





POBREZA: CONCEPCIONES,
MEDICIÓN Y PROGRAMAS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Narro Robles

Rector

Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro

Secretario General

Lic. Enrique del Val Blanco

Secretario Administrativo

Dra. Estela Morales Campos

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Verónica Villarespe Reyes

Directora

Mtro. Gustavo López Pardo

Secretario Académico

Mtro. Rafael Bouchain Galicia

Secretario Técnico

Lic. Roberto Guerra M.

Jefe del Departamento de Ediciones

POBREZA: CONCEPCIONES,
MEDICIÓN Y PROGRAMAS

Verónica Villarespe Reyes
Coordinadora



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución editora.



Primera edición
15 de octubre de 2010

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, Coyoacán,
04510, México, D.F.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
04510, México, D.F.

ISBN

Diseño de interiores: Marisol Simón y Enrique Amaya
Diseño de portada: G. Giselle Verni Toledo

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin
la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
<i>Verónica Villarespe Reyes</i>	
PRIMERA PARTE: CONCEPCIONES	
1. CONCEPCIONES DE LA POBREZA EN LA FASE DEL COLAPSO DEL CAPITALISMO NEOLIBERAL	15
<i>Luis Arizmendi</i>	
2. POBREZA E IGUALDAD	53
<i>Paulette Dieterlen Struck</i>	
3. POBREZA, BIENESTAR Y DERECHOS SOCIOECONÓMICOS	75
<i>Araceli Damián</i>	
4. LA POBREZA Y CONCEPTOS AFINES	93
<i>Adolfo Sánchez Almanza</i>	
5. CONCEPCIONES DE LA POBREZA: UNA REFLEXIÓN TEÓRICO-HISTÓRICA	117
<i>Verónica Villarespe Reyes y Ana Patricia Sosa Ferreira</i>	
COMENTARIO GENERAL	131
<i>Carlos Encinas Ferrer</i>	
SEGUNDA PARTE: MEDICIÓN	
6. PRINCIPIOS DE MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA	139
<i>Julio Boltvinik Kalinka</i>	
7. MÉXICO: INCIDENCIA DE LA POBREZA 1971-2006. ESTIMACIONES POR EL MÉTODO DE COMPONENTES PRINCIPALES	199
<i>José Vences Rivera, Marco Binicio Soto Morales y Marco A. Vázquez Andrade</i>	
8. UBICACIÓN DE LA POBREZA EXCLUYENTE Y PROGRAMAS DIFERENCIADOS DE POBREZA	225
<i>Sergio de la Vega Estrada</i>	

9. FUENTES DEL INGRESO DE LOS HOGARES Y FACTORES RELACIONADOS CON LA POBREZA EN MÉXICO	247
<i>Carlos Brambila y Carlos M. Urzúa</i>	
COMENTARIO GENERAL	265
<i>Patricia López Rodríguez</i>	
TERCERA PARTE: PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA	
10. DEL UNIVERSALISMO A LA FOCALIZACIÓN: LOS DILEMAS CONTEMPORÁNEOS DE LA POLÍTICA SOCIAL	273
<i>Leonardo Lomelí Vanegas</i>	
11. EXPERIENCIAS CONTEMPORÁNEAS DE NUEVAS Y VIEJAS OPCIONES PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	291
<i>Enrique Contreras Suárez</i>	
12. LA POLÍTICA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA	331
<i>Rafael V. Rangel González, Werner Voigt y Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	
13. POLÍTICA SOCIAL ACTUAL EN MÉXICO: SUS FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS	363
<i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	
COMENTARIO GENERAL	381
<i>Gabriela Barajas Martínez</i>	

INTRODUCCIÓN

Verónica Villarespe Reyes¹

En octubre de 2008 se organizó, en el Instituto de Investigaciones Económicas, el seminario “Las concepciones contemporáneas de la pobreza” con el propósito fundamental de debatir sobre tres grandes aspectos en relación con la pobreza: su concepción, los diversos métodos que se utilizan para medirla y los programas para su combate. El seminario tuvo la virtud de reunir a especialistas con diversos criterios —a veces contrapuestos—, que aportaron propuestas teóricas y prácticas, las cuales enriquecieron la discusión y coadyuvaron a esclarecer la problemática de ese viejo enemigo al que no se ha podido derrotar: la pobreza.

Este libro compila, en tres grandes apartados, los textos que se presentaron después del seminario y el disco compacto que lo acompaña comprende: la totalidad de las ponencias expuestas, la discusión que se suscitó en cada una de las mesas y los materiales de apoyo que se usaron en las exposiciones.

Los trabajos del primer apartado analizan las diversas concepciones de la pobreza: desde una apretada síntesis histórica hasta la fase del colapso del capitalismo neoliberal, pasando por las definiciones de bienestar, igualdad y derechos socioeconómicos.

En el segundo apartado se aborda la medición de la pobreza con base en el método de componentes principales, las fuentes de ingreso de los hogares y la propuesta de medición multidimensional. También examina la pobreza excluyente, que desmonta las líneas de pobreza ali-

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

mentaria y de capacidades, principalmente, usadas para identificar a la población en condición de pobreza.

La política social se estudia, de manera fundamental, en torno a los programas de enfrentamiento a la pobreza; éstos se diferencian en universales y focalizados y se analizan sus orígenes. De ello se trata el tercer apartado.

Cada uno de los tres apartados incluye al final un comentario general que integra los aspectos analizados con el propósito de inducir a su reflexión.

Distinguir entre pobreza y empobrecimiento resulta fundamental para entender el fenómeno, el proceso y el quehacer. Esta separación analítica y metodológica que parece simple, encierra la complejidad del trinomio concepción, medición y programas. Como el lector podrá observar, la estructura del libro muestra que si bien existe un vínculo entre estos tres elementos, éste no es lineal: con base en la medición de la pobreza puede definirse su concepción y de ahí derivar el programa consecuente para enfrentarla.

Actualmente el programa para enfrentar la pobreza en México o, mejor dicho, para su superación intergeneracional, es Progres-Oportunidades. Este programa es del tipo de transferencias monetarias condicionadas (*conditional cash transfer programs*, CCT). Como la pobreza se mide por el ingreso, si éste no alcanza para cubrir las necesidades de alimentación, salud y educación, el programa entra en acción, sobre todo para otorgar un ingreso (becas) para educación. Entonces se tiene una correspondencia entre la medición de la pobreza y el programa para superarla: la medición sustituye, o mejor dicho asume el lugar, de la concepción y se hace indispensable para la instrumentación de cualquier programa.

Quizá por lo anterior abunda la bibliografía en torno tanto al funcionamiento, operación y evaluación de los programas contemporáneos de transferencias monetarias condicionadas como a los métodos de medición de la pobreza: necesidades básicas insatisfechas (NBI), medición integrada de la pobreza (MMIP) y líneas de pobreza (alimentaria, de capacidades y patrimonial), por mencionar algunos.

Así como la medición de la pobreza asume la concepción, la instrumentación y la evaluación del funcionamiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas toman el lugar del análisis de los sustentos teóricos que han dado origen a dichos programas o que los han alimentado.

En mi opinión, resulta fundamental realizar el análisis anterior considerando: a) el capital humano (Schultz y Becker), b) las capacidades y funcionamientos (Amartya Kumar Sen), c) la focalización (priorización del gasto social y cobertura de población objetivo) y d) algunos aspectos del desarrollo económico (¿todo desarrollo económico frena el proceso de empobrecimiento o, en otras palabras, tiene como resultado la desaparición de la pobreza?).

Desde luego que estos temas no son nuevos y, si se consideran individualmente, mucho se ha escrito sobre ellos. Sin embargo, lo novedoso es su articulación y el contexto histórico en el que se han vertebrado (en particular en América Latina): el Consenso de Washington, en referencia a la recomendación de priorización del gasto público.

Investigar a fondo los sustentos teóricos de los programas de transferencias monetarias condicionadas nos permitiría develar la concepción contemporánea de la pobreza y de ahí, si es el caso, plantear concepciones alternativas distintas. Si se plantean concepciones diferentes, la o las mediciones y el o los programas tendrán que ser acordes con esas concepciones. Pobreza y empobrecimiento (como proceso) tomarán así el lugar que les corresponde.

Por último, pero no por ello menos importante, quiero agradecer el apoyo técnico-académico de Bernardo Ramírez y Susana Merino, y de todos los ponentes en el seminario y los participantes en este libro, que con sus ideas han enriquecido el estudio de la pobreza.

Ciudad Universitaria, D. F., octubre de 2009.



PRIMERA PARTE: CONCEPCIONES



1. CONCEPCIONES DE LA POBREZA EN LA FASE DEL COLAPSO DEL CAPITALISMO NEOLIBERAL

Luis Arizmendi¹

Las áreas urbanas hiperdegradadas y la pobreza urbana no son sólo la manifestación de la explosión poblacional y el cambio demográfico[...] Las políticas neoliberales han reestablecido un régimen internacional similar al que existía en el siglo XIX[...] La dirección dominante de las intervenciones tanto a nivel nacional como internacional desde 1975, en realidad, ha incrementado la pobreza urbana y las áreas urbanas hiperdegradadas, ha intensificado la exclusión y la desigualdad[...] Los pobres urbanos están atrapados en un mundo informal e “ilegal”, que con sus áreas urbanas hiperdegradadas no se refleja en los mapas.

UN-Habitat, *The Challenge of Slums*

MUNDIALIZACIÓN DE LA POBREZA O PLANETA DE CIUDADES-MISERIA

“Planeta de ciudades-miseria”, ésta es la demoledora expresión con la que un autor de la estatura de Mike Davis da cuenta de la contradicción radical que atraviesa y desgarras la mundialización en nuestra

¹ Director de la revista *Mundo Siglo XXI* del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN. Ha traducido del inglés, italiano y portugués ensayos de I. Wallerstein, N. Chomsky, E. Altvater, M. Chossudovsky, G. Markus, S. Amín y G. Arrighi, entre otros. Ha impartido cientos de conferencias en seminarios nacionales e internacionales y mesas redondas en múltiples universidades, escuelas de educación superior e institutos de investigación. Es autor de diversos ensayos. Actualmente prepara el libro *Tendencias de la mundialización en el siglo XXI*.

época.² Vivimos en la era del mayor desarrollo tecnológico alcanzado por la historia entera de la civilización, justo cuando la técnica moderna ha llegado ya a una medida incontrovertiblemente planetaria y, sin embargo, lejos de alcanzar el tan prometido mejoramiento del mundo humano y la vida para todas las naciones, estamos insertos en una etapa muy peculiar: en la era de *mundialización de la pobreza*.

Megalópolis —un término originalmente forjado por el geógrafo francés Jean Gottmann para describir la amplia urbanización consumada en el borde marítimo noreste de Estados Unidos hacia mediados del siglo pasado,³ y que, más que simplemente exigir un tamaño poblacional (superior a los 10 millones de habitantes), da cuenta de un acelerado crecimiento que desemboca en la unificación de ciudades que al cohesionarse integran un sistema funcional jerarquizado que se caracteriza por articular en torno a uno o varios centros a periferias urbanas, áreas absorbidas pero suburbanizadas y otras franjas urbano-rurales que ocupan los intersticios entre ciudades como zonas periurbanas—, constituye una expresión que, pese a su complejidad, es insuficiente para denotar la concreción de la mundialización capitalista en el siglo XXI. Incluso un término como ciudad global,⁴ que, al desbordar el alcance como ciudad-región que caracteriza la definición clásica de megalópolis, proyecta el complejo juego de intercambios económicos, políticos y culturales que interconecta con la dinámica de la mundialización a ciudades de muy diversas medidas, no es en nuestro tiempo suficiente. Ni uno ni otro resultan adecuados para proyectar la especificidad de nuestra era justo porque *lo que no revelan es el sentido ineludiblemente ambivalente y más bien esquizoide de una configuración epocal de mundialización que combina progreso y devastación*. Pese a haber reestructurado la totalidad de la economía planetaria con base en los impactos de la cuarta revolución tecnológica, la más avanzada hasta ahora en la historia, la mundialización capitalista de la vuelta de siglo ha mutilado y cimbrado de modo radical el proce-

² M. Davis [2006].

³ J. Gottmann [1961].

⁴ S. Sassen [1991]; S. Sassen [2006].

so de reproducción vital de la sociedad, condenando a un importante segmento de la población global, ante todo el juvenil, a una situación crónica de *pobreza propiamente moderna*, es decir, de pobreza urbana generada *no por la ausencia de la innovación tecnológica*, sino al revés, *justo por la presencia de una ofensiva modernización capitalista de la técnica planetaria*.

Ahora que 2008 ha pasado a la historia como el año en que la población urbana mundial empezó a desbordar de manera definitiva la medida de la población rural y es predecible que el crecimiento poblacional hasta el 2030 será puramente urbano,⁵ *planet of slums* —planeta de ciudades-miseria— constituye un término *ad hoc* para describir la depredatoria multiplicación caótica de ciudades que cabe denominar posmodernas, precisamente porque ponen de relieve el modo en que el capitalismo contemporáneo ha cerrado y vencido otras trayectorias posibles de modernización que podrían haber conducido hacia un mejoramiento cualitativo efectivo y coherente de la vida social, para imponer esta forma con que la técnica planetaria ha desembocado en una inestable situación límite que entrecruza una riesgosa crisis ambiental mundializada con una y inocultable mundialización de la pobreza.

Después del alud mediático desplegado con base en el mito de la globalización, desde hace tres décadas, para insistir en que la presunta transición al capitalismo global constituía una fuerza irrefrenable de mundialización de la riqueza, es de suma relevancia la admisión ineludible que la ONU ha debido realizar de este inseguro escenario epocal: *The Challenge of Slums, Global Report on Human Settlements 2003* y su documento complementario publicado poco antes, *Slums of the World*:

⁵ “En 1970, 37% de la población del mundo vivía en áreas urbanas. Alrededor de 2007, esa proporción alcanzó el 50%. Prácticamente todo el crecimiento poblacional mundial entre 2000-2030 se concentrará en áreas urbanas. El 95% del incremento poblacional esperado durante 2000-2030 será absorbido por las áreas urbanas de las regiones menos desarrolladas, cuya población, que ascendía a cerca de 2 mil millones en el año 2000, llegará a estar apenas por debajo de los 3.5 mil millones en el 2030[...] Al mismo tiempo que la población urbana estará en expansión, la población rural estará contrayéndose. Se estima que hasta el 2030 la población rural de las regiones menos desarrolladas crecerá únicamente alrededor del 0.1% por año”. UN-Habitat [2003a: 10].

The face of urban poverty in the new millenium?, constituyen la primera evaluación panorámica elaborada por un organismo internacional que reconoce la mundialización de la pobreza como peculiaridad de nuestra era.

Rebasando tanto la perspectiva del mito de la globalización —que atribuye a una mala gobernanza y presuntas políticas económicas erradas la reciente expansión de la pobreza internacional—, como la visión del neomaltusianismo —continuamente invocado para desviar la mirada adjudicando la crisis ambiental y la pobreza mundializadas a la dinámica procreativa social—, *The Challenge of Slums*, como constata la cita con que abre este ensayo, rompe con el Consenso de Washington e imputa al neoliberalismo una responsabilidad directa en la constitución de una auténtica regresión histórica hacia el degradado ambiente del siglo XIX por la gestación de la mundialización de la pobreza.

El ascenso del neoliberalismo está asociado con el crecimiento del comercio internacional, la privatización de los bienes y servicios, la reducción del gasto público de bienestar y la reforma de la regulación. Cada uno de estos ha tenido impactos sustanciales en la pobreza urbana, suscitando en la mayoría de los casos impactos muy negativos.⁶

Es tal el impacto de esta dinámica histórica que los mismos investigadores del Observatorio Urbano de las Naciones Unidas sostienen que, de persistir, hacia el año 2020 “*la pobreza urbana del mundo podría alcanzar 45% o 50% del total de la población residente en las ciudades*”.⁷

Slum, término que empezó en asociación con “comercio ilícito” y que proviene del lenguaje del hampa inglesa de la primera mitad del siglo XIX, con el desarrollo de las ciudades capitalistas, pasó a designar no sólo una actividad sino la zona en la que históricamente se concreta: un espacio urbano —opuesto a la solidaridad que caracterizó las relaciones humanas en el área rural— en el que se instala la degra-

⁶ UN-Habitat [2003b: 2-3].

⁷ UN-Habitat [2003a: 12].

dación tanto material como social del sistema de convivencia. Donde la privación del acceso a las condiciones que constituyen la dimensión histórico-moral o histórico-cultural de reproducción social de un país niega sustancialmente el derecho a una vida digna constituyendo una situación extrema. De ahí la certeza de su definición realizada por Mike Davis como *área urbana hiperdegradada*.

Al reconocer los alcances del *traslado epocal de la pobreza de su forma rural hacia su forma urbana*, *The Challenge of Slums* plantea que en estas áreas hiperdegradadas ya habita un tercio de la población urbana mundial.⁸ A principios de este nuevo siglo y milenio, el número total de habitantes de *slums* en el mundo alcanzó los 924 millones de personas, lo que significa alrededor de 32% de la población urbana total. Si se avanza concentrando la mirada en las regiones en vías de desarrollo la proporción se acrecienta hasta corresponder a 43%; si se va más lejos y se enfoca la mirada en los países menos desarrollados se descubre que los habitantes de *slums* equivalen a 78.2% de la población urbana.⁹ Esto significa que ahora *cuatro quintas partes de la población urbana de los países más pobres viven en áreas urbanas hiperdegradadas*. Y la tendencia para las próximas décadas es auténticamente atroz: *The Challenge of Slums* calcula que, *para 2030 o 2040, los habitantes de slums en el orbe serán aproximadamente dos mil millones*.¹⁰

Escenarios como el de Lagos —la ciudad conocida como la más peligrosa del continente africano, donde es muy posible que se extienda el corredor más espacioso e ininterrumpido de miseria sobre el orbe—,¹¹

⁸ UN-Habitat [2003b: XXXIX].

⁹ UN-Habitat [2003b: VI].

¹⁰ UN-Habitat [2003b: XXV]. Su perspectiva desborda la mirada de un economista como Martin Ravallion, director del Grupo de Estudios sobre Desarrollo del Banco Mundial, cuya visión, interesada en justificar la configuración neoliberal de la mundialización capitalista, adjudica la pobreza internacional contemporánea a un presunto atraso rural. De suerte que calcula que hasta el año 2035 la pobreza podría trasladarse a las ciudades. Banco Mundial [2001]. Igualmente podría verse M. Ravallion [2007].

¹¹ “Muchas cosas de la ciudad son un misterio[...] Anchas arterias sin alumbrado atraviesan desfiladeros de basura humeantes antes de dar paso a calles sucias que serpentean a través de unas 200 zonas hiperdegradadas, cuyos desagües desbordan con desechos sin procesar. Esos habitantes [...] vivían al otro lado del lago, pero en 1985 el

como el de Phnom Penh o El Cairo —donde los migrantes que arriban alquilan lugar en las azoteas para construir auténticas ciudades-miseria en el aire—, como el de Ponticelli o Scampia en Nápoles —donde la pobreza es fundamento de la transición a un capitalismo criminal en el que la delincuencia organizada se opone al desarrollo socioeconómico obstaculizándolo porque ve en él una amenaza a su poder sobre la población— o como el de Rocinha —la más grande *favela* de Brasil—, dan cuerpo y concreción histórica a una mundialización capitalista efectivamente cínica que ya ha integrado alrededor de 250 mil o más áreas urbanas hiperdegradadas.

Las áreas urbanas hiperdegradadas no están sólo en el Sur, existen a lo largo y ancho del orbe. Aunque, por supuesto, se multiplican sobre todo por el Sur, su creciente presencia en el Norte revela el impacto del camino por el que el capitalismo de la vuelta de siglo condujo la mundialización de la técnica moderna. Términos como *umjondolo* en África o *bidonvilles* en Francia, *tanake* en Líbano o *trushchobi* en Rusia, *chawls* en India o *ghetto* en Estados Unidos, *baladi* en Egipto o *cortiço* en Brasil, entre otros, dotan de nombre a la mundialización de la pobreza.

Los efectos de la planetarización de ciudades-miseria son de tal envergadura que no puede esconderse que los objetivos del milenio son en definitiva inalcanzables en un futuro próximo. La misma ONU ha tenido que girar en forma explícita su evaluación prospectiva. Al

gobierno decidió demoler sus casas para construir complejos de viviendas que ellos no podrían alquilar. Muchos lo perdieron todo. La única solución era reconstruir en otro sitio, con sus propios medios[...] Nadie sabe con exactitud cuál es la población de Lagos: oficialmente 6 millones, pero la mayoría de los expertos la estiman en 10 millones. Igualmente vago es el número de asesinatos cometidos al año, por no hablar de los afectados por el virus del sida o de la cantidad de drogas que transitan[...] La economía subterránea permite subsistir a más de la mitad de los habitantes de la ciudad y reduce los riesgos de rebelión popular[...] Al espíritu de iniciativa se suma la energía de la desesperación: al anochecer se 'piden prestadas' las carretillas de las construcciones y se alquilan a veinte cents por noche a los sin techo que buscan una cama[...] Los ricos se atrincheran en dos islas fortalezas, a considerable distancia de una metrópoli donde, según las estimaciones, dos tercios de la población vive bajo el umbral de pobreza". A. Otchet [1999].

año siguiente de la publicación de *The Challenge of Slums*, el *Human Development Report 2004* diagnosticó que los países subsaharianos no tendrán condiciones para alcanzarlos hasta bien entrado el siglo XXII.¹² A lo que habría que agregar que esta nueva evaluación no ha considerado los efectos devastadores de la nueva crisis mundial en gestación.

UN-Habitat tiene entera razón cuando señala que el principal problema reside en que muy pocos países, ciudades o agencias han reconocido esta situación crítica. No es de ningún modo casual que pocos años antes de estallar el agotamiento o colapso de la configuración neoliberal de la acumulación capitalista, la ONU se detenga a evaluar la mundialización de la pobreza, asuma su reconocimiento y a la hora de explorar su tendencia global, buscando contrarrestar los riesgos de la creciente inestabilidad tanto económica como política que ésta abre, apunte a refrenar sus avances presionando por una reconfiguración neokeynesiana del capitalismo del siglo XXI.

Sin embargo, es decisivo insistir en que el fundamento de la mundialización de la pobreza no es puramente formal; esto es, el factor causal de esta auténtica regresión a un escenario decimonónico no es unilateralmente político. No se encuentra determinado de modo unívoco por la orientación neoliberal de la política económica que se instauró a nivel mundial en las últimas décadas.

Sin dejar de ser efectivo el agresivo impacto inserto en la mundialización capitalista por la configuración del Estado demagógicamente llamada “neoliberal” —puesto que en esencia esta configuración histórica ha sido más bien anti-liberal—, al lanzar una mirada panorámica al proceso histórico que desembocó en la mundialización de la pobreza debemos señalar que su fundamento fue mucho más complejo. Triple es el fundamento epocal de la mundialización de la pobreza; lo constituye 1) la derrota asestada hacia fines del siglo anterior al doble monopolio defensivo detentado por los países del ex Tercer y ex Segundo Mundos; y, con base en esa derrota, lo conforman, además, 2) el sentido histórico que el capitalismo global

¹² UNPD [2004: 132-133].

imprimió a la cuarta revolución tecnológica y 3) la reconfiguración “neoliberal” del Estado.¹³

Desde hace siglo y medio, en respuesta a la hegemonía tecnológica monopolizada por los capitalismo de los Estados metropolitanos —que una y otra vez han utilizado su supremacía para obligar a los países que cuentan con sistemas tecnológicos de retaguardia o atrasados a rendirles tributo—, los capitalismo de la periferia levantaron un doble monopolio de sus plataformas y procesos productivos. Por una parte, al delimitar su alcance territorial, los capitalismo periféricos también demarcaron la fuerza de trabajo social o masa poblacional colocada bajo su dominio; por otra, esa misma delimitación estableció un monopolio sobre los recursos naturales y los yacimientos estratégicos ahí contenidos. De este modo encararon históricamente el monopolio detentado por el capitalismo metropolitano sobre la modernización tecnológica de vanguardia conformando un doble monopolio defensivo sobre las reservas naturales estratégicas y la clase trabajadora de su Estado nacional. Pero la incisiva dinámica del tributo a la vanguardia de la técnica moderna en la economía mundial erosionó de manera perniciosa y creciente ese doble monopolio defensivo cimbrándolo hasta derrumbarlo. Los capitalismo periféricos primero transfirieron riqueza a los capitalismo metropolitanos a través del comercio desigual —es decir, a través de los ciclos internacionales del capital mercantil—, después, a partir de que la gran crisis estalló en la década de los setenta del siglo pasado, además tuvieron que pasar a rendir tributo a través de la deuda externa —es decir, a través del ciclo del capital dinero internacional subordinado por el capital financiero de la metrópoli—, para al final, históricamente vencidos, tener que rendir tributo ya no sólo socializando valor y plusvalor con los capitales de las metrópolis, sino francamente cediendo el control de su plataforma económica —esto es, la base estratégica de su capital productivo nacional—. La configuración “neoliberal” surgió como producto de esta derrota histórica, en la que el choque entre el capital industrial de las metrópolis y el capital industrial de las periferias culminó en el fracaso de la resistencia de

¹³ L. Arizmendi y J. Boltvinik [2007: 35-43].

éste ante aquél. El tributo a la supremacía de la técnica moderna venció el doble monopolio defensivo de los Estados periféricos, haciéndolos retroceder y tener que abrir sus naciones al dominio interno del capital metropolitano sobre sus plataformas naturales y productivas. La vuelta de siglo ha sido la época de esta victoria de la vanguardia de la técnica moderna sobre su retaguardia en la economía mundial.

El nacionalismo que, bajo distintas figuras históricas pero tanto en el ex Tercer como en el ex Segundo Mundos, constituyó una forma histórica que respondió a la tarea de mundializar la técnica moderna, terminó siendo vencido. Una vez que esta mundialización se alcanzó, el nacionalismo se volvió un obstáculo para el apuntalamiento del capitalismo planetario y por eso fue barrido del escenario.

La cuarta revolución tecnológica, que tuvo como su punta de lanza la informatización del proceso de trabajo global, se desplegó precedida y acompañada por profundos procesos de apertura comercial —ante todo de las periferias— que, provocando la quiebra de múltiples capitales con base en una competencia asimétrica, hicieron de la desindustrialización estratégica, esto es de la destrucción de las anteriores redes tecnológicas cohesionadas horizontalmente al interior de múltiples naciones, la premisa de una ulterior reindustrialización estratégica, cohesionada verticalmente con los corredores transnacionales de los capitalismo de la metrópoli.

Así, la cuarta revolución tecnológica, que podría haber adquirido una configuración histórica diferente si la correlación de fuerzas en la economía mundial hubiera sido otra, recibió un sentido con el que, al conjugarla con la derrota del doble monopolio defensivo de las periferias de la economía mundial, el capitalismo global instauró un nuevo periodo en la historia de la sobreexplotación laboral.

Si se lanza una mirada panorámica a la historia de la relación entre mundialización capitalista y sobreexplotación laboral, puede decirse que cabe conceptualizarla desdoblándola en tres periodos.

El primero lo constituye el *periodo de la sobreexplotación laboral concentrada en la metrópoli*. Una fase que abarca aproximadamente de 1740 a 1880, cuando la génesis de la técnica moderna con la gran industria en Occidente permite al capitalismo fundar el enfrentamiento

sistemático del destacamento de reserva contra el destacamento en activo de la clase trabajadora, presionando con aquél a éste para instalar, en paralelo al desarrollo de la explotación multimodal del plusvalor, una agresiva violación de la ley del valor en la relación capital-trabajo. Amplios porcentajes del fondo social de consumo son despojados y objeto de una violenta recanalización hacia el fondo capitalista de acumulación, como expresión de una relación de poder con la que se logra que el salario no cubra la dimensión histórico-cultural del proceso de reproducción social. Lo peculiar, lo propio, de este proceso reside, justo y ante todo, en que *el dominio o la subsunción real capitalista del desarrollo tecnológico es la plataforma que permite impactar en el rapport de forces para cercenar y degradar el nivel de vida social*. La modernidad es conducida por trayectorias ambivalentes o esquizoides en las que, al tiempo que se realizan progresos efectivos en la técnica, en lugar de mejorar cualitativamente de forma generalizada la vida social, se impone una inocultable degradación del proceso de reproducción de la sociedad. Sobre la *explotación* de plusvalor moderno se instala así un dispositivo distinto que nutre la ganancia extraordinaria: la *expropiación de valor al salario proletario*. En eso consiste la singularidad de la sobreexplotación.¹⁴

El segundo periodo, que marcha de alrededor de 1880 hasta 1970/1980, corresponde a una etapa en la que mientras la mundialización capitalista contrarresta en las metrópolis de Europa y Estados Unidos la sobreexplotación antes ejercida sobre esos destacamentos nacionales de la fuerza de trabajo, embarcándose en elevar de modo

¹⁴ Esta primera fase de la historia de la sobreexplotación laboral es, precisamente, la que explora Marx en el Libro Primero de la *Crítica de la economía política*, cuando demuestra cómo la ley general de la acumulación capitalista choca con la ley del valor en la relación capital-trabajo en el marco de la primera revolución tecnológica, ya que la modernización capitalista es usada como punta de lanza para embestir las condiciones histórico-culturales de reproducción de la clase trabajadora. De modo que, cercenado el salario de la fuerza de trabajo masculina deja de cubrir la reproducción de la unidad mínima familiar y, por tanto, las fuerzas de trabajo femenina e infantil son obligadas a proletarizarse activamente vendiéndose como una mercancía a la que tampoco le respeta su valor el capitalismo europeo [K. Marx, 1975, t. I, vol 2: 480-510; vol. 3: 782-808].

notorio sus niveles de vida no por filantropía sino por la necesidad de dinamizar la acumulación, los capitalismo periféricos cada vez más compensan el tributo que deben rendirle a los capitalismo metropolitanos por su supremacía tecnológica pasando a sustraer fondos de valor al salario de sus trabajadores nacionales. En esta etapa la estructura global del poder de la técnica planetaria en el capitalismo hace que su retaguardia tenga que asumir e imponer, una y otra vez, la violación de la ley del valor en la relación capital-trabajo dentro de sus Estados. Por eso constituye *el periodo de la sobreexplotación laboral concentrada en la periferia*.¹⁵

El nuevo periodo, en el que nos encontramos desde los ochenta del siglo anterior, ha puesto radicalmente en evidencia el carácter esquizoide de la modernidad en el capitalismo, ya que, justo cuando la técnica moderna se ha vuelto por fin técnica planetaria, cuando la gran industria ya es mundial y el desarrollo tecnológico se encuentra en el máximo nivel de su historia, es cuando se produce el mayor ejército internacional de reserva y la mundialización de la pobreza. Lo peculiar de esta etapa consiste en que, sin que el capital de retaguardia deje de implementar la sobreexplotación, *el capital de vanguardia pasa a asumir la función de comando de la expansión y agudización de la sobreexplotación laboral sobre el planeta*. Con base en la informatización del proceso de trabajo tanto productivo como improductivo que ha estructurado la economía global, el capital de punta acompaña la explotación incluso de plusvalía extraordinaria con la agresiva y creciente sustracción de valor al fondo salarial de reproducción de los trabajadores del

¹⁵ Éste fue el periodo que, a juego de la relación entre Estados Unidos y América Latina, descifró en esencia Ruy Mauro Marini en su clásico *Dialéctica de la dependencia* [1979]. La duplicación de la ley del valor que analiza —primero en la relación entre un centro y países dependientes y luego en la relación capital-trabajo al interior de los países dependientes— es adecuada para dar cuenta de esta etapa de la mundialización. En B. Echeverría [1994] el autor exploró desarrollar originalmente el planteamiento de Marini en torno a la sobreexplotación mediante una forma general aplicable a la acumulación capitalista mundial; por mi parte, en este trabajo exploro insertar la visión de Marini en el marco de una periodización de la historia mundial de la sobreexplotación laboral.

mundo. La deslocalización dotó al capital de su más ágil movilidad histórica y ésta se ha actualizado para embestir los salarios internacionales reduciéndolos aún más en la periferia y presionando por su baja hasta en las metrópolis de la economía mundial. Así es como la cuarta revolución tecnológica, en lugar del fin o la muerte del Tercer Mundo —presuntamente alcanzable porque países como Corea se incorporarían al Primer Mundo convirtiéndose en un ejemplo a seguir—¹⁶ y poco después de la caída del Segundo Mundo, lo que ha traído consigo ha sido más bien el nacimiento del *Cuarto Mundo*, la conformación de auténticos agujeros de miseria que se han multiplicado imprimiendo una forma decadente al sistema de convivencia social no sólo en Burkina Faso sino en el Bronx, no sólo en Rocinha sino en Sachsen-Anhalt, no sólo en Bangalore sino en San Petersburgo. Éste constituye el *periodo de mundialización de la sobreexplotación laboral*.

Revirtiendo las promesas de una modernización capitalista cuya mundialización traería una elevación generalizable del estándar de vida, la cuarta revolución tecnológica ha generado el ejército internacional de reserva más grande de la historia económica moderna. Una enorme masa social que, golpeada por el sentido que el capitalismo cínico imprimió a la cuarta revolución tecnológica, se encuentra atrapada entre su constante atracción y repulsión del mercado laboral o que, incluso, afectando en especial la nueva fuerza de trabajo juvenil, es colocada en una franca situación de desempleo crónico o estructural. Manifestación directa de este proceso es que la tasa de creación de empleos en el sector formal ha estado muy por debajo de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo en las urbes. Esto ha dejado como su principal resultado, promoción explosiva del trabajo informal y

¹⁶ Pese a su sentido sugerente que apunta a que, una vez acontecido el derrumbe de la Unión Soviética, el desdoblamiento del mundo en tres mundos ya no responde a la configuración de nuestra era, la noción del “fin del Tercer Mundo” (N. Harris [1987]) contiene la ilusión de que podrían desactivarse las relaciones de poder centro-periferia de la economía mundial. Demostrando que, lejos de ser así, más bien está en curso su apuntalamiento histórico, Giovanni Arrighi y Beverly Silver prefieren hablar de la “extraña muerte del Tercer Mundo”. Véase mi traducción de su ensayo en G. Arrighi y S. Beverly [2005].

agudización de la pobreza internacional. Los *slums* son la concreción histórica de esta forma epocal. El lugar, que para muchos se convierte en un punto de no retorno, donde es colocado, como un excedente permanente de población o pluspoblación estructural, un segmento nada menor de la fuerza laboral al que se condena como un peso urbano que ni la economía ni la sociedad podrán absorber en el presente o en el porvenir. En efecto, los *slums* proyectan una época porque incluso con crecimiento económico el capitalismo de la vuelta de siglo produjo el mayor ejército internacional de reserva de su historia. La tendencia avanza hacia su agudización ahora que ha estallado la nueva gran crisis de la mundialización capitalista. La misma CIA en uno de sus balances estratégicos, explorando las fuentes de inestabilidad en este inicio de siglo, formuló que ya “desde fines de la década de los noventa, sorprendentemente existían mil millones de trabajadores subempleados o que carecen por completo de empleo, lo que representa *un tercio de la fuerza de trabajo mundial*, la mayor parte en el hemisferio sur”.¹⁷

Ahora bien, cuando se alude a la reconfiguración neoliberal del Estado es central apuntar que junto a la disminución del salario directo real, justificada demagógicamente bajo el camuflaje de lucha contra la inflación, se impuso el estrechamiento o aun el franco cierre de múltiples canales de lo que cabe denominar salario indirecto. El financiamiento público de la vivienda, la educación y la salud, en general de los servicios sociales proporcionados por el Estado, cuya función ha sido contribuir de modo esencial para la reproducción de la fuerza de trabajo nacional e incluso impulsar su reposicionamiento en la escala social de los niveles de vida, ha sido drásticamente cercenado y hasta desmantelado. Pero es claro que la reconfiguración neoliberal del Estado ha acarreado otros impactos también decisivos.

La forma que el capitalismo de la vuelta de siglo ha impreso a la tendencia a la desruralización, en curso desde hace casi un siglo, ha contribuido a profundizar la mundialización de la pobreza. Como expresión de la derrota de sus monopolios defensivos, múltiples Estados del ex Tercer y ex Segundo Mundos han abierto sus mercados naciona-

¹⁷ Central Intelligence Agency [2002: 80].

les a una creciente importación de alimentos que ha avanzado gracias al grave desfinanciamiento estratégico impuesto a sus campos, lo que ha desembocado en su subordinación a los centros hegemónicos del mercado mundial alimentario.

En el contexto de la configuración “neoliberal” del capitalismo, el proceso de reproducción alimentaria de la sociedad mundial experimentó una transición que introdujo un giro esencial en el panorama existente hasta antes de la Segunda Guerra Mundial. A fines de los treinta, Europa Occidental era la única región importadora de cereales. Las exportaciones de cereales de Latinoamérica prácticamente duplicaban las de Norteamérica y Europa Oriental (incluyendo la URSS). Estados Unidos no era el único exportador, ni siquiera el más importante. Pero con la mundialización neoliberal, desde los setenta del siglo pasado y cada vez más en las décadas posteriores el mercado mundial alimentario cambió en forma drástica su configuración. El reordenamiento de la economía mundial con el libre comercio produjo un reposicionamiento global. El grueso de naciones que antes ejercían soberanía alimentaria, derrotadas en el marco de esa competencia asimétrica, sencillamente la perdieron. Latinoamérica, Europa Oriental, Asia y África pasaron a ser crecientes importadores de cereales. Y Estados Unidos se levantó como el centro hegemónico del mercado mundial cerealero y apuntaló su hegemonía al hacer de su poder económico en el mercado mundial alimentario una de sus fuerzas estratégicas. En la actualidad 70% de los países subdesarrollados es importador neto de alimentos.

Ahora esa configuración ha llegado a límite. La crisis de la capacidad para autoalimentarse de múltiples naciones ha generado una compleja situación en la que aunque la oferta mundial cubre la demanda mundial contemporánea, a la par nos encontramos con una de las reservas internacionales más bajas de los cereales que integran la plataforma de la pirámide alimenticia (maíz, trigo y arroz). Este declive histórico constituye una incuestionable constatación de que el actual es un periodo en el que pese a que la modernización tecnológica tiene la medida internacional suficiente para superar el hambre, contraviniendo el potencial productivo de esta era, *el hambre se reinstala de forma absolutamente artificial. El hambre mundial de nuestra*

*época de ningún modo se debe a un atraso económico en el desarrollo de las fuerzas productivas; inocultablemente, ante todo es resultado de la incapacidad autoalimentaria impuesta por la configuración neoliberal del capitalismo sobre el grueso de naciones. Sobre esta incapacidad, la monopolización especulativa de las *commodities*, que ha disparado los precios internacionales de los cereales, ha puesto al descubierto la radicalidad del dominio transnacional de la reproducción alimentaria de la sociedad mundial.*¹⁸

Las consecuencias son devastadoras para los grupos y naciones pobres que dedican un elevado porcentaje de sus ingresos a la adquisición de alimentos. En Estados Unidos los pobres gastan 16% de su ingreso en alimentos, pero en Indonesia usan 50%, en Vietnam gastan 65% y en Nigeria incluso 73%. En síntesis, la mitad de la población mundial, la que vive con 2 dólares al día (3 mil millones de pobres extremos), se encuentra en una crisis alimentaria radical. Por eso, el mismo presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, declaró: “Para países donde los alimentos representan la mitad o tres cuartas partes del consumo, no hay margen para la supervivencia”.

Esta crisis puede durar hasta 2015 justo porque lo que está contradictoria pero invariablemente en curso es una nueva transición hacia otra configuración de la reproducción alimentaria de la sociedad mundial,

¹⁸ Sin dejar de ser multicausal el origen del reciente ascenso de los precios internacionales de los cereales —que resulta de una combinación de factores tan diversos como el oleaje de sequías generado por el calentamiento global, el *boom* de los agrocombustibles, la creciente demanda de alimentos de China e India, el aumento de los precios del petróleo o la especulación mediante *commodities*—, no cabe duda que su detonante central lo constituye la incapacidad autoalimentaria impuesta a múltiples naciones por la reconfiguración neoliberal. De ejercerse soberanía alimentaria, los Estados impactados por el ascenso de los precios internacionales de los cereales sencillamente podrían contrarrestarlo estableciendo otros precios nacionales para sus propios alimentos. En este sentido, la crisis alimentaria mundial conforma una de las expresiones más redondas del colapso o el agotamiento de la configuración neoliberal de la mundialización capitalista. Véase mi intervención en el marco de un debate organizado con base en entrevistas, además de a un servidor, al senador Antonio Mejía Haro (director de la Comisión de Evaluación del TLCAN) y los investigadores José Luis Calva e Ignacio Trigueros en R. Lemus [2008: 36-44].

una transición que redefine las posiciones en el mercado mundial alimentario. Diversos Estados han empezado a implementar políticas de control de su mercado con la perspectiva de garantizar su seguridad alimentaria. China, Rusia, Argentina, India, Ucrania, Kazajstán, Vietnam, Egipto y Camboya están reduciendo o cancelando sus exportaciones de granos. Los desenlaces, alcances y ritmos de esta nueva transición están por definirse, pero lo innegable es que la crisis alimentaria global contemporánea ha revelado límites inocultables del neoliberalismo como forma de la mundialización.

Es frente a la especificidad de nuestra era, marcada por la mundialización de la pobreza o la integración de un planeta de ciudades-miseria, que la polémica sobre la pobreza internacional necesita explorar la especificidad de cada posición para plantearse ir más lejos comprometiéndose con su efectiva superación histórica.

CONCEPCIONES DE LA POBREZA ANTE EL COLAPSO DEL CAPITALISMO NEOLIBERAL

En fecha reciente se ha desarrollado explícitamente el programa de lo que de modo certero cabe llamar la *crítica de la economía política de la pobreza*. En los avances —hasta ahora inéditos— de lo que será su máxima obra, *Ampliar la mirada*, Julio Boltvinik ha elaborado una exhaustiva tipificación de las concepciones contemporáneas de la pobreza que se construye desde una perspectiva fundamentada en la *trascendencia humana*. Se trata de un mirador que, a contrapelo del cinismo histórico de nuestra época, *redimensiona la conceptualización de la pobreza cuestionándola pero desde el horizonte del desarrollo de la riqueza humana*, es decir, que coloca como objetivo de su perspectiva no la superación unidimensionalizada de la pobreza extrema alimentaria, ni siquiera de la pobreza de múltiples necesidades básicas o de la —más amplia aún— pobreza económica, sino que se plantea la *superación de toda pobreza histórica social e individual*.

Avanzando a contracorriente de la mirada hegemónica del discurso del poder para concebir la pobreza, Boltvinik demuestra que la pobre-

za es irreductible a la dimensión del *estar*, que de ninguna manera se remite a un estado compuesto sólo por *pobreza de objeto*, por tanto, que la pobreza en la dimensión del estar siempre tiene su otro lado esencial y complementario en la dimensión del *ser*. Lo que significa que una concepción radical de la pobreza, una concepción que vaya a su raíz, tiene que cuestionar la *pobreza subjetiva*: la limitación represiva en la humanidad del sujeto tanto de sus necesidades como de sus capacidades, que asfixia y marchita potencialidades históricamente viables pero vencidas y cerradas. Esto permite reconocer que *la gran limitación del debate mundial contemporáneo en torno a la pobreza reside en que, en mayor o menor medida pero invariablemente, siempre se la unidimensionaliza reduciéndola, como si la humanidad del sujeto fuera irrelevante y no importara, al plano del estar.*

Al dotar de un nombre propiamente conceptual a su caracterización de las diversas posiciones que integran el debate mundial contemporáneo sobre la pobreza, Julio Boltvinik tituló ese trabajo “Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza”.¹⁹

Vista de fondo, esa proposición resulta conceptualmente correcta porque, del mismo modo que la economía política, la economía política de la pobreza asume como su fundamento la contradicción radical entre el contrasentido destructivo de la acumulación del capital y el sentido vital del proceso de reproducción social, sin intentar ir más allá o superarla, pretendiendo sólo moldear sus efectos depredatorios y guiarlos a partir de cambiar su forma.

Para Boltvinik, tres son las posiciones o enfoques principales contenidos en el panorama del debate mundial sobre la pobreza.

Si las ordenamos de manera lógica según los alcances de su reflexión conceptual tendríamos que decir que la primera es justo la que corresponde al *enfoque economicista dominante*. Fuertemente influido por la visión de la *mainstream economics*, este enfoque se caracteriza por colocar como su núcleo una conveniente sustitución del concepto de *necesidad* por una *noción subjetivista de utilidad*. A partir de introducir una noción que reduce y desvirtúa los requerimientos sociales a

¹⁹ J. Boltvinik [2007: 53-86].

una contingencia que deriva del deseo del consumidor individual, la *mainstream economics* desliza una concepción subjetivista del consumo que vuelve inasible el reconocimiento de aquello que será embestido por la modernidad capitalista, el sistema social de necesidades. Su impacto cercenador y regresivo no podrá explorarse justo porque los requerimientos son desfigurados de forma subjetivista.²⁰ Esta visión conforma la plataforma del enfoque economicista dominante —en el

²⁰ Desde su surgimiento con el marginalismo —equivocamente definido por muchos como “economía neoclásica” cuando, lejos de ser una renovación que reactualice el clasicismo, ante todo, constituye su negación radical justo por despreciar la teoría del valor-trabajo para sustituirla por la teoría del valor-consumo—, se ha instituido el olvido de lo socialmente necesario. Su concepción *subjetivista* —es decir, basada en una perspectiva del sujeto que lo reduce a un conjunto de apetencias (*wants*) o, lo que es lo mismo, de deseos psicologicistamente determinados— genera una *cómoda perspectiva inobjetiva no sólo de la concreción del sujeto y sus necesidades, sino también del objeto y del mundo natural*. Esto significa que para eludir el reconocimiento de la depredación y la alteración del mundo de la vida que genera la modernización capitalista de la técnica y del sistema de productos, la economía convencional requiere una *definición psicologicista de las necesidades que le permita imponer el olvido de la materialidad del valor de uso y el olvido de la naturaleza*. No es de ninguna manera menor que al interior mismo de la London School of Economics se desplegaran polarizados debates de biólogos de la altura de Lancelot Hogben con la economía convencional, oponiéndose desde las ciencias naturales al psicologiscismo subjetivista de la economía convencional propulsada por Hayek al señalar que los alimentos no debían definirse por sus cualidades físicas sino exclusivamente “en términos de las opiniones que los agentes económicos tuvieran acerca de ellos”; Hogben insistió en que “los economistas neoclásicos eran sencillamente ridículos [...] porque pensaban tener una teoría del consumo sin estudiar los orígenes de las necesidades humanas”. Su certero reproche revelaba que los economistas “neoclásicos” “*no se ocupaban de estudiar de manera real la relación entre necesidades humanas y recursos naturales*”. Naturalmente, a un biólogo no podía menos que resultarle inmediatamente irracional una teoría de las necesidades humanas que se niega a tomar en cuenta la especificidad material del cuerpo humano y de la relación metabólica sociedad/naturaleza. Aunque desliza un profundo límite derivado de su concepción biologicista de las necesidades, es decir, que no percibe el desarrollo histórico de la civilización que las produce, sustenta y enriquece, una crítica como la de Hogben es sin duda valiosa justo porque, desde un ángulo muy diferente al del discurso crítico histórico-materialista, sabe sacar a flote la perspectiva inmaterial de las necesidades que opera como plataforma de todo el sistema teórico de la economía convencional. Puede verse la síntesis de esta polémica en J. Martínez Alier y K. Schlüpmann [1991: 182, 185-186].

que Boltvinik ubica a Citro y Michael, Hagenaaers y uno de los más notorios representantes de la mirada del Banco Mundial, Martin Ravallion—, donde adquiere una forma de expresión caracterizada por el reemplazo de las necesidades por un nivel monetario de ingresos. En este enfoque no se trata sólo de que las fuentes de bienestar quedan unidimensionalmente reducidas a ingreso monetario, sino que el nivel de ingreso monetario no se traza a partir de la exploración del sistema concreto de necesidades sociales. En consecuencia la definición de pobreza se torna tautológica: la pobreza es no alcanzar una medida de ingreso para tener un “nivel de vida mínimamente adecuado” y no alcanzar ese “nivel de vida mínimamente adecuado” es no rebasar aquel nivel de ingreso. De este modo, conveniente y elusivamente, las necesidades concretas en juego nunca son especificadas.²¹

El segundo es el *enfoque convencional*, en el cual se incorporan las necesidades pero de modo tal que sobre ellas se ejerce una doble unidimensionalización. Primero, porque sólo se reconocen requerimientos que corresponden a una esfera del sistema social de necesidades: las necesidades son reducidas puramente al *nivel de vida*, que es justo el que corresponde sólo al proceso de reproducción económica del sujeto social, sin importar su florecimiento humano, esto es, el progreso histórico multidimensional y potencialmente ilimitado de las capacidades y necesidades concretas más allá de su función exclusivamente económica. Luego, además, en este enfoque las necesidades vuelven a ser recortadas dentro del campo que conforma el mismo nivel de vida, de suerte que sólo aparecen ciertas necesidades de objeto, además en sí mismas disminuidas. Resultado de este doble cercenamiento es que se mutila el sistema de necesidades al considerar apenas algunos fragmentos. Nunca se asumen todas las necesidades aunque fuera sólo del plano económico, por supuesto menos aún las que lo desbordan. Este enfoque —en el que Boltvinik ubica las visiones de Oscar Altimir

²¹ Boltvinik señala que Ravallion incluso admite que la función de gastos requerida no puede identificarse a partir de la demanda observada de los consumidores, de ahí que insista en juicios normativos externos para el trazado de la línea de pobreza. J. Boltvinik [2007: 71].

y la primera contribución de Amartya Sen junto con James Foster—, oscila comprendiendo una amplia gama que abarca desde la reducción de las necesidades económicas a la necesidad alimentaria hasta una apertura que incorpora un mayor abanico de necesidades económicas, pero se encuentra extendida y prioritariamente ocupado por versiones en las que la concepción del nivel de vida siempre resulta muy acotada y amputada.

Tanto frente al enfoque economicista dominante —que no se basa en el concepto de necesidad y lo sustituye por un cierto nivel de ingreso— como frente al enfoque convencional —que introduce las necesidades pero subordinándolas a una doble unidimensionalización—, el tercer enfoque consiste en lo que Boltvinik denomina *exploraciones fallidas de una nueva economía política de la pobreza*. Exploraciones que si bien intentan un abordaje multidimensional de las necesidades, se mantienen *sensu stricto* en el nivel de vida, circunscribiendo su horizonte de reflexión al plano de la pobreza económica. De hecho, una mirada más incisiva puede percibir que el límite más profundo de su perspectiva proviene de una aproximación incoherente o ambigua que atraviesa su comprensión del sistema social de necesidades justo cuando busca elaborar un acercamiento caracterizable por su evidente amplitud.

Dentro de este enfoque cabe ubicar el relevante trabajo de Peter Townsend y la segunda concepción preparada por Amartya Sen y James Foster. Por un lado, en la máxima obra de Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, se emplean en forma articulada seis decenas de indicadores de privación —que comprenden desde alimentación, vestido y vivienda hasta condiciones para trabajo, salud, educación e incluso el juego—, pero se insertan las necesidades en un *relativismo histórico* que fluctúa movilizándolo a la baja o el alza los requerimientos sociales dependiendo de la media de la satisfacción social. Lo que lleva al absurdo de suponer que la pobreza es menor en situación de guerra porque la media de la satisfacción decrece con la destrucción de los recursos. Además, desde esa perspectiva se incurre en una profunda incoherencia interna con el concepto de necesidades, ya que, pese a reconocerlo, la amplia gama de recursos se reduce a los ingresos co-

rrientes. Por otro lado, la segunda concepción elaborada por Amartya Sen y James Foster, en *On Economic Inequality*, reemplaza necesidades elementales por *capabilities*, término intraducible que no es sinónimo de capacidades concretas sociales e individuales puesto que alude a la capacidad económica para cubrir necesidades en función de los recursos monetarios de cada persona. De suerte que, a la hora de abrir el abanico de requerimientos sociales analizados, se desliza el concepto de necesidad pero oscurecido y debilitado por su elíptica definición desde las *capabilities*.²²

Como puede verse, la economía política de la pobreza constituye un horizonte de comprensión desde el que está cerrada la posibilidad de vislumbrar al sujeto humano como totalidad. Estos tres enfoques coinciden en que, pese a los diversos alcances de sus miradas, reducen la pobreza al nivel de vida y dentro de ella, esencialmente al plano del estar. En el mejor de los casos, cuando las exploraciones fallidas de una nueva economía política de la pobreza intentan ir más allá para abordar la pobreza en la dimensión del ser, la empresa fracasa porque el desarrollo tanto de las capacidades como de las necesidades concretas es visto en forma economicista, de suerte que sólo resulta relevante en tanto sirva para su subordinación al mercado laboral. Estas limitaciones tornan *pobre la actual concepción hegemónica de la pobreza*.

A contrapelo de ella, es decisivo insistir en un mirador iconoclasta que asuma la necesidad histórica de redefinir los fundamentos de la concepción de la pobreza haciendo estallar los límites que la circunscriben al nivel de vida, ya que sólo puede encararse de manera radical si se abre camino al libre despliegue auténticamente multidimensional del sujeto social, en síntesis, si el *florecimiento humano* pasa a ser la piedra angular de la perspectiva. Ésta es la tarea de la *crítica de la economía política de la pobreza*.

La divergencia entre la economía política de la pobreza y su crítica tiene como plataforma la evasiva o la asunción de la contradicción ra-

²² J. Boltvinik [2007: 72-75]. Como un adelanto de lo que será la obra *Ampliar la mirada*, esta discusión se desarrolla en J. Boltvinik [2008].

dical que enfrenta la legalidad de la modernidad capitalista contra el proceso vital de reproducción social. Mientras la economía política de la pobreza busca configurar de una u otra forma esta contradicción para impulsar el dominio moderno y así imprimirle determinada modalidad a la pobreza que éste acarrea, la crítica de la economía política de la pobreza toma postura a favor de la efectiva superación histórica de esta contradicción desde la vida de la humanidad; por eso el núcleo de la divergencia explota en la concepción de las necesidades.

Después de forjar una aproximación a lo socialmente necesario desde el principio de totalidad al unificar la perspectiva de los métodos de necesidades básicas insatisfechas y línea de pobreza, que permite explorar al mismo tiempo el impacto de la acumulación capitalista sobre la pobreza en clave de valor de uso y de valor, Boltvinik llevó mucho más lejos su empleo del principio de la totalidad con la invención y afinamiento del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). *Un método en extremo incómodo para el discurso del poder contemporáneo justo porque constituye la aproximación estadística más elaborada a la totalidad del sistema social de necesidades.* La riqueza del alcance del MMIP consiste en que, rebasando sin duda la mutilación del sistema de necesidades a fragmentos, además muy disminuidos, explora la captación de la totalidad de necesidades tanto en el plano del estar como del ser. Aunque todavía se mueve sólo en la esfera del nivel de vida. Su aproximación a lo socialmente necesario desborda la necesidad de objeto e incluye múltiples factores para el desarrollo de las capacidades y necesidades, pero si bien las necesidades son vistas de modo multidimensional y totalizador, se delimitan en función de la esfera puramente económica de la vida social. Expresiones de esa perspectiva son que la educación es considerada para la capacitación económica de la fuerza de trabajo o que incluso una variable tan radical como el tiempo libre cuenta para el despliegue del trabajo doméstico socialmente necesario para la reproducción del sujeto concreto o para la distracción funcional a la recuperación de la capacidad laboral. Ahora que Boltvinik está desarrollando la crítica de la pobreza desde el mirador del florecimiento humano, su perspectiva del tiempo libre se ha acercado profundamente a una mirada histórica como la de Marx,

de ahí que su concepción de la necesidad incluya pero desborde el reino de la economía.²³

En los *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*, Karl Marx desarrolla una concepción del tiempo libre regida por la esperanza histórico-material. Rebasando su identificación con tiempo dedicado a una inactividad inútil u ociosa, demuestra que *el tiempo libre es el fundamento para el ejercicio y el desarrollo de la libertad*. Al generar tiempo libre con base en la reducción de la jornada laboral, y ésta es la promesa central de la modernidad, el progreso tecnológico y civilizatorio que lo soporta permite que ese tiempo sea dedicado al desarrollo soberano y multidimensional tanto de las necesidades como de las capacidades humanas.²⁴

La crítica a la pobreza contemporánea desde el florecimiento humano como mirador iconoclasta ha superado el límite de la concepción circunscrita al nivel de vida y abre el cuestionamiento radical a la pobreza moderna desde la riqueza global de la humanidad.

Al llegar hasta aquí la tipificación de las concepciones contemporáneas de la pobreza parecería que la clasificación estuviera concluida, que se llegara a un punto de redondeo donde ya no hubiera más tarea que hacer en lo que a ese ordenamiento corresponde. Sin embargo, todavía es necesario lanzar desde otro ángulo la mirada sobre esta clasificación. Un ángulo de ningún modo contrapuesto sino complementario al del florecimiento humano como mirador y que se articula orgánicamente con la crítica de la economía política de la pobreza.

Mientras, por un lado, Boltvinik ha clasificado las concepciones de la pobreza con base en las necesidades y el florecimiento humano para cuestionar el modo en que son objeto de cercenamientos y unidimensionalización, incluso podría decirse mientras ha elaborado la crítica de la pobreza presente o actual desde una esperanza de futuro, por otro, es necesario caracterizar las concepciones de la pobreza en fun-

²³ He desarrollado mi periodización de la evolución crítica del pensamiento de Boltvinik mostrando el vínculo de la economía moral con la dimensión histórico-cultural o histórico-moral de las necesidades, el valor de uso y el reino de la libertad en L. Arizmendi [2007: 106-114].

²⁴ K. Marx [1982: 447-448, 349-352].

ción del sentido que cada una de ellas imprime a su intervención sobre el capitalismo contemporáneo y sus formas factibles, esto es, *a partir de su toma de posición ante las configuraciones históricas del capitalismo y de las encrucijadas en juego para el siglo XXI*.

Más aún, es innegable que la gran crisis en gestación en estos tiempos nos obliga a especificar las diversas configuraciones históricas factibles para reconocer la complejidad de las disyuntivas en curso y escudriñar la relación que con éstas guardan las concepciones contemporáneas de la pobreza.

Al lanzar una mirada panorámica retrospectiva a la historia capitalista para obtener lecciones prospectivas sobre las encrucijadas que encara este siglo, podríamos decir que son tres las formas o configuraciones que el capitalismo puede imprimirse a sí mismo.

Una es la configuración que con propiedad cabe llamar *liberal*. Constituye una forma en la que, ante la violencia económica que rige el modo de operar de la modernidad y la acumulación capitalistas, se responde con una configuración del Estado que lo funcionaliza para realizar intervenciones en el ámbito económico, político e internacional que, de alguna manera, sirvan como contrapeso frente a la violencia material y la masificación de la pobreza. Justo por eso, explorando desplegar adecuadamente esta efectividad moduladora para controlar la *rapport de forces* en la confrontación clasista y contener la revuelta hacia la que son impelidas lo que se puede denominar las “clases peligrosas”, la forma liberal de la modernidad capitalista en el curso de su historia se ha caracterizado por Estados que buscan incrementar el estándar de vida de su sociedad nacional, que impulsan el sufragio con procesos electorales para definir la sucesión gubernamental con el fin de propiciar estabilidad política y que, ante el sistema de Estados, defienden una u otra forma de soberanía e identidad nacional.

Mediante la periodización de su desarrollo, su crisis y su funcionalidad histórica, Wallerstein ha demostrado que, después de haber servido entre 1848-1914 para “domesticar a las clases trabajadoras de la zona centro” y de luego dirigirse entre 1917-1989 a “domesticar el Sur”, el colapso contemporáneo del liberalismo, con su desplazamiento

por un Estado equívocamente llamado “neoliberal”, proyecta el arribo del capitalismo histórico a una compleja situación en la que, justo cuando la masificación de la pobreza y la exclusión característica de Europa Occidental a mediados del siglo XIX ha logrado reactualizarse pero con una nueva medida histórica a escala mundial, el capitalismo ha cruzado el fin del siglo XX y el comienzo del siglo XXI quedándose sin su “estabilizador esencial”: el Estado liberal.²⁵

La otra configuración que se puede observar al lanzar la mirada a la historia de la mundialización capitalista es la forma que cabe llamar *cínica*. Cínica es una configuración en la cual la modernidad capitalista retira la intervención del Estado como contrapeso ante la violencia anónima inmanente a su legalidad económica, de ningún modo para conducir la historia hacia la conformación de un “Estado mínimo”, menos aún para generar su derrumbe, sino, justo en sentido opuesto, para fortalecerlo pero a partir de reconfigurarlo convirtiéndolo en un *Estado autoritario*. Un Estado, sin la menor duda, encargado de seguir interviniendo en la economía pero para garantizar en forma opresiva y vertical el traslado del centro de mando hacia las fuerzas del capital privado nacional y, ante todo, transnacional. El “libre juego de las fuerzas del mercado” es la consigna de una forma de la modernidad capitalista que despliega sin restricciones sus efectos destructivos y mutiladores sobre el proceso de reproducción social.²⁶ En este sentido, *laissez faire laissez passer* como principio de organización epocal no significa otra cosa más que el mercado defina los heridos y los muertos. En consecuencia, en tanto, más que abandonar, reniega de intervenciones económicas y políticas para elevar el estándar de vida e, incluso, en tanto cede al traspaso de la soberanía minándosela al Estado-nación para concederla a los centros de poder del mercado planetario, lo que la historia de la vuelta de siglo denominó “neoliberalismo” en esencia conformó una configuración antiliberal de la mundialización capitalista. “Neoliberalismo”, más que un término lleno de imprecisión, es un término cargado de demagogia.

²⁵ I. Wallerstein [1996: 231-249].

²⁶ B. Echeverría [1998: 94-105].

La última configuración factible de la modernidad capitalista es la que cabe llamar *fascista*. Fascista es una forma del capitalismo que no sólo ha abandonado la veleidad modernista de pretender imprimirle un sentido “benefactor” y “social” al Estado, ni siquiera es suficiente para definirla plantear que dejaría actuar irrestricta y espontáneamente la violencia anónima de la acumulación del capital. Fascista, en esencia, es una forma que suma o añade a la violencia económica anónima una honda violencia política de orden destructivo para volver la violencia capitalista radicalizada su *modus faciendi*. Con ella el Estado se configura como una institución dirigida a garantizar el acceso a la prosperidad y el confort para una élite a cambio de hacer valer por la fuerza la exclusión, la represión e incluso la franca destrucción de la reproducción de otros segmentos de la población social.²⁷ Constituye una forma que justo por unificar estas violencias de dos órdenes, la económica y la política-destructiva, configura la modernidad capitalista como devastación.

Éstas —la forma liberal, la forma cínica y la forma fascista— integran las tres configuraciones factibles de la modernidad en el capitalismo. Si se mira retrospectivamente la historia del siglo xx puede reconocerse que la crisis del 29 detonó el funcionamiento de la forma fascista, aunque también de la forma liberal, que sobre la destrucción lograda con la guerra tuvo con la reconstrucción tecnológica la plataforma adecuada para redinamizar la tasa de ganancia internacional y brindar a la acumulación el auge de los “treinta gloriosos”. Pero, desde la conclusión de este auge, la mundialización capitalista se volcó sobre su configuración cínica. Ésa es la forma de la mundialización que en estos tiempos ha experimentado su colapso o agotamiento histórico.

²⁷ “Si el Estado autoritario es el que ejerce la violencia destructiva, ésta es elogiada sin reservas por el discurso neoliberal; se trataría, para él, de una violencia dialéctica; como si la Sociedad no pudiera más entregar a la desgracia y la muerte a una parte de sí misma con el fin de rescatar de la crisis y la barbarie al resto, y garantizarle la abundancia y la civilización. Cuando su elogio es pasivo, el discurso neoliberal es simplemente un discurso cínico; cuando lo hace de manera militante se vuelve un discurso inconfundiblemente fascista”. B. Echeverría [1998: 117].

Un colapso ante el que resulta decisivo no suponer que este giro abrupto impuesto por la fuerza de las cosas que ha puesto en jaque al cinismo histórico es sinónimo de una presunta victoria indetenible de la transición hacia un reordenamiento neokeynesiano del capitalismo —ya que no se puede decir propiamente neoliberal después del prolongado desvirtuamiento de este término—. Lo que estamos viviendo con el estallido de la crisis más compleja de la historia del capitalismo es la intensificación de un choque, que de hecho ya estaba en curso desde el fin del siglo pasado, entre dos tendencias históricas que ante los límites de la configuración cínica del capitalismo presionan y combaten, una por impulsar una *transición neokeynesiana*, otra por generar una *transición neofascista*, en el reordenamiento del capitalismo mundializado.

Se trata, en efecto, de neokeynesiano porque el proyecto de reordenamiento de la acumulación no puede remitirse a las formas de estímulo de la demanda efectiva, tanto en el consumo como en la producción, implementadas el siglo pasado. Ahora que como resultado del cinismo histórico tenemos la crisis alimentaria global y la mundialización de la pobreza, más aún, ahora que el estallido de la nueva gran crisis económica en la historia del capitalismo explota yuxtaponiéndose con el colapso o el agotamiento de la forma cínica de la mundialización, a la vez que se encuentra en curso la crisis ambiental y el sobrecalentamiento planetario —lo que complejiza sumamente el escenario ya que está por definirse quién cubrirá los gastos de reequilibrio ecológico de la Tierra, si el Sur y/o el Norte, si los pobres y/o los ricos—, una reconfiguración neokeynesiana requiere presentar nuevas propuestas de reordenamiento del capitalismo ante todas estas dimensiones de la crisis global.

En paralelo, se trata en efecto de neofascismo porque la versión hitleriana del *planet management* no puede reeditarse en el siglo XXI reproduciendo su forma antisemita del siglo pasado y quizás tampoco se constituyan campos de concentración puesto que, como padeció la Alemania nazi, con ellos se clava la fuerza de trabajo en ciertas zonas y determinadas ramas no prioritarias y se cancela la movilidad que el capitalismo necesita que aquélla despliegue para seguir los viajes de las

inversiones de una rama a otra en la economía mundial. Sin embargo, es inocultable que la esencia del nazismo se viene reactualizando, pero bajo una nueva modalidad histórica. La violencia político-destructiva del *planet management* nazi puede verse reeditada en la promoción de la xenofobia y la militarización de fronteras estatales como respuesta a la migración laboral Sur-Norte suscitada por la mundialización de la pobreza. Asimismo, puede mirarse en la ofensiva sostenida contra las etnias en diversas zonas de biodiversidad estratégica por las corporaciones que subordinan real y monopolizan capitalistamente la biotecnología moderna. Más aún, adquiere su mejor forma de expresión en la promoción y justificación de guerras asimétricas en las que Occidente busca apoderarse de manera violenta de los recursos energéticos de Medio Oriente. Lo que no significa que en el siglo XXI los riesgos de una confrontación militar Norte-Norte estén cerrados o que incluso los riesgos de guerra nuclear estén infaliblemente dejados atrás. Al revés, conforme avance la necesidad de destrucción tecnológica que la mundialización capitalista ineludiblemente requiere asumir para contrarrestar su crisis global contemporánea, los riesgos de confrontaciones militares en el siglo XXI definirán sus alcances.²⁸

Si las concepciones contemporáneas de la pobreza se clasifican en función de su toma de posición histórica ante las encrucijadas en curso para la definición de los rumbos de la mundialización en este siglo, entonces, considero que podríamos reordenarlas y caracterizarlas en cuatro posiciones.

La primera, que corresponde a la visión hegemónica a nivel mundial en las últimas décadas, es la *concepción cínica de la pobreza*. Esta concepción tiene su visión paradigmática en el punto de vista del Banco Mundial. Constituye una concepción en la cual las necesidades son interesadamente eludidas no nada más para dotarse de un campo visual que permita manipular las cifras y escamotear la auténtica magnitud de la pobreza mundial. Más lejos que sólo eso, el trazado de la línea de pobreza extrema en un ingreso equivalente a un dólar por día

²⁸ Sobre la tendencia hacia una transición neofascista de la mundialización, véase C. Amery [2002] y mi polémica con él en L. Arizmendi [2003].

permite ubicar la presencia de procesos de reproducción en los que la sociedad no cuenta con las mínimas condiciones económicas siquiera para adquirir *alimentos crudos*, es decir, tiene por sentido explorar sobre el orbe aquellos puntos en que la reproducción social ha llegado a una *auténtica situación límite* con la que *la sobrevivencia puramente física o animal está dejando de ser viable y se está en riesgo inminente de perecer*. Inspeccionar y ubicar los focos rojos de esta situación límite resulta central para la configuración cínica del capitalismo justo porque *le permite implementar estrategias de contención de potenciales explosiones políticas*.

Aunque en la concepción y medición de la pobreza por los Estados “neoliberales” se abre un poco más el abanico y se considera a nivel mínimo otras necesidades elementales, *lo que caracteriza el sentido de la concepción cínica de la pobreza es que con su perspectiva no se trata de superarla históricamente, sino, más bien, de refuncionalizar los programas de combate contra la pobreza operativizándolos como programas de contención y combate contra los pobres*.

La segunda posición corresponde a una *concepción protofascista e incluso abiertamente neofascista de la pobreza actual*. Protofascista es aquella concepción que con dificultad se encuentra en algún lado escrita pero que se despliega prácticamente en los hechos, como primera modalidad capitalista de respuesta con violencia política destructiva canalizada de forma táctica y temporal ante las protestas que suscitan las situaciones límite instaladas por la actual violencia cínica. En la historia reciente su ejemplo lo brinda la violencia con que, para garantizar las ganancias extraordinarias de las transnacionales y los especuladores, algunos Estados contestaron a las protestas que provocó la crisis mundial alimentaria, cerrando agresivamente el acceso que mediante la movilización caótica ciertos grupos intentaban abrirse a los alimentos.²⁹ La diferencia entre

²⁹ Este *modus faciendi* del capitalismo cínico que incuba protofascismo contrasta con las respuestas del Estado inglés en la acumulación originaria del capital cuando, en el siglo XVIII, el ascenso de los precios del trigo y el pan hacía estallar los motines de subsistencia en la multitud. Éste, que fue el acontecimiento histórico que motivó la elaboración de la “economía moral” por E. P. Thompson, es descrito por él mismo en los siguientes términos: “Es posible detectar en casi toda acción de masas del siglo XVIII

ésta y una concepción abiertamente neofascista reside en que ésta impulsa la franca promoción de la violencia política de orden destructivo como principio reordenador global del capitalismo. Su postulado central consiste en que asegurar el acceso al confort y la opulencia para una parte de la sociedad planetaria, ante todo para la sociedad occidental, ineludiblemente exige que otras sociedades del orbe deban ser sometidas bajo la violencia militar con el objetivo de contener la inestabilidad política que acarrea la combinación contemporánea de la devastación producida por la miseria extrema, la crisis ambiental internacional y las epidemias. En este sentido, para ella, la democracia y la paz no sólo no constituyen formas que ofrezcan esta garantía, incluso pueden ser un obstáculo para lograrla. En consecuencia, la *manu militari* y la guerra tienen que asumirse como fundamento irrenunciable del progreso del siglo XXI.³⁰

La tercera posición, en contraste con las dos previas, corresponde a una concepción liberal que en sus mejores ponentes, genuinamente interesados en elevar el estándar de vida de las naciones llevando cada vez a un nivel más alto su asunción, se sostiene a contrapelo de la catás-

alguna noción legitimadora[...] Los hombres y las mujeres que constituían la multitud creían estar defendiendo derechos o costumbres tradicionales y, en general, que estaban apoyados por el amplio consenso de la comunidad. En ocasiones este consenso se veía confirmado por cierta tolerancia por parte de las autoridades, pero, en la mayoría de los casos, el consenso era tan marcado y enérgico que anulaba las motivaciones de temor o deferencia[...] Si el mercado fue un campo de batalla de la guerra de clases en la misma medida en que llegaron a serlo la fábrica y la mina durante la Revolución Industrial, entonces la amenaza del motín afectaría la situación total del mercado, no solo en años de escasez, sino también en años de cosecha media, y no sólo en pueblos destacados por su susceptibilidad al motín sino también en aldeas donde las autoridades deseaban preservar una tradición de paz[...] El motín era una calamidad. El 'orden' que podía seguir tras el motín podía ser una calamidad aún mayor. De aquí la ansiedad de las autoridades por anticiparse al suceso o abortarlo con rapidez en sus primeras fases, por medio de su presencia personal, por exhortaciones y concesiones". E. P. Thompson [2002: 365, 404-405].

³⁰ Cada vez más, la promoción abierta de la violencia política de orden destructivo se ha venido planteando explícitamente en tiempos recientes. Una de las manifestaciones más nítidas de la tendencia que empuja por una reconfiguración neofascista puede verse en los textos de Robert Kaplan —hermano de Lawrence Kaplan, quien ha sido director de Operaciones de la CIA—, en especial, R. Kaplan [2003].

trofe suscitada por el “neoliberalismo” y parte del reconocimiento de su tendencia histórica a generar una forma de mundialización crecientemente inestable. Amartya Sen, Peter Townsend y, más aún, la visión de *The Challenge of Slums* se posicionan contribuyendo a este mirador que integra la *concepción liberal de la pobreza en el siglo XXI*.

Aunque son profundas las asimetrías entre estas tres concepciones al tomar posición frente el cinismo histórico y la encrucijada que conforma el choque entre la tendencia que empuja por una transición neokeynesiana y la que presiona por una transición neofascista en la mundialización, ninguna ve más allá de las configuraciones del capitalismo, lo que acarrea consecuencias tanto en su visión como en su estrategia sobre la pobreza de primer orden.

LAS ESTRATEGIAS DE DESMERCANTIFICACIÓN Y SOBERANÍA COMO ALTERNATIVA

Una cuarta posición en el debate mundial contemporáneo corresponde a lo que cabe denominar una *concepción transccapitalista de la pobreza*. Constituye una perspectiva cuyo sentido se niega a mirar como “normal” la profunda anormalidad que significa la crisis históricamente instalada por la acumulación capitalista contra el proceso de reproducción social y que, por eso, no escamotea el reconocimiento de lo lejos que ha llegado la embestida lanzada por aquélla sobre éste en las últimas décadas. A contrapelo de la era de mundialización de la pobreza, interviene interesada primero en comprender la radicalidad del cercenamiento y la devastación contemporánea del sistema social de necesidades y capacidades, para hacer de su evaluación plataforma del diseño de estrategias comprometidas con su trascendencia. Con la vuelta de siglo, esta concepción lucha por abrir camino hacia una efectiva y creciente *desmercantificación del proceso de reproducción social*, que demanda la *afirmación de la soberanía política del sujeto concreto* con el objetivo de liberar condiciones históricas que propicien el florecimiento del género humano.

Desmercantificación es el nombre de un proyecto estratégico que ha adquirido diversas versiones entre las concepciones liberal y transcapitalista de la pobreza. Cuando el liberalismo toma posición a favor de la desmercantificación apunta a una configuración de los sistemas legales y el Estado que asegure derechos socialmente reconocidos como inapelables —como el derecho a la salud o el derecho a la educación—; más aún, cuando en la era de la mundialización de la pobreza plantea medidas desmercantificadoras lo hace para contrarrestar situaciones límite como las padecidas por la pobreza infantil.³¹

En cambio, cuando la concepción transcapitalista de la pobreza toma posición a favor de la desmercantificación necesariamente tiene que ir más allá del proyecto del Estado social del siglo XXI. Sin ser irrelevante semejante conquista, la concepción transcapitalista tiene que formularse intervenir en la *rapport de forces* de la lucha contemporánea de clases para *impulsar en forma táctica diversas formas germinales de ingresos sociales no mediados por el mercado, garantizados incondicionalmente por el Estado para todos, con el objetivo de avanzar en forma creciente y estratégica hacia la desmercantificación total del proceso de reproducción social.*

Aquí es donde adquiere su mayor relevancia el debate de años recientes en torno al *ingreso ciudadano universal* —también denominado *basic income* o renta básica—. De ningún modo la lucha por el ingreso ciudadano universal se embarca en la integración de un Estado paternalista. Justo de lo que se trata es de instaurar nuevas formas de reproducción que regresen a la nación importantes porcentajes de su propio

³¹ Llevando más lejos la propuesta del impuesto Tobin, formulada en los setenta y recuperada en el informe del PNUD de 1994, Peter Townsend diseñó en fecha reciente la propuesta de un impuesto a las transacciones internacionales de divisas para integrar un fondo administrable por la ONU con la finalidad de canalizar, a través de la desmercantificación, recursos para el combate a la pobreza infantil en el mundo. Según él, este proyecto podría implementarse bajo distintas formas y por etapas en los países en desarrollo, concentrándose en los infantes severamente discapacitados y buscando sentar los cimientos para ulteriores sistemas de seguridad social, a fin de impulsar una estrategia genuinamente comprometida en alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio en beneficio de los niños. Véase en P. Townsend [2008-2009: 5-22] la traducción que, junto con Víctor Corona, realizamos.

producto interno bruto, contrarrestando su apropiación a través del mercado por la acumulación capitalista. *Constituye una vía transcapitalista de combate a la pobreza y, más lejos aún, de fomento de la riqueza humana, puesto que apunta a asumir la dimensión histórico-cultural o histórico-moral sin mercantificación ni venta de la fuerza de trabajo.*

Con él, *la forma valor del trabajo necesario para producir los medios de consumo sociales podría comenzar a erosionarse hasta llevarla a estallar.* En *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, André Gorz sostiene que la multiactividad desmercantificada conforma una fuerza de gran impacto para salir de la sociedad salarial.

La necesidad imperiosa de un ingreso suficiente y estable es una cosa; la necesidad de actuar, de obrar, de medirse con los otros, de ser apreciado por ellos es una cosa diferente[...]. El capitalismo asocia sistemáticamente las dos, las confunde y funda sobre esta confusión el poder del capital[...]. Como la producción social (la de lo necesario y lo superfluo) exige cada vez menos “trabajo” y distribuye cada vez menos salarios, se vuelve cada vez más difícil procurarse un ingreso suficiente y estable por medio de un trabajo pago[...]. A todas luces, el remedio para esta situación no es “crear trabajo”, sino repartir mejor todo el trabajo socialmente necesario y toda la riqueza socialmente producida[...]. Lo que el capitalismo ha confundido de manera artificial podría ser disociado: el derecho a un ingreso suficiente y estable ya no tendría que depender de la ocupación permanente y estable de un empleo.³²

Es fundamental percatarse que el siglo XXI está colocado en un nuevo tiempo histórico en el que, en definitiva, se ha alcanzado ya la mundialización del sistema de fábricas automatizadas. *La conversión de la técnica moderna en técnica planetaria dota nuestra era de potencialidades antes inéditas a nivel mundial.* Este escenario que reedita el contexto europeo de 1848 pero ahora a escala planetaria, justo porque el más elevado de-

³² A. Gorz [2003: 83]. Acerca del debate marxista en torno a esta importante obra poco discutida en nuestro país, debe verse la evaluación realizada por Antonio Negri que publicamos incluso antes de que el libro de Gorz se editara en español: A. Negri [1998: 94-99].

sarrollo de la técnica moderna ha sido conducido por trayectos de masificación de la pobreza, cuenta con la base material que ofrece la técnica planetaria para abrir formas de reproducción inéditas. *Ésta es la plataforma epocal de una concepción transcapitalista de la pobreza.*

Giovanni Arrighi ha demostrado que ahora que con el siglo XXI se ha alcanzado la industrialización de todo el mundo, la promesa tan difundida desde hace mucho de que la industrialización iba a traer consigo el mejoramiento de los niveles de vida para los países en desarrollo se estampa contra su incumplimiento. Agudizándose cuando se analizan ciertas regiones o determinados países, el promedio global de la polaridad en la distribución mundial del ingreso aún es el mismo que hace medio siglo,³³ lo que deriva de la estructura jerárquica de poder de la técnica planetaria, que ha abierto más todavía la brecha económica Norte-Sur. No obstante, el hecho de que la gran industria sea efectivamente mundial significa que en nuestra era existen oportunidades históricas que antes no tenían viabilidad.³⁴

³³ Véase G. Arrighi [2008: 5-17].

³⁴ Precisamente esto es lo que no logra ver uno de los principales polemistas de Gorz, Pierre Rosanvallon, que, sin percatarse que justo de lo que se trata es de hacer estallar la forma del valor como salario y que este ingreso ni siquiera equivale a una forma de salario indirecto puesto que eso exige como su premisa ineludible la mercantificación de la fuerza laboral, insiste en que la estrategia del ingreso ciudadano universal responde a la “tentación de asalariar la exclusión” y que llevaría a una “sociedad de indemnización”. P. Rosanvallon [1999: 116-119]. Su proyecto de repensar el derecho al trabajo en lugar de un derecho incondicional al ingreso, bloquea el aprovechamiento que, desde dentro del capitalismo pero contra él, Gorz busca impulsar de las potencialidades de la técnica moderna. El principio a cada quien según su necesidad con el que Karl Marx en la *Crítica al programa de Gotha* caracteriza el comunismo como forma ulterior al socialismo, que se regiría según el principio a cada quien según su capacidad, responde a que la reestructuración anticapitalista de la técnica moderna ya habría superado la escasez y, por tanto, podría revolucionar la relación entre el reino de la necesidad y el reino de la libertad. Lo importante y crucial para nuestro tiempo consiste en que una estrategia transcapitalista hoy no tiene que esperar el futuro, sino que tiene y puede producirlo. Y producirlo a partir de explotar *hic et nunc* las potencialidades contemporáneas de la modernidad mundializada impulsando reordenamientos históricos que erosionen y desestructuren todas las formas del valor-capital (la ganancia industrial, la ganancia comercial, la tasa de interés y la renta de la tierra), pero, ante todo, la mercantificación de la fuerza de trabajo.

Frente a la complejidad de la nueva crisis mundial en gestación es muy importante que la conciencia social empiece a reconocer la potencialidad de oportunidades históricas frescas y se percate de la viabilidad de lo que el sociólogo estadounidense Eric Olin Wright califica como “utopías reales”.³⁵ Conforme sus mayores efectos desestabilizadores avancen, esta crisis no sólo traerá consigo riesgos sino efectivamente oportunidades. La necesidad creciente de asumir estrategias alternativas va a estar en el escenario.

En este sentido, frente a la crisis alimentaria mundial que requiere ser contrarrestada no con más “libre comercio” sino con políticas de seguridad nacional, el ingreso alimentario universal —que, sin desplazarlos, tendría que constituir un derecho superior al de la salud y la educación obligatoriamente proporcionables por el Estado— puede convertirse en el detonante de una comprensión social creciente de la oportunidad histórica que significaría el ingreso ciudadano universal.

Pero avanzar hacia el control soberano de la distribución de la riqueza nacional exige contrarrestar el fundamento de la mundialización de la pobreza. No para revertir la derrota del doble monopolio defensivo antes detentado por los Estados de la periferia con el objetivo romántico de reinstaurar un capitalismo nacionalista, sino para avanzar en dirección al control socialmente soberano de la plataforma tecnológica y los recursos naturales estratégicos de la nación en tanto soporte de una amplia estrategia de desmercantilización histórica.

Como puede verse, en el siglo XXI la crítica de la economía política de la pobreza tiene mucho por andar.

REFERENCIAS

- Amery, Carl [2002], *Auschwitz, ¿comienza el siglo XXI?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arizmendi, Luis [2007], “El florecimiento humano como mirador iconoclasta ante la mundialización de la pobreza”, *Desacatos*, núm. 23, México, CIESAS Occidente, enero-abril.

³⁵ E. O. Wright [2006].

- Arizmendi, Luis [2003], “La globalización como mito y simulacro histórico”, segunda parte, *eseconomía*, núm. 3, México, ESE-IPN.
- Arizmendi, Luis y Julio Boltvinik [2007], “Autodeterminación como condición de desarrollo en la era de mundialización de la pobreza”, *Mundo Siglo XXI*, núm. 9, México, CIECAS-IPN, verano.
- Arrighi, Giovanni [2008], “Globalización y desarrollo desigual”, *Mundo Siglo XXI*, núm. 13, México, CIECAS-IPN.
- Arrighi, Giovanni y Beverly Silver [2005], “Trabajadores del norte y el sur”, *Eseconomía*, núm. 5, México, ESE-IPN.
- Banco Mundial [2001], *On the urbanization of poverty*, World Bank Policy Research Working Paper, núm. 2586, julio.
- Boltvinik, Julio [2007], “Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza”, *Desacatos*, núm. 23, México, CIESAS Occidente.
- Boltvinik, Julio [2008], “Evaluación crítica del enfoque de *capabilities* de Amartya Sen” (primera y segunda partes), *Mundo Siglo XXI* núms. 13 y 14, México, CIECAS-IPN.
- Central Intelligence Agency [2002], *The World Factbook*, Washington DC, Central Intelligence Agency.
- Davis, Mike [2006], *Planet of slums*, Nueva York, Verso.
- Echeverría, Bolívar [1994], *Circulación capitalista y reproducción de la riqueza social*, Ecuador, Nariz del Diablo/UNAM.
- Echeverría, Bolívar [1998], *Valor de uso y utopía*, México, Siglo XXI.
- Gorz, André [2003], *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, Barcelona, Paidós.
- Gottmann, Jean [1961], *Megalopolis, The urbanized northeastern seaboard of the United States*, Cambridge Mass., MIT Press.
- Kaplan, Robert [2003], *La anarquía que viene. La destrucción de los sueños de la guerra fría*, Barcelona, Colección Sine Qua Non, B. Ediciones.
- Lemus, Ricardo [2008], “Crisis alimentaria global”, *Conversus* núm. 73, México, IPN.
- Marini, Ruy Mauro [1979], *Dialéctica de la dependencia*, México, Era.
- Martínez Alier, Joan y Klaus Schlüpmann [1991], *La economía y la ecología*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Marx, Karl [1975], *El Capital*, tomo I, vol. 2 y 3, México, Siglo XXI.
- Marx, Karl [1982], *Grundrisse*, libro I, México, Siglo XXI.
- Negri, Antonio [1998] “Miserias del presente, riqueza de lo posible de Andrés Gorz”, *economía siglo XXI*, México, ESE, IPN.
- Nigel, Harris [1987], *The end of the third world*, Harmondsworth, Penguin.
- Otchet, Amy [1999], *Lagos: Código de supervivencia*, Sumario de El Correo UNESCO.

- Ravallion, Martin [2007], "Pobreza en la urbe", *Finanzas y Desarrollo*, Revista del FMI, septiembre.
- Rosanvallon, Pierre [1999], *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- Sassen, Saskia [1991], *The global city: New York, London, Tokio*, Princeton University Press.
- Sassen, Saskia [2006], *Cities in a world economy*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Sen, Amartya y James Foster [1997], *On economic inequality*, Nueva York, Clarendon Paperbacks, Oxford University Press.
- Thompson, E.P. [2002], "La economía moral de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII", *Obra esencial*, Barcelona, Crítica.
- Townsend, Peter [1979], *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Townsend, Peter [2008-2009], "La abolición de la pobreza infantil y el derecho a la seguridad social: ¿un modelo posible para la ONU de beneficio a los niños?", *Mundo Siglo XXI*, núm. 15, México, CIECAS-IPN, invierno.
- UN-Habitat [2003a], *Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium?*, Nueva York, UN-Habitat.
- UN-Habitat [2003b], *The challenge of slums, global report on human settlements 2003*, Estados Unidos, Reino Unido, Earthscan Publication Ltd.
- UNPD [2004], "Timeline: when will the millennium development goals be achieved if progress does not accelerate?", *Human Development Report 2004*, Nueva York, UNPD.
- Wallerstein, Immanuel [1996], "El colapso del liberalismo", *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI.
- Wright, Erik Olin et al. [2006], *Redesigning distribution: basic income and stakeholder grants as cornerstones of a more egalitarian capitalism*, volume V, Real Utopias Project Series, Londres, Verso.



2. POBREZA E IGUALDAD

Paulette Dieterlen Struck¹

INTRODUCCIÓN

La situación de México respecto de la pobreza es trágica. Unas mediciones llevadas a cabo en 2002 nos muestran esta situación; se detectaron tres niveles de pobreza: la alimentaria, la de capacidades y la de patrimonio. De 100 millones de habitantes, dentro del primer nivel se encuentran 24.2 millones de mexicanos que perciben un ingreso menor a 20 pesos diarios en las ciudades y 15 pesos en las zonas rurales, son aquellos que no tienen ni para comer; en el segundo nivel se hallan 31.9 millones de personas que perciben 24 pesos diarios en las zonas urbanas y 18 en las rurales, cuyo ingreso es insuficiente para alimentarse, educarse y asistir al médico; por último, en el tercer nivel existen 53.7 millones de individuos que perciben ingresos de 41 pesos diarios en las ciudades y 28 en las zonas rurales, a quienes no les alcanza para alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte y educación.²

Si bien ha existido un gran número de políticas públicas para combatir la pobreza, lo que parece no tomarse en cuenta es el estado de la desigualdad en la que se encuentra nuestro país. Numerosos estudios, como los realizados por Fernando Cortés,³ muestran que no existe un

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM

² Cfr. Cecilia González “Pretenden garantizar mínimo de bienestar”, *Reforma*, México, miércoles 14 de agosto de 2002, p. 6A.

³ Cfr. Cortés Fernando, “El ingreso y la desigualdad en su distribución en México”, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/112/1120350> (consultado el 18 de octubre de 2008).

verdadero combate a la pobreza si no se atiende el problema de la desigualdad. Por otro lado León Bendesky afirma que:

En México, por ejemplo, además de tener mediciones a partir de establecer la línea de pobreza, con las limitaciones que esto tiene, se cuenta con datos sobre la distribución del ingreso que se genera. Así, sabemos que 10 por ciento de los hogares, o sea, alrededor de 2.6 millones de ellos o 10.6 millones de personas, concentran una tercera parte del ingreso total. Si tuviéramos la medición por cada uno por ciento de los hogares, dicha concentración será mucho más elevada. En el otro extremo, 10 por ciento de los hogares más pobres concentra apenas 1.5 por ciento del ingreso.⁴

Por ello es necesario estudiar la desigualdad desde varios puntos de vista y desde diversas disciplinas. En este trabajo me referiré al aspecto filosófico, que ha sido muy importante en las discusiones sobre justicia distributiva y pobreza.

El problema de la igualdad se presentó de una manera vigorosa en la filosofía política a raíz de la publicación, en 1971, de la *Teoría de la justicia* de John Rawls y adquirió nueva fuerza con la publicación del artículo de Amartya Sen “¿Igualdad de qué?”, surgido de las *Tanner Lectures* en 1979. El economista examinó varias respuestas a la pregunta, para concluir que la adecuada es que debemos buscar la igualdad de las capacidades, ya que éstas atienden a los funcionamientos de las personas. Pero además de analizar diversas respuestas, de su texto surgieron nuevas ideas que intentan incorporar otras alternativas para responder a la cuestión.

En este trabajo me referiré a ciertos aspectos o *equalisandum* que supuestamente deberían igualarse. Es obvio que uno de los criterios preferidos por los economistas es el “bienestar”, el cual se ha entendido de distintas maneras, aunque no aludiré a ellas porque me interesa rescatar ciertas nociones que tienen un carácter más filosófico. Éstas

⁴ León Bendesky, “Desigualdad”, <http://www.elperiodicodemexico.com/nota.php?id=192445> (consultado el 18 de octubre de 2008).

son los bienes primarios, los recursos, las capacidades y el mérito; más adelante trataré algunas discusiones respecto a la igualdad de oportunidades. Este criterio no fue estudiado por Sen en su célebre artículo; sin embargo, está presente en la obra de Rawls y ha sido objeto de discusión de autores como G. A. Cohen y John Roemer. Como lo mencioné antes, no me referiré al bienestarismo, primero, por su carácter técnico y, luego, porque no pudo superar el problema de los gustos caros. Tampoco abordaré la discusión de los derechos, ya que es importante destacar que la posición que critica Sen es la de Robert Nozick, quien afirma que nunca ha encontrado argumentos a favor de la igualdad. No obstante, hay que destacar que en la actualidad autores como Thomas Pogge⁵ y Martha Nussbaum, en su último libro,⁶ han tomado los derechos económicos y sociales como herramientas valiosas para combatir la desigualdad. Si bien el tema rebasa las intenciones de este trabajo, me permití incluir un apartado sobre el mérito y el esfuerzo porque son elementos que se presentan con mucha fuerza en la teoría de la justicia distributiva, tal y como lo señala Michael Walzer.⁷

IGUALDAD DE *EQUALISANDA*

En este apartado analizaré tres ideas o *equalisanda* que intentan responder a la pregunta ¿igualdad de qué? y que Sen estudia en el artículo mencionado: los bienes primarios de Rawls, los recursos de Dworkin y las capacidades del propio Sen. En la última parte de esta sección me ocuparé del mérito como idea distributiva.

⁵ Cfr. Thomas Pogge [2005], *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Barcelona, Paidós.

⁶ Cfr. Martha C. Nussbaum [2006], *Frontiers of Justice, Disability, Nationality, Species Membership*, Cambridge, Mass., Londres, The Belknap Press of Harvard.

⁷ Cfr. Michael Walzer [2005], *Esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 36-37.

LOS BIENES PRIMARIOS

La concepción rawlseana de la justicia parte de la idea de que para fundar una sociedad bien ordenada, los individuos, en una situación de incertidumbre llamada “velo de la ignorancia”, si fuesen racionales, escogerían los siguientes principios de justicia:

- 1) Cada persona tiene el mismo derecho al más amplio esquema de libertades iguales básicas compatible con un esquema similar de libertades para todos.
- 2) Las desigualdades económicas y sociales han de satisfacer dos condiciones: a) ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad y b) estar adscritas a cargos y posiciones para todos en condición de equitativa igualdad de oportunidades.⁸

Según Rawls, la parte a) del segundo principio requiere algunas especificaciones en torno a la noción de provecho y beneficio a fin de que la noción de beneficio del menos favorecido sea plenamente explícita. En su forma general, las especificaciones asignan pesos a algunos de los bienes primarios, y las cuotas equitativas de los ciudadanos en relación con esos bienes quedan especificadas mediante un índice que utiliza esos pesos. Dichos bienes son: aquellas cosas que supuestamente todo hombre racional desea, independientemente de que desee otras. Al margen de cuáles sean los planes racionales de los individuos, se asume que hay varias cosas de las que preferirían tener más que menos. Con mayor cantidad de estos bienes los hombres, de forma general, aseguran un éxito mayor para llevar a cabo sus intenciones y para lograr sus fines, sin importar de cuáles sean éstos.⁹

Los bienes primarios pueden caracterizarse bajo los cinco rubros siguientes:

⁸ Cfr. John Rawls [1986], “Unidad social y bienes primarios”, en *Justicia como equidad*, Madrid, Tecnos, p. 189.

⁹ J. Rawls [1995], *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 95.

- 1) Las libertades básicas, establecidas en una lista; por ejemplo: libertad de pensamiento y de conciencia, libertad de asociación, la definida por la libertad y la integridad de la persona, así como por el imperio de la ley, y finalmente las libertades políticas.
- 2) La libertad de movimiento y de elección de ocupación sobre un trasfondo de oportunidades diversas.
- 3) Los poderes y las prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad, particularmente en las principales instituciones políticas y económicas.
- 4) Renta y riqueza.
- 5) Las bases sociales del respeto de sí mismo.¹⁰

Según Rawls, el principio de la diferencia —las desigualdades económicas y sociales tienen que ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad— introduce una simplificación para la base de las comparaciones interpersonales, puesto que dichas comparaciones se hacen en función de las expectativas de los bienes sociales primarios. Rawls define las expectativas como el índice de estos bienes que un individuo representativo puede esperar.¹¹ Afirma que los bienes primarios están íntimamente conectados con una determinada concepción de la persona que, a su vez, conduce a una determinada concepción de la unidad social.¹² Considera a las personas como morales y movidas por dos intereses de orden supremo, los intereses de realizar y ejercitar las dos facultades de la personalidad moral. Estas dos facultades son la capacidad de tener un sentido de lo recto y de la justicia (la capacidad de respetar los términos de cooperación equitativos) y la de decidir, revisar y perseguir de manera racional una concepción del bien. Además, las personas morales tienen también un interés de orden superior en promover determinadas concepciones del bien.¹³ Por otro lado, Rawls piensa que los bienes primarios pueden explicar la unidad social, ya que, si

¹⁰ Cfr. J. Rawls, “Unidad social y bienes primarios”, p.190.

¹¹ J. Rawls, Teoría de la justicia, p. 95.

¹² J. Rawls, “Unidad social y bienes primarios”, p. 187.

¹³ Cfr. *ibid.*, p. 192.

bien pueden revelar concepciones opuestas e inconmensurables del bien sustentadas por los ciudadanos, es posible un entendimiento público sobre qué se considera provechoso en cuestiones de justicia. Esto significa que, en sus propias palabras: “es posible proporcionar un esquema de libertades iguales básicas que, cuando formen parte de las constituciones, aseguren a todos los ciudadanos el desarrollo y ejercicio de sus intereses de orden supremo, con tal de que determinados medios omnivalentes sean equitativamente asegurados a todo el mundo”.¹⁴

Por último, podemos mencionar que Rawls no concibe los bienes primarios como una medida de bienestar psicológico, tampoco son indicadores de la maximización de satisfactores. Los bienes primarios son condiciones sociales de fondo y medios omnivalentes generalmente necesarios para formar y perseguir en forma racional una concepción del bien.¹⁵

La noción rawlseana de los bienes primarios como criterio de distribución ha sido objeto de varias críticas. Por ejemplo, Sen observa dos problemas en la propuesta de Rawls. El primero consiste en homogeneizar a las personas receptoras de los bienes primarios, puesto que la gente tiene necesidades muy distintas, que cambian con su estado de salud, su longevidad, las condiciones climáticas, el lugar geográfico, las condiciones de trabajo, el temperamento e incluso el tamaño del cuerpo (que afecta sus necesidades de alimento y vestido). Esta diferencia entre las personas, las comunidades y las sociedades es fundamental para el estudio de los esquemas de distribución en los países donde existe una gran desigualdad. Una teoría de la justicia debe ser capaz de valorar la diversidad tanto de las personas como del entorno social en el que se encuentran. De esta manera, juzgar los niveles de ventaja sólo en función de los bienes primarios conduce a una moralidad parcialmente ciega, puesto que deja de lado diferencias que pueden ser moralmente relevantes.¹⁶ El segundo problema que Sen observa es que los bienes primarios no son valiosos

¹⁴ *Ibid.*, p. 194.

¹⁵ Cfr. *ibid.*, p. 197.

¹⁶ Cfr. Amartya Sen [1994], “¿Igualdad de qué?”, en J. Rawls, A. Sen *et al.*, *Libertad, igualdad y derecho*, Barcelona, Planeta, p. 150.

en sí mismos, sino que sólo poseen un valor instrumental y contingente; considerarlos como fines sería tratarlos como fetiches, como si tuvieran un valor intrínseco.¹⁷ Por su parte, Jon Elster ha señalado que los bienes primarios no son homogéneos, sino multidimensionales, y esto trae consecuencias para la teoría. Por una parte, la teoría debe ser capaz de establecer comparaciones ordinales de los grupos de bienes primarios que tienen los individuos; por la otra, es posible que algunos pares de grupos no sean comparables. Un grupo puede ser más alto en ingreso y el otro en respeto propio. Si Rawls no propone un criterio común con el cual pueda medirse a todos los grupos, su teoría será indeterminada.¹⁸

LOS RECURSOS

Una distinción indispensable para tratar el problema de la igualdad es la que existe entre las desigualdades que dependen de las elecciones de los individuos y las que no dependen de ellas. Por ello, Ronald Dworkin toma en cuenta esta distinción y plantea la igualdad de recursos. Parte de la diferencia existente entre la mala suerte merecida, que depende de las elecciones que las personas hacen, y la mala suerte bruta, que proviene de situaciones que rebasan el marco de elección. Por ejemplo, una persona puede estar peor que otra porque le apostó a una mala inversión o porque nació ciega.¹⁹

Para entender la distinción, Dworkin nos pide que pensemos en una historia imaginaria.²⁰ Supongamos que un barco naufraga en una isla en la que se encuentran recursos de clases muy distintas. La pregunta

¹⁷ En varias obras, Sen recurre al concepto de “fetichismo de los bienes primarios”, tomando la idea de Marx de “fetichismo de las mercancías”. Cfr. “¿Igualdad de qué?”, p. 150; “Capacidad y bienestar”, en A. Sen y M. Naussbaum (comps.) [1995], *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 67.

¹⁸ Cfr. J. Elster [1944], *Local Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 227.

¹⁹ Cfr. Ronald Dworkin [1981], “Equality of Resources”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 10, p. 293.

²⁰ Algunos autores han llamado a esta situación imaginaria de Dworkin “velo de la ignorancia delgado”. Cfr. John Roemer [1998], *Theories of Distributive Justice*, Cambridge, Harvard University Press, p. 7.

que nos hacemos se refiere a la posibilidad de distribuir los recursos de una manera igualitaria. En ciertas circunstancias, como lo mencionamos antes, se aplicará la prueba de la envidia y será posible asegurar una distribución igualitaria si todos los recursos fuesen subastados y cada persona en la isla comenzara con la misma cantidad de dinero o de vales para comprar. Así, cada quien puede elegir qué recursos adquirir. La prueba de la envidia nos permitiría detectar que las personas decidieron comprar ciertos recursos y no otros. Una vez que la subasta haya concluido, las personas podrían disponer de su trabajo, de los intercambios que consideraran convenientes y de las inversiones que desearan hacer. Como cada una de las personas que llegó a la isla puede decidir con anticipación sobre los recursos que desea tener, la distribución sería igualitaria aun cuando los recursos de cada quien fuesen diferentes.

Sin embargo, esta situación sería correcta si asumimos que las personas son iguales en todos los aspectos. Por ello, es importante recordar que éstas suelen tener dos clases de recursos: los personales y los impersonales. Los primeros son aquellos que ellas controlan, como sus capacidades físicas y mentales, sus talentos y su salud. Dichos recursos son importantes para que una persona logre llevar a cabo sus proyectos y sus metas. Por su parte, los recursos impersonales son parte del medio ambiente y pueden poseerse y transferirse. A esta clase pertenecen el dinero, la tierra, la materia prima, los inmuebles y los derechos legales. La pertinencia de tal distinción es que la subasta se lleva a cabo en lo que se refiere a los recursos impersonales. El problema que puede surgir es que, si bien es posible que la compra inicialmente igualitaria de recursos impersonales supere la prueba de la envidia, los recursos personales pueden generar situaciones de desigualdad. Una vez que la subasta haya concluido, las personas empezarán a producir y a intercambiar de modo voluntario; sin embargo, sus talentos, habilidades y destrezas destruirán la igualdad inicial de recursos impersonales. En esta situación es relevante lo que Dworkin llama “la mala suerte bruta”, es decir, la suerte que se manifiesta en ciertos riesgos que no es posible anticipar y que las personas no están dispuestas a correr. Finalmente, su propuesta de igualdad consiste en implementar políticas compensatorias para las personas que se encuentren en una situación de desigualdad debido

a la mala suerte bruta que pudo surgir de sus recursos personales. Volviendo a la isla, es fácil imaginar que podemos añadir a las condiciones de la subasta ciertas políticas de seguros que ofrezcan protección contra una gran variedad de riesgos, como los accidentes, las enfermedades o los salarios muy bajos. Las personas libremente podrían prescindir de ciertas mercancías y en su lugar comprar esos seguros que les permitirían mitigar los efectos de la mala suerte bruta.

Según Dworkin, en el mundo real es posible percibir un sistema de impuestos y de redistribución de los ingresos para otorgar oportunidades de empleo, cuidados médicos y recursos educativos tal como se manifiesta en el mercado hipotético. Los impuestos redistributivos reducirían la desigualdad de los recursos tanto personales como impersonales.

Un elemento crucial que menciona Dworkin es el de la manifestación de las preferencias que las personas pueden hacer en esta subasta imaginaria. Según él, las preferencias son importantes para abordar el tema de la igualdad ya que es necesario distinguir entre los factores que dependen de la elección de los individuos y los que les son ajenos.

Dworkin intenta conciliar la libertad con la igualdad cuando sostiene que los liberales aceptan dos principios.

El primero requiere que las personas tengan, en cualquier momento de sus vidas, diferentes grados de bienestar, siempre y cuando las elecciones genuinas que hayan hecho sean más o menos costosas o benéficas para la comunidad, medidas en comparación con lo que otras personas puedan decidir qué hacer de su vida. Para que alcancemos este principio es indispensable el mercado. El segundo requiere que las personas no tengan diferente grado de bienestar sólo porque tienen distintas capacidades para producir lo que otros quieren, o que hayan sido favorecidos por la suerte. Esto significa que las distribuciones del mercado deben corregirse para que las personas se acerquen más a la distribución de recursos a la que llegarían de no haber tenido ciertas diferencias en las ventajas iniciales, la suerte y las capacidades inherentes.²¹

²¹ Cfr. Ronald Dworkin [1985], "Why Liberals Should Care about Equality", *A Matter of Principle*, Oxford, Oxford University Press, p. 207.

A pesar de la influencia del pensamiento de Dworkin sobre la igualdad, algunos autores piensan que debiera tener más fuerza la idea de que, en una teoría igualitaria, debe dársele mayor importancia a las circunstancias en que se encuentran las personas, ya que de uno u otro modo determinan las posibilidades que tienen a la hora de transformar sus recursos personales en bienestar. También se ha criticado a Dworkin por omitir la idea de que las personas solemos ser responsables en la formación de las preferencias. Algunos críticos de Dworkin argumentan que trata las preferencias como si éstas no estuvieran condicionadas por varios factores; por ejemplo, no toma en cuenta las preferencias adaptativas.

LAS CAPACIDADES

Una noción muy importante cuando se discuten las pautas de distribución es la acuñada por Amartya Sen: la de las capacidades. Esta noción pretende situarse en un término medio entre la subjetividad de las preferencias y la objetividad de las necesidades.

Para Sen, la igualdad es la posibilidad de desarrollar ciertas capacidades y ciertos funcionamientos, y defiende una idea de libertad no sólo negativa, sino positiva; le interesa lo que las personas no deben hacer, pero también lo que pueden hacer y ser.²² Ahora bien, Sen entiende por funcionamiento los elementos constitutivos de una vida. Un funcionamiento es un logro de una persona, lo que él o ella pueden hacer y ser. Por capacidad entiende la libertad que una persona tiene para elegir entre diferentes formas de vida.²³ Asimismo, toma en cuenta la necesidad de recurrir a un tipo de valoración que nos permita seleccionar la clase de funcionamiento y el tipo de capacidades que los

²² El concepto de capacidad nos remite a un concepto sobre los seres humanos que, como veremos más adelante, es clave para comprender el pensamiento de Sen: el de agencia.

²³ Cfr. A. Sen [1990], *The Standard of Living*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 29.

seres humanos necesitan y deben adquirir. Para aclarar la diferencia entre su propuesta, que se basa en las capacidades, y la distribución rawlseana de los bienes primarios, Sen recurre al siguiente ejemplo. Nos pide que pensemos en un bien como el arroz y destaca cuatro aspectos fundamentales: primero, la noción del *bien* (el arroz); segundo, la *característica* del bien (dar calorías o proporcionar nutrición); tercero, la noción de *funcionamiento* de una persona (vivir sin deficiencias de calorías); y cuarto, la noción de *utilidad* del bien (el uso del arroz, el placer que su consumo proporciona o el deseo satisfecho que surge del funcionamiento relacionado con las características del arroz).²⁴ Cuando se pone el acento en el tercer aspecto, es decir, en el funcionamiento de una persona, se señala algo único e importante: el punto de vista tradicional sobre la libertad positiva se interpreta en términos de las capacidades que el agente tiene para funcionar en la vida. Estas capacidades condicionan lo que una persona puede hacer y ser.

Sen insiste en la distinción entre los cuatro aspectos antes señalados. Tres de estas características son una abstracción de los bienes y se refieren más a éstos que a las personas; por el contrario, el funcionamiento comprende lo que una persona puede hacer con ellos. Si bien las características de los bienes que una persona posee están relacionadas con las capacidades que ella adquiere —ya que la persona adquiere las capacidades usando y consumiendo esos bienes—, hay que distinguir las características de las capacidades. Si valoramos la habilidad de una persona para funcionar sin deficiencias nutricionales, tendríamos la tendencia a favorecer aquellos arreglos en los que las personas adquieren alimentos ricos en nutrientes. Con ello no estamos valorando el bien en sí mismo, sino en relación con el funcionamiento. Para Sen, la propiedad de los bienes y sus características correspondientes son instrumentales y contingentes, y sólo tienen relevancia porque nos ayudan a lograr aquello que valoramos, es decir, las capacidades.

Así, es posible acercarse a las capacidades a partir de los funcionamientos realizados (lo que una persona es actualmente capaz de ha-

²⁴ Cfr. A. Sen [1985], "Rights and Capabilities", Ted Honderich (comp.), *Morality and Objectivity*, Londres, Routledge and Kegan Paul, p. 138.

cer) o del grupo de alternativas que tiene (sus oportunidades reales). Sen explica que si el grado de funcionamiento de una persona puede representarse por un número real, entonces su logro actual puede representarse por un vector de función en un espacio n dimensional de n funcionamientos (asumiendo funcionamientos distintos finitos). El grupo de los vectores de funcionamiento dentro del cual una persona puede elegir es su grupo de capacidades.²⁵

Sen se inspira en Isaiah Berlin, quien además de explicar la idea de libertad negativa, como restricción, desarrolla el concepto de libertad positiva. Berlin nos dice: El sentido positivo de la palabra *libertad* se deriva del deseo que tienen los individuos de ser sus propios amos. Yo deseo que mi vida y mis decisiones dependan exclusivamente de mí y no de fuerzas externas. Quiero ser mi propio instrumento y no depender de la voluntad de otros.²⁶

Sen analiza el concepto de libertad de Berlin y plantea dos observaciones: la libertad puede referirse tanto a las oportunidades como a los procesos. Las oportunidades remiten no sólo a la posibilidad de conseguir lo mejor dentro de un rango de alternativas, sino también al espectro de oportunidades ofrecidas. Los procesos se refieren a la libertad de decisión de las personas e implican el ámbito de autonomía de las elecciones individuales y la inmunidad frente a la interferencia de los demás.²⁷ De esta manera, habla de tres facetas del concepto de libertad: a) oportunidad para conseguir algo, b) autonomía de las decisiones y c) inmunidad frente a las intrusiones. El mercado como sistema distributivo no tendría ningún problema para incluir un concepto de libertad como autonomía de las personas e inmunidad frente a las intrusiones, pero sí presenta serias dificultades a la incorporación de la oportunidad para conseguir algo; se trata de un sistema que difícilmente puede incorporar el conjunto de opciones valiosas que las personas tienen y entre las cuales eligen un subconjunto de funcio-

²⁵ Cfr. A. Sen [1997], *On Economic Inequality*, Oxford, Clarendon Press, p. 199.

²⁶ Cfr. I. Berlin [1978], "Two Concepts of Liberty", A. Quinton (comp.), *Political Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, p. 140.

²⁷ Cfr. A. Sen [1997], *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós, p. 132.

namientos —lo que una persona es capaz de hacer—, y que de hecho configuran su modo de vida.²⁸

Una noción inseparable de la concepción de capacidades y funcionamientos es la de bienestar,²⁹ ya que constituye uno de los principales objetivos de una política distributiva. Sen nos dice que para buscar una concepción adecuada del bienestar hay que evitar dos peligros que provienen de direcciones diferentes.³⁰ Uno de ellos consiste en adoptar una concepción básicamente subjetiva en términos de alguna de las medidas de utilidad como “estado mental”. El otro peligro radica en sentirnos atraídos por una dirección objetiva (y, en un sentido, impersonal) al buscar un criterio que no esté enturbiado por contingencias circunstanciales. Sen entiende por criterio objetivo de bienestar de una persona el parámetro que permite apreciar dicho bienestar independientemente de los gustos e intereses. La dificultad de encontrar un criterio objetivo se debe a la variedad de características que tienen las personas, las culturas y las sociedades; a pesar de ello, piensa que se puede asignar un valor a ciertas características personales, sociales o culturales que son susceptibles de incorporarse de manera paramétrica en una función de valoración.³¹ Esto es claro cuando consideramos las capacidades básicas como el alimento, la educación, la salud, la vivienda, etc. Por un lado, al reconocer la diversidad personal y cultural, Sen se aleja de posiciones que adoptan criterios de distribución universales; por el otro, al reconocer ciertas características objetivas, también toma distancia de las posiciones relativistas.

Según Sen, es posible concebir el bienestar en términos de lo que una persona puede tener para incrementar sus funcionamientos. Estos últimos no sólo comprenden actividades (como comer, leer o ver), sino también estados de existencia o de ser; por ejemplo, estar bien nutrido, no tener malaria, no sentir vergüenza por lo pobre del vesti-

²⁸ Cfr. Damián Salcedo, “Introducción”, A. Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, p. 33.

²⁹ La palabra bienestar tiene dos aplicaciones. Autores que pertenecen a la corriente utilitarista la emplean como *welfare*, por su parte Sen lo emplea como *well-being*.

³⁰ Cfr. A. Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, p. 75.

³¹ Cfr. *ibid.*, p. 75.

do o del calzado. El bienestar remite al conjunto de actividades o de estados de existencia que una persona realmente logra; es decir, al *vector de funcionamientos*. Así, la característica fundamental del bienestar de una persona es el vector de funcionamientos que ésta puede alcanzar. Los diversos vectores de funcionamientos pueden, a su vez, ordenarse parcialmente según sean valorados por los individuos o las sociedades.³²

Pero, para Sen, el estudio de los problemas de distribución no sólo requiere considerar la “obtención del bienestar”, sino también la “libertad para el bienestar”.³³ Si, como vimos, el sentido de libertad remite a la oportunidad que las personas tienen para conseguir las cosas que valoran, entonces la libertad para el bienestar de una persona se refiere a la posibilidad que ésta tiene de disfrutar los funcionamientos que se encuentran dentro de sus capacidades. Así, para nuestro autor, la libertad se relaciona con el bienestar, puesto que el incremento de la libertad de una persona se relaciona de manera directa con la cantidad y la calidad de las opciones que se le presentan.

Otro concepto fundamental en la obra de Sen, que se relaciona con la idea de capacidad, es el de agencia. La libertad de bienestar es un concepto que se centra en la capacidad de una persona para disponer de varios funcionamientos y gozar de los correspondientes resultados de bienestar. La idea de libertad como bienestar de la persona es parte de su libertad como agencia. La “libertad de ser agentes” se refiere a lo que la persona es libre de hacer y conseguir en la búsqueda de las metas y los valores que considere importantes. La faceta de agente de una persona no se puede comprender sin tener en cuenta sus objetivos, propósitos, fidelidades, obligaciones y —en un sentido amplio— su concepción del bien. La libertad de ser agente es la libertad para conseguir aquello que la persona considera valioso.³⁴

³² Cfr. *ibid.*, p. 77.

³³ Cfr. A. Sen, “Capacidad y bienestar”, A. Sen y M. Nussbaum, *La calidad de vida*, p. 64, y A. Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, p. 83.

³⁴ *Ibid.*, p. 86.

EL MÉRITO

En el marco de la discusión sobre las teorías de la justicia social, el mérito se relaciona con la pregunta acerca de cuánto puede hacer una persona para recibir un bien o un servicio o para liberarse de una carga. Georges Sher ha estudiado la noción del mérito. Según él, la idea principal que subyace en esta discusión tiene dos premisas: a) lo que una persona merece se encuentra completamente bajo su control, y b) sólo los esfuerzos de las personas, aunque no lo que producen, está bajo su control. Él critica la segunda premisa afirmando que es poco realista, porque el esfuerzo de una persona se identifica exclusivamente con el ejercicio de su voluntad. La ventaja de este acercamiento es que al parecer descansa en una concepción de la imparcialidad que no ha sido vulnerada.³⁵ En pocas palabras, los apoyos deben darse a las personas que más los merecen. A diferencia del criterio de las necesidades y las capacidades, el esfuerzo se basa en las potencialidades que una persona tiene para realizar ciertas actividades y la recompensa que merece por haberlas desarrollado. El verbo “merecer” requiere una explicación. Cuando decimos que alguien “merece” algo es porque consideramos que se ha esforzado lo suficiente para tenerlo. En lo que respecta al mérito, podemos definirlo, a grandes rasgos, como el logro de ciertas metas que se perciben como requisitos para que una persona sea digna receptora de un bien o un servicio. Este criterio parece requerir un vínculo especialmente estrecho entre bienes específicos y personas específicas, mientras que la justicia sólo en ocasiones necesita un vínculo así.³⁶ Una dificultad que surge cuando se toma el mérito como criterio es cómo se selecciona a la persona o las personas que deciden quién merece qué. Esto nos puede llevar a una petición de principio, porque siempre cabe la duda acerca de la forma en la que se distribuyó la capacidad de decidir quién es la persona con los méritos

³⁵ Cfr. George Sher [2003], “Effort and Imagination”, Serena Olsaretti (comp.), *Desert and Justice*, Oxford, Clarendon Press, p. 205.

³⁶ Cfr. Michael Walzer [1995], *Esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 37.

suficientes para juzgar quién tiene méritos. Lo que sucede entonces es que elegimos a ciertas personas como árbitros de méritos; no obstante, sería conveniente considerar después cuáles son las prerrogativas que se conceden a aquellos que han sido elegidos. El mérito es una exigencia seria, aunque requiere juicios difíciles, y sólo en condiciones muy especiales produce distribuciones específicas.³⁷ Este principio ha cumplido un papel importante, por ejemplo, en los estudios sobre la pobreza. En el siglo XIX, cuando se fundaron algunas instituciones de ayuda a la pobreza, se hacía una distinción entre las personas que merecían apoyo y las que no. Para citar un ejemplo, al primer grupo pertenecían las viudas y al segundo, los alcohólicos. Con frecuencia en los programas sociales el mérito ha desempeñado una función importante, por ejemplo, en los servicios de salud.

Ahora bien, si volvemos al análisis de las premisas sobre las que descansa el “esfuerzo” y a la idea de que lo que una persona merece está bajo su control, notaremos que, si bien estas premisas suelen ser aceptadas, también pueden ser cuestionadas: no es tan obvio que los esfuerzos por los que una persona merece que se le otorgue un bien o un servicio dependan exclusivamente de aquello que está bajo su control. Por ejemplo, es muy posible que una persona desnutrida necesite hacer un esfuerzo adicional, trabajando el mismo tiempo, para obtener el mismo producto que una persona sin esos antecedentes. En realidad, el papel que desempeña el esfuerzo como principio de distribución depende de muchos elementos que no siempre están bajo el control del sujeto, entre otros, sus capacidades, sus disposiciones y sus creencias; todos ellos definen muchas veces las posibilidades del individuo. Las desventajas iniciales pueden influir de manera determinante en los esfuerzos que una persona debe hacer para recibir ciertos bienes o servicios; sin embargo, es importante considerarlos, sobre todo cuando se requiere la participación activa de los individuos que son los receptores, según algunas teorías de la justicia distributiva. Son las desventajas iniciales, como lo veremos más adelante, lo que ha llevado a Roemer a hablar de una “nivelación del campo de juego”.

³⁷ *Ídem.*

LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Una manera de abordar el problema de la igualdad es tratarla como igualdad de oportunidades, como lo manifiesta Rawls en la segunda parte del segundo principio de la justicia, el “de la diferencia”, mediante el cual se da un valor a las medidas de compensación y se afirma que las desigualdades inmerecidas tienen que ser compensadas. El principio sostiene que, con el objeto de tratar de la misma manera a todas las personas y de proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad tendrá que dar mayor atención, por un lado, a quienes tienen menos dotes naturales y, por otro, a quienes han nacido en las posiciones sociales menos favorables. Su idea consiste en compensar las desventajas contingentes en dirección hacia la igualdad. El principio de la diferencia asigna recursos de tal modo que mejorarían las expectativas a largo plazo de los menos favorecidos.³⁸ Sin embargo, para Rawls una manera de compensar a los menos favorecidos es distribuyendo los bienes primarios que, como vimos antes, representan ciertos problemas, como su heterogeneidad. Algunos críticos han mencionado que la teoría de Rawls es insensible a las dotaciones de las personas y podremos llegar a la conclusión de que una persona discapacitada no se encuentre entre el grupo de los menos favorecidos por tener mayores ingresos, aunque sus recursos no le alcancen para compensar sus desventajas. También se ha sostenido que la teoría de Rawls no es suficientemente sensible a la ambición personal, puesto que parte de sus recursos adicionales siempre tendrá que ser redistribuida entre los menos favorecidos.³⁹

Quizá uno de los tratamientos más interesantes de la igualdad de oportunidades la encontramos en la obra de John Roemer.⁴⁰ Él propone dos principios de la igualdad de oportunidades que, a su juicio, so-

³⁸ Cfr. John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 103.

³⁹ Cfr. Roberto Gargarella [1999], *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós, p. 72.

⁴⁰ Cfr. John Roemer [1990], *Equality of Opportunity*, Harvard, Harvard University Press.

lemos encontrar en las democracias occidentales. Al primero lo llama “nivelación del campo de juego”. Este principio consiste en propiciar que la mayor parte de los ciudadanos de un país esté en condiciones de competir para obtener ciertas posiciones. El segundo destaca en las políticas contra la discriminación y sostiene que, en la competencia por la obtención de ciertas posiciones en la sociedad, todos los individuos que posean atributos relevantes para llevar a cabo los deberes incluidos en las posiciones en cuestión deben ser elegibles. Este principio afirma que la posibilidad de un individuo para ocupar una posición debe juzgarse sólo por los atributos relevantes. Un ejemplo del primer principio es el de la educación compensatoria a niños que tienen desventajas sociales para que, en un futuro, puedan competir por los mismos cargos con aquellos que tuvieron una niñez más afortunada. Un ejemplo del segundo principio sería el que ciertas características, como el género o la raza, no debieran tomarse en cuenta cuando las personas tienen una posibilidad de obtener una posición; es decir, cuando la raza y el sexo no son atributos relevantes para que esas personas puedan cumplir con los deberes que dichas posiciones exigen. Roemer piensa que el principio no discriminatorio puede derivarse del de la “nivelación del campo de juego”, ya que, cuando hay discriminación, se disminuye la posibilidad de que las personas discriminadas tengan acceso a ciertas posiciones relevantes y los deberes que resulten de ellas.

Según Roemer, cualquier teórico que defienda la igualdad de oportunidades sostendrá que los individuos deben ser responsables de las ventajas que pueden adquirir. Éstas pueden ser la educación, la salud, el empleo, la utilidad o el bienestar. Por esta razón, en el principio de igualdad de oportunidades existe un *antes* y un *después*.⁴¹ El *antes* se refiere al hecho de que el campo de juego debe nivelarse antes de que empiece la competencia; es decir, las desigualdades iniciales se deben reducir hasta donde sea posible. Una vez que esto se haya hecho, los individuos estarán más capacitados para entrar en la competencia.

Roemer piensa que su posición es pluralista en dos sentidos: el primero, en que admite varios puntos de vista sobre la responsabilidad

⁴¹ Cfr. *ibid.*, p. 2.

social; el segundo, en la posibilidad de acomodar el principio a distintas teorías de la justicia distributiva. Así, el propósito de una política de igualdad de oportunidades es, primero que nada, elevar el campo de juego; es decir, que las ventajas lleguen a la parte de la población que se encuentra debajo del nivel deseado. Ahora bien, para elevar el nivel del campo de juego debemos distinguir entre las circunstancias propias de las personas que —si bien no dependen de ellas— pueden afectar sus posibilidades para competir por ciertas posiciones. Por ejemplo, pensamos que la educación es un medio para acceder a determinados puestos; sin embargo, la igualdad de oportunidades no presupone que se deba otorgar la misma cantidad de recursos educativos a todos los individuos. Garantizar un financiamiento igualitario *per cápita* para la educación no es suficiente para obtener logros educativos, ya que las condiciones de los niños pueden ser muy diferentes.

Por esta razón es necesario distinguir entre las circunstancias que están más allá del control de un individuo para procesar ciertos recursos que más tarde se manifestarán en habilidades competitivas. Es posible definir tales habilidades como la propensión que una persona tiene para efectuar dicha transformación, en virtud de la influencia que ejercen las circunstancias que están fuera de su control, incluyendo su herencia genética, su ambiente familiar, su cultura y su medio social.

Una vez que se haya igualado el campo de juego y se hayan atendido las desigualdades que no dependen de las elecciones de los individuos, pasaremos al *después* de la distribución, es decir, a observar el esfuerzo que las personas hacen para transformar los recursos en elementos que les brinden posibilidades de entrar en la competencia para alcanzar ciertas posiciones.

Roemer propone establecer una diferenciación en las sociedades según lo que él llama *tipos*. Estos *tipos* poseen ciertas características. Por ejemplo, las personas que se encuentran en un estado de pobreza extrema⁴² pertenecerían a un *tipo* social. Una política de igualdad

⁴² Véase la caracterización de la pobreza extrema en Paulette Dieterlen [2006], *La pobreza: un estudio filosófico*, 2a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica/Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, especialmente el capítulo I.

de oportunidades primero tiene que elevar el nivel del campo de juego de las personas que pertenecen a algún *tipo* social especial. Una vez que se ha nivelado su posición es necesario observar los esfuerzos que hacen y la responsabilidad que ejercen para transformar los recursos y competir por ciertas posiciones. Si, por ejemplo, el esfuerzo o la responsabilidad de una persona dentro de un *tipo* son mayores, debe recibir más recursos para que tenga más posibilidades de entrar en una competencia.⁴³ Por otra parte, la diferencia entre el esfuerzo o la responsabilidad y las circunstancias posibilita comparar los logros entre las personas que se encuentran en diferentes *tipos* con el objeto de hacer comparaciones que nos permiten asignar recursos de una manera más igualitaria. Los esfuerzos pueden medirse por los logros que obtengan los ciudadanos que pertenecen a un mismo *tipo*. Por su parte, la responsabilidad puede caracterizarse como aquello que hacemos y que depende, de manera importante, de nuestro proceso de reflexión crítica. La responsabilidad requiere que el proceso sea sensible a ciertas razones y que sus etapas posteriores se deriven, de modo relevante, de las conclusiones a las que llegamos en las etapas previas. Ahora bien, este proceso puede ser un producto causal de sucesos y condiciones precedentes.⁴⁴

Roemer reconoce que el término *oportunidad* es una cosa vaga, puesto que no es una escuela o un plato de comida sino la capacidad que surge del uso apropiado de, en este caso, la escuela o la comida.⁴⁵ Toma las palabras de G. A. Cohen, para quien una oportunidad es un acceso a una ventaja. Según Cohen, la igualdad de acceso a la ventaja está motivada por la idea de que la ventaja diferencial es injusta, excepto cuando refleja diferencias en la elección genuina por parte de los agentes de que se trate; pero lo que el acceso a las ventajas propone igualar no es la elección genuina como tal. La idea que motiva la igualdad del acceso a la ventaja ni siquiera implica que realmente exista

⁴³ Cfr. *ibid.*, p. 7.

⁴⁴ Esta noción de responsabilidad es de Thomas Scanlon y se encuentra citada en John Roemer, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁵ Cfr. *ibid.*, p. 24.

algo como la elección genuina. Implica que si ésta no existe porque las circunstancias que no dependen de la elección operan de una manera determinista, entonces las ventajas diferenciales son injustas.⁴⁶

Julian LeGrand expresa una idea similar:⁴⁷ es posible definir los factores que no dependen del control de un individuo, como sus restricciones. Podemos definir el grupo de posibilidades limitadas por las restricciones de los individuos como su grupo de elecciones. Entonces, una situación es equitativa si es el resultado de la elección de los individuos sobre un grupo igual de elecciones. El problema que surge, sobre todo en los casos de las personas que se encuentran en el nivel más bajo, es que sus posibilidades son muy restringidas y no dependen de su control.

La importancia de este acercamiento es que considera como elemento objetivo las condiciones que no dependen de las personas, como el lugar donde nacieron y las posibilidades reales de tomar decisiones; pero también toma como elemento indispensable su capacidad para elegir ciertos planes de vida. Cualquier política de justicia distributiva igualitaria debe considerar los dos aspectos.

CONCLUSIONES

En resumen, podemos observar que cuando se habla de un principio de igualdad es necesario tomar en cuenta tanto las circunstancias que son ajenas a las personas como las elecciones libres que hacen. El *tipo* al que pertenecen nos compromete con la elevación de su nivel de vida. En algunos casos, la elevación del nivel del campo de juego implica la atención a sus necesidades básicas. Una vez que éstas sean satisfechas, es posible observar las elecciones que las personas hacen para

⁴⁶ G.A. Cohen [1996], “¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades”, M. Nussbaum y A. Sen (comps.), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 52.

⁴⁷ Cfr. Julian Le Grand [1991], “Equity as an Economic Objective”, B. Almenod y D. Hill (comps.), *Applied Philosophy. Morals and Metaphysics in Contemporary Debate*, Londres, Routledge, p. 190.

transformar, por ejemplo, la satisfacción de necesidades en posibilidades de trabajo. Sin embargo, cuanto más bajo esté el “campo de juego” deberán reforzarse las políticas institucionales sin dejar de tomar en cuenta la responsabilidad de las personas y el esfuerzo que realicen. Me parece que, como lo mencioné antes, para elevar el campo de juego es necesario recurrir al concepto de necesidades básicas. Por esta razón pienso que el criterio para lograr la igualdad son las necesidades básicas, siempre y cuando, en un estadio posterior, las personas puedan elegir y esforzarse por lograr lo que va más de acuerdo con sus planes de vida. En esta discusión no incorporé las necesidades porque ya lo he expuesto en otros textos.

Por último faltaría ver cómo se relacionan estas teorías de la igualdad con el respeto que los autores mencionados guardan a la libertad. Vimos la importancia que tiene para Sen; Rawls la menciona en el primer principio de la justicia, y Dworkin ha mostrado en varias ocasiones que no es incompatible con la igualdad. Por esta razón, el pleno ejercicio de las libertades y un combate definitivo al problema de la desigualdad constituirían dos caminos poderosos para combatir la pobreza.

3. POBREZA, BIENESTAR Y DERECHOS SOCIOECONÓMICOS

Araceli Damián¹

EL BIENESTAR Y LOS DESC

En nuestros días es difícil hablar de bienestar. La dificultad estriba no sólo en las diversas definiciones del concepto, sino en que cada día es más evidente que, aun en las sociedades con altos niveles de desarrollo económico, existen enormes contingentes de población que viven en un estado de malestar.

Los análisis tradicionales del bienestar no parten de la perspectiva de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) para evaluar el grado alcanzado en la materia, sino que lo asocian con la utilidad, concepto que no tiene una definición precisa sino que se relaciona con condiciones o estados de la mente, con las sensaciones de felicidad, placer o con la realización de deseos.

Ante la imposibilidad de medir directamente la utilidad, los economistas tradicionales basan sus modelos en el ingreso, el cual suponen es la variable que mejor representa la utilidad. Por tanto, para ellos a mayor ingreso, mayor utilidad.

Por otra parte, los economistas de la corriente principal (como los llama Sen) suponen que uno de los pilares de nuestra sociedad es que el consumidor puede elegir “libremente” bienes de acuerdo a sus *preferencias*. Esta libre elección, que se da con un conocimiento “perfecto” del mercado, permite al consumidor maximizar su utilidad, *ergo*, la libre elección de todos los consumidores maximiza la utilidad social

¹ Profesora-investigadora, El Colegio de México, adamian@colmex.mx.

(óptimo de Pareto).² Por tanto, para esta teoría la definición de los DESC se vuelve irrelevante, dado que lo fundamental es aumentar la utilidad, la cual no se puede expresar en derechos.

Una de las razones por las que este modelo de desarrollo confiere poca importancia a los DESC es que las bases teóricas en las que se sustenta niegan la posibilidad de establecer un marco normativo para la satisfacción de necesidades. En la teoría neoclásica del consumidor (TNC) *la única autoridad para juzgar lo correcto de sus apetencias es el individuo*; en consecuencia, es imposible establecer un marco normativo porque no se podría llegar a consensos y tampoco a establecer las bases para juzgar lo que es bueno en la sociedad. Pero a pesar de su resistencia, los propios exponentes de la TNC han tenido que recurrir a la introducción de algunos elementos restrictivos de carácter normativo. En su crítica a la TNC Boltvinik [2007] retoma a Deaton y Muellbauer, dos importantes exponentes de la TNC, quienes argumentan que al situar el énfasis en las preferencias (en los axiomas y la función de utilidad),³ la especificación de cuáles elecciones están realmente disponibles recibe un lugar secundario. De acuerdo con estos autores mucho del funcionamiento económico puede explicarse por las oportunidades de elección (determinadas por los ingresos del individuo) que, a diferencia de las preferencias,

² “La optimalidad de Pareto es, sin embargo, un criterio terriblemente débil para evaluar estados de cosas socioeconómicas. Derrotar a la Alemania nazi en 1945 no podría ser llamado óptimo paretiano, por ejemplo, porque al menos un agente —Adolfo Hitler— fue desplazado a una superficie de utilidad más baja. [...] El resultado de este pequeño pedazo de historia es que si ha de haber una disciplina como economía del bienestar del todo, y en particular si la economía del bienestar ha de referirse a problemas de la pobreza y otras formas de privación, entonces la economía del bienestar no puede eludir cuestiones éticas sustantivas. Pero, si no podemos simplemente regresar al utilitarismo del siglo diecinueve, ni (como Sen ha argumentado) aceptar las versiones del utilitarismo del siglo veinte, ¿cuál es la alternativa?” [Putnam, 2002: 55-56]

³ Los autores definen seis axiomas de elección (reflexividad, completitud, transitividad, continuidad, no saciedad y convexidad) cuya aceptación equivale a la existencia de una función de utilidad. La aceptación de estos axiomas, junto con la restricción lineal del presupuesto y la maximización de la utilidad, provee la solución: la elección óptima.

sí son observables. Concluyen que en la TNC se sobrestima el papel de estas últimas.

Por otra parte, Deaton y Muellbauer añaden casi de manera subrepticia a la restricción presupuestaria, la “de sobrevivencia” con lo que a la vez introducen las necesidades. Determinan “mínimos” de satisfacción en alimentación y alojamiento, lo que reduce el espacio de “libre” elección, dado que “los hogares con un presupuesto que sólo permita adquirir los mínimos tendrán que hacerlo así o dejar de existir.” Como bien señala Boltvinik, “cuando las restricciones del presupuesto y de sobrevivencia dejan al consumidor con cero grados de elección, las preferencias se vuelven inaplicables o irrelevantes.”⁴

Es absolutamente inconsistente que una teoría, en este caso la TNC, se construya ignorando las necesidades humanas. A pesar de reconocer la existencia de restricciones para la sobrevivencia mínima, desconoce que ello constituye una violación a los derechos humanos.

Pero como la ideología dominante no puede escapar de la determinación de las necesidades, intenta que el conjunto de las que reconoce sea muy reducido y establece niveles de satisfacción muy bajos. El Banco Mundial (BM) encabeza este enfoque y reduce la pobreza a la identificación del elemento más dramático de ésta: el hambre.

En su primer informe sobre pobreza el BM [World Bank, 1990] la define como “la incapacidad para alcanzar un mínimo nivel de vida” y dicho estándar lo elabora “con base en el consumo” (ignorando, a pesar de reconocer su importancia para la determinación del nivel de vida, los bienes proveídos públicamente). Según el organismo, el nivel de consumo mínimo debe incluir “dos elementos: el gasto necesario para alcanzar un nivel mínimo de nutrición y de otras necesidades básicas, y una cantidad adicional que varía de un país a otro y que es reflejo del costo que implica participar en la vida cotidiana de la sociedad” [World Bank, 1990: 26].

⁴ A pesar de que Deaton y Mullbauer reconocen que es probable que las preferencias no sean un elemento crucial en la descripción de la conducta del consumidor (que bastarían sus ingresos y supuestos adicionales muy suaves para describirla completamente), defienden férreamente la TNC.

Del primero de los elementos mencionados afirma que es “relativamente simple” elaborarlo, porque puede calcularse “enterándose de los precios de los alimentos que forman parte de la dieta de los pobres”. Sin embargo, el segundo elemento es, según el organismo, “por mucho, más subjetivo; en algunos países las tuberías dentro de la vivienda son un lujo, pero en otros son una ‘necesidad’” [World Bank, 1990: 27]. Como resultado, el BM decide tomar sólo el primer elemento y define un dólar con 25 centavos (en paridad de poder adquisitivo, PPP) por persona al día como umbral o línea de pobreza,⁵ con lo que excluye a la inmensa mayoría de los pobres del mundo y muestra su concepción del ser humano al reducirlo a la categoría de animal ya que, en efecto, ese ingreso alcanzaría, en el mejor de los casos, para mal alimentar a una persona, quedando todas las demás necesidades y derechos humanos totalmente insatisfechos.

LA POBREZA Y LOS DESC

En este trabajo se considera que la pobreza es un testimonio de derechos humanos incumplidos y de falta de respeto a la dignidad humana; por tanto, los derechos socioeconómicos y culturales (DESC) no tendrán una efectiva realización hasta que no se supere la pobreza en el mundo.

Partamos de algunas cifras, las del BM que, si bien se establecen con parámetros miserables, muestran la generalización de la pobreza en el mundo. En 2005 había 1,900 millones de personas en pobreza extrema. Por otra parte, de acuerdo con Thomas Pogge [2005], las muertes causadas por la pobreza⁶ entre 1990 y 2005 ascendían a 300 millones, cifra muy superior a la suma de muertes ocurridas durante los periodos más atroces de la historia contemporánea. Adicionalmente, este autor

⁵ Con anterioridad, la línea de pobreza del BM era de un dólar con ocho centavos, pero el organismo modificó su nivel debido a la revisión que elaboró de los costos de vida en los países en desarrollo [Ravallión, 2008].

⁶ La mayoría ocurrida en regiones donde viven los ciudadanos de cuarta del mundo (África y algunas regiones de Asia y América Latina).

ofrece las siguientes cifras: de los casi 6,400 millones de seres humanos del mundo en 2004, 925 millones sufrían desnutrición (2008), 2,000 millones no tenían acceso a medicamentos básicos, 1,200 millones no tenían acceso al agua potable, 1,000 millones habitaban una vivienda inadecuada, 2,000 millones carecían de servicios sanitarios adecuados y 800 millones de adultos eran analfabetas. Además, 211 millones de niños (de 5 a 14 años de edad) se veían forzados a trabajar por un salario fuera de sus hogares y 8.4 millones de ellos se encontraban sometidos a las peores condiciones de trabajo —que comprenden esclavitud, trabajo forzado, reclutamiento forzado en conflictos armados, prostitución o pornografía—, o en la producción y tráfico de drogas.

Los gobiernos y organismos internacionales hacen muy poco por modificar las variables que determinan la distribución funcional del ingreso. De esta forma, la población que vive en hogares con un ingreso menor a un dólar por día representa 43% del total de la población en el mundo y concentra 1.1% del ingreso total, mientras que quienes habitan en los países más ricos representan 16% del total de la población mundial y concentran 80.5% del total del ingreso global [Pogge, 2005].

Asimismo, el apoyo oficial económico para el desarrollo otorgado por individuos, corporaciones y gobiernos para erradicar la pobreza es insignificante. De acuerdo con las cifras dadas a conocer por el PNUD, en el año 2000 dicha ayuda representaba tan sólo 0.05% del producto interno bruto de los países más ricos. Aproximadamente 42% lo otorgaban directamente los gobiernos y más de 50% se asignaba a contribuciones a los organismos no gubernamentales internacionales [Pogge, 2005].

TRABAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS DESC

Con base en las cifras anteriores podemos señalar que la falta de cumplimiento de los DESC no es un problema de recursos, sino de distribución. El desbalance en la distribución de los ingresos tiene como una de sus principales causas el aplastante poder de las empresas transnacionales, de los grandes capitales y los organismos financieros internacionales, que deciden de la noche a la mañana qué país puede

ser marginado de los “beneficios” del desarrollo mundial. Tenemos el ejemplo de Argentina, que en un tiempo fue prototipo del cumplimiento de las reformas económicas propuestas por los organismos de “ayuda” internacional, pero que a raíz de las reformas experimentó la peor crisis económica de su historia reciente y fue literalmente abandonado por estos organismos. Como consecuencia, la pobreza aumentó de 20 a casi 46% de la población entre 1997 y 2000 [CEPAL, 2003].

André Gorz [1998: 14] señala cómo, con el advenimiento del neoliberalismo, se sustituyeron “las leyes que se dan las sociedades-Estado por las ‘leyes’ sin autor del mercado. Gracias al juego sin obstáculos de esas ‘leyes’ se sustrajo el capital del poder de la política.” En consecuencia, los Estados-naciones se debilitaron, convirtiéndose en fieles defensores de los intereses de los grandes capitales.

Por esta razón quizá Pogge argumenta que es criticable suponer que la persistencia de la pobreza y, por ende, el incumplimiento de los DESC en países en desarrollo como el nuestro, tiene causas internas (como gobiernos opresores y corruptos). Sin menospreciar el papel que juegan las élites en el poder para someter a pueblos enteros a condiciones de vida extremas, Pogge está convencido de que un elemento fundamental que explica la masificación de la pobreza en nuestro tiempo es la forma en que las corporaciones internacionales y gobiernos de los países ricos someten a naciones enteras a tratados comerciales injustos y condiciones laborales que nunca aceptarían en sus propios países.

Este sometimiento provoca que millones de individuos tengan una vida llena de precariedad ocasionada por una escasez artificial. Esta escasez artificial de los medios de vida se hizo patente durante la Primera Guerra Mundial, en la que en un periodo muy corto fue posible asegurar los bienes necesarios para la vida de las poblaciones de las naciones en guerra, con una fuerza de trabajo disminuida ante el enorme número de hombres y mujeres que salieron de la producción material para la vida cotidiana hacia todas las actividades relacionadas con la guerra: producción de armamento, logística de guerra, propaganda gubernamental y el campo de batalla. De acuerdo con el filósofo Bertrand Russell [1935/2007: 6], “a pesar de ello, el nivel de bienestar físico de los trabajadores asalariados no calificados era más elevado que antes de la

guerra o de lo que alguna vez lo fue.” Así, la guerra mostró de manera conclusiva que, mediante la organización científica de la producción, es posible mantener a la población en un confort aceptable con una pequeña fracción de la capacidad productiva del mundo moderno.

El debate sobre si la humanidad había superado ya la escasez material fue recurrentemente retomado durante los años setenta y noventa del siglo pasado. Los estudios señalaban que, dado el nivel de desarrollo técnico, el trabajo humano era cada vez menos necesario para la producción de bienes de consumo cotidiano. No obstante, este logro de la humanidad no se tradujo en una superación de la pobreza, ya que, de acuerdo con Gorz, si bien los grandes capitales abolieron el “trabajo”⁷ (como resultado de la maquinización), no dejaron de hacer del “trabajo” la base de pertenencia y de derechos sociales, el camino obligado hacia la estima de sí y de los otros. El capital productivo, señala el autor, logró producir “volúmenes crecientes de riqueza consumiendo cada vez menos trabajo, distribuyendo cada vez menos salarios y pagando cada vez menos impuestos sobre los beneficios y dejando de financiar los costos sociales y ambientales engendrados por la producción, así como los de las infraestructuras necesarias para la producción” [Gorz, 1998: 15].

En fecha reciente este proceso se ha agudizado de manera notable en todo el mundo. Casi todos los gobiernos del orbe redujeron los impuestos de las clases altas y dismantelaron o frenaron el desarrollo del estado de bienestar que garantizaba una calidad de vida mínimamente aceptable para la población. Ejemplos emblemáticos de este proceso son, en el mundo desarrollado, el establecimiento del *workfare* en Estados Unidos y la reducción de beneficios sociales en Inglaterra, mientras que en el mundo subdesarrollado el dismantelamiento del Estado en nuestro país es muestra clara de este proceso. A lo anterior debemos agregar que los gobiernos y empresarios han ignorado de modo preocupante la gravedad del desastre ecológico en el que se encuentra la humanidad.

⁷ Gorz entrecomilla la palabra trabajo, para referirse al “trabajo” específico propio del capitalismo industrial; un trabajo al que nos referimos cuando decimos que una mujer “no tiene trabajo” si consagra su tiempo a educar a sus propios hijos, y que “tiene trabajo” si consagra aunque más no sea una fracción de su tiempo a educar a los hijos de otra persona en una guardería o en un jardín de infantes [1998: 12].

Otra de las múltiples causas de la escasa realización de los DESC es que prevalece la idea de que son los individuos y no la sociedad los responsables del “éxito” o “fracaso” en sus vidas y, por tanto, de la pobreza vivida. Esta idea ha sido reforzada en los últimos 20 años por la ideología neoliberal que prevalece entre tomadores de decisiones y medios de difusión. Bajo esta perspectiva, sólo las viudas, niños, enfermos y ancianos merecen el apoyo social y gubernamental, mientras que los pobres “de cuerpo sano”, por lo general hombres, no merecen ninguna concesión.

Esta idea de los pobres merecedores proviene de las primeras leyes de pobres en Inglaterra, que datan del siglo XVI. Actualmente el universo de los pobres merecedores ha pasado a estar constituido por los pobres extremos, y son éstos los únicos a los que el capital está dispuesto a otorgar alguna ayuda, bajo la idea de que para competir en “igualdad” de condiciones en el mercado laboral, los individuos requieren un mínimo de “capital” humano, traducido éste en niveles educativos básicos y un condición de salud que les permita desempeñar un trabajo.

Esta conceptualización de los pobres merecedores ha llevado al establecimiento de un modelo de Estado de bienestar que Esping-Andersen denomina liberal o residual, el cual está dominado por la asistencia social y en el que los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. El individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad vía la prueba de medios, o sea debe comprobar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social; esta práctica se lleva a cabo en programas como Oportunidades. En este modelo los beneficios son magros y asociados con el estigma social; la ayuda a los pobres ofrece una red de seguridad de última instancia y, al igual que las leyes de pobres inglesas, busca presionar a todos los beneficiarios a participar en el mercado laboral. Por otra parte, al ser las políticas de este modelo focalizadas, incurren en graves errores de inclusión dejando a la inmensa mayoría de los pobres merecedores fuera de los programas.⁸

⁸ Las políticas focalizadas, como el programa Oportunidades, tienen una limitada cobertura de los pobres (según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004, 63% de los pobres de capacidades, supuesta población objetivo, no recibe

De igual forma, la escasa vigencia de los DESC puede atribuirse a que no existen hasta ahora mecanismos para exigir su cumplimiento. Si bien los derechos socioeconómicos están incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, no existe ningún organismo o mecanismo jurídico a nivel internacional mediante el cual un individuo o un grupo de personas puedan demandar a su gobierno por el incumplimiento de sus derechos socioeconómicos.

En nuestro país la posibilidad de ampararse ante una violación a los derechos sociales también es inexistente. Si bien desde 1847, bajo una ideología *liberal-individualista*, se creó en México el juicio de amparo (ratificado en 1857), éste sólo protege los derechos individuales de las personas. Por otra parte, a pesar de que la Constitución de 1917 planteó por primera vez en México la existencia de garantías sociales (derecho a la educación, art. 3º, derecho al trabajo y la remuneración justa, art. 123, entre otros) y ratificó el derecho de amparo, no lo hizo extensivo a los derechos sociales [Castro y Castro, 2004]. Esto trae como consecuencia que si, por ejemplo, se aprueba una ley que posibilite la contratación de un trabajador con un salario por debajo del mínimo, nadie pueda solicitar un amparo en nombre de todos los trabajadores; cada trabajador tendría que hacerlo en calidad individual, por lo que se tendrían que realizar millones de juicios de amparo, como ahora ha sucedido con la nueva ley del ISSSTE (de 2007).

Otro elemento que ha llevado a que nuestra sociedad carezca de una efectiva realización de los DESC es el conformismo social. Aquí retomo a Marcos Roitman [2003] quien nos dice que “la destrucción de los principios éticos y de la voluntad como factores constitutivos del ser y la condición humana permiten el surgimiento de la personalidad y del carácter conformista”. De acuerdo con el autor, el pacto social se fundamenta en inhibir conductas sociales antisistémicas, es decir, aquellas que contradigan o se enfrenten al poder legalmente constituido. El conformismo social se apoya en un discurso sofisticado elaborado por diversas ciencias sociales, cada vez más institucionali-

beneficios), mientras que la “fuga” de recursos sigue siendo gigantesca (casi 50% de los recursos se “filtra” a los no pobres de capacidades).

zadas (recordemos a nuestros flamantes economistas neoclásicos), que justifican y aclaman el actual sistema, haciéndonos creer que el mundo del siglo XXI ya está diseñado y construido.

El conformismo social nos lleva a actuar sólo cuando nos vemos afectados o advertimos que alguien nos puede hacer daño. Mientras tanto ignoramos a nuestros prójimos y las arbitrariedades cometidas contra ellos. Este conformismo es un fenómeno mundial al que la sociedad mexicana no es ajena, sino que está enraizado en una cultura autoritaria en la que la obediencia y el sometimiento se conjugan con las desigualdades socioeconómicas.

¿CÓMO MODIFICAR LA SITUACIÓN PREVALECIENTE?

No existe una fórmula fácil para lograr la efectiva realización de los derechos socioeconómicos, pero podríamos empezar con la transformación de algunos de los principios que rigen el funcionamiento de nuestra sociedad. No me atrevo a sugerir cuál podría ser esta transformación, pero, retomando de nuevo a Bertrand Russell, creo que es necesario lograr una sociedad con una democracia efectiva⁹ en la que las grandes decisiones tomen en cuenta las necesidades manifestadas por la gente y en la cual los recursos se distribuyan de manera más equitativa.

De igual forma es necesario transformar los valores con los que se juzga el éxito o fracaso de una persona, destacando virtudes tales como el servicio que cada quien puede brindar a la comunidad en vez de la cantidad de dinero que cada quien tiene. Una sociedad con estas características tendría por fuerza que ser totalmente distinta.

Asimismo, es conveniente revisar la idea de progreso que rige nuestro funcionamiento económico, ya que la que prevalece, y que se desarrolló en el siglo XIX, mide “necesariamente cosas sin importancia,

⁹ Ante el desastre de gobernantes en todo el mundo, este autor propone que, por ejemplo, los encargados de las decisiones económicas aprueben no sólo un examen de economía sino de literatura griega también.

como el número de motores, el de cacahuates consumidos, etc., mientras que deja fuera las cosas verdaderamente importantes, ya que no se pueden medir y, por tanto, no son susceptibles a métodos que eleven su productividad.” [Russell: 1935/2007]. Veamos ahora unas propuestas prácticas.

EL INGRESO CIUDADANO

Si bien las transformaciones antes señaladas son importantes, en las últimas décadas se ha promovido la propuesta que Bertrand Russell hiciera desde los años treinta en el sentido de reducir las jornadas laborales a cuatro horas por día; que todos los adultos, hombres y mujeres, tengan un ingreso garantizado, y que la manutención de los menores de hogar quede en manos del Estado. Si en aquel entonces la tecnología era mucho más atrasada que en la actualidad, imaginemos ahora qué tan cortas podrían ser las jornadas de trabajo aun en los países menos desarrollados.

En las discusiones contemporáneas sobre el tema se ha puesto énfasis en el otorgamiento de un ingreso garantizado (o ingreso universal) sin mencionar la posible reducción de la jornada laboral, dado que se asume cómo más importante la posibilidad de que los individuos, mediante este ingreso asegurado, puedan rechazar trabajos alienantes y humillantes, y realicen una actividad que les sea satisfactoria y en la que desplieguen todas sus capacidades y potencialidades humanas.

La propuesta de Russell mantenía un tiempo de trabajo obligatorio (de cuatro horas) porque suponía que de otra forma no se podría garantizar la realización de actividades socialmente necesarias, como educar a los menores o cuidar a los ancianos, por ejemplo. Para este autor, al reducirse a cuatro horas el trabajo obligatorio, los individuos podrían dedicar el resto de su tiempo a las actividades que consideraran valiosas.

Independientemente de si se conservara o no un tiempo de trabajo obligatorio, el establecimiento de un ingreso ciudadano universal nos acerca, pero al mismo tiempo lo supera, al modelo de Estado de bien-

estar más desarrollado, el denominado social demócrata vigente en los países escandinavos.¹⁰

Al no ligar la sobrevivencia a la posesión de un trabajo, los principios subyacentes sobre el derecho al trabajo de la declaración internacional de derechos humanos de 1948 tendrían que ser modificados. Así, el artículo 23, que establece el derecho a contar con un trabajo y una remuneración que asegure al individuo y su familia una existencia conforme a la dignidad humana, tendría que sustituirse por otro que estableciera el derecho a contar con un ingreso que permita a los individuos tener una existencia digna. Sin embargo, dado que el trabajo, en un sentido antropológico, es una necesidad humana, tendría que garantizarse también el derecho a contar con las condiciones que permitan a todos los individuos realizar actividades que consideren valiosas, sean éstas las llamadas “productivas” o “improductivas” (entre las que suelen encontrarse las artísticas y literarias, por ejemplo).

El derecho al ingreso y no al trabajo asume dos realidades. La primera es que, como ya mencioné, en el sistema actual de producción cada día existe un número relativamente menor de puestos de trabajo, por lo que es difícil garantizar el empleo para todos. La segunda consiste en que se reconoce que todos somos ciudadanos del mundo y que como tales nos corresponde una renta por el uso de los recursos de la tierra misma.

Al elevar el ingreso como un derecho, su otorgamiento se regiría por los principios de los derechos humanos, que, al plantearse como universales, sus titulares son todas las personas, sin ningún tipo de discriminación. Este principio se asocia con los de integralidad e interdependencia, lo que implica que todos los derechos están interrelacionados entre sí; es decir, que no se puede garantizar el goce y ejercicio de un derecho, sin que a la vez se garantice el resto [Concha, 2007].

Retomando las ideas de Gerardo Pisarello, Miguel Concha señala que la posibilidad de elevar el ingreso ciudadano como un derecho so-

¹⁰ Entre las principales características de este modelo están la universalidad de los derechos, el compromiso de los gobiernos con el pleno empleo y, por tanto, con el derecho a la protección plena del ingreso.

cioeconómico implica reformas tributarias progresivas, pero otorgarlo resultaría más legítimo y eficaz que las prestaciones selectivas (como el programa Oportunidades); de esta forma se ampliaría la autonomía individual y colectiva. El derecho universal a un ingreso digno se concibe como un mecanismo que garantice el derecho social a la existencia autónoma; sería, pues, “un complemento, pero no dependiente, de la eventual vinculación al mercado laboral remunerado o de otras prestaciones sociales de las que se pueda disfrutar.”

Con ello, idealmente, podríamos ser individuos más creativos y dedicados a solucionar los grandes problemas sociales, en lugar de pasar la vida en trabajos aburridos, mal remunerados y preocupados por nuestra sobrevivencia diaria, sin la posibilidad de desarrollar propuestas alternativas.

De igual forma podríamos satisfacer otras necesidades que han sido negadas o menospreciadas socialmente, como la de jugar, o bien tener actividades sin ningún propósito más allá del entretenimiento, necesidades que a veces sólo reconocemos (y de manera acotada) a los niños y las desconocemos para los que los que han dejado de serlo [Russell, 1935/2007: 22].

Si partimos de la idea de Russell en el sentido de que para que una sociedad del ocio pueda ser feliz debe ser una población educada, y de que debe ser tanto educada con una visión de gozo mental como dirigida a la utilidad técnica del conocimiento [1935/2007: 23], se requiere una reforma educativa.

REFORMA EDUCATIVA

Russell abogaba por un elevación generalizada de la educación no porque creyera que las mentes cultivadas produjeran sentimientos humanitarios positivos, aunque esto puede ser así, sino porque pensaba que la educación da otros intereses distintos a los de tratar mal al vecino y otras fuentes de autoestima distintas a las de la dominación. Suponía que sólo dos cosas eran (y son) las más deseadas universalmente: el poder y la admiración. Por tanto, argumentaba que “los hombres ignorantes

pueden,¹¹ como regla, sólo lograr cualquiera de los dos por medios brutales. La cultura le da al hombre formas menos dañinas de poder y modos más deseables para hacerse admirar” [Russell, 1935/2007: 23-24].

CONCLUSIONES

A todas luces el modelo de desarrollo económico de nuestra sociedad ha sido insuficiente para garantizar un mínimo de bienestar para todos, entendido éste como “vivir una vida holgada o abastecida de cuanto conduce a pasarlo bien y con tranquilidad” [Real Academia Española, 2001].

Si consideramos los altos índices de pobreza, la voracidad de empresas transnacionales (como WalMart, que realiza prácticas intimidatorias y corre a trabajadores indiscriminadamente ante la sospecha de organización sindical) y la inexistencia de políticas económicas y so-

¹¹ Habría que aclarar que aquí Russell se refiere a los individuos “ignorantes” desde el punto de vista convencional. No hay que olvidar que individuos cuyas capacidades son distintas a las aceptadas formalmente, no necesariamente son “ignorantes” y, por tanto, escapan a esta idea de la barbarie debida a la ignorancia. Personas iletradas pueden tomar decisiones más justas que aquellos cuyas credenciales muestran niveles educativos altos. Si bien Russell reconoce la necesidad de la autoestima, subestima el grado en el que las personas pueden quedar “atrapadas” en un desarrollo humano deficiente debido a la insatisfacción de necesidades básicas en alguna etapa de la vida y, por tanto, tienen dificultad de llegar a etapas de desarrollo psicológico superior, como el de la autoestima y la realización. Al respecto Maslow [1954/1987: 31] afirma: “una persona frustrada en cualquiera de sus necesidades básicas (fisiológica; seguridad; pertenencia, afecto y amor; estima y autoestima) puede ser concebida como enferma o como ‘menos que humana’. Las personas sanas son las que están básicamente motivadas por sus necesidades de desarrollar y realizar sus potencialidades y capacidades plenas. Si una persona tiene otras necesidades básicas insatisfechas en un sentido activo y crónico, no está sana sino enferma. Una implicación clara de esta definición, señala Maslow, es que 1) puesto que una persona frustrada la concebimos como enferma, y 2) puesto que tal frustración se hace posible en última instancia por fuerzas fuera del individuo, entonces 3) la enfermedad del individuo viene en última instancia de una enfermedad de la sociedad. *La sociedad buena o sana sería entonces definida como la que permite que emerjan los propósitos más elevados de las personas, al satisfacer todas sus necesidades básicas*”.

ciales encaminadas a lograr un mayor desarrollo y una mejor distribución de la riqueza, realmente se hace necesaria una alternativa para la lucha social por los derechos socioeconómicos de todos.

Para ello se requerirá transformar de modo radical los principios que rigen nuestra sociedad. Por ejemplo, el objetivo último de la política social (ligada a la económica) debería ser alcanzar la vigencia plena de los derechos sociales, lo que significaría disminuir el estatus de mercancía que los individuos tienen en la actualidad. Esto implica proveerlos de las condiciones materiales y sociales que les permitan satisfacer sus necesidades y desarrollar todas sus potencialidades y capacidades humanas.

Pero mientras estos grandes cambios no ocurren, es necesario que, por ejemplo, en México la política social a nivel federal abandone su enfoque de focalización y se acerque a una más universalista que promueva la ciudadanización, procurando que los beneficiarios se transformen en derechohabientes a fin de evitar que sean presa de la manipulación política.

También se tendría que abandonar la idea de que México puede competir en el mercado internacional mediante salarios bajos; China y la India nos llevan ganada la batalla. Debemos buscar, en cambio, mecanismos de autodeterminación que permitan desarrollar las capacidades humanas y tecnológicas, que, a su vez, generen empleos dignos mediante la diversificación de la actividad económica.

Asimismo existen algunas propuestas a nivel jurídico. Desde los ochenta, Juventino V. Castro y Castro ha promovido la creación del *amparo social* o de un *procurador del pueblo* (o como quiera llamársele) que permitiría realizar diversas demandas sociales legítimas. Esto sería posible, señala, bajo el propio poder renovador de la Constitución (art. 135). Aunque ya existen algunas propuestas en el poder legislativo, esto no será suficiente, habrá que promover más espacios para esta lucha.

Para concluir quiero decir que se necesitan cambios radicales, pero la humanidad parece enana comparada con el gigante compromiso que tiene con ella misma. Si descartamos la posibilidad de que lleguemos, ahora sí literalmente, al fin de la historia (ante la destrucción masiva y rápida del medio ambiente), existen dos escenarios posibles de futuro.

El primero sería que las cosas sigan más o menos como están, pero, dados los cada día más escasos recursos con los que cuenta la sociedad para mantenerse (y su pésima distribución), que se generalice un capitalismo más salvaje (como al parecer está sucediendo), con lo que la sobrevivencia se volverá cada día más difícil, aumentando la regularidad de las guerras, el hambre, la delincuencia y, en general, la descomposición social. Continuaremos aceptando la muerte del “otro” aun cuando pueda evitarse.

El segundo es uno más optimista, como el de Pogge, quien cree que es posible convencer a los gobiernos y corporaciones internacionales de que acepten cumplir, al menos, con las regulaciones legales que se observan en los países más desarrollados.

Pero esta propuesta está muy lejos todavía de construir un sistema que permita la abolición de la inseguridad, lo cual haría a un lado la mayor parte de la historia de la vida moderna. Por mi parte creo que en las actuales condiciones globales existen pocas posibilidades para que los “dueños” del mundo cambien de proceder. El aniquilamiento masivo de los pobres quedará impune tal vez por siglos, si antes no acabamos con nuestro hogar: la Tierra.

REFERENCIAS

- Boltvinik, Julio [2005], “Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano”, *Papeles de población*, núm. 44, abril-junio, CIESAS Occidente.
- Boltvinik, Julio [2007], “Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza” *Desacatos*, núm. 23, *De la pobreza al florecimiento humano: ¿teoría crítica o utopía?*, CIESAS, enero-abril.
- Bertrand, Russell [1935/2007], *In Praise of Idleness*, Routledge, Gran Bretaña.
- Castro y Castro, Juventino V. [2004], *Proceso*, México, octubre 10.
- CEPAL [2003], *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Concha, Miguel [2007], Texto leído en la presentación del libro *Derecho a la existencia y libertad real para todos*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social, México.

- Gorz, André [1998], *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós.
- Pogge, Thomas [2005], Presentación en “Power Point” de la conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, noviembre.
- Putnam, Hilary [2002], *The Collapse of the Fact Value Dichotomy and Other Essays*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.
- Real Academia Española [2001], *Diccionario de la lengua española*, España, Espasa Calpe.
- Roitman, Marcos [2003], *El pensamiento sistémico*, México, Siglo XXI.
- World Bank [1990], *World Development Report 1990: Poverty*, Washington, D. C., World Bank.



4. LA POBREZA Y CONCEPTOS AFINES

Adolfo Sánchez Almanza¹

RESUMEN

La pobreza es un concepto polisémico sujeto a diferentes visiones, métodos y formas de cuantificación, que se ha modificado en el tiempo y en las diferentes sociedades. Las diversas corrientes analíticas aceptan, en general, que alude a la privación extrema del bienestar, a las carencias o rezagos de un grupo colocado en la franja inferior de la estructura social, y que es un fenómeno medible de acuerdo con diferentes indicadores; no obstante, existen distintos principios y supuestos que es necesario explicitar.

Los conceptos y métodos de medición básicos de la pobreza se ubican en enfoques tradicionales y emergentes que la estudian. Asimismo, la pobreza se relaciona con varios significados que aluden a situaciones diferentes pero que se aproximan a ella de manera estrecha, entre los cuales destacan la desigualdad, la exclusión, la vulnerabilidad, la segmentación y la polarización sociales, así como la inseguridad humana y la discriminación. A continuación se presenta una breve revisión de dichos conceptos.

LA POBREZA

La pobreza se puede definir de varias maneras aunque en general se acepta que es un fenómeno que se refiere a la privación de elementos

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, así como de medios o recursos para modificar dicha situación. La privación básicamente se refiere a recursos económicos, capacidades y derechos, y, se aplica a las personas con subconsumo respecto a requerimientos considerados como el nivel mínimo adecuado, ya sea real o deseable (pobreza absoluta), a otro grupo de referencia (pobreza relativa), o a aspiraciones (pobreza subjetiva).

Las carencias se pueden expresar en varios ámbitos, como: a) ingreso insuficiente de los hogares y las personas según flujos monetarios y no monetarios, o bien, propios y públicos; b) subconsumo de una canasta básica de bienes alimentarios y no alimentarios, que en su forma extrema se expresa como debilidad biológica; c) rezagos en capital humano (educación y salud) o capital físico (vivienda); d) alejamiento de mecanismos de apropiación o de titularidades sobre recursos, que provocan incertidumbre respecto al acceso a satisfactores básicos; e) mayor vulnerabilidad social y laboral asociada a la carencia de seguridad básica; f) aislamiento de las oportunidades de participación en las decisiones colectivas para la defensa de los intereses ciudadanos; g) debilidad en el capital social entendido como red social de apoyo, y h) escaso bienestar en un sentido subjetivo, como un nivel de satisfacción personal adecuado o felicidad.

La pobreza es extrema cuando los individuos no se pueden proveer una alimentación suficiente que les permita un desempeño adecuado. Se trata de una condición absoluta en la que las carencias generan deterioro orgánico.² Esta población requiere con urgencia mejorar sus condiciones de nutrición y salud para aprovechar las oportunidades de desarrollo que la sociedad ofrece. Existe consenso en que este grupo representa la población objetivo prioritaria de las políticas y los programas de corte social. La pobreza moderada se entiende como la insatisfacción de las necesidades básicas definidas de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada sociedad, las cuales varían en tiempo y espacio.

² “Si hay hambre y ésta causa muertes —no importa cómo se vea la imagen relativa— es claro que hay pobreza” [Sen, 2003]. Esta afirmación refleja la noción de la pobreza absoluta como fenómeno vigente en el espacio de las capacidades.

Se trata de una condición relativa ya que esta población carece de algunos bienes y servicios, lo que le impide funcionar como persona o integrarse al entorno social, pero que por su nivel de alimentación y salud puede participar activamente en el mercado de trabajo y tener mayor acceso a las oportunidades disponibles.

La pobreza es temporal o coyuntural cuando se producen caídas en los rendimientos o en la utilización de los activos disponibles, por ejemplo, por reducción salarial o desempleo coyuntural de sus miembros, y es crónica cuando se asocia con la carencia de activos que requieren largos procesos de ahorro e inversión para ser acumulados, como escolaridad o niveles satisfactorios de salud, y por lo tanto, es transmitida de manera intergeneracional. Asimismo, se acepta la necesidad de entenderla como un proceso con cambios en el largo, mediano y corto plazos, aunque sobresale su relación con el mercado laboral, el empleo y el desempleo [Townsend, 2003].

LOS MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA

Entre los métodos más utilizados para el análisis y la medición de la pobreza destacan tres: a) el monetario o línea de pobreza, b) el de necesidades básicas insatisfechas y c) el de medición integrada de la pobreza.

ENFOQUE MONETARIO O POBREZA DE INGRESO (LP)

Las corrientes tradicionales de análisis de la pobreza se concentraron en visiones unidimensionales e individualistas con predominio del enfoque de bienestar económico, expresado en una función de utilidad con valores de ingreso y consumo referidos a un conjunto de bienes y servicios analizados en forma cuantitativa bajo interpretaciones reduccionistas. En esta línea la pobreza se entiende principalmente como la insuficiencia de ingresos monetarios para adquirir una canasta mínima de bienes y servicios; por ello resulta necesario cuantificarla.

Este enfoque económico es el más difundido y se aplica a las personas de hogares cuyo ingreso *per cápita* es insuficiente para adquirir una canasta de bienes y servicios considerados básicos o mínimos, valuados a precios de mercado. El cálculo de un umbral o línea de pobreza permite clasificar los hogares en pobres (extremos y moderados) y no pobres, según su nivel de ingreso. En este caso la definición de la pobreza implica establecer las normas (mínimas o deseables) de consumo de la población, sobre todo en el rubro de alimentación, aunque en canastas más generosas se incluyen aspectos de salud, asistencia a la escuela, transporte público, comunicaciones básicas (correo, telégrafo y fletes), pago de servicios domésticos y recreación y cultura.

Este enfoque se relaciona con el enfoque biológico, ya que considera que las familias se encuentran en condiciones de pobreza primaria cuando sus ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física. Contempla el hambre como la manifestación más grave de la pobreza, es decir, el subconsumo alimentario, condición que se acerca a la pobreza como núcleo irreductible o límite inferior, mismo que resulta adecuado a la realidad que enfrenta la mayoría de los países subdesarrollados. En este sentido, se trata de la pobreza extrema entendida como la que afecta a la población cuyo ingreso se ubica por debajo del costo de la línea de pobreza que garantiza el número de calorías y proteínas indispensable para sobrevivir y trabajar. Sin embargo, la medición de estos requerimientos nutricionales mínimos presenta algunas dificultades de método; por ejemplo, las características genéticas o culturales de las sociedades regionales son diferentes, por lo que es difícil trazar una línea estándar aplicable a cualquier individuo. La canasta básica de alimentos, expresada en dinero y definida según el criterio de minimización de costos, no siempre coincide con los hábitos alimentarios reales de grupos de población específicos. Otra dificultad adicional estriba en calcular el costo de los bienes y servicios no alimentarios considerados básicos que la población necesita [Sen, 1992; Férrez y Mancero, 2001].

ENFOQUE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)

En este enfoque la pobreza es una condición de rezagos o carencias inherentes a ella (que va más allá de la falta de ingreso) e incluye dimensiones como la calidad y cantidad de servicios de salud y educación, la vivienda e inadecuación de los servicios públicos (agua, electricidad y drenaje), y aun reconoce la necesidad de empleo y participación. El método de NBI considera principalmente las necesidades que se atienden con gasto público (consumo e inversión), inversión acumulada del hogar y tiempo disponible de los integrantes del hogar. La medición consiste en: a) definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario); b) seleccionar las variables e indicadores que expresan el grado de satisfacción para cada necesidad y componente; c) definir un nivel mínimo para cada indicador debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión, y d) clasificar hogares o personas con una o más necesidades insatisfechas como pobres [Boltvinik, 1992].

Los estudios de marginación, como los realizados en México, son una variante del enfoque de NBI, ya que analizan la pobreza mediante índices resumen compuestos, obtenidos a partir de análisis multivariado, en particular, de componentes principales aplicados a indicadores de rezago socioeconómico y demográfico reportados en censos y con un fuerte componente territorial en diferentes ámbitos (entidades federativas, municipios, localidades y áreas geoestadísticas básicas). Esta línea de estudio se ha utilizado para diseñar estrategias y políticas sociales focalizadas, así como para asignar recursos dirigidos a reducir las desigualdades y rezagos socioespaciales y con ello lograr la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios [Conapo, 1993].³

³ Este concepto es diferente al de marginalidad, el cual surge en la Escuela de Chicago en los años veinte para explicar los conflictos urbanos en las ciudades norteamericanas. Después se utiliza en América Latina en la teoría funcionalista de la modernización, según la cual las sociedades “subdesarrolladas” se caracterizan por la coexistencia de un segmento moderno y otro tradicional que limita el crecimiento económico autosostenido; en su dimensión ecológica, el concepto se aplica a las personas que viven socialmente desintegradas por la anomia y la ignorancia, con baja organización y par-

En América Latina, las encuestas de hogares señalan una tendencia estable o inercial a la baja de este tipo de pobreza durante las dos últimas décadas, lo que se asocia con los efectos positivos de la urbanización sobre los indicadores de bienestar no monetarios, entre los que destaca una mejoría en la cobertura de servicios básicos (agua y saneamiento), aunque se mantiene la brecha respecto a las zonas rurales [Arriagada, 2000].

ENFOQUE DE MEDICIÓN INTEGRADA DE LA POBREZA (MMIP)

En este caso se combinan valores de los métodos de LP (que mide pobreza corriente) con la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales y NBI (que mide pobreza por carencia de capital) de las mismas unidades de análisis (hogares), por lo que se considera un mayor número de factores que caracterizan la pobreza, aunque algunos de ellos (como salud) pueden ser estimados por ambos. En este método se calcula un índice global para cada hogar que comprende el promedio ponderado de cada rubro de las necesidades normativas bajo un análisis combinado de datos del LP y NBI [Boltvinik, 1992].

La razón de este método se encuentra en la concepción de las fuentes de bienestar de los hogares:

Dadas sus necesidades, cuya variabilidad se suele subestimar, la satisfacción de las necesidades básicas de una persona o de un hogar, depende de las siguientes seis fuentes de bienestar: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicio de consumo básico (patri-

ticipación colectiva, segregadas en áreas en viviendas precarias, en terrenos ocupados irregularmente y con escasez de servicios en las periferias urbanas. En la escuela marxista se refiere a la porción de la fuerza de trabajo que no tiene una inserción estable y bien remunerada en el sistema productivo, que a diferencia del ejército industrial de reserva de los países capitalistas avanzados, se transformaba en masa marginal y que tenía potencial político [Nun, 2001; Cortés, 2002].

monio básico acumulado); d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas; y f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar [Boltvinik, 1992:355].

Los principales indicadores considerados por LP son: alimentación, vestido, calzado, cuidado personal, higiene personal y del hogar, transporte y comunicaciones básicas, recreación, información y cultura. Los indicadores estimados por NBI son: servicios de agua y drenaje, nivel educativo de los adultos, asistencia escolar de los menores, electricidad, vivienda, mobiliario y equipamiento del hogar. La atención a la salud y seguridad (social) se calcula con un enfoque mixto, directo e indirecto. Asimismo, se incorpora la medición de pobreza de tiempo, con lo cual se tiene una medición integral de la pobreza.

LA DESIGUALDAD

Aunque la desigualdad es un concepto estrechamente relacionado con la pobreza, mientras esta última se refiere a rezagos de un grupo social respecto a un umbral mínimo, la desigualdad considera diferencias en los niveles de vida de todos los individuos de una sociedad o en el grado de concentración y polarización en la distribución de los recursos según todos grupos de población.

Desigualdad se refiere a la distribución polarizada o inequitativa de algún indicador, en mayor o menor grado, en un conjunto de unidades de análisis (por ejemplo, hogares, personas, regiones, ciudades, etc.) que ocupan una posición en una serie estratificada según la jerarquía de determinadas cualidades en el tiempo y el espacio. La desigualdad social es el producto de sanciones, normas, poder y clase que se generan en las relaciones sociales, aunque también de varios mecanismos que la reproducen. Entre los más destacados se encuentran: a) la dotación desigual de recursos; b) la propiedad de los medios de

producción, principalmente tierra, trabajo y capital; c) el acceso a los ingresos laborales condicionados a la oportunidad de acceder y mantener un trabajo remunerado, así como a la distribución del ingreso (salario, renta y ganancia); d) la heterogeneidad estructural relacionada con la capacidad de la fuerza de trabajo de producir en función de su nivel de productividad, y e) el acceso inequitativo a la justicia [Vuskovic, 1993].

Desde la filosofía política avanzan algunos enfoques que destacan la igualdad de oportunidades bajo dos ideas centrales: “nivelar el campo de juego” para que las personas elijan de manera responsable y en libertad, y la no discriminación. Esta posición reconoce dos hechos: las circunstancias o influencias que el individuo no puede controlar y el esfuerzo que se vincula con las acciones que una persona sí puede controlar. Esta propuesta se traduce en el diseño y la aplicación de políticas sociales redistributivas, compensatorias o de discriminación positiva dirigidas a nivelar el campo de juego en problemas sociales que están fuera del control de las personas y que condicionan su elección según sus propios valores. De esta manera la igualdad significa justicia, el bienestar social se concibe como igualdad de oportunidades y el crecimiento económico está en función del ingreso promedio de la población en mayor desventaja [Roemer, 1989].

En general, cuando la pobreza se define en un sentido amplio se incluye el concepto de desigualdad, aunque ambos tienen acepciones analíticas diferentes. Es posible medir la dispersión o desigualdad entre los pobres como un componente importante de la medición de la pobreza misma, además de cuantificar el número relativo de pobres o la brecha que los separa de la línea de pobreza. Los mecanismos en la asignación de los recursos dentro del hogar, que es una unidad de consumo colectivo, también pueden llevar a formas de desigualdad que coloquen a algunos de sus integrantes en condiciones de pobreza aunque existan recursos suficientes para evitarlo.

En América Latina este enfoque es obligado por su estrecha relación con las causas de la pobreza, así como sus limitantes para superarla, ya que la evidencia empírica señala que la riqueza social y el

ingreso promedio de la región han aumentado; no obstante, también aumentó la incidencia de la pobreza y la desigualdad no se modifica sustancialmente.

ENFOQUES EMERGENTES SOBRE LA POBREZA

Los nuevos enfoques abordan la pobreza como un fenómeno multidimensional y complejo e incluyen, además de la privación física, factores no materiales relacionados con la privación social como las capacidades, realizaciones y oportunidades; asimismo, al tener como referencia los cambios estructurales de los países en la globalización, se estudian asuntos como el nuevo mercado laboral (flexibilización y precariedad), la exclusión social, la vulnerabilidad, la segmentación (laboral, educativa y residencial), la polarización social, la segregación socioespacial, la inseguridad humana y la discriminación. Los nuevos enfoques tienden a ser más cualitativos que cuantitativos y enfatizan los aspectos sociales para superar la definición de la pobreza sólo en términos de ingreso.

LA POBREZA Y EL ENFOQUE DE DERECHOS

Recientemente, la pobreza se entiende como causa y producto de las violaciones de los derechos humanos. Por ello es grave la falta de realización de los derechos, tanto los civiles y políticos de primera generación como los económicos, sociales, culturales y ambientales de segunda generación.

En la lógica multidimensional y bajo el enfoque de derechos, la pobreza se entiende como la incapacidad básica para vivir con dignidad:

La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a

la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural [ONU, 1995].

En el enfoque de derechos humanos impulsado por la ONU, la pobreza se define como:

una condición humana caracterizada por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales (ambientales y de desarrollo) [ONU,1976].

El fenómeno de la pobreza constituye, en sí mismo, una negación de los derechos humanos considerando que todos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Asimismo, se concibe que las obligaciones mínimas derivadas de los “niveles esenciales” de los derechos a la alimentación, la educación y la salud, serán “inderogables” [ONU, 1993].

La pobreza es falta de equidad, es mayor probabilidad de morir de enfermedades prevenibles y de tener una tasa más alta de mortalidad infantil, también mayor vulnerabilidad al delito y la violencia, acceso inadecuado o carencia de acceso a la justicia y los tribunales, así como la exclusión del proceso político y de la vida de la comunidad. La pobreza se explica por la falta de oportunidades para la generación de ingresos, los precarios nexos con los mercados y el fracaso de las instituciones estatales para responder a las necesidades de los pobres.

Pero también otras dimensiones como las psicológicas, es decir, la impotencia, la falta de voz, la dependencia, la vergüenza y la humillación de la que son objeto las personas por su condición de pobreza. La gente que sufre la pobreza vive sin libertades fundamentales

de acción y opción que los más aventajados en la sociedad dan por sentadas. En particular, es un resultado de la responsabilidad y capacidad de respuesta de las instituciones estatales. Pero además, la explicación tiene otras facetas. La pobreza también está influenciada grandemente por prácticas, valores y normas que, dentro de la familia, las comunidades o el mercado, conducen a la exclusión de las mujeres, los grupos étnicos y raciales, o los que enfrentan desventajas sociales. Las estructuras sociales y las instituciones constituyen el marco en el que se producen las relaciones económicas y políticas, configurando muchas de las dinámicas que crean y sustentan la pobreza [IIDH, 2007].

En este sentido, se replantea el papel del Estado como garante de esos derechos exigibles e irrenunciables al atenderlos, por ejemplo, con políticas públicas redistributivas o de discriminación positiva.

ENFOQUE DE CAPACIDADES

En este enfoque la pobreza se entiende como la ausencia de las capacidades básicas que permitan a cualquier individuo insertarse en la sociedad mediante el ejercicio de su voluntad, y capacidad se entiende como las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser, es decir, los distintos funcionamientos que puede lograr. La calidad de vida se evalúa en términos de la capacidad del ser humano para lograr realizaciones o funcionamientos valiosos [Sen, 1992].

Algunos funcionamientos son muy elementales, como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, etc., y a todos éstos podemos darles evaluaciones altas, por razones obvias[...], al tratar con la pobreza extrema en economías en desarrollo, podemos avanzar mucho con un número relativamente pequeño de funcionamientos centralmente importantes y de las capacidades básicas correspondientes (por ejemplo, la habilidad de estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura,

y así sucesivamente). En otros contextos, que incluyen problemas más generales del desarrollo económico, la lista puede ser mucho más larga y diversa [Sen, 1997:56].

Esta definición de la pobreza es multidimensional, ya que toma en cuenta el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que se consideran indispensables para elegir formas y proyectos de vida específicos. Este enfoque pone el énfasis en las personas y sus oportunidades, no en su nivel de ingreso, consumo o percepción de bienestar, es decir, evita confundir medios y fines. Los activos, el ingreso y los bienes de consumo sólo constituyen medios para alcanzar ciertas capacidades, en tanto que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas. La pobreza también puede definirse en un sentido absoluto como la privación de capacidades básicas y, en uno relativo, como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para alcanzar dichas capacidades, aunque en este último caso existe controversia al elegir el grupo de referencia para comparar dichos medios [Sen, 2003].

El enfoque de capacidades se expresa en el concepto de desarrollo humano entendido como el estado en que se encuentran las libertades de las personas o, bien, en la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano son tres: a) alcanzar una vida larga y saludable, b) adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y c) tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Este concepto se ha cuantificado de manera práctica, aunque reduccionista, en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD.

EXCLUSIÓN SOCIAL

Exclusión se refiere a las dificultades de acceso de algunos individuos y hogares a los procesos de desarrollo como resultado de una débil ca-

pacidad de integración del modelo social. Se entiende como la negación o no realización de los derechos sociales, como a un cierto nivel de vida, al trabajo, a la vivienda y a la educación. También concierne a la brecha que existe entre situaciones o grupos en una o más áreas de la vida social, aunque no necesariamente están relacionadas con la pobreza. En otro sentido, la exclusión social sería un proceso multidimensional, mientras que la pobreza sería uno de sus resultados [Vranken, 2001].

La exclusión se expresa en varios ámbitos relacionados: a) en lo económico, sobre todo en un mercado laboral estrecho y en un ingreso insuficiente que reducen el acceso a los bienes básicos (exclusión social directa); b) en lo político e institucional, por la marginación en la toma de decisiones que incidan, por ejemplo, en el acceso a servicios públicos; c) en lo cultural (identidad, conocimiento y valores), en la debilidad de redes sociales primarias asociada a formas de discriminación étnica y de género, y d) en lo espacial (territorio y localización) por desventajas e inaccesibilidad a los mercados de bienes y servicios. Este enfoque aporta elementos para diseñar políticas de inclusión de tipo compensatorio que reviertan los factores que conducen a la exclusión, entre las que destacan las producidas en el mercado laboral [Arriagada, 2000].

En un sentido más amplio, exclusión refiere a una visión del mundo de los “otros” diferentes a “uno” y a los que se consideran semejantes. El distanciamiento entre ambos grupos configura una separación frente a los distintos, que desde una perspectiva hegemónica pueden ser “los que no trabajan”, “los flojos” o “los peligrosos”. La exclusión material del mercado formal, los servicios de salud y educación, así como la exclusión simbólica por falta de socialización institucional, de valores sociales y de construcción de formas de convivencia social favorecen la fragmentación social y espacial, y dificultan las prácticas de integración y cohesión social (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Pobreza: conceptos asociados, dimensión, medición y políticas

<i>Concepto</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Método de medición</i>	<i>Políticas públicas</i>
A. Desigualdad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dotación de recursos 2. Justicia y equidad 3. Reglas y normas de distribución de recursos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Concentración del ingreso entre personas, hogares y territorios 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Redistribución de recursos 2. Sociales y económicas redistributivas 3. Discriminación positiva 4. Políticas redistributivas
B. Marginalidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ámbito ecológico y geográfico 2. Marginalidad económica, laboral y educativa 3. Reserva de mano de obra 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Provisión de infraestructura y servicios urbanos 2. Inserción formal al mercado laboral 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas de salud, educación y vivienda 2. Ampliación de servicios urbanos 3. Incorporación al mercado laboral 4. Organización de los asentamientos marginales
C. Exclusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quiebre de vínculos individuales, comunitarios y sociales con el sistema 2. Énfasis en los procesos y su causalidad múltiple 3. Institucionalidad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indicadores de lazos sociales funcionales y culturales 2. Cumplimiento de derechos económicos, sociales y ambientales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de ciudadanía ampliada para el ejercicio pleno de derechos 2. Política integral de desarrollo social 3. Políticas de participación e inclusión 4. Acceso a servicios institucionales
D. Vulnerabilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inseguridad y riesgos de personas, familias o grupos ante las crisis 2. Incapacidad de respuesta 3. Dificultad de adaptación 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disponibilidad y tipo de activos 2. Estrategias de uso de activos 3. Aprovechamiento de oportunidades 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo focalizado para fortalecer ingresos 2. Promoción de nuevas fuentes de subsidios o ingresos 3. Fortalecimiento de redes de protección individuales, familiares o sociales
E. Segmentación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dualismo laboral y sectorial 2. Escaso capital humano 3. Polarización socioespacial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mercado laboral (desempleo) 2. Eficiencia y eficacia educativa 3. Segregación residencial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Igualdad en el mercado de trabajo 2. Oportunidades educativas 3. Servicios urbanos y vivienda

Cuadro 1. Pobreza: conceptos asociados, dimensión, medición y políticas (cont.)

<i>Concepto</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Método de medición</i>	<i>Políticas públicas</i>
F. Inseguridad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Espacios públicos 2. Barrios pobres 3. Movilidad intraurbana 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incidencia delictiva 2. Calidad de vida 3. Análisis de flujos origen y destino 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad pública y prevención del delito 2. Educación, empleo e integración juvenil 3. Transporte y comunicación
G. Discriminación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Discriminación por sexo, etnia, edad, idioma, discapacidad o religión 2. Construcción cultural de la desigualdad y justificación de la discriminación 3. División discriminatoria del trabajo doméstico, comunitario y social 4. Diferente asignación de recursos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Factores de diferenciación de las personas 2. Ciclo de vida y acceso a los recursos 3. Pérdida de oportunidades y bienestar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas afirmativas 2. Políticas de deconstrucción cultural 3. Políticas de conciliación entre trabajo remunerado y familiar 4. Políticas compensatorias

Fuente: Elaboración propia con base en: Arriagada [2005], Hopenhayn [2003], Sabatini [2003], Kaztman [2001] y onu [2000].

VULNERABILIDAD SOCIAL

Este enfoque enfatiza la noción de riesgo diferencial, es decir, la división de las personas y los hogares en grupos con capacidad de adaptación o indefensión ante distintas condiciones adversas. Mientras que la medición de la pobreza alude a ingresos insuficientes y carencias, este enfoque se centra en la disponibilidad de activos de los grupos sociales para hacer frente a cambios en el entorno: trabajo, capital humano, capital social y recursos productivos. La administración de los activos de los pobres es lo que permite enfrentar mejor los riesgos de deterioro de sus niveles de bienestar mediante estrategias de sobrevivencia en épocas de crisis, como en la década de los ochenta en América Latina, por ejemplo, con el aumento del número de ocupados por hogar, la intensificación del trabajo de las mujeres en el mercado laboral, el

crecimiento del trabajo informal, la diversificación de ingresos, la participación en redes de subsistencia, el trabajo a domicilio, el regreso a la familia extensa y la movilización del capital social, entre otras.

Existen por lo menos tres tipos de vulnerabilidad: a) la marginalidad, entendida como la falta o debilidad de vínculos de las personas con el trabajo y en consecuencia la insatisfacción de sus necesidades básicas; b) la pobreza misma, que significa la exposición a factores de empobrecimiento y una baja generación de oportunidades determinada por el nivel de activos, y c) la exclusión de la modernidad, que afecta sobre todo a los jóvenes que, al no adquirir capacidades y destrezas (educación), reproducen generacionalmente la pobreza [Arriagada, 2000].

SEGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN SOCIAL

Las formas de segmentación social pueden ser de tipo laboral, educativo y residencial, y tienen incidencia en la formación del capital social individual, social colectivo y ciudadano de los pobres urbanos. La combinación de los dos grupos de variables influye en el grado de aislamiento o integración en la sociedad de estos últimos y, en general, amplía la polarización social [Kaztman, 2001].

Segmentación laboral

Entre los factores que más inciden en los cambios que la pobreza urbana experimenta en los países de América Latina se encuentran los que ocurren en los mercados de trabajo. Durante varias décadas del siglo xx, el Estado intentó atenuar las situaciones de pobreza y exclusión social, para lo cual aplicó políticas públicas laborales y asistencialistas que atendían las demandas de distintos grupos de la sociedad, con lo que se mantuvo la estabilidad del sistema y se logró cierta integración social. En esta etapa avanzó el proceso de urbanización y la ciudad importaba pobreza mediante la inmigración de origen rural. Al final del milenio, aumentó la segmentación del trabajo de manera asociada a los cambios en el funcionamiento del sistema económico, por las reformas estructurales, el avance de la globalización y, en particular, por los avances científico-tecnológicos de la era de la información que se

tradujeron en un cambio del modelo de producción industrial fordista a otro flexible, con deslocalización y desmaterialización del proceso productivo, avance en la terciarización, así como por el debilitamiento de la acción reguladora y correctiva del Estado ante la desigual correlación de fuerzas entre capitalistas y trabajadores.

En este nuevo escenario, un pequeño sector de trabajadores urbanos altamente calificados, vinculado a actividades líderes de la economía (terciario superior), cuenta con salarios elevados y seguridad en el empleo, mientras que otro sector poco calificado, mayoritario y excedentario se convierte en inseguro, inestable, con salarios bajos y carente de seguridad social y, por lo tanto, con mayor incertidumbre respecto a sus ingresos presentes y futuros. Por ello, los trabajadores, aun aquellos que establecen relaciones típicamente capitalistas, es decir los asalariados y residentes en zonas urbanas donde se localiza la planta industrial, se colocan en una situación de creciente exclusión social. Asimismo, ante las recurrentes crisis y recesiones económicas, el mercado laboral se estrecha y el trabajo formal pierde fuerza como mecanismo de inclusión social. Los empleos protegidos y estables se reducen, las disparidades de ingreso entre trabajadores de alta y de baja calificación aumentan, y los problemas de desempleo y subempleo se intensifican. El empleo precario se desborda y un importante número de trabajadores, así como los miembros de sus respectivos hogares, están obligados a realizar mayores esfuerzos para lograr su reproducción, lo que incluye, por ejemplo, la informalidad, el trabajo infantil y las dobles jornadas entre otras estrategias de sobrevivencia. Aunque casi todos los miembros de la familia pueden contribuir con algo para su bienestar, la capacidad de los adultos para obtener ingresos determina la mayor parte del mismo. En América Latina, alrededor de la mitad de las personas que viven en la pobreza está en edad de trabajar (15 a 64 años de edad). En el mercado laboral se observa una mayor polarización social, con escasa movilidad ascendente y reducción de los ingresos de los sectores medios. Una gran cantidad de personas en edad activa, sobre todo habitantes urbanos, no logra establecer vínculos con un mercado formal de trabajo que le permita su integración social. La ciudad de hoy genera nueva pobreza, es más polarizada y dual que antes. América Latina asiste a la consolidación de

un modelo de sociedad crecientemente urbanizado, con mercados laborales restringidos y, aunque imperfecto, con algún grado de protección social a cargo del Estado, a diferencia de algunos países desarrollados que ven el agotamiento de su modelo salarial estable y el debilitamiento del régimen de bienestar [Lindenboim, Serino y González, 2001; Kazzman, 2001].

En otro sentido, desde la perspectiva de las necesidades y los derechos humanos, las características más dañinas de la pobreza incluyen la pérdida de la dignidad y la autoestima, porque debilitan las relaciones en el seno de la familia, la comunidad y la sociedad mayor, lo que también reduce la posibilidad de librarse de un ciclo de privaciones que puede durar varias generaciones. En este contexto, el trabajo tiene una importancia fundamental porque permite al individuo mantenerse, contribuir al bienestar de la familia y la comunidad, y mueve al respeto de sí mismo y de los demás. No obstante, existen fuertes diferencias respecto a las estrategias más viables para generar empleo y de qué calidad debe ser.

Segregación educativa

La educación ha sido la principal vía de movilidad social e integración social de las nuevas generaciones. El círculo de la pobreza se genera o reproduce por la deficiencia de capacidades en conocimiento de las personas, lo que contribuye a reducir las oportunidades de desarrollo. Esta situación se acentúa a través de formas de segregación educativa de acuerdo con la pertenencia a la clase social, tipo de servicio (público o privado) o costo del sistema, las cuales dificultan la integración social. Los mecanismos de relación interclase en condiciones de igualdad en el sistema educativo han disminuido en asociación con la reducción del gasto social para la escuela pública; esta tendencia reduce las redes de reciprocidad, confianza y lealtad que pueden ser activadas en el mercado laboral y aun formar ciudadanía. Por ello, las políticas sociales deben dar prioridad a los recursos dirigidos a fortalecer los sistemas educativos y facilitar el acceso de niños y jóvenes de hogares pobres a estos servicios. En general, los rezagos educativos son mayores en las zonas rurales que en las urbanas [Kazzman, 2001].

Segregación residencial

Este enfoque se refiere a la segmentación social entendida como la concentración en espacios principalmente urbanos de familias y hogares de una condición semejante y que se puede expresar en características socioeconómicas, étnicas, etáreas y de origen migratorio, entre otras. La segregación tiene por lo menos tres dimensiones: a) el grado de concentración espacial de los grupos sociales, b) la homogeneidad social de los espacios intraurbanos y c) el prestigio social de las áreas o barrios en las ciudades. Las dos primeras son dimensiones objetivas y se pueden representar en índices y planos temáticos para localizar a la población en unidades espaciales de análisis (por ejemplo, municipios, delegaciones, colonias o AGEB). La tercera dimensión es de tipo subjetivo y se refiere a formas de representación mental, percepciones o estigmas asignados a la población que reside en una colonia, barrio o área de la ciudad. La segregación puede ser positiva o negativa: en el primer caso puede contribuir a la realización de negocios inmobiliarios urbanos, a capitalizar la renta de suelo o a “hacer ciudad”; mientras que en el otro extremo se favorece la desintegración social asociada con el surgimiento de los “nuevos pobres”, es decir, con población afectada por el desempleo, subempleo, informalidad, delincuencia, drogadicción, inseguridad, analfabetismo, entre otros aspectos. En este caso destacan los ghettos de negros y latinos en Estados Unidos, los barrios de inmigrantes en las ciudades europeas y las áreas de trabajadores informales en condiciones de precariedad, con escasez de servicios y equipamiento en las ciudades de América Latina [Sabatini, 2003].

La segregación socioespacial ha aumentado en la región en la medida en que las estrategias de exclusividad residencial de los ricos expulsa a los pobres o las políticas de vivienda localizan sus proyectos para grupos de bajos ingresos en zonas de las periferias urbanas donde el costo del suelo es menor y los servicios públicos insuficientes o ineficientes. Estas tendencias se pueden analizar en los espacios urbanos como un todo, considerando el conjunto de unidades socioespaciales de una ciudad y elaborando mapas según índices de medición de bienestar o rezago expresados en categorías graduales (del tipo alto, medio y bajo). En este sentido, el concepto de segregación se expresa al

agrupar hogares, viviendas, barrios, colonias, municipios o delegaciones en estratos socioeconómicos, en una nueva configuración que pasa de la ciudad nuclear y concentrada a la ciudad-región, polinuclear, expandida, dispersa y difusa, con mayores rezagos en áreas periféricas.

Inseguridad humana

Esta línea de análisis pone el acento en tres aspectos que afectan a los pobres urbanos: a) la crisis de espacio público de los nuevos barrios pobres, b) su inseguridad y c) la vulnerabilidad de los pobres en su desplazamiento por la ciudad. Si bien el aumento de la delincuencia y la percepción de inseguridad por la ciudadanía son fenómenos multi-causales que rebasan la pobreza, es un hecho que las grandes ciudades posfordistas de América Latina tienden a ser fragmentadas, conflictivas e inseguras, y que estos fenómenos se interconectan. Por ejemplo, como focos de riesgo expresados en el estigma de barrio o colonia, en medios y rutas de transporte público utilizado por los pobres o en el aislamiento de áreas residenciales atrás de enrejados que aparentan fortalezas urbanas protegidas contra la delincuencia potencial [Arriagada, 2000].

DISCRIMINACIÓN

La discriminación es el acto de hacer una distinción o segregación que atenta contra la igualdad de oportunidades. En general se entiende como la violación de la igualdad de los derechos de los individuos principalmente por razones de condición social, étnicas, raciales, religiosas o de sexo.

En el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos la ONU establece:

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción

dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía [ONU, 1948].

Y en el artículo 7 agrega:

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación [ONU, 1948].

A su vez el artículo 1º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial define:

La expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública [ONU, 1969].

La discriminación entonces puede contribuir a la generación o permanencia de la pobreza en la medida en que atenta contra los derechos y libertades de los individuos, y al estigmatizar a las personas reduce su capacidad de inserción equitativa en las sociedades regionales, nacionales o internacionales. La discriminación territorial también opera en el mismo sentido cuando se califica negativamente a los residentes de un lugar por alguna característica de desprecio o desvalorización social.

REFLEXIONES FINALES

El estudio de la pobreza está sujeto a varios conceptos, enfoques y métodos de medición, pero no existe una sola vía para explicar este fenómeno, aunque se acepta de manera creciente que es multidimensional.

Existen varios procesos económicos, sociales, políticos y culturales, condicionados geográficamente, que contribuyen a generar o superar las condiciones de pobreza, la cual ha evolucionado en sus orígenes, manifestaciones y efectos, por lo que es necesario ampliar las opciones para su estudio considerando la existencia de diferentes factores, como su carácter estructural o coyuntural, absoluto y relativo, objetivo o subjetivo, carencias y activos, entre otros.

En general, tanto los enfoques y métodos de medición de la pobreza tradicionales como los emergentes aceptan que existen condiciones objetivas para establecer umbrales mínimos o normas, en particular cuando la misma se ubica cerca de su condición absoluta. En este sentido, es posible recurrir a las declaraciones y pactos internacionales, a las normas constitucionales, a los patrones culturales de vida y de consumo, así como a las percepciones subjetivas de la población en relación con la pobreza. Un problema metodológico central consistirá entonces en seleccionar la canasta normativa de bienes y servicios que se consideran esenciales para la definición de los umbrales, lo cual provoca polémicas entre los distintos actores involucrados en esa tarea, sobre todo entre los gubernamentales, académicos y de organizaciones de la sociedad civil.

Aunque el debate continúa, se acepta que la pobreza absoluta es más grave en las zonas rurales, en tanto que es menos profunda en zonas urbanas donde, no obstante, han surgido nuevas formas de pauperización asociadas a procesos de exclusión, vulnerabilidad, segmentación y polarización social que generan importantes retos para las políticas sociales. Pero estas últimas también se han dualizado entre políticas sociales universales y focalizadas abriendo un amplio debate desde los aspectos éticos hasta la eficacia de las mismas, lo que expresa la filiación de los gobiernos.

También es indispensable ubicar el fenómeno de la pobreza en el contexto de los procesos de exclusión laboral formal y de los servicios básicos, la metropolización, la terciarización y la globalización, impulsados por las modernas fuerzas del mercado que influyen en la división internacional del trabajo, en la conformación del territorio y en las condiciones de vida de la población, y frente a las cuales las fun-

ciones de planeación, participación, regulación y gestión del Estado se han debilitado.

La definición multidimensional del concepto de pobreza avanza en varios frentes bajo el enfoque de derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Lo anterior implica que el diseño y la operación de las políticas y los programas públicos también deben ser integrales. Asimismo, está pendiente el paso de una democracia representativa imperfecta a otra con una ciudadanía participativa.

REFERENCIAS

- Arriagada, Camilo [2000], *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Arriagada, Irma [2005], “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 85.
- Boltvinik, Julio [1992], “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”, *Comercio Exterior*, México, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 354-365.
- Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua [1993], *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, México, Conapo, Conagua.
- Cortés, Fernando [2002], “Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso”, *Papeles de población*, México, nueva época, año 8, núm. 31, enero-marzo
- Hopenhyan, Martín [2003], *La pobreza en conceptos, realidades y políticas: una perspectiva regional con énfasis en minorías étnicas*, CEPAL, www.iidh.ed.cr.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos [2007], *Revista IIDH*, núm. 45, Costa Rica.
- Kaztman, Rubén [2001], “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, *Revista de la CEPAL*, núm. 75, diciembre, pp. 171-189.
- Lindenboim, Javier, Leandro Serino y Mariana L. González [2001], “La precariedad como forma de exclusión”, *Mercados de trabajo urbanos en la Argentina de los noventa. Crisis y metamorfosis*, Buenos Aires, Proyecto Integrado IE-01 (1998-2000) UBACYT.

- Nun, José [2001], *Marginalidad y exclusión social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ONU [1969], *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, 4 de enero.
- ONU [1976], *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 3 de enero.
- ONU [1976], *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 23 de marzo.
- ONU [1993], *Declaración y Programa de Acción de Viena*.
- ONU [1995], *Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*.
- Roemer, John [1989], *Valor, explotación y clase*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sabatini, Francisco [2003], *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, serie Azul, núm. 35, Santiago, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sen, Amartya [1992], "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, México, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 310-322.
- Sen, Amartya [1997], *On economic inequality*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press, Clarendon Press.
- Sen, Amartya [2003], "El enfoque de las capacidades y las realizaciones", *Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 5, mayo, pp. 413-423.
- Townsend, Peter [2003], "La conceptualización de la pobreza" *Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 5, mayo, pp. 445-452.
- Vranken, Jan [2001], "Unravelling the social strands of poverty: differentiation, fragmentation, inequality and exclusion", Hans Thor Andersen y Robald van Kempen (eds.), *Governing european cities*, Aldershot, Ashgate, pp. 71-91.
- Vuskovic, Pedro [1993], *Pobreza y desigualdad en América Latina*, México, CEIICH-UNAM.

5. CONCEPCIONES DE LA POBREZA: UNA REFLEXIÓN TEÓRICO-HISTÓRICA

Verónica Villarespe Reyes¹
Ana Patricia Sosa Ferreira¹

LAS PRINCIPALES ESCUELAS DE PENSAMIENTO Y SU ENFOQUE SOBRE LA POBREZA: BREVE REPASO HISTÓRICO

La pobreza y las formas de enfrentarla se relacionan con diferentes épocas históricas y con las concepciones que se desprenden del pensamiento económico dominante.

Desde el siglo xvii hasta nuestros días, se han desarrollado diversas concepciones de la pobreza y, en consecuencia, diversas propuestas para combatirla. Haremos un breve recuento de ellas.

Dentro de los utopistas, Tomás Moro (1478-1535) veía la raíz de la pobreza en la propiedad privada, que provocaba la distribución desigual y en Cucaña, el paraíso de los pobres —la utopía más popular del siglo xvi—, existía la abundancia para todos que podía ser disfrutada sin esfuerzos. Se contraponía con la concepción de que la pobreza se debía a la pereza y los vicios y de que la salvación involucraba el trabajo duro, único para reformar el alma y obtener el cielo, al decir de los moralistas cristianos de la época.

Entre los mercantilistas, Matthew Hale (1609-1676) habla de los asilos-talleres (*workhouses*) como un futuro de prosperidad, ya que el trabajo de los mendigos allí recluidos incidiría en el aumento de la producción de bienes y por tanto de las exportaciones; por su parte, James Steuart (1712-1780) relaciona las carencias con la multiplicación

¹ Investigadoras del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

de la población útil: si hay pocas carencias, el número de manos libres requeridas para abastecer sus necesidades será muy pequeño y toda clase de manos libres pertenecería a los pobres.

Es interesante anotar que la política mercantilista de salarios bajos descansa sobre un fundamento amoral: la utilidad de la pobreza. El trabajo debía mantenerse al nivel de subsistencia pues el sufrimiento era terapéutico. Por la baja condición moral de los órdenes inferiores, o sea de los pobres, los altos salarios conducirían a excesos, embriaguez y libertinaje. La pobreza, ocasionada por el precio alto de la subsistencia y/o por los bajos salarios, hacía laboriosos a quienes la padecían. En otras palabras, la utilidad de la pobreza se centraba en que un salario real debería significar un nivel óptimo de frustración: debía ser suficientemente alto para proporcionar incentivos para los lujos y suficientemente bajo para que nunca pudiera alcanzarse.

Daniel Defoe (1660-1731), Jonathan Swift (1667-1745), Bernard de Mandeville (1670-1733) y Jeremy Bentham (1748-1832) destacan dentro de los utilitaristas. Defoe enfatizó que la pobreza de quienes no estaban impedidos para trabajar se derivaba de tres fuentes “visibles y directas”: la lujuria, la pereza y la arrogancia. Jonathan Swift planteó que los pobres no podían ser empleados en condiciones normales, ya que carecían de la nutrición adecuada y en general de condiciones sanas para utilizar su fuerza de trabajo.

Mandeville, personaje muy influyente en su tiempo, concebía que

el bienestar de todas las sociedades requiere que el trabajo sea hecho por hombres fuertes y robustos que nunca hayan conocido las comodidades ni sepan lo que es la ociosidad y que se conformen con cubrir las necesidades más indispensables de sus vidas. Los pobres trabajan para remediar sus necesidades, así las penalidades se convierten en placeres cuando evitan la muerte de un hombre por inanición.

Y siguiendo a Mandeville, “una gran nación no puede ser feliz si no dispone de un gran número de pobres. Ellos deben ser totalmente ignorantes ya que el saber amplía y multiplica nuestros deseos y cuántas menos cosas ambicione un hombre mucho más fácilmente se satisfarán sus necesidades”.

Por su parte, Bentham, el padre de los utilitaristas, respecto al principio de la utilidad expresa que

La naturaleza ha colocado al ser humano bajo el gobierno de dos soberanos maestros: el dolor y el placer. Por ellos, guiamos nuestro deber y determinamos qué debemos hacer. Por un lado, lo que es correcto y equivocado, por el otro la cadena de causas y efectos que se suceden. Ellos nos gobiernan en lo que hacemos, decimos, pensamos: cada esfuerzo puede hacer que nuestra sujeción se derribe y servirá para su demostración y confirmación. Un hombre puede pretender abjurar de su imperio pero en realidad queda sujeto a él en todo. El principio de utilidad reconoce esta sujeción y la asume como principio de ese sistema, el objeto del cual es erigir la fábrica de felicidad mediante las manos de la razón y de la ley. Los sistemas que atentan contra esta cuestión, distribuyen sonidos en lugar de sentido, caprichos en vez de razón, oscuridad en vez de luz. Placer y dolor serán traducidos por Alfred Marshall en conceptos económicos: beneficio y agravio.

William Godwin (1756-1836) destaca entre los anarquistas libertarios; plantea magistralmente que

una lucha perpetua contra los males de la pobreza, si bien es frecuentemente ineficaz, debe reflejar e interpretar necesariamente muchos de los sufrimientos desesperados. Un sentir doloroso de su opresiva situación, privará a los pobres de su propio poder para superarla. La contradicción entre lo que significa que unos tengan en demasía y que otros carezcan de lo necesario se desarrolla continuamente: para el pobre es una agravación amarga de su propia calamidad, la violencia de observar los privilegios de otros, mientras intentan perpetua y vanamente asegurar para sí mismos y para sus familias las más pobres comodidades. Esta agravación es suministrada asiduamente a los pobres bajo la mayor parte de los establecimientos políticos que existen.

Así analiza cómo la clase dominante introyecta en las mentes de los pobres, ideas, valores, sentimientos y aspiraciones que los mantienen y reproducen en subordinación.

De los tres grandes utopistas, C. Claude Henri de Saint-Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837) y Robert Owen (1771-1858), el pri-

mero, postula la tesis de que todos los hombres deben trabajar y concibe la Revolución Francesa como lucha de clases entre la nobleza, la burguesía y las masas desposeídas. Fourier, en 1807, empieza a hablar del orden societario y de las falanges que lo constituyen; la instalación de los falansterios se hace en el campo y el “cantón de ensayo” estará formado por ricos y pobres, la desigualdad será pues admitida en esa primera generación, para luego modificarse; plantea que la pobreza brota de la misma abundancia. La importancia de Owen resalta en tanto que muchos de los movimientos sociales y de los progresos reales registrados en Inglaterra en interés de la clase trabajadora se asocian sin lugar a dudas con su nombre. Se le reconoce como el padre del cooperativismo; en 1823 propuso una serie de colonias comunistas para combatir la miseria con base en su experiencia del establecimiento de New Lanark.

PROGRESO, POBREZA RELATIVA Y POBREZA ABSOLUTA

La Revolución Industrial introdujo la discusión sobre el progreso y con ello la distinción entre pobreza relativa y pobreza absoluta. En este sentido destacan las posiciones antagónicas de Adam Smith (1723-1790) y Thomas Robert Malthus (1766-1834). Para Smith, el poder del trabajo era la causa de la riqueza; para Malthus, el poder de la pobreza era la causa del trabajo; para Smith, la característica básica de los pobres es que eran trabajadores; para Malthus la característica del trabajador era su pobreza, pues sin ella carecería de motivos para trabajar. Para Smith, la pobreza era relativa porque por el progreso económico los muy pobres se convertirían en pobres y los menos pobres vivirían en una confortable pobreza. Para Malthus, la pobreza tendía a ser absoluta, pues el pobre sería muy pobre y los muy pobres llegarían al hambre y hasta la muerte. Smith era “optimista”; Malthus, “pesimista”.

SALARIOS, POBLACIÓN Y EMPLEO

Ya para 1821 James Mill (1773-1836) aborda la relación salarios-pobreza: si la tendencia natural del capital fuera aumentar más rápido

que la población —dice Mill—, no habría dificultad para preservar una próspera condición de la gente, pues los salarios incluso aumentarían, ya que la oferta de trabajo en relación con la demanda sería mayor. Si la tendencia fuera que de la población creciera más rápido que el capital, la dificultad sería muy grande, en tanto que el desempleo también aumentaría y los salarios tenderían a la baja.

La caída progresiva de los salarios produciría una pobreza más grande en extensión y profundidad, junto con lo inevitable: la miseria y el vicio.

Para John Stuart Mill (1806-1873) la raíz del malestar social no era la desigualdad de la propiedad sino una injusta distribución de la riqueza, si bien esta distribución no agravaba pero sí aceleraba el advenimiento de la miseria.

De acuerdo con Dave Gordon, la primera investigación científica la realizó Charles Booth (1840-1916) en 1891, *La vida y el trabajo de la gente en Londres*; al analizar las condiciones de vida y clasificar a los pobres, interrelacionó seis variables: hacinamiento, tasas de nacimiento, tasas de mortalidad, matrimonios tempranos (hombres y mujeres, por separado) e ingresos y ocupación, con lo que dividió en ocho clases a la sociedad de su tiempo.

Posteriormente, Benjamin Seebohm Rowntree (1871-1954), tomando como antecedente el trabajo de Booth, en su investigación efectuada en la ciudad de York durante 1901 distingue entre características de la pobreza y comportamiento de los pobres; así dividió la pobreza en primaria y secundaria, y reconoció que ambos tipos están inmersos en condiciones sociales y culturales determinadas. Relacionó la pobreza primaria con un ingreso insuficiente para cubrir los costos de los alimentos que aportaban las calorías que una persona necesitaba para mantener su fuerza de trabajo en activo; calculó el costo mínimo de la dieta en York, Inglaterra, sobre los precios corrientes de los alimentos en 1899 y agregó un costo mínimo para ropa, combustible, necesidades menores y renta. Identificó la pobreza secundaria con un ingreso suficiente para alcanzar la dieta necesaria pero insuficiente en tanto se gastaba en cosas fútiles, en particular en bebida; es decir, estaba ligada a los vicios.

Booth (1889) fue el primero en intentar responder ¿quiénes son los pobres? Rowntree (1901) calculó por vez primera la línea de pobreza en relación con el ingreso-consumo. Los trabajos de ambos influyeron grandemente en la opinión pública inglesa y en el debate sobre las Leyes de Pobres, al reconceptualizar la pobreza: *la pobreza era estructural y no un mero problema de comportamiento, como desde hace dos siglos se concebía*; esta influencia marcó los inicios del siglo xx. Ambos autores demostraron que la pobreza comprende supuestos de carácter objetivo, susceptibles de ser medidos, y otros subjetivos (como los vicios).

En particular, la obra de Rowntree sigue presente en la medición de la pobreza, en tanto que la concepción de ésta se basa en la cantidad monetaria que se tiene o se recibe y en el gasto que se hace en bienes y servicios necesarios para vivir; en otras palabras, en la relación ingreso-consumo.

LA NUEVA TEORÍA DEL BIENESTAR

Ya en el siglo xx, la teoría del bienestar, perteneciente a la escuela neoclásica, se estableció como una rama de la teoría económica. Aunque no es su propósito el tratamiento de la pobreza, sí lo es el evaluar las políticas económicas en términos de sus efectos sobre el bienestar de la comunidad.

Es la teoría que establece cómo economistas y gobernantes adoptan o debieran adoptar sus decisiones entre políticas alternativas.

No se trata ya del funcionamiento de la “mano invisible”, ni del *laissez faire*, sino del “entendimiento acerca de la naturaleza del proceso económico y de controlar e influir sobre los factores que se consideraban dádiva divina o fuera del cálculo del campo racional”.

Los primeros teóricos de esta corriente concibieron el bienestar como la suma de los satisfactores de todos los individuos dentro de un sistema económico. En política social significa qué medidas redistributivas de recursos del rico hacia el pobre podrían incrementar la suma de las satisfacciones individuales.

La economía del bienestar se ha encargado de establecer ciertas normas de comportamiento que satisfacen las exigencias de la racionalidad de la actividad económica a escala social. La maximización del ingreso social es el criterio de dicha racionalidad.

En la economía del bienestar, Alfred Marshall (1842-1924) es sin duda el más representativo. Marshall expone que la destrucción del pobre es su pobreza y que los pobres no tienen posibilidad ni oportunidad de desarrollar todas sus facultades mentales; están sobrecargados de trabajo, faltos de aprendizaje, fatigados, sin comodidades y carentes de atención. Aunque, dice Marshall, la vida de los pobres no es necesariamente infeliz, pues se regocijan en sus afectos hacia Dios y el hombre, y conciben su propia pobreza como una gran y simple desgracia. Como ya mencionamos, Marshall traduce el placer y el dolor de Bentham en conceptos económicos, beneficio y agravio, y desprende de ellos su concepto de utilidad marginal.

El progreso continuo de las clases trabajadoras durante el siglo XIX hizo vislumbrar la esperanza de que tanto la pobreza como la ignorancia, que la acompaña las más de las veces, pudieran extinguirse gradualmente. Los adelantos tecnológicos coadyuvaban a relevar a las clases trabajadoras de una labor exhaustiva y degradante, los salarios se han elevado y la educación ha mejorado. Así, Marshall se pregunta: ¿es realmente imposible que exista una oportunidad justa que debiera conducir a una vida culta, libre de las penas de la pobreza? La respuesta no puede obtenerse sólo de la ciencia económica, dice Marshall, ya que el alcance de la economía sobre el mayor bienestar del hombre se ha pasado por alto.

El nombre de la Escuela de Chicago se asocia con una rama particular de la economía que se adhiere estrictamente a la teoría neoclásica y el libre mercado. La escuela fue fundada por Rockefeller en 1892 y liderada en la década de 1920 por Frank H. Knight (1885-1972) y Jacob Viner.

Dentro de esta escuela, Knight refleja una concepción diferente a la de Marshall en tanto que relaciona el tiempo con los procesos en curso. Para Knight el costo apropiado de cualquier decisión económica era la utilidad de las alternativas sacrificadas, la relación entre la utilidad y el

costo; o sea, el costo de cualquier elección es la utilidad pérdida al elegir una alternativa en lugar de otra. Vivir en el plano humano es elegir, era su frase favorita. La eficiencia y la racionalidad están unidas por el tiempo, ese insumo asignable escaso. Esta nueva microeconomía incluye el análisis de la asignación del tiempo para educación y capacitación como inversión en capital humano, la educación de la niñez, la formación del “liderazgo”, la magnificación del desarrollo de la carrera cibernética y los comportamientos y efectos de la pobreza.

Lo anterior se relaciona con el llamado Consenso de Washington, cuyo hacedor fue John Williamson. El Consenso está integrado por 10 recomendaciones de política económica, entre las que destaca la relacionada con las prioridades de gasto público; en ellas educación y salud son fundamentales para ayudar a los pobres.

Y es precisamente en 1990 que el Banco Mundial da un giro en las propuestas de lucha contra la pobreza y se instrumentan los programas de transferencias monetarias condicionadas (Conditional Cash Transfers Programmes, CCT). El espíritu que animaba los anteriores programas para la superación de la pobreza era el fomento del desarrollo económico. En la actualidad los programas se dirigen contra la reproducción intergeneracional de la pobreza, en tanto que su meta es trocar el círculo vicioso de la pobreza por uno virtuoso. Estos programas se basan en las transferencias de ingreso, se consideran instrumentos redistributivos y, por ende, necesitan lineamientos económico-jurídicos que apoyen esa redistribución.

A nuestro juicio, estos programas de transferencias monetarias condicionadas son programas asistencialistas en tanto que no propician un estilo de desarrollo susceptible de cancelar la pobreza; en otras palabras, no inciden en la transformación de las estructuras que originan la pobreza.

Además de seguir las recomendaciones del Consenso de Washington, los programas de transferencias monetarias condicionadas se insertan en la concepción de Milton Friedman (1912-2006), representante de la Segunda Escuela de Chicago, que se inició en la década de 1960. Para Friedman, si el Estado ayuda a los pobres deberá hacerlo en metálico, pues así se establece claramente lo que esa ayuda le cuesta a la sociedad.

Por otro lado, se apoyan en el concepto de inversiones en “capital humano”, sobre todo en los rubros de alimentación, educación y salud, pues presuponen que la inversión presente en “capital humano” repercute sobre los ingresos monetarios futuros a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos. El concepto de “capital humano” y las inversiones en éste fue desarrollado por Theodore W. Schultz (1902-1998) y Gary S. Becker (1930).

Se supone entonces que la crianza y la educación de los seres humanos tienen costos reales, y que la inversión en estos seres, al aumentar sus capacidades, destrezas y habilidades, incrementará su productividad, lo que *ceteris paribus* se reflejará en un aumento de la riqueza nacional. Encontramos aquí la línea planteada por Amartya Kumar Sen (1933). En la visión de Sen, la calidad de vida debe evaluarse en relación con la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. Y a su vez, las capacidades humanas constituyen una parte importante de la libertad individual.

Con una óptica meramente subjetiva e individualista se ha argumentado que los programas de este tipo no desalientan la autoayuda, y en ese sentido se establecen los montos de las transferencias mensuales. Aquí encontramos en el fondo la vieja discusión que se dio en Inglaterra en los siglos XVII y XVIII acerca de si la ayuda a los pobres desalentaba su interés por trabajar, como si el tener un puesto de trabajo dependiera de ellos y no de condiciones externas y ajenas a su voluntad; en este sentido, el debate se centraba en los pobres meritorios de la ayuda y en los que no la merecían: castigo para el que no trabajara y pan para el que no pudiera hacerlo.

CONCLUSIONES

Hemos visto muy rápidamente que no obstante que la pobreza y su atención datan por lo menos de cinco siglos atrás, su persistencia denota su origen estructural. Las características de la atención que se le ha brindado son reflejo de las diferentes concepciones que se tiene de ella: desde un problema inherente al individuo, pasando por la caridad, programas asistenciales, hasta los de reciente diseño.

Los programas contra la pobreza siguen apareciendo ajenos a otras esferas de la política económica; tratan a los pobres como si estuvieran fuera de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo, es decir como si los pobres estuvieran aislados del sistema que los procrea y no inmersos y viviendo dentro de él como están.

Por ello consideramos que la elaboración y ejecución de programas para combatir la pobreza dentro de este sistema no pueden acabar con ella, aunque quizá la alivien o disminuyan. Puesto que la pobreza es funcional al sistema, no ha podido ni puede ser cancelada por un programa. Ojalá fuera posible.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrow, Kenneth y Tibor Scitovsky [1974], *Ensayos sobre economía del bienestar*, tomos I y II, Lecturas núm. 9, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bentham, Jeremy [1978], *Escritos económicos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bonenfant, Paul [1934], *Le problème du paupérisme en Belgique à la fin de l'ancien régime*, Bruselas, Palais des Académies.
- Comte, Augusto [s/f], *Catecismo positivista*, Introducción de Andrés Bilbao, Clásicos para una Biblioteca Contemporánea, núm. 11, Madrid, Editora Nacional.
- Desanti, Dominique [1973], *Los socialistas utópicos*, Colección Documentos, Barcelona, Editorial Anagrama.
- Drèze, Jean, Amartya Sen y Athar Hussein [1995], *The political economy of hunger*, v-vi, Prefacio de Mihaly Simai, Oxford, Clarendon Press.
- Edgeworth, Francis Ysidro [1891], "Marshall's principles of economics", *Economic Journal*, vol. 1, Londres.
- Ekelund, Robert B. Jr. y Robert F. Hébert [1992], *Historia de la teoría económica y su método*, Madrid, McGraw-Hill.
- Engels, Federico [1971], "Del socialismo utópico al socialismo científico", Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, tomo II, Moscú, Progreso.
- Engels, Federico [1971], "La situación de la clase obrera en Inglaterra", Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, tomo II, Moscú, Progreso.
- Englander, David [1998], *Poverty and poor law reform in Britain: from Chadwinck to booth, 1834-1914 (Seminar studies in history)*, Londres, Addison-Wesley Publishing Co.

- Furniss, Edgar [1957], *The position of the laborer in a system of nationalism*, Nueva York, Kelley and Millman.
- Habermas, Jürgen [1989], *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus.
- Himmelfarb, Gertrude [1988], *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Himmelfarb, Gertrude [1996], *The de-moralization of society: from victorian virtues to modern values*, Nueva York, Vintage Books.
- Malthus, Thomas Robert [1798], *An essay on the principle of population as it affects the future improvement of society with remarks on the speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and other writhers* (primera edición), Londres, St. Paul's Church Yard. (Véase también la edición [1993], Londres, Oxford University Press.)
- Malthus, Thomas Robert [1977], *Ensayo sobre el principio de la población*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Malthus, Thomas Robert [1800], *An investigation of the cause of the present high price of provisions*, publicado por J. Johnson, en St. Paul's Church-Yard, por David, Taylor, and Wilks, Chancery Lane, Londres.
- Mandeville, Bernard [1997], *La fábula de las abejas o los vicios privados hacen la prosperidad pública*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Marshall, Alfred [1873], "The future of the working classes", conferencia en el Reform Club de Cambridge, *Eagle*, St. John's College, 25 de noviembre. (Véase también la edición privada e impreso por separado [1874] Independent Press.)
- Marshall, Alfred [1978], *Obras escogidas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Marshall, Alfred [1884], "Where to house the London poor", *Contemporary Review*, marzo. (Véase también la reimpresión como separata [1887], Cambridge, W. Metcalfe and Son.)
- Marx, Carlos [1971], *El Capital*, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica.
- Marx, Carlos y Federico Engels [1971], *Obras escogidas*, tomos I y II, Moscú, Progreso.
- Mill, John Stuart [1951], *Principios de economía política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mill, John Stuart [1869], "Thornton on labour and its claims", Parte I: *Fortnightly Review*, Londres, vol. 1869, mayo, pp. 505-518; Parte II: vol. 1869, junio, pp. 680-700. (Republicado en un sólo artículo [1875], "Debates and dissertation", pp. 25-85.)
- Morton, Arthur Leslie [1970], *Las utopías socialistas*, Barcelona, Ediciones Martínez Roca.

- New poor law in the nineteenth century*, [1976], Londres, St. Martin's Press.
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen (comps.) [1996], *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Owen, Robert [1812], *A statement regarding the New Lanark establishment*, Edimburgo, Ed. John Moir.
- Owen, Robert [1821], *Report to the County of Lanark, of a plan for relieving public distress and removing discontent*, Glasgow, University Press.
- Petersen, William [s/f], *La población*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Ricardo, David [1815], *An essay on the influence of a low price of corn on the profits of stock; shewing the inexpediency of restrictions on importation: with remarks on Mr. Malthus two last publications: "An inquiry into the nature and progress of rent;" and "the Grounds of an opinion on the policy of restricting the importation of foreign corn"*, Londres, John Murray, Albemarle Street.
- Ricardo, David [1815], *On the principles of political economy and taxation* (tercera edición), Londres, Ed. John Murray, Albemarle Street.
- Ricardo, David [1956], *Principios de economía política y tributación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Roemer, John E. [1998], *Theories of distributive justice*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Saint-Simon, Claude Henri de [1960], *El catecismo de los industriales*, Buenos Aires, Aguilar.
- Saint-Simon, Claude Henri de [1966], *Oeuvres Complètes*, París, Anthropos Editorial.
- Sen, Kumar Amartya [1976], *Elección colectiva y bienestar social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Slack, Paul [1996], *The english poor law, 1531-1782 (studies in economic and social history)*, Prometheus Books.
- Shteingart, Martha (coord.) [1999], *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa.
- Schumpeter, Joseph [1954], *History of economic analysis*, Nueva York, Oxford University Press. (También en [1974], Elizabeth Boody Schumpeter (comp.), Nueva York, y la edición en castellano: [1982], *Historia del análisis económico*, Esplugues de Llobregat, Ed. Ariel.)
- Second Annual Report of the Poor Law Commissioners* [1836], Parliamentary Papers XXIX.
- Secretaría de Desarrollo Social [1993], *La solidaridad en el desarrollo nacional; la nueva relación entre sociedad y gobierno*, México, Presidencia de la República, marzo.

- Sidgwick, Henry [1877], "Bentham and benthamism in politics and ethics", *The Fortnightly Review*, vol. 21, enero-junio, pp. 627-652.
- Sidgwick, Henry [1879], "The wages fund theory", *The Fortnightly Review*, vol. 25, julio-diciembre, pp. 401-413.
- Silva Herzog, Jesús [1950], *Tres siglos de pensamiento económico (1518-1817)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sismondi, Jean Charles Leonard Simonde de [1827], *Nouveaux principes d'économie politique*, (dos volúmenes), segunda edición, París, Delaunay.
- Smith, Adam [1990], *La riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Stephen, Leslie [1900], *The english utilitarians. Vol. I: Jeremy Bentham, Vol. II: James Mill, Volumen III: John Stuart Mill*, Nueva York, G.P. Putnam's Sons, Londres, Duckworth & Co.
- Székely, Miguel [1997], *Policy options for poverty alleviation*, Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- Tocqueville, Alexis de [1997], *Memoir on pauperism*, Londres, Ed. Ivan R. Dee, Inc.
- Torrens, Robert [1834], *On wages and combination*, Londres, Longman, Rees, Orme, Brown, Green & Longman, Paternoster Row.
- Townsend, Joseph [1971], *A dissertation on the poor laws by a Well-Wisher to Mankind*, University California Press.
- Woolf, Stuart [1989], *Los pobres en la Europa moderna*, Barcelona, Grijalbo.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto [1994], *Las políticas de bienestar*, México, Comité Ejecutivo Nacional, agosto.



COMENTARIO GENERAL

Carlos Encinas Ferrer¹

Durante el siglo XIX y la mayor parte del XX, la economía fue definida preferentemente como la ciencia de la escasez: escasez de recursos para satisfacer todas las necesidades humanas, que al final de cuentas venía a justificar la existencia de la pobreza.

Sin embargo, la revolución tecnológica que estamos viviendo vino a incrementar de tal manera la capacidad productiva de la sociedad que la escasez difícilmente puede usarse ya como pretexto de la pobreza y menos como definición de la economía. El “desarrollo de las fuerzas productivas”, usando los términos de Marx, al tiempo que expandía como nunca la frontera de posibilidades de la producción mundial, lo hacía modificando de manera profunda la relación capital-trabajo y dejando fuera de la producción directa de mercancías a la mayor parte de la población económicamente activa. Recordemos que la acumulación de capital “depende más aún de la productividad que de la masa de trabajo empleado.”²

El sector servicios, ya sea formal o informal, vino a suplir a los sectores primario y secundario como el mayor generador de empleo, pero con una limitada capacidad para hacerlo en un volumen que compensara la expulsión de empleos en los sectores primario y secundario. De esta manera, las tasas de desempleo involuntario en todo el mundo aumentaron varios puntos porcentuales en los últimos 30 años y el crecimiento del ingreso *per cápita* real, cuando se ha dado, lo ha hecho a tasas inferiores a 1% anual.

Con independencia de lo anterior, aquel proceso reasignador de fuentes de trabajo no era sostenible; lo único que podía mantenerlo

¹ Investigador y académico de la Universidad de La Salle Bajío.

² Carlos Marx [1995], *El capital*, México, Siglo XXI Editores, tomo III/vol. 6, Libro Tercero, p. 101.

era, por un lado, la producción de mercancías —del tipo que éstas fueran— y, por el otro, un mercado capaz de demandarlas, y este último punto se ha convertido precisamente el talón de Aquiles del sistema. Independientemente de que pensemos o no que el valor corresponde a la creación que del mismo se da en los sectores productivos, o de que nace por la subjetividad del consumidor que está dispuesto a pagar más por una mercancía que lo que ésta cuesta, el hecho es que el mercado fue incapaz de sostenerse con base en el pago a los factores de la producción y ha tenido cada vez más que “lubricarse” por medio del crédito, lo que se está tornando en una pirámide insostenible.

El sistema capitalista ha tendido naturalmente a convertirse en un gran aparato monopólico-monopsónico, el cual, mediante la concentración de la producción y el ingreso, poco a poco ha reducido en forma peligrosa la eficacia del mercado como un mecanismo asignador de recursos.

La razón primaria de los problemas que estamos viviendo se encuentra en que el mecanismo distribuidor del ingreso está basado directamente en la participación de las personas en el proceso de generación del producto interno bruto y éste requiere cada vez de menos mano de obra. Sin salarios no se puede participar en el mercado y la contradicción es tan profunda que en este momento, por ejemplo, la capacidad productiva de la primera potencia económica, Estados Unidos, se encuentra aprovechada tan sólo a 70% del total.

La pobreza se encuentra en la raíz del problema y ello ha hecho que cada vez más los economistas de la corriente principal le dediquen atención y estudio. Lo hacen, por un lado, con una limitación “congénita” a su forma de pensar: la pobreza no es para ellos producto del sistema capitalista, y, por el otro, desde la perspectiva limitada de una economía que ellos mismos colocaron al margen de la visión que como ciencia social debería tener.

En cuanto al origen de la pobreza es conveniente señalar la opinión de Marx, quien no tiene duda en colocar la acumulación originaria del capital como el punto del que arranca “*la pobreza de la gran masa* —que aún hoy, pese a todo su trabajo, no tiene nada que vender salvo sus propias personas— *y la riqueza de unos pocos*, que crece continuamente.”³

³ *Ibid.*, tomo I/vol. 3, Libro Primero, p.892.

La pobreza es un fenómeno con diversos y complejos rostros que en consecuencia debe estudiarse desde diversas “disciplinas y perspectivas metodológicas.”⁴ Coinciden con ello los escritos reunidos en esta obra y que fueron presentados en el seminario “Las concepciones contemporáneas de la pobreza”, que tuvo lugar del 22 al 24 de octubre de 2008 en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Todos ellos abordan el fenómeno mostrándonos su heterogeneidad y complejidad.

En escrito titulado “Concepciones de la pobreza: una reflexión teórico-histórica”, sus autoras, Verónica Villarespe y Ana Patricia Sosa, señalan que la pobreza y las diversas formas de enfrentarla estuvieron y están relacionadas con las diferentes épocas históricas y con las concepciones que se desprenden del pensamiento económico dominante. En un paseo por el pensamiento económico y social que ha imperado en las diversas etapas del sistema capitalista —desde la época mercantilista, pasando por la industrialización de los siglos XVIII y XIX, y hasta nuestros días— observamos la forma en que han cambiado la idea de lo que la pobreza significa y las diferentes propuestas para su combate. Sin embargo, la persistencia del fenómeno denota claramente su origen estructural: la pobreza es funcional al sistema. Los diversos programas implementados para su combate tratan a los pobres como ajenos al sistema que los crea, como si fueran ajenos a las esferas de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo. Dado su origen estructural, resulta claro que la pobreza no puede ser cancelada por un programa.

En el escrito que lleva por nombre “Pobreza e igualdad”, su autora, Paulette Dieterlen Struck, nos indica que cuando se estudia la pobreza desde la perspectiva de la igualdad, debe tomarse en cuenta no sólo las circunstancias que son ajenas a las personas sino también las elecciones libres que ellas hacen. De acuerdo con el documento, el criterio para lograr la igualdad debe ser inicialmente el de las necesidades básicas, pero siempre y cuando, en un estadio posterior, las personas

⁴ Rocío Enríquez Rosas [2008], *Los rostros de la pobreza. El debate*, Guadalajara, Sistema Universitario Jesuita, tomo V, p. 7.

puedan elegir y esforzarse por llevar a cabo sus planes de vida. Resalta la conclusión de que el pleno ejercicio de las libertades y un combate definitivo al problema de la desigualdad constituirían dos caminos poderosos para combatir la pobreza.

El trabajo denominado “La pobreza y conceptos afines”, cuyo autor es Adolfo Sánchez Almanza, muestra los diversos métodos de medición de la pobreza pero no sólo desde aquellos que tienen como eje central el tema del ingreso. Esta opinión es compartida por todos nuestros autores. En el escrito se destaca la estrecha relación entre pobreza y desigualdad, pero señalando que en la primera resultan claros rezagos respecto a un umbral mínimo, mientras en la segunda deben considerarse diferencias en los niveles de vida de todos los individuos. Definir la pobreza ha sido un punto constante de discusión pues es un fenómeno que se relaciona con derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. La definición de la pobreza avanza desde múltiples disciplinas que aluden a situaciones diferentes pero que se aproximan a ella de manera coincidente y estrecha. Destacan las que en su definición implican la desigualdad, la exclusión, la vulnerabilidad, la segmentación y la polarización sociales, así como la inseguridad humana y la discriminación.

En el escrito “Pobreza, bienestar y derechos socioeconómicos”, Araceli Damián resalta la dificultad que la corriente principal de la economía tiene para medir lo relacionado con el bienestar ya que lo asocia al concepto marginalista de la utilidad, cuya naturaleza está basada en percepciones subjetivas difícilmente medibles. Lo anterior lleva a esta corriente de pensamiento económico a basar sus modelos en el ingreso. Como hay una relación directa entre utilidad e ingreso, a mayor ingreso mayor utilidad. Sin embargo, el documento señala que la pobreza no puede entenderse a cabalidad al margen de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

El trabajo “Concepciones de la pobreza en la fase del colapso del capitalismo neoliberal”, escrito por Luis Arizmendi, aborda el tema de la pobreza pero desde la perspectiva urbana; señala que a partir de 2008 la población rural mundial comenzó a ser desbordada por la que habita en núcleos urbanos y en este sentido las áreas urbanas hiperde-

gradadas no son exclusivas del Sur sino que se encuentran a lo largo y ancho del planeta en una verdadera mundialización de la pobreza. En este documento se analiza el desarrollo de la mundialización del capitalismo y la sobreexplotación laboral que la acompaña, haciendo referencia a tres etapas en su evolución de las que el llamado neoliberalismo ha sido su más reciente expresión, etapa que mundializó la sobreexplotación laboral al actualizarla “para embestir los salarios internacionales reduciéndolos aún más en la periferia y presionando por su baja hasta en las metrópolis de la economía mundial”. Arizmendi se refiere al artículo de Julio Boltvinik “Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza”. Después de hacer un recorrido por las tres configuraciones factibles de la modernidad en el capitalismo —la forma liberal, la forma cínica y la forma fascista— se llega a una concepción transcapitalista de la pobreza, concepción que lucha por abrir camino hacia una efectiva y creciente desmercantificación del proceso de reproducción social.



SEGUNDA PARTE: MEDICIÓN



6. PRINCIPIOS DE MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA¹

Julio Boltvinik Kalinka²

INTRODUCCIÓN

La medición de la pobreza tiene que ser multidimensional porque las necesidades humanas son múltiples. Por ejemplo, el esquema de Maslow [1943; 1954/1987] incluye siete necesidades y el de Max-Neef y coautores [1986], diez. Estas necesidades se satisfacen mediante diversos satisfactores (la tipología de los mismos que presento en este trabajo incluye siete tipos) a los que se tiene acceso mediante una pluralidad de recursos o fuentes de bienestar (véase adelante mi tipología de seis fuentes de bienestar). Esta gran diversidad y complejidad no se transformaría en heterogeneidad para el análisis si los mercados fuesen ilimitados, si todo se comprase y vendiese y tuviera un precio. Pero ello no es así: los mercados tienen límites, los valores de cambio no son universales; hay satisfactores que no se pueden adquirir en el mercado. El dinero no lo puede medir todo (ni comprar). Algunos satisfactores y algunas fuentes de bienestar no se pueden expresar monetariamente. Sin embargo, lo que llamo *la solución monetaria* niega estos límites, como se discute aquí.

Lo anterior implica que las variables que utilizamos para medir la pobreza multidimensional son nominativas transformables en ordinales o bien cardinales. Esta heterogeneidad requiere una solución para

¹ La presente ponencia se basa en las conferencias que, con apoyo en una versión en Power Point, presenté en las universidades de Bristol, York y Oxford de la Gran Bretaña en junio del 2008. Éstas, a su vez, partieron de Boltvinik [2007b].

² Profesor-investigador, El Colegio de México, jbolt@colmex.mx.

poder combinar todas las dimensiones involucradas. Algunas de las soluciones que se han intentado son muy problemáticas y generan inconsistencias. La mayoría pierde buena parte de la información disponible al dicotomizar los indicadores.

Este ensayo establece principios que permiten formular mejores soluciones al problema de la heterogeneidad enunciado, así como a muchos otros problemas que he encontrado en los métodos de medición de la pobreza que se practican en el mundo. Algunos de estos principios me han guiado en la medición multidimensional de la pobreza que vengo practicando (y predicando) desde 1989. Otros los he desarrollado recientemente, en parte para ayudar a superar las dudas que mis procedimientos de medición multidimensional despiertan en algunos autores.

Los principios que analizo son: el de *totalidad*, que se inspira en la frase de Hegel: “la verdad es el todo” y que tiene varias vertientes, una de las cuales se aborda en el anexo. El *principio de comparabilidad del bien-estar*,³ que argumenta que todos los indicadores (incluido el ingreso) son comparables sólo cuando se re-expresan en términos de bien-estar. El *principio del bien-estar marginal decreciente*, que retoma un principio original de la teoría neoclásica del consumidor. El *principio del mínimo error*, que, asumiendo la inevitabilidad de errores en un ejercicio de esta naturaleza, define el camino que minimiza los errores como la mejor opción. El *principio de cardinalización completa replicable*, que muestra que los procedimientos complejos que he llevado a cabo para la medición multidimensional de la pobreza pueden estandarizarse (por medio de la *dicotomización generalizada*) para hacer el procedimiento plenamente replicable, y el de la *naturaleza embrollada del concepto de pobreza*, que nos prepara para asumir los juicios valorativos que de modo inevitable hay que llevar a cabo al estudiar la pobreza.⁴

³ Para distinguir el bienestar subjetivo del objetivo, escribo bien-estar cuando me refiero al segundo (y bienestar cuando me refiero al primero). El segundo expresa lo que en inglés denota *well-being* y el primero lo que denota *welfare*.

⁴ Han quedado fuera al menos dos principios. Me he percatado de ello tardíamente, cuando carecía ya de tiempo (para la entrega de este trabajo) y de espacio para incluir cuestiones adicionales. Los principios excluidos son los de *la pobreza como parte del*

EL PRINCIPIO DE TOTALIDAD. UNA MIRADA DE CONJUNTO

Probablemente el más importante de todos los principios enunciados es el *de la totalidad*, que se expresa en los tres elementos conceptuales fundamentales del estudio del nivel de vida y de la pobreza: las necesidades, los satisfactores y los recursos o (aun mejor) las fuentes de bien-estar. *El principio de totalidad aplicado a las necesidades* establece que nuestro estudio tiene que emprenderse partiendo del ser humano completo, con todas sus necesidades, *que está vedado el recorte de necesidades, que no podemos cercenar del ser humano el cerebro, el corazón y los genitales para quedarnos con un ser (más parecido al ganado que a los seres humanos) reducido a su estómago*, y que para entender y medir la pobreza no podemos reducir al ser humano a su dimensión biológica, cercenándole su dimensión como ser social y como ser intelectual, espiritual y artístico. *El principio de totalidad aplicado a la perspectiva de la calidad, diversidad y cantidad de los satisfactores requeridos para cada necesidad* significa que no es posible reducir cada una de las necesidades degradándolas a su mero carácter animal o a la precariedad (y cantidad submínima) de satisfactores; es decir, reduciendo la alimentación a alimento balanceado —que, además, sólo es para cubrir calorías—, la vivienda a refugio, la atención a la salud al nivel de atención primaria, etc. También significa que no podemos reducir los satisfactores a los bienes y servicios, y excluir relaciones, actividades, teorías, etc. Ambas formas de reduccionismo suelen ir juntas, reduciendo al ser humano como alguien con unas pocas necesidades y operacionalizando cada una como el acceso a muy escasos (y precarios y, por tanto, muy baratos) satisfactores que han sido reducidos a bienes y servicios. Al hacer esta doble reducción, se vuelven posibles aberraciones como las líneas de

eje conceptual del nivel de vida, y el de la dignidad humana como criterio central en la definición de umbrales mínimos de satisfacción de las necesidades humanas.

pobreza del Banco Mundial y del gobierno de Fox.⁵ Por último, el *principio de la totalidad aplicado a los recursos o fuentes de bien-estar* significa que hay que considerar el nivel de todos los recursos (fuentes de bien-estar) en los hogares para identificar las restricciones de éstos que están detrás de la insatisfacción de las necesidades. Desde hace mucho tiempo [Boltvinik, 1990a y 1990b] he calificado los métodos usuales de medición (línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas) como métodos parciales cuyos resultados son, por tanto, sesgados porque sólo consideran una parte de las fuentes de bien-estar. En síntesis, *el principio de totalidad establece que el nivel de vida y la pobreza deben abordarse tomando en consideración todas las necesidades humanas, todos los tipos de satisfactores —no sólo los precarios— y en cantidades suficientes para una vida digna, lo que supone también una mirada completa a las fuentes de bien-estar.*

Para comprender mejor este principio necesitamos partir de concepciones adecuadas de cada uno de los elementos fundamentales del estudio del tema: necesidades, satisfactores y recursos o fuentes de bien-estar. Es preciso distinguir entre necesitar o necesidades, por un lado, y desear o apetecer, o deseos y apetencias, por otro. Para ello conviene retomar a David Wiggins, quien dice que una persona necesita X (absolutamente) si y sólo si *ella resultará dañada si carece de X*. Es el daño resultante lo que distingue lo necesitado de lo deseado o apetecido. Nótese que ésta es una definición, formal y muy precisa, de lo necesitado (del satisfactor) y no de la necesidad. Ésta la define el propio Wiggins “*como estados de dependencia (con respecto a no ser dañado), que tienen como sus objetos apropiados las cosas necesitadas (o, más estrictamente, tener o usar cosas)*”.⁶ Añade Wiggins que, a diferencia

⁵ La crítica detallada de estas mediciones puede verse en los siguientes trabajos en los que, sin embargo, no había hecho explícito este principio: Boltvinik [1990a, 1990b, 1991, 1992, 1994, 1995, 1996, 1997, 2007b], Boltvinik (Cap.1) en Boltvinik y Hernández Laos [1999/2001], así como en Boltvinik y Damián [2003].

⁶ Mientras en la primera parte no parece haber ningún reduccionismo, ya que X puede ser un objeto, una relación o la realización de actividades, en la segunda sí hay reduccionismo, ya que si hablamos de *tener o usar cosas* se excluye la necesidad de relaciones con otras personas o la necesidad de realizar ciertas actividades.

de desear, “*necesitar no es evidentemente un verbo intencional*”: “Lo que necesito no depende del pensamiento o de cómo funciona mi mente (o no sólo de ello), sino del mundo como éste es”.⁷

En esta reflexión debemos partir de un concepto preciso de ser humano tal como éste es: un ser natural activo, social y consciente que se distingue de las demás especies del reino animal. El ser humano, como todo ser vivo, *requiere objetos externos* para reproducir su propia vida, lo que, dice Marx, lo convierte en un “ser dependiente y sufriente”. *El ser humano necesita, pues, objetos externos (bienes)*. Pero es también un ser activo que (como especie) sólo puede satisfacer sus necesidades mediante su actividad vital, el trabajo, que se dirige de manera mediada a la satisfacción de necesidades. Puesto que sin el trabajo el ser humano no es tal, el trabajo se transforma en su necesidad central. *El ser humano necesita su propia actividad; requiere también las actividades de otras personas que le benefician (servicios)*. Pero el ser humano es asimismo un ser social. Para Marx, el “hombre” no puede llevar una vida humana, no puede ser “hombre” como tal más que en su relación con los demás y como consecuencia de esa relación. Por tanto, *el ser humano necesita relacionarse con otros seres humanos. Necesita relaciones*. Por último, el ser humano es también un ser consciente, lo que entre otras cosas quiere decir que su propia vida le es objeto. La actividad vital consciente diferencia al hombre de la actividad vital animal, dice Marx.⁸ Por tanto, *el ser humano necesita saber y entender, es decir necesita información, conocimientos, ideas, marcos conceptuales, teorías o explicaciones*.

De la anterior reflexión podemos derivar una tipología de satisfactores de las necesidades humanas: 1) objetos externos (bienes), 2) actividades de otras personas que nos proporcionan beneficios (servicios), 3) actividades del sujeto, 4) relaciones (a las cuales se asocian

⁷ David Wiggins [(1987/2002: 1-57)]. Este ensayo lo analizo en detalle en el capítulo 1 de Boltvinik [en preparación]. De aquí en adelante me referiré a este trabajo como *Ampliar la mirada*.

⁸ Véase el capítulo 2 de *Ampliar la mirada*, en el cual se desarrollan estas ideas siguiendo la lectura magistral de la visión antropológica de Marx que ha hecho György Márkus [1973/1985].

actividades compartidas con quienes se establecen las relaciones) y 5) información, conocimientos, teorías. A partir de la amplia gama de satisfactores que manejan Max Neef *et al.* [1986: 42] en su “Matriz de necesidades y satisfactores”, y previo tamiz crítico, podemos concluir que a la tipología anterior es necesario añadir las *capacidades* y las *instituciones*. Al agregar ambos tipos de satisfactores y al consolidar los bienes y servicios en el rubro de objetos, la tipología de satisfactores queda integrada como sigue: 1) objetos (bienes y servicios), 2) relaciones primarias y secundarias, 3) actividades del sujeto, 4) capacidades, 5) instituciones y 6) conocimientos y teorías.

En *Ampliar la mirada* analizo de manera comparativa las teorías de las necesidades humanas de Marx (directamente y mediante las visiones de György Márkus, Ágnes Heller y J.P. Terrail), de Maslow, de Fromm, de Maccoby, de Max Neef *et al.*, de Doyal y Gough y de Nussbaum. Una conclusión de dicho análisis es que es posible sostener con argumentos racionales que si pudiésemos interactuar con estos autores en un proceso que llevase a eliminar sus diferencias puramente taxonómicas, si bien no habría consenso en cuanto a la teoría de la jerarquía de necesidades de Maslow [1943; 1954/1987], sí lo habría en lo que toca a su lista de necesidades, salvo las estéticas.⁹ Por tanto, en lo que sigue me apoyaré en el esquema de Maslow, con la omisión de las necesidades estéticas. Su esquema completo de necesidades consiste (véase capítulo 3 de *Ampliar la mirada*) en: 1) las libertades sociales como prerequisite para la satisfacción de todas las necesidades; 2) una jerarquía de necesidades formada por cinco niveles, de más a menos prepotentes: fisiológicas, de seguridad, afectivas (amor, afecto, pertenencia), de estima (que divide en dos: los logros, que forman la base de la autoestima, y la reputación) y de autorrealización; 3) las necesidades cognitivas, con su propia jerarquía (saber y entender), y 4) las necesidades estéticas.

Al agrupar de manera un poco diferente las necesidades enumeradas por Maslow y adoptar la tipología de siete tipos de satisfactores de-

⁹ El análisis de cada esquema se lleva a cabo en los capítulos 2, 3, 4, 5, 6 y 8, *Ampliar la mirada*, mientras el comparativo se presenta en el 11.

rivada antes, he definido los contenidos de las dos primeras columnas del cuadro 1. En las celdas de la primera columna se presentan *cuatro grupos de necesidades*, en el siguiente orden: 1) De sobrevivencia (o materiales), que podemos asociar de modo aproximado con los dos primeros niveles del esquema de Maslow: *necesidades fisiológicas y de seguridad*; los ejemplos presentados en el cuadro son alimentación, refugio y seguridad. 2) Cognitivas (*saber y entender*). 3) Emocionales, donde se ubica la necesidad de *amor, afecto y pertenencia* de Maslow, el tercer nivel de su jerarquía, y la parte de *reputación* de la necesidad de estima, cuarto nivel de su jerarquía. 4) Necesidades de crecimiento, entre las que incluyo la otra parte de las necesidades de estima, la que Maslow llama las *bases de la autoestima* (formada por los logros de la persona), así como la necesidad de *autorrealización*. En las celdas de la columna 2, y a partir de la tipología de satisfactores antes presentada, se incluyen los satisfactores identificados para cada grupo de necesidades, clasificados en principales y secundarios según el papel que desempeñan en la satisfacción de la necesidad. Para evitar un cuadro muy complejo he evitado ser exhaustivo.

Para la tercera columna del cuadro 1 podemos utilizar tanto la concepción usual de recursos como la de fuentes de bien-estar. Con base en esta última noción, que utilizo desde hace muchos años,¹⁰ he sostenido que el bien-estar de los individuos y los hogares depende de las siguientes *fuentes directas*: 1) el ingreso corriente; 2) el patrimonio básico (o activos básicos), entendido como el conjunto de bienes y activos durables que proporcionan servicios básicos a los hogares; 3) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; 4) el acceso a los bienes y servicios gratuitos que ofrecen gobiernos e instituciones filantrópicas; 5) el tiempo disponible para el descanso, el trabajo doméstico y la educación, y el tiempo libre, y 6) las habilidades y los conocimientos de las personas, fundamentales en el desempeño de cualquier actividad, una parte de los cuales incide en el desempeño de las actividades, mientras otra debe verse como satisfactor *directo de las necesidades cognitivas del ser humano*.

¹⁰ Originalmente lo formulé en Julio Boltvinik [1990a y 1990b].

Ni el tiempo disponible, ni las habilidades y los conocimientos se conciben como medios para la obtención de ingresos, sino como satisfactores directos de necesidades.¹¹

Las tres primeras fuentes de bien-estar representan recursos económicos privados (flujos o acervos) y la cuarta categoría refleja el flujo de recursos económicos públicos (el así llamado *salario social*).¹² En conjunto, estas cuatro categorías representan los *recursos económicos convencionales* (que se pueden *expresar* en dinero, no transformar en él). La quinta y sexta categorías tienen sus propias unidades de medida y no se pueden expresar, mucho menos reducir, a valores monetarios. Estas fuentes pueden evolucionar de manera diversa, incluso contrapuesta, debido a que están sujetas a distintos factores determinantes.¹³ Algunos economistas

¹¹ Concebir las capacidades (y los conocimientos) al mismo tiempo como fuente de bien-estar y satisfactor parece una inconsistencia en la taxonomía adoptada, pero creo que no lo es. La relación entre fuentes de bien-estar y satisfactores no es siempre la de la mediación de las primeras para el acceso a los segundos, como ocurre con los ingresos corrientes, que permiten adquirir satisfactores directos de la necesidad. En efecto, los activos básicos específicos, como vivienda, mobiliario y equipos domésticos son bienes que no han de pasar por la mediación de un intercambio para transformarse en satisfactores; por lo que deben pasar, en cambio, es por el uso: una casa deshabitada, un refrigerador vacío o apagado, un equipo de sonido que no se usa, son fuentes de bien-estar, pero no son satisfactores (aunque podrían serlo si se habitaran, se abastecieran con alimentos, se prendieran). Pero el que sean satisfactores no les resta la característica de fuente de bien-estar. El acceso a los servicios gubernamentales (que podría haberse formulado como derecho de acceso o titularidad) es similar al ingreso corriente y al tiempo disponible: sólo si se “canjean” por satisfactores específicos como educación pública, bienes adquiridos, tiempo dedicado a un fin específico, se transforman en satisfactor. *Son satisfactores las capacidades efectivamente utilizadas para la satisfacción y son fuentes de bienestar las capacidades efectivas disponibles.* En el fondo es la misma distinción de acervos y flujos. *Las fuentes de bien-estar son satisfactores potenciales* (algunos genéricos, como el ingreso y otros específicos) *y pueden transformarse en satisfactores efectivos.*

¹² Las transferencias recibidas de instituciones filantrópicas deben concebirse como transferencias dentro del sector privado de la economía, en la misma categoría que las transferencias de otros hogares.

¹³ Más allá de la posibilidad lógica, así ha ocurrido en México y en otros países de América Latina en décadas recientes. Para un análisis de la evolución radicalmente distinta de las fuentes de bien-estar en México y, por tanto, de la incidencia de la privación humana en diferentes componentes, véase Julio Boltvink [2003]. Un resumen de este trabajo se incluye en el capítulo 19 de *Ampliar la mirada*.

ortodoxos han desarrollado un enfoque cercano al de fuentes de bienestar que reconoce la insuficiencia del ingreso corriente como indicador de la disposición de recursos y busca superarla por medio de “indicadores compuestos del estatus económico de los hogares”.¹⁴

Volvamos al cuadro 1. En la columna 3 se presentan las fuentes de bien-estar (o recursos) clasificadas en dominantes (o principales) y secundarias, que se asocian en cada renglón con las necesidades y satisfactores que se han incluido en las dos primeras columnas. El cuadro queda así completo: en las columnas, necesidades, satisfactores y fuentes de bien-estar; en los renglones, los cuatro grupos de necesidades identificadas de modo que en cada celda de las columnas 2 y 3 se identifican los satisfactores y los recursos relacionados con cada grupo de necesidades, en particular con sus ejemplos. Tanto los satisfactores como los recursos se clasificaron en principales y secundarios.

Los enfoques de la pobreza pueden ser caracterizados según la amplitud o estrechez con la cual conciben las necesidades humanas, los satisfactores que posibilitan su satisfacción y los recursos (o fuentes de bienestar) que hacen posible el acceso a los satisfactores.

Describamos con algún detalle el cuadro 1 para transmitir la idea de totalidad con las tres concepciones integrales de necesidades, satisfactores y fuentes de bien-estar. La lectura del primer renglón muestra que para atender las necesidades de *sobrevivencia* o *materiales* (ejemplificadas con *alimentación, refugio y seguridad*), los satisfactores principales son *objetos* (bienes y servicios), ejemplificados con *alimentos, vivienda y servicios de seguridad, e instituciones* (ejemplificadas por *familia y seguros*), mientras que los secundarios son *actividades* (familiares) ejemplificadas con *comprar, cocinar y limpiar*. Las *fuentes de bienestar principales* requeridas para tener acceso a estos satisfactores son las cuatro que he agrupado con el nombre de *recursos económicos convencionales*: ingreso corriente (YC), activos básicos (AB), activos no básicos (ANB) y acceso a bienes y servicios gratuitos (BSG), mientras que he clasificado como *fuentes de bien-estar secundarias* el *tiempo*

¹⁴ Aldi Hagenaaars [1986: 9-10] describe las adiciones sucesivas de rubros a estos indicadores compuestos.

(disponible) y los *conocimientos/habilidades*. Típicamente, los alimentos se adquieren en el mercado con recursos monetarios que pueden provenir de YC o de ANB; la vivienda suele ser un activo básico propio (a veces con deuda en proceso de pago) o arrendado, en cuyo caso la renta se paga con recursos monetarios; los servicios de seguridad suelen ser bienes públicos proporcionados gratuitamente por el Estado, pero algunos seguros son privados y se adquieren con recursos monetarios o bien son mixtos y financiados en parte por el Estado.

En el renglón 2, la satisfacción de las necesidades cognitivas (ejemplificadas con la jerarquía de Maslow de saber y entender, a la que he añadido, aunque puede ser redundante, educarse) se hace depender de *dos grupos de satisfactores principales*: 1) *actividades del sujeto* (leer, estudiar, investigar) y 2) *conocimientos/teorías*; mientras que los *objetos* (servicios educativos, libros) son considerados *satisfactores secundarios*. Los *recursos principales* para acceder a estos satisfactores son el tiempo personal (dedicado a la lectura, el estudio, la investigación) y los conocimientos/habilidades (previamente adquiridos e indispensables para llevar a cabo tales tareas); los recursos monetarios, derivados del YC y/o de ANB (para, por ejemplo, adquirir libros, computadoras y el servicio de acceso a Internet), y el acceso a bienes y servicios gratuitos (BSG) (por ejemplo, servicios educativos, bibliotecas, acceso a Internet), desempeñan el papel de *fuentes de bien-estar secundarias*.

En el tercer renglón, para la satisfacción de las necesidades emocionales (afecto, amistad, amor y pertenencia) y de estima (reputación), el satisfactor principal son las relaciones primarias (afecto, amistad y amor) y secundarias (afecto y reputación), mientras he identificado las actividades con pareja o amistad, las capacidades (emocionales y de socialización para las necesidades de afecto, amistad y amor, y también las capacidades “profesionales” para la reputación) y los objetos (espacio privado, anticonceptivos, restaurantes, juegos de mesa y artículos deportivos para el amor y la amistad, por dar algunos ejemplos). El recurso fundamental para las relaciones es el tiempo personal que se dedica a cultivarlas, los conocimientos y habilidades vinculados con tales relaciones y las actividades realizadas en su ejercicio. Para el acceso a los objetos requeridos como satisfactores, los recursos típicos son los monetarios.

Por último, en el renglón 4, para las *necesidades de crecimiento* (donde he ubicado los logros que forman la base de la autoestima y lo que Maslow llama autorrealización: convertirse en lo que uno potencialmente es), los *satisfactores principales* son las *actividades* y las *capacidades* del sujeto. En las sociedades centradas en el trabajo, como las de nuestro tiempo, éste es central para la autoestima (pues permite obtener ingreso y cumplir el papel de proveedor), aunque con frecuencia sea un obstáculo para la autorrealización; por eso lo he repetido en el cuadro, como una forma de actividad con un estatus social muy fuerte al que se asocian relaciones secundarias (con los compañeros y jefes). Tanto las actividades relacionadas con la autoestima como con la autorrealización requieren algunos objetos que son también satisfactores secundarios: el músico requiere uno o más instrumentos musicales, partituras, etc.; el escritor y el científico necesitan una computadora y conexión a Internet. Los recursos principales son, otra vez, el tiempo y los conocimientos y habilidades, en tanto que los recursos monetarios desempeñan el papel de recurso secundario. Hasta aquí la descripción de los renglones.

Obsérvese que fuera de las necesidades de sobrevivencia o materiales (sin incluir la seguridad), en las que el papel de satisfactor principal lo desempeñan los objetos y el de recurso principal los recursos económicos convencionales, para los otros grupos de necesidades *son otros los satisfactores principales (actividades y relaciones, sobre todo) y otros los recursos principales (tiempo y conocimientos/habilidades)*. Cuando el satisfactor dominante es un objeto (bien o servicio), los recursos principales son los que he llamado *recursos económicos convencionales* (ingreso corriente, activos básicos, activos no básicos, acceso a bienes y servicios gratuitos). En cambio, cuando los satisfactores principales son las relaciones o actividades del sujeto, los recursos principales son el tiempo (que se dedica a cultivar la relación o a realizar la actividad) y los conocimientos y habilidades, o capacidades (que se ponen en juego en ambos casos). En todas las necesidades, sin embargo, se requiere que el individuo invierta tiempo personal, el cual en algunos casos es un recurso secundario, como el tiempo que dedicamos a comer o a ir al médico (aunque no lo es el dedicado al abasto de alimentos y su prepa-

ración), pero cobra mucha mayor centralidad el requerido para cultivar las relaciones, y es totalmente determinante el empleado para realizar las actividades propias del sujeto que sustentan la autoestima, la autorrealización y el desarrollo cognitivo. Estas asociaciones no son casuales: se trata de un sistema de necesidades-satisfactores-recursos que funciona de manera coherente e integrada. Si se elimina cualquier elemento, la totalidad pierde sentido.

En el cuadro 1 he sombreado los elementos que *suelen* identificar los que en Boltvinik [2007a] clasifiqué como *enfoques convencionales de necesidades*,¹⁵ ejemplificando, con Altimir [1979] y Foster-Sen [1997], *sólo una parte de los elementos del primero y del segundo renglones*. Reconocen sólo las necesidades “materiales”, como la alimentación, la vivienda y otras cuya satisfacción depende principalmente del acceso a recursos monetizables y cuyos satisfactores son objetos. Algunos tienen una postura ambigua respecto a las necesidades cognitivas, que reconocen a veces como necesidad educativa. En general, perciben la educación más como un medio para aumentar el capital humano (y, por tanto, los ingresos esperados en el mercado de trabajo) que como una forma de satisfacción de las necesidades cognitivas del ser humano. Es decir, cercenan el corazón, los genitales y una parte del cerebro del ser humano (o, lo que es similar, cercenan las dimensiones del ser humano como ser social y como ser intelec-

¹⁵ En el trabajo citado, *Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza*, clasifico los diversos enfoques que he agrupado dentro del término genérico *economía política de la pobreza* de la siguiente manera: 1) *el enfoque convencional de necesidades* referido en el texto; 2) lo que he llamado *búsquedas fallidas de un nuevo enfoque*, que intentaron sustituir necesidades por otros conceptos (Sen, por *capabilities*, Townsend, por estilos de vida), sin rechazar del todo las necesidades; 3) *el enfoque economicista dominante*, que rechaza las necesidades y que se reduce a una tautología explícita en la cual los ingresos son medios para alcanzar un nivel de vida que se expresa con ingresos o bien reemplaza necesidades con utilidad, aunque como este concepto es inobservable terminan en similar tautología a la anterior. Aunque el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) que desarrollé en el periodo 1989-1992, y que aplico desde entonces, fue incluido en el trabajo citado como un ejemplo más del *enfoque convencional de las necesidades*, y lo es en la medida que parte de necesidades estáticas, iguales para todos, y escindidas de las capacidades, no incurre en el reduccionismo señalado en el texto, en buena medida porque, al reconocer como fuentes de bien-estar el tiempo y las capacidades, identifica necesidades emocionales y de crecimiento, cubriendo así los cuatro renglones del cuadro.

tual, espiritual y artístico), *violando el principio de la totalidad en materia de necesidades*. Para distinguir la identificación plena de las necesidades de sobrevivencia o materiales y el reconocimiento esporádico y ambiguo de las necesidades cognitivas, en esta parte de los enfoques convencionales he sombreado estas últimas necesidades con un tono gris un poco intenso, mientras que las primeras con uno más claro.

Estos enfoques reconocen sólo los objetos (bienes y servicios) como satisfactores, y como único recurso, los monetizables (aún peor: la mayor parte de las veces, dentro de éstos, sólo reconocen el ingreso corriente). Por tanto, incluso en los renglones 1 y 2 suelen desconocer que se requieren actividades (cocinar, abastecer, leer, estudiar) y no sólo objetos (bienes y servicios) para satisfacer necesidades, como las de alimentación y las cognitivas y, por tanto, que se necesitan los recursos *tiempo, y conocimientos/habilidades*. Como no identifican los renglones 3 y 4, fuera de una parte de los renglones 1 y 2 lo omiten todo.¹⁶

La economía política de la pobreza (EPP) es *reduccionista* en un triple sentido: 1) los enfoques *convencionales de necesidades* las reducen a las “materiales” (aunque a veces incluyen la educación) y suelen desconocer las de seguridad y sus principales satisfactores (instituciones como la familia, la comunidad, los seguros y el Estado). El *enfoque economicista dominante* desconoce la categoría de necesidades y la sustituye por la de utilidad. En ambos casos, el cuadro 1 se convierte (con

¹⁶ Un ejemplo es el del conjunto de recomendaciones del panel sobre pobreza y asistencia familiar del National Research Council de Estados Unidos, cuyas conclusiones se dieron a conocer en la obra editada por Citro y Michael [1995]. Los autores dicen: “Definimos pobreza como privación económica. Una manera de expresar este concepto es que se refiere a la *carencia de recursos económicos (ingreso monetario o cuasi monetario) para consumo de bienes y servicios económicos (como alimentos, vivienda, vestuario, transporte)*” [p. 19]. Sólo reconocen algunas necesidades que corresponden al estereotipo de las necesidades materiales, lo que deja el enfoque reducido al primer renglón (la educación y, con ella, las necesidades cognitivas completas quedan fuera). Los únicos satisfactores reconocidos son, explícitamente, los bienes y servicios y sólo se consideran los ingresos (ni siquiera el conjunto de lo que en el cuadro 1 se llaman los recursos económicos convencionales) como recursos. Se pueden añadir muchos otros ejemplos, tanto de académicos como de organismos internacionales, que confirman que *éste es el enfoque dominante* entre los economistas que controlan, de manera casi absoluta, el tema.

la excepción de quienes reconocen la necesidad educativa) en un cuadro de un renglón único. 2) Todos los enfoques dominantes en la EPP (incluido el grupo de *búsquedas fallidas de un nuevo enfoque*) reducen los satisfactores (o “proveedores de utilidad”) a los objetos (bienes y servicios) y desconocen los demás tipos de satisfactores (relaciones, actividades, teorías, capacidades, instituciones), *con lo que violan el principio de totalidad aplicado a los satisfactores*. 3) Todos los enfoques dominantes en la EPP *reducen los recursos a los monetizables y, con mucha frecuencia, al ingreso corriente*. Tiempo y conocimientos y habilidades son las fuentes de bienestar (recursos) que se ignoran por completo en estos enfoques convencionales de necesidades y con ello *violan el principio de totalidad en su vertiente de recursos*.

Los seguidores de los enfoques dominantes en la EPP tampoco se pueden percatar de que algunas necesidades “inmateriales” requieren también objetos (bienes y servicios) como satisfactores, y recursos económicos monetizables, como se apunta en el cuadro (palabras en cursivas y subrayadas), por lo que incluso calculan mal (subestiman) sus líneas de pobreza, ya que no identifican una parte de los requerimientos monetarios. Algunos ejemplos de objetos omitidos son los bienes y servicios que se asocian a las relaciones (necesidades emocionales). En las actividades con la pareja surgen necesidades de bienes y servicios (restaurantes, espectáculos, hoteles, anticonceptivos, etc.); en las actividades del sujeto, los bienes y servicios que se ocupan en ellas (pinturas y lienzos, el pintor; libros, computadoras e Internet, el escritor y el investigador científico, pero en los dos últimos casos crecientemente casi todos).

De lo dicho se desprende que el **triple reduccionismo** de los enfoques convencionales (que reconocen las necesidades o conceptos que se pueden reformular en estos términos) está estructuralmente interrelacionado, ya que omiten: 1) las **necesidades** emocionales y de crecimiento (y con frecuencia las cognitivas); 2) todos los tipos de **satisfactores** excepto los “objetos”: “relaciones”, “actividades”, etc., asociados con las necesidades omitidas, y 3) las **fuentes de bien-estar (recursos)** “tiempo” y “conocimientos/ habilidades”, relacionados con los satisfactores omitidos.

Tanto el *enfoque convencional de necesidades de la pobreza* como el de *búsquedas fallidas de un nuevo enfoque* (éste una vez *deconstruido*), que

se pueden expresar como “sólo ‘necesidades’ materiales que se satisfacen únicamente con objetos, para lo que se requiere únicamente ingresos corrientes”, y que conllevan una concepción parcial incluso de las llamadas necesidades materiales e ignoran las inmateriales, son claramente enfoques “mecanicistas” en los cuales los seres humanos son vistos como robots o ganado. Salvo el caso de alguien que realice todas sus comidas en restaurantes o comedores institucionales, caso muy raro sobre todo en el Tercer Mundo, alimentarse supone no sólo el consumo de objetos no duraderos (alimentos) sino la realización de las actividades de cocinar y asociadas (abastecimiento y limpieza), e implica el uso de objetos duraderos (estufa, sartenes, mesa, sillas, platos y cubiertos, por ejemplo) y otros no duraderos (gas, detergentes, por ejemplo). Las actividades y los objetos enumerados distintos a los alimentos son (casi siempre) ignorados en ambos grupos de la EPP. El *enfoque economicista dominante*, que rechaza el concepto de necesidades, se sitúa en un vacío conceptual que no puede llenar con el concepto, también vacío, de utilidad.

Cuadro 1. Visión totalizadora del proceso económico de satisfacción de necesidades

<i>Tipos de necesidades (ejemplos de cada/tipo)</i>	<i>Tipo de satisfactores principales/ secundarios</i>	<i>Recursos (fuentes de bienestar) principales/ secundarios</i>
Sobrevivencia o materiales. (alimentación, refugio, seguridad)	1. Objetos (alimentos, vivienda, servicios de seguridad) 5. Instituciones (familia/seguros) 3. Actividades familiares (comprar, cocinar, limpiar)	Rec. econ. convencionales: YC, AB, ANB, BSG* <i>tiempo; conocimientos y habilidades</i>
Necesidades cognitivas (saber, entender, educarse)	3. Actividades del sujeto (leer, estudiar, investigar) 6. Conocimientos, teorías 1. Objetos (educación, libros)	Tiempo, conocimientos y habilidades <i>Rec. econ. convencionales: yc, ANB, BSG*</i>
Emocionales y de estima (afecto, amistad, amor; pertenencia, reputación)	2. Relaciones primarias y secundarias 3. Actividades con pareja/amistad 4. Capacidades, 1. Objetos	Tiempo; conocimientos y habilidades; <i>Rec. econ. convencionales: yc, ANB*</i>
De crecimiento (bases de autoestima: logros como cumplir roles; autorrealización: realizar potencial)	3. Actividades y 4. Capacidades, del sujeto 3. Trabajo, 2. Relaciones secundarias 1. Objetos;	Tiempo, conocimientos y habilidades, <i>Rec. econ. convencionales: yc, ANB*</i>

yc: ingreso corriente; AB: activos básicos; ANB: activos no básicos; BSG: acceso a bienes y servicios gratuitos.

Una forma particular de violar el principio de totalidad, en la cual explícitamente se cercenan necesidades, es la asociada con el método de Canasta Normativa Alimentaria (CNA), sobre todo en la muy especial aplicación que del mismo llevó a cabo el gobierno de Fox. Para no interrumpir la presentación de los principios, el texto que se refiere a este fenómeno se presenta como apéndice al final del trabajo.

EL PRINCIPIO DE TOTALIDAD APLICADO A LAS FUENTES DE BIEN-ESTAR

En este caso, el *principio de totalidad* establece que para que la medición del nivel de vida y la pobreza refleje adecuada y plenamente las condiciones de vida de las personas debe basarse en el acceso del hogar/individuo a todas las fuentes de bien-estar antes enumeradas y sus interrelaciones. El siguiente ejemplo hipotético ilustra las consecuencias de no hacerlo. Como resultado de la incorporación creciente de las mujeres al trabajo asalariado, el ingreso monetario de muchos hogares se incrementa, lo que en las cuentas nacionales se refleja como un incremento del PIB y como un descenso en la proporción de pobres cuando la pobreza se mide unidimensionalmente con base en el ingreso de los hogares. Sin embargo, una parte de estos cambios será espuria, pues a pesar del crecimiento de los valores del mercado, en términos de bien-estar, de la satisfacción de necesidades y del desarrollo de capacidades, la mejoría puede ser menor e incluso nula. En términos de las seis fuentes de bien-estar, el ingreso aumentó pero el tiempo disponible de las mujeres para realizar el trabajo hogareño ha disminuido. Será necesario contratar apoyo doméstico o pagar los servicios de una guardería, y/o duplicar las jornadas laborales de uno o más adultos en el hogar. Se requerirán mayores gastos en transporte, comidas fuera de casa, etc. El hogar tendrá mayores ingresos pero requerirá también más gastos *para alcanzar el mismo nivel de vida*. El saldo final en el bien-estar del hogar puede ser positivo, neutral o negativo.

Este carácter multideterminado del bien-estar social implica que la evolución temporal de las diversas fuentes sea diversa, ya que los

determinantes de la evolución de cada fuente son específicos. En el análisis de datos de sección cruzada uno no debería esperar una correlación perfecta, ni siquiera muy alta, entre los niveles de las distintas fuentes de bien-estar (ni en la correspondiente satisfacción de necesidades) entre los hogares. Por lo tanto, el estudio de las tendencias del bien-estar en una sociedad debe tomar en cuenta las distintas fuentes de bien-estar de las personas y sus determinantes específicos.

Algunos autores de la *corriente principal de la teoría económica* reconocen que el ingreso corriente es un indicador insuficiente del acceso a recursos por parte de las personas y para resolver esta insuficiencia adoptan “indicadores compuestos del estatus económico” de los hogares. Estos enfoques difieren en varios sentidos del de fuentes de bien-estar, pero la principal diferencia es el agudo contraste entre la reducción de todo a términos monetarios que hacen estos autores y mi posición con respecto al carácter irreducible del tiempo y el conocimiento (que no pueden siquiera ser expresados en unidades monetarias, ni agregados como si fueran dinero) y que las fuentes de bien-estar, los activos no básicos, los activos básicos y el acceso a bienes y servicios gratuitos, si bien para ciertos fines se pueden expresar en términos monetarios, para el hogar y el individuo tienen grados de convertibilidad en dinero que van desde el total (algunos activos no básicos de hecho toman la forma monetaria) hasta el imposible (no puedo canjear mi derecho de acceso a la educación gratuita por dinero en efectivo).

La principal limitación de los *métodos parciales de medición de la pobreza* (los que toman en cuenta sólo una o algunas de las fuentes de bien-estar), entre los que están el de LP y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), es que proceden como si la satisfacción de las necesidades dependiera solamente de una o de algunas fuentes de bien-estar, lo que produce mediciones parciales y sesgadas. Yo partí de este *insight* para desarrollar la variante original (VO) del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) que aplicó el PNUD en América Latina (PNUD, 1991 y 1992).

Si bien el nivel de vida de los hogares depende de las seis fuentes de bien-estar, algunas de ellas (ingreso corriente y activos no básicos) actúan por medio del mercado, mientras que las fuentes 4, 5 y 6 (acceso a bienes y servicios públicos gratuitos; tiempo libre y tiempo disponible para des-

canso, trabajo doméstico y desarrollo de capacidades, y conocimientos y habilidades), actúan totalmente fuera del mercado. *Su importancia es un testimonio de los límites del mercado.* Medir la pobreza (desigualdad o nivel de vida) sin reconocer las múltiples fuentes de bien-estar y los límites del mercado, como hacen los métodos basados en el ingreso, *viola el principio de totalidad*, niega la realidad y lleva a resultados erróneos.

EL PRINCIPIO DE COMPARABILIDAD DEL BIEN-ESTAR

Como señalé *supra*, los seres humanos somos criaturas de múltiples necesidades que cubrimos mediante diversos satisfactores, pero para tener acceso a ellos requerimos toda una gama de recursos o, en un sentido más amplio, de fuentes de bien-estar. A la luz de este fenómeno multidimensional, los indicadores naturales (por ejemplo kilogramos o litros) resultan inútiles. *La medición de la pobreza de ingresos “resuelve” esto al suponer que los precios son ponderadores adecuados para los bienes, de tal modo que la pobreza puede medirse al comparar el ingreso observado con una línea de pobreza que es igual a: $x_1p_1 + x_2p_2 + \dots + x_n p_n$, donde x_i es la cantidad requerida del bien i y p_i su precio, el cual actúa como ponderador.* Ésta es la solución monetaria que implica, al menos, los siguientes supuestos, algunos de los cuales ya se analizaron en el principio de totalidad: 1) sólo se tienen que considerar las necesidades “materiales”, olvidándose de las cognitivas, emocionales, de estima y crecimiento (autorrealización) de Maslow. 2) Los bienes y servicios son los únicos satisfactores, excluyéndose: relaciones, actividades, información/teorías, instituciones y capacidades. 3) El ingreso es el único recurso/fuente de bienestar, dejando fuera los activos (básicos y no básicos), el acceso a bienes y servicios públicos, el tiempo y los conocimientos/habilidades. 4) Los mercados son universales: todo se satisface por su conducto. 5) El ingreso es un indicador “natural” del bien-estar. 6) El bien-estar es directamente proporcional al ingreso (este supuesto a veces se sustituye por funciones de bienestar que suponen utilidad marginal decreciente del ingreso, pero esto prácticamente no ocurre en los estudios de pobreza). Los primeros tres supuestos, que constituyen lo que he llamado el

reduccionismo de los enfoques convencionales de la pobreza, implican que se tiene que pagar un precio muy alto por adoptar la solución monetaria. Por ejemplo, incluso dentro de las “necesidades materiales”, esta solución ignora que la mayoría de los hogares compra alimento crudo y lo cocina, lo que implica que actividades como comprar, cocinar y limpiar son satisfactores críticos, y recursos como el tiempo y las habilidades (de cocinar, por ejemplo) son también esenciales (no sólo el ingreso). La norma que trato de seguir se basa en abordar el universo de las necesidades humanas, la tipología completa de satisfactores y toda la gama de recursos o fuentes de bienestar, aplicando el principio de totalidad. Con respecto al cuarto supuesto, una vez reconocidos los límites del mercado (es decir, reconocer que no todo es como el dinero y, por tanto, no puede convertirse en, o intercambiarse por, cualquier otra cosa), como se reconoce en el MMIP, se concluye que *no sólo importa la totalidad de las fuentes de bien-estar sino también su composición*. El punto de vista de que el ingreso es un indicador “natural” del bienestar (quinto supuesto) es atacado por Foster y Sen [1997: 208]: *“La métrica del valor de cambio[...] no está diseñada para darnos —y de hecho no puede darnos— comparaciones interpersonales de bienestar o ventaja”*. El sexto supuesto, acerca de la proporcionalidad entre ingreso y bienestar, va en contra de la vieja tradición de la utilidad marginal decreciente del ingreso y en contra de la percepción de sentido común de que una unidad adicional de ingreso es muy importante para el pobre y de nula importancia para el muy rico. Tanto Meghnad Desai [1991/1998] como yo [Boltvinik, 1993 y 1994] hemos asumido la siguiente postura: *debajo de la LP la privación disminuye en proporción con el incremento del ingreso, pero por arriba de la LP se observa que el bien-estar marginal disminuye*. Esto significa que el ingreso (y el consumo) no pueden usarse sin modificación para evaluar el bien-estar.

Afirmar que ciertas dimensiones pueden no ser inherentemente comparables, como lo hace Foster [2007], puede significar una de dos cosas: 1) que no se relacionan, en el sentido de que no tienen el mismo propósito (esto es, el propósito de una es el bien-estar, y el de la otra no), o 2) que están en espacios analíticos distintos, en el sentido que da Sen a este concepto (es decir, uno está en el espacio de los recursos, mientras

que el otro está en el de los bienes). Si uno quiere construir un índice multidimensional integrado de bien-estar tiene entonces que definir *el conjunto apropiado de indicadores de bien-estar*. Una vez que nos aseguramos que todos son indicadores de bien-estar, no es posible considerarlos como no comparables en el primer sentido. Pero mientras que los indicadores directos (típicamente los de NBI) pertenecen al *espacio de satisfactores* de necesidades, el ingreso corresponde al *espacio de recursos*. Por tanto, no son comparables por su pertenencia a espacios diferentes. *Pero ninguno de estos dos espacios, recursos o satisfactores es el adecuado para nuestro propósito. Por ello, en todos los casos los indicadores deben transformarse en indicadores de otro espacio: el del bien-estar*. Los recursos se utilizan para tener acceso a satisfactores y éstos se emplean para satisfacer necesidades humanas (o alcanzar *functionings*, en el enfoque de Sen) a fin de producir *bien-estar objetivo*. *Así que, estemos en el espacio de los recursos o en el de satisfactores, tenemos que movernos hacia el espacio del bien-estar*. En ningún caso podemos interpretar los indicadores y/o variables originales como expresión directa del bien-estar. *Por lo tanto, la aparente falta de comparabilidad entre los indicadores de bien-estar es resultado de que su naturaleza común, ser indicadores de bien-estar, no se ha hecho explícita, porque no han sido re-expresados como indicadores objetivos de bien-estar*. Este último no tiene unidades de medida obvias; deben construirse. Un punto de partida para asegurar una comparación operativa completa es definir tres puntos conceptuales de referencia para cada indicador: *el estándar normativo*, que divide bien-estar de privación en la dimensión específica, *el mínimo absoluto o práctico*, y *el máximo conceptual* (este último implica rechazar el axioma *de la no saciedad* de la teoría económica neoclásica: véase *infra* el principio sobre la existencia de este máximo). Los tres son conceptos difíciles y embrollados (véase más adelante el principio de la pobreza como concepto embrollado) en los que “los valores tienen que hacerse explícitos”. Definidos estos tres puntos de referencia, la escala de bien-estar puede normalizarse de tal manera que el rango sea el mismo en todas las dimensiones y el estándar normativo esté en el mismo punto. Esta estandarización es un paso inicial que se complementa con los tres principios siguientes.

PRINCIPIOS DEL BIEN-ESTAR MARGINAL DECRECIENTE
Y SOBRE LA EXISTENCIA DE UN BIENESTAR MÁXIMO

El filósofo de la ciencia Hilary Putnam, en su importante libro sobre el colapso de la dicotomía hechos-valores,¹⁷ hace una crítica radical de la teoría económica neoclásica y de su expresión normativa, la llamada “economía del bienestar”. Relata que hacia finales del siglo XIX los economistas neoclásicos (Jevons, Marshall) adoptaron el concepto de utilidad, supusieron que se podía cuantificar y dibujar curvas de utilidad cuya forma estaba determinada por la Ley de la Utilidad Marginal Decreciente (LUMD), según la cual la utilidad derivada de la última unidad consumida disminuye al aumentar el consumo. Añade que en 1920 Pigou, en su libro *Economía del bienestar*, argumentó que también el dinero y el ingreso están sujetos a la LUMD y de ello derivó la tesis de que la disminución de la desigualdad del ingreso aumenta el bienestar social, ya que la utilidad (o felicidad) social total aumentaría si se le quitaran mil dólares a un millonario y se le entregaran a un indigente.

Tesis tan subversiva, sin embargo, no podría durar en la academia (que tiende siempre a la apología de lo existente). Putnam relata que en 1938 Lionel Robbins convenció a todos los economistas del *mainstream economics* que *las comparaciones interpersonales de utilidad carecen de cualquier significado* y mantuvo que la discusión racional es imposible en la ética y que, por tanto, las cuestiones éticas deben mantenerse totalmente fuera de la teoría económica. Así, de un solo golpe, se rechazó la idea de que el economista podía y debía preocuparse por el bienestar social en un sentido evaluativo. La dicotomía entre hechos y valores fue llevada al absoluto en palabras de Robbins: “No parece lógicamente posible asociar los dos estudios [ética y economía]. La economía trata de los hechos; la ética de la valuación y las obligaciones”.

Putnam continúa diciendo que los economistas, convencidos por estas ideas de Robbins, lejos de abandonar la disciplina de la economía del bienestar buscaron (por raro que parezca) un criterio que fuese neu-

¹⁷ Hilary Putnam [2002: 46-64]. Las citas del texto están tomadas del capítulo 3, referido al pensamiento de Amartya Sen.

tral, en términos de valores, del funcionamiento económico óptimo, y lo encontraron en la noción del *óptimo de Pareto*. Este óptimo, dado que está fundado en la imposibilidad de comparar la utilidad entre personas, sólo puede afirmar que ha habido mejoría social cuando, por ejemplo, algunos son beneficiados pero nadie es perjudicado. Por tanto, Putnam [2002: 56] dice:

El óptimo de Pareto es, sin embargo, un criterio terriblemente débil para evaluar condiciones socioeconómicas. La derrota de la Alemania nazi en 1945 no puede considerarse un óptimo de Pareto, por ejemplo, porque al menos un agente —Adolfo Hitler— fue movido a una superficie de menor nivel de utilidad.

El resultado de este pequeño pedazo de historia, concluye Putnam, es que si ha de haber una materia como economía del bienestar, y si ésta debe abordar problemas de pobreza, *entonces no puede evitar cuestiones éticas sustanciales*.

En la idea de la LUMD hay un símil con la ley de la *productividad marginal decreciente* de la propia teoría neoclásica. Ésta, sin embargo, se refiere a aumentos de un factor de la producción cuando al menos uno de los demás factores *se mantiene constante*. El ejemplo clásico es la agricultura, en la que el factor fijo es la tierra y al variar algunos insumos (semilla, fertilizante) aumenta la producción, pero la productividad marginal va decreciendo. Aunque la LUMD podría sustentarse en el caso de bienes específicos sin recurrir a la presencia de un factor fijo, basándose en el concepto de saciedad, éste no permite sustentar la vigencia de dicha ley para el ingreso en su conjunto.

Un libro poco conocido de Staffan B. Linder [1970] arroja luz al respecto. Señala que los economistas han supuesto siempre, de manera más bien implícita, que el consumo ocurre instantáneamente, *que el consumo no consume tiempo*, lo que es falso. Ello porque si se toma en cuenta el tiempo de consumo y que el proceso de consumo es el resultado de la conjunción de tiempo personal y de bienes y servicios, disfrutar de una obra de teatro, por ejemplo, supone tanto pagar los boletos como asistir a la función, dedicar tiempo. Así, Linder descubre

que *el tiempo no es sólo un recurso para la producción sino también para el consumo*. Pero el tiempo es un recurso muy especial: el tiempo personal total no puede ser aumentado, ahorrado, ni acumulado, y se distribuye igualitariamente.

Con el crecimiento económico, o la opulencia familiar, las personas tienen acceso a más bienes y servicios: *el tiempo se va volviendo cada vez más “escaso” y los bienes más abundantes*. Puesto que el consumo supone la combinación de tiempo y bienes, se dedicará *cada vez menos tiempo a cada bien de consumo* y, en cambio, *aumentará la intensidad-bienes del consumo*; por tanto, se incrementará el “rendimiento del tiempo”, mientras “el grado de utilización del acervo de capital representado por los bienes de consumo declinará”. Es decir, *disminuirá el rendimiento de los bienes y, con ello, el rendimiento del ingreso que sirve para adquirirlos*. *El crecimiento económico se asocia erróneamente con una opulencia total y no con una parcial* debido a la falta de conciencia de que el consumo requiere tiempo. El empleado medio en los países ricos —dice Linder, quien desecha el supuesto problema del ocio creciente— vive bajo la presión del tiempo. *Es un miembro de la clase ociosa apurada*.

Está aquí la respuesta buscada: la LUMD del ingreso *se fundamenta en la existencia del factor fijo tiempo* ante un aumento del acceso a los bienes y servicios (bienes de aquí en adelante). Una de las consecuencias es, señala Linder, que los placeres tradicionales están bajo presión. Comer se vuelve una actividad inferior, deja de ser un placer primario con dimensiones psicológicas profundas y se convierte en una función de mantenimiento. De ahí la tendencia al predominio de la *fast food*, habría que añadir. El amor sexual, dice Linder, toma tiempo y la presión para ahorrarlo hace que las aventuras sexuales, que requieren mucho tiempo, se vuelvan menos atractivas, que se reduzca el tiempo dedicado a cada encuentro y que su frecuencia decline. Predominio del *fast-sex*, podríamos añadir.

La subversiva idea de Linder, que revive la tesis de Pigou y la fundamenta adecuadamente, ha sido, desde luego, ignorada por la ortodoxia económica que así pone en evidencia al servicio de quién y de qué está.

De estos antecedentes *derivo el principio de la utilidad marginal decreciente del bien-estar* (UMDBE) por arriba del umbral ante incrementos sucesivos de satisfactores. Dado el carácter finito del tiempo disponible, satisfactores como las relaciones y las actividades del sujeto, que requieren el recurso tiempo, sólo pueden aumentarse dentro de rangos estrechos. En cambio, la posesión de objetos no parece tener límites, aunque no se usen o se usen cada vez menos. La aplicación de este principio debería derivar en la aplicación de una función de bienestar adecuada, como la desarrollada por Atkinson.¹⁸ Este principio se complementa con el *principio derivado (o asociado) de la existencia de un máximo de bien-estar, tanto en cada dimensión de las necesidades humanas como en el agregado*, más allá del cual el *bien-estar marginal derivado de adiciones de satisfactores es cero* o en algunos casos, como los alimentos, *negativo*. Esto significa que la función de bien-estar debe tener una pendiente decreciente por arriba del umbral y terminar en un valor máximo que, por razones de integración entre diversos indicadores, conviene valorar siempre como 2 para los indicadores de logro y -1 para los de carencia.¹⁹

EL PRINCIPIO DEL MÍNIMO ERROR

Algunos estudiosos argumentan que no incluyen dimensiones distintas a las del ingreso (entre ellos el Comité Técnico para la Medi-

¹⁸ Desai [1991/1998] aplica este tipo de función en su propuesta del Conjunto de Realizaciones del Índice de Progreso Social. También, a propuesta del propio Desai, en el Índice de Desarrollo Humano se aplicó durante muchos años una función similar en el cálculo del componente del PIB per cápita, aunque después se sustituyó por una función logarítmica. En el MMIP no he aplicado una función adecuada para reflejar cabalmente este principio.

¹⁹ A pesar de no haber adoptado funciones consistentes con la LUMDBE, en el MMIP sí he acotado el valor máximo del indicador de logro a 2 en los casos en los cuales, como el ingreso o los años de educación, la variable original es métrica. Lo he realizado mediante: 1) la definición de un máximo conceptual (por ejemplo 10 veces la LP en ingresos), 2) igualando al máximo conceptual los valores por encima de éste; 3) reescalando de manera proporcional el rango remanente (1 a 10) para acotarlo de 1 a 2. Es obvio que esta

ción de la Pobreza [2002: 57]) en sus medidas de pobreza (o que no cardinalizan indicadores ordinales, véase *infra*), porque sus ponderadores (o sus puntajes) les parecen difíciles o imposibles de encontrar. Así que, si bien reconocen la importancia de las otras dimensiones de bien-estar, realizan sólo mediciones de pobreza de ingresos ignorando el hecho (o no dándole importancia) de que al hacerlo están asignando a las otras fuentes de bien-estar un ponderador igual a cero, que es (muy probablemente) el error más grande posible. La aplicación del *principio del mínimo error* implica superar en todos los casos estas dificultades porque uno sabe que el no hacerlo implica (lo cual es muy probable) incurrir en el máximo error. Aplicarlo implica una gran cantidad de trabajo no muy elegante, así como atreverse a formular juicios de valor (que siempre deben hacerse explícitos) cuando resulte necesario. *Incluir las dimensiones no monetarias en la medición multidimensional de la pobreza y optar por su cardinalización completa son tal vez las dos principales tareas a las cuales se aplica el principio del mínimo error.*

PRINCIPIO DE LA CARDINALIZACIÓN COMPLETA REPLICABLE (DICOTOMIZACIÓN GENERALIZADA)

Para estar en condiciones de afirmar que “iniciamos con una matriz x de datos”, como lo hace Foster [2007], se tiene que asegurar que todas las variables estén expresadas en números cardinales (o escalas métricas). Pero muchas dimensiones originales están formuladas en términos de soluciones alternativas de una necesidad (sistemas de suministro de agua, materiales usados para la construcción de la vivienda, tipo de servicios de salud, etc.), por lo que están constituidas por palabras, no por números. El *primer paso* es ordenar tales variables nominales de peor a mejor (en términos del nivel de bien-estar objetivo que proveen) a fin de convertirlas en variables ordinales. Pero

práctica puede mejorarse con una función apropiada de bien-estar como se argumentó antes.

los números ordinales (primero, segundo, etc.) tampoco pueden entrar como tales en una matriz, así que el *segundo paso necesario será convertirlos en variables cardinales de bien-estar*. Foster [2007] realiza implícitamente el primer paso y, con respecto al segundo, opta por la *dicotomización, la cual es una forma de cardinalización que implica una enorme pérdida de información*. En la dicotomización, las soluciones intermedias entre la peor (que recibe el puntaje 1 en la escala de privación) y la solución normativa (a la que se asigna el puntaje 0) recibirán todas el valor 1, aunque merecerían valores intermedios (como 0.3, 0.5, 0.7) que reflejasen el hecho de que implican un privación parcial, no total, y que además, tal como se refleja en la ordenación de dichas soluciones, unas son menos malas que otras. Las soluciones superiores a la norma recibirán el mismo puntaje cero que ésta y se perderá información adicional, ya que sabemos que son mejores y debieran recibir valores negativos. Estas pérdidas de información repercuten en la clasificación final de algunos hogares como pobres/no pobres, y en la medición de la intensidad de la pobreza (o del bien-estar) de *todos* los hogares, *negando el principio del mínimo error*.

El procedimiento de cardinalización plena que aplico en el MMIP ha sido criticado en algunas ocasiones por las dificultades para su replicabilidad (es decir, por carecer de procedimientos estandarizados que cualquier persona pueda seguir). Ésta fue la opinión de James Foster, expresada verbalmente en la videoconferencia organizada en julio de 2007 por el Coneval. Enseguida presento un procedimiento estandarizado para la cardinalización completa, que no sólo asigna puntajes a las opciones intermedias que están entre la peor (0) y la norma (1), sino también a los valores por encima de la norma, y muestra que la cardinalización completa puede ser fácilmente replicable mediante la *dicotomización generalizada*, que es tan simple como la dicotomización usual. En el capítulo IV de Boltvinik [2007b] se aplica este procedimiento a todos los indicadores de NBI que lo permiten y se comparan los resultados con los del procedimiento original de cardinalización que he utilizado en el MMIP.

Cuadro 2. Procedimiento para la dicotomización generalizada (cardinalización plena replicable)

Soluciones ordenadas, de peor a mejor, según bien-estar objetivo:	Estándares o umbrales alternativos usados para dicotomizar (todos menos el peor)							Suma de puntajes de cada solución Σ	Puntaje estandarizado ($=\Sigma / 3$) Puntaje cardinal buscado
	Puntajes dicotómicos (0,1) que cada solución obtiene cuando el estándar (umbral) usado es:								
	B	C	D	E	F	G			
A (la peor)	0	0	0	0	0	0	0	0	0.000
B	1	0	0	0	0	0	0	1	0.333
C	1	1	0	0	0	0	0	2	0.666
D (umbral auténtico)	1	1	1	0	0	0	0	3	1.000
E	1	1	1	1	0	0	0	4	1.333
F	1	1	1	1	1	1	0	5	1.666
G (la más lujosa)	1	1	1	1	1	1	1	6	2.000

Los datos de las celdas muestran puntajes dicotómicos de logro en las seis dicotomías. Para la descripción completa del procedimiento, véase el texto.

El proceso de aplicación de esta *cardinalización replicable* me ha permitido elaborar algunos *pasos y reglas* para llevarlo a cabo (véase cuadro 2). El ejercicio consiste en realizar una *dicotomización generalizada*, en la que en lugar de adoptar un umbral único se toman todos los lógicamente posibles; con cada umbral se construye una dicotomía, para cada una de ellas se obtienen tanto los puntajes (0,1) como la suma de estos puntajes, y se estandariza dividiéndola entre el puntaje del umbral verdadero. Este valor estandarizado constituye el *valor cardinal final de cada solución*. Los pasos para llevar a cabo este ejercicio son:

- 1) Ordenar las soluciones de la necesidad en cuestión (por ejemplo, agua, materiales de vivienda) de peor a mejor en términos del bien-estar objetivo que proveen.²⁰
- 2) Definir $n-1$ dicotomías usando en cada caso como estándar o umbral una solución diferente (sólo se excluye la peor solución porque si se incluyera toda la población resultaría no carenciada).
- 3) Definir cuál solución representa el “umbral verdadero” que expresa la solución mínimamente satisfactoria que separa carencia de satisfacción en condiciones de dignidad culturalmente determinadas.²¹
- 4) Obtener la matriz de puntajes de logro 0,1 para cada una de las n soluciones (renglones) y $n-1$ dicotomías (columnas B a G): una matriz de n por $n-1$; otorgando valor 0 a las soluciones inferiores al umbral y 1 a las soluciones iguales o mejores al umbral (véase cuadro 2).
- 5) Obtener la suma (horizontal) de los puntajes obtenidos por cada solución en cada una de las dicotomías. Como se observa en la penúltima columna del cuadro, en el ejemplo hipotético incluido las sumas van desde 0 hasta 6, y la suma para el umbral verdadero es igual a 3.

²⁰ Si la ordenación no pudiese ser completa, ya sea porque no hay información empírica desglosada para cada solución o porque nuestros conocimientos no nos permiten juzgar cuál es mejor entre dos o más de ellas, las soluciones que se encuentren en esta situación se deben agrupar y tratar, en adelante, como si fuesen una única solución.

²¹ Aunque he tenido la tentación de incluir un principio adicional sobre la dignidad humana como guía para la definición de umbrales en cada necesidad, las restricciones de espacio me lo han impedido. Queda pendiente para un trabajo futuro.

- 6) Para estandarizar la suma de puntajes en todos los indicadores, como se había señalado, conviene asignar el valor 1 al umbral verdadero, lo que se logra dividiendo la suma de puntajes entre 3 (que es la suma de puntajes de la solución que constituye el umbral verdadero, como se aprecia en la última columna del cuadro 2). Los valores de los puntajes estandarizados van ahora desde 0 hasta 2 y el umbral verdadero se sitúa en 1.
- 7) *Estos puntajes estandarizados son los valores cardinalizados del indicador de logro para cada solución*, al que podemos llamar L_i . Los indicadores de logro del hogar j en el indicador i se pueden identificar como L_{ij} . Con estos valores es posible realizar todas las operaciones matemáticas. Si el umbral verdadero fuese al mismo tiempo la mejor solución (lo que en el ejemplo del cuadro 2 significaría eliminar las soluciones E a G, ya que no habría soluciones mejores que el umbral verdadero), el indicador de logro variaría desde **0** (en la peor solución) a **1** (en la mejor y “umbral verdadero”). Se trataría de una escala truncada y, por ello, la escala cardinal variaría sólo de 0 a 1. En contraste, el ejemplo del cuadro refleja una *situación ideal simétrica* en la cual existe el mismo número (tres) de soluciones mejores que el umbral y de soluciones menos buenas que el umbral, lo que permite que la escala se despliegue completa en el rango deseado de 0 a 2. Cuando el valor cardinalizado máximo supere 2 (evento poco común tratándose de variables cualitativas como las que analizamos, pero de todas maneras posible), será necesario re-escalar los valores superiores a 1 (que ahora van de +de 1 a n) para ajustarlos al rango de +de 1 a 2 (véase la discusión del *Principio de bien-estar marginal decreciente* y el principio asociado de existencia de un bien-estar máximo en cada dimensión).

Este procedimiento y sus reglas, así como su aplicación completa con la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2005 en Boltvinik [2007] muestran:

- 1) Que la cardinalización completa de un indicador ordinal puede obtenerse como el cociente entre la suma de los valores (0, 1) obtenidos por cada solución y la respectiva suma obtenida por la solu-

- ción que representa el umbral auténtico. Esto implica que el uso de todas las variables dicotómicas lógicas, o *dicotomización generalizada*, es equivalente a la cardinalización completa.
- 2) Que el resultado obtenido es una *cardinalización equidistante*, la cual tiene una larga tradición en las ciencias sociales, como lo señala Sen [1981: 36, traducido en Sen, 1992: 322]. El procedimiento replicable será preferido por todos aquellos que dan más valor a la *replicabilidad* que a la flexibilidad de juicio. Los resultados empíricos de ambas opciones son, sin embargo, en este caso casi idénticos y no hay razón para pensar que ello no será así en general.
 - 3) Que la cardinalización replicable no equivale a la eliminación de todos los juicios normativos: uno tiene que juzgar cuál es el “umbral verdadero”, esto es, *identificar el estándar normativo correcto*.

Así concluimos que la cardinalización completa puede *replicarse fácilmente y que sus beneficios son gigantescos*. Una vez que se tienen todos los indicadores expresados en unidades cardinales, puede calcularse para todos los indicadores el puntaje de la variable de carencia o brecha B_{ij} que es igual a $1-L_{ij}$. La matriz de datos de esta brecha normalizada en la dimensión i para el hogar j es la matriz central para la medición de la pobreza. Si L_{ij} tiene el rango completo deseado de 0 a 2, B_{ij} variará de -1 a +1. El promedio ponderado de todos los puntajes de carencia o brecha, B_{ij} , del hogar j sobre los i indicadores de brecha, es el indicador definitivo y central de la pobreza de cada hogar y puede denotarse por P_j . Por tanto, $P_j = \sum k_i B_{ij}$, donde k_i es el ponderador del indicador i , y donde se cumple que $\sum k_i = 1$. Si P_j es positivo, el hogar es pobre, si es cero o negativo es no pobre. Además, el valor de P_j permite hacer una estratificación completa de los hogares desde los más pobres hasta la clase alta. *Con un procedimiento muy simple, la cardinalización completa replicable o dicotomización generalizada, uno pasa de un procedimiento de medición muy precario a uno completamente desarrollado, en el que todas las medidas agregadas de pobreza se pueden calcular.*²²

²² Para una introducción sencilla y crítica de las medidas agregadas de pobreza, véase el capítulo 14 de Boltvinik [2005].

La cardinalización replicable se aplicó en el capítulo IV de Boltvinik [2007b] como un procedimiento alternativo al original. Los dos procedimientos, así como sus resultados empíricos, se comparan en dicha referencia, confirmándose que *la cardinalización replicable es una opción factible y práctica. Los resultados empíricos son prácticamente los mismos que los del procedimiento original.*²³ Con respecto a la *dicotomización generalizada, ésta siempre reduce los errores involucrados.* Para mostrar esto, supóngase que se tienen cuatro soluciones ordenadas de peor a mejor y que *definimos que el umbral verdadero es la solución número 4* (véase cuadro 2, recortando mentalmente los renglones E a G).

Si queremos aplicar la dicotomización tradicional o simple y estamos buscando puntajes de logro, las soluciones 1, 2 y 3 tendrán un puntaje de **0**, mientras que el grupo 4 tendrá uno de **1**. Las soluciones 1, 2 y 3 habrían recibido el mismo puntaje a pesar de que ya las habíamos ordenado de peor a mejor, así que sabemos que el bien-estar derivado de la solución 3 es mayor que el derivado de la solución 2 y que ésta es mayor que la correspondiente a la solución 1. De esta manera sabemos que estamos incurriendo en un error al asignar el mismo puntaje a los tres grupos. La dicotomización generalizada en este ejemplo asignará los siguientes puntajes: *0, 0.333, 0.666 y 1.0 a las soluciones 1, 2, 3 y 4, respectivamente*, lo que evita el mencionado error de dar puntajes iguales a soluciones que sabemos que deben tener puntajes diferentes. *Por tanto, sabemos que hemos evitado este error cualitativo, ¿pero también hemos reducido el cuantitativo?* El puntaje verdadero de logro de la solución 2 ($S_{2_{pv}}$), el cual es mayor que el de la solución 1 pero menor que los de las soluciones 3 y 4, está en el rango $0 < S_{2_{pv}} < 1$. El rango para los puntajes de la solución 3 (S_3) sería igual, lo que resulta demasiado amplio y vago. Podemos hacerlos un poco menos amplios y vagos si suponemos que no es posible distinguir entre soluciones a menos que sus valores difieran en al menos 0.1. Entonces, al ordenar las cuatro soluciones hemos supuesto

²³ La incidencia de la pobreza integrada con el MMIP en ambas opciones a partir de la base de datos de la ENIGH 2005, resultó de 77.9% con la cardinalización usual (que conlleva más flexibilidad) y de 78.3% con la cardinalización replicable. Una diferencia de 0.4 puntos porcentuales que, como se aprecia, es muy pequeña.

que (aceptando que 0 es valor correcto para la peor solución y 1 para el umbral verdadero) la solución 2 merece un puntaje de al menos 0.1. La solución 3, por otro lado, tendrá un techo de 0.9. Por lo que a ambas tendrá que asignárseles puntajes en el rango de 0.1 a 0.9, debiendo mantener, al menos, una distancia de 0.1 entre ellas. Una solución operativa para esto sería algo así como: si $S_3 = 0.9$, el rango de S_2 es 0.1-0.8; si $S_3 = 0.8$, el rango de S_2 es 0.1-0.7... hasta que, cuando $S_3 = 0.3$, el rango de S_2 queda reducido a 0.1-0.2. El punto medio de esta gama de opciones es donde $S_3 = 0.6$ y el rango de $S_2 = 0.1-0.5$. El resultado del ejercicio opuesto es $S_2 = 0.4$ y el rango de $S_3 = 0.5-0.9$. Los puntos medios de ambos rangos son 0.3 (para S_2) y 0.7 (para S_3) y los valores medios de S_2 y S_3 son 0.4 y 0.6. A la luz de la ignorancia (¡valga la paradoja!) acerca de dónde están los valores reales para estos valores intermedios, el camino más razonable es proceder como si estuvieran distribuidos normalmente entre los rangos arriba identificados. Entonces tanto sus medianas como sus medias serían 0.3 y 0.7. En una distribución normal los eventos más probables son aquellos alrededor de la media/mediana. Así que la cardinalización equidistante es el camino apropiado para minimizar el error *a la luz de la ignorancia*. Si ésta no es total, entonces los puntajes para cada solución deben asignarse mediante valoraciones específicas.²⁴

EL PRINCIPIO DE LA NATURALEZA EMBROLLADA DEL CONCEPTO DE POBREZA

La medición de la pobreza no puede ser una actividad enteramente “científica” (si uno entiende por tal una actividad sin juicios de valor) porque involucra la comparación de las condiciones observadas en los hogares

²⁴ La mejor manera de llevar a cabo estas valoraciones es mediante paneles de expertos, en los cuales el juicio individual inicial de cada uno sea afinado como resultado de la discusión colectiva. Se esperaría que en un ejercicio de esta naturaleza el rango de variación de los puntajes individuales después de la discusión colectiva sería menor que el rango existente antes de ésta. De esta manera, incluso si no se llega al consenso, el rango menor permitiría que el uso de valores de tendencia media (media, mediana o moda) reduzca el grado de error, es decir, aplicando el principio del mínimo error.

(que es básicamente una tarea descriptiva, por lo que puede estar cerca de este criterio de científicidad) *vis á vis* los niveles normativos que son juicios de valor hechos por el investigador o por alguien más, o expresan juicios de valor sociales (que siguen siendo juicios de valor) sistematizados mediante la investigación de campo. Hilary Putnam [2002: 28-45] ha argumentado que el embrollamiento de hechos y valores se vuelve obvio cuando se estudian términos como cruel, crimen, valiente, que son conocidos como conceptos éticos gruesos, los cuales tienen usos normativos y éticos, y son contraejemplos de la noción de que existe una dicotomía absoluta entre hechos y valores. Para usar estos conceptos con alguna discriminación, dice Putnam, uno tiene que ser capaz de identificarse *imaginativamente* con un punto de vista evaluativo. Y añade que en estos casos incluso la descripción depende de la evaluación. *Esto es exactamente lo que pasa con el término pobreza: la descripción de ésta no puede efectuarse a menos que uno la haya evaluado con anterioridad* (comparando un hecho con la norma), *lo cual es una acción en la que los valores están presentes de modo inevitable*. Aunque Putnam no incluye en forma explícita la pobreza entre los conceptos éticos gruesos, embrollados, por una parte argumenta que el vocabulario de Sen en el enfoque de *capabilities* está hecho casi totalmente de conceptos embrollados como *functionings* valiosos, y por otra, que el punto de vista de Sen es que la valuación y la determinación de los hechos son actividades interdependientes. Por otra parte, la siguiente frase de Putnam descartará cualquier duda: “la economía del bienestar se ha visto obligada a reconocer que su preocupación ‘clásica’ por el bienestar económico (y su opuesto, la privación económica) [i.e. pobreza, podría añadirse] es esencialmente un asunto moral y no puede abordarse responsablemente *mientras no estemos dispuestos a tomar seriamente los argumentos morales razonados*” [Putnam, 2002: 57].

PRINCIPIO DE DIGNIDAD EN LA DEFINICIÓN DEL (DE LOS) UMBRAL(ES) DE POBREZA

¿Cómo determinamos el nivel de vida mínimo requerido para no ser pobre, el umbral de la pobreza? La actitud adoptada por los econo-

mistas ortodoxos que dominan el tema en Estados Unidos y en muchos organismos internacionales es la de aparentar que el corte no es importante, que es un acto arbitrario del investigador para evitar que se convierta en el eje de la discusión y facilitar así la introducción de umbrales de pobreza muy bajos, que llevan a identificar una fracción pequeña de la población en pobreza, lo que permite mantener la ficción de que éste es un problema menor del orden social y que, por tanto, puede resolverse con transferencias monetarias. En la simulación realizada en Boltvinik [2007b: 144] llegué a la siguiente conclusión:

Los umbrales cuentan y cuentan mucho. No es el procedimiento el que produce, en lo principal, bajos o altos niveles de pobreza; por el contrario, son las condiciones de la realidad en las que vive la población y los umbrales seleccionados para identificar pobreza, los que determinan los niveles de pobreza calculados. *Casi cualquier incidencia de pobreza puede ser obtenida si uno modifica los umbrales. Pero los umbrales no son juguetes; no son irrelevantes.* Si la política contra la pobreza continúa siendo importante en México, los niveles de los umbrales van a determinar el universo de personas que pueden tener alguna esperanza de mejoría. Entre más bajos los umbrales, menor será el número de personas beneficiadas por los programas focalizados hacia los pobres. Muchas vidas pueden perderse por la reducción irresponsable de algunos umbrales para obtener un nivel de pobreza en el país que sea aceptable para algunos grupos políticos y algunos intereses económicos. Esto es lo que Amartya Sen quería prevenir cuando, en *Poverty and Famines*, argumenta con fuerza contra lo que llama la definición de política de la pobreza. Los pobres no son aquellos de los cuales un régimen político dado quiere (o puede) hacerse cargo: constituyen una realidad independiente de la capacidad (o voluntad) de los gobiernos para solucionarla. Es irresponsable reducir la realidad a dicha capacidad o voluntad.

También debemos preguntarnos cuáles son los elementos sobre los cuales hay que operar el corte. En la bibliografía sobre la pobreza hay una tensión constante entre la pobreza definida como nivel de vida bajo y la pobreza definida como recursos inadecuados o insuficientes. Para la mayor parte de los estudiosos, la pobreza *es la insuficiencia de recursos*, lo que causa un nivel de vida inadecuado que implica

carencias, privación. Otros definen la pobreza como privación, como *la presencia misma de las carencias*. Quienes definen pobreza como insuficiencia de recursos, operan el corte en este espacio. Los que tienen menos de un cierto nivel de recursos son pobres. Quienes adoptan la otra postura y definen la pobreza como privación, definen umbrales directos de privación: la falta de agua potable entubada dentro de la vivienda, un nivel educativo menor a cierto número de grados escolares, un peso o estatura menores a cierto nivel para la edad y el sexo, el hacinamiento, definido como un número de personas mayor a cierta cantidad por cuarto o dormitorio, etcétera.

La postura ortodoxa, además de aparentar que el nivel del umbral no es importante, sostiene *que es un juicio de valor individual*. Es la postura de Mollie Orshansky [1965: 37], quien señaló que “la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe”. Es también la posición adoptada por el Banco Mundial. Por ejemplo, en un libro de los años noventa sobre la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina de esta institución se afirma: “cualquier punto de corte reflejará algún grado de arbitrariedad debido a la manera subjetiva en que la pobreza se define” [World Bank, 1993: 51].

Por otra parte, Karl Marx afirma en *El capital* que, a diferencia de lo que ocurre con otras mercancías, “en la determinación del valor de la fuerza de trabajo” interviene un elemento *histórico y moral*. Sin embargo —continúa Marx— en un país dado, en un determinado periodo, la cantidad promedio de *medios de subsistencia* necesarios para el trabajador son *prácticamente conocidos* [capítulo VI, p. 171, cursivas añadidas]. Hay que notar dos cosas. Primero, el elemento histórico y moral. Y segundo, el carácter social explícito del conocimiento acerca de lo que constituyen los medios de subsistencia. Esto es, que las necesidades y los medios para su satisfacción no sólo tienen una existencia social, sino que sus especificidades son *socialmente conocidas*.

Amartya Sen en su famoso *Poverty and Famines* [1981, capítulo 2, traducido en Sen, 1992: 314], al argumentar en contra de la visión subjetiva de la pobreza ejemplificada en la frase de Orshansky citada, considera que lo que los investigadores hacen es describir las *prescripciones sociales existentes (normas o estándares)*, con lo que implica, por

tanto, que estas prescripciones o normas tienen *una existencia social objetiva y pueden ser observadas y descritas por el científico social*. De hecho, si lo que Marx sostiene fuese cierto, el científico social sólo necesitaría saber lo que conoce la gente común.

Sen menciona a Marx (la cita de *El capital* referida) y a Adam Smith para argumentar en contra de dicha concepción. El párrafo que cita de Smith es sumamente interesante. Veamos:

por *mercancías necesarias* entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas *aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aun entre la clase inferior*. En rigor, una camisa de lino no es necesaria para vivir. Los griegos y los romanos vivieron de una manera muy confortable, a pesar de que no conocieron el lino. Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa, *un honrado jornalero se avergonzaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de lino. Su falta denotaría ese deshonesto grado de pobreza al que se presume que nadie podría caer sino a causa de una conducta en extremo disipada*. La costumbre ha convertido, del mismo modo, el uso de zapatos de cuero en Inglaterra en algo necesario para la vida, hasta el extremo de que ninguna persona de uno u otro sexo osaría aparecer en público sin ellos.²⁵

Smith deja claro que la necesidad rebasa lo indispensable para el sustento de la vida y comprende lo necesario para una vida decorosa de acuerdo con las costumbres de la sociedad en la que se vive. A lo biológico añade lo social. La carencia de algunos bienes o servicios no pone en peligro la vida pero sí orilla al individuo a la autoexclusión social por la vergüenza que genera. Sin embargo, nótese que en el discurso de Smith *lo que provoca vergüenza no es la pobreza sino un grado de pobreza deshonesto* asociado con una vida disipada. Igual que para

²⁵ Adam Smith [1776: 769], *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. En la traducción de este párrafo, realizada como parte de la traducción de Sen [1992] por Julio Boltvinik y Francisco Vásquez y revisada por Sergio Ortiz Hernán, se tomó como base la edición en español del Fondo de Cultura Económica (segunda reimpresión, México, 1981), si bien con algunos cambios para reflejar más literalmente el texto original.

Marx, para Smith los bienes necesarios son muy bien conocidos por la gente. Implícitamente, para Smith la pobreza (a diferencia del grado de pobreza deshonroso) no implicaría carencias de este tipo ni de las que ponen en peligro la vida: sería una condición de vida austera pero sin carencias que pongan en riesgo la vida ni avergüencen a los miembros de la familia. También está clara la concepción relativa de los satisfactores necesarios de Adam Smith.

Sobre las citas de Smith y Marx, Sen comenta que es posible que ambos autores hayan sobreestimado el grado de uniformidad de opiniones en una comunidad en torno al contenido de la “subsistencia” o la “pobreza” y que, por tanto, la descripción de “necesidades” diste mucho de ser ambigua. Pero la ambigüedad de una descripción, dice Sen, no la convierte en un acto prescriptivo, sino sólo en uno de descripción ambigua [1992: 314].

Sen parece haber cambiado desde *Poverty and Famines* [1981], o bien se dejó convencer por su coautor, pero en el anexo a *On Economic Inequality*, él y James Foster señalan que *tanto la identificación como la agregación en las mediciones de pobreza entrañan un grado de arbitrariedad*. Asimismo llaman *arbitrario al punto de corte entre pobres y no pobres* [Foster y Sen, 1997: 188].

Peter Townsend [1979] trató de llegar a una definición *objetiva* del umbral de la pobreza cuando buscó un punto en la curva del ingreso debajo del cual los índices de privación (medidos en forma directa) aumentaban rápidamente. Más tarde, Townsend y Gordon [en Townsend, 1993: 57], en la búsqueda del mismo objetivo, utilizaron la técnica estadística de análisis discriminante, la cual

no requiere un “umbral de pobreza” predefinido. Hemos supuesto que existen dos grupos: uno, generalmente más pequeño, en “privación múltiple” (pobres) y uno más grande que sufre de menos privación (no pobres). Dado que hay una relación directa entre ingreso y privación, el nivel de ingreso (o estrecha franja de niveles de ingreso) en el que estos dos grupos pueden ser “objetivamente” separados de la mejor manera, puede ser considerado como la línea de pobreza.

A esta metodología le he llamado [capítulo 17 de Boltvinik, en preparación] la línea de pobreza objetiva o revelada. Gordon y otros [2000]

han sostenido que éste es el enfoque científico de la medición de la pobreza. Lo que estos autores han hecho es clasificar un hogar en pobreza en función de si lo que hace y tiene (en términos de consumo o estilo de vida) es menor de lo que los demás (o la mayoría) hacen y tienen (Townsend), o bien de lo que la sociedad considera lo necesario [Gordon *et al.*, 2000]. De esta manera, *las normas se extraen de la sociedad*, las prescripciones se describen, mediante la recopilación estadística de la realidad o de las opiniones de los hogares. Esta concepción supone, por tanto, que las normas tienen una existencia social objetiva, que —como dice A. Sen— *para la persona que estudia y mide la pobreza, las convenciones sociales son hechos ciertos*. Pero además estos autores suponen que la población conoce estas normas y que un cuestionario cerrado es una buena manera de captar este conocimiento. Independientemente de la validez o invalidez de estos supuestos, este grupo de autores daría, con Sen, un rotundo rechazo a la idea de que la pobreza está en el ojo de quien la percibe.

Óscar Altimir [1979] ha adoptado una posición explícita al respecto que vale la pena comentar con cierto detalle. A diferencia de Sen y de Townsend, Altimir considera que la noción de pobreza es, en última instancia, *un juicio de valor individual y subjetivo* acerca de cuáles son las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable, sobre qué grado de privación resulta intolerable. Esta afirmación, sin embargo, la matiza cuando dice que estos juicios individuales se pueden volver una valoración social mediante el consenso o el ejercicio del poder. Aunque Altimir dice que estos juicios implican la referencia a alguna norma sobre las necesidades básicas y su satisfacción que permita discriminar entre quienes son considerados pobres y quienes no lo son, no aclara la naturaleza de estas normas. Para ser coherente con su postura, esas normas tendrían que ser individuales y subjetivas o bien de grupo, como se desprende más adelante [p. 7]. Lo que dice a continuación revela una gran verdad:

Suelen coexistir, en una misma sociedad, diferentes —y aun conflictivas— valoraciones colectivas, o de grupo, de la pobreza: la de los gobernantes, la de diferentes corrientes intelectuales, la de los ricos, la de los mismos grupos desfavorecidos, y la de otros grupos sociales. No es, pues, ex-

traño que la discusión del problema de la pobreza esté plagada de diferencias de criterio y de normas que emanan de diferentes valoraciones morales y políticas acerca del orden social existente y de la manera en que debe organizarse la sociedad, y que a la vez están insertas en dichas valoraciones. Las estrategias orientadas, como objetivo primordial, a la satisfacción de las necesidades básicas se originan en un esquema igualitarista y participativo, en el que se tiende a considerar como pobreza toda situación de privación –absoluta o relativa– en la satisfacción de un conjunto de necesidades humanas centrales, tanto materiales como psicológicas y políticas. En el otro extremo, las valoraciones conservadoras tienden a establecer una norma de pobreza lo suficientemente baja como para minimizar la presión sobre los recursos globales y sobre las transformaciones sociales necesarias para eliminarla [pp. 7-8].

Altimir añade que la tarea marcada por Sen para el especialista (consistente en describir las prescripciones existentes por el consenso social sobre los niveles mínimos de bienestar) no es fácil y que el cientista (*sic*) social puede ser un sirviente inconsciente de valores sociales contemporáneos [pp. 8-9]. Como se aprecia, sin la seguridad tajante de Mollie Orshansky, o el cinismo del Banco Mundial, Altimir cae en la misma postura de éstos sobre el juicio de valor individual. Su mérito es que reconoce el conflicto existente en la materia.

Ya sea que hablemos de “puntos de corte”, de “medios de subsistencia necesarios”, de “prescripciones sociales existentes”, de “normas o estándares”, de “nivel mínimo de ingresos”, de “necesidades básicas”, o de línea de pobreza objetiva, todos estos términos refieren a necesidades humanas y sus satisfactores. Por tanto, *podemos decir que la controversia en cuestión versa sobre la validez del concepto de necesidades humanas objetivas* y de sus satisfactores históricamente condicionados. De esta manera, la controversia sobre el carácter objetivo o subjetivo de la definición del umbral de pobreza lo es también respecto a la existencia o no de necesidades humanas comunes y sobre la existencia, en cierto ámbito geográfico y periodo histórico, de una comunalidad de satisfactores esenciales asociados a tales necesidades.

Es una controversia crucial. Si estas normas no tienen una existencia social objetiva, entonces el concepto de pobreza no sería adecuado

para la investigación científica y la medición de la pobreza sería un ejercicio subjetivo. Como lo frasea Sen, sería “el despliegue de las normas morales propias sobre las estadísticas de privación” [1992: 314].

Pero, además, la controversia sobre las necesidades no sólo afecta el carácter científico del estudio de la pobreza sino, mucho más allá, determina las posturas acerca de la relación entre el Estado y el mercado. En efecto, como han señalado Doyal y Gough [1991: 1-2]:

Economistas, sociólogos, filósofos, liberales, libertarios, marxistas, socialistas, feministas, antirracistas y otros críticos sociales han considerado, cada vez más, las necesidades humanas como un concepto subjetivo y culturalmente relativo. Este credo ha contribuido al *dominio intelectual de la nueva derecha*... Puesto que si la noción de necesidad humana objetiva carece de fundamento, entonces ¿qué alternativa existe si no creer que los individuos conocen lo que es mejor para sí mismos, y apoyarlos a perseguir sus propias metas y preferencias subjetivas? ¿Y qué mejor mecanismo existe para lograr esto que el mercado?

Mi postura es que las normas sociales que definen los umbrales mínimos de satisfacción de las necesidades humanas son normas sociales actuantes que motivan e impulsan a la gente hacia su logro. Estas prescripciones son conocidas por los hogares y tienen un efecto directo en sus vidas. Conocer estas prescripciones o normas en detalle es sólo un asunto de investigación. Por tanto, definir el umbral puede ser una operación objetiva, científicamente sustentada.

Paulette Dieterlen ha señalado, al interpretar algún texto mío en el que analizo la humanización de las necesidades biológicas en el ser humano, siguiendo a Marx, que “en el estudio de la pobreza es necesario estudiar la conducta de las personas como un seguimiento de ‘normas’”. Dicho esto, pasa a caracterizar dichas normas sociales en una sección muy interesante en la que se apoya, sobre todo, en Jon Elster.²⁶ Aunque se refiere a normas sociales en un sentido más general, toda su reflexión es aplicable a las normas específicas que aquí analizamos. La autora se-

²⁶ Paulette Dieterlen [2003]. La cita precedente es de la página 132, mientras que la sección referida cubre las páginas 132 a 145.

ñala que, según Jon Elster [1991], para que una norma sea social debe ser: a) compartida con otras personas y b) avalada por la aprobación o la desaprobación. Dieterlen continúa señalando que, según este autor, la “característica de las normas sociales es que dejan una huella en la mente debido a emociones como vergüenza, culpa y ansiedad que se producen cuando alguien las viola o es descubierto violándolas”. La autora complementa lo anterior al señalar que cuando se rompe una norma social se produce una sanción interna que radica en las emociones negativas y una sanción externa que puede ir desde el aislamiento hasta la expulsión de la comunidad [Dieterlen, 2003: 133].²⁷

Volviendo a las normas sobre lo indispensable, en el establecimiento de estas normas desempeñan un papel cada vez mayor los especialistas, pero no sólo ellos. Por ejemplo, los dentistas recetan el uso de un cepillo dental; otros agentes sociales, como la publicidad o la escuela, refuerzan esta recomendación que, después de algunos años, se convierte en norma social, en un satisfactor básico. Algunas normas han sido acordadas por organizaciones internacionales. A veces se les incorpora a la legislación y/o se convierten en los objetivos de organizaciones populares. Muchas normas son socializadas en los grupos de pares. Adam Smith, en el párrafo antes citado, señala que la gente se siente avergonzada cuando no puede cumplir con una norma básica, coincidiendo con lo señalado por Jon Elster. La presencia del sentimiento de vergüenza sería el indicador de que la carencia observada es una carencia básica.²⁸

Es importante entender cómo es que ciertos satisfactores específicos se vuelven indispensables. Un buen ejemplo es el automóvil en Beirut. Debido a que el transporte público casi no existe, como consecuencia de años de guerra civil, el automóvil tiende a convertirse en un satisfac-

²⁷ La obra de Jon Elster que cita en este pasaje la autora es *The Cement of Society*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1991.

²⁸ La insatisfacción de este tipo de necesidades derivadas de las costumbres llevaría, vía la vergüenza, al ostracismo, a la no-participación. Aquí la sanción externa de la que habla Paulette Dieterlen se produciría por autoexclusión. Las necesidades de carácter biológico, en cambio, cuando son insatisfechas, llevarían a la enfermedad y a la muerte, y las afectivas (Maslow) y existenciales (Fromm) a la neurosis o la locura.

tor fundamental.²⁹ Entonces ese vehículo es un bien básico en Beirut, mientras no lo es en Londres, que tiene un sistema de transporte público bastante bueno. En términos más generales, son las condiciones sociales de producción y de consumo las que definen qué satisfactores serán indispensables para satisfacer una necesidad específica. Para dar otros ejemplos, las horas de trabajo, los largos viajes de éste a la casa y la participación de la mujer en la fuerza laboral han generado en muchas grandes ciudades de América Latina las necesidades sociales de contar con guarderías y de consumir comida preparada fuera de la casa.³⁰ Este tipo de análisis es necesario para identificar qué satisfactores se hacen indispensables en una determinada sociedad. Se tiene que complementar con investigaciones sobre cómo las normas llegan a la gente, cómo son socializadas y cómo influyen en su conducta. Entre otras cosas, habría que averiguar ante qué carencias la gente se siente avergonzada.

En la era de la globalización, estas normas son cada vez más universales. Al hacerse global la producción, las necesidades también se globalizan, al menos como tendencia. Es evidente que hay suficientes bases para que la definición del umbral no sea un acto arbitrario del investigador sino el resultado de una investigación sistemática de las prescripciones sociales existentes.

Para conectar lo precedente con el concepto de dignidad contenido en el principio que venimos analizando, veamos el planteamiento de Michael Maccoby [1988: 70-75] sobre la dignidad humana, que considera como una de las necesidades humanas (que él llama impulsos-valores).³¹ Sintetizo a continuación algunos de sus plantea-

²⁹ Sen [1983, reproducido en 1984: 337] anota la causalidad inversa: "...en una sociedad en que la mayoría de los hogares son dueños de un automóvil, el servicio de transporte público puede ser deficiente, de modo que un hogar sin automóvil en dicha sociedad puede ser *absolutamente pobre* de una manera que no lo sería en una sociedad más pobre. Tomando otro ejemplo, la propiedad generalizada de refrigeradores y congeladores en una comunidad puede afectar la estructura de comercialización minorista de alimentos, haciendo entonces más difícil arreglárselas en semejante sociedad sin tener estos artículos".

³⁰ Para un análisis con detenimiento de este tipo, véase J.P. Terrail *et al.* [1977: 13-34].

³¹ Maccoby advierte que la dignidad es un impulso-valor frecuentemente ignorado por muchos psicólogos, o que se ha descrito como perversión narcisista [p. 70].

mientos. Debemos valorarnos para sobrevivir,³² señala, y añade que nuestro sentido de dignidad, autoestima e integridad es esencial para la motivación productiva. Nótese la respuesta de *vergüenza, dolor, e ira* cuando un niño es ridiculizado. El impulso por la dignidad parece frágil, que se aplasta fácilmente, pero esta percepción es desorientadora. Como adultos, las presiones para sobrevivir o acomodarnos a un trabajo nos pueden llevar a *tragarnos nuestra humillación*.³³ Pero si el impulso por la dignidad puede ser frustrado, nunca se extingue y toma otra forma. Con frecuencia se pervierte en fantasía, venganza y odio. Esta ira congelada de las personas puede explotar en violencia destructiva. Algunos psicoanalistas confunden dignidad con narcisismo, que es el impulso amoroso frustrado y vuelto hacia sí mismo. El impulso a la dignidad es un impulso normal, común a todas las sociedades. Se desarrolla de manera natural si el niño es valorado amorosamente. En los niños sanos,³⁴ la demanda de equidad y de justicia expresa el impulso por la dignidad. Entre tres y seis años, los niños reconocen que otros comparten sus mismos sentimientos y aprenden a frenar sus impulsos egocéntricos y *respetar la dignidad de otros*.

Platón y Aristóteles argumentaron que la capacidad de sentir vergüenza es lo que hace posible el desarrollo ético, puesto que las personas *sin vergüenza* están más allá del alcance de la comunidad moral.³⁵

³² Ésta es una afirmación muy fuerte y muy discutible. Supondría, pensando en el esquema de Maslow, que la autoestima es la más potente de todas las necesidades, tan potente que las fisiológicas dependen de ella. Me parece que el mundo está lleno de gente que tiene su imagen propia por los suelos y que, sin embargo, sobrevive. Lo que podría ser más válido es la tesis de que cuando la autovaloración es muy baja, las personas se autolimitan muchísimo; emprenden poco porque sienten que no lo pueden lograr. Como lo muestra más adelante, para los japoneses, pero al parecer sólo para ellos, perder la dignidad puede hacer que la vida no tenga valor. El honor personal dañado es la causa más común del *hara-kiri*.

³³ En el lenguaje cotidiano en México, particularmente en el sector público, la expresión “tragarse la humillación” se expresa como “tragarse mierda”. A la persona sumamente servil, que se autohumilla constantemente, se le llama “*brown nose*” en Gran Bretaña.

³⁴ Deberíamos añadir “y en los adultos sanos también”.

³⁵ Ágnes Heller, en “The Power of Shame” [Heller, 1985: 1-56], elabora una teoría general de la vergüenza que rebasa con mucho lo que puedo abordar en el presente artículo. Sin embargo, quiero destacar que, coincidiendo con lo que describe Maccoby

En las burocracias, los arribistas (*climbers*) muestran un sentido de autodisgusto porque ceden muy fácilmente con el jefe. Esta pérdida de integridad es desalentadora y congela la motivación en el trabajo. Otra persona puede herir mi dignidad, pero la única manera en que puedo repararla es actuando con valor y autorrespeto.

Mucha destructividad humana se deriva de la frustración del impulso por la dignidad. Gandhi señaló que las personas sin dignidad no podían practicar su *satyagraha* (fuerza de la verdad) no violenta. Debemos expresar nuestra ira y o bien vengarla, o activar un sentido de humildad. Gandhi, como Jesús, se volvió un modelo de cómo *mantener la dignidad a pesar de la pobreza*, tanto en la enseñanza como en la práctica de una forma de vida simple, sana y autosuficiente. Si podemos mantener un sentido de integridad, entonces la habilidad para reírnos de nuestra exagerada necesidad de dignidad es un signo de madurez emocional. *Chaplin ilustra, en sus películas, la lucha del vagabundo por mantener la dignidad en el fondo de la pirámide social.*

Maccoby dice que en la sociedad de Estados Unidos es necesario reparar *el daño hecho por los salones de clases autocráticos donde a los niños de las clases trabajadoras se les hizo sentir estúpidos, y por los empleos donde les dijeron que no pensarán.* Las fábricas y oficinas burocráticas han magullado adicionalmente la dignidad de los trabajadores al subrayar las diferencias jerárquicas, incluyendo los privilegios especiales para los administradores. Hasta aquí las ideas de Maccoby.

Conectemos estas ideas con lo expuesto antes. De Adam Smith he citado antes el párrafo que Amartya Sen ha hecho famoso. Quiero des-

sobre Aristóteles y Platón, la autora señala que la vergüenza es una emoción con la cual todas las demás emociones están relacionadas. Que el sentimiento de vergüenza es la emoción que nos lleva a conformarnos con nuestro medio cultural, pues es la emoción que resulta como respuesta a que la persona no ha actuado conforme a las normas o se ha excedido (respecto a los otros) en su cumplimiento. Dice que Darwin llevó a cabo un estudio comprehensivo de las emociones asociadas con la acción (*affects*, que incluyen, además de vergüenza, miedo, coraje, repugnancia, curiosidad, regocijo, tristeza) y concluyó que son remanentes de los instintos. En la regulación a través de la vergüenza, las normas, reglas y rituales de conducta a los que uno debe conformarse *no son racionales*. Ciertamente tampoco son irracionales. Su validez tiene que ser (y es) aceptada sin razonamiento [1985: 2-12].

tacar en él las palabras o frases: “indecoroso”, “honrado”, “se avergonzaría”, “deshonroso grado de pobreza”, “conducta en extremo disipada” y “osaría aparecer en público sin ellos”. *Indecoroso* califica carencias entre las personas de buena reputación (aun de clase inferior); *honrado* se aplica a jornalero; quien *se avergonzaría* es el honrado jornalero; *deshonroso grado de pobreza* se atribuye a quien tiene *conducta en extremo disipada*; por último *osaría aparecer en público sin ellos* se asocia con zapatos de cuero (o de manera más general, con lo que es necesario para la vida). *Indecoroso* es, según el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), el que carece de decoro o lo ofende. Decoro, a su vez, en el mismo DRAE está asociado con honor, respeto, honra, pundonor, estimación. De esta manera, tres de los términos, *decoroso*, *honrado* y *deshonroso*, están en la misma familia de significados. Está claro que en el texto de Smith estos tres adjetivos están relacionados con el *sentimiento de vergüenza* que el DRAE describe de la siguiente manera: “Turbación del ánimo, que suele encender el color del rostro, ocasionada por alguna falta cometida, o por alguna acción *deshonrosa* y *humillante*, propia o ajena”. Lo mismo pasa cuando Smith habla de que ninguna persona osaría aparecer en público sin zapatos de cuero, ya que el sentimiento de vergüenza se lo impediría. Smith asume una explicación del sentimiento de vergüenza que corresponde con las percepciones dominantes de su tiempo (que explicaban la pobreza como culpa de las personas), por lo cual asocia la vergüenza de la pobreza con la vergüenza por una *conducta en extremo disipada*. Una conducta que, según el DRAE, conlleva el malgasto de la hacienda o el caudal, en pocas palabras el desperdicio de dinero; pero también la disolución, el relajamiento moral. El individuo sentiría vergüenza no por carecer de los zapatos de cuero o la camisa de lino, sino porque tal carencia lo reflejaría moralmente. Me parece que si eliminamos del texto de Smith el elemento de conducta disipada que está sesgado ideológicamente, tenemos una visión muy clara de la vergüenza causada por la pobreza.

Bernard Williams, destacado filósofo británico, al comentar una conferencia de Amartya Sen en la cual éste plantea sus conceptos de *capabilities* y *functionings* como los adecuados para el estudio del nivel de vida y en la cual cita el párrafo de Adam Smith que venimos analizando, señala:

¿En qué sentido es básica o fundamental la capacidad de aparecer sin vergüenza en público? La sugerencia podría ser que se deriva de algún hecho universal y fundamental de los seres humanos. ¿Pero qué tipo de hecho tendría que ser: que la gente desea aparecer en público sin sentirse avergonzada, *que lo necesitan, que la vergüenza es una reacción humana universal, o qué?* Se trata de una pregunta que tiene que ver con la forma en que representamos los hechos humanos universales [Bernard Williams, 2003: 426. Cursivas añadidas].

Vergüenza, honor, decoro, honrado, están asociados a su vez con *dignidad*, que el DRAE define, en una de sus acepciones, como “gravedad o decoro de las personas en la manera de comportarse”. Digno, a su vez, es “que merece algo” y también “proporcionado al mérito y condición de una persona”. De esta manera, cuando hablamos de *dignidad humana* nos referimos a lo que las personas merecen por (proporcionado a) el hecho de ser seres humanos. Es evidente que Maccoby ha contestado a la pregunta de Williams que he marcado con cursivas en el sentido de que la dignidad (que cuando se hiere provoca, entre otros, el sentimiento de vergüenza) es una necesidad humana (un impulso-valor) universal. En la teoría de la jerarquía de las necesidades humanas de Abraham Maslow (véase el capítulo 3 de *Ampliar la mirada*), encontramos la necesidad de autoestima, que claramente está asociada con la vergüenza, la honra, la dignidad. La referencia del autor a Platón y Aristóteles pone de relieve que la vergüenza es mucho más importante de lo que pensaba Adam Smith, ya que es el sentimiento que hace posible el desarrollo ético de las personas. Los *sinvergüenzas* son seres moralmente infantiles, sin dignidad que pueda ser herida. Estamos rodeados hoy de decenas, centenas, miles, millones de ellos, en este mundo que parece haber perdido la dignidad. Pero la dignidad humana es la que explica el otro lado de la moneda: los Moisés, los Espartaco, los Flores Magón, los Librado Rivera, los Zapata, los Marcos, los EZLN del mundo.

Con todo lo anterior están sentadas las bases para enunciar el *principio de dignidad en la definición del umbral de pobreza* que busca situar la dignidad como criterio central en la fijación de los umbrales: debe significar *la no violación de la dignidad de quien vive al nivel de los umbrales adoptados*.

PRINCIPIO DE LA POBREZA COMO PARTE INTEGRAL DEL EJE DEL NIVEL DE VIDA

Empiezo la enunciación de este principio mostrando la posición opuesta expresada por Sen, quien además de situarse desde el principio en el eje del nivel de vida, en el que *quiere* incluir la situación de salud de las personas, *propone un eje especial para la pobreza distinto del de nivel de vida*, en el cual sólo hay unas pocas y elementales *capabilities*. Con ello rompe la posibilidad de tener un eje coherente del nivel de vida. Sen no podría contestar las preguntas sobre el significado de la parte baja del eje del nivel de vida y su relación con la pobreza.

Foster y Sen [1997: 210] argumentan así a favor del enfoque de *capabilities/functionings* en la medición de la pobreza:

Puesto que estamos en última instancia preocupados con las vidas que podemos llevar (y el ingreso es sólo importante instrumentalmente en ayudarnos a vivir adecuadamente), el caso para tomar la última visión de la pobreza [incapacidad *de satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales*] es muy fuerte (cursivas añadidas).

Nótese la palabra *algunas*. En un pie de página [Foster y Sen, 1997: 210] añaden:

Importantes contribuciones a la comprensión de la pobreza han sido aportadas por la bibliografía de “necesidades básicas”[...] El énfasis en las privaciones particulares y no sólo en lo bajo del ingreso ha enriquecido el estudio de la pobreza[...] Las “necesidades básicas”, sin embargo, han sido típicamente caracterizadas en términos de montos mínimos de bienes y servicios e instalaciones específicas (tales como alimentos, vivienda, etc.) y como *resultado este enfoque requiere complementarse con la consideración de variaciones en la conversión de bienes y recursos en logros funcionales*.

Si se adopta esta visión, *entonces concebir la pobreza como privación de capabilities tiene mucho sentido* (comillas del original; cursivas añadidas).

Observe el lector varias cosas. Por una parte, que Foster y Sen, en la segunda cita, sustituyen las necesidades por *capabilities*. Por otra, que

la pobreza ha sido reducida, en el primera cita, a la incapacidad para satisfacer necesidades (no básicas, ya que este término se entreciella en el pie de página, sino “algunas necesidades elementales y esenciales”), lo que nos deja con muchas dudas: ¿por qué “algunas” y no todas las elementales y esenciales? y ¿sustituir el término básicas por elementales y esenciales significa algo? Pero note en seguida el lector que, en el pie de página, en las palabras marcadas con cursivas Foster y Sen reducen la diferencia entre el enfoque de necesidades básicas y el de *capabilities* a la variabilidad en la conversión de bienes y recursos en logros funcionales. Aquí entonces el enfoque de *capabilities* aparece sólo como uno de necesidades básicas que, además, toma en cuenta esa variabilidad.³⁶

De ahí concluyen los autores que (póngase atención en las palabras marcadas con cursivas en la última frase, ya que a este texto parece quedarle bien la acusación que Townsend hizo a Sen de minimalismo):

Percibir la pobreza como *privación de las capabilities* tiene mucho sentido. Es probable que haya amplio acuerdo en que la pobreza existe cuando una persona *carece de la oportunidad real* de evitar el hambre, la desnutrición o la carencia de morada. *Estas capabilities mínimas y algunas habilidades sociales elementales* (tales como la *capability* de “aparecer en público sin vergüenza” y la de “participar en la vida de la comunidad”) fueron discutidas [en trabajos anteriores de Sen] [Foster y Sen, 1997: 210].

En Boltvinik [2007a] comparé las definiciones de pobreza de varios autores homologándolas con la estructura de la definición del DRAE. Por lo que se refiere a Foster y Sen, con base en los dos párrafos antes citados, señalo que su primera definición es casi igual a la de Altimir, excepto que en lugar de “básicas” califican las necesidades como “elementales y esen-

³⁶ Interpretado literalmente, lo anterior significaría que el enfoque de *capabilities* no es un enfoque nuevo, puesto que todos los estudios bien hechos de pobreza (tanto de necesidades básicas insatisfechas como de ingresos, así como la combinación de ambas) toman en cuenta la variabilidad de necesidades y, por tanto, son (para Sen y Foster) estudios de *capabilities*.

ciales”, las que, por la vía de los ejemplos, ilustran sólo con alimentos y alojamiento, dando a entender que, en efecto, están pensando en lo muy elemental y en lo muy esencial.³⁷ En cuanto al contenido de lo necesario, en apariencia se trata de *oportunidades*, pero al analizarlas críticamente (deconstruirlas) resultan ser “ingresos ajustados para tomar en cuenta la diversidad humana”, por lo cual es correcto interpretar esta definición como “*carencia de ingresos ajustados por la diversidad humana para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales*”. En su segunda definición remplazan “necesidades elementales y esenciales” por *capabilities mínimas y habilidades sociales elementales*. Nótese la simetría de los adjetivos. Lo necesario, como en la primera definición, resultan ser los ingresos ajustados por la diversidad humana (en materia de condiciones, requerimientos y capacidad de transformación de bienes y servicios en *capabilities*). Así llegamos a la definición homologada: *carencia de ingresos ajustados por la diversidad humana para alcanzar capabilities mínimas y habilidades sociales elementales*; la primera parte de la frase queda igual a la de la primera definición. En los ejemplos de los autores se hace referencia, como *capabilities* mínimas, a *evitar el hambre y evitar vivir en la calle*, que no son más que un refraseo obvio de las necesidades de alimentación y vivienda. En cuanto a las habilidades sociales elementales, los autores dan los ejemplos de “aparecer en público sin sentirse avergonzado” y “participar en la vida de la comunidad”, que pueden verse también como meros refraseos de necesidades humanas como la autoestima y la pertenencia. O bien, si las aceptásemos como capacidades, ambas serían sólo capacidades económicas dependientes de los recursos de la persona (que es a lo que Sen llama *capabilities*). Todos los ejemplos de Foster y Sen se mantienen dentro del concepto de necesidades humanas o, en el mejor de los casos, desarrollan el concepto de capacidades económicas (o *capabilities*).

Townsend (del que no he hablado aquí) y Sen, los autores más destacados en la materia, intentan infructuosamente desarrollar enfoques

³⁷ Es notable que Sen, en 1997 (en esta obra con Foster), siga hablando de necesidades, ya que parecía haber sustituido este concepto por el de *capabilities* y *functionings* desde la primera mitad de los años ochenta.

originales y alejarse del concepto de necesidades, por lo cual los he calificado como *búsquedas fallidas de un nuevo enfoque* de la pobreza. Ambos quedan atrapados en la EPP dominante y han contribuido a configurar su rostro actual.

Quizás si no fuese por el intento de Foster y Sen de manejar la pobreza en un eje distinto al de nivel de vida (con un número reducido de *capabilities*), el enunciado de este principio sería innecesario. Pero la enorme influencia de Sen hace necesaria la formulación de este principio que han adoptado implícitamente los economistas de la corriente principal. El principio puede formularse de manera muy directa: “la pobreza económica debe concebirse como la porción del eje del nivel de vida que se localiza debajo del umbral o umbrales que la identifican”. Este principio es válido para cualquier concepción de la pobreza y no sólo para la que he desarrollado en los últimos años [Boltvinik, en preparación].

Con lo anterior termina la exposición de los principios de: 1) *totalidad* (en sus tres vertientes, referidas a necesidades, satisfactores y fuentes de bien-estar, mientras que por lo que toca a la vertiente de capacidad financiera del hogar, se presenta en el anexo un ejemplo de su violación); 2) *comparabilidad del bien-estar*; 3) *bien-estar marginal decreciente* (complementado con el principio derivado de la existencia de un máximo bien-estar objetivo en cada necesidad); 4) *el mínimo error*; 5) *la cardinalización replicable o dicotomización generalizada*; 6) *la naturaleza embrollada del concepto de pobreza*; 7) *dignidad en la definición del umbral o umbrales de pobreza*; 8) *de pobreza como parte integral del eje del nivel de vida*. Ocho principios centrales, uno de ellos con cuatro vertientes, otro con un principio derivado. El trabajo termina con el anexo en el cual se discute la forma peculiar de violar el principio de totalidad del método oficial de medición de la pobreza durante el gobierno de Fox.

ANEXO

UNA FORMA PECULIAR DE VIOLAR EL PRINCIPIO DE TOTALIDAD: EL MÉTODO OFICIAL DE MEDICIÓN DE LA POBREZA DEL GOBIERNO DE FOX

La que a continuación se presenta es una síntesis de una crítica formal de la metodología adoptada para la medición de la pobreza durante el gobierno de Fox que desarrolló en Boltvinik [2007]. Esta metodología fue definida por un Comité Técnico (CTMP) designado para este propósito por el Secretario de Desarrollo Social (Sedesol). Este método cercena de manera explícita necesidades humanas (en sus tres líneas de pobreza), *violando de diversas maneras el principio de totalidad que, desde el punto de vista de la capacidad financiera del hogar, sostiene que ésta es una capacidad unitaria para el conjunto de sus necesidades y que, como tal, debe analizarse.*

La LP más alta, de las tres finalmente adoptadas por la Sedesol, es la llamada línea de pobreza patrimonial (LPP), originalmente llamada LP₂ por el CTMP, mientras que la LP más alta definida por éste, que fue llamada LP₃, fue rechazada por el gobierno. La LP₃ es el resultado de la aplicación coherente de la metodología de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA), con la particularidad de que se eligió como estrato de referencia (para el cálculo del coeficiente de Engel, E, entre el cual se divide el costo de la CNA para obtener la línea de pobreza) un grupo de hogares extremadamente pobres. La LP₃ es, pero la LPP no, un *concepto completo de pobreza* en el sentido de que se refiere a los bienes y servicios requeridos para satisfacer todas las necesidades humanas, a pesar del hecho de que es un método seminormativo en el cual sólo los alimentos son manejados normativamente. Por el contrario, la LPP y las otras dos líneas adoptadas por el gobierno, las llamadas línea de pobreza alimentaria (LPA) y línea de pobreza de capacidades (LPC), son *líneas de pobreza truncadas*. De acuerdo con el CTMP/Sedesol, la LPP mide la capacidad del hogar para satisfacer *sólo seis necesidades: ali-*

mentos, vestido, vivienda, transporte público, salud y educación; la LPA mide esta capacidad sólo con respecto a una necesidad (alimentos) y la LPC la capacidad con respecto a tres necesidades (alimentos, educación y salud). Cada una cercena las demás necesidades no incluidas en estos subconjuntos de necesidades recortadas. El procedimiento adoptado para medir la pobreza con las tres LP truncadas padece de lo que he llamado el **problema de asimetría y viola el principio de totalidad en su vertiente de necesidades**.

Partamos del siguiente criterio general de pobreza: **el hogar J es pobre si $Y_J < LP$** , donde Y_J es el ingreso del hogar J y LP es la línea de pobreza. Si el lado derecho de esta desigualdad es desagregado, digamos en el componente de alimentos de la LP y en su componente no alimentario, entonces se hace explícito que nos situamos en el enfoque plenamente normativo de LP, esto es, el de la canasta normativa generalizada (CNG)³⁸ y el criterio de pobreza es: $Y_J < [CCNA + CCNNA] = CCNG$ (donde CCNA es el costo de la canasta normativa de alimentos, CCNNA es el costo de la canasta normativa de bienes y servicios no alimentarios, y CCNG es el costo de ambas). Una desagregación similar puede llevarse a cabo dividiendo el costo total de las necesidades en n subgrupos cualquiera. Si tomamos las seis necesidades incluidas en la LPP para este propósito, entonces podemos escribir el criterio de pobreza como: $Y_J < [CCN6Ne + CCNONE]$ (donde CCN6Ne es el costo normativo de las seis necesidades y CCNONE es el costo normativo de las otras necesidades).

*El criterio de pobreza enunciado, que expresa la insuficiencia de ingreso del hogar para adquirir la CNG, puede interpretarse como la incapacidad económica del hogar para satisfacer **el conjunto** de necesidades. La primera implicación de este criterio es que **cada capacidad económica parcial para satisfacer (algún) conjunto parcial de necesidades tiene que ser derivada de esta desigualdad general. No hay capacidades económicas parciales excepto aquellas que dependen o son derivadas de esta capaci-***

³⁸ Mientras el método de la CNG construye canastas normativas completas que incluyen todos los bienes y servicios que un hogar requiere para satisfacer sus necesidades, la CNA sólo construye una canasta de alimentos (crudos) y obtiene la LP dividiendo el costo de la CNA entre el coeficiente de Engel observado en un estrato de referencia elegido.

dad general. Esto implica, por ejemplo, que los criterios de pobreza de alimentos y de las seis necesidades tienen que ser derivados de las dos desigualdades generales desagregadas arriba presentadas. Como queremos tener en el lado derecho de la ecuación sólo CCNA o sólo CCN6NE, debemos restar, de dicho lado de la ecuación, CCNna o CCNONE (el costo de la canasta normativa de lo no alimentario o de las otras necesidades, fuera de las seis) y, por lo tanto, para respetar las reglas del álgebra, tenemos que hacer lo mismo del lado izquierdo, llegando al concepto de ingreso disponible para gastar en alimentos ($Y_j - CCNna$) o en las seis necesidades ($Y_j - CCNONE$), llegando a los siguientes criterios de pobreza: 1) $Y_j - CCNna < CCNA$, y 2) $Y_j - CCNONE < CCN6NE$.

Estos dos criterios de pobreza expresan que *lo que puede ser comparado, con consistencia algebraica, con las líneas de pobreza truncadas expresadas en el lado derecho de ambas desigualdades, no es el ingreso total sino el ingreso disponible para ese propósito.* Un procedimiento alternativo de lograr consistencia, que no es algebraico sino lógico, consiste en restar del lado izquierdo no los costos normativos de lo no alimentario o de las otras necesidades, para obtener el ingreso disponible, *sino los gastos observados* (en bienes y servicios no alimentarios o en las otras necesidades) en el hogar J. En el primer procedimiento (arriba expresado) uno obtiene el *ingreso normativo disponible*, en el segundo, el *ingreso observado disponible*.

Estos principios generales y elementales se aplican, en el texto amplio del cual éste es un resumen [Boltvinik, 2007: sección II.2.B], a diferentes enfoques de medición de la pobreza por ingresos. Empezando, como se mostró, con la CNG (que es completamente normativa), luego se analiza el método de CNA en la modalidad desarrollada por la CEPAL, que es seminormativa, ejemplificándola tanto con la variante que aplica la propia institución como con la LP₃ definida por el CTMP (que sigue a la CEPAL pero selecciona hogares extremadamente pobres como estrato de referencia, en lugar de hogares no pobres de alimentos), concluyendo con el heterodoxo procedimiento del CTMP/Sedesol (las LP truncadas). Pero aun antes de analizar todo esto con detalle, como está hecho en la referencia, *uno puede concluir que las líneas truncadas de pobreza del CTMP/Sedesol (LPA, LPC y LPP) tendrían que haber sido*

comparadas con el ingreso disponible después de las deducciones por concepto del gasto correspondiente, y no con el ingreso corriente. Éste es el problema de asimetría al cual me he referido y que invalida el uso de la LPP como línea de pobreza, a menos que fuese comparada con el ingreso disponible, lo que en los hechos no ocurrió.

El análisis de la metodología enteramente ortodoxa de la CNA, en la cual el estrato de referencia es seleccionado de tal manera que su gasto en alimentos sea igual al CCNA, lleva a Boltvinik [2007] al siguiente replanteamiento de la conclusión previa y que podemos *interpretar como la formulación del principio de totalidad en términos de la capacidad económica del hogar para satisfacer sus necesidades*:

La capacidad económica del hogar para satisfacer necesidades humanas es unitaria e insoluble. Es el ingreso como un todo (cuando sólo se considera este recurso) el que provee la capacidad de satisfacer necesidades. Las capacidades económicas parciales para la satisfacción de necesidades (vg. de alimentos) no pueden postularse como capacidades económicas independientes, sino como capacidades derivadas de la capacidad económica unitaria e insoluble. Las necesidades humanas constituyen, también, un sistema insoluble y el ingreso es confrontado con ellas de manera unificada. Ésta es la forma en que la teoría neoclásica del consumidor lidia con el ingreso y su asignación entre diferentes bienes. La línea del presupuesto expresa la capacidad de compra del ingreso como un todo. Si comparamos al ingreso como un todo con una fracción del costo de satisfacer necesidades humanas, no sólo violamos las reglas del álgebra y/o de la lógica, sino también aquellas del sistema de necesidades humanas.

Para definir la LP₃ el CTMP introdujo la primera de sus dos innovaciones. Seleccionó como estrato de referencia para el cálculo de E un decil alrededor del hogar en el cual $Y_R = CCNA$ en lugar de $GA_R = CNA$ (donde el subíndice R indica el estrato de referencia, Y es el ingreso y GA el gasto en alimentos). Es evidente que, al hacerlo así, el estrato de referencia seleccionado estará, por definición, compuesto de hogares que son pobres extremos en general y también pobres extremos en materia alimentaria (para la demostración formal, véase Boltvinik, 2007). La consecuencia de esto es que, aun en la LP₃, rechazada por Sedesol,

el gasto no alimentario incluido en la línea de pobreza, que el método de CNA determina indirectamente, es muy pequeño porque el coeficiente de Engel del estrato seleccionado es muy alto, mucho más alto que en los hogares no pobres y no extremadamente pobres. En el año 2000, seleccionando el estrato de referencia con el procedimiento seguido, en principio,³⁹ por la CEPAL, el coeficiente de Engel observado en el estrato de referencia (E_R) es 0.27 y no 0.4, que es el que obtuvo el CTMP, lo cual implica un inverso ($1/E_R$) de 3.7 y no de 2.5. Es interesante notar que el valor de E implícito en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar (formulación original y a precios relativos de 1982) es 3.4, muy cercano al derivado con el método ortodoxo de CNA (en 2000). Concluimos entonces que la primera innovación del CTMP redujo el umbral del gasto no alimentario de 2.7 CCNA a 1.5 CCNA.

Pero CTMP/Sedesol efectuaron una segunda innovación. Rechazada la LP_3 por la Sedesol, adoptaron la LP_2 como la línea oficial de pobreza. Para el cálculo de ésta modificaron el denominador para el cálculo del coeficiente de Engel. En lugar de dividir el gasto en alimentos entre el gasto total (lo que llevaría a la LP_3), lo hizo entre el gasto en las seis necesidades incluidas. Al hacer esto estaban tratando de “corregir” un supuesto defecto, asumido por el CTMP: que la LP_3 “incluye el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza rigurosamente, pero en lugar de esto refleja los gustos y preferencias de los consumidores en ese estrato”. *Entonces, en la visión del CTMP, sólo lo que está incluido en las seis necesidades mide pobreza estrictamente; al resto de necesidades se les considera inexistentes, superfluas o suntuarias. Éste es un juicio de valor que contradice la esencia del método de CNA, el cual implica aceptar que los gastos no alimentarios se determinarán empíricamente, de acuerdo con el comportamiento observado en un estrato seleccionado. Lo que el CTMP hace implica calificar cuáles gastos observados son “correctos” y cuáles no lo son.*

³⁹ Digo en principio porque, en la práctica, la CEPAL ha utilizado, desde 1979 hasta al fecha (casi durante 30 años) un E de 0.5 para el medio urbano en la región, a pesar de la disminución, durante ese periodo, del coeficiente de E observado en prácticamente todos los estratos sociales.

El método de medición de la pobreza por CNA es de una naturaleza seminormativa, pues conlleva combinar una dimensión normativa con una de comportamiento observado. El gasto de consumo de los hogares expresa un patrón conductual que en la teoría neoclásica del consumidor se interpreta como comportamiento racional. Los consumidores asignan su ingreso completo al conjunto de necesidades y entonces esta interpretación tiene alguna plausibilidad. Pero si eliminamos un subconjunto completo de artículos en los cuales los consumidores gastan de hecho parte de sus ingresos, porque pensamos que no son artículos esenciales, estamos introduciendo una definición normativa en un patrón de comportamiento observado. Al hacer esto perdemos la dimensión conductual del método de CNA (referida a los artículos no alimentarios). Y terminamos con algo cuya naturaleza no es normativa ni conductual: con el gasto observado en una parte de las necesidades, parte impuesta desde afuera por el investigador.

Este rechazo de gastos supuestamente “suntuarios” (como gas, jabón y detergente) implica una reducción adicional en el componente no alimentario de la línea de pobreza, que es ahora LPP y ya no más LP_3 . Empíricamente en 2000, el inverso de E_{R6} fue 2.0. Entonces, el factor de expansión de la CNA (para obtener LP_3) que se había reducido de 3.7 a 2.5 al adoptar el nada ortodoxo procedimiento de selección de estrato de referencia para la LP_3 , fue disminuido adicionalmente de 2.5 a 2.0 al eliminar LP_3 y remplazarla por LPP, donde se aplica el coeficiente de Engel truncado. Debe notarse que *una porción importante (un tercio) de los gastos no alimentarios queda eliminada por esta reducción arbitraria de gastos observados, con el argumento de que son gastos suntuarios a pesar del hecho de que el estrato seleccionado es extremadamente pobre según los propios estándares del CTMP.*

Las dos innovaciones del CTMP implican una reducción de los gastos no alimentarios de $2.7CNA$ a $1.0CNA$, i.e. una reducción de 63%, ya que el segundo término es sólo 37% del primero. Con esto, la realidad no alimentaria de los extremadamente pobres en México no sólo fue convertida en el estándar normativo (PL_3), sino que, como se juzgó excesiva, fue disminuida en un tercio para obtener la PPL.

REFERENCIAS

- Altimir, Óscar [1979], *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 27, Santiago de Chile, CEPAL.
- Boltvinik, Julio [1990a], "Hacia una estrategia para la superación de la pobreza", Carlos Toranzo (ed.), *Necesidades básicas y desarrollo*, La Paz, Bolivia, ILPES, ILDIS, Instituto de Estudios Sociales de La Haya, pp. 25-50.
- Boltvinik, Julio [1990b], *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Caracas, PNUD.
- Boltvinik, Julio [1991], "La medición de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, mayo, pp. 423-428.
- Boltvinik, Julio [1992], "La pobreza alimentaria en América Latina", *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, Caracas, vol. 42, núm. 4 (suplemento), pp. 116-125.
- Boltvinik, Julio [1993], "Indicadores alternativos de desarrollo y mediciones de pobreza", *Estudios Sociológicos*, vol. XI, núm. 33, septiembre-diciembre, pp. 605-640.
- Boltvinik, Julio [1994], "La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios", *Frontera Norte*, núm. especial: pobreza, pp. 31-60.
- Boltvinik, Julio [1994], "Poverty measurement and alternative indicators of development", Rolph van der Hoeven y Richard Anker (eds.), *Poverty monitoring: an international concern*, Londres, Macmillan, y Nueva York, St. Martin's Press, pp. 57-83.
- Boltvinik, Julio [1995], "La evolución de la pobreza en México 1984-1992 según INEGI-CEPAL", *Sociológica*, año 10, núm. 29, UAM-Azcapotzalco, septiembre-diciembre, pp. 11-40.
- Boltvinik, Julio [1996], "Poverty in Latin America: a critical analysis of three studies", *International Social Science Journal*, (traducido a cinco idiomas), vol. XLVIII, núm. 2, junio, pp. 245-260.
- Boltvinik, Julio [1997], "Diversas visiones sobre la pobreza en México. Factores determinantes", *Política y cultura*, núm. 8, UAM-Xochimilco, pp. 115-135.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián [2003], "Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México", *Papeles de población*, año 9, núm. 35, enero-marzo, pp. 101-136.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos [1999], *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI. (Véanse también segunda edición [2000] y tercera edición [2001].)

- Boltvinik, Julio [2003], "Welfare, inequality, and poverty in México, 1970-2000", Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting development. Assessing Mexico's economic and social policy challenges*, Stanford, Stanford University Press, pp. 385-446.
- Boltvinik, Julio [en preparación], *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, México, Siglo XXI, CIESAS, Colmex, CIECAS-IPN. (Versión modificada y ampliada de la tesis de doctorado en Ciencias Sociales que el autor presentó en CIESAS Occidente [2005] con el mismo título.)
- Boltvinik, Julio [2007a], "Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza", *Desacatos. Revista de Antropología Social*, núm. 23, enero-abril, pp. 53-86.
- Boltvinik, Julio [2007b], "Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la Ley" (originalmente escrito en inglés), [en preparación] *Medición multidimensional de la pobreza en México: alternativas metodológicas* (título provisional), México, Coneval, Colmex.
- Citro, Constance F. y Robert T. Michael (eds.) [1995], *Measuring poverty. A new approach*, Washington DC, National Academy Press, National Research Council.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza [2002], *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Documentos de Investigación, núm. 1, Sedesol.
- Desai, Meghnad [1991], "Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social", Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik, *Índice de progreso social. Una propuesta*, Bogotá, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD. (Reeditado [1998] por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, Colección Nuestro Mundo.)
- Dieterlen, Paulette [2003], *La pobreza: un estudio filosófico*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica.
- Doyal, Len y Ian Gough [1991], *A theory of human need*, Londres, Macmillan.
- Elster, Jon [1991], *The cement of society*, Cambridge RU, Cambridge University Press.
- Foster, James [2007], "Report on multidimensional poverty measurement", *First Draft*, julio 13, elaborado para el Coneval y el Colmex.
- Foster, James y Amartya Sen [1997], "On economic inequality after a quarter century", anexo a Amartya Sen, *On economic inequality. Expanded edition*, Oxford, Oxford University Press, pp. 105-219.

- Gordon, David, Laura Adelman, Karl Ashworth, Jonathan Bradshaw, Ruth Levitas, Sue Middleton, Christina Pantazis, Demi Patsios, Sarah Payne, Peter Townsend y Julie Williams [2000], *Poverty and social exclusion in Britain*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Heller, Ágnes [1985], *The power of shame. A rational perspective*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Hagenaars, Aldi M. [1986], *The perception of poverty*, Ámsterdam, North-Holland.
- Linder, Staffan Burenstam [1970], *The harried leisure class*, Nueva York, Columbia University Press.
- Maccoby, Michael [1988], *Why work? Motivating and leading the new generation*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Márkus, György [1973/1985], *Marxismo y antropología*, Barcelona y México, Grijalbo.
- Maslow, Abraham [1943], "A theory of human motivation", *Psychological Review*, vol. 50, pp. 370-396.
- Maslow, Abraham [1954], *Motivation and personality*, Nueva York, Addison-Wesley Longman. (Véase también segunda edición [1970] y tercera edición [1987].)
- Marx, Carlos, *El Capital. Crítica de la economía política*, vol. I, México, Fondo de Cultura Económica.
- Max Neef, Manfred, Antonio Elizalde, Martín Hopenhayn, Felipe Herrera, Hugo Zemelman, Jorge Jatobá y Luis Weinstein [1986], *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, *Development Dialogue*, número especial, Santiago de Chile y Uppsala, Cepaur y Fundación Dag Hammarskjöld.
- Orshansky, Mollie [1965], "Counting the poor. Another look at the poverty profile", *Social Security Bulletin*, Washington, Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, núm. 1, enero, pp. 3-29.
- PNUD [1991], *Development without poverty* (2a edición revisada), Bogotá, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.
- PNUD [1992], *América Latina: el reto de la pobreza. Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución*, Bogotá, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.
- Putnam, Hilary [2002], *The collapse of the fact/Value dichotomy and other essays*, Cambridge Mass, Harvard University Press.
- Sen, Amartya [1981], *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*, Oxford, Clarendon Press. (Los capítulos 1 y 2 fueron traducidos y publicados con el título "Sobre conceptos y medidas de pobreza", [1992], *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 310-322.)

- Townsend, Peter [1979], *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin.
- Townsend, Peter [1993], *The international analysis of poverty*, Hertfordshire, Harvester y Wheatsheaf.
- Townsend, Peter y David Gordon [1993], "What is enough? The definition of a poverty line", Peter Townsend, *The international analysis of poverty, Hertfordshire*, Harvester y Wheatsheaf, pp. 40-78.
- Wiggins, David [1987], "Claims of need", *David Wiggins, Needs, values, truth. Essays in the philosophy of value*, Oxford, Clarendon Press, pp. 1-57. (Véase también tercera edición [2002].)
- Williams, Bernard [2003], "El nivel de vida: intereses y capacidades", *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 5, mayo, p.426.
- World Bank [1993], *Poverty and income distribution in Latin America. The story of the 1980s*, Washington DC, Technical Department, Latin America and the Caribbean.

7. MÉXICO: INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1971-2006. ESTIMACIONES POR EL MÉTODO DE COMPONENTES PRINCIPALES

José Vences Rivera¹
Marco Binicio Soto Morales¹
Marco A. Vázquez Andrade¹

INTRODUCCIÓN

Se realizó un estudio por el método multivariado de análisis de componentes principales robustas para estimar y observar la tendencia de la pobreza en México, esto es, el porcentaje de la población total que se encuentra en esta situación, en el periodo 1971-2006. Para ello se utilizaron variables macroeconómicas relacionadas entre sí y con la pobreza misma: *producto interno bruto, ingreso nacional disponible, remuneraciones a los asalariados, remesas familiares del exterior, subsidios, salario mínimo y tasa de inflación*. Los resultados de la primera componente principal (CP) señalan que la pobreza de patrimonio, a la que se refiere el presente estudio, ha experimentado cambios a lo largo del tiempo, sobre todo por las crisis económicas a final de cada sexenio, a excepción del último de ellos, que se ven reflejadas en un incremento de la pobreza al inicio de la siguiente administración gubernamental para luego registrar un descenso gradual.

En relación con la anterior administración, con el método utilizado se previó una caída de la pobreza de 50.0 a 46.8% en el bienio 2002-2004, mientras que las cifras oficiales (50.0 y 47.2%, respectivamente), con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) levantada por el INEGI en los años pares —a excepción de 2005

¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)

en el que ex profeso se levantó tal encuesta—, registraron también una caída de poco menos de tres puntos porcentuales, lo cual muestra una alta consistencia entre ambos métodos. Al calcular los intervalos de confianza no se observa traslape entre ellos, con lo que se concluye que hubo una diferencia significativa en la pobreza de patrimonio al pasar del año 2002 a 2004 y que tal situación fue prevista en forma correcta por el método mencionado.

Para 2006 se identifica que la pobreza de patrimonio disminuyó en relación con la obtenida dos años antes. Al tomar los intervalos de confianza, calculados con base en la encuesta referida, de 2002 y de 2004 y proyectarlos a 2006, se observa que sin la variable *remesas* es posible que cuando se calcule el intervalo a partir de la ENIGH-2006, éste se traslape con el correspondiente de 2004 y, en consecuencia, tal caída no sea significativa; sin embargo, si se consideran las *remesas* existe la posibilidad de que la diferencia sea estadísticamente significativa. Para ese año se prevé que tal pobreza se ubique cerca de **42.9 por ciento**.

Las otras modalidades de pobreza definidas por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza no fueron objeto de estudio, pero si la de patrimonio baja, entonces cabe esperar algún cambio en la de capacidades o en la alimentaria a nivel nacional y en los ámbitos urbano-rural; además, los cambios pueden ser significativos, situación que habrá de comprobarse cuando se ofrezcan las cifras oficiales a mediados de 2007.

Finalmente, se puede decir que esta herramienta de análisis estadístico es de utilidad para anticipar la incidencia de la pobreza para los años en que no hay ENIGH y también como marco de referencia de las cifras oficiales.

La pobreza es un fenómeno social que se ha mantenido vigente a lo largo de la historia universal. Para los gobiernos, es de particular importancia conocer los niveles de bienestar de las poblaciones y para ello se han empleado distintas formas de medición con base en los censos de población y vivienda, en las encuestas por muestreo o mediante una combinación de ambas; sin embargo, no siempre se dispone de esta información. Ante esta situación, en el presente trabajo se aplica una técnica de estadística multivariada para observar de manera indirecta la tendencia de los niveles de pobreza en México, con particular

utilidad en los años en los que no se dispone de fuentes de información primaria; al mismo tiempo sirve como marco de referencia al obtener las cifras oficiales de la pobreza.

En la aplicación de la técnica se toman como variables de insumo aquellas que caracterizan el entorno macroeconómico y registran una correlación entre sí y con los cambios de la pobreza en el tiempo. En este sentido, a nadie sorprende, por ejemplo, que la pobreza crezca ante recesiones económicas o estancamientos en el crecimiento del PIB y altas tasas de inflación. De hecho, la evidencia sobre la evolución de la pobreza en México durante las tres últimas décadas muestra que hay una relación estrecha entre pobreza y crecimiento económico: la pobreza tiende a disminuir en periodos de aumento del ingreso *per cápita*, mientras que aumenta en caso contrario [Székely y Rascón, 2004].

El presente análisis está sujeto a ciertas consideraciones. Quizá la más relevante es la que tiene que ver con la selección y la construcción de las variables para anticipar la incidencia de la pobreza porque existen restricciones tanto en el ámbito metodológico como en la periodicidad con la que se puede disponer de la información; la segunda corresponde a la no medición del efecto que podría significar la auto-correlación de las variables en las series de tiempo consideradas; la tercera está referida a la consistencia de las correlaciones inserta en la dificultad por la escasez de datos sobre la pobreza; la cuarta restricción se relaciona con el IND de 2005 y 2006, porque se proyectó en función de su participación porcentual en el PIB de los cinco últimos años de la serie 1971-2006, debido a la limitación en la disponibilidad ya mencionada.

Entre tanto, se acepta que las conclusiones del análisis pueden tomarse como hipótesis tentativas y como consideraciones generales de los resultados que se verificarán en el futuro con información más completa y mediante la aplicación refinada de la técnica.

El documento se divide en cinco apartados. En el primero se presenta el análisis macroeconómico del periodo 2004-2006; en el siguiente se describe el método utilizado y las variables seleccionadas; el tercero especifica la aplicación del método; el cuarto contiene el análisis de los resultados del estudio y en el último se presentan las conclusiones.

ANÁLISIS MACROECONÓMICO

Para 2004 el PIB en México ascendió a 1,705,798 millones de pesos, mientras que para el año 2006 fue de 1,837,261, ambos medidos en unidades de 1993 [INEGI, 2007b], lo cual implica que en este periodo creció 7.7% en términos reales. En cuanto a la población, en 2004 el país tenía 103,001,871 habitantes, en tanto que en 2006 la cifra se incrementó a 104,874,282 [INEGI, 2007b], es decir, creció 1.8%. El PIB *per cápita* pasó de \$16,560.84 anuales en 2004 a \$17,518.70 en 2006, o sea, aumentó 5.8%. (Para un análisis del periodo 2000-2002, véase Cortés [2003].)

Por otro lado, en 2004 el IND *per cápita* anual ascendió a \$16,078.64 (en pesos de 1993), en tanto que en 2006 fue de \$16,775.82, por lo que creció 4.3% en términos reales.

Las remuneraciones a los asalariados *per cápita* anuales pasaron de \$5,368.13 en 2004 a \$5,969.65 en 2006 en unidades de 1993; situación que significó un incremento gradual en términos reales de 11.2%, resultado que se traduce en una ligera mejoría en el bolsillo de la clase trabajadora remunerada tanto en áreas urbanas como rurales; dada su alta correlación con la pobreza, las remuneraciones suelen constituir el ingreso principal de los pobres y, por ende, se convierten en su único activo, por lo que sus aumentos se asocian con la reducción de pobreza [Székely y Rascón, 2004].

El comportamiento antes expuesto también se consolida con el incremento de 3.1% en los salarios reales de los trabajadores asegurados y 11.1% en la masa salarial base del salario promedio de cotización de los trabajadores permanentes registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el mismo periodo de referencia (véase Secretaría del Trabajo y Previsión Social [2007]).

En lo que toca a los subsidios, vale decir que experimentaron un incremento de 4.2% medido en unidades de pesos de 1993, lo cual habla de una situación positiva que podría favorecer una reducción gradual de la pobreza en el periodo 2004-2006.

Cuadro 1. Agregados económicos, 1970-2006

Año	Población total	Millones de pesos de 1993				Millones de dólares	Pesos de 1993		Índice nacional de precios al consumidor B=1993	
		Producto interno bruto ¹ (PIB)	Ingreso nacional disponible ² (IND)	Remuneraciones a los asalariados ³	Subsidios ²		Remesas familiares del exterior	Salario mínimo mensual	Índice de precios	Tasa de inflación
1970	50,420,308	481,320	450,190	171,667	3,380	220.00	907.78	0.092	5.00	
1971	51,992,641	503,269	471,173	178,572	4,587	271.80	860.57	0.097	5.49	
1972	53,605,379	552,779	517,161	204,183	5,101	240.40	975.81	0.102	4.93	
1973	55,244,640	603,315	564,524	216,446	6,153	415.20	915.72	0.115	12.09	
1974	56,894,776	634,725	592,247	233,194	10,775	607.10	1,002.99	0.142	23.78	
1975	58,536,323	675,218	628,630	257,123	9,958	413.80	1,017.20	0.163	14.94	
1976	60,166,094	726,512	672,225	292,519	12,583	172.70	1,130.81	0.189	15.83	
1977	61,785,072	759,288	699,409	295,106	13,197	189.40	1,123.37	0.244	29.06	
1978	63,401,347	820,635	755,231	309,399	12,941	225.60	1,085.36	0.286	17.45	
1979	65,021,888	907,304	833,234	342,262	15,789	255.90	1,062.85	0.338	18.19	
1980	66,654,552	948,607	928,000	377,110	20,869	318.70	988.04	0.427	26.35	
1981	68,296,529	1,029,482	986,337	420,022	22,273	345.20	1,004.84	0.547	27.93	
1982	69,939,743	1,024,120	955,663	397,255	31,931	336.50	887.98	0.869	58.92	
1983	71,584,976	988,415	838,023	299,500	34,124	374.20	738.20	1.753	101.88	
1984	73,233,204	1,022,128	847,053	291,121	27,186	433.80	688.29	2.901	65.45	

(continúa)

Cuadro 1. Agregados económicos, 1970-2006 (cont.)

Año	Población total	Millones de pesos de 1993					Millones de dólares		Índice nacional de precios al consumidor B=1993	
		Producto interno bruto ¹ (PIB)	Ingreso nacional disponible ² (IND)	Remuneraciones a los asalariados ³	Subsidios ²	Remesas familiares del exterior	Salario mínimo mensual	Índice de precios	Tasa de inflación	
1985	74,885,607	1,044,489	879,982	296,983	27,550	478.60	679.13	4.576	57.75	
1986	76,538,490	1,012,330	758,137	265,260	26,074	504.60	622.27	8.522	86.23	
1987	78,188,355	1,029,766	802,662	259,979	24,348	666.90	584.22	19.756	131.83	
1988	79,837,020	1,042,982	845,188	292,957	16,130	630.90	511.76	42.310	114.16	
1989	81,486,571	1,085,801	945,059	319,307	16,652	2,091.90	480.37	50.776	20.01	
1990	83,139,356	1,141,999	1,023,694	339,308	13,466	3,992.30	435.94	64.308	26.65	
1991	84,802,550	1,190,132	1,074,489	371,522	8,928	3,010.20	417.08	78.882	22.66	
1992	86,472,870	1,232,276	1,104,266	406,104	10,954	3,405.50	397.87	91.115	15.51	
1993	88,136,419	1,256,196	1,118,109	436,483	10,816	3,656.90	391.80	100.000	9.75	
1994	89,778,300	1,312,200	1,178,638	469,213	9,232	3,821.70	391.81	106.966	6.97	
1995	91,382,635	1,230,608	1,085,489	395,376	9,068	3,672.71	341.12	144.403	35.00	
1996	92,942,450	1,293,859	1,124,749	375,637	8,935	4,223.69	315.18	194.046	34.38	
1997	94,463,809	1,381,525	1,193,447	401,791	6,954	4,864.85	311.45	234.070	20.63	
1998	95,949,994	1,449,310	1,246,909	433,726	6,756	4,743.71	309.45	271.355	15.93	
1999	97,404,690	1,505,445	1,287,917	453,556	5,180	5,909.55	302.60	316.362	16.59	
2000	98,438,553	1,604,835	1,414,566	496,481	5,086	6,572.74	304.17	346.384	9.49	

(continúa)

Cuadro 1. Agregados económicos, 1970-2006 (cont.)

Año	Población total	Millones de pesos de 1993				Millones de dólares	Pesos de 1993	Índice nacional de precios al consumidor B=1993	
		Producto interno bruto ¹ (PIB)	Ingreso nacional disponible ² (IND)	Remuneraciones a los asalariados ²	Subsidios ²			Índice de precios	Tasa de inflación
2001	99,715,512	1,602,315	1,412,447	513,251	5,856	8,895.28	305.90	368.449	6.37
2002	100,909,383	1,615,562	1,455,917	526,924	5,238	9,814.42	308.08	386.981	5.03
2003	101,999,558	1,637,396	1,538,072	539,943	6,830	13,396.21	307.94	404.588	4.55
2004	103,001,871	1,705,798	1,656,130	552,927	7,739	16,612.86	306.66	423.563	4.69
2005	103,946,866	1,753,599	1,710,136	599,465	7,218	20,034.90	308.14	440.455	3.99
2006	104,874,282	1,837,261	1,759,352	626,063	8,065	23,054.00	309.24	456.441	3.63

Fuentes:

INEGI, Banco de Información Económica, 2007.

INEGI, SCMM Resumen General, tomo I (1970-1987).

INEGI, SCMM Cuentas de Bienes y Servicios (1988-2004).

INEGI, PIB de 1970-1979 Estadísticas Históricas de México, 1999.

Banco de México (www.banxico.gob.mx).

Comisión Nacional de Salarios Mínimos (www.comasami.gob.mx).

CONAPO, Proyecciones a mitad de período (1970-1999) y 2006.

INEGI, Cifras conciliadas con Conapo, período 2000-2005 según II Censo de Población y Vivienda 2005.

¹ Serie trimestral.² Estimado para 2005 y 2006.

Cuadro 2. Agregados económicos per cápita, 1970-2006 (valores en pesos de 1993)

Año	Producto interno bruto		Ingreso nacional disponible		Remuneraciones a los asalariados	
	Per cápita	Variación %	Per cápita	Variación %	Per cápita	Variación %
1970	9,546.16		8,928.74		3,404.72	
1971	9,679.62	1.40	9,062.31	1.50	3,434.57	0.88
1972	10,312.00	6.53	9,647.55	6.46	3,809.00	10.90
1973	10,920.78	5.90	10,218.61	5.92	3,917.96	2.86
1974	11,156.12	2.15	10,409.51	1.87	4,098.69	4.61
1975	11,534.62	3.39	10,738.77	3.16	4,392.38	7.17
1976	12,075.10	4.69	11,172.81	4.04	4,861.86	10.69
1977	12,289.18	1.77	11,320.04	1.32	4,776.33	-1.76
1978	12,943.49	5.32	11,911.90	5.23	4,880.00	2.17
1979	13,953.83	7.81	12,814.68	7.58	5,263.79	7.86
1980	14,231.69	1.99	13,922.52	8.65	5,657.68	7.48
1981	15,073.71	5.92	14,441.98	3.73	6,149.97	8.70
1982	14,642.89	-2.86	13,664.09	-5.39	5,679.97	-7.64
1983	13,807.58	-5.70	11,706.69	-14.33	4,183.84	-26.34
1984	13,957.17	1.08	11,566.52	-1.20	3,975.25	-4.99
1985	13,947.79	-0.07	11,751.01	1.60	3,965.82	-0.24
1986	13,226.42	-5.17	9,905.31	-15.71	3,465.70	-12.61
1987	13,170.32	-0.42	10,265.75	3.64	3,325.03	-4.06
1988	13,063.89	-0.81	10,586.42	3.12	3,669.43	10.36
1989	13,324.91	2.00	11,597.73	9.55	3,918.52	6.79
1990	13,735.96	3.08	12,312.99	6.17	4,081.19	4.15
1991	14,034.15	2.17	12,670.47	2.90	4,381.02	7.35
1992	14,250.43	1.54	12,770.08	0.79	4,696.31	7.20
1993	14,252.86	0.02	12,686.11	-0.66	4,952.36	5.45
1994	14,616.00	2.55	13,128.32	3.49	5,226.35	5.53
1995	13,466.54	-7.86	11,878.50	-9.52	4,326.60	-17.22
1996	13,921.08	3.38	12,101.56	1.88	4,041.61	-6.59
1997	14,624.91	5.06	12,633.90	4.40	4,253.39	5.24
1998	15,104.85	3.28	12,995.41	2.86	4,520.33	6.28
1999	15,455.57	2.32	13,222.33	1.75	4,656.41	3.01
2000	16,302.91	5.48	14,370.04	8.68	5,043.56	8.31
2001	16,068.86	-1.44	14,164.77	-1.43	5,147.16	2.05
2002	16,010.03	-0.37	14,427.96	1.86	5,221.75	1.45
2003	16,052.97	0.27	15,079.20	4.51	5,293.58	1.38
2004	16,560.84	3.16	16,078.64	6.63	5,368.13	1.41
2005	16,870.15	1.87	16,452.02	2.32	5,767.03	7.43
2006	17,518.70	3.84	16,775.82	1.97	5,969.65	3.51

Fuente: Cálculos propios realizados a partir de las bases de datos del BIE-INEGI, BANXICO, CNSM.

En lo concerniente a las remesas familiares del exterior recibidas por los hogares mexicanos, se observa que alcanzaron 16,612.8 millones de dólares en 2004, mientras que en 2006 ascendieron a 23,054.0 [Banco de México, 2007], lo que indica un importante incremento de 38.8%, que finalmente se traduce en una enorme derrama económica en los distintos niveles de bienestar de las familias.

El salario mínimo mensual pasó de \$306.7 a \$309.2 en el periodo analizado (en pesos de 1993). Esto significó un gradual incremento de 0.84% en el bolsillo de la clase asalariada que percibe ingresos en términos de salario mínimo.

Sobre la inflación promedio, los resultados muestran que en el periodo se redujo de 4.69% en 2004 a 3.63% en 2006 (en los periodos enero-diciembre) en favor de las clases más desprotegidas sobre todo. Por consiguiente, se concluye que los salarios reales de los trabajadores tuvieron un mayor poder de compra en la adquisición de bienes y servicios. En este sentido, se conoce que la inflación tiende a afectar principalmente a los pobres, ya que en general estos grupos socioeconómicos no tienen acceso a los sistemas financieros para proteger sus escasos activos contra el continuo aumento de precios y, además, porque los pobres suelen ser más dependientes de los ingresos por remuneraciones al trabajo y porque la inflación causa un mayor impacto al reducir los salarios reales; es decir, tasas de inflación más altas se asocian con una pobreza más alta [Hernández y Székely, 2005].

Además de lo anterior no se puede soslayar otros planes de gobierno que en los últimos años han tenido un gran impulso y apoyo, como Procampo y Oportunidades, que han robustecido el ingreso y bienestar de las familias de escasos recursos. Sobresale el segundo, que la actual administración ha mantenido en expansión de manera considerable, el cual ha servido para reducir los niveles de desigualdad de las clases más desfavorecidas. La cobertura de este programa fue de 5 millones de hogares tanto en 2004 y como en 2006 [Oportunidades, 2007], no obstante que los montos de recursos ejercidos fueron de 9,950 millones de pesos en 2004 y de 13,635 millones en 2006, situación que significó 37.0% más de recursos en el periodo de estudio.

En cuanto a Procampo, los registros administrativos indican que la cobertura ha disminuido: en 2004 benefició a 2.673 millones de productores, en tanto que para 2006 la cantidad fue de 2.243 millones. A pesar de esta situación, el presupuesto ejercido prácticamente se mantuvo al pasar de 13,038.3 millones de pesos a 12,308.0 millones (véase Secretaría de Desarrollo Social [2007]).

A manera de conclusión, al observar el comportamiento macroeconómico del país en el periodo 2004-2006, cabe esperar que la pobreza de patrimonio tienda a la baja en este lapso.

DESCRIPCIÓN DEL MÉTODO Y LAS VARIABLES CONSIDERADAS

Se presenta un resumen del método estadístico utilizado para la construcción de un indicador a partir del cual se genera la incidencia de la pobreza de patrimonio para el periodo 1971-2006. Se optó por uno que, en cierta medida, no fuera afectado por las observaciones que se alejan de la estructura principal de los datos, es decir, que sean discrepantes o atípicas (*outliers*). Se definen también las variables consideradas en el análisis.

CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR

Con base en las variables seleccionadas se construyó un indicador sintético que resume, en gran medida, la información contenida en ellas en términos de varianza. Para tal efecto se utilizó la técnica estadística multivariada conocida como ACPR, cuyas componentes son combinaciones lineales de las variables de insumo. Existen tantas componentes (independientes) como variables se hayan considerado; en particular, la primera es la que más información absorbe del conjunto original de las variables incluidas. En el proceso de cálculo de tales componentes se da una ponderación completa a las observaciones que se presume son de la estructura principal de los datos y una ponderación reducida

a las observaciones discrepantes; se toma como estimación inicial la primera componente *convencional* para, después de una serie de iteraciones, obtener la robustez correspondiente y a partir de ésta generar, en orden progresivo, las demás componentes robustas. Una descripción detallada del método puede verse en Vences [2000].

VARIABLES SELECCIONADAS

Las usadas en el análisis fueron:

Producto interno bruto y *per cápita* a precios de mercado

En términos generales, el PIB es el valor de la producción de bienes y servicios en un periodo dado, por lo regular un año. El PIB *per cápita* permite, entre otras cosas, evaluar el desempeño económico del país; por eso, los gobiernos lo utilizan como un indicador de evolución del bienestar de la población y del funcionamiento de la economía. Algunas evidencias empíricas muestran la existencia de una alta correlación inversa entre el PIB *per cápita* y la incidencia de la pobreza; al respecto, es conocido, por ejemplo, que el incremento en el producto por habitante y el control y/o caída de la inflación son factores que por lo regular se acompañan de una reducción de los índices de pobreza.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que la evolución positiva del PIB no es garantía de un mejor nivel de vida de la población, pues supone que la expansión económica se distribuye de manera uniforme; por tanto, deja de lado lo que sucede con la alta concentración del ingreso y la marginalidad de grupos con grandes rezagos estructurales.

El PIB valorado a precios de productor o a precios de mercado es el monto a cobrar por el productor al comprador por una unidad de un bien o servicio producido como producto menos el impuesto al valor agregado (IVA) u otro impuesto deducible análogo facturado al comprador. Este precio no incluye los gastos de transporte facturados por separado por el producto [ONU, 1993].

Para el cálculo del PIB trimestral se utiliza el esquema conceptual y metodológico de la contabilidad nacional. Éste parte de la elaboración

de índices mensuales y trimestrales de volumen físico de la producción con base fija en 1993 [INEGI, 2007b].

Ingreso nacional disponible

Se define como el ingreso que puede usarse para satisfacer las necesidades de consumo y ahorro de la población.

Las economías domésticas dependen del ingreso disponible para realizar el gasto en la compra de productos alimenticios y otras necesidades no alimentarias, de manera que tal ingreso constituye una variable que incide en el costo de determinada canasta básica de consumo de la población.

A nivel total de la economía, el ingreso nacional disponible es un saldo neto obtenido a partir de la cuenta *Generación del Ingreso*, es decir, el PIB a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo, que es un costo de producción y no un componente del ingreso; de este modo expresa una nueva medida de producto interno neto a precios de mercado a la que se le agregan los ingresos factoriales netos del resto del mundo, los cuales se registran en la cuenta de ingresos primarios y transferencias corrientes del exterior y se componen de las remuneraciones, las rentas de la propiedad y las transferencias corrientes recibidas del exterior, menos los mismos conceptos pagados al resto del mundo.

Entre las transferencias más relevantes se pueden citar: remesas entre hogares residentes o no residentes, cooperación internacional corriente, contribuciones, prestaciones sociales, primas e indemnizaciones de seguros, y pagos de impuestos corrientes sobre el ingreso o la riqueza [ONU, 1993].

Remuneraciones de los asalariados

Comprenden el monto total (en dinero o especie) que una unidad económica (establecimiento o industria) paga a un asalariado como contraprestación por el trabajo que éste realiza durante un periodo determinado, más el valor de las contribuciones sociales a pagar por el empleador a los sistemas de seguridad social obligatoria o a los sistemas privados de seguridad social, es decir, constituye prácticamente la masa salarial o salario base de cotización de los asegurados ante insti-

tuciones como IMSS, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), etcétera [ONU, 1993].

Subsidios

Son los pagos corrientes que empresas residentes pueden recibir del gobierno, sin contrapartida alguna, por cada unidad de un bien o un servicio y/o por su participación en la producción con el propósito de influir ya sea en los precios de venta de los productos como en los niveles de producción en las remuneraciones a los asalariados vía prestaciones sociales [ONU, 1993].

Remesas familiares del exterior

Dado el fenómeno migratorio de los trabajadores, los envíos de recursos económicos a su país de origen constituyen operaciones susceptibles de registro en la balanza de pagos. En la de México, el rubro de *remesas familiares* se incluye entre las transferencias unilaterales de la cuenta corriente. Estas remesas constituyen un tipo específico de transferencia unilateral de recursos entre dos economías. Específicamente, en la balanza de pagos mexicana se considera como toda transferencia unilateral de un residente en el extranjero a uno en México, presuponiendo que ambos son familiares y que el envío tiene por objetivo contribuir en la manutención de este último. De esta definición general se partió para delimitar el alcance operativo del concepto utilizado estadísticamente [Banxico, 2007].

Salario mínimo

En México es, por ley, “la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo”. El salario mínimo general (SMG) se determina sobre la base de una canasta básica (CB) de bienes y servicios obtenida a partir de encuestas de ingresos y egresos de la población de México, de la que se extrae una serie de productos y servicios representativos del consumo de la población cuyo costo es el salario mínimo en las diferentes zonas económicas en que se divide el país para efectos de establecer los salarios mínimos generales.

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) actualiza la CB, da seguimiento a los índices de precios de los productos que la conforman y actualiza las zonas económicas a efecto de revisar el SMG para determinar

el monto de los incrementos que deben sufrir, los cuales son producto de negociaciones tripartitas —empresarios, trabajadores y gobierno—; por lo mismo, los montos de los salarios no sólo obedecen a la necesidad de cubrir el costo de la CB sino que entran en juego otros factores. Por ello se puede decir que el SMG mantiene un rezago histórico respecto a la canasta básica, que es la que le da origen y en la que se fundamenta.

Índice de precios y tasa de inflación

Por inflación se entiende el crecimiento generalizado y sostenido de los precios de los bienes, servicios y factores productivos de un país; implica, por tanto, la reducción de la capacidad adquisitiva del dinero. Para medirla se utilizaron las tasas de crecimiento de los precios, que son el aumento porcentual que experimenta en un año el nivel general de precios medido generalmente por el índice nacional de precios al consumidor (INPC) [Banxico, 2007].

Para tener bases de comparación y simplificación entre las variables seleccionadas, se realizó el siguiente tratamiento:

- Las variables se expresan en pesos constantes de 1993.
- Los valores se suavizan mediante promedios móviles.
- Se estandarizan las variables por su desviación estándar.

APLICACIÓN DEL MÉTODO

Se obtiene la primera componente principal robusta, aplicada a las siete variables considerando remesas (cr):

$$y_t^{(cr)} = -0.340 \text{ SM} + 0.430 \text{ PIB} + 0.462 \text{ IND} - 0.278 \text{ TI} + 0.360 \text{ RA} - 0.288 \text{ SU} + 0.443 \text{ RE}$$

Se procede a transformar la primera componente, haciendo un ajuste mediante la incidencia (H_0) de 2004, conforme a las cifras oficiales calculadas a partir de la metodología establecida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP).

$$H_t = 100 - \frac{y_t^{(cr)} \times (100 - H_0)}{y_0}$$

donde:

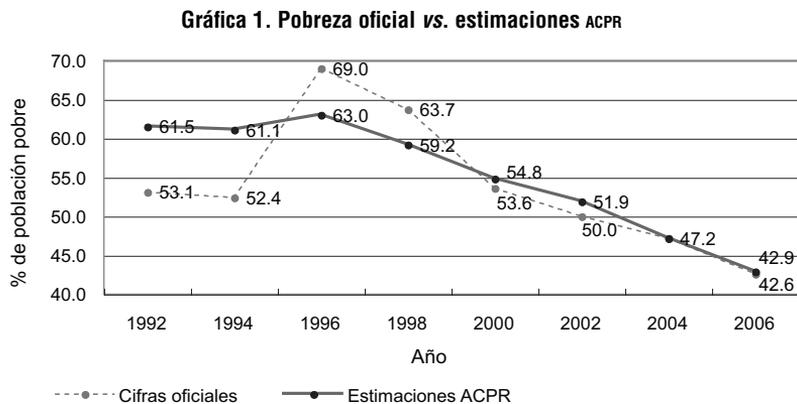
H_t = Incidencia de la pobreza en el año t

H_0 = Incidencia en el año base de ajuste

En la gráfica 1 se comparan las estimaciones obtenidas por el método de ACPR con las cifras oficiales disponibles. Se observa la misma tendencia y los valores son muy cercanos en los años recientes; las diferencias se amplían en la medida que el tiempo se aleja.

Adicionalmente, se replica el procedimiento excluyendo de las siete variables la referente a remesas (sr), con lo que se obtiene la siguiente componente:

$$y_t^{(sr)} = -0.363SM + 0.474 PIB + 0.512 IND - 0.327 TI + 0.418RA - 0.318 SU$$



ANÁLISIS DE RESULTADOS

La primera componente principal arroja valores cuya tendencia es a la inversa, debido a la naturaleza de las variables consideradas en este trabajo, respecto de la serie correspondiente a la pobreza de patrimonio (generada por Székely y Rascón [2004]); es por ello que se efectuó

una transformación de datos a fin de hacerlas comparables. Además, la tendencia de la componente se ubica por abajo (aunque casi paralela) de la serie mencionada, por lo que se procedió a efectuar una transformación rígida para tratar de empalmar las series; para esto, los valores de la primera componente en el año 2004 fueron ajustados a los correspondientes de la pobreza calculada conforme a las recomendaciones del CTMP. Esto último permitió construir el intervalo de confianza calculado a partir de la ENIGH en ese año y observar su posible traslape con el correspondiente de 2006.

Con el propósito de observar la influencia de la variable remesas en la disminución de la pobreza, el análisis se dividió en dos partes: una que considera todas las variables (las siete originalmente incluidas en el estudio) y, la otra, excluyendo las remesas familiares provenientes del exterior.

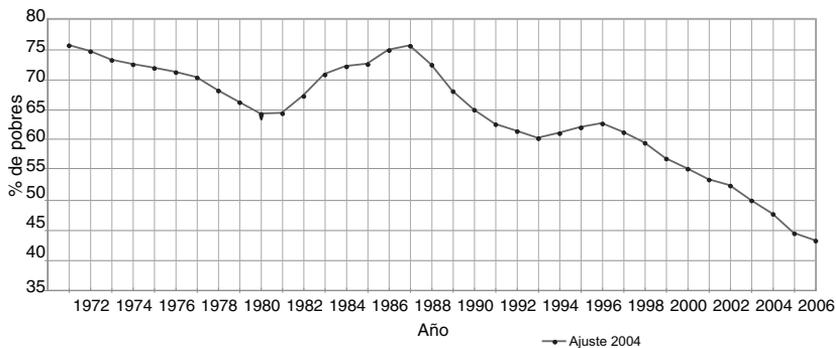
ANÁLISIS CONSIDERANDO TODAS LAS VARIABLES

La gráfica 2 muestra la tendencia de la pobreza en el periodo 1971-2006; se observa que ésta siguió al ciclo económico: disminuyó con el crecimiento del PIB y de otras variables macroeconómicas que son objeto de estudio, lo que muestra reducciones importantes entre 1971-1981 y, de manera menos pronunciada, entre 1984-1994, periodos en los que el PIB *per cápita* creció en forma gradual pero sostenida para luego aumentar la pobreza en 1982-1983, 1986-1987 y entre 1995 y 1996, lapsos en los que han ocurrido recesiones y crisis económicas, como la vivida en 1995.

A partir de 1996, la recuperación de las tasas de crecimiento económico coincidió con las reducciones de pobreza hasta el año 2000. Por su parte, el bienio 2000-2002 también se reconoce como un periodo de estancamiento económico, sólo que, a diferencia de los otros retrocesos, éste se caracterizó por la estabilidad de los precios y la baja inflación, los que permitió incrementos en los salarios reales y una reducción en la canasta de satisfactores que se tradujeron en una baja de la línea de pobreza (véase Székely y Rascón [2004]). Al final de la serie

se observa que entre el bienio 2004-2006, la tendencia de la pobreza es más pronunciada, es decir, la caída podría ser estadísticamente significativa.

Gráfica 2. México: incidencia de la pobreza, 1971-2006



NOTA: El ajuste es conforme a las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2004.

En general, puede verse que las crisis económicas a final de sexenio se ven reflejadas en un incremento de pobreza al iniciar la nueva administración gubernamental y, luego, se registra un descenso gradual. La excepción se da en el periodo 2000-2006.

En el bienio 2002-2004 (en un ejercicio similar), se observó una caída de la pobreza de 50.0 a 46.8%, mientras que las cifras oficiales (de 50 y 47.2%, respectivamente) con base en la ENIGH (levantada por el INEGI en los años pares, a excepción del 2005 en el que ex profeso se realizó tal encuesta) registraron también una caída, sólo que de poco menos de tres puntos porcentuales, lo cual muestra una alta consistencia entre ambos métodos. Al calcular los intervalos de confianza no se observa un traslape entre ellos, lo que permite concluir que la diferencia es significativa para la pobreza de patrimonio al pasar del año 2002 a 2004 y que tal situación fue prevista de manera correcta.

Cuadro 3. México incidencia de la pobreza, 1971-2006

Año	Población	Diarios (pesos corrientes)			INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor) b=1993	Diarios(\$93)		
		SM (salario mínimo)	PIB (Producto Interno Bruto) per cápita	IND (Ingreso Nacional Disponible) per cápita		SM	PIB per cápita	IND per cápita
1970	50,420,308	27.93	24.48	22.89	0.09	30.26	26.52	24.80
1971	51,992,641	27.93	26.18	24.51	0.10	28.69	26.89	25.17
1972	53,605,379	33.23	29.26	27.38	0.10	32.53	28.64	26.80
1973	55,244,640	34.95	34.74	32.51	0.11	30.52	30.34	28.39
1974	56,894,776	47.39	43.93	40.99	0.14	33.43	30.99	28.92
1975	58,538,323	55.24	52.20	48.60	0.16	33.91	32.04	29.83
1976	60,166,094	71.13	63.30	58.57	0.19	37.69	33.54	31.04
1977	61,785,072	91.20	83.14	76.58	0.24	37.45	34.14	31.44
1978	63,401,347	103.49	102.85	94.65	0.29	36.18	35.95	33.09
1979	65,021,888	119.78	131.05	120.35	0.34	35.43	38.76	35.60
1980	66,654,552	140.69	196.63	165.21	0.43	32.93	39.53	38.67
1981	68,296,529	183.05	263.03	219.24	0.55	33.49	41.87	40.12
1982	69,939,743	257.07	413.53	329.65	0.87	29.60	40.67	37.96
1983	71,584,976	431.43	727.76	570.14	1.75	24.61	38.35	32.52
1984	73,233,204	665.53	1,172.78	932.00	2.90	22.94	38.77	32.13
1985	74,885,607	1,035.89	1,860.32	1,493.67	4.58	22.64	38.74	32.64
1986	76,538,490	1,767.65	2,987.52	2,344.78	8.52	20.74	36.74	27.51
1987	78,188,355	3,847.33	7,224.03	5,633.67	19.76	19.47	36.58	28.52
1988	79,837,020	7,217.55	14,363.33	12,442.07	42.31	17.06	36.29	29.41
1989	81,486,571	8,130.30	18,577.63	16,357.85	50.78	16.01	37.01	32.22
1990	83,139,356	9,344.85	24,550.54	21,995.19	64.31	14.53	38.16	34.20
1991	84,802,550	10,966.78	30,960.49	27,763.13	78.88	13.90	38.98	35.20
1992	86,472,870	12,084.02	36,104.34	32,320.72	91.11	13.26	39.58	35.47
1993	88,136,419	13.06	39.59	35.24	100.00	13.06	39.59	35.24
1994	89,778,300	13.97	44.04	39.01	106.97	13.06	40.60	36.47
1995	91,382,635	16.42	55.94	47.65	144.40	11.37	37.41	33.00
1996	92,942,450	20.39	75.61	65.23	194.05	10.51	38.67	33.62
1997	94,463,809	24.30	93.48	82.14	234.07	10.38	40.62	35.09
1998	95,949,994	27.99	111.41	97.95	271.35	10.31	41.96	36.10
1999	97,404,690	31.91	131.20	116.20	316.36	10.09	42.93	36.73
2000	98,438,553	35.12	155.14	138.27	346.38	10.14	45.29	39.92
2001	99,715,512	37.57	161.90	144.97	368.45	10.20	44.64	39.35
2002	100,909,383	39.74	172.53	155.09	386.98	10.27	44.47	40.08
2003	101,999,558	41.53	187.78	169.47	404.59	10.26	44.59	41.89
2004	103,001,871	43.30	208.03	189.18	423.56	10.22	46.00	44.66
2005	103,946,866	45.24	223.57	201.29	440.46	10.27	46.86	45.70
2006	104,874,282	47.05	242.50	212.70	456.44	10.31	48.66	46.60

Fuente: Cálculos propios realizados a partir de datos consultados.

	TI (Tasa de Inflación del INPC b=1993)	Per cápita diario (\$93)		Per cápita diario	Promedio móvil z2=(k1+k2+k3)/3							
		RA (Remun. a los asal- ariados)	SU (subsidi- os)	RE (remesas en dólares)	SM	PIB	IND	TI	RA	SU	RE	
	5.00	9.46	0.19	0.02	-	-	-	-	-	-	-	-
	5.49	9.54	0.25	0.02	30.49	27.35	25.59	5.14	9.86	0.23	0.02	
	4.93	10.58	0.26	0.02	30.58	28.62	26.79	7.50	10.33	0.27	0.03	
	12.09	10.88	0.31	0.03	32.16	29.99	28.03	13.60	10.95	0.37	0.03	
	23.78	11.39	0.53	0.04	32.62	31.12	29.04	16.94	11.49	0.44	0.04	
	14.94	12.20	0.47	0.03	35.01	32.19	29.93	18.18	12.36	0.53	0.03	
	15.83	13.51	0.58	0.02	36.35	33.24	30.77	19.94	12.99	0.55	0.03	
	29.06	13.27	0.59	0.03	37.11	34.54	31.86	20.78	13.44	0.58	0.03	
	17.45	13.56	0.57	0.03	36.35	36.28	33.38	21.57	13.81	0.61	0.03	
	18.19	14.62	0.67	0.03	34.85	38.08	35.79	20.66	14.63	0.70	0.03	
	26.35	15.72	0.87	0.04	33.95	40.05	38.13	24.16	15.81	0.82	0.04	
	27.93	17.08	0.91	0.04	32.01	40.69	38.92	37.73	16.19	1.01	0.04	
	58.92	15.78	1.27	0.04	29.23	40.30	36.86	62.91	14.83	1.17	0.04	
	101.88	11.62	1.32	0.05	25.72	39.27	34.20	75.41	12.81	1.21	0.05	
	65.45	11.04	1.03	0.05	23.40	38.62	32.43	75.02	11.23	1.13	0.05	
	57.75	11.02	1.02	0.06	22.11	38.08	30.76	69.81	10.56	1.00	0.06	
	86.23	9.63	0.95	0.06	20.95	37.36	29.56	91.94	9.96	0.94	0.06	
	131.83	9.24	0.86	0.06	19.09	36.54	28.48	110.74	9.69	0.79	0.07	
	114.16	10.19	0.56	0.07	17.51	36.63	30.05	88.67	10.10	0.66	0.07	
	20.01	10.88	0.57	0.07	15.87	37.15	31.94	53.61	10.80	0.53	0.09	
	26.65	11.34	0.45	0.14	14.82	38.05	33.87	23.11	11.46	0.44	0.10	
	22.66	12.17	0.29	0.10	13.90	38.91	34.96	21.61	12.18	0.36	0.12	
	15.51	13.05	0.35	0.11	13.41	39.39	35.30	15.97	12.99	0.33	0.11	
	9.75	13.76	0.34	0.12	13.13	39.93	35.73	10.74	13.77	0.33	0.12	
	6.97	14.52	0.29	0.12	12.50	39.20	34.90	17.24	13.43	0.30	0.12	
	35.00	12.02	0.28	0.11	11.65	38.89	34.36	25.45	12.59	0.28	0.12	
	34.38	11.23	0.27	0.13	10.75	38.90	33.90	30.00	11.69	0.25	0.13	
	20.63	11.81	0.20	0.14	10.40	40.42	34.94	23.64	11.87	0.22	0.14	
	15.93	12.56	0.20	0.14	10.26	41.84	35.97	17.71	12.44	0.18	0.15	
	16.59	12.93	0.15	0.17	10.18	43.39	37.58	14.00	13.17	0.16	0.16	
	9.49	14.01	0.14	0.19	10.14	44.28	38.66	10.82	13.75	0.15	0.20	
	6.37	14.30	0.16	0.25	10.20	44.80	39.78	6.96	14.27	0.15	0.23	
	5.03	14.50	0.14	0.27	10.24	44.57	40.44	5.32	14.50	0.16	0.29	
	4.55	14.70	0.19	0.36	10.25	45.02	42.21	4.76	14.71	0.18	0.36	
	4.69	14.91	0.21	0.44	10.25	45.82	44.08	4.41	15.21	0.20	0.44	
	3.99	16.02	0.19	0.53	10.27	47.18	45.65	4.10	15.84	0.21	0.53	
	3.63	16.58	0.21	0.61	10.29	47.76	46.15	3.81	16.30	0.20	0.57	

Cuadro 4. México: incidencia de la pobreza, 1971-2006

(Cálculos incluyendo y excluyendo remesas familiares del exterior)

Año	Datos estandarizados por su desviación estándar							Incidencia de la pobreza-cálculos incluyen remesas		Incidencia de la pobreza-cálculos excluyen remesas	
	SMe	PIBe	INDe	Te	RAe	SUe	REe	Primera componente yt (cr)	Ajuste 2004	Primera componente yt (sr)	Ajuste 2004
1971	3.00	5.50	5.04	0.18	5.14	0.71	0.16	5.34	75.83	5.95	72.68
1972	3.01	5.75	5.27	0.26	5.39	0.84	0.19	5.60	74.66	6.23	71.42
1973	3.17	6.03	5.52	0.47	5.71	1.12	0.24	5.77	73.88	6.40	70.63
1974	3.21	6.25	5.72	0.59	5.99	1.34	0.27	5.96	73.00	6.60	69.69
1975	3.45	6.47	5.89	0.63	6.44	1.62	0.24	6.12	72.30	6.80	68.80
1976	3.58	6.68	6.06	0.70	6.77	1.68	0.20	6.30	71.46	7.03	67.74
1977	3.65	6.94	6.27	0.73	7.01	1.78	0.19	6.53	70.43	7.29	66.52
1978	3.58	7.29	6.57	0.75	7.20	1.88	0.21	6.89	68.81	7.68	64.75
1979	3.43	7.65	7.04	0.72	7.62	2.16	0.24	7.41	66.46	8.25	62.15
1980	3.34	8.05	7.50	0.84	8.24	2.51	0.27	7.92	64.15	8.81	59.57
1981	3.15	8.18	7.66	1.32	8.44	3.11	0.29	7.89	64.29	8.75	59.82
1982	2.88	8.10	7.25	2.20	7.73	3.58	0.32	7.14	67.69	7.88	63.85
1983	2.53	7.89	6.73	2.63	6.68	3.71	0.34	6.40	71.03	7.01	67.81
1984	2.30	7.76	6.38	2.62	5.85	3.45	0.38	6.06	72.59	6.60	69.72
1985	2.18	7.65	6.05	2.44	5.50	3.07	0.42	5.95	73.05	6.46	70.35
1986	2.06	7.51	5.82	3.21	5.19	2.90	0.45	5.55	74.86	5.98	72.54
1987	1.88	7.34	5.60	3.87	5.05	2.43	0.47	5.36	75.73	5.74	73.67
1988	1.73	7.36	5.91	3.09	5.27	2.04	0.50	5.98	72.94	6.43	70.51
1989	1.56	7.47	6.29	1.87	5.63	1.61	0.67	6.92	68.67	7.41	65.98
1990	1.46	7.65	6.67	0.81	5.97	1.34	0.74	7.74	64.97	8.31	61.86
1991	1.37	7.82	6.88	0.75	6.35	1.12	0.82	8.19	62.90	8.78	59.72
1992	1.32	7.92	6.95	0.56	6.77	1.01	0.78	8.50	61.52	9.15	58.00
1993	1.29	8.02	7.03	0.37	7.18	1.00	0.82	8.81	60.10	9.49	56.46
1994	1.23	7.88	6.87	0.60	7.00	0.92	0.82	8.59	61.09	9.23	57.62
1995	1.15	7.82	6.76	0.89	6.56	0.85	0.85	8.34	62.24	8.93	59.03
1996	1.06	7.82	6.67	1.05	6.09	0.76	0.91	8.17	63.03	8.69	60.11
1997	1.02	8.12	6.88	0.83	6.18	0.68	0.97	8.55	61.30	9.09	58.28
1998	1.01	8.41	7.08	0.62	6.48	0.56	1.07	9.02	59.18	9.57	56.10
1999	1.00	8.72	7.40	0.49	6.86	0.50	1.17	9.54	56.82	10.10	53.65
2000	1.00	8.90	7.61	0.38	7.16	0.46	1.43	9.98	54.83	10.47	51.96
2001	1.00	9.00	7.83	0.24	7.44	0.46	1.67	10.36	53.09	10.79	50.50
2002	1.01	8.96	7.96	0.19	7.56	0.50	2.08	10.63	51.87	10.88	50.05

(continúa)

Cuadro 4. México: incidencia de la pobreza, 1971-2006 (cont.)

Año	Datos estandarizados por su desviación estándar							Incidencia de la pobreza-cálculos incluyen remesas		Incidencia de la pobreza-cálculos excluyen remesas	
	SMe	PIBe	INDe	Te	RAe	SUe	REe	Primera componente yt (cr)	Ajuste 2004	Primera componente yt (sr)	Ajuste 2004
2003	1.01	9.05	8.31	0.17	7.66	0.55	2.55	11.07	49.90	11.14	48.86
2004	1.01	9.21	8.68	0.15	7.93	0.60	3.16	11.66	47.20	11.50	47.20
2005	1.01	9.48	8.98	0.14	8.25	0.63	3.75	12.30	44.33	11.92	45.28
2006	1.01	9.60	9.08	0.13	8.50	0.62	4.05	12.62	42.89	12.13	44.32

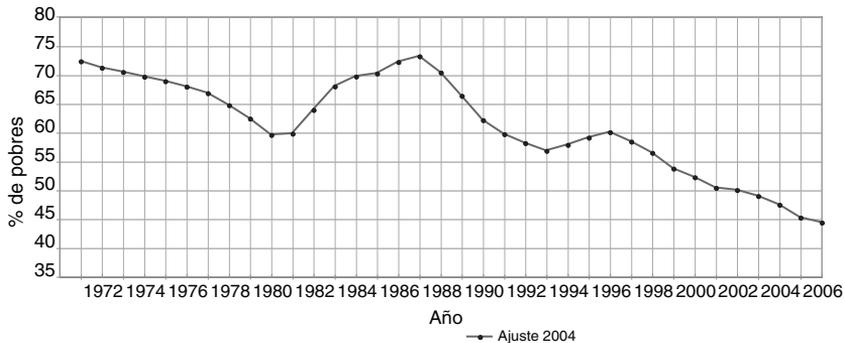
Fuente: Cálculos propios realizados a partir de datos consultados.

Para 2006 se prevé que la pobreza de patrimonio disminuya en relación con la obtenida dos años antes. Al tomar el intervalo de confianza, calculado con base en la encuesta referida, de 2002 y 2004 y proyectarlo a 2006, se observa la posibilidad de que la diferencia sea estadísticamente significativa. Para ese año se prevé que tal pobreza se ubique cerca de 42.9%, valor obtenido con ajuste de la primera componente principal a la cifra oficial de 2004 (47.2%); no podría ser mayor, ya que con ajuste a 2002 el valor correspondiente es de 40.7 por ciento.

ANÁLISIS EXCLUYENDO REMESAS FAMILIARES DEL EXTERIOR

La gráfica 3 muestra la tendencia de la pobreza en el mismo sentido, sólo que, al considerar seis variables (excluye las remesas del conjunto original de las seleccionadas para el estudio), cuando se calcule el intervalo a partir de la ENIGH-2004, es posible éste se traslape con el correspondiente de 2006 y, en consecuencia, tal caída no sea significativa.

Gráfica 3. México: incidencia de la pobreza, 1971-2006
(se excluyen remesas familiares del exterior)



NOTA: El ajuste es conforme a las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2004.

CONCLUSIONES

Los resultados del análisis sobre el entorno macroeconómico de México, de las remesas familiares provenientes del exterior y de los principales programas sociales de combate a la pobreza apuntan a una reducción de ésta al pasar del año 2004 a 2006.

Los resultados obtenidos mediante la aplicación de la técnica estadística de ACPR a todas las variables consideradas (incluyendo remesas) muestran que la pobreza de patrimonio en el periodo 2004-2006 disminuyó en relación con la obtenida en el bienio anterior, situación que es consistente con el análisis macroeconómico realizado.

Al tomar los intervalos de confianza, calculados con base en las ENIGH de 2002 y 2004 y proyectarlos a 2006, existe la posibilidad de que tal caída de la pobreza sea estadísticamente significativa, lo cual habrá de comprobarse una vez que se publiquen los resultados de la encuesta correspondiente.

Se prevé que para 2006, el porcentaje de la población en situación de *pobreza de patrimonio* se ubique cerca de 42.9 por ciento.

Aunque las otras modalidades de pobreza definidas por el CTMP no fueron objeto de estudio, si la de patrimonio baja, cabe esperar algún cambio en la de capacidades o en la alimentaria a nivel nacional y en los ámbitos urbano-rural; además, los cambios pueden ser significativos, situación que habrá de comprobarse cuando se ofrezcan las cifras oficiales a mediados de 2007.

La variable remesas familiares del exterior tiene cierta influencia para que la pobreza baje en el último periodo de referencia, ya que sin ella es posible que la caída registrada sólo sea aparente.

Las siete variables que se utilizaron como insumo para el ACPR deben revisarse en estudios posteriores porque no necesariamente son las mejores ni las únicas.

Por último, la técnica de ACPR es una herramienta estadística que no requiere un conjunto de variables independientes para explicar la pobreza (como es el caso del análisis de regresión), o de una serie suficientemente amplia de valores en el tiempo y, con base en éstos, hacer predicciones a futuro; esta técnica es de utilidad para anticipar la incidencia de la pobreza para los años en que no hay ENIGH y sirve también como marco de referencia de las cifras oficiales.

REFERENCIAS

- Anderson, T.W. [1984], *An introduction to multivariate statistical analysis*, Nueva York, John Wiley.
- Banco de México (Banxico) [2007], en <http://www.banxico.gob.mx/eInfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html>.
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) [2007], en <http://conasami.gob.mx/>.
- Cortés, Fernando [2003], *¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002*, (mimeo.), México, Colmex.
- Hair, Jr., J.F., R.E. Anderson, D.L. Tatham y B.J. Grablowsky [1979], *Multivariate data analysis with readings*, Tulsa, Petroleum Publishing Company.
- Hernández, Gonzalo y Miguel Székely [2005], *Macro policies and poverty in México*, (mimeo.), México, Sedesol.

- Huber, P.J. [1981], *Robust statistics*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- INEGI [2001], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000*, (disco compacto), México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI [2003], *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios 1997-2003*, tomo I, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI [2003], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002*, (disco compacto), México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI [2005], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004*, (disco compacto), México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI [2007a], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006*, (disco compacto), México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) [2007b], *Banco de información estadística*, en <http://www.inegi.org.mx>.
- Johnson, Richard A. y Dean W. Wichern [1982], *Applied multivariate analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- ONU *et al.* [1993], *Sistema de Cuentas Nacionales 1993*, Bruselas, Luxemburgo, Nueva York, París, Washington DC, Organización de las Naciones Unidas, Eurostat, FMI, OCDE, BM.
- Oportunidades [2007], en http://www.oportunidades.gob.mx/indicadores_gestion/main.html.
- Reyment, R.A., R.E. Blackith y N.A. Campbell [1984]. *Multivariate morphology*, Londres, Academic Press.
- Rodríguez, S. [1995], *Análisis de componentes principales robustos*, tesis de licenciatura, Facultad de Matemáticas, Universidad de Guanajuato.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) [2007], en <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/CuadernosyDoctos>, y en, http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_publicaciones.htm.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) [2007], en http://www.stps.gob.mx/06_com_social/boletines.
- Székely, Miguel y Ericka Rascón [2004], “México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales”, *Economía Mexicana*, México, CIDE, vol. 14, núm. 2, segundo semestre, pp. 217-269.
- Vences, J. [1994], “Un procedimiento para la selección de variables por componentes principales”, *Memoria del IX Foro Nacional de Estadística. México*, pp. 109-112.

- Vences, J. [1996], *Detección de puntos extremos multivariados. Validación de la información recabada por el Censo Económico de 1995*. México, INEGI.
- Vences, J. [1999], *Estadística multivariada, análisis de factores*, México, Instituto de Educación de Aguascalientes.
- Vences, J. [2000], “Métodos estadísticos multivariados”, *Décimo Taller Internacional sobre Pobreza*, México, INEGI.
- Vences, *et al.* [1996], “Un Sistema de Análisis Multivariado para grandes volúmenes de información (SAM)”, *Memoria del XI Foro Nacional de Estadística*, México, pp. 161-166.



8. UBICACIÓN DE LA POBREZA EXCLUYENTE Y PROGRAMAS DIFERENCIADOS DE POBREZA

Sergio de la Vega Estrada¹

En un seminario como el que nos reúne es pertinente aportar algunos conceptos y propuestas metodológicas. Las actividades de los últimos meses, dentro y fuera de la universidad, nos han llevado a varias conclusiones. En este trabajo se expondrán tres planteamientos de los cuales se desprenden dos aportaciones y se concluye con dos reflexiones para cubrir en trabajos posteriores.

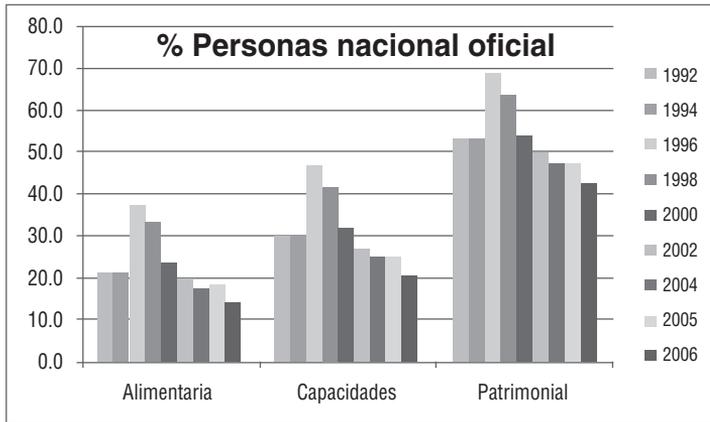
PLANTEAMIENTOS

POBREZA EXCLUYENTE

Los datos oficiales de pobreza, contruidos y avalados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), señalan que ésta disminuye con base en los resultados de las distintas versiones de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). A partir de la encuesta de 1996, la posterior al llamado error de diciembre (1994), las tres pobrezas oficiales muestran una tendencia clara de disminución.

Este resultado se cuestiona cuando se revisa el proceso que obtiene los porcentajes. Si se toman los datos de 2000, las tres pobrezas presentan una inconsistencia. La pobreza alimentaria registra 24.1% de la población, la de capacidades 31.8% y la patrimonial 53.6%; como es

¹ Profesor-investigador, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Gráfica 1. Pobreza oficial, 1992-2006

Fuente: Datos de Coneval procesados por el autor.

costumbre, la suma de estas tres categorías representa el total de pobres en el país, lo cual es insostenible. La suma de las categorías es de 109.5% que, aunque no incluye a los no-pobres, rebasa ya el límite de 100%. Por obvias razones la explicación del error es que las pobreza están expresadas de manera acumulada. Cualquiera puede reproducir el proceso de cálculo y constatar que los números son de las frecuencias acumuladas. Esto es, que la segunda categoría incluye la población de la primera y que la tercera incluye a las dos categorías anteriores. De esta manera se deduce que las pobreza manejadas con criterios excluyentes arrojan otros datos, que al sumarlos dan 53.6% de pobreza en el país para el año 2000.

Cuadro 1. Tres categorías de pobreza. Cifras oficial y excluyente, 2000

<i>Pobreza</i>	<i>Oficial</i>	<i>Excluyente</i>
Alimentaria	24.1	24.1
Capacidades	31.8	7.7
Patrimonial	53.6	21.8

Fuente: Datos de Coneval procesados por el autor.

Con una simple resta de renglones, los datos excluyentes expresan de manera acostumbrada los porcentajes de cada pobreza. La de alimentos no cambia, sigue siendo 24.1%, pero la de capacidades es de 7.7%, resultado de sustraer 24.1 a 31.8. La pobreza patrimonial es de 21.8%, que se obtiene al restar 31.8 a 53.6, porcentajes acumulados. A estos valores los hemos llamado excluyentes para diferenciarlos de la pobreza oficial y hacerle honor a uno de los criterios básicos de toda clasificación: la exclusividad.

Más allá de la concordancia con preceptos internacionales que sigue el Coneval y utiliza los datos en esta misma forma, las metodologías y técnicas deben ser analizadas por su factibilidad y sobre todo por las consecuencias de tomar uno u otro estilo de uso y presentación. Los cimientos de la estadística están en el manejo de la clasificación de los elementos analizados. Para la tabla de frecuencias, una correcta clasificación construye categorías exhaustivas y excluyentes; cada una de las observaciones quedará registrada sólo en una de las categorías. En la columna de las frecuencias relativas se calcula, para cada una de las categorías, la proporción de esa categoría respecto al total. La suma de todas ellas es uno o cien por ciento si la representación es con porcentajes. Una columna consecuente es la de las frecuencias relativas acumuladas; renglón por renglón se van apilando las frecuencias relativas anteriores con la del renglón en turno y así la última categoría tiene cien por ciento de frecuencia relativa acumulada. Ambas, la relativa y la relativa acumulada, se utilizan para responder preguntas sobre los datos y la distribución de los mismos, pero cada una responde a cuestionamientos diferentes.

A partir de esto es necesario hacer dos correcciones. La primera consiste en expresar los datos de todos los años en su forma excluyente. Con esos datos se debe revisar la tendencia de cada una de las pobrezas a través del tiempo. La segunda corrección respalda la anterior. Se trata de la definición de cada categoría. Con una lectura formal de la clasificación propuesta por el Coneval se deducen contradicciones sustanciales. La teoría de conjuntos es la encargada de conducir la aplicación del concepto de intersección. La intersección de dos conjuntos se caracteriza por enunciar los elementos que cumplen con las carac-

terísticas de esos dos conjuntos. En la clasificación de pobreza hay tres conceptos que ilustran niveles del problema: el alimento, la capacidad y el patrimonio. Los conceptos corresponden a tres líneas de ingreso considerado insuficiente:

- Línea 1. Considera todos los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación —equivalente en agosto de 2000 a 15.4 y 20.9 pesos diarios por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.
- Línea 2. Incluye los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación y para sufragar los gastos mínimos en educación y salud —equivalente en 2000 a 18.9 y 24.7 pesos diarios por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.
- Línea 3. Se refiere a los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público —equivalente en 2000 a 28.1 y 41.8 pesos diarios por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente [CTMP, 2002].

Cada encuesta ENIGH actualiza los límites numéricos y mantiene el uso conceptual. De las líneas se desprende la lógica utilizada para construir los conjuntos de pobreza. La concepción de pobres alimentarios no genera dudas sobre la integración del conjunto respectivo. La segunda concepción genera problemas, el término “así como” utilizado en la redacción implica una intersección de características. En la tercera concepción sucede lo mismo. Todas las características enunciadas están separadas por comas, de lo que se deduce una inclusión. La teoría de conjuntos bien aplicada arroja como resultado que las tres concepciones enunciadas se refieren a la misma población: los pobres de alimento.

Para redactar las tres categorías, con el criterio excluyente de la estadística y el criterio de conjuntos ajenos, los tres tipos de pobreza deben enunciarse:

- Pobre de alimento es el que carece de ingreso suficiente para adquirir la canasta de alimentos INEGI-Cepal,² que utiliza el Coneval.
- Pobre de capacidades es aquel que con un ingreso que le permite adquirir la canasta de alimentos, no puede cubrir los gastos de educación y salud estipulados por el respectivo coeficiente de Engel.³
- Pobre patrimonial es quien con un ingreso que le permite solventar gastos para la canasta de alimentos y gastos de educación y salud, no cubre lo estipulado por el coeficiente de Engels para vestido, calzado, vivienda y transporte.

Estas dos correcciones, sobre números y redacción, tienen una trascendencia en la aseveración de disminución de pobreza. Con la adecuada cuantificación y el adecuado nombramiento, la tendencia que se va a encontrar en los datos es de aumento de la pobreza. No se modifican sólo números y redacción, sino que se genera una contradicción. La pobreza excluyente muestra el crecimiento de la pobreza en diferentes tiempos y distintas manifestaciones.

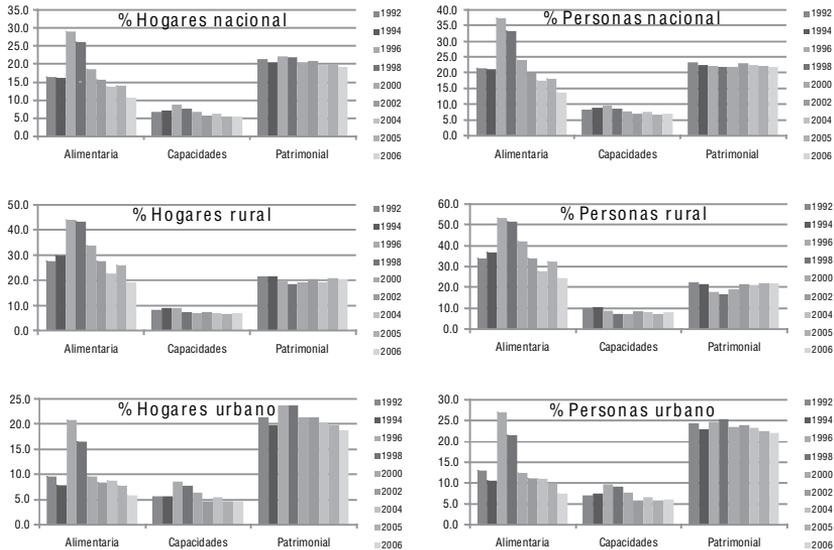
Las siguientes gráficas dan muestra de lo encontrado, son datos relativos y datos absolutos, pobrezas de los hogares y de las personas, y número de hogares pobres y personas pobres. En sus distintas expresiones se puede encontrar aumento de pobreza si se miran los valores relativos, o aumento en el número de pobres si se observan los datos absolutos.

En las gráficas de pobreza de los hogares las últimas cinco ENIGH tienen valores (alturas) semejantes en dos pobrezas nacionales, la de capacidades y la patrimonial. No hay en ellas indicios de una franca disminución como lo han declarado los datos oficiales. En particular, se observa un incremento en la pobreza patrimonial de hogares rurales. En las gráficas de pobreza

² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

³ Para el año 2000 se calcularon y perduran los coeficientes de Engel: capacidad rural 1.1823; capacidad urbana 1.2265; patrimonio rural 1.8146; patrimonio urbano 2.0064.

Gráfica 2. Pobreza en hogares y por personas

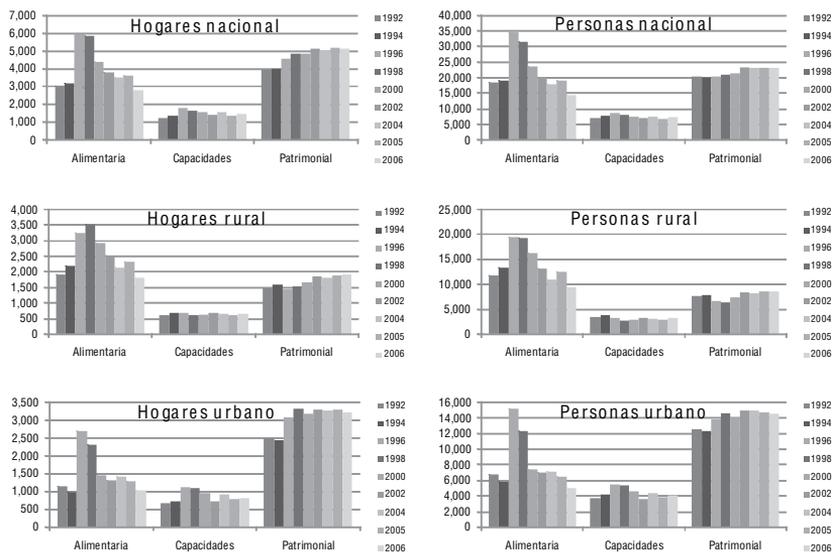


Fuente: Datos de Coneval procesados por el autor.

por personas es notorio un aumento de pobreza nacional entre los años 2000 y 2006, el aumento nacional está dado por estos cambios en lo rural. La parte urbana se mantiene en alturas semejantes, por lo que lo rural es lo que determina el aumento de la pobreza en personas.

Las gráficas de pobres, hogares o personas, son más cruentas. Las seis gráficas de pobres alimentarios tienen un punto alto para 1996, el cual es imposible no ligarlo a los acontecimientos de diciembre de 1994. Por tal motivo el aumento es significativo, como lo muestran las gráficas. Siempre lo que suceda en la pobreza o pobres alimentarios va a marcar las tendencias de los datos oficiales, pues es en aquéllos que descansan todas las expresiones. La tendencia de los datos de capacidades es de una oscilación de altas y bajas sin grandes saltos. Hay un comportamiento constante en los hogares o las personas pobres de capacidades. Es en los datos patrimoniales donde están las causas de la preocupación y aumento de los pobres por hogar o por persona. Mientras que lo rural de 1994 no aumenta sino

Gráfica 3. Pobres, los hogares y las personas



Fuente: Datos de Coneval procesados por el autor.

es menor que los años anteriores, los datos nacionales y urbanos muestran un ascenso en 1994 y a partir del mismo año. La pobreza y los pobres en este país están aumentando en distintas manifestaciones. Según el análisis que se haga, los datos develan la tendencia que con sentido común se percibía pero los datos oficiales generaban duda. Ahora podemos citar que el sentido común y los datos están en sintonía. Claro está, es necesario mirar los datos excluyentes, ya que los datos oficiales se ven favorecidos por la estrategia internacional de manejar datos acumulados.

LOS NO BENEFICIARIOS

Aun cuando la ENIGH contabiliza hogares y el programa Oportunidades atiende familias, es posible comparar sus números para revisar algunas consecuencias de elegir localidades atendidas. La diferencia

actúa a favor del análisis, pues un hogar contiene una o más familias y no al revés. Así, cada familia Oportunidades supone atendido el hogar correspondiente para fines de la comparación. Los que reporta la ENIGH de 2005 son más de 10 millones de hogares.

Cuadro 2. Comparación ENIGH-Oportunidades, 2005

<i>Hogar</i> <i>Pobre excluyente</i>		<i>Número de hogares</i>		
		<i>ENIGH</i>	<i>Atendido</i>	<i>Faltante</i>
Nacional	Alimentario	3,614,648	3,210,191	404,457
	Capacidades	1,385,265	598,480	786,785
	Patrimonio	5,178,701	1,052,379	4,126,322
	Totales	10,178,614	4,861,050	5,317,564
Rural	Alimentario	2,323,596	2,323,596	
	Capacidades	598,480	598,480	
	Patrimonio	1,867,559	1,052,379	815,180
	Subtotales	4,789,635	3,974,455	815,180
Urbano	Alimentario	1,291,052	886,595	404,457
	Capacidades	786,785		786,785
	Patrimonio	3,311,142		3,311,142
	Subtotales	5,388,979	886,595	4,502,384

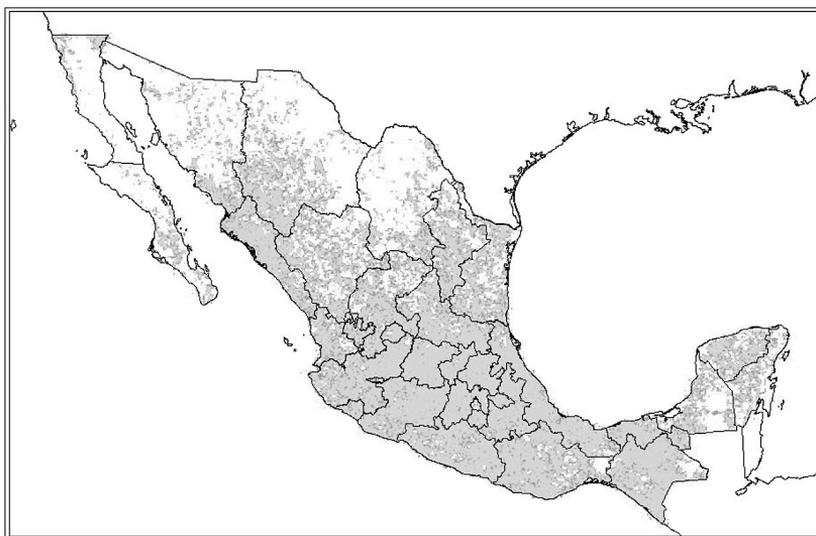
Fuente: Datos ENIGH y Oportunidades (2005) procesados por el autor.

Si se considera que el programa atiende de mayores a menores necesidades, la cobertura debe resolver primero lo rural alimentario, para en seguida atender lo rural de capacidades. Por recuento de Oportunidades, las familias urbanas también son atendidas, por lo que se debe asumir que son familias de pobreza alimentaria. Al hacer la distribución y contabilidad adecuada es visible que la pobreza rural patrimonial está atendida en su mayoría, pero hay un remanente de 815 mil hogares (subestimados, por lo que es una aproximación optimista). De los pobres urbanos alimentarios también hay un déficit, esta vez de 404 mil hogares. Las otras dos pobrezas urbanas no tienen atención. De esta manera, los

faltantes nacionales suman 5.3 millones de hogares por atender. Esto en porcentaje significa más de 50% de la pobreza declarada.

El escenario anterior asume que la selección está bien hecha; supone que, aunque faltan algunos, están los más necesitados. Esto no es así. Desde el propio diseño quedan excluidos varios hogares con altísimas carencias, ellos son los que están demasiado alejados de los centros de servicios. Son aquellos que para asistir a un centro educativo o de salud deben desplazarse más de 5 o 10 kilómetros. La selección de localidades asigna como beneficiarias las que cumplen con distancias menores a las mencionadas. Toda comunidad carente de servicios, alejada de otras que sí los tienen, están excluidas del programa por definición. Con un par de mapas es posible ver que el programa abarca todos los rincones del país, pero también deja huecos en todos los rincones del mismo.

Mapa 1. Oportunidades, 2005



Fuente: Datos de Oportunidades procesados por el autor.

La precisión actual de los datos permite ubicar con lujo de detalle la posición de los mismos. El estado, el municipio y la localidad ocupan un

espacio específico que puede mostrarse en un mapa. La contabilidad y la ubicación se combinan para un desarrollo completo de la información.

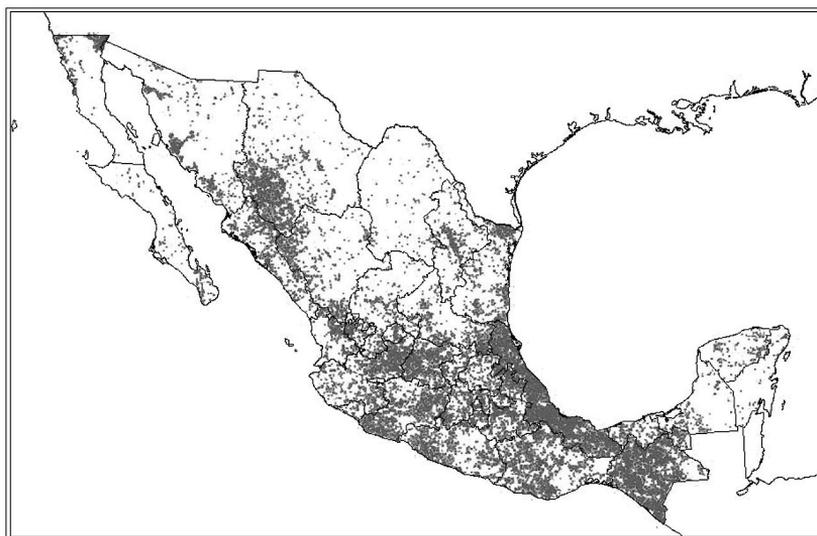
Cuadro 3. Localidades excluidas por definición

<i>Núm.</i>	<i>Estado</i>	<i>Municipios</i>	<i>Localidades</i>	<i>Familias estimadas</i>
1	Aguascalientes	10	105	637
2	Baja California	5	444	4,170
3	Baja California Sur	5	152	2,295
4	Campeche	11	168	1,796
5	Coahuila	31	141	854
6	Colima	9	42	281
7	Chiapas	114	3,196	49,166
8	Chihuahua	65	1,568	11,039
9	Distrito Federal	7	125	1,553
10	Durango	32	661	5,175
11	Edo. de México	92	424	14,437
12	Guanajuato	45	870	19,120
13	Guerrero	63	836	8,310
14	Hidalgo	68	215	1,909
15	Jalisco	112	1,267	10,402
16	Michoacán	88	1,086	9,353
17	Morelos	27	111	1,045
18	Nayarit	17	339	2,704
19	Nuevo León	42	346	2,944
20	Oaxaca	384	1,525	13,803
21	Puebla	162	918	22,613
22	Querétaro	18	183	1,838
23	Quintana Roo	8	77	1,013
24	San Luis Potosí	54	593	5,319
25	Sinaloa	17	566	14,307
26	Sonora	46	694	6,115
27	Tabasco	16	266	10,062
28	Tamaulipas	38	625	2,867
29	Tlaxcala	24	68	461
30	Veracruz	197	3,996	51,067
31	Yucatán	55	156	862
32	Zacatecas	51	343	2,230
	Totales	1,913	22,106	279,749

Fuente: Datos de Censo de 2005 manejados por el autor.

Cabe sospechar que estas localidades modifiquen los datos de pobreza alimentaria no atendida. Son localidades con alta o muy alta marginación, rurales todas. Como ya se había comentado, su ubicación recorre todo el país.

Mapa 2. Localidades excluidas, 2005



Fuente: Datos de Censo 2005 manejados por el autor.

TRES CONCEPTOS

Cada vez que algún alumno se acercaba y pedía bibliografía sobre pobreza rural, no había elementos directos para indicarles las lecturas adecuadas. Mi propia recopilación de autores fue reflejando lo que sucede con el tema: las lecturas acostumbradas, más difundidas, más referidas, son escritos sobre la medición de la pobreza. Además de la exclusividad de cuantificación y las objeciones que esto acarrea, las mediciones son hechas sobre el ingreso, el gasto, lo monetario que entrega la ENIGH.

Medir no es comprender, medir no es asimilar, medir no es solucionar. De las propias lecturas se pueden extraer, en el sentido más

epistemológico del término, los conceptos que emergen de los textos y el tema. Son tres los que hemos encontrado centrales, su existencia no es propuesta nuestra sino la atención que debemos ponerles. Parte de esta atención es diferenciar uno de otro, son complementarios y de ninguna manera suplementarios.

En este problema, el sujeto, el contexto y el proceso son importantes: pobre, pobreza y empobrecimiento. Quien padece la situación concreta es el pobre, su espacio vital y la relación con los otros constituye la pobreza, y el proceso por el cual aparecen los pobres, por el cual quedan excluidos varios habitantes de un mismo lugar y espacio, por el cual la maquinaria va generando despojos, es el empobrecimiento. Los textos sobre pobreza tratan los tres conceptos de manera implícita y con cierta confusión. En ocasiones la medición de pobreza es en realidad la medición del pobre, que por una traducción al total de la población se convierte en la cuantificación de la pobreza.

En el discurso oficial se habla de combatir la pobreza, cuando por las estrategias y los resultados valdría la pena colocar todo esto en una manera de relación con el pobre. No es la pobreza el centro de muchos programas, sino la incorporación del pobre a otros esquemas de funcionalidad dentro de un sistema económico, político y social. La pobreza rural, a decir de Sachs [2006: 330-331], debe ser resuelta a partir de cinco actuaciones para el desarrollo económico del sector rural: desarrollo agrícola, inversión en salud primaria, inversión en educación, comunicaciones y agua potable; estos rubros permitirían resolver el hambre y el aislamiento de la población rural. Con el programa estrella del Estado se nota la intervención en salud y educación, pero los otros elementos carecen de presencia como beneficios. El autor desarrolla un trabajo en el que trata de marcar el límite con el discurso oficial y evita nombrar “combate a la pobreza” a las acciones que buscan resolver el problema. Contender con la pobreza [Gatica *et al.*, 2008] sería la manera de enfrentarse al panorama descrito. El tratamiento de la pobreza no puede descansar en una sola visión (Secretaría de Desarrollo Social), sino que debe ya incorporar otros espacios responsables de resolver porque, además de su función, también han sido generadores del problema. Las secretarías de Economía, del Trabajo y de Hacienda tienen, entre otras cosas, fuerte

vínculo con la Comisión de Salarios Mínimos. Este aparato administrativo debiera intervenir para la contención de la pobreza.

APORTACIONES

UBICACIÓN DE LA POBREZA

A partir de 1996, con el surgimiento de los mapas de marginación por localidad, es posible ubicar la posición y el monto de población que presenta condiciones adversas como las representadas con esos mapas. Las regiones de marginación dieron origen a decisiones de planeación y de implementación al especificar las cantidades de personas involucradas. Fue posible agregar a la medición de la pobreza la ubicación de la misma. Los mapas digitales y la información censal generaron una nueva forma de plantear problemas: la ubicación geoespacial de los problemas. Se hizo posible establecer regiones indicando nombres de localidad, monto de población y grupo de marginación en la zona. Se logró así, en términos de metodología, trascender de la medición a la ubicación.

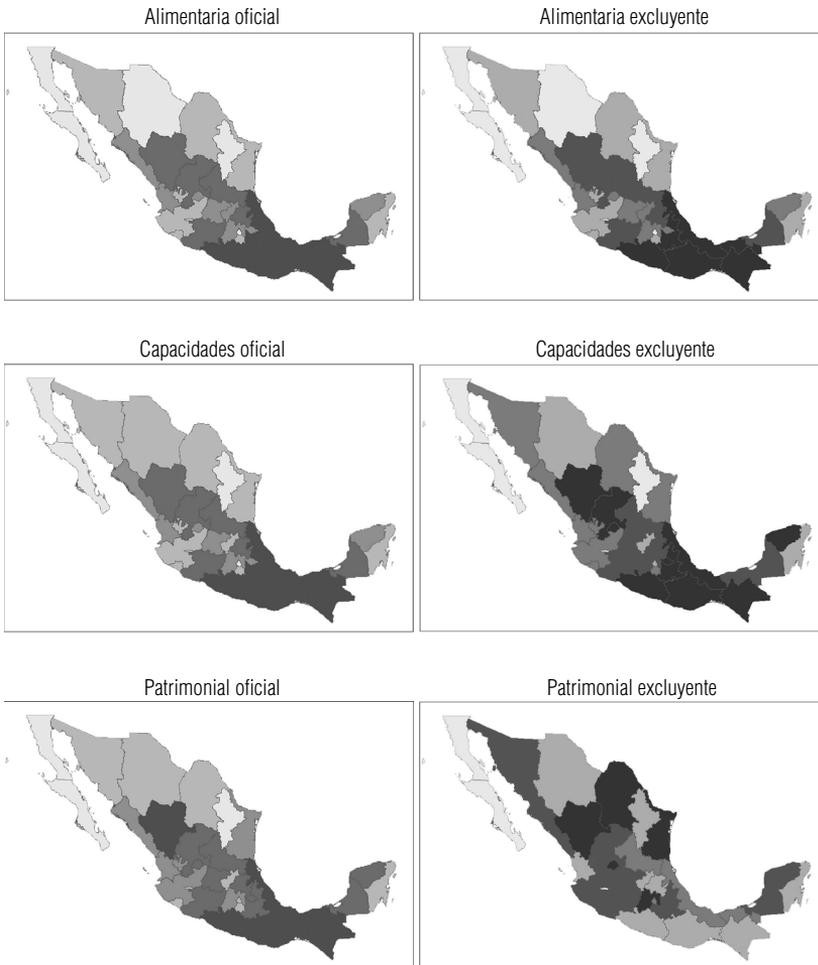
Con la ubicación del problema se mejora la visión del mismo y su solución. Los tres tipos de pobreza descritos en párrafos anteriores se pueden posicionar por estado y hacer todavía más notoria la diferencia entre pobreza oficial y pobreza excluyente.

Antes de mostrar las bondades y claridades que ofrece el análisis de pobreza excluyente, cabe mencionar que la pobreza oficial que tiene un mejor sentido para ser observada con los mapas es la pobreza patrimonial oficial. Por supuesto que hay que adaptarle el nombre y en todo caso llamarle pobreza total del país, sin distingo de cuál tipo es el que se presenta, de hecho son los tres. Así, si se observa el mapa inferior izquierdo de los seis que aparecen en la página completa, se verá que la pobreza total tiene sus mayores porcentajes en seis estados, presentados en orden descendente. Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Durango, Tabasco y Veracruz, son del grupo de muy alta pobreza alimentaria y en ese orden pueden ser atendidos.

La pobreza alimentaria es la misma para ambas presentaciones, son seis los estados de mayor porcentaje de pobreza: Chiapas, Guerrero,

Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Puebla. Si se observa la columna de mapas oficiales, estos seis se repiten en el grupo de mayor porcentaje de pobreza de capacidades; en los porcentajes altos de pobreza de patrimonio, Puebla cede espacio a Durango.

Mapa 3. Tres categorías de pobreza. Cuento oficial y excluyente



Fuente: Datos de Coneval procesados por el autor.

La secuencia de mapas de pobreza excluyente muestra otro panorama. De los seis estados de pobreza alimentaria muy alta, cinco de ellos se repiten en pobreza de capacidades muy alta; sale Tabasco pero se incorporan cinco estados más: Durango, Aguascalientes, Zacatecas, Tlaxcala y Yucatán. Es interesante cómo se ordena este grupo de 10 estados por el monto de sus porcentajes. Resultan de forma descendente, Durango, Chiapas, Oaxaca, Aguascalientes, Puebla, Zacatecas, Veracruz, Tlaxcala, Yucatán y Guerrero. Resulta útil ver cómo Durango es el que tiene más pobreza de capacidades excluyente, 9.263%. De la misma importancia es que Guerrero sea el décimo lugar en esta clasificación; ello es muestra de la altísima concentración de pobreza alimentaria en el estado. De los 10, los cinco nuevos estados mencionados son información que cambia patrones. No es costumbre nombrarlos en esquemas de pobreza.

En la categoría de pobreza patrimonial lo interesante está más diversificado. Los cinco peores estados de pobreza patrimonial son, en orden descendente: Estado de México, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila y Durango. El siguiente grupo de pobreza patrimonial excluyente alta está formado también por estados poco nombrados en los esquemas de pobreza, de nuevo de forma descendente están: Yucatán, Tlaxcala, Guanajuato, Sonora, Jalisco, Zacatecas, Morelos, Campeche, Sinaloa, Michoacán, Puebla y Colima. La coloración oscura tiende hacia el norte del país, es la nueva información que aporta la pobreza patrimonial excluyente. Estados antes no mencionados desplazan a los estados con problemas alimentarios; los porcentajes patrimoniales son realmente bajos para estos últimos. Por mencionar los cambios: Chiapas resulta en tercer lugar de menos a más pobreza patrimonial excluyente; en la misma tónica, Guerrero es ahora el quinto lugar de condiciones, asunto poco acostumbrado por este estado. Oaxaca se coloca en el lugar 10, Tabasco en 14 y Veracruz en 15. Todos ellos con valores de pobreza patrimonial menores a varios del norte. El problema alimentario se encuentra en el sureste del país, pero ahora el esquema excluyente devela que en los estados del norte se presenta un problema de pobreza patrimonial, con mucha probabilidad explicable por esquemas salariales.

Cuadro 4. Pobreza patrimonial excluyente

<i>Clave</i>	<i>Entidad</i>	<i>Porcentaje</i>
2	Baja California	6.931
3	Baja California Sur	15.550
7	Chiapas	19.779
22	Querétaro	19.804
12	Guerrero	20.051
19	Nuevo León	20.230
18	Nayarit	20.449
23	Quintana Roo	20.564
8	Chihuahua	20.912
20	Oaxaca	21.104
13	Hidalgo	21.242
9	Distrito Federal	21.479
24	San Luis Potosí	22.212
27	Tabasco	22.784
30	Veracruz	22.992
6	Colima	23.557
21	Puebla	23.672
16	Michoacán	23.676
25	Sinaloa	23.688
4	Campeche	24.022
17	Morelos	24.094
32	Zacatecas	24.312
14	Jalisco	24.351
26	Sonora	24.600
11	Guanajuato	25.029
29	Tlaxcala	25.143
31	Yucatán	25.434
10	Durango	25.777
5	Coahuila	25.816
28	Tamaulipas	27.405
1	Aguascalientes	27.439
15	Edo. de México	27.511

Fuente: Datos de Coneval procesados por el autor.

POBREZA DIFERENCIADA

El índice de marginación de localidades se obtiene con la primera de las componentes principales, técnica estadística que maneja las varian-

zas de las variables involucradas para extraer información resumen. La segunda componente ha sido poco utilizada y es de igual utilidad. Con ella se pueden establecer estrategias diferentes para las localidades marginadas que presentan problemas en sus datos de población pero no de vivienda y para las localidades marginadas con problemas en sus datos de vivienda pero no de población.

En el siguiente cuadro aparecen los pesos de las variables para conformar la primera y segunda componentes. Una define la marginación, la otra la nombramos de contraste por enfrentar con signo positivo las variables de población y con signo negativo las variables de vivienda.

Cuadro 5. Índices de marginación y contraste

<i>Primera componente</i>		<i>Segunda componente</i>	
	<i>Marginación</i>		<i>Contraste</i>
Piso de tierra	0.801	No asistencia a la escuela	0.668
Primaria incompleta	0.799	Primaria incompleta	0.278
Analfabetismo	0.763	Analfabetismo	0.253
Sin drenaje	0.690	Sector primario	0.165
Ocupantes por cuarto	0.676	Ocupantes por cuarto	-0.113
Sin electricidad	0.676	Sin electricidad	-0.169
Sector primario	0.556	Piso de tierra	-0.171
Sin agua	0.520	Sin drenaje	-0.319
No asistencia a la escuela	0.417	Sin agua	-0.456

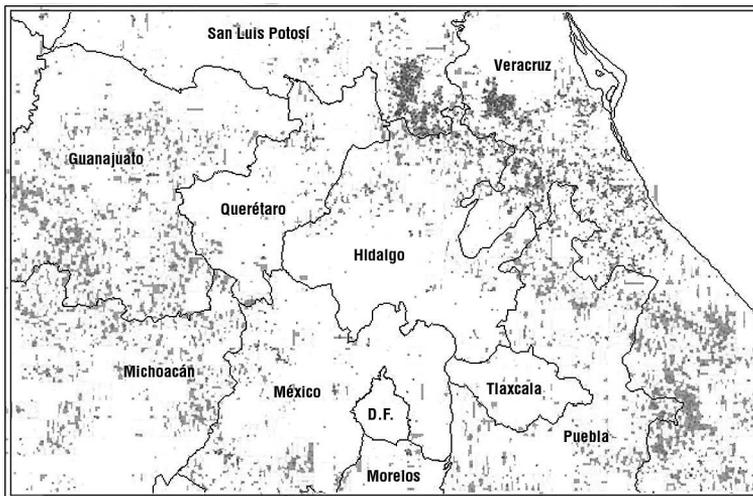
Fuente: Datos censales procesados por el autor.

Como se observa, la variable *piso de tierra* aporta más para la marginación de las localidades en 2000; mide el porcentaje de viviendas con piso de tierra y aporta un peso relativo de 0.801 al índice. La segunda variable en importancia es la del porcentaje de población de 15 años o más con la *primaria incompleta*; su peso es de 0.799, magnitud semejante a la anterior. Una variable es de vivienda, la otra de población y se intercalan. En el caso de la segunda componente, que conforma el índice de contraste, sobresale la primera variable de *no asistencia a la escuela*. Es el porcentaje de personas de 6 a 14 años que no lo hacen. Su peso relativo es 0.668 y del lado opuesto de signo contrario la de

mayor peso es la de viviendas *sin agua*, con un peso de -0.456 . Quedan ordenadas las de signo positivo, variables de población, y siguen las de signo negativo, variables de vivienda. Los mapas vuelven a mostrar con mayor eficiencia estas cuestiones.

Con un acercamiento al centro del país se puede ejemplificar lo encontrado. Así, Guanajuato está dominado por un color naranja o menos oscuro, que denota problemas de población, con poca presencia del color verde o más oscuro, que denota problemas de vivienda. Michoacán tiene continuidad en los problemas de población; la contigüidad de Guanajuato y Querétaro describe una continuidad de problemas de vivienda por los colores verde o más oscuro. Donde hay marcados problemas de vivienda es en San Luis Potosí y en el norte de Veracruz. En este mismo estado hacia el centro lo que prevalece es el problema de población.

Mapa 4. Índice de contraste en el centro del país



Fuente: Datos censales procesados por el autor.

CONCLUSIONES

TEORIZAR DIFERENTE

La historia la han escrito los vencedores, pareciera que la ciencia social también. Esta última ha sido escrita por muchos, menos por los que han sido desplazados, excluidos, y requiere ser reescrita, sobre todo en el tema de pobreza. Es necesario replantear categorías y generar nuevos conceptos. Es un asunto de percepción y convicción social. Como académicos hemos definido líneas temáticas derivadas del análisis del problema de la pobreza. Es una forma de verla, su concepción es integral.

Cuadro 6. Líneas temáticas

Base conceptual		
Alimentación		Salud
Educación	Vivienda	Transporte
Seguridad social		
Empoderamiento	Desarrollo	Sustentabilidad
Riqueza		Empleo
Movimientos sociales		Reformas del Estado

Las líneas temáticas sugieren una fuerte dosis de producción transdisciplinaria, de acciones concretas para el tratamiento de la pobreza y sus diferentes expresiones. Dentro de la Universidad Autónoma Metropolitana se busca aportar con una discusión diferenciada. Las mesas de discusión en los encuentros y el foro serán los contenedores de trabajos. 1. Estudios sobre pobreza con carácter filosófico-político, histórico, descriptivo o de caso. 2. Realidad laboral, desigualdad, distribución del ingreso, crecimiento económico. 3. Aspectos críticos de la pobreza, alimentación, calidad de vida, educación, empleo, salud, nutrición, vivienda, medio ambiente, sustentabilidad, entre otros. 4. Medición de la pobreza, incidencia, intensidad y focalización. 5. Combate a la pobreza, políticas gubernamentales, acciones de la sociedad. 6. Pobreza rural, urbana y migración.

CAMBIO DE PARADIGMA

Todo proceso de conocimiento atraviesa por la etapa de estudiar eventos o hechos para llegar al siguiente paso, que es buscar relaciones y procesos. Esto ayuda a pasar de un estado a otro más elevado de explicación. Para rebasar los datos es necesario ir a las explicaciones en los procesos. Explicar la pobreza requiere admitir que existe un proceso de empobrecimiento. Así, pobre, pobreza y empobrecimiento distinguen al sujeto, el contexto y el proceso.

Siguiendo a José Nun [2001], en una sociedad coexisten las personas funcionales, afuncionales y disfuncionales para el sistema social. Funcionales para que las cosas se mantengan como lo planeado; afuncionales las que no aportan mucho pero tampoco generan obstáculos para la repetición; disfuncionales cuando alteran el orden o pretenden hacerlo de manera consciente o inconsciente. Los subsidios aparecen más como un respaldo a lo afuncional que a la incorporación funcional a la sociedad. No obstante todas las estrategias usadas y los presupuestos asignados durante años, la pobreza sigue de manera semejante y hasta empeorando. Sugerimos pasar del anterior paradigma de la medición al del empobrecimiento. Es un proceso complejo, histórico, de cómo se fueron construyendo los entramados para favorecer a algunos cuantos a costa de muchos más.

REFERENCIAS

- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) [2002], *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, Serie Documentos de Investigación, núm. 2, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- De la Vega, Sergio [2006], *Combate a la pobreza o freno al empobrecimiento. Alcances y límites de la focalización de localidades en un programa de combate a la pobreza*, tesis doctoral, México, UAM-Xochimilco.
- Gatica, Ignacio, Gisela Landázuri, Juan Reyes, Ernesto Soto y Gerardo Zamora (coords.) [2008], *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*, México, UAM-Xochimilco, Eón.

- Nun, José [2001], *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. (Aparecido antes como [1969], “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, vol. V, núm. 2, pp. 174-236.)
- Sachs, Jeffrey [2006], *El fin de la pobreza*, México, Arena Abierta.
- Sánchez Almanza, Adolfo y Sergio de la Vega [2009], *La medición excluyente de la pobreza y el crecimiento económico en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación, IIEC-UNAM.



9. FUENTES DEL INGRESO DE LOS HOGARES Y FACTORES RELACIONADOS CON LA POBREZA EN MÉXICO

Carlos Brambila¹
Carlos M. Urzúa¹

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene dos objetivos. El primero es describir la composición del ingreso de los hogares en México entre los años de 1992 a 2006, un periodo con grandes altas y bajas desde el punto de vista del bienestar social (véase, por ejemplo, Urzúa, Macías y Sandoval [2008]). El segundo es determinar algunos de los factores socio-demográficos relacionados con la probabilidad de que los hogares mexicanos se encuentren en situación de pobreza. Respecto a este último objetivo, el trabajo contempla una gran diversidad de variables socio-demográficas, como el número de niños y el de adultos mayores en el hogar o, para dar otro ejemplo, el nivel educativo, la ocupación económica y el género del jefe del hogar. Además, el estudio se ocupa de los tres tipos de pobreza que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval, 2006] considera de manera oficial: la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza patrimonial.

Antes de iniciar la presentación nos gustaría advertir que aun cuando este trabajo es muy detallado en términos de los factores socio-demográficos que pudieron coadyuvar al estado de la pobreza que prevalecía en México en 2006, nuestras conclusiones no pueden emplearse para establecer de manera directa los factores que determinan la *dinámica* de la pobreza en México. El lector interesado en esto último puede referirse a Urzúa y Brambila [2009], en el que se examinan los determinantes de la

¹ Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

dinámica de la pobreza en las 32 entidades federativas de México, tanto en el sector urbano como en el rural, a partir de 1994. Ese trabajo documenta que la situación de pobreza a nivel estatal está parcialmente determinada por el crecimiento económico, la desigualdad del ingreso, los salarios mínimos reales y las remesas recibidas por los hogares desde el exterior. También juega un papel el programa Progresa-Oportunidades, especialmente en el caso de la pobreza alimentaria; mientras que otros programas federales ligados en principio al combate a la pobreza, como el FAIS y la Alianza para el Campo, no parecen ser determinantes de la dinámica de la pobreza, como tampoco parecen serlo las participaciones federales a los estados y los municipios.

Por su naturaleza, dicho estudio incorporó muy pocas variables socio-demográficas (pues casi no existen a nivel estatal); entre ellas, una que resultó en particular significativa fue la llamada tasa de dependencia, el número de dependientes por individuos en edad de trabajar. En este nuevo estudio, sacrificando el enfoque dinámico del estudio anterior, se consideró un buen número de variables socio-demográficas (disponibles para cada hogar) y se seleccionaron 26 de ellas. La siguiente sección las describe, así como las fuentes de información que se utilizaron. La tercera sección analiza las fuentes de los ingresos de los hogares entre 1992 y 2006, en tanto que la cuarta establece el conjunto de factores socio-demográficos que influyen en el estado de pobreza de los hogares mexicanos.

DATOS Y DEFINICIONES

Los datos utilizados en este trabajo provienen en su totalidad de los últimos nueve levantamientos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) hechos por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Es decir, el trabajo se basa en las ENIGH de 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006.²

2 Véase INEGI [1993, 1995, 1998, 2000, 2006 y 2007]. Debemos hacer notar que la ENIGH correspondiente al año 2008 no estaba aún disponible al finalizar nuestro trabajo.

La información se clasifica siguiendo de cercana la metodología del INEGI. Para empezar, el ingreso corriente total se calcula como la suma de cinco componentes principales: el ingreso laboral (el trabajo remunerado), el ingreso por negocios propios, el ingreso por rentas, las transferencias y, finalmente, el ingreso no monetario. El ingreso neto total es igual al ingreso corriente total menos (más) regalos para (de) otros hogares. No obstante, para propósitos del presente análisis preferimos eliminar el componente de regalos, debido a que puede introducir valores negativos en el ingreso y, en casos infrecuentes, contener valores extremos no atribuibles a variaciones reales en el ingreso de los hogares. En esto seguimos a Sandoval y Urzúa [2006], que recomiendan eliminarlos antes de emprender un análisis de la situación de la pobreza si éste se basa en líneas de ingreso.

Bien vale la pena abundar acerca de cada uno de los cinco componentes del ingreso corriente total. Los ingresos por trabajo incluyen sueldos, salarios o jornales, pagos monetarios por trabajo a destajo, comisiones y propinas, horas extra, aguinaldos, incentivos, bonos, primas vacacionales, reparto de utilidades y otras prestaciones. Los ingresos por negocios comprenden los provenientes de negocios propios, cooperativas o sociedades. Los ingresos por renta abarcan los obtenidos por el alquiler de tierras, terrenos, casas dentro y fuera del país intereses por préstamos, rendimientos por acciones, y otros relacionados. Los ingresos por transferencias incluyen jubilaciones, indemnizaciones, becas, donativos, regalos originados dentro y fuera del país y, de manera relevante para el presente estudio, transferencias de instituciones, incluyendo las de los programas Oportunidades y Procampo (las ENIGH menos recientes no consideraron de manera explícita estas transferencias); las transferencias que se originan en el extranjero son las remesas. Finalmente, los ingresos no monetarios comprenden autoconsumo, pagos en especie y regalos y transferencias que no son en efectivo.

Es importante notar que para comparar las fuentes de ingresos entre las distintas encuestas es necesario homologar y unificar los códigos en todas las ENIGH. Dado que las claves correspondientes a cada fuente de ingreso han cambiado varias veces desde

la ENIGH-1992, nuestra encuesta más antigua bajo consideración, el presente análisis requirió hacer comparables las definiciones de cada tipo de ingreso.³

Para el análisis de la sección 4, en el que se establecen algunos factores explicativos de la situación de pobreza, se exploró de entrada un sinnúmero de características del hogar. Las que quedaron al final pueden agruparse en las siguientes cinco categorías:

- 1) Composición del hogar: número de niños menores de 2 años (bebés), número de niños de 2 a 14 años, número de adultos de 14 a 64 años y número de adultos mayores de 70 años. También se distingue entre los hogares encabezados por hombres y los encabezados por mujeres.
- 2) Educación: niveles educativos del jefe de familia.
- 3) Trabajo: condición de trabajo del jefe de familia o condición de no trabajo (buscó trabajo, está jubilado, se dedica al hogar o es estudiante).
- 4) Posición en el empleo del jefe de familia: obrero, jornalero, sin paga en negocio ajeno, sin paga en negocio propio, cuenta propia, patrón y asalariado.
- 5) Tipo de contratación del jefe de familia: contrato planta o no.

FUENTES DEL INGRESO DE LOS HOGARES MEXICANOS

Para analizar la evolución de las fuentes del ingreso mensual de los hogares mexicanos entre 1992 y 2006, primero se descompone el ingreso corriente total en los cinco componentes básicos descritos en la sección anterior. El cuadro 1 muestra la distribución porcentual de dichas fuentes para los hogares mexicanos en su conjunto, así como para los hogares que viven en el sector urbano, conformado por las

³ La homologación de códigos de las ENIGH está disponible para consulta a través de los autores.

localidades con más de 2 500 habitantes, y los que viven en el sector rural complementario.

De acuerdo con el cuadro 1, en 2006 el ingreso de los hogares mexicanos proveniente del trabajo representó aproximadamente la mitad (48.7%) del ingreso total, 14.5% provino de negocios, menos de 1.0% (0.9%) de rentas, 12.2% de transferencias y, finalmente, 23.7% correspondió a ingresos no monetarios. En otras palabras, alrededor de una cuarta parte del ingreso de los hogares es no monetaria y casi la mitad proviene de trabajo remunerado.⁴

Como uno esperaría *a priori*, entre 1992 y 2006 la participación de los ingresos por trabajo (remuneraciones) osciló de manera similar a los ciclos económicos experimentados por México durante el periodo. En 1992 las remuneraciones representaban 45.7% del ingreso de los hogares, pero después de la crisis de fines de 1994 el porcentaje descendió hasta 44.5% en 1996. Junto con la nueva expansión económica de 1997-2000, la participación de los ingresos por trabajo vuelve a incrementarse hasta llegar a 48.1% en el año 2000, para luego a caer a 47.9% en 2002 tras la recesión que tuvo lugar justo en ese año. Por último, la participación porcentual vuelve a recuperarse, junto con la economía, en 2004-2005, cuando llega a ser 50.6%. Curiosamente, puesto que el crecimiento económico en 2006 fue sólo un poco inferior al de 2005, la participación de los ingresos por trabajo en los ingresos totales se redujo de nuevo a 48.7% en 2006, sólo tres puntos porcentuales por encima del nivel de 1992.

El mismo comportamiento pro-cíclico se da en el caso de los ingresos de los hogares urbanos, como puede verificarse en el cuadro 1, mas no en el caso de los hogares rurales. En efecto, la participación de las remuneraciones al trabajo sobre los ingresos totales en el sector rural creció de manera casi continua en el periodo de estudio. Este fenómeno se acompañó de una pronunciada caída de la participación de los ingresos provenientes de negocios, así como de una reducción de la participación de los ingresos no monetarios.

⁴ Recuérdese que en este trabajo la unidad de análisis es el hogar, no el individuo. Si, por ejemplo, uno calculase para 2006 el ingreso individual, las proporciones de las cinco fuentes básicas serían entonces 51.8%, 15.7%, 0.6%, 10.8% y 21.1%, respectivamente.

Cuadro 1. Fuentes de ingreso total de los hogares, 1992-2006 (porcentajes)

	<i>Remuneraciones al trabajo</i>	<i>Ingresos de negocios</i>	<i>Rentas</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Ingresos no monetarios</i>
<i>Todos</i>					
1992	45.7	18.2	1.0	7.0	28.2
1994	45.8	17.3	0.8	7.0	29.1
1996	44.5	18.3	0.9	9.3	27.0
1998	45.8	18.4	0.8	10.1	24.9
2000	48.1	17.4	0.7	10.8	23.0
2002	47.9	16.8	0.8	11.3	23.2
2004	50.6	14.1	0.9	11.6	22.8
2005	50.6	14.7	0.9	11.5	22.4
2006	48.7	14.5	0.9	12.2	23.7
<i>Urbanos</i>					
1992	50.2	15.1	1.0	7.0	26.8
1994	49.8	15.9	0.9	6.5	27.1
1996	48.0	16.9	0.9	8.1	26.1
1998	49.9	16.8	0.9	9.0	23.3
2000	52.1	16.1	0.8	8.8	22.3
2002	51.4	16.7	0.8	8.8	22.2
2004	54.3	13.6	0.9	9.4	21.8
2005	53.6	14.6	0.9	9.4	21.5
2006	51.5	14.5	1.0	9.9	23.1
<i>Rurales</i>					
1992	31.1	28.4	0.8	7.2	32.5
1994	32.9	22.0	0.7	8.7	35.8
1996	33.6	23.0	0.6	13.2	29.7
1998	33.3	23.0	0.4	13.5	29.8
2000	34.8	21.7	0.4	17.5	25.6
2002	36.5	17.0	0.6	19.5	26.4
2004	38.0	15.7	0.8	19.3	26.3
2005	39.8	15.1	0.7	18.9	25.5
2006	38.6	14.7	0.6	20.3	25.9

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI (1993, 1995, 2000, 2006 y 2007).

Otro aspecto relevante que se deriva del cuadro 1 es que la participación de las transferencias en el ingreso total de todos los hogares se incrementa de 7.0% en 1994 a 10.8% en 2000, hasta alcanzar 12.2% en

2006. La creciente importancia de las transferencias es aún más pronunciada en poblaciones rurales: mientras que en 1992 la participación de las transferencias en el ingreso total de la población rural era muy cercano al de la población urbana, 7.2% y 7% respectivamente, a partir del año 1996 su participación en el ingreso de la población rural se convierte en un porcentaje de dos dígitos. De hecho, ya para 2006 las transferencias representan más de un quinto del ingreso total.

Esta creciente importancia de las transferencias amerita un examen más detallado de sus componentes. No obstante, antes de iniciarlo conviene advertir que si bien puede parecer que el análisis de los cambios en las diversas participaciones hecho hasta el momento carece de fundamentos estadísticos, pues se limita a dar seguimiento a cambios en los porcentajes, en realidad todas las afirmaciones realizadas hasta ahora fueron también validadas estadísticamente. Esto se efectuó mediante pruebas-*t* pareadas comparando las proporciones de los diferentes componentes del ingreso de los hogares para cada año y cada tipo de población. Como uno de los varios casos explorados, en el cuadro 2 se presenta ese ejercicio cuando el año de referencia es 2006 y el grupo de referencia es el constituido por todos los hogares.

En dicho cuadro se puede observar, por ejemplo, que los cambios en las proporciones de las remuneraciones al trabajo entre 1992 y 1998 con respecto a 2006 son altamente significativos (el estadístico *t* es mayor o igual en valor absoluto a 6.66 en todos esos años). Por otro lado, no se identifican diferencias importantes entre las remuneraciones al trabajo en 2000 respecto a las remuneraciones obtenidas en 2006, lo que significa que el nivel en 2006 es el mismo que al inicio de la década. Sin embargo, la participación de las remuneraciones se reduce en forma significativa en 2004 y 2005.

Volviendo al cuadro 1, la participación de los ingresos por negocios propios exhibe una tendencia negativa durante el periodo de análisis: de 18.2% en 1992, termina en 14.5% en 2006. El cuadro 2 muestra de manera más fehaciente la decreciente participación de los ingresos por negocios propios cuando los porcentajes de todos los años comprendidos entre 1992 y 2002 se comparan con el porcentaje correspondiente a 2006. No obstante, en 2005 la diferencia respecto a 2006 pierde significancia,

lo que sugiere que la participación de los negocios en el ingreso total de los hogares se ha estabilizado. Vale la pena notar que, como muestra el cuadro 1, dicha caída en la participación de los negocios se da sobre todo en el sector rural, en el que el porcentaje de participación se reduce casi a la mitad durante el periodo 1992-2006 (cae de 28.4 a 14.7 por ciento).

Cuadro 2. Participaciones de las fuentes de ingreso respecto a las de 2006

	<i>Diferencia entre las proporciones (%)</i>	<i>Estadístico</i>		<i>Diferencia entre las proporciones (%)</i>	<i>Estadístico</i>
<i>Remuneraciones al trabajo</i>			<i>Transferencias</i>		
1992	-2.97	-7.10	1992	-5.19	-22.95
1994	-2.85	-7.20	1994	-5.24	-24.72
1996	-4.17	-10.68	1996	-2.88	-12.69
1998	-2.88	-6.66	1998	-2.08	-8.16
2000	-0.53	-1.22	2000	-1.45	-5.57
2002	-0.73	-1.98	2002	-0.92	-4.19
2004	1.97	5.82	2004	-0.58	-2.86
2005	1.92	5.68	2005	-0.72	-3.58
<i>Ingresos de negocios</i>			<i>Ingresos no monetarios</i>		
1992	3.63	11.07	1992	4.45	19.83
1994	2.78	9.22	1994	5.38	24.77
1996	3.79	12.61	1996	3.28	15.97
1998	3.81	11.44	1998	1.22	5.38
2000	2.84	8.55	2000	-0.71	-3.31
2002	2.25	8.21	2002	-0.50	-2.80
2004	-0.49	-1.99	2004	-0.90	-5.33
2005	0.17	0.70	2005	-1.35	-7.96
<i>Rentas</i>					
1992	0.08	1.06			
1994	-0.07	-1.14			
1996	-0.02	-0.40			
1998	-0.08	-1.12			
2000	0.15	-2.30			
2002	-0.10	-1.82			
2004	0.01	0.12			
2005	-0.02	-0.33			

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI (1993, 1995, 1998, 2000, 2006 y 2007).

El cuadro 1 también muestra la escasa participación de los ingresos por rentas en el total, que en parte puede deberse a subreportes en las ENIGH. Como se establece en el cuadro 2, dicha participación ha sido mayormente estable a lo largo del tiempo. Por otro lado, la participación del ingreso no monetario de los hogares sí ha mostrado una tendencia a la baja, sea éste autoconsumo o pagos y transferencias en especie. A nivel nacional, la proporción respecto al total representó 28.2% en 1992, para llegar hasta 22.4% en 2004, aunque en 2006 se incrementó a 23.7%. A juzgar por los resultados del cuadro 2, los cambios observados entre la década de los noventa y el nivel de 2006 son estadísticamente significativos. Sin embargo, el nivel alcanzado en 2006 es significativamente superior a los de los años 2002, 2004 y 2005, y comparable al observado en 2002. En particular, como se muestra en el cuadro 1, es en el sector rural donde los ingresos no monetarios han perdido más preponderancia, aunque aún representan una cuarta parte de los ingresos totales de la población rural.

La razón de lo anterior puede ser el creciente papel que las transferencias han jugado en la última década, un fenómeno que señalamos algunos párrafos atrás. ¿De dónde provienen esas transferencias? La respuesta es que hay tres fuentes principales: las remesas y las transferencias de dos programas sociales, Oportunidades y Procampo (los únicos que las ENIGH en los últimos años registran de manera expresa). El cuadro 3 presenta las proporciones de cada una de esas tres fuentes respecto a las transferencias mismas.

Como establece el nuevo cuadro, en 1992 las remesas representaban 14.3% de todas las transferencias y ese porcentaje se incrementó de manera importante durante los noventa hasta representar 16.3% de las transferencias recibidas en 1998, pero a partir de allí su participación con respecto al total de transferencias se redujo hasta alcanzar 10.8% en 2004. No obstante, durante 2005 y 2006 las remesas se incrementaron de nuevo para representar, en este último año, 12.1% del total de transferencias que los hogares recibían.⁵ Como en el caso de otros rubros, es el sector rural el

⁵ Usando un procedimiento similar al del cuadro 2 para verificar si los cambios implicados por el cuadro 1 son estadísticamente significativos o no, puede mostrarse que

que experimenta los mayores cambios en esa fuente de ingreso. En 1992 las remesas representaban 21.6% de las transferencias recibidas por los hogares rurales, mientras que en 1994 alcanzaron casi una cuarta parte de las transferencias recibidas. No obstante, a partir de ese momento la importancia relativa de las remesas mostró una tendencia decreciente hasta llegar a 16.1% en 2006. En contraposición, en este último año del periodo bajo análisis las remesas recibidas por la población urbana representaron alrededor de 10.0% del ingreso proveniente de transferencias.

En el caso de las transferencias a través del programa social Oportunidades (heredero del programa Progresá instaurado en 1997), no se tienen datos disponibles en las ENIGH levantadas antes de 2002 porque las encuestas anteriores a esa fecha no registraban de manera expresa las transferencias provenientes de Oportunidades. Si se restringe el examen a las últimas encuestas, es notoria la importancia de la participación de Oportunidades en relación con las transferencias totales: oscila alrededor de 30% para la población en general y alcanza 43% para la población rural en los últimos años. Esta participación puede contrastarse con la del ingreso proveniente de Procampo, un programa de subsidios agrícolas instaurado a fines de 1993. El ingreso por beneficios entregados por Procampo en el sector rural representaba 6.9% de las transferencias en 1994, para aumentar a 32.7% en 1996. No obstante, a partir de 1998 se establece una tendencia descendente hasta alcanzar 9.3% de participación en 2006.

¿Qué proporciones del ingreso *total* de los hogares provienen de las remesas, de Oportunidades y de Procampo? Las proporciones pueden obtenerse empleando de manera simultánea los cuadros 1 y 3. En conjunto, los ingresos provenientes de estas tres fuentes representaron cerca de 5.8% de los ingresos totales de los hogares en 2006: las remesas proveyeron alrededor de 1.5% de los ingresos totales (en 1992 era 1%), las transferencias de Oportunidades un adicional 3.7% y Procampo 0.6%. Para las poblaciones rurales en particular, las remesas representaron 3.3% de los ingre-

todos los cambios citados en este párrafo lo son. No reportamos aquí (ni en el resto de la sección) las correspondientes pruebas-*t* pareadas para no incluir más cuadros en un trabajo ya de por sí colmado de ellas.

Cuadro 3. Proporciones de las remesas, Oportunidades y Procampo (porcentajes)

	<i>Respecto a las transferencias totales</i>		
	<i>Remesas</i>	<i>Oportunidades</i>	<i>Procampo</i>
<i>Todos</i>			
1992	14.3	N. d.	N. d.
1994	14.3	N. d.	5.0
1996	17.0	N. d.	18.5
1998	16.3	N. d.	8.6
2000	13.3	N. d.	5.5
2002	11.5	27.7	8.4
2004	10.8	28.1	6.6
2005	11.4	31.7	5.9
2006	12.1	29.9	5.2
<i>Urbanos</i>			
1992	10.9	N. d.	N. d.
1994	8.6	N. d.	3.9
1996	13.6	N. d.	4.0
1998	12.1	N. d.	2.1
2000	13.0	N. d.	0.6
2002	9.7	8.4	1.9
2004	8.4	12.2	1.5
2005	9.3	14.6	1.9
2006	10.1	13.6	2.2
<i>Rurales</i>			
1992	21.6	N. d.	N. d.
1994	24.4	N. d.	6.1
1996	21.5	N. d.	32.7
1998	21.1	N. d.	15.9
2000	13.3	N. d.	11.2
2002	15.2	41.9	15.9
2004	14.3	39.5	15.2
2005	16.5	43.2	11.2
2006	16.1	42.9	9.3

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI (1993, 1995, 1998, 2000, 2006 y 2007).

N. d. = no disponible o inexistente.

tos totales en 2006 (en 1992 constituían alrededor de la mitad, 1.6%), las transferencias de Oportunidades un notable 8.7% (aunque el porcentaje correspondiente en 2002 ya había sido 8.2%) y Procampo 1.9%. Es decir,

en los últimos años sólo esas tres transferencias representaron alrededor de 13.9% de los ingresos totales de la población rural.

FACTORES RELACIONADOS CON LA POBREZA DE LOS HOGARES MEXICANOS

Una vez descritas las fuentes del ingreso de los hogares, el cual a su vez determina de manera directa el estado de pobreza de los hogares, cabe preguntarse si existen factores socio-demográficos que de alguna manera inciden indirectamente en ella. ¿Cuáles son las características de los hogares y los jefes de familia que están en situación de pobreza?, y ¿cuál es la contribución de cada característica a la probabilidad de que el hogar se encuentre en dicha situación? Para contestar esas preguntas se estimó una serie de modelos *probit* para cada condición de pobreza (alimentaria, de capacidades y patrimonial, respectivamente), empleando, como en el caso de las fuentes del ingreso, cada una de las nueve ENIGH. Como variables independientes se contempló un buen número de alternativas y finalmente quedaron, en el modelo más parsimonioso, los cinco conjuntos de variables listados al final de la sección 2.

Para no recargar con más cuadros este documento, sólo presentamos aquí los resultados para la ENIGH más reciente, la del 2006, aunque lo hacemos para cada una de las tres definiciones de pobreza, como se observa en los cuadros 4, 5 y 6. No está de más recordar, dicho sea de paso, que si un hogar está en situación de pobreza alimentaria (pobreza extrema), también lo está en situación de pobreza de capacidades, lo cual a su vez implica una situación de pobreza patrimonial.

Cada uno de los coeficientes en cada uno de los cuadros es directamente proporcional (aunque no idéntico) al cambio en la probabilidad de que el hogar esté en situación de pobreza debido a un cambio en la variable en cuestión. En el caso de la pobreza alimentaria, todas las características del hogar listadas en el cuadro 4 son significativas, lo que era de esperar, pues la pobreza es un fenómeno multicausal. El cuadro 4 muestra que la composición familiar y, en el caso del jefe de familia, la educación, el trabajo, la posición en el empleo y el tipo de contrato que tiene, son características

asociadas con la pobreza extrema (véanse las definiciones de dichas características en la sección 2). En el caso de la composición familiar, el factor que incide de modo más positivo en la probabilidad de caer en pobreza extrema es la presencia de infantes menores de 2 años y de niños de 2 a 14 años, en comparación con los hogares sin niños pequeños. Otra característica que aumenta la probabilidad de pobreza es la existencia de adultos mayores. De manera notable, la probabilidad de caer en pobreza extrema disminuye, aunque sólo un poco, en los hogares encabezados por mujeres.

Cuadro 4. Factores relacionados con la pobreza alimentaria, 2006

	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Valor de la probabilidad p</i>
Constante	-0.985	0.002	0.000
<i>Composición familiar</i>			
Bebés	0.358	0.001	0.000
Niños	0.342	0.000	0.000
Adultos	-0.049	0.000	0.000
Adultos mayores	0.233	0.001	0.000
Jefe de familia mujer	-0.035	0.001	0.000
<i>Educación</i>			
Primaria incompleta	-0.138	0.011	0.000
Primaria completa	-0.365	0.001	0.000
Secundaria incompleta	-0.463	0.002	0.000
Secundaria completa	-0.430	0.001	0.000
Preparatoria incompleta	-0.749	0.002	0.000
Preparatoria completa	-0.166	0.003	0.000
Profesional incompleta	-1.103	0.004	0.000
Profesional completa	-1.458	0.003	0.000
<i>Trabajo</i>			
Trabajó mes pasado	-0.328	0.003	0.000
Buscó trabajo	0.026	0.003	0.000
Jubilado	-1.093	0.003	0.000
Hogar	-0.367	0.002	0.000
<i>Posición en el empleo</i>			
Obrero	-0.310	0.004	0.000
Jornalero	0.246	0.004	0.000
Sin paga en negocio ajeno	0.267	0.006	0.000
Sin paga en negocio propio	-0.358	0.007	0.000
Cuenta propia	0.230	0.004	0.000
Patrón	-0.332	0.004	0.000
Asalariado	-0.141	0.005	0.000
<i>Tipo de contrato</i>			
Contrato planta	-0.430	0.002	0.000
No tiene contrato	0.247	0.002	0.000
<i>Pseudo R² = 0.241</i>			
<i>Wald χ^2 (26) = 2969578</i>			

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI (1993, 1995, 1998, 2000, 2006 y 2007).

Cuadro 5. Factores relacionados con la pobreza de capacidades, 2006

	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Valor de la probabilidad p</i>
Constante	-0.676	0.002	0.000
<i>Composición familiar</i>			
Bebés	0.396	0.001	0.000
Niños	0.386	0.000	0.000
Adultos	-0.040	0.000	0.000
Adultos mayores	0.192	0.001	0.000
Jefe de familia mujer	-0.143	0.001	0.000
<i>Educación</i>			
Primaria incompleta	0.005	0.009	0.570
Primaria completa	-0.347	0.001	0.000
Secundaria incompleta	-0.342	0.002	0.000
Secundaria completa	-0.458	0.001	0.000
Preparatoria incompleta	-0.701	0.001	0.000
Preparatoria completa	-0.107	0.002	0.000
Profesional incompleta	-1.194	0.004	0.000
Profesional completa	-1.611	0.003	0.000
<i>Trabajo</i>			
Trabajó mes pasado	-0.272	0.003	0.000
Buscó trabajo	-0.062	0.003	0.000
Jubilado	-0.944	0.002	0.000
Hogar	-0.350	0.002	0.000
<i>Posición en el empleo</i>			
Obrero	-0.349	0.003	0.000
Jornalero	0.236	0.004	0.000
Sin paga en negocio ajeno	0.209	0.006	0.000
Sin paga en negocio propio	-0.265	0.005	0.000
Cuenta propia	0.061	0.003	0.000
Patrón	-0.563	0.004	0.000
Asalariado	-0.094	0.005	0.000
<i>Tipo de contrato</i>			
Contrato planta	-0.339	0.002	0.000
No tiene contrato	0.177	0.001	0.000
<i>Pseudo R² = 0.246</i>			
<i>Wald χ^2 (26) = 4102495</i>			

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI (1993, 1995, 1998, 2000, 2006 y 2007).

Cuadro 6. Factores relacionados con la pobreza patrimonial, 2006

	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Valor de la probabilidad p</i>
Constante	-0.288	0.002	0.000
<i>Composición familiar</i>			
Bebés	0.510	0.001	0.000
Niños	0.414	0.000	0.000
Adultos	0.001	0.000	0.000
Adultos mayores	0.231	0.001	0.000
Jefe de familia mujer	-0.091	0.001	0.000
<i>Educación</i>			
Primaria incompleta	0.005	0.009	0.546
Primaria completa	-0.225	0.001	0.000
Secundaria incompleta	-0.349	0.001	0.000
Secundaria completa	-0.325	0.001	0.000
Preparatoria incompleta	-0.754	0.001	0.000
Preparatoria completa	-0.009	0.001	0.000
Profesional incompleta	-1.151	0.002	0.000
Profesional completa	-1.649	0.002	0.000
<i>Trabajo</i>			
Trabajó mes pasado	-0.354	0.003	0.000
Buscó trabajo	0.238	0.003	0.000
Jubilado	-0.660	0.002	0.000
Hogar	-0.232	0.002	0.000
<i>Posición en el empleo</i>			
Obrero	0.128	0.003	0.000
Jornalero	0.570	0.003	0.000
Sin paga en negocio ajeno	0.205	0.005	0.000
Sin paga en negocio propio	-0.157	0.005	0.000
Cuenta propia	0.232	0.003	0.000
Patrón	-0.351	0.003	0.000
Asalariado	-0.374	0.004	0.000
<i>Tipo de contrato</i>			
Contrato planta	-0.385	0.001	0.000
No tiene contrato	0.061	0.001	0.000
<i>Pseudo R² = 0.239</i>			
<i>Wald χ^2 (26) = 5367319</i>			

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI (1993, 1995, 1998, 2000, 2006 y 2007).

Grosso modo, entre mayor educación tiene el jefe del hogar, menor es la probabilidad de que la familia esté en situación de pobreza alimentaria (la relación monótonica se atenúa un poco en el caso de

los jefes del hogar con preparatoria completa, probablemente debido a la variabilidad inherente a toda encuesta). Además, como también cabía esperar, si el jefe del hogar no tiene trabajo y está en busca de éste, la probabilidad de estar en situación de pobreza se incrementa. Otros factores que aumentan la probabilidad de estar en situación de pobreza extrema para el caso de los jefes de familia con empleo son los siguientes: no ser patrón, obrero o asalariado (es decir, ser jornalero o trabajar por cuenta propia), así como el laborar sin tener un contrato de planta.

Los cuadros 5 y 6 muestran que los factores relacionados con la pobreza de capacidades y la pobreza patrimonial son muy similares a los que determinan la pobreza alimentaria: composición familiar, educación, trabajo, posición en el empleo y tipo de contrato. De hecho no sólo los coeficientes se mantienen, excepto uno (primaria incompleta), significativamente diferentes de cero, sino que todos los signos coinciden en las variables de los tres cuadros.

Muchos de los coeficientes en los cuadros 4, 5 y 6 reflejan el hecho de que un hogar en situación de pobreza alimentaria está también, por definición, en estado de pobreza de capacidades y, a su vez, en situación de pobreza de patrimonio. Por ejemplo, los coeficientes positivos en el cuadro 4 para el caso de que haya bebés u otros niños en el hogar se repiten con una mayor magnitud en el cuadro 5 y aún mayor en el cuadro 6. Estos resultados robustos se rompen un poco en el caso de los adultos mayores, pues el coeficiente en el cuadro 5 es un tanto menor que en el cuadro 4. Resultados también robustos, pero a la inversa (entre más amplia la definición de pobreza menor en valor absoluto debe ser un coeficiente negativo), se dan en el caso de la educación para los niveles educativos que van de primaria completa hasta preparatoria completa. Y en el caso de trabajo, posición de empleo y tipo de contrato los contrastes entre los cuadros son variopintos. Sobra añadir que no siempre se obtienen resultados robustos al contrastar los cuadros simplemente porque en el modelo hay variables omitidas que son también muy relevantes (desde la condición económica del país hasta la distribución del ingreso).

CONCLUSIONES

Entre los resultados obtenidos por el análisis descriptivo presentado aquí destacan los siguientes hechos: 1) la participación de los ingresos por trabajo de los hogares oscila de manera similar a los ciclos de la economía; 2) las transferencias representaron más de un quinto de los ingresos de la población rural en 2006; 3) la participación de los ingresos por negocios propios se ha reducido a lo largo de los años, especialmente en el sector rural; 4) las remesas juegan un papel importante en los ingresos totales de los hogares (alrededor de 12.1% en 2006), pero su importancia ha decrecido en el sector rural debido al programa Oportunidades, el cual ya representa más de 40% de todas las transferencias, y 5) la composición familiar, la educación y la posición en el empleo del jefe de la familia son características determinantes en la situación de pobreza de los hogares.

REFERENCIAS

- Coneval [2006], *Aplicación de la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2000-2005*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- INEGI [1993], *ENIGH-92: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI [1995], *ENIGH-94: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI [1998], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1996*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI [2000], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1998*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI [2006], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000-2005: Información armonizada de acuerdo con la conciliación demográfica*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

- INEGI [2007], *Base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Sandoval, Héctor H. y Carlos Manuel Urzúa [2009], “Negative net incomes and the measurement of poverty: a note”, *Revista de Administración, Finanzas y Economía*, vol. 3, núm. 1, pp. 29-36.
- Urzúa, Carlos Manuel, Alejandra Macías y Héctor H. Sandoval [2008], “TIPs for the analysis of poverty in Mexico, 1992-2005”, *Revista de Administración, Finanzas y Economía*, vol. 2, núm. 1, pp. 74-91.
- Urzúa, Carlos Manuel y Carlos Brambila [2009], “Los determinantes de la pobreza estatal en México”, R. Aparicio, Carlos Manuel Urzúa y Verónica Villarespe (comps.), *Pobreza en México: magnitud y perfiles*, México, Grupo Edición.

COMENTARIO GENERAL

Patricia López Rodríguez¹

Para la medición y comparación de la pobreza es necesario conocer quién es pobre, por qué lo es y qué tanto. Ello requiere hacer elecciones importantes acerca de la definición de estándares de vida, la selección de dimensiones que clasifican a una persona como pobre y los límites a estas dimensiones (*cut-off*); de otra forma todos y nadie serían considerados pobres. Otros aspectos importantes en la medición están relacionados con la profundidad de la pobreza, la asociación entre dimensiones, los mecanismos de agregación de las dimensiones de la pobreza y las ponderaciones relativas a cada dimensión. Dado que en cada distribución las carencias tienen diferentes pesos en las personas pobres, asumir igualdad en las ponderaciones implicaría resultados que priorizarían la atención de las carencias de forma equivocada. Los trabajos que a continuación se analizan para México presentan valiosas contribuciones en alguno de los aspectos mencionados y debilidad en otros. Estos comentarios buscan exponer el valor agregado y las debilidades con el fin de fortalecer los avances en la medición de la pobreza unidimensional o multidimensional.

El objetivo del trabajo denominado “Principios de medición multidimensional de la pobreza” es establecer principios en torno a la medición de la pobreza; estos principios se denominan totalidad, comparabilidad del bien-estar, bien-estar marginal decreciente, mínimo error, cardinalización completa replicable y naturaleza embrollada del concepto de pobreza. En el documento se establece la forma en la que se perciben las necesidades, los satisfactores y los recursos o fuentes de bien-estar. Su contribución más importante es que deja ver que un método de ingreso o gasto presenta debilidades, no toma en cuenta de

¹ Profesora, Univeridad Iberoamericana.

manera explícita las características personales de los individuos ni las diferencias del entorno socioeconómico en que cada uno se desenvuelve —aspectos que invalidan comparaciones interpersonales con mayor contenido—, y que no siempre existen mercados para determinados bienes, esto reduce la posibilidad de hacer comparaciones en términos de bienestar a través de la relación ingreso-consumo.

En este trabajo se reconoce el tiempo, los conocimientos y las habilidades como fuentes de bienestar (recursos), y las relaciones, las actividades, la información, las instituciones y las capacidades como satisfactores. Sin embargo, la medición propuesta presenta los siguientes problemas: cada indicador tiene el mismo peso independientemente de su naturaleza y del número de indicadores usados en cada dimensión; viola el principio de monotonicidad dimensional, el número de personas pobres (*headcount*) multidimensionales no es sensible al número de privaciones que una persona pobre puede experimentar multidimensionalmente; ignora la información sobre el grado de privación y por lo tanto disminuye la posibilidad de estimar el grado de severidad de la pobreza.

Aunque la medición del número de pobres (*headcount*) se puede descomponer en subgrupos de la población, no es posible distinguir la contribución de cada dimensión a la pobreza total. No permite descomponer la medida agregada por dimensiones y no es sensible a cambios en el nivel de correlación o asociación entre dimensiones. Refleja los problemas técnicos de asignar mayor peso a las variables dicotómicas que a las continuas al tratar de combinar medidas con datos cardinales con variables que incluyen datos dicotómicos y presenta la misma varianza entre los valores asignados a cada indicador. Tampoco cumple con los criterios de dominancia estocástica que permiten robustecer las comparaciones de pobreza.

Los objetivos del trabajo denominado “Fuente del ingreso de los hogares y factores relacionados con la pobreza en México” son: primero describir la composición del ingreso de los hogares en México entre los años de 1992 a 2006 y después determinar algunos de los factores sociodemográficos relacionados con la probabilidad de que los hogares mexicanos se encuentren en situación de pobreza. Este trabajo presenta la comparación de las fuentes de ingresos de las ENIGH de los nueve años, para la cual se requirió una labor importante de

homogeneización de claves de una ENIGH a otra para cada uno de los años reportados. Sin embargo, el análisis no compara las fuentes de ingreso de las personas pobres respecto a las no pobres y entre grupos de pobreza (alimentaria, de capacidades y patrimonio).

Si bien el valor agregado de este trabajo consiste en observar la distribución de las fuentes de ingresos, las comparaciones no se realizan en términos reales aun cuando se observan cambios en los diferentes reportes de las ENIGH. Adicionalmente sería útil explorar algunas hipótesis asociadas con los cambios en algunas fuentes de ingresos; por ejemplo, analizar el efecto sustitución de la caída en la participación de los negocios en zonas rurales por el aumento en las remesas sobre los ingresos rurales, especialmente en época de crisis.

Considerar la parte de regalos en los ingresos rurales permitiría explorar una fuente de aprovisionamiento de recursos de los hogares pobres cuando no tienen acceso a obtenerlos a través de mercados formales; esta fuente de recursos se incrementa en periodos de *shocks* económicos en los hogares pobres. También sería útil hacer un desglose previo de todos los tipos de transferencias que los hogares reciben, como las jubilaciones y/o pensiones, las indemnizaciones, las becas, los donativos, los regalos o donativos provenientes de otros hogares, las remesas, las transferencias de Progresá/Oportunidades y las de Procampo, con la finalidad de observar el peso relativo de los tres últimos tipos de transferencias que se analizan en el documento respecto al resto de las transferencias. En este punto, en 2006, las jubilaciones ocuparon 42.2% del total de las transferencias y los regalos 22.8%; estos dos son los rubros con mayor peso en el total de las transferencias que recibe un hogar.

Una aportación de este trabajo es la identificación de los factores relacionados con la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial reportadas para el año 2006, los cuales se relacionan con la composición familiar, la educación, el trabajo, la posición en el empleo y el tipo de contrato. Sin embargo, sería útil incorporar en el análisis variables correlacionadas con la pobreza como las características de la vivienda (piso de tierra, material y disposición de agua potable en la vivienda, letrina, etc.) o el acceso a sistemas de seguridad social tipo IMSS, ISSSTE. De otra forma se podría subestimar la pobreza rural dado que

las privaciones relacionadas con la vivienda y acceso a servicios sanitarios tienden a ser más altas en las áreas rurales.

El objetivo del trabajo denominado “México: incidencia de la pobreza, 1971-2006. Estimaciones por el método de componentes principales” es observar los niveles de pobreza en México mediante una técnica estadística multivariada, en particular en los años en los que no se dispone de fuentes de información primaria. Presenta un desarrollo claro de la metodología e indicadores utilizados, y establece de forma explícita la relación entre las variables macroeconómicas y la pobreza.

En el trabajo se realiza un ejercicio de comparación y simplificación de las variables deflactando y estandarizando con su desviación estándar y suavizando mediante promedios móviles. Aun cuando esta propuesta produce *insights* importantes para generar las estimaciones de pobreza que no se pueden obtener ante la carencia de fuentes de información primarias, adolece de los problemas que la metodología de análisis de componentes principales restringidos (ACPR) conlleva.

Un método estadístico que analiza la variabilidad de los datos podría alejarse del concepto social en la medición de pobreza, sobre todo con variables macro, por la pérdida de variabilidad (la cual es la utilidad para aplicar el método) cuando se tienen datos agregados. Otro problema radica en la forma de reducir dimensionalidad; al ser las nuevas variables ordenables en términos de la proporción de información que contienen con respecto a las originales, se selecciona sólo la primera componente como representativa del resto (aunque sólo represente un pequeño porcentaje, por ejemplo, menos de 50%).

Otros problemas identificados se relacionan con tres aspectos adicionales: en primer lugar, los indicadores compuestos creados —que son esencialmente sumas ponderadas de variables individuales— son sensibles a los errores en la medición de las variables originales; esto se amplifica cuando las variables originales se utilizan para crear las puntuaciones de los factores y se complica aún más cuando las soluciones a los factores se utilizan en varios años. Estas medidas no pueden ser significativamente comparadas a lo largo del tiempo dado que las tendencias en las diversas dimensiones de la pobreza no pueden establecerse en forma segura. En segundo lugar, los factores a menudo tienen que rotarse para permitir

una interpretación útil. Es decir, la solución original tiene que manejarse de manera tal que se facilite el esclarecimiento de los resultados o para adaptarse a algún marco teórico; como resultado de estas rotaciones, los factores no son necesariamente comparables en el tiempo o el espacio. En tercer lugar, el análisis de los factores es en esencia una técnica exploratoria, no se requiere ninguna justificación teórica para decidir qué variables incluir o excluir del análisis y, por lo tanto, se tiene poco control sobre cómo las variables forman los factores resultantes.

El trabajo “Ubicación de la pobreza excluyente y programas diferenciados de pobreza” tiene como propósito aportar algunos conceptos y plantear algunas propuestas metodológicas para la medición de la pobreza. En términos conceptuales, la principal aportación del trabajo es el énfasis en la inclusión de indicadores adicionales al ingreso (o su contrapartida gasto) en la medición, como aquellos que identifican el grado de inversión agrícola, en salud primaria, educación, comunicaciones y agua potable.

En términos metodológicos este trabajo propone considerar la información sobre pobreza excluyente, que sería el subconjunto representado en la pobreza de capacidades no incluido en la pobreza alimentaria y el subconjunto representado en la pobreza de patrimonio no comprendido en la pobreza de capacidades. Este tipo de clasificación asumiría que los conjuntos de pobreza son mutuamente excluyentes, que uno no contiene al otro y que los conjuntos no tienen puntos en común. Sin embargo, este supuesto consideraría una correlación mínima o cero entre eventos que propician la pobreza, es decir, que los rezagos en alimentación no están relacionados, de alguna forma, con los rezagos educativos o de salud, o que los rezagos en alimentación, educación y salud no tienen relación con los rezagos en vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Adicionalmente, en el caso de la pobreza de capacidades, por el método de exclusión se podría adjudicar un error de estimación a la pobreza de educación y salud al incluirla en la pobreza de alimentación. No obstante, un cálculo preciso de la pobreza derivada sólo de carencias en educación y salud requeriría eliminar cualquier posible correlación de este tipo de pobreza con la derivada de la alimentación, es decir, sustraer por completo las carencias de educación y salud de

las carencias derivadas e implícitas en las carencias de alimentación, lo cual resulta imposible porque una puede causar las otras. Lo mismo ocurriría en el caso de la pobreza de patrimonio, por el método de exclusión se requeriría aislar las carencias en vestido, calzado, vivienda y transporte público de las provenientes de la falta de alimentación, educación y salud; esto implicaría que los tres primeros componentes no tendrían efectos en las capacidades derivadas de los cuatro últimos.

Considerando el enfoque de capacidades básicas, la medición de la pobreza implica identificar a la población que no puede desarrollar un conjunto de funciones básicas que se relacionan con una noción de libertad para alcanzar el desarrollo. Tales funciones se refieren a nutrición adecuada, buena salud y educación básica. Así, en esencia las capacidades dependen de las funciones; esto es, no es suficiente que una persona culmine el ciclo de educación básica, que formalmente pueda acceder a servicios de salud o que tenga ingresos para comprar una canasta básica, sino que pueda leer, escribir y pensar de modo analítico, que pueda estar bien alimentado y gozar de buena salud para desempeñar de manera satisfactoria sus actividades. Este conjunto de capacidades permite a toda persona participar activamente en su entorno social. En este sentido los rezagos están medidos como integrados en un conjunto de funcionamientos relacionados entre sí para identificar las capacidades de los individuos.

En términos generales las cuatro propuestas presentan aportaciones importantes en la estimación de la pobreza mediante un profundo análisis conceptual y de definiciones sobre la carencia de variables, específicamente cualitativas, en los resultados de estimaciones de pobreza. Producen contribuciones a la identificación de los determinantes de la pobreza, al uso de metodologías alternas que permiten la estimación de la pobreza de forma continua ante carencias de información y, finalmente, establecen alternativas de cálculos para la identificación de la población y las regiones en pobreza.

TERCERA PARTE: PROGRAMAS
DE COMBATE A LA POBREZA



10. DEL UNIVERSALISMO A LA FOCALIZACIÓN: LOS DILEMAS CONTEMPORÁNEOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Leonardo Lomelí Vanegas¹

El tema de este artículo es analizar la manera en que dos concepciones sobre la política social, el universalismo y la focalización, han influido en el diseño de los programas sociales en México. También se pretende analizar los fundamentos de ambos tipos de políticas para entender mejor sus ventajas y desventajas. Finalmente, se presenta una reflexión sobre la posibilidad de combinar ambos enfoques en una estrategia social de largo plazo.

UNIVERSALISMO

El universalismo es el enfoque de política social que consiste en poner al alcance de toda la población un conjunto de satisfactores básicos. La provisión universal y genérica de bienes y servicios sociales a la población es consistente con un esquema de relaciones entre el Estado y la sociedad basado en la categoría de derechos sociales. Este sistema es coherente a su vez con el principio de equidad categórica, que plantea la necesidad de proveer un conjunto de bienes y servicios a toda la población sin importar su capacidad de pago. En consecuencia, este enfoque de política social permite ofrecer un piso básico de satisfactores a todos los miembros de una sociedad, siempre y cuando se alcance la universalidad en la cobertura de sus prestaciones.

¹ Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM, titular de la Cátedra Extraordinaria José Ayala Espino II y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

El enfoque de los derechos sociales es la base jurídica del Estado de bienestar. La amplitud de los mismos se relaciona con las demandas sociales que a lo largo del siglo xx lograron que el Estado asumiera cada vez mayores compromisos frente a la sociedad. La educación y la salud son los derechos sociales más importantes, aquellos que los Estados nacionales han tratado de garantizar en prácticamente todos los países del mundo, no siempre con éxito. A ellos podemos sumar distintos apoyos al ingreso y prestaciones en especie que varían de un país a otro de acuerdo con su grado de desarrollo.

La posibilidad real de garantizar los derechos sociales para toda la población pasa necesariamente por un gran esfuerzo fiscal. La universalización de servicios de salud, educación y apoyos al ingreso para distintos grupos de edad, así como otras prestaciones que se han ido incorporando, como guarderías y asistencia a los adultos de la tercera edad entre otras, sólo se ha alcanzado a plenitud en los países más desarrollados y dentro de éstos los mayores logros se han obtenido en los países con mayor carga fiscal. Esto se debe a que para soportar sistemas de bienestar social universales por su cobertura e integrales por sus prestaciones se requiere un esfuerzo fiscal que se encuentra muy por encima de la capacidad de recaudación de las economías emergentes y subdesarrolladas.

Además de que el mantenimiento de sistemas universales de salud o de pensiones requiere un gasto considerable en todos los casos, con el paso del tiempo los costos tienden a aumentar como consecuencia de los avances en la medicina que provocan a su vez importantes cambios demográficos. Los sistemas universales de atención a la salud se ven afectados por las transiciones demográfica y epidemiológica, que se traducen en aumentos de los costos de atención. A medida que la población vive más y que las causas de mortalidad se desplazan de las enfermedades infecciosas, fáciles de prevenir y curar, a las crónico-degenerativas, los costos de los sistemas de salud, públicos y privados aumentan, si bien las economías de escala y de aglomeración pueden aprovecharse más en los sistemas públicos que en los privados. De cualquier forma, el incremento en los costos se traduce en mayores presiones fiscales. Estas presiones han llevado al Estado a plantear re-

formas estructurales, que han ido desde la privatización de determinados servicios públicos en algunos países hasta incrementos en las cuotas o los impuestos que pagan los beneficiarios.

En el caso de los sistemas de pensiones, la transición demográfica se traduce en mayor esperanza de vida, lo que afecta directamente la duración de los periodos durante los cuales los pensionados disfrutaban sus prestaciones económicas y médicas. En la mayoría de los países, los sistemas públicos de pensiones se organizaron como sistemas de reparto, en los cuales los trabajadores en activo pagan contribuciones a la seguridad social que sirven para pagar las pensiones de los trabajadores jubilados. Cuando las contribuciones exceden el pago de las pensiones, se crean reservas que pueden invertirse en diversas opciones. El sistema es autofinanciable mientras se mantiene una relación adecuada entre la población activa y la pensionada, que se expresa en el coeficiente de dependencia. Cuando la transición demográfica incrementa en forma significativa el coeficiente de dependencia, sólo queda la posibilidad de incrementar las contribuciones, pero no se puede recurrir a esta solución sin afectar al mercado de trabajo, sobre todo en economías con insuficiente generación de empleo y con problemas de informalidad. En muchos países, el Estado ha asumido el déficit de estos sistemas y en los más desarrollados los ha reemplazado por pensiones ciudadanas. En otros los sistemas se han reformado, pasando de sistemas de reparto a otros de capitalización individual, cuyos resultados siguen siendo inciertos en la mayoría de los casos, sin dejar de entrañar graves riesgos.

Los sistemas de educación pública han logrado en muchos casos importantes avances en materia de cobertura, pero en pocos países puede hablarse de cobertura universal. Esta meta se ha alcanzado en la educación básica y media. En todos los casos, al desafío de la cobertura hay que añadir el de la calidad, que requiere importantes inversiones que no todos los países están en condiciones de realizar, lo que contribuye a mantener las asimetrías entre países desarrollados y subdesarrollados, y alimenta un círculo vicioso. Otro tipo de prestaciones, como guarderías, seguros de desempleo, asistencia social a personas de la tercera edad, sólo se han provisto en forma universal en los países

más desarrollados, por no hablar de otros derechos sociales difíciles de garantizar aun cuando estén incluidos en constituciones como la mexicana, como es el caso de la vivienda o el empleo.

Entre las ventajas que las políticas sociales universales presentan cabe destacar que no se corre el riesgo de excluir a ninguna persona cuando realmente se alcanza una provisión universal del bien o servicio. Tampoco se tiene que gastar en mecanismos de racionamiento o focalización. Se evita en consecuencia la posibilidad de exclusión por razones políticas o de discriminación de cualquier tipo. Más aún, acorde con el enfoque de los derechos sociales, la población percibe este tipo de prestaciones como un derecho y no como una dádiva gubernamental, lo que a su vez incide en su disposición a contribuir a los gastos del Estado a través del pago de sus impuestos. La principal desventaja estriba en que el financiamiento de este tipo de programas se concentra en unos cuantos contribuyentes cuando la evasión o la elusión fiscales son altas y la calidad y la cobertura se ven afectadas cuando la contribución es baja.

FOCALIZACIÓN

La crisis fiscal del Estado del bienestar, un tema especialmente sensible a partir de los años setenta del siglo xx, planteó un debate en el que las políticas sociales universales fueron criticadas por costosas y por sus efectos distorsionadores sobre los mercados. A cambio, diversos organismos internacionales adoptaron el enfoque de los economistas que recomendaban el reemplazo de políticas universales por políticas focalizadas. Esta sustitución, que al principio se dio en el plano de los subsidios, se extendió de modo paulatino a otros ámbitos de la política social, hasta plantear la pertinencia de políticas de combate a la pobreza dirigida a los sectores con menores ingresos, los llamados pobres extremos.

La definición de la población objetivo de los programas focalizados es, sin lugar a dudas, el principal problema que presentan. Escoger a la población que se va a beneficiar con un programa implica de manera si-

multánea determinar la población que será excluida. Es difícil encontrar un factor objetivo de focalización incluso cuando se recurre a instrumentos como las líneas de pobreza que, aunque fáciles de cuantificar, no por ello dejan de ser cuestionables por la forma en que se determina el conjunto de bienes que se consideran para fijar el umbral de pobreza.

La focalización de determinadas prestaciones y programas sociales se justifica tanto desde el punto de vista de la eficiencia (mejorar la asignación de los recursos buscando la mínima distorsión para los mercados) como de la equidad (atender sólo a quienes lo necesitan). Se justifica también en contextos de austeridad fiscal que obligan a atender a grupos prioritarios. Supone a su vez criterios claros de focalización que pueden ser costosos y no están exentos de errores de ejecución. Más aún, es posible que dejen fuera a los mismos grupos que las políticas universales, aquellos que se encuentran en las zonas de difícil acceso. Por otro lado, la determinación de los beneficiarios se presta más a la exclusión por razones políticas, religiosas y de otro tipo, del mismo modo que este tipo de programas pueden ser manipulados con fines electorales y de la misma manera que las políticas sociales vinculadas a derechos sociales fortalecen el pleno ejercicio de la ciudadanía en todos sus planos. A estos problemas hay que añadir que la focalización puede tener efectos negativos sobre la cohesión.

Es preciso aclarar que existen situaciones en las que las políticas focalizadas pueden estar ampliamente justificadas. Más aún, para alcanzar mejoras en la distribución del ingreso se requieren políticas focalizadas de transferencia de ingreso y redistribución de activos. Las políticas universales, dado que al menos en teoría deben beneficiar a todos los ciudadanos, no se traducen por sí mismas en mejoras en la distribución del ingreso. Existe una opción intermedia, políticas focalizadas por su objeto pero universales por su cobertura. Es el caso de cualquier programa dirigido a todos los ciudadanos que se encuentren en una misma situación, fácilmente verificable, con independencia de sus niveles de ingreso. Es el caso de las pensiones a los adultos mayores, de las prestaciones monetarias o en especie que favorecen a niños o adultos, del seguro de desempleo, de los apoyos a madres solteras, por poner sólo algunos ejemplos. En la práctica, políticas universales y focalizadas no sólo no

tienen porqué ser excluyentes, sino que puede afirmarse que funcionarían mejor si se conciben como complementarias.

MÉXICO: DEL UNIVERSALISMO A LA FOCALIZACIÓN

La crisis de la deuda, el ajuste económico y el cambio estructural son factores que incidieron en el diseño e instrumentación de la política social. México pasó, después de la crisis de los ochenta, de una política social caracterizada por un universalismo segmentado² a otra en la que predomina la focalización. Esta clase de universalismo no fue exclusiva de México, sino más bien característica de la mayor parte de la región latinoamericana. Este tipo de políticas sociales fue la solución pragmática que se encontró a la disyuntiva entre la obligación constitucional de garantizar un conjunto de derechos sociales a la población y la incapacidad fiscal de lograrlo. A cambio se optó por un conjunto de políticas sociales de aspiración universalista pero con cobertura limitada que gradualmente se extendería al conjunto de la población. En algunos casos finalmente pudo alcanzarse el universalismo, pero en la mayoría quedó sólo en aspiración.

En México hay muy pocos casos de cobertura universal de bienes o servicios sociales, como la educación pública básica. En cambio, no se ha avanzado, de hecho se ha retrocedido, en la ampliación de la cobertura de los sistemas de seguro social limitado, lo que coloca en una situación vulnerable a la población que carece de este tipo de cobertura cuando alcance edades avanzadas y no pueda seguir laborando. Este comportamiento de los seguros sociales para los trabajadores ha afectado a su vez la cobertura de los servicios de salud, cuyo desarrollo había estado históricamente ligado a la evolución de la cobertura de este tipo de prestaciones.

En México el Estado entró en una crisis fiscal sin precedentes a partir de 1982; sin embargo, dicha crisis no puede atribuirse a la quiebra

² M. Rimez y L. Bendesky [2000: 434-489].

de un Estado de bienestar que en los hechos sólo quedó en proyecto y realizaciones parciales. Los problemas posteriores que los organismos de seguridad social para los trabajadores (IMSS e ISSSTE) enfrentaron fueron consecuencia y no causa de la crisis de los años ochenta. A pesar de ello, se intentó presentar la crisis como el resultado de un excesivo intervencionismo del Estado.

Las restricciones fiscales, exacerbadas por el ajuste económico de los años ochenta, provocaron la crisis del universalismo segmentado y precipitaron los primeros experimentos de focalización. El cambio se operó lentamente y puede afirmarse que entre 1982 y 1997 hubo una interesante evolución de las concepciones sobre la pobreza que condujo a la hegemonía de la vertiente más ortodoxa del pensamiento sobre la materia, la cual se impuso en la definición de las políticas sociales a partir de 1996.

En México ya existían algunos antecedentes en materia de combate a la pobreza. En 1968, en las postrimerías del desarrollo estabilizador, se creó el Programa Coordinador de Inversiones Públicas para el Medio Rural, que funcionó hasta 1970. Operó con la participación de seis dependencias federales que ejecutaban de manera conjunta obras de infraestructura y realizaban trabajos de promoción en las comunidades para lograr la cooperación de sus habitantes. Durante el sexenio de José López Portillo, Coplamar representó un esfuerzo importante por articular los esfuerzos gubernamentales contra la pobreza y por definir una metodología coherente para evaluar la magnitud del problema.

Sin embargo, fue al calor de la crisis que se decidió lanzar un gran programa de combate a la pobreza. En diciembre de 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad, que inició sus actividades con un esquema muy flexible tanto por la manera como se insertó en las instituciones, como por la forma en que definió sus acciones a partir de las demandas y necesidades surgidas de las comunidades.

A finales del gobierno de Salinas ya se habían alzado voces, incluso dentro del gobierno, que defendían la necesidad de una estrategia de combate a la pobreza mejor focalizada. Formalmente, Pronasol fue un programa focalizado, ya que estaba dirigido a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, pero en la práctica funcionó con criterios de focalización blandos y no explícitos. De ahí que se señalara la

necesidad de cuantificar la magnitud del problema, identificar sus determinantes y distinguir entre pobreza extrema y pobreza moderada.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se avanzó en una estrategia focalizada de combate a la pobreza a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Mediante un programa de transferencias monetarias, combinadas con prestaciones en especie, se pudo avanzar en el combate a la pobreza extrema. El programa continuó durante las administraciones de Vicente Fox, durante la cual cambió su nombre por el de Oportunidades, y de Felipe Calderón. La eficacia relativa del programa contrasta, sin embargo, con la ausencia de otro tipo de mecanismos que permita que la superación de la pobreza sea permanente y no se vea afectada por perturbaciones económicas, como la que se inició a fines de 2008 y que afecta a prácticamente todo el mundo.

México se encuentra en una fase prolongada de bajo crecimiento económico que contrasta con periodos previos. El sexenio de Vicente Fox arrojó un crecimiento promedio de 2.4% anual, inferior a los que obtuvieron los gobiernos de Zedillo (3.5%) y de Carlos Salinas (3.9%), lo cual implica que el crecimiento del primer sexenio de la alternancia fue el más discreto de los últimos 18 años. En una perspectiva más amplia puede apuntarse que el producto *per cápita* ha crecido, desde la crisis de 1982 hasta nuestros días, a una tasa promedio de 0.6% anual, que contrasta con el ritmo de expansión de 3.2% que el mismo indicador mostró entre 1940 y 1981.

Cuadro 1. Evolución del producto interno bruto *per cápita* para México, 2000-2006

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa de variación anual	5.0%	-1.8%	-0.7%	-0.2%	2.7%	1.6%	3.4%

Fuente: CEPAL, Anuarios estadísticos 2004 y 2006.

El bajo crecimiento ocurre en una sociedad con altos índices de pobreza. De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2006, 44.67 millones de personas se encontraban en situación de pobreza patrimonial —es decir, con un ingreso menor al necesario para cubrir las necesidades básicas de alimentación,

vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y alimentación—, mientras que 21.67 millones de mexicanos padecían pobreza de capacidades —esto es, su ingreso no alcanzaba para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación— y 14.42 millones se hallaban en una situación de pobreza alimentaria —que es el tipo de pobreza más extrema y se refiere a las personas cuyo ingreso nos les permite cubrir las necesidades de una canasta básica de alimentación.

Aunque la pobreza extrema, que en la medición adoptada por el gobierno federal correspondería a la pobreza alimentaria, se sitúa abrumadoramente en el ámbito rural, la mayor parte de la población en condición de pobreza (alimentaria, de capacidades o patrimonial) se localiza en el ámbito urbano, y el número tiende a incrementarse. Dos de cada tres personas que padecen la pobreza alimentaria viven en zonas rurales, pero la pobreza urbana, como muestra el cuadro 2, también se ha vuelto masiva y afecta a más de 23 millones de personas que radican en ciudades. Si consideramos que el principal programa de combate a la pobreza está dirigido a la población en situación de pobreza alimentaria, cabe preguntarnos cuáles serían los mecanismos más adecuados para atacar la pobreza urbana. Si se avanzara en la cobertura universal de determinados satisfactores básicos, se podría progresar significativamente si no en la erradicación, por lo menos en la contención de la pobreza urbana. Para erradicarla sería necesario recurrir a programas focalizados.

Cuadro 2. Indicadores de pobreza en México, 2006

<i>Tipo de pobreza</i>	<i>Nacional</i>		<i>Rural</i>		<i>Urbana</i>	
	<i>Porcentaje</i>	<i>Personas</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Personas</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Personas</i>
Alimentaria	13.8	14,428,436	24.5	9,433,570	7.5	1,994,866
Capacidades	20.7	21,657,375	32.7	12,613,471	13.6	9,043,904
Patrimonio	42.6	44,677,884	54.7	21,052,264	35.6	23,625,620

Fuente: Coneval.

En México la pobreza se suma a una ancestral y persistente desigualdad. Aun tomando en cuenta las deficiencias de las encuestas dispo-

nibles para captar la realidad de la distribución del ingreso en el país (pues los sectores de mayores ingresos no necesariamente son captados por la medición en tanto no llega a ser factible, por ejemplo, que esos hogares permitan el acceso del encuestador), la imagen que ofrece la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares que aplica el INEGI es contundente y muestra una notable persistencia a lo largo del tiempo (cuadro 3). De esta forma, por ejemplo, el ingreso promedio de una familia del decil superior equivale a 20 veces el de un hogar del primer decil. Un hogar pobre, entonces, tarda 20 años en ganar lo que una familia de altos ingresos consigue sólo en un año. Asimismo, 30% de los hogares más pobres reúne apenas 8.9% del total del ingreso, mientras que 30% de los hogares más ricos accede a 63% del ingreso total. Esta concentración constituye una seria limitación para impulsar el desarrollo del mercado interno y no podrá revertirse mediante políticas focalizadas de combate a la pobreza, que involucran un volumen muy reducido de recursos, sino a través de políticas fiscales y de gasto más progresivas, de las cuales las políticas focalizadas pueden ser un componente importante.

Cuadro 3. Participación en el ingreso corriente total por hogar (porcentaje e índice de Gini (2000-2006))

	2000	2002	2004	2005	2006
I	1.5%	1.7%	1.7%	1.6%	1.8%
II	2.7%	2.9%	2.9%	2.9%	3.1%
III	3.6%	3.9%	4.0%	3.9%	4.1%
IV	4.6%	4.9%	5.0%	4.9%	5.1%
V	5.7%	6.1%	6.0%	6.0%	6.2%
VI	7.1%	7.4%	7.4%	7.4%	7.5%
VII	8.9%	9.2%	9.1%	9.1%	9.2%
VIII	11.3%	11.8%	11.6%	11.7%	11.6%
IX	16.0%	16.4%	16.1%	16.0%	15.8%
X	38.6%	35.6%	36.2%	36.5%	35.7%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%
Índice de Gini	0.480	0.453	0.455	0.458	0.446

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2006.

Los datos recientes sobre la evolución de la concentración del ingreso en México permiten comprobar un leve aumento en la participación de los hogares pertenecientes a los cinco deciles más pobres. Sin embargo, la concentración aún es muy elevada y probablemente sea más alta de lo que revelan las cifras, ya que por lo general escapan de la encuesta los hogares con los ingresos más altos, sea por cuestiones metodológicas o por su renuencia a contestar la encuesta.

Es preciso, antes que nada, asumir la complejidad que implican tanto las políticas sociales como su objetivo: la reducción en el corto plazo y la erradicación en el largo de la pobreza de masas. La simplicidad buscada mediante la focalización generó resultados no deseados ni lineales, como lo muestran las diferentes evaluaciones realizadas, las voces y reclamos de los pobres y las lecciones que pueden extraerse al ubicar el tema en marcos más amplios de reflexión: uno de ellos, difícil pero inevitable, ya que tiene que ver con las vinculaciones y contradicciones entre desigualdad, pobreza y democracia, es el de capital social.

Las limitaciones de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, desvinculadas de estrategias de fomento económico y desarrollo regional, están a la vista. La mejora alcanzada en los niveles de salud y educación se traduce en ausencia de oportunidades de empleo bien remunerado, en frustración social y crecientes presiones migratorias, con las consiguientes tensiones que esto genera. Más aún, no parece precipitado afirmar que, en condiciones de crecimiento bajo o mediocre como las que han prevalecido en el último cuarto de siglo, el capital humano forjado mediante las políticas focalizadas encara una suerte de deterioro precoz que repercute sobre el conjunto de comunidades y familias originalmente beneficiadas. La pérdida de expectativas contamina regiones y grupos sociales enteros.

La evidencia de la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades constituye un argumento a favor de inscribir, una vez más, la discusión del tema en el contexto de una reflexión acerca del desarrollo en su sentido más amplio, que combine las dimensiones económica, social y cultural, y se haga cargo de que la globalización, pese a las tensiones y restricciones que genera, ofrece también una oportunidad

única para acortar las distancias que nos separan en todos los sentidos. Como sabemos, estas oportunidades no podrán aprovecharse sin una estrategia nacional que promueva el crecimiento y, a la vez, tienda a reforzar la cohesión social, o a recuperarla. Sin esta pareja de promoción económica y construcción social resulta difícil, si no imposible, acceder al banquete de la globalización. Sólo una visión de largo plazo para el crecimiento, junto con compromisos políticos de amplio espectro para superar la pobreza y disminuir la desigualdad, puede crear un clima de entendimientos sociales y reformas institucionales y de estructura que “produzcan” tiempo y le den al conflicto social y político que es inherente a los procesos de cambio profundo una perspectiva de concertación de mediano y largo plazos.

En este sentido, la CEPAL propone blindar el gasto social para mantenerlo a salvo de las oscilaciones del ciclo económico, de modo que los avances generados durante periodos de crecimiento no se disuelvan en los momentos de *shock* externo o desequilibrio inminente. Se requiere, por lo tanto, desvincular la política social de las fases descendentes del ciclo económico y afirmar una relación cada vez más estrecha con el crecimiento económico general. Hoy sabemos que la pobreza no se elimina con el simple crecimiento económico. Pero también sabemos que, en sociedades más o menos abiertas al mundo y con mercados consolidados o en expansión, sin un crecimiento alto y sostenido es muy difícil construir la ecuación básica entre distribución y acumulación que un desarrollo sostenido y modernizador demanda. Y en medio de estas exigencias se ubican las políticas para el desarrollo social, donde se resuelven día a día el conflicto distributivo y la asignación de los recursos públicos. En otras palabras: las políticas focalizadas, para tener éxito en la superación de la pobreza, requieren un crecimiento económico favorable que permita integrar a los sectores más pobres a los modernos circuitos de producción y de consumo mediante empleos bien remunerados o a través de un acceso real al crédito y la generación de un patrimonio reproducible.

En el caso de México, el éxito relativo de los programas focalizados no ha alcanzado por sí solo para superar la pobreza, al menos por tres razones. La primera es que si la tendencia de los últimos años se man-

tiene estable,³ llevará 22 años superar la pobreza extrema (alimentaria) y 78 erradicar cualquier tipo de pobreza. Y esto suponiendo que no haya crisis económicas u otras contingencias que nos alejen de la meta.

El segundo motivo por el cual los programas focalizados no serán suficientes para resolver el problema de la pobreza es la existencia, reconocida por todos los especialistas, de un núcleo de pobreza extrema irreductible que requiere medidas adicionales. Este núcleo de pobreza se localiza en las regiones más apartadas y su reproducción se debe a la ausencia de políticas de desarrollo regional capaces de reducir las brechas entre las regiones más desarrolladas y las más atrasadas del país, las cuales se han ampliado en los últimos años, y a la dispersión poblacional de los pobres rurales, que lejos de reducirse se ha incrementado en las últimas décadas. A esto se suma la secular distancia entre el campo y la ciudad en México. Si bien la desigualdad se expresa en forma similar en ambos ámbitos, lo hace sobre la base de una gran distancia entre los ingresos medios de la población rural y la urbana.

En ese sentido, aunque el anuncio en abril de 2008 de la Estrategia Vivir Mejor parecía predecir un avance fundamental en la integración de políticas y estrategias para la superación permanente de la pobreza a través de la concurrencia de los programas sociales, en los hechos no se ha advertido aún ningún cambio de fondo. La estrategia no ha superado el sesgo asistencialista de la política social actual, ni ha avanzado en desarrollar relaciones de complementariedad con programas de generación de empleo y apoyo a actividades productivas. Más aún, el país sigue sin tener una política de desarrollo regional que permita reducir las brechas de infraestructura y desarrollo que separan sus regiones más prósperas de las más pobres. En consecuencia, el programa microrregiones constituye una estrategia de mitigación del subdesarrollo, no de auténtico desarrollo regional. De persistir en este esquema de políticas, cualquier avance en la reducción de la pobreza será precario, los incentivos para emigrar se mantendrán elevados y la desigualdad entre grupos sociales y regiones continuará acrecentándose.

³ Lograr una reducción de 154 mil pobres alimentarios y de 128 mil pobres patrimoniales por año (promedio durante el sexenio de Vicente Fox)

¿UNIVERSALISMO BÁSICO CON FOCALIZACIÓN?

La focalización dio al combate a la pobreza una centralidad dentro de la política social de la que había carecido. La focalización permitió un avance significativo tanto en la medición de la pobreza como en la conceptualización del fenómeno y la identificación de sus determinantes. Pero también contribuyó a desvincular el combate a la pobreza de los programas de fomento productivo y desarrollo regional. El predominio de este enfoque reafirmó la subordinación de la política social a la económica.

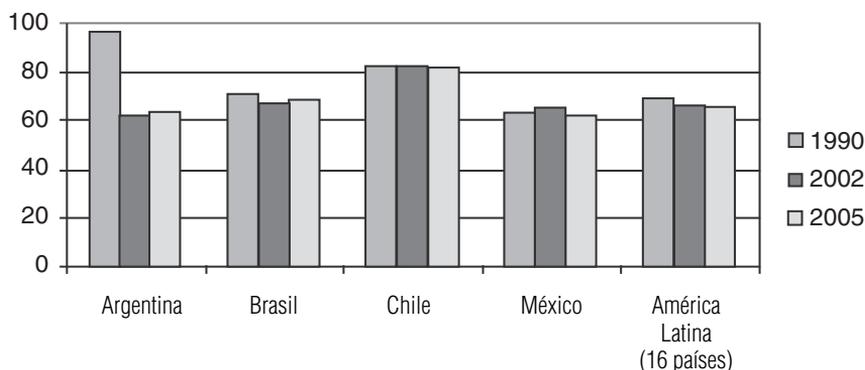
La focalización del combate a la pobreza hubiera sido el complemento adecuado de un sistema de seguridad social con cobertura universal, pero lo que se tenía era un universalismo segmentado en crisis. Las políticas focalizadas de combate a la pobreza coincidieron en el tiempo con el estancamiento en el crecimiento de la cobertura de los organismos de seguridad social para los trabajadores y la degradación de sus servicios de salud. La educación pública también se vio afectada durante los años del ajuste y aunque ha avanzado en cobertura en los niveles básico y medio, diversos estudios señalan importantes retrocesos en la calidad, además de que la cobertura de la educación media superior y superior aún es muy baja.

Las limitaciones de las políticas sociales instrumentadas en la última década y el avance en la consolidación de las instituciones democráticas en varios países han permitido replantear el tema del universalismo. Diversos autores han señalado la necesidad de un universalismo básico renovado, cuya justificación sería un conjunto de fallas del mercado que hace demasiado costosa la provisión privada de determinados bienes y servicios. Estos autores coinciden en la necesidad de alcanzar un universalismo básico, entendido como “una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos, que cumplan con estándares de calidad homogéneos, otorgados sobre la base de principios de ciudadanía”.⁴ En cambio, en América Latina las últimas dos déca-

⁴ E. Rezk [2006].

das se caracterizaron por el predominio de políticas focalizadas y por retrocesos en los avances de políticas de corte universalista, de manera destacada en los sistemas de seguridad social.

Gráfica 1. Cobertura de la seguridad social de los asalariados urbanos, 1990-2005 (porcentaje)



Los servicios públicos de salud no lograron proteger a la totalidad de la población, en parte por su dispersión, pero también por insuficiencias en la infraestructura, organización y financiamiento de los mismos. Para alcanzar una cobertura universal y hacer frente a los costos crecientes de la transición epidemiológica sería necesario un esfuerzo fiscal sin precedentes, que por el momento parece difícil de realizar. Sin embargo, en el muy corto plazo este esfuerzo será necesario incluso si se desea mantener los niveles actuales de gasto *per cápita* en términos reales, lo que en sí mismo sería catastrófico por la evolución de los costos de atención. Por lo que respecta a los sistemas de pensiones, en plena transición de sistemas de reparto a sistemas de cuentas individuales, además de que solamente amparan a una parte de la población, distan mucho de haber resuelto el problema no sólo de la cobertura, sino de la seguridad para los trabajadores que lleguen a la edad de retiro, como se ha señalado en otras oportunidades en este mismo seminario.

La evolución esperada de los principales pasivos contingentes por sí misma hace necesaria una reforma fiscal que permita elevar los ingresos tributarios del Estado mexicano, aun si se desea mantener los niveles actuales de gasto social y de inversión. Como lo señaló al inicio de la actual administración el secretario de Hacienda, se requiere un incremento de 3% del PIB en la recaudación para 2012 solamente si se quiere hacer frente a la evolución esperada de estos pasivos. Sin embargo, existe un amplio consenso sobre la necesidad de elevar el gasto social y la inversión pública, de tal forma que el esfuerzo por elevar la recaudación debería ser suficiente para garantizar la disponibilidad de recursos públicos a fin de incrementar el gasto en estos rubros.

No obstante, los pasivos contingentes que generarán mayores presiones sobre las finanzas públicas son los derivados de la crisis de los sistemas de seguro social limitado para los trabajadores, a pesar de la reducción que puedan significar las reformas realizadas en los casos del IMSS y más recientemente del ISSSTE. En los próximos años, el costo de la transición de los sistemas de pensiones del IMSS y el ISSSTE, el creciente déficit de los servicios de salud del IMSS y los pasivos del Instituto con sus trabajadores significarán presiones crecientes sobre las finanzas públicas que requerirán un volumen creciente de recursos fiscales para financiar rescates parciales de sistemas de seguro social limitado a los que no tiene acceso alrededor de la mitad de la población. De ahí que la solución más equitativa y eficiente en el largo plazo sea transitar a un sistema de salud pública financiado con ingresos fiscales generales.

La reforma de los sistemas de salud pública debe encaminarse hacia la reorganización definitiva de sus servicios para crear un auténtico sistema nacional de salud con cobertura universal. De mantenerse la segmentación de los servicios públicos de salud, persistirán los diferenciales de costos y calidad de los servicios que ofrecen, además de que su oferta no es homogénea. La dinámica de los mercados de trabajo no permite prever un repunte significativo del crecimiento del empleo en el sector formal y aún si fuera ese el caso, será muy difícil que un sector muy importante de la población que actualmente se ocupa en el sector informal trate de incorporarse a actividades del sector

formal, razón por la cual en el futuro será más eficiente administrar un sistema nacional de salud con cobertura universal y financiamiento público, condicionado por supuesto a una ampliación de los ingresos tributarios. Hasta ahora han prevalecido soluciones parciales como la creación del Seguro Popular de Salud, que en el corto plazo parecen las más baratas pero que, por las diferencias en los costos de atención y en la oferta de prestaciones de los distintos sistemas públicos de salud, generan costos mayores en el largo plazo y profundizan la brecha que existe en la calidad de la atención que los beneficiarios de los diferentes sistemas reciben.

La focalización del combate a la pobreza puede ser el complemento adecuado de un sistema de bienestar social con cobertura universal en materia de salud, educación, pensiones y otras prestaciones que deberán definirse a partir del esfuerzo fiscal que cada sociedad esté dispuesta a soportar. Pero la consolidación de la democracia y la superación de las principales restricciones al crecimiento pasan por combinar mayor carga fiscal con el pleno ejercicio de los derechos sociales, que a su vez implica la construcción de un universalismo básico que garantice un mínimo de satisfactores sociales para todos los mexicanos. Alcanzar este objetivo no es una tarea fácil, pero posponer un esfuerzo en la materia puede traducirse en mayores costos sociales y fiscales.

REFERENCIAS

- Acosta Silva, Adrián [2005], *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, México, Universidad de Guadalajara.
- Ayala Espino, José [2003], *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cetrángolo, Óscar y Juan Carlos Gómez Sabaini (comps.) [2006], *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL [1998], *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL [2005], *La protección social en América Latina y el Caribe: acceso, fi-*

- nanciamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Clavijo, Fernando (comp.) [2000], *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Katz, Isaac [1999], *La constitución y el desarrollo económico de México*, México, Cal y Arena.
- Lahera, Eugenio [1999], “El pacto fiscal en América Latina: una propuesta desde la CEPAL”, *Comercio Exterior*, Bancomext, México, vol. 49, núm. 6, junio.
- Molina, Carlos Gerardo [2006], *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta.
- OCDE [1999], *Estudio económico sobre México: 1998-1999*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Rezk, Ernesto [2006], “Desafíos de la viabilidad financiera”, Carlos Gerardo Molina (comp.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta.
- Rimez, Marc y León Bendesky [2000], “Dos decenios de política social: del universalismo segmentado a la focalización”, Fernando Clavijo (comp.), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 434-489.
- SHCP [2006], *Criterios de política económica*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

11. EXPERIENCIAS CONTEMPORÁNEAS DE NUEVAS Y VIEJAS OPCIONES PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Enrique Contreras Suárez¹

La opinión pública mexicana manifiesta una urgencia por discutir la naturaleza de las políticas sociales que se aplican en el país, dado que los avances logrados son insuficientes para alcanzar las Metas del Milenio, reducir el desmedido crecimiento de la gravedad y diversificación de “la cuestión social”, detener el imparable empeoramiento de la desigualdad económica, elevar la credibilidad de las instituciones públicas nacionales y regionales, y abatir los índices de pobreza y vulnerabilidad social. Esta urgencia es mayor ahora que se avecina una terrible crisis macroeconómica de inéditos efectos sociales y políticos.

Más que detenerse en señalar los defectos y virtudes de programas sociales nacionales particulares, este trabajo enfoca su interés en los grandes “tipos” de políticas sociales y sus articulaciones, con la intención de encontrar, en ejemplos tanto de otros países como de México, pistas que incrementen su eficiencia y eficacia programática y su legitimación política. El asistencialismo se critica fundamentalmente por su reducida escala de atención, la discrecionalidad y el clientelismo no competitivo con que opera. Los programas focalizados en la población en pobreza elevan la escolaridad de grandes contingentes de niños y la atención medicalizada masiva de las mujeres como contraprestación por las transferencias recibidas, pero no les ofrecen garantías ciudadanas, opciones laborales, productivas ni comunitarias que con

¹ Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. consuar@servidor.unam.mx

el esfuerzo individual y solidario les ayudarían a dejar su situación de pobreza. En ese sentido son reduccionistas.² Estos programas, dominantes durante las dos últimas décadas, excluyen a sectores sociales importantes en extremo pobres y a sectores socialmente vecinos con síntomas severos de vulnerabilidad social; no son electoralmente eficientes para los gobiernos en turno, pues se requieren coaliciones y alianzas políticas que no reciben apoyo cuando los beneficiarios son sólo los pobres, y tampoco abaten el clientelismo ni la dependencia paternalista de los estigmatizados programas con aspiraciones y discursos universalistas y ciudadanos pero carentes de garantías, de una amplia cobertura y de una elevada diversificación de beneficios.³ Los programas con una focalización individualista y militante no toleran como opción las acciones solidarias ministeriales de gobierno (de los llamados “programas normales”) sino que ignoran o entorpecen sus múltiples articulaciones, autodebilitándose y debilitando las acciones ministeriales. Pretenden, en cambio, articular prácticas favorables al

² Algunos ejemplos de estos programas son: Programa Familias/Jefes y Jefas de Hogar de Argentina; PANES de Uruguay, Bolsa Familia de Brasil, Progresía/Oportunidades de México, Familias en Acción de Colombia, Programa Puente de Chile y Bono de Desarrollo Humano de Ecuador. En el caso argentino, la contraprestación es que los desempleados se ocupen. Una de sus dificultades estriba en que la mitad de los beneficiarios no estaba ocupada antes del inicio del programa, en parte, por tratarse de jefas de familia.

³ “Las políticas universales se sustentan en el principio de la universalidad que establece los niveles de protección que la sociedad puede garantizar a todas las personas en cuanto ciudadanos, con independencia de su condición socioeconómica o de su capacidad de pago. En este sentido es inseparable del principio de solidaridad, según el cual el sistema de derechos y prestaciones es financiado por los miembros de la sociedad con aportes diferenciados proporcionales a su capacidad económica” [Sojo, 2007: 112].

En la realización de las políticas sociales más generosas figuran los derechos y las garantías. Estas últimas ofrecen una capacidad de regulación y control; son “herramientas que aseguran que un derecho efectivamente pueden ejercerse...para que los derechos no sean letras muerta sino exigibles, operables y ejecutables”. Las cartas de derechos de los usuarios se presentan en el paquete de prestaciones y sus garantías de oportunidad y de acceso se especifican adecuadamente y cuentan con repercusiones en la arquitectura del aseguramiento. Las prestaciones garantizadas pueden incluir algunas de alto costo, incluyen garantías de oportunidad, acceso, protección financiera y de calidad. La combinación de inversiones público-privadas resulta favorable al principio de solidaridad [Sojo, 2007: 127].

mercado y la desregulación (como la propuesta de usar los programas focalizados –remozados– para privatizar las pensiones de retiro, como en el *social risk management*, del Banco Mundial, comentado más adelante). Al mismo tiempo emerge de la propia experiencia gubernamental, de planteamientos académicos, un nuevo universalismo solidario, progresivo y basado en garantías ciudadanas, distinto al universalismo discursivo, autoritario y socialmente excluyente que dominó el desarrollo social antes de la década de 1980.

Las eventuales virtudes y defectos de las políticas sociales del nuevo universalismo solidario, progresivo y basado en garantías ciudadanas deben evaluarse tanto comparativamente con las virtudes y defectos de las políticas sociales asistencialistas y focalizadas en los más pobres⁴ como con la evolución de los sectores pobres de la población y los sectores ubicados por encima de la línea de pobreza, pues muchos de sus miembros se enfrentan a múltiples riesgos sociales y las políticas focalizadas pretenden que sea el mercado el que se los solucione, sin contar con garantías sociales efectivas, empleo digno ni ingreso estable. Esta tarea apenas comienza, en parte por la falta de estudios oportunos y también por la carencia de fondos para realizarlos. Un factor lamentablemente poco estudiado de estas comparaciones es el de la viabilidad financiera, aunque los éxitos de algunos ejemplos universalistas indican que la voluntad política es un factor por lo menos igual de importante que el financiero, y que los presupuestos unitarios relativos de los programas focalizados y los universalistas no son muy diferentes si se agrega a aquéllos el costo de la rígida selectividad, a la

⁴ Llamamos asistencialistas a los programas destinados a proteger a poblaciones socialmente vulnerables de riesgos inmediatos, por un breve tiempo, bajo variadas estrategias (caridad, asistencia pública, beneficencia, comedores, refugios), libres del escrutinio público, y sin que las personas beneficiadas adquieran derechos regulados por el Estado. La acción de estos programas contrasta con los programas de “previsión social” que, bajo la regulación y/o la administración del Estado, se dedican a enfrentar riesgos colectivos surgidos tempranamente con la urbanización e industrialización, como los accidentes laborales, las enfermedades profesionales, la discapacidad, la muerte y el desempleo, y que continúan evolucionando exitosamente como en la mayor parte de los países de la OCDE.

que aspiran. Aquí pensamos que un país no necesita ser rico para librar a su población del yugo del analfabetismo, el desempleo o las enfermedades propias de la pobreza.

Este trabajo considera los múltiples sentidos de la política social, las relaciones entre la pobreza, la vulnerabilidad y la asistencia social latinoamericana ligados al ajuste estructural como preámbulo de un repaso a algunas de las políticas sociales emergentes, como las debatidas en el seno de los sistemas del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y de la experiencia de algunos programas en los que, por iniciativas autocríticas nacionales, la recomendada focalización rígida no funcionó; continúa con la revisión de algunos programas de vocación universalista y solidaria, para terminar con un bosquejo (inicial) de algunas características generales de las políticas sociales universales que emergen como utopías realizables.⁵

LOS MÚLTIPLES SENTIDOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social posee varias dimensiones que se usan aislada o conjuntamente, característica que dificulta su definición y que se presta al debate. Las oportunidades de intervención de las agencias representantes de la sociedad pueden describirse por medio de niveles como el *económico institucional*, el *sociocultural* y el *político*. En el primero sobresale la figura del Estado como una entidad que facilita el bienestar a los individuos. El sociocultural incluye las formas organizativas comunitarias, como el fomento y cuidado de asociaciones de acción colectiva, estructuras familiares extendidas, solidaridades étnicas, que ejercen su influencia por canales informales, controlados por usos y costumbres. En el nivel político, la estructura de oportunidades es mediada por el voto, los sindicatos y los sistemas clientelares. Cada uno de

⁵ No incluimos la renta básica como opción universalista porque por el momento no contamos con reseñas de experiencias particulares, aunque se reconoce que sus principios morales, económicos y políticos cumplen con el criterio del universalismo.

estos niveles no se excluye mutuamente sino que sus efectos se agregan o restan en forma interrelacionada. Asimismo se distinguen nuevas y viejas estructuras de oportunidad que tampoco se excluyen entre sí sino que las nuevas estructuras se agregan a las viejas.

Es conveniente recordar las dimensiones de la política social utilizando como guía la propuesta de Sonia Fleury [1999: 5]: a) una dimensión valorativa fundada en el consenso social y que responde a orientaciones y normas para establecer prioridades y tomar decisiones; b) una dimensión sectorial basada en la lógica disciplinar que recorta las acciones gubernamentales, las de organizaciones voluntarias y las de empresas privadas; c) el cumplimiento de funciones estructurales tanto políticamente legitimadoras como económicamente funcionales a la acumulación de capital; d) procesos político institucionales y organizativos relativos a la toma de decisiones y a la identificación de problemas, al escalonamiento de prioridades, estrategias y asignación de recursos, y e) proceso histórico de formación de actores políticos y la dinámica por las disputas por el poder. En el presente ensayo se privilegian las dimensiones funcional y político-institucional y organizativa.

POBREZA, VULNERABILIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL LATINOAMERICANA POSAJUSTE ESTRUCTURAL

El concepto de vulnerabilidad social tiene un origen operacional ligado al análisis de las líneas de pobreza de ingresos. En su informe de 1994 sobre el panorama social de América Latina, la CEPAL [1994] agrega la vulnerabilidad social como medición complementaria a la desigualdad y la pobreza. Con la vulnerabilidad procura identificar grupos sociales aparentemente más proclives a llegar a la línea de pobreza o caer debajo de ella durante las recesiones y crisis económicas producidas de modo indirecto por el ajuste estructural. Se trata de una aportación al estudio de los efectos drásticos y no previstos de la globalización y que afectaron a sectores tradicionalmente “integrados”, es

decir, que gozaron de empleo decente, servicios básicos, transferencias económicas de bienes públicos y otras manifestaciones de la solidaridad y seguridad social durante ciertas etapas de su vida.

Originalmente, para la CEPAL los sectores vulnerables son aquellos hogares latinoamericanos que se ubican entre 0.9 y 1.25% de la línea de pobreza porque en este rango se localizaba entre 10 y 15% de los hogares de la región a principio de la última década. Con una metodología de dos mediciones en el tiempo, la CEPAL consigue distinguir el porcentaje de los hogares originalmente no pobres que habían sucumbido (o que habían empobrecido) y el porcentaje de hogares que había abandonado el sector de pobreza. *Después*, este concepto operacional se amplió más allá de las definiciones de la línea de pobreza para clasificar los ingresos y egresos de otros espacios de la distribución del ingreso (como un decil o un cuartil); es decir, para conformar una medida “vertical de la estructura social” y ya no una medida horizontal, al definirla no por los “atributos que son propios de una posición específica en un nivel determinado de la estructura social sino que atraviesan estos niveles”, con objeto de estudiar configuraciones sociales particulares con mayor vulnerabilidad, como grupos étnicos, de género o por tipo de ocupación o sector industrial, y desentrañar causas comunes [Filgueira, 1999: 153-154].

Hoy día, la vulnerabilidad puede definirse “como una predisposición a descender de cierto nivel de bienestar a causa de un conjunto negativo de atributos que actúan contra el logro de beneficios materiales (por ejemplo, ingresos, acceso a bienes y servicios o patrimonio) y simbólicos (por ejemplo *status*, reconocimiento, identidades compartidas)” [Filgueira, 1999: 154]. Se trata de riesgos disparados por algún acontecimiento o proceso reciente e identificado con anterioridad. Así, un agrupamiento de personas que comparten las mismas situaciones o características materiales y experimentan en el periodo un proceso de movilidad social descendente (un descenso social) es vulnerable frente a un mismo acontecimiento externo. Este concepto une la capacidad de personas individuales para movilizar recursos y la estructura de oportunidades de la sociedad, representada por el mercado, el empleo, el ingreso y el consumo, y, en el largo plazo, los factores de producción y los cambios tecnológicos.

En sentido estricto, la pobreza creciente de la América Latina parece no corresponder a una nueva vulnerabilidad, ya que antes de la década de 1980 los pobres ya estaban excluidos de satisfactores básicos institucionales, como la seguridad social. Lo que sí es nuevo es la creciente estrechez de oportunidades para movilizar recursos individuales y comunitarios, que hace variar los tipos de pobreza y los factores que la determinan.⁶

La visión crítica de las condiciones necesarias para la reproducción en el tiempo de las políticas sociales focalizadas que aquí se emprende considera el contraste entre las intenciones de sus creadores y su evolución, dividiéndolas en externas e internas, y las posibilidades de acumulación de efectos provenientes de las mismas políticas.⁷

Condiciones *externas* se refieren al entorno macroeconómico y macrosocial que las envuelven y pueden ejemplificarse mediante la evolución durante un decenio de los 10 procesos reunidos en el llamado Consenso de Washington, expuestos tanto en su formulación original como en su devenir autocrítico por el mismo John Williamson [2000] y comentadas, entre otros, por Stiglitz [2004]:⁸ 1) la disciplina fiscal se

⁶ Quizá la mayor debilidad del universalismo practicado con anterioridad a la década del 80 fue el divorcio entre el discurso y la cobertura real de sus políticas: estratificadas porque beneficiaron a estratos sociales relacionados directamente con proyectos de construcción de la nación (militares, empleados públicos, obreros industriales), particularmente visibles durante el proceso de sustitución de importaciones. Prometió pero no cumplió con sus promesas redistribuidoras, ampliando la cobertura hacia los trabajadores del sector informal y a los campesinos. Favoreció a una aristocracia obrera y el triunfo de un populismo de derecha. [Mkandawire, 2005].

⁷ “Planteo —afirma Filgueira [1999:157]— que la dicotomía de ‘viejas’ y ‘nuevas’ vulnerabilidades tiene importancia limitada en su capacidad para abordar de manera efectiva los temas planteados en este estudio. Las viejas vulnerabilidades no desaparecieron ni fueron reemplazadas por nuevas vulnerabilidades. Más bien, las viejas ofrecen la base sobre la cual se generan las nuevas. Esta combinación de lo viejo y lo nuevo engendra nuevas estructuras de vulnerabilidad”.

⁸ Las 10 reformas originales del Consenso de Washington en apoyo al desarrollo fueron las siguientes: 1) la disciplina fiscal, 2) el redireccionamiento de las prioridades del gasto público hacia campos que ofrecen tanto altos beneficios económicos como una mejor distribución del ingreso, típicamente atención primaria a la salud, educación básica e infraestructura material, 3) reforma fiscal, es decir: disminución de las

convirtió en supresión de impuestos para los empresarios y los ricos; 2) se abandonaron prácticas que redistribuían directamente el ingreso y se sustituyeron por programas focalizados para el fomento del capital humano entre los pobres con la esperanza de que reforzarían el efecto goteo del crecimiento económico; 3) la disciplina fiscal se transformó en prácticas monetaristas; 4) se aceleró el libre movimiento del capital sin cortapisas; 5) la liberación financiera llevó al colapso financiero y al uso de fondos fiscales para la eliminación de adeudos privados; 6) la desregulación se transformó en supresión de cualquier regulación, suplantando la planificación inducida e incluso dañando el ambiente; 7) la liberación de las tasas de interés condujo a la ausencia de crédito para la mayoría de las empresas pequeñas y medianas; 8) el respeto al régimen de propiedad privada suscitó movilizaciones violentas por parte de los grupos que se resistían local y regionalmente al avance de la economía de mercado, y 9) se buscó reducir el papel del Estado, pero no imponer el imperio del fundamentalismo mercantil. La irrefrenable avaricia de los intereses de las grandes empresas y el capital financiero, cobijada por el fundamentalismo de los organismos internacionales de financiamiento y la pusilanimidad de muchos de los gobiernos nacionales deslumbrados por la llegada de las inversiones extranjeras directas y sometidos a los poderes fácticos, condujo a bajas tasas de crecimiento económico, durante dos decenios, sin que se abatiera de modo significativo ni la pobreza ni la mala distribución del ingreso.

Casi al finalizar una tercera década, esos mismos factores han sumido en la recesión las economías nacionales de la región, ahora impulsada por la crisis financiera global que inició a principio de la década de 1990 en Estados Unidos y que fue silenciada infructuosamente. Los enterradores del fundamentalismo neoliberal han nacido de sus propias filas y madurado en ellas. Hoy se reconsidera el riesgo de las economías nacionales de frenarse por el subconsumo, pues la

tasas marginales y ampliación de la base gravable, 4) liberalización de los flujos de la inversión extranjera directa[...] 8) la privatización de las empresas del Estado, 9) desregulación como instrumento para abolir barreras públicas de entrada y salida, y 10) el aseguramiento de los derechos de propiedad.

clase obrera en su sentido amplio está dejando de comprar mercancías duraderas y sacrifica su consumo alimentario desde el inicio del presente siglo. (Para el ejemplo mexicano véase Hernández Laos [2006] y Contreras y Contreras [2008].) Es momento de revalorar las herencias de Keynes y de abandonar los restos del fundamentalismo neoliberal [Townsend, 2002].

Las reformas a las políticas sociales selectivas de los años 80, que también incluyen las condiciones *intranacionales* con miras a permitir su reproducción diversificada, integrada y participativa, no han corrido mejor suerte que las reformas planteadas a las condiciones nacionales: la descentralización, la asociación de inversiones públicas y privadas, y la coordinación interinstitucional.

- 1) La recomendada descentralización en la toma de decisiones, que debería beneficiar la toma de decisiones cercanas a las personas de parte de los municipios y entidades federativas, ha devenido en la emergencia de sátrapas locales carentes de autorregulación moral y política, de supervisión central oportuna y de un sentido nacional soberano al momento de negociar las concesiones de bienes y servicios básicos con las grandes corporaciones. Las transferencias condicionadas forman parte de los procesos de descentralización. El papel de los municipios en la gestión de las transferencias condicionadas ha llevado a variadas apreciaciones, a diferentes asociaciones entre el poder central y el descentralizado, y a diversos efectos en las economías locales (de Janvry *et al.*, citado por Sojo [2007: 126], Mkandawire [2005]). Así, la descentralización se puede convertir en un brazo más de la privatización y de la subrogación y el poder local arbitrario.
- 2) La recomendada asociación entre las acciones públicas y las privadas en pro del desarrollo social deviene en simple transferencia de infraestructura y recursos presupuestales a favor de la iniciativa privada y, en algunos casos, de ideologías e intereses particulares de ciertas corporaciones. El carácter público-privado de las inversiones no es garantía de mayor calidad, eficacia, eficiencia o equidad en ausencia de una adecuada regulación o de articulaciones

con los programas ministeriales tendientes al reforzamiento de la solidaridad [Sojo, 2007: 126]. En ambas caras, la pública y la privada, puede presentarse una selectividad adversa como la exclusión de sectores de alto riesgo y la baja rentabilidad de las inversiones. Incluso se ha llegado a incentivos perversos.

- 3) La recomendada elevación de la coordinación interinstitucional entre las entidades públicas tampoco se ha producido, con lo que el Estado es despojado de la facultad de reorientar acciones soberanas que no sean las dictadas por el mercado y, otra vez, por las grandes corporaciones. Si esto es cierto, estas condiciones necesarias intranacionales que envuelven a las políticas sociales se tornan más duras y riesgosas. En el trabajo de Contreras Suárez [2007] puede obtenerse una visión panorámica del mal funcionamiento de estas condiciones de reproducción intranacionales mexicanas, enfocada en la educación básica y la atención primaria a la salud.

Filgueira y Filgueira [2002: 127-128] opinan que “la descentralización, privatización y focalización no son la solución automática. Los mayores problemas no desaparecen con ellas y sus bases estructurales están ahora más presentes que antes”.

Existe un importante debate académico y burocrático acerca de la imposición de las recomendaciones de los organismos internacionales y las posibilidades nacionales de separarse de ellas. Aquí pensamos, con Filgueira [1999: 158-159, 167], que existen procesos y políticas sectoriales de origen globalizado que acarrearán más fácilmente efectos homogéneos que impiden la continuidad de políticas sociales de hechura nacional y facilitan la suplantación de controles que antes ejercían los Estados nacionales, como el del empleo, el mercado y la pobreza.⁹ Para

⁹ Hay suficiente evidencia del rígido condicionamiento del Banco Mundial a la ayuda alimentaria de países muy vulnerables, por lo que se justifica la necesidad de un Estado fuerte que atienda las nuevas demandas sociales nacidas parcialmente de la globalización. El campo de la seguridad alimentaria y los condicionamientos exigidos por los organismos internacionales de financiamiento es un buen ejemplo de los riesgos en que caen los Estados de los países en desarrollo con Estados débiles. Hay evidencias de que para recibir la ayuda alimentaria los países que no pueden importar por falta de

nosotros existen procesos y políticas sectoriales de origen demográfico, familiar y comunitario que aceleran efectos nacionales heterogéneos, algunos de los cuales son fuentes de reproducción de los hogares en pobreza, que podrían echar a andar sus capacidades de adaptación, solidaridad y reciprocidad bajo un enfoque universalista solidario, técnicamente innovador y soberano. Para otros analistas esto no es posible. Las crisis y las políticas macroeconómicas del ajuste estructural han ejercido efectos perversos sobre los procesos demográficos, familiares y comunitarios, negando así que los pobres tengan una capacidad infinita para el trabajo duro, consumir poco y pertenecer a redes de ayuda mutua; que la ayuda mutua y los sistemas de apoyo sean elementos naturales y estén siempre disponibles para que los pobres huyan de la pobreza, y que los pobres puedan continuar trabajando, migrando e interactuando entre ellos, apoyándose en sus redes de seguridad, sin importar la magnitud de las crisis económicas. Crece en consecuencia la posibilidad de causaciones acumulativas negativas en presencia de un marco de exclusión del empleo asalariado cuando se deterioran las opciones urbanas de la diversificación de empleos desempeñados por varios de los miembros del hogar y se reducen las opciones rurales de la diversificación de cultivos al derrumbarse los precios directos al productor de casi todos los productos agropecuarios. Si las condiciones económicas y sociales no mejoran de manera prolongada, tampoco se fortalece la organización social ni la de la familia y la comunidad. Antes bien, la debilitada organización interna y de las redes de solidaridad tradicionales vuelve más vulnerables los hogares cuando sobreviene una situación catastrófica o una crisis macroeconómica. El empobrecimiento repentino y la exclusión de las fuentes tradicionales de apoyo conducen al aislamiento social [González de la Rocha, 2003: 3, 25].

Existe efectivamente el riesgo de que en el diseño de políticas sociales se confundan los medios y los fines, y se privilegie el fortalecimiento

recursos económicos deben endeudarse y aceptar dichos condicionamientos. A ellos se les fuerza a desmercantilizar sectores como los “servicios” como el agua, la energía eléctrica, la educación, la aceptación de cultivos transgénicos, los gastos militares. Estos condicionamientos pueden influir en la reducción del gasto social. Véase también a Craig y Porter [2003].

del mercado –que para nosotros es en esencia un medio–, a expensas del cumplimiento de los fines sociales de alivio de las consecuencias de la pobreza y de cierta reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Por ejemplo, las privatizadas pensiones de retiro, una de las expresiones con mayor cobertura universal, han reforzado la captación de un importante ahorro de los trabajadores y han enriquecido a las compañías de seguros privadas y a los intermediarios financieros, pero no han conseguido disminuir la intensidad de la pobreza de ingreso entre los ancianos, que es más elevada que la observada en poblaciones más jóvenes. El retiro laboral digno no se ha liberado del yugo de las condiciones del empleo previo. Los veteranos del sector informal no gozan de una pensión digna ni de los necesarios servicios médicos y asistenciales (Consúltese más sobre la malograda intención mercantilizada de insertar las transferencias monetarias para los ancianos del programa Oportunidades —el Mecanismo de Ahorro para el Retiro, MAROP— en García Chávez [2008]).

El ahorro de los trabajadores en activo ha sido captado tanto por los seguros privados, como por los desmedidos intereses de los bancos de las tiendas departamentales y los intereses usureros de las tarjetas de crédito de la banca extranjera [Díaz, 2008; Acosta Córdova, 2008]. Las políticas para atender a los pobres están limitadas a las restricciones financieras, por lo que deben readecuarse con el ajuste estructural a opciones factibles. La restricción presupuestal aceptada por el focalismo minimalista proviene en parte del convencimiento de que gravar a los ricos no es posible ni conveniente. En la práctica este reto se resuelve en la mayoría de los países transfiriendo a los individuos y los hogares las situaciones de riesgo, mientras que la acción colectiva del gobierno se concentra en las personas extremadamente pobres [Tokman, 1999: 263]. Estas políticas gubernamentales, aunque crecen en cobertura social, muestran niveles de beneficio muy bajos y la calidad de los servicios es pobre.

Sin embargo, las adversas condiciones internacionales e intranacionales que envuelven a las posibilidades de políticas sociales, el sacrificio de los fines sociales por los mercantiles y la baja efectividad de las políticas sociales focalizadas y minimalistas, nos obligan a pensar con

urgencia en otros tipos de políticas sociales distintos, más solidarios e incluyentes. En seguida repasaremos algunas de las políticas sociales emergentes comenzando por las debatidas en el seno de los sistemas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo; continuaremos con los planteamientos de políticas sociales universales y las metas de ciertos programas universales latinoamericanos, para terminar con un bosquejo (inicial) de algunas características de las políticas sociales universales.¹⁰ Advertimos que nuestro interés no es mostrar con un sentido de exhaustividad este nuevo y esperanzador panorama del desarrollo social.

EL MANEJO SOCIAL DEL RIESGO COMO OPCIÓN DEL SISTEMA DEL BANCO MUNDIAL

Para esta opción, el riesgo es “la incertidumbre o incapacidad de predecir y que genera pérdidas en el bienestar social”. El riesgo incluye elementos predecibles (como las sequías estacionales) e impredecibles (como las crisis financieras y otros eventos catastróficos). Algunos riesgos, como la globalización, requieren manejos “proactivos” “para poder aprovechar las oportunidades en términos de desarrollo económico y reducción de la pobreza” [Holzmann y Jorgensen, 2003: 5]. Las “políticas económicas y el proceso de desarrollo” posteriores a las luchas anticoloniales del siglo xx introducen nuevos riesgos como la inflación, la devaluación, los cambios en los precios relativos inducidos por tecnologías o el comercio, el incumplimiento de programas sociales y los cambios en la tributación. Además, el propio proceso de desarrollo “puede incluir reasentamiento y degradación ambiental”,

¹⁰ Reconocemos el intenso debate que se presenta en diversas oficinas de ambos organismos internacionales en torno a las opciones del desarrollo social, y cuyos resultados no influyen necesariamente en las conservadoras reglas de operación de los programas recomendados a los países miembros. Igual de importante es el debate académico y burocrático que se produce en los países miembros y la conducción de sus acciones públicas nacionales, que pueden separarse significativamente de las recomendaciones de los organismos internacionales.

que contribuyen a un número creciente de catástrofes naturales. Entre las oportunidades de los mencionados procesos figuran “los frutos de las ventajas globales comparativas”, la eliminación de las principales restricciones al desarrollo por la vía de la innovación tecnológica, la apertura a la competición política y la posibilidad de exigir responsabilidad a los dirigentes, que permiten un mejor ejercicio del poder para segmentos cada vez más amplios de la población.

De ahí la importancia de la reacción activa de los afectados contra la dependencia paternal y contra la pasividad y el temor ante el riesgo, asistida por la dotación de infraestructura para elevar la cobertura y calidad de la escolaridad y la atención a la salud, y una profundización del aseguramiento privado.

Las funciones del manejo social del riesgo (MSR) son las siguientes: a) diagnosticar e influir en el consumo y la producción (generación) de los bienes y servicios importantes para enfrentar el riesgo; b) proteger la subsistencia básica de la población socialmente vulnerable a través de redes sociales; c) promover trampolines para que los pobres abandonen la pobreza y se fomente en ellos “la disposición para asumir riesgos”, se les dé voz y se “potencien sus capacidades para la creación de oportunidades” [Holzmann y Jorgensen, 2003: 2, 5]. El MSR consiste en eliminar los efectos de procesos que incrementan el riesgo y al mismo tiempo introducir incentivos que cambien el comportamiento individual, sobre todo de los pobres. Estos dos objetivos sólo pueden alcanzarse si intervienen activamente el Estado, los beneficiarios directos y otros actores significativos. Sin embargo, “cuando el sector público proporciona seguros contra el riesgo de perder los ingresos, esto puede mejorar el resultado ante una amplia variedad de riesgos pero también puede reducir los esfuerzos individuales (por ejemplo en la búsqueda de trabajo) o hacer que se asuman demasiados o muy pocos riesgos” [Holzmann y Jorgensen, 2003: 31].

Esas funciones constituyen un avance frente a las funciones minimalistas de la focalización rígida.¹¹ Aquéllas no se limitan a enfocarse

¹¹ Estas críticas del MSR al focalismo se centran en los siguientes puntos: 1) pone demasiado énfasis en el papel jugado por el sector público, por lo que deben reforzarse

en las poblaciones pobres o extremadamente pobres, sino que consideran las problemáticas de las poblaciones sujetas a riesgos para su bienestar, sin que las equipare a la manera de la previsión social y sin que se parta de la existencia y la defensa de derechos sociales. Al identificar la exclusión con la vulnerabilidad social, esta opción del MSR minimiza los aspectos jurídicos y normativos de la exclusión social, como el derecho a no ser discriminado, que pueden convertirse en obstáculos para el ejercicio real de los derechos políticos como la participación en el ejercicio del poder estatal, la libertad de asociación y el acceso a los derechos sociales. Con ello centran su atención estratégica no en los aspectos institucionales de la exclusión social, sino en la “medida” en que éstos deben o no manejarse; es decir, no niegan pero tampoco apoyan sin condiciones políticas más holísticas y activas que influyan en la estructura social de una economía, las cuales incluirían una visión ampliada de los instrumentos e instituciones que se usarán en el marco de la protección social, aun el concepto de “capital social” [Holzmann y Jorgensen, 2003: 27-28].

Los límites a acciones públicas más generosas dependen de cuestiones de distribución, como alcanzar la mayor uniformidad en el consumo, reducir los costos de los servicios informales y contribuir a reducir los costos de los servicios públicos; dependen de la disponibilidad de recursos fiscales, de la capacidad administrativa para que el Estado vigile con eficiencia, y del tipo de riesgo a cubrir. En las metas centrales del MSR se observa una preferencia por el uso de instrumentos de mer-

las inversiones privadas o las público-privadas; 2) pasa por alto los efectos potenciales de la protección social sobre el crecimiento económico, en especial los efectos escolares y el capital humano; 3) se preocupa fundamentalmente por los costos y gastos netos; 4) no se fija en los rasgos comunes de los diferentes instrumentos, por atender enfoques sectoriales, y 5) el diseño de los instrumentos tradicionales de combate a la pobreza ha sido poco eficiente, si bien facilita el acceso a la salud y la educación básica. No han contribuido a evitar la exclusión social, a evitar “mecanismos informales poco eficientes y poco equitativos” y han carecido de un apropiado equilibrio con “la prevención, mitigación y superación de eventos negativos del (MSR)”. En parte, esta falla de diseño obedece a que no se considera el concepto de vulnerabilidad, como una realidad que expone a las personas a riesgos y les permite escaso acceso a instrumentos adecuados [Holzmann y Jorgensen, 2003: 5].

cado, como las virtudes sobre los defectos del aseguramiento privado en los múltiples programas nacionales de pensiones de retiro que maneja el Banco Mundial [Holzmann, 2000]. Quizás un comentario de las metas centrales del MSR ayude a convencer al lector del lenguaje propio de las empresas aseguradoras y de la ambigüedad en que, según nosotros, se debate el MSR, en torno a las opciones de mercado y las desmercantilizadas.

- 1) Reducir la variabilidad del ingreso y el empleo de los hogares. Los hogares tienen dos opciones para aumentar el ingreso y mantener el empleo. Una es optar por estrategias que conserven ambos, invirtiendo los ahorros acumulados, recibiendo crédito, ajustando la oferta de trabajo de sus miembros, y/o mezclando sistemas de producción formales e informales para compartir riesgos. La otra tiene que ver con la uniformización del consumo del hogar. El MSR prefiere atender esta última por dos razones: una para no entorpecer la operación de los mercados por medios asistenciales contribuyendo a reducir los sacrificios a los hogares en la alimentación, en la escuela de los niños y en la atención a la salud de los miembros de los hogares, y la otra para que no se reduzca el gasto de inversión, los hogares se conformen con actividades de baja productividad y bajo riesgo o, peor aún, que se vuelvan dependientes habituales del asistencialismo y el clientelismo político.
- 2) Reducir el costo de los servicios informales. El tejido de redes de seguridad inmediatas a la vida cotidiana de las personas reúne características que Holzmann y Jorgensen asocian (negativamente) con la prestación de servicios informales: elevados costos de transacción, elevados costos de oportunidad encubiertos, formación de redes de seguridad y reciprocidad equilibrada. Sin embargo, no se somete a normas legales que la hagan obligatoria. Además los regalos mutuos pueden llegar a ser onerosos, lo que representa una sangría para el ingreso de los hogares. Los más pobres quedan excluidos de las redes informales. Estas redes son frágiles ante im-

pactos intensos y/o múltiples. Cuando falla la responsabilidad o se rompe una red, con frecuencia se recurre a estructuras de poder locales muchas veces opuestas al crecimiento. En cambio, los mecanismos de mercado mitigan riesgos como los contratos de seguros y la adquisición de activos. El crédito monetario privado ayuda a superar impactos una vez producidos. Un manejo adecuado y justo sólo puede realizarse con la vigilancia efectiva del Estado, aunque reconocen que esto es un asunto difícil y tardado. En cambio, sus argumentos a favor de los efectos socialmente positivos de las redes sociales informales son menos contundentes.

- 3) Reducir el costo de las prestaciones públicas. Nuestros autores piensan que la prevención social es una opción negada para los países en desarrollo porque resulta onerosa para los gobiernos y se presta fácilmente a corruptelas y a la burocratización, como en el caso de las pensiones de retiro para los ancianos [Holzmann y Jorgensen, 2003: 11]. La tributación progresiva a los ingresos es una medida redistributiva ajena a las consideraciones del manejo del riesgo. Las funciones gubernamentales que reconocen positivamente son:

- 1) ejecutar medidas de política para la prevención del riesgo, como la inversión en infraestructura, las medidas preventivas contra catástrofes naturales y de las crisis financieras, 2) facilitar el establecimiento de instituciones financieras de mercado, establecer el marco legal habilitador, asegurar su fiscalización y supervisión y contribuir a facilitar el flujo de información, 3) entregar instrumentos de manejo del riesgo en aquellas áreas en que el sector privado no funciona bien (por ejemplo el seguro de desempleo) o donde los individuos carecen de la información para cubrirse adecuadamente (miopía), 4) proporcionar redes de la protección social para superar los riesgos, como el cumplimiento de los derechos de propiedad y el respeto a las leyes laborales básicas, y 5) decretar la redistribución de ingresos si los resultados de mercado se consideran inaceptables desde el punto de vista del bienestar social [Holzmann y Jorgensen, 2003: 21-22].

EL UNIVERSALISMO BÁSICO COMO OPCIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

A principio del presente siglo en la región cunde la inconformidad ante la privatización de la provisión de servicios del sector público, la distorsionada descentralización en la distribución de los mismos y la eliminación de una política social guiada por fines colectivos y su sustitución por proyectos individuales. La opinión pública latinoamericana reconoce paulatinamente que esa opción es reduccionista y que, como cualquier reduccionismo, encierra un descrédito y una degradación de lo que se reduce. El verdadero propósito del focalismo reduccionista es la privatización y la negación sistemática de cualquier virtud del universalismo discursivo es su principal herramienta. Ahora la mayoría de las personas de la región debe financiar la abundancia de su seguridad social con su ahorro y cuentas individuales. Universalismo y focalismo reduccionista no son una falsa dicotomía; los principales promotores de este último han atacado el primero de manera autoritaria y militante, sin contar con las pruebas necesarias, utilizando básicamente el ensayo y el error, en apoyo del ajuste estructural [van de Walle, 1995].

Los promotores del universalismo básico (UB) sostienen que, en la práctica, la descentralización de la gestión pública ha diluido localmente las responsabilidades públicas al eliminar el papel protagónico que en aquélla le cabe al Estado y al privilegiar a los proveedores privados que se guían por la rentabilidad más que por ampliar coberturas y prestaciones solidarias a los más necesitados. Los proyectos individuales de provisión desconocen el valor de la parte activa del intercambio entre proveedor y usuario y no contribuyen a la construcción de comunidad y colectividad ni legitimidad estatal [Filgueira, Molina, Papadopoulos y Tobar, 2006: 27-29].

Un resultado de estas tendencias negativas es la segmentación y desarticulación de los sistemas de seguridad social en tres “pisos”: uno mínimo en calidad, diversificación y control estatal, sujeto a inestabilidades y clientelismos, que atiende a la población más pobre; un segundo piso dotado de mayor calidad, diversificación y control esta-

tal, ocupado por trabajadores del sector formal, cuyos beneficios son heterogéneos debido a la presión política que se ejerce por la vía el corporativismo, y un tercero administrado por entidades privadas que entregan servicios de mejor calidad a reducidas clientelas de elevado ingreso, y cuya racionalidad es la rentabilidad y la especulación financiera. Las entidades privadas presionan fuertemente a los gobiernos y parlamentos para extenderse sobre los otros pisos, acompañados de los intereses de las corporaciones transnacionales.

El UB se distingue del principio de selección de beneficiarios a través de la demostración individual de recursos, acciones ocasionales y compensatorias en lugar de garantías y derechos. Pero reconoce que aquella solución, de corto plazo, elevó la eficiencia en la entrega de servicios sociales y amplió su cobertura social frente a los programas estatales pseudo-universales pero coloreados por el corporativismo y el clientelismo. Reconoce que el gran reto de la política social alternativa estriba en elevar la eficiencia como lo hace el mercado, entregar servicios públicos con calidad, eficiencia y transparencia como no lo hace el mercado, y contribuir al fortalecimiento de la participación activa de ciudadanos demandantes, de la comunidad y de la legitimidad del Estado, como tampoco lo hace el mercado.

La esencia del UB se compone de una amplia “cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen como universal y que alcance a categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; que el Estado garantice el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad homogénea; y que ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales” [Filgueira, Molina, Papadopoulos y Tobar, 2006: 40]. La selección de estas últimas depende de condiciones políticas favorables al debate y la negociación. En dicha selección interviene la fuerza reguladora del Estado, la racionalidad técnica, la oportunidad (manifiesta a partir de necesidades del ciclo de vida de los hogares) y el surgimiento de nuevas necesidades.

Esta opción propone una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales que asegure, en el mediano plazo, el acceso a transferencias, servicios y productos con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre principios de ciudadanía y corresponsabilidad. En la

propuesta, las definiciones de ciudadanía y del conjunto de prestaciones básicas varían de acuerdo con las posibilidades y las definiciones propias de cada país así como de la construcción paulatina de un sistema de protección social de mayor alcance, mayor eficiencia y transferencia de los recursos públicos, y de que se fortalezca la capacidad del Estado para resolver las tensiones entre las demandas sociales y las restricciones fiscales.

La viabilidad financiera del UB puede verse beneficiada si se aseguran ciertas condiciones de política fiscal y tributaria: i) disminución drástica del gasto tributario; es decir de las exenciones y las exoneraciones fiscales, ii) mejoramiento cuantitativo y cualitativo de las administraciones tributarias (internas y aduaneras), iii) control efectivo de la evasión y elusión tributaria y ataque a la economía informal, iv) mejoramiento del perfil de ingresos tributarios e incorporación de bases impositivas, y v) mejoramiento de los recursos fiscales destinados a la gerencia de los programas [Filgueira, Molina, Papadopoulos y Tobar, 2006: 48].

LA COMPLEMENTARIEDAD COMO OPCIÓN PRONIVERSALISTA DE LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS

Los planteamientos reduccionistas sufren un desgaste en la década de 1990, como se mencionó más arriba. Gana conciencia respecto a que en la práctica la multidimensionalidad de la pobreza impone políticas integrales y heterogéneas e intervenciones diferenciadas que escapan al rígido diseño del focalismo minimalista. Las conductas condicionadas como corresponsabilidades producen efectos no planeados en las formas de integración familiar que afectan a sus miembros más vulnerables. Éste es el caso de los insuficientes montos otorgados, los gastos extraordinarios en transporte y seguridad física en que incurren las familias, o la aceptación de empleos degradantes que lejos de “empoderarlas”, como afirma el discurso dominante, las “desempodera”.

Sin embargo, algunos de los efectos no planeados, producidos por las conductas condicionadas, se pueden insertar ventajosamente en las ofertas de los programas ministeriales de educación, salud o empleo si se guían por perspectivas integrales que permitan a las personas beneficiadas hacer efectivos los derechos y las obligaciones exigidas por aquéllas, y contribuir a la universalidad y a salir de la pobreza. La universalidad puede alcanzarse de modo gradual si parte de coberturas socialmente significativas. En el caso del Programa Puente de Chile, de su presupuesto se transfieren recursos a los ministerios para que “atiendan poblaciones determinadas, seleccionadas previamente por este programa. La selectividad ejercida por el Puente determina inserciones estratégicas y complementarias con los programas ministeriales y no constituyen competencia alguna con ella. El programa brasileño de Bolsa Escuela también ha alcanzado acciones complementarias dotadas de una perspectiva integral” [Sojo, 2007: 121].

Algunas acciones ministeriales complementarias a los programas focalizados se guían por soluciones mercantiles y/o que perjudican los logros de programas ministeriales integrales, pero en el discurso aparentan guiarse por un universalismo gradual. El Mecanismo de Ahorro para el Retiro (MAROP) del programa mexicano Oportunidades pretendió trasladar la transferencia mínima concedida a los ancianos como pensión asistencial a miembros del programa a aseguradoras privadas sin alcanzar sus objetivos mercantiles, por lo que afortunadamente fue eliminado [García Chávez, 2008; Sojo, 2007: 126]. El antiguo y laureado programa de atención primaria a la salud y formación de paramédicas comunitarias que articula en forma virtuosa la atención médica tradicional y la medicina alópata institucional, el IMSS-Oportunidades (originalmente IMSS-Coplamar), está siendo atacado por las mismas autoridades del Instituto y por la Secretaría de Salud para sustituirlo por el programa Seguro Popular en Salud, un programa contributivo que centra su estrategia en la medicalización alópata pero que no dispone de los recursos materiales y humanos suficientes y de fácil acceso para los miembros de Oportunidades [Pérez Jiménez, 2007].

ACCESO UNIVERSAL CON GARANTÍAS EXPLÍCITAS (AUGE, 2006). UN PROGRAMA UNIVERSAL EN LA ATENCIÓN A LA SALUD DE LA POBLACIÓN CHILENA

La antípoda de las cuestionables acciones complementarias en la atención a la salud del programa mexicano Oportunidades la constituye el programa chileno AUGE, establecido por la ley núm. 19.966 como un derecho exigible desde el 1 de julio del año 2005. Garantiza a los pacientes reconocidos como AUGE un acceso a atenciones sin discriminación y oportuna, de calidad y con protección financiera.

Con el AUGE todos los beneficiarios de Fonasa (Fondo Nacional de Salud) podrán exigir:

- 1) Acceso: Es el derecho a recibir las prestaciones de salud que requieras, sin discriminación, ante cualquiera de los 40 problemas de salud garantizados.
- 2) Oportunidad en la atención: Es el derecho a recibir atención dentro de los plazos determinados, según lo establecido para cada una de los 40 problemas de salud garantizados en el AUGE.
- 3) Calidad: Es el derecho a recibir las prestaciones de salud en los establecimientos de la red asistencial pública y en los centros privados que tengan convenio vigente con Fonasa, bajo las condiciones técnicas requeridas para otorgarlas.
- 4) Protección financiera: es el derecho a que se tome en consideración el monto de los ingresos del afiliado para determinar el tope que deberá pagar por las prestaciones, asociadas a cualquiera de los 40 problemas de salud garantizados en el AUGE. El máximo a pagar alcanzará el 20% del arancel definido para tales efectos (Beneficiarios Tramo D).

Tienen acceso al AUGE todos los ciudadanos, los beneficiarios del Fondo Nacional de Salud y los de los ISAPRES, que son aseguradoras privadas:

El acceso para los beneficiarios de ISAPRE se da a través de la red que su institución aseguradora de salud haya definido. Si lo desea, puede cambiarse a Fonasa sin costo adicional. El acceso a los beneficiarios de Fonasa se da para todos los beneficiarios cotizantes (que destinan su 7% de sueldo a nuestra Institución) y los no cotizantes (carentes de recursos, beneficiarios de algún programa especial). La atención será

a través de la modalidad institucional. Esto es, en la red pública de establecimientos, donde los pacientes deberán ser derivados de acuerdo a su problema de salud y las necesidades de atención. Incluye traslado para casos especiales. La única excepción para entrar al AUGE, se da en los pacientes afiliados a instituciones de seguridad social de las fuerzas armadas y carabineros.

Trámites para tener derecho a las garantías del AUGE

Para la atención de cualquiera de los 40 problemas de salud contemplados en el AUGE, debe ingresar siempre a través del consultorio de atención primaria donde está inscrito. Si aún no está inscrito, puede hacerlo en el consultorio más cercano a su domicilio o al de su trabajo.

Una vez diagnosticado en el consultorio, el médico tratante definirá (según el problema de salud que sufra el beneficiario) si corresponde su atención en el mismo establecimiento, derivación a especialista, o tratamiento en otro establecimiento.

Observaciones y excepciones

Las enfermedades contempladas en el AUGE, y que hayan sido diagnosticadas antes de 01 de julio, están igualmente garantizadas por Fonasa.

Si se está tratando una enfermedad incluida en el AUGE con un médico o centro de salud privado, para tener el derecho a exigir las garantías del AUGE, debe acercarse a su consultorio de atención primaria donde está inscrito y pedir la hora para su atención. Lleve todos los exámenes que tenga, para colaborar con el diagnóstico que le realizará el médico del consultorio. Si éste lo estima necesario, le hará repetir dichos exámenes, para lo cual lo derivará al especialista correspondiente.

Los recién nacidos con diagnóstico de una enfermedad congénita tales como cardiopatías, disrafias de columna y fisura en el labio y/o en el paladar, tendrán derecho a ser atendidos en un hospital público, sin necesidad de ingresar a través de un consultorio de atención primaria.

Los pacientes que deban ingresar a un servicio de urgencia público o privado, afectados por una emergencia con riesgo vital, certificada por un médico del mismo servicio, tienen derecho a las garantías del AUGE cuando sean trasladados a un hospital público, después de encontrarse estabilizados.

Los pacientes que estén siendo atendidos en un centro de salud en convenio con Fonasa, para prestaciones del AUGE, y le ha sido diagnosticada una de las 25 enfermedades, podrán ser derivados directamente a un hospital público, sin necesidad de tener que ingresar por un consultorio de atención primaria.

Una evaluación del AUGE de un organismo de atención privada a la salud, realizada a los dos años de inaugurado, apunta al carácter gradual del programa, pues en el primer año de incluyeron 25 patologías, 15 en el segundo año, 16 en el tercero, aunque se tiene planeado llegar a 80 patologías para el 2010. En 2005 el costo del AUGE fue de 1000 millones de dólares. Las fuentes de financiamiento principales fueron un aumento temporal del IVA del 18 al 19 por ciento y el traspaso del presupuesto fiscal ya existente para la atención a las patologías. La demanda de servicios tanto de la entidad pública como de la entidad privada incorporadas por ley resultó superior a la estimada, seguramente porque con anterioridad el acceso a los servicios de salud estaba restringido por el déficit de ingreso de la población, lo que repercutió en un déficit en la inversión gubernamental para las instalaciones públicas y en una menor compra directa de servicios e insumos del sector privado. Este “auge” de servicios a su vez provocó quejas del sector privado y una baja en la calidad de los servicios (horas de espera y deficiencias en el servicio prestado), que han sido aprovechadas para atacar al AUGE en los medios de comunicación [Clínicas y entidades de salud privadas, 2207].

ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA LA TERCERA EDAD

Se vislumbran tres estrategias negativas para la tercera edad a fin de establecer prácticas universalistas diversificadas de mediano plazo: la ausencia o debilidad de una cultura de prevención de la salud y de una alimentación sana, la reducción de los costos colectivos al envejecimiento de la población y la reducción de una extrema dependencia de los ancianos de instituciones públicas especializadas. No obstante, es el contexto general, sistémico, el que determina las formas de integración entre estas alternativas negativas y lo que

puede ser una estrategia universalista y diversificada más generosa y elevada a la que nacional o regionalmente se pueda llegar. Puede ser que la complejidad de las paradojas de la tercera edad sea tan grande que deban unirse dos o más alternativas en una nueva creación colectiva.

- 1) Las justificaciones para una cultura de prevención provienen tanto de razones económicas como morales. Aunque en el corto plazo la carencia de una cultura de la salud y de una alimentación sana puede representar cierto ahorro público necesario para destinarlo a otros fines de la política económica o de la política social, como el pago del servicio de la deuda externa, la creación y renovación de la infraestructura o el mantenimiento de la pobreza dentro de límites políticamente aceptables, en el mediano plazo (una generación, por ejemplo) tal ahorro puede convertirse en un gasto extraordinario por la necesidad de atender “universalmente” con fondos públicos el conjunto de enfermedades crónico-degenerativas como la diabetes mellitus en la edad adulta o la osteoporosis en la tercera edad. Las principales razones de la elevada incidencia de esas enfermedades pueden girar en torno a la inoportuna atención médica curativa, la mala alimentación y las indeseables herencias intergeneracionales. La atención a la demanda creciente de la población de la tercera edad de servicios públicos eficientes para curar males derivados (diálisis, amputaciones, ceguera, etc.) resulta muy costosa, por la tecnología indispensable para las curaciones, en presencia de reducidos ingresos fiscales y familiares. Además la eficiencia de dichas curaciones puede resultar baja e inoportuna para ofrecer una aceptable calidad de vida a los ancianos.

Estos efectos nocivos para la calidad de vida y gravosos para la economía pública pueden acentuarse si la pobreza está ampliamente difundida, si las redes sociales protectoras son reducidas y si entre la población joven no se difunde una cultura que subraye el valor solidario, informador, rescatador de experiencias y políticamente cohesionador de las personas de la tercera edad.

El envejecimiento demográfico y la naturaleza de la transición epidemiológica son factores agravantes, lo mismo que la falta de capacidad de las familias para atender simultáneamente a ancianos, niños y discapacitados. Dichos motivos nocivos y gravosos pueden reducirse o paliarse en la medida en que universalmente se garanticen a las personas de la tercera edad pensiones de retiro; infraestructura física adecuada para que se capaciten, convivan, disfruten y se ejerciten físicamente, y la dotación de servicios personales que les atiendan en sus domicilios y traslados. La migración ecuatoriana a España, por ejemplo, ha conseguido cierta aceptación integradora gracias a que algunos de sus miembros se han ocupado de los ancianos españoles. Atender las necesidades y retos que detecta esta estrategia obligaría a no diseñar una estrategia para los adultos mayores desligada de una para la niñez, enmarcadas en la construcción de una cultura de la prevención que involucra a toda la sociedad.

- 2) La reducción de los costos colectivos por el envejecimiento de la población se guía por razones morales, económicas y políticas. Alcanzar la justicia y solidaridad entre las diferentes generaciones o entre las etapas de la vida de una generación es un valor que trasciende el presente y se inserta en la construcción cívica de una nación. La falta de equilibrio entre incentivos y responsabilidades, y entre ingresos y recursos y gastos y costos entre la generación reinante y la generación descendente puede llevar a rupturas económicas y políticas severas. Los ciclos económicos y el mercado en general pueden decidir algunos de los resultados colectivos posibles, del mismo modo que en términos individuales la acumulación de recursos durante la vida laboral activa decide la naturaleza del retiro. Pero una de las funciones de una estrategia alternativa de la política social consiste precisamente en reducir la influencia del mercado tanto en términos colectivos e individuales como en términos objetivos y subjetivos. En consecuencia, la suerte económica de las personas de la tercera edad está ligada a la suerte de la población económicamente activa y las políticas sociales para la tercera edad deben apreciarse mediante la comparación de los

diferentes subsistemas, sus potencialidades y debilidades, dentro de una visión sistémica.

Una estrategia universalista no diversificada para la tercera edad puede consistir en transferir recursos fiscales para otorgar pensiones mínimas a todos los ancianos, en particular a los socialmente vulnerables en ingresos y recursos acumulados. Esta acción beneficia de inmediato y de sobremanera a las mujeres, porque su capacidad para acumular recursos durante su vida activa es menor y dependen de reglas y reglamentos pensados para los varones. Esa estrategia es más aceptable como sustituta en países con sistemas de seguridad social y pensiones de retiro débiles y residuales que en países con sistemas consolidados y generosos, por la oposición política que su suplantación generaría [Myles, 2002]. Sin embargo, el otorgamiento de pensiones mínimas a todos los ancianos puede complementar, como subsistema, a otras estrategias como las privadas y las institucionales para los obreros del sector formal, procurando evitar la duplicación de beneficiarios en aras de alcanzar la justicia intergeneracional. Cada subsistema puede evolucionar hacia un universalismo diversificado mediante el intercambio de experiencias, con lo que se reduciría la segmentación institucional del sistema en su conjunto. El financiamiento de las pensiones de retiro con fondos públicos es un factor no resuelto para la hacienda pública cuando ésta se vuelve presa de la crisis fiscal, de una reducida capacidad recaudatoria y de una reducida capacidad de gasto. No obstante, muchas veces de su costo total no se descuenta, en el mediano plazo, el ahorro potencial representado por una cultura de la prevención y por un menor uso de costosos tratamientos médicos.

- 3) La extrema dependencia de los ancianos de instituciones públicas tiene su origen fundamentalmente en acciones de responsabilidad estatal que requieren ajustes de corto plazo [Townsend, 2006: 161, 177]. Es posible que esta dependencia extrema surja de buena fe, al entregar protección a personas de la tercera edad sin considerar sus necesidades para integrarse al mercado laboral y gozar de los beneficios de las redes sociales de protección

personalmente insustituibles. Si la estrategia anterior responde a las carencias de protección y al deseo de conseguir una justicia intergeneracional, esta tercera estrategia surge como un exceso y por una mala comprensión de las capacidades de las personas. Con frecuencia dicha dependencia de los ancianos propicia la violación de sus derechos humanos en escenarios tan diversos como el mercado laboral, las instituciones hospitalarias y residenciales, y los programas asistenciales. La reducción de la dependencia facilita una mejoría en el uso de presupuestos escasos y fomenta la participación activa de otros actores sociales importantes que cumplen la tarea de subsanar desviaciones programáticas e ineficiencias.

Los efectos negativos de la extrema dependencia de los ancianos de las instituciones especializadas representan costos económicos extraordinarios y recrean estructuras de poder autoritarias y represivas. Los ancianos se vuelven políticamente sensibles en la medida en que se violan derechos humanos y la opinión pública se va percatando de su suerte cuando ingresan a las instituciones especializadas. Estos efectos entran en oposición con la evidencia europea y estadounidense de que, a la edad de su retiro, los ancianos disponen de la “capacidad y el deseo para desempeñar ocupaciones productivas, para participar en el autocuidado, para participar en el intercambio de servicios y cuando participan en las relaciones sociales familiares relativamente fuertes” [Townsend, 1980]. Esta dependencia de los ancianos y la creciente oposición entre sus deseos y capacidades, los efectos negativos del régimen institucional dominante y opresivo, y las raíces estructurales del retiro laboral anticipado y obligatorio, permiten plantear que el rígido control ejercido institucionalmente sobre ellos ancianos resulta innecesario y que se requiere plantear alternativas organizativas, como aquéllas en las que participan con un rumbo universalista y proactivo las familias, y las cooperativas de voluntarios. Las evidencias de países en desarrollo también apuntan a la amplia existencia de capacidades y deseos de participación de los ancianos a ciertas edades relativamente

avanzadas, aunque la cobertura de instituciones de asistencia y de pensiones de retiro es más reducida, por lo que se abre la posibilidad de investigar e intervenir en otros espacios sociales no regulados donde los ancianos socializan.

EL PROGRAMA UNIVERSAL DE ATENCIÓN A LOS ADULTOS MAYORES EN EL DISTRITO FEDERAL, MÉXICO

La administración del gobierno del Distrito Federal 2000-2003, controlada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de oposición, en el apartado de “progreso con justicia” de su programa de gobierno se propone “establecer una política de desarrollo social dirigida a combatir el rezago social, mejorar la calidad de vida de los grupos más desprotegidos de la ciudad e incrementar su capacidad para intervenir en la determinación de políticas y programas en su beneficio” [Berrios, 2006: 466]. La universalidad de los programas sociales del gobierno del Distrito Federal es entendida como el ejercicio de derechos básicos y se debe manifestar a través de la ampliación de su cobertura, de la participación activa de los demandantes en las distintas fases de la hechura de los programas y de la descentralización en la toma de decisiones [Moreno, 2006; Escobar, 2006].

Los objetivos del desarrollo social de la ciudad capital se concretan en un programa con focalización territorial llamado Programa Integrado Territorial (PIT), compuesto por 13 subprogramas (El PIT abarca más de 1 300 unidades territoriales): 1) subsidio directo a adultos mayores (de 70 años de edad), 2) becas a personas con discapacidad, 3) desayunos escolares, 4) microcréditos para actividades productivas, 5) becas para niños y niñas en situación de vulnerabilidad, 6) créditos para la ampliación y mejoramiento de la vivienda, 7) mantenimiento de unidades habitacionales de interés social, 8) estancias infantiles para madres trabajadoras y jefas de familia, 9) becas para la capacitación de adultos desempleados (entre 40 y 55 años de edad), 10) apoyo al desarrollo rural, 11) prevención del delito por

medio de la participación barrial, 12) construcción y mantenimiento de escuelas, y 13) apoyo a mercados públicos.¹² En términos de presupuesto, entre 2001 y 2002 se dio preferencia a los subprogramas relacionados con las transferencias a los adultos mayores, a los créditos para la vivienda y al mantenimiento de unidades habitacionales. En 2003 se agregaron a los programas preferidos los de alimentación y salud. El subprograma de becas a adultos mayores abarcó a 200 000 personas en 2001 y a 250 000 en 2002. El programa de adultos mayores representa 45% del PIT en 2001, 46% en 2002 y 56% en 2003 [Moreno, 2006: 483].

Si bien la cobertura de este programa es amplia, la diversificación no. La atención a la salud no se enlaza de manera sistemática. Las actividades recreativas reciben una mayor atención de parte de los funcionarios. Persiste la pobreza en muchas personas de la tercera edad. La participación activa de los demandantes en la hechura del programa aún no se consigue, en parte porque la descentralización administrativa es débil y en parte porque no se ha contribuido a la organización de los adultos mayores. Sin embargo, es elevada la posibilidad de que en un futuro el programa se descentralice y se fomente seriamente la participación activa, dada la legitimidad gozada por las autoridades capitalinas del PRD, que ganaron las elecciones políticas locales por tercera ocasión consecutiva. En cambio, la confianza de los demandantes en el programa es grande. Los adultos mayores becados reciben el reconocimiento de sus familias. Prueba de ello es el apoyo político electoral y la respuesta a las manifestaciones de apoyo que el jefe de gobierno y el PRD han recibido. Este apoyo no pasa inadvertido para el gobierno federal, el cual ha instrumentado un subprograma de adultos mayores entre las familias beneficiarias del programa Oportunidades, en clara imitación del programa del PRD.

¹² En su programa de gobierno 2000-2003 se mencionan como instrumentos de la política social, adicionalmente: la distribución de libros de texto escolares gratuitos, los mecanismos de colaboración a nivel central, delegacional y vecinal, y los fondos de coinversión. De la lista, en 2002, los últimos tres fueron asignados a otro programa. Y se adiciona un subprograma de apoyo a los niños compradores de leche rehidratada de vaca.

LA COORDINACIÓN ABIERTA EN LAS POLÍTICAS SOCIALES PROACTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Idealmente las acciones públicas llegan escenarios ciudadanos activos como en la Unión Europea de la actualidad, “donde las personas son activas”; es decir, “ciudadanos que participan en las corrientes de la vida social y económica” [Vandenbroucke, 2002: ix]. En esta versión europea, llamada de “coordinación abierta”, se preserva la protección de poblaciones socialmente vulnerables, es decir, que no pueden participar activamente por sí mismas, y se invierte en las personas como parte de un proceso retroalimentado de planeación, examen, comparación y ajuste de políticas sociales de los Estados miembros, basado en la fijación de objetivos comunes [Vandenbroucke, 2002: viii]. La responsabilidad, la eficiencia y la inteligencia para adaptar dinámicamente la política social a las exigencias de la competitividad comercial son valores constitutivos de esta coordinación. La globalización del mercado, la filiación a políticas del ajuste estructural así como el afianzamiento de instrumentos de derechos humanos han cambiado la naturaleza del problema y volcado la nueva solución hacia situaciones de equilibrio entre el mercado, el respeto a los derechos humanos y la aceptación política.

UNA CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES UNIVERSALES

En este trabajo se han expuesto algunos ejemplos de políticas sociales y estrategias emergentes dentro de un marco de las utopías realizables, desde las ambiguas y graduales hasta las radicales. A continuación haremos un recuento de las características generales propiciadoras de la universalidad como opción que garantiza a las personas niveles de protección en cuanto a ciudadanos con independencia de su condición socioeconómica o su capacidad de pago.

Focalismo y universalismo son procesos constructivos cuyas bases deben evaluarse en forma periódica. Del focalismo debe observar-

se su seria capacidad para complementar el universalismo. Del universalismo debe ponerse a prueba constantemente sus capacidades redistribuidora y de agregar nuevos beneficios, la especificación de nuevos criterios de elegibilidad y el equilibrio que alcance entre los beneficios a la población y su aportación al mercado y las políticas macroeconómicas.

Una característica necesaria pero no suficiente que una política social capaz de transformar significativamente una realidad social determinada debe cumplir es una cobertura social amplia. Sin embargo, dicha cobertura debe calificarse de acuerdo con la ideología dominante, el sector social mayoritario, su capacidad para enfrentar activamente el proceso de exclusión social, su capacidad para mantener la misma calidad de los servicios prestados que otros sectores sociales mejor atendidos con anterioridad y con su contribución al mantenimiento de la cohesión o integración social.

- 1) Alcanzar una cobertura amplia puede o no remitirse directamente a permitir un derecho universal y puede o no proveerla de modo exclusivo el Estado. En las acciones públicas encaminadas a reformar la política social, la ideología profesada por el gobernante y/o su partido cuenta, y mucho, al momento de decidir si la instancia proveedora de los servicios a prestar o si la empresa que recibe los beneficios económicos es sistemáticamente una empresa privada o una empresa pública. Y al cabo de un tiempo posterior a dicha reforma, se puede detectar si la empresa privada aún es nacional o ya pasó a manos de una corporación transnacional como parte de un proceso de centralización del capital o de la globalización al estilo neoliberal. Así, la naturaleza del capital imprime su sello a la ideología dominante, y ésta la transmite a las reformas de la política social y sus conceptos constituyentes. Por ejemplo, la "focalización de los actuales programas de combate a la pobreza tiene un tinte minimalista y reduccionista que no tenía en los programas sociales anteriores a la década del ochenta, en que se seleccionaba a la población a ser atendida por criterios geográficos y/o por la

marginalidad social imperante” [Sojo, 1990]. La cobertura social amplia significa por lo menos permitir el acceso a un porcentaje de población políticamente aceptable, de acuerdo con un contexto institucional dado.

- 2) El sector de la sociedad a alcanzar con los programas sociales queda definido parcialmente por el peso político de los intereses dominantes. La capacidad de ejercer presiones políticas determina la magnitud de los beneficios programáticos a recibir. Esto era así en las políticas del universalismo discursivo, del focalismo reduccionista y de la complementariedad de éste, de estilo universalista. Idealmente los sectores de la sociedad más problemáticos tienen que ver con el sector laboral informal, con los hogares en extrema pobreza de ingreso y con los hogares excluidos de programas asistenciales tradicionales. Un gobierno políticamente fuerte resiste con más facilidad las presiones de los “poderes fácticos” y de los trabajadores movilizadas; uno débil, no.
- 3) Los programas sociales se acercan al modelo de atención universal cuando alcanzan una amplia cobertura de los sectores socialmente excluidos y vulnerables, aunque no contribuyan de modo explícito a alcanzar la ciudadanía social. Éste es el caso de la escolaridad básica, la atención primaria a la salud humana y las pensiones de retiro dotadas con un monto mínimo, aunque la calidad alcanzada por las dos primeras sea generalmente baja, lo mismo que la cobertura poblacional de las últimas.
- 4) La capacidad de lucha de una política social universalista contra la exclusión social puede consistir en enfrentar de manera exitosa la vulnerabilidad social, lo que ya es un objetivo más amplio que la lucha contra la pobreza extrema puesto que toma en cuenta la reducción o eliminación de ciertos riesgos sociales que atacan a sectores más vastos que los de la extrema pobreza. No es necesario identificar vulnerabilidad con exclusión, aunque existan instrumentos que pueden atacar la vulnerabilidad social y contribuir a que la exclusión disminuya porque se borran uno o varios factores de la discriminación y de la segregación jurídica y normativa. Así ha ocurrido en contextos latinoamericanos (ve-

nezolanos, nicaragüenses, bolivianos) en los que el exitoso programa cubano de alfabetización (universal) ha permitido reducir la discriminación que sufrían los indios, mujeres y otros sectores por serlo y porque eran ignorantes. Existen algunos procesos de la exclusión social que trascienden la vulnerabilidad y que por corresponder a los arreglos institucionales son más resistentes que los de la vulnerabilidad social. Tienen sus raíces en la discriminación racial y étnica, en la desigualdad de género y en la discriminación política, entre otros factores. Es importante señalar la contribución positiva que algunas políticas universales han alcanzado a su reducción.

- 5) Los fines de una política social sostenible en el tiempo y en términos sociales. La cobertura social amplia es insuficiente para cumplir con las características de una política social universal. Esta reducción de beneficios se da de manera típica entre la población con menos recursos, pues muchas de sus acciones públicas carecen de una rentabilidad económica atractiva para las empresas privadas participantes o para las empresas privadas que desean desmercantilizar ciertas áreas del desarrollo social mediante esquemas mixtos de inversión. Estas empresas realizan por un tiempo corto acciones para los sectores más necesitados, pero con oportunidad practican el “descreme social”, abandonan sus acciones entre los sectores más necesitados y procuran que sea el Estado quien los atienda, con la consecuente ampliación de la variabilidad en la distribución de los ingresos y los beneficios en toda la sociedad. Uno de los objetivos ideales de una política social de corte universal es conseguir que los beneficios lleguen a los más necesitados por un tiempo suficiente para que ellos mismos participen activamente en la solución de problemas que les proporcione recursos para subsistir y seguridad en sus acciones, y que se integren con confianza a las instituciones públicas.

Ciertos programas que protegen el ingreso de los sectores más necesitados se estructuran de manera que el beneficio para las personas individuales sea lo más breve posible. Su diseño incluye características estigmatizadoras, cargadas con correspon-

bilidades ajenas al logro del objetivo ideal anterior, orientándose a la elevación de la rentabilidad de empresas privadas, para lo cual sirve la obligación de que los pobres no dejen de trabajar y mantengan la esperanza en que el progreso colectivo les beneficiará.

- 6) La calidad de los servicios prestados es otra característica de las políticas sociales universales. Mantener en el tiempo una elevada calidad de los servicios prestados puede ser una meta de estas políticas. Esta meta tiene que ver con la integralidad o complementariedad de las acciones, con las posibilidades de una eficiente coordinación interinstitucional y, en consecuencia, con una reducción de la variabilidad en la calidad de los servicios prestados en toda la sociedad. Alcanzar una calidad relativamente homogénea contribuye a reducir brechas y exclusiones sociales, cuyas raíces históricas pueden ser muy profundas.
- 7) Un contenido democrático en el ejercicio de las políticas sociales es un medio idóneo para alcanzar la integración social y política. La integración o cohesión social interna de las comunidades se ha fragmentado en los últimos años y ello ha dado como resultado el abandono de las acciones solidarias y el incremento de los conflictos sociopolíticos, que se pueden agregar a otros factores estructurales igualmente conflictivos, como los relacionados con el ajuste estructural y los conflictos de interés, los cuales requieren compensaciones políticas con el fin de que este último tipo de conflictos no se agregue a aquél. Esta característica puede ser políticamente aceptada como un fin a alcanzar y no convertirse en un “marco estable de incentivos” como el que ofrece una política de Estado más que una política de gobierno [Filgueira, Molina, Papadopoulos y Tobar, 2006: 11].

El ejercicio democrático de las políticas cumple mejor aún su cometido de alcanzar la integración sociopolítica si los programas están dotados de una calidad aceptable en la oferta de bienes y servicios, y si se propone contribuir a realizar la ciudadanía social activa.

La CEPAL [2000: 80-87] planteó con anticipación cinco principios rectores de la política social para la región: universalidad, solidaridad, eficiencia, equivalencia e integralidad. Para esta institución, la focalización es sólo un instrumento complementario “que hace más eficaz la universalización de los programas sociales”.

REFERENCIAS

- Acosta Córdova, Carlos [2008], “El festín de la banca”, *Proceso*, vol. 1676, México, diciembre, pp. 27-29.
- AUGE [2006], Guía informativa del Acceso Universal con Garantías Explícitas, documento en línea.
- Berrios, Pilar [2006], “DESC y política social en el DF”, Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez (coords.), *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, CEIICH-UNAM, UAM-A, UACM, INAH, Plaza y Valdés, pp. 465-478.
- Castel, Robert [1998], “La lógica de la exclusión”, Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (coords.) *Todos entran*, Bogotá, UNICEF, Santillana, pp. 119-160.
- CEPAL [1994], *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL [2000], *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Clínicas y entidades de salud privadas, A.C. [2007], *Informe de coyuntura. Régimen GES: lo planificado y lo real*, Santiago de Chile, septiembre, en http://www.clinicasdechile.cl/Informe_GES.pdf.
- Contreras Suárez, Enrique [2007], “Estado, mercado y territorio en México a comienzos del siglo XXI”, José Luis Calva (coord.), *Agenda para el desarrollo: políticas de desarrollo regional*, México, Porrúa, IIEC-UNAM, Cámara de Diputados, vol. 13, pp. 138-162.
- Contreras Suárez, Enrique y Felipe Contreras Molotla [2007], “El consumo de alimentos básicos en los hogares de México, 2000-2005”, en *Revista de Investigación Social*, año III, núm. 4, verano, pp. 97-109.
- Craig, David y Dough Porter [2003], “Poverty reduction strategic papers: a new convergence”, *World Development*, vol. 31, núm. 1, enero, pp. 53-69.
- Díaz G., Pedro [2008], “Los nuevos usureros de México”, *Emeequis*, núm. 149, 8 de diciembre, pp. 30-41.

- Escobar, Saúl [2006], “Una política laboral para la Ciudad de México”, Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez (coords.), *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, CEIICH-UNAM, UAM-A, UACM, INAH, Plaza y Valdés, pp. 487-494.
- Filgueira, Carlos H. [1999], “Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades”, Víctor Emil Tokman y Guillermo O’Donnell (comps.) *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Barcelona, México, Paidós, pp. 147-169.
- Filgueira, Carlos y Fernando Filgueira [2002], “Models of redistribution and strategies of capitalism: the limits of transferability”, Evelyn Huber (ed.), *Models of capitalism. Lessons for Latinamerica*, Pennsylvania, Universidad de Pennsylvania.
- Filgueira, Fernando, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadopoulos y Federico Tobar [2006] “Universalismo básico”, Carlos Gerardo Molina (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington DC, BID, Editorial Planeta.
- Fleury, Sonia [1999], “Políticas sociales y ciudadanía”, material del curso Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, INDES-BID, documento en línea, junio 2000, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales11.pdf>.
- García Chávez, Leandro Román [2008], “Los sistemas de pensiones en México. Las reformas a los sistemas públicos de pensiones. El caso del IMSS y el ISSSTE, el nuevo sistema de ahorro para el retiro (SAR) y las alternativas de universalidad para adultos mayores”, tesis de licenciatura en Sociología, FCPYS-UNAM (inédita).
- González de la Rocha, Mercedes [2003], “Crisis en la reproducción familiar y las bases de la política social de combate a la pobreza”, ponencia al seminario Gender myths and feminist fables: repositioning gender in development policy and practice, Institute of Development Studies, U. de Sussex, 2-4 julio.
- Hernández Laos, Enrique [2006], “Bienestar, pobreza y vulnerabilidad en México. Nuevas estimaciones”, *Economía*, México, UNAM, vol. 3, núm. 9, pp.14-32.
- Holzmann, Robert [2000], “The World Bank approach to pension reform”, *International Social Security Review*, vol. 53, núm. 1, pp. 11-34.
- Holzmann, Robert y Steen Jorgensen [2003], “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”, *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, Medellín, Universidad de Antioquia, vol. 21, núm. 1, pp. 73-106.

- Minujin, Alberto [1998], "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina", Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (coords.), *Todos entran*, Bogotá, UNICEF, Editorial Santillana, pp. 161-206.
- Mkandawire, Thandika [2005], "Targeting and universalism in poverty reduction", *Social Policy and Development Programme*, Génova, UNRISD, núm. 23, diciembre, 30 pp (en línea).
- Moreno, Pedro [2006], "La política social del gobierno del Distrito Federal: alcances y desafíos", Lucía Álvarez, Carlos San Juan, Cristina Sánchez Mejorada (coords.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, CEIICH-UNAM, UAM-A, UACM, INAH, Plaza y Valdés, pp. 479-486.
- Myles, John [2002], "A new social contract for the elderly?", Gosta Esping Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Miles, *Why we need a new welfare state*, Nueva York, Universidad de Oxford, pp. 130-172.
- Pérez Jiménez, Liliana [2007], "Nuevas tendencias de promoción a la salud en la atención primaria: la participación comunitaria como base de la autogestión y el desarrollo local. Programa IMSS Oportunidades", tesis de licenciatura en Sociología, FCPYS-UNAM (inédita).
- Sojo, Ana [1990], "Naturaleza y selectividad de la política social, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 41, agosto, pp. 183-200.
- Sojo, Ana [2007], "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 91, abril, pp. 111-131.
- Stiglitz, Joseph [2004], *La semilla de la destrucción*, México, Taurus, Santillana.
- Tokman, Víctor E. [1999], "Empleos y bienestar. En busca de nuevas respuestas", Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnell (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 247-266.
- Townsend, Peter [1980], "The structured dependency of elderly: a creation of social policy in the twentieth century", ponencia presentada en Annual Meeting of the Canadian Association of Gerontolog", Saskatoon, Saskatchewan, noviembre, versión electrónica.
- Townsend, Peter [2002], "The restoration of universalism. The rise and fall of Keynesian influence on social development policies", UNRISD Social Policy and Development Project, Ginebra, UNRISD, noviembre, 32 pp.
- Townsend, Peter [2006], "Politics for the aged in the 21st century: more 'structured dependency' or the realization of human rights?", *Ageing & Society*, vol. 26, núm. 2, marzo, pp. 161-179. (Publicado en línea por Cambridge University Press el 27 de febrero de 2006.)

- Williamson, John [2000], "What should the World Bank think about the Washington Consensus?", *The World Bank Research Observer*, vol. 15, núm. 2, agosto, pp. 251-264.
- Van de Walle, Dominique [1995], "Introduction", Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (eds.), *Public spending for the poor*, Baltimore, Johns Hopkins Univeristy, Banco Mundial.
- Vandenbroucke, Frank [2002], "Introducción", Gosta Esping Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Miles, *Why we need a New Welfare State*, Nueva York, Universidad de Oxford, pp. vii-xxiv.



12. LA POLÍTICA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Rafael V. Rangel González¹

Werner Voigt²

Genaro Aguilar Gutiérrez³

RESUMEN

La política social tiene antecedentes remotos en el pueblo de Israel y próximos en Europa. La Unión Europea (UE) nace como una oportunidad de integración regional para lograr desarrollo económico, seguridad y bienestar social. El Estado de bienestar es central en el estudio de la política social de la UE. No existe un solo modelo de bienestar social europeo, sino cuatro modelos identificados que han aportado elementos para las políticas sociales de otras naciones. La agenda social renovada, que complementa la Estrategia de Lisboa, atiende problemas de niños y jóvenes, del desarrollo de recursos humanos, de movilidad, de pensiones y prestaciones sociales de los adultos mayores, que van en aumento; lucha contra la pobreza y la exclusión social, contra la discriminación y en pro de oportunidades, acceso y solidaridad en el contexto internacional. Sin embargo, la UE deberá resolver otros retos no menos importantes en el siglo XXI.

LA POLÍTICA SOCIAL

La política social forma parte de todos los planes de un gobierno que tienen el propósito de atender las necesidades de la sociedad y apo-

¹ Coordinador del doctorado en Desarrollo Económico y Sectorial Estratégico, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP)

² Director general del Centro de Estudios sobre la Unión Europea, UPAEP

³ Profesor-Investigador del CEDUA-COLMEX

yar la productividad con el objetivo de lograr el bienestar social y su seguridad a través de la redistribución de la riqueza, la protección, la justicia, la gratuidad de la educación, la alimentación, la cobertura de los servicios de salud, el desarrollo del capital humano, la promoción del empleo, la vivienda, la infraestructura, la seguridad social y la asistencia pública.

La política social debe estar centrada en las personas que conforman la sociedad, en su dignidad, su respeto y sus necesidades básicas para que puedan desarrollarse y nutrir a la propia sociedad. Las políticas sociales más exitosas son aquellas que han logrado la participación e integración de la gente a fin de consolidar una mayor identidad y cohesión [UNDESA, 2007].

Mediante la política social se busca un sano desarrollo armónico del ser humano y se hacen llegar bienes a la población en forma subsidiaria por parte del gobierno, pero también se busca que la propia sociedad colabore solidariamente. Con esto se pretende disminuir las grandes diferencias económico-sociales en beneficio de su bienestar. El empleo es necesario pero no suficiente para disminuir la pobreza, se requiere condiciones adecuadas de trabajo como el salario remunerador y la jornada laboral adecuada. El crecimiento económico por sí mismo tampoco es suficiente, es necesaria la redistribución de los bienes. Los países desarrollados han descubierto la importancia de desarrollar estrategias de desarrollo pero su implementación ha sido un problema [Ortiz, 2007].

La tendencia actual es que, además de las políticas sociales nacionales, se conformen políticas sociales regionales y globales dado que cada día son mayores los problemas sociales como las pandemias y otros problemas de salud, de migración y fronterizos, regulación del trabajo transfronterizo, guerras y terrorismo, entre otros, que requieren una solución regional o global. Sin embargo, más allá de asuntos específicos, hay una necesidad urgente de un marco global. Éste fue el principio de acuerdos, convenios y tratados internacionales que dieron origen a diversas organizaciones como la ONU. Se han formado diversos bloques de países para construir un mundo más seguro y justo en busca de un contrato social global.

ANTECEDENTES REMOTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social se fundamenta en la justicia social como se refleja en muchos escritos antiguos como el libro del Levítico (400 a. C.), que enfatiza que el pueblo de Israel fue elegido y trató de fortalecer su identidad en torno a la ley. En este libro se describe el año jubilar que tenía como fin reestablecer la justicia social cada 50 años, es decir después de haber cumplido 49 años (siete veces siete). En ese año se buscaba equilibrar la distribución de la riqueza y la igualdad entre todos; se fundamentaba en que las riquezas de la creación son un bien común de la humanidad y que los propietarios son sólo administradores de Dios, único propietario real.

Amós (783-746 a. C.), el profeta de la justicia social, exige que haya justicia y amor, y se esfuerza en despertar una conciencia social. Él resintió fuertemente el contraste entre la vida sencilla del campo y las aberraciones sociales de las ciudades. Aunque criticó las injusticias sociales y tuvo la audacia de profetizar la caída de Israel en una época de holgura económica que daba seguridad a la sociedad, finalmente dio un mensaje de esperanza.

Nehemías (538 a 430 a. C.), profeta y gobernador de Judá, propuso el principio de *ujamaa*, que se refería a la economía cooperativa realizada mediante el apoyo mutuo. Practicar *ujamaa* significaba compartir los recursos financieros y materiales mediante el apoyo mutuo en los negocios y cuidar de que todos tuvieran lo necesario para vivir. En este periodo el profeta Isaías escribió en 538 a. C. a los Judíos: “Velen por los derechos de los demás, practiquen la justicia” [Is: 56,1].

Santiago, en su carta (57 a 67 d. C.), insiste en varios aspectos relacionados con la justicia social, en particular en la discriminación y ambición desmedida.

Lo descrito en los párrafos anteriores ha dado pie a diversas posturas y modelos contemporáneos vigentes al día de hoy.

ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EUROPA

La visión de la pobreza tenía un alto contenido religioso. Los pobres eran vistos como algo natural y nunca se puso en duda el ayudarlos. En In-

glaterra la reina Isabel implementó la “Ley de los pobres”, decreto para la asistencia social establecido en 1601 debido a los problemas creados por las guerras y la falta de religiosos que tradicionalmente realizaban obras de caridad pero que fueron disueltos durante el reinado de Enrique VIII. La importancia de esta legislación es que introduce el concepto de responsabilidad social. Esta legislación estuvo vigente hasta la introducción del Estado de Bienestar, cuando el Estado asume esa responsabilidad social.

A finales del siglo XIX, los movimientos obreros promovieron que los gobiernos introdujeran legislaciones sobre el trabajo y el trabajo infantil, que se modificaron progresivamente. En Francia se repartieron las primeras viviendas baratas, un sistema de seguros obligatorio y subsidios para las familias grandes. En Inglaterra se creó un sistema de pensiones y una garantía de empleo para los más pobres. En otros países también emergieron iniciativas aisladas con poco impacto social.

En Alemania surgió el primer sistema estructurado de protección social. En 1883, Bismarck creó el primer seguro médico para obreros, cuya gestión quedó en manos de representantes obreros que debían administrar el patrimonio colectivo.

Para 1884 se creó una ley sobre accidentes en el trabajo que obligaba a los empresarios alemanes a hacer aportaciones para crear un fondo de indemnizaciones. En 1889 la ley de garantía de vejez e invalidez garantizó un sistema de jubilación obligatoria.

En el Reino Unido, William Beveridge definió las bases de la seguridad social y el grado de responsabilidad del Estado en los años treinta y propuso los criterios de la política social inglesa. Las ideas de Beveridge influyeron en los sistemas de seguridad social del resto de Europa en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

De 1945 a 1978 se consolidaron las políticas salariales y de ingreso mínimo en Inglaterra basadas en el pensamiento de Beveridge.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial en Alemania surgió un nuevo grupo político de centro derecha que fue opositor de Hitler y del que surgió el proyecto demócrata cristiano que se concreta en el sistema de la economía social de mercado.

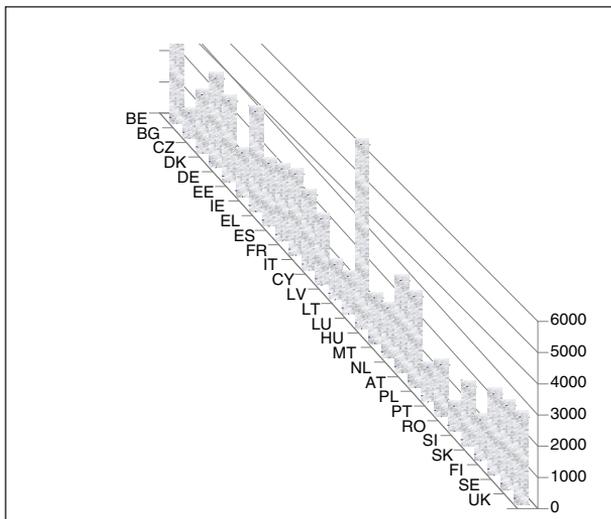
Las políticas implementadas en el Reino Unido y Alemania convergen en la importancia del Estado en el rol económico-social del bien-

estar social y de crecimiento económico; estas políticas han sido punto de partida para las actuales políticas sociales de gran parte de los países contemporáneos y se hace evidente que el progreso y estabilidad de cada país europeo depende de la de sus vecinos.

LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea es una asociación económica y política única originalmente de 15 países europeos democráticos. Fue fundada por razones políticas (mantener la paz y la distribución geopolítica de Europa) y económicas (economías de escala y crear una zona de libre mercado). Es una de las regiones más ricas del mundo, pero existen diferencias internas importantes entre los países que la constituyen, como se puede observar en la gráfica 1. Esas disparidades han aumentado con la entrada a la UE de 10 nuevos países en 2004 y otros dos en 2007, cuyas rentas nacionales están por debajo de la media de la UE. La política

Gráfica 1. PIB en EIPB por habitante de los países que pertenecen a la Unión Europea (2005)



Fuente: Boeri [2002] a partir de datos del ECHIP (1997).

regional transfiere recursos de las regiones más ricas a las más pobres. Es tanto un instrumento de solidaridad financiera como una poderosa herramienta de integración económica [Europa, 2008a].

OBJETIVOS DE LA UE

Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado.

Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17.

Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión.

Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.

Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios [Unión Europea, 1992: art. 2].

Actualmente los objetivos son: “tener paz, prosperidad y libertad para sus 495 millones de ciudadanos en un mundo más justo y más seguro”. A fin de que todo ello sea posible, los países de la UE han creado una

serie de instituciones para dirigirla y adoptar su legislación [Europa, 2008a]. Las principales son:

- 1) El Parlamento Europeo (que representa a los ciudadanos de Europa).
- 2) El Consejo de la Unión Europea (que representa a los gobiernos nacionales).
- 3) La Comisión Europea (que representa el interés común de la UE) [Europa, 2008a].

PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

El 9 de mayo de 1950, la Declaración de Schuman propuso la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que se hizo realidad con el Tratado de París de 18 de abril de 1951. Ello marcó la apertura de un mercado común del carbón y el acero entre los seis países fundadores (Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el objetivo era consolidar la paz entre las naciones victoriosas y vencidas de Europa y asociarlas en un marco de instituciones compartidas regidas por el principio de igualdad [Europa, 2008a].

Los Seis decidieron entonces, mediante el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, construir una Comunidad Económica Europea (CEE) basada en un mercado común más amplio que abarcara toda una gama de bienes y servicios. El 1 de julio de 1968 se suprimieron completamente los derechos de aduana entre los seis países y a lo largo de la década de los sesenta se implantaron las políticas comunes, en especial la política agrícola y la política comercial [Ídem].

El éxito de los Seis impulsó a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido a unirse a la Comunidad. Esta primera ampliación, de seis a nueve miembros, se produjo en 1973, en coincidencia con la puesta en marcha de nuevas políticas sociales y medioambientales y la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975 [Ídem].

En junio de 1979 se produjo un avance decisivo para la CEE con las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Estas elecciones se celebran cada cinco años [Ídem].

En 1981, a los nueve países se adhirió Grecia, quedando 10 países, y para 1986 ingresaron España y Portugal, que reforzaron la presencia de la Comunidad en el flanco sur de Europa y al mismo tiempo hicieron más necesaria la ampliación de sus programas de ayuda regional entre los 12 países [Ídem].

La recesión económica mundial sufrida a comienzos de los años ochenta trajo consigo una oleada de “europesimismo”. No obstante, la esperanza de relanzamiento de la dinámica europea resurgió en 1985 cuando la Comisión Europea, presidida por Jacques Delors, decidió publicar un Libro Blanco que establecía el calendario para la construcción del mercado único europeo, cuya finalización debía producirse antes del 1 de enero de 1993. Este ambicioso objetivo quedó consagrado en el Acta Única Europea, que se firmó en febrero de 1986 y entró en vigor el 1 de julio de 1987 [Ídem].

La estructura política de Europa sufrió una profunda transformación con la caída del muro de Berlín en 1989; ésta dio lugar a la unificación de Alemania en octubre de 1990 y a la llegada de la democracia a los países de Europa Central y Oriental, que así se liberaban del control soviético. La propia Unión Soviética dejó de existir en diciembre de 1991 [Ídem].

Mientras tanto, los Estados miembros negociaban el nuevo Tratado de la Unión Europea, que fue adoptado por el Consejo Europeo, compuesto por los jefes de Estado o de gobierno, reunido en Maastricht en diciembre de 1991. El Tratado entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Al añadir a las estructuras comunitarias integradas un sistema de cooperación intergubernamental en algunos ámbitos, el Tratado creaba la UE [Ídem].

Este nuevo dinamismo europeo y la evolución de la situación geopolítica del continente llevaron a tres nuevos países —Austria, Finlandia y Suecia— a adherirse a los 12 países que conformaban la Unión el 1 de enero de 1995.

Por aquel entonces, los 15 países de la Unión Europea (UE15) estaban en camino de alcanzar su logro más espectacular hasta la fecha: la creación de una moneda única. En 1999 se introdujo el euro para las transacciones financieras (no monetarias), mientras que tres años más tarde se emitirían billetes y monedas en 12 países del espacio del euro

(también denominada la zona euro). El euro es ya una gran moneda mundial de pago y de reserva junto al dólar estadounidense [Ídem].

Los europeos hacen frente ahora a la globalización. Las nuevas tecnologías y el uso creciente de Internet están transformando las economías, pero entrañan también desafíos de orden social y cultural. En marzo de 2000 el Consejo Europeo en Lisboa se marcó el objetivo estratégico de convertir la economía de la Unión en “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes de 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por más y mejores empleos, igualdad de oportunidades y una mayor cohesión social” [González-Quijano, 2007].

Los elementos de la Estrategia de Lisboa son: “Generar el crecimiento económico necesario para financiar el modelo social europeo, proporcionar la formación permanente que exige la economía del conocimiento y lograr los avances científicos y la innovación” [Europa, 2008b].

“La Unión desea que todos los ciudadanos estén adecuadamente preparados para no perder el ritmo del cambio en una economía basada en el conocimiento. La política social y de empleo es esencial en la Agenda de Lisboa, que es el marco político de la UE para el crecimiento y la creación de empleo” [Europa, 2008a].

Desde 1997, dos años después de constituida la Europa de los 15 (UE15) en 1995, ya se habían iniciado los preparativos para el ingreso de seis antiguos miembros del bloque soviético (Bulgaria, la República Checa, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovaquia), tres Estados Bálticos que una vez formaran parte de la Unión Soviética (Estonia, Letonia y Lituania), una de las repúblicas de la antigua Yugoslavia (Eslovenia) y dos países mediterráneos (Chipre y Malta).

La UE acogió con satisfacción esta oportunidad de contribuir a la estabilización del continente europeo extendiendo los beneficios de la integración europea a estas jóvenes democracias. Las negociaciones de adhesión duraron siete años, el primero de mayo de 2004 ingresaron a la UE 10 de los 12 candidatos, de tal forma que la Unión europea pasaba de 15 a 25 países miembros (UE25). Finalmente Bulgaria y Rumania se integraron el primero de enero de 2007 pasando a ser 27 los países que integran la UE (UE27).

PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DE LA UE

El presupuesto anual es superior a los 120 000 millones de euros y provienen fundamentalmente de:

- 1) Los derechos de aduana sobre los productos importados de fuera de la UE.
- 2) Un porcentaje del impuesto sobre el valor agregado (IVA) aplicado a los bienes y servicios en el conjunto de la UE.
- 3) Las aportaciones de los países miembros que corresponden a 1.24%, como máximo, del producto nacional bruto combinado de todos los Estados miembros.

APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA UE

La mayor parte del gasto total se destina, a través de varios fondos, a ayudar a las regiones de la UE con un PIB inferior a 75% del promedio de la Unión para que desarrollen sus infraestructuras y su potencial económico y humano. Se trata de 17 de los 27 países miembros. Pero los 27 pueden solicitar financiación para fomentar la innovación y la investigación, el desarrollo sostenible y la formación profesional en las regiones menos avanzadas. Una pequeña cuantía se destina a proyectos transfronterizos e interregionales de cooperación.

PRINCIPALES FONDOS DE FINANCIAMIENTO

La UE actúa en ámbitos como el económico, social, regulador y financiero, representando el interés de los países miembros. Sobresalen las políticas de solidaridad, de subsidiariedad y políticas de innovación.

Los fondos tienen tres procedencias:

- 1) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) financia programas referidos a infraestructuras generales, innovación e inversiones. Pueden solicitar apoyo las regiones más pobres de la UE.

- 2) El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) ayuda a los trabajadores afectados por despidos debido a la globalización, hasta que encuentren un nuevo empleo. Se creó en 2007.
- 3) El Fondo Social Europeo (FSE) apoya proyectos de formación profesional y la creación de empleo. También pueden optar a la ayuda del FSE todos los Estados miembros.
- 4) El Fondo de Solidaridad se destina a proyectos de medio ambiente, infraestructura y desarrollo de energías renovables. Este fondo está restringido a los Estados miembros cuyo nivel de vida esté por debajo de 90% de la media de la UE, esto corresponde a los 12 Estados miembros más recientes, además de Portugal, Grecia y España.

EL ESTADO DE BIENESTAR, CENTRAL EN EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA UE

La noción actual de Estado de bienestar corresponde al término inglés *welfare state* (literalmente: “estado de bienestar”), popularizado en el decenio de 1940. Esta última expresión fue creada por William Temple, arzobispo de Canterbury, en contraposición al *warfare state* (“estado de guerra”) de la Alemania nazi.

EL ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA

Según una clasificación sugerida por Esping-Andersen [1990] y Mkan-dawire [2005] basada en el grado de control del gobierno y el grado de independencia del ciudadano trabajador, históricamente las políticas específicas de los países se agrupan en tres categorías:

- 1) **Modelo liberal.** En este tipo de países existe hegemonía social de los empresarios y valores de eficiencia y productividad centrados en la iniciativa privada y en la ética del trabajo. Los gobiernos de estos países tienden al “bienestar residual” (es decir, a dejar al

- mercado la responsabilidad de proveer servicios de salud, educativos y de vivienda, con programas sociales. El estado tiene una mínima intervención, la sociedad es heterogénea e individualista), redes de seguridad y mecanismos de financiamiento para las personas en extrema pobreza; éste es el modelo dominante en países de habla inglesa. Puede remontarse hasta la ley pobre inglesa (1598) y sigue siendo muy influyente dentro instituciones financieras internacionales.
- 2) **Modelo corporativo.** En este tipo de países existe hegemonía empresarial conjugada y articulación de las políticas sociales dirigidas por categorías de estrato social, promoviendo la expansión de programas generosos, con efectos de redistributivos importantes. Francia y Alemania son países típicos de este modelo. Los gobiernos de estos países tienden a un “bienestar diversificado”, universal por etapas; primero se beneficia a la gente que contribuye al desarrollo productivo y a la modernización económica, y gradualmente se amplía al resto de la sociedad. La intervención del Estado es subsidiaria, con énfasis en la confianza, las relaciones a largo plazo y la solidaridad descentralizada en grupos reducidos; limita la progresividad fiscal, controla la desigualdad y mejora el funcionamiento del mercado de trabajo subvencionando la integración de los menos dotados. Resulta más vulnerable a las sorpresas de la globalización y la inmigración.
 - 3) **Modelo demócrata.** En este tipo de países la hegemonía social demócrata produjo la expansión de un *welfare state* apoyado en el intervencionismo del Estado en sustitución tanto del mercado como de la familia, dirigido a la promoción de una mayor igualdad y de patrones elevados de vida para garantizar a toda la población el acceso a servicios sociales de alta calidad. Los países escandinavos se encuentran en este modelo. Los gobiernos de estos países tienden a favorecer el “bienestar universal”, basado en el principio de la solidaridad. Buscan maximizar la eficiencia del mercado de trabajo a cambio de prestaciones sociales generosas y uniformes; la sociedad es más o menos homogénea con fuerza de trabajo bien capacitada

Esta clasificación de Esping-Andersen tiene pertinencia para la comprensión del tipo de políticas emprendidas en algunos países desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial.

No existe un modelo único de bienestar europeo, en realidad existen distintos modelos sociales (es decir, Estados de bienestar) en el seno de la UE. A pesar de que cada país tiene particularidades propias, se pueden distinguir cuatro modelos distintos.

- 1) El modelo nórdico, de Dinamarca, Noruega, Islandia, Finlandia, Suecia y Holanda.
- 2) El modelo continental, de Austria, Bélgica, Francia (solidaridad e inserción), Alemania (mercado social) y Luxemburgo.
- 3) El modelo anglosajón, de Irlanda y Gran Bretaña (el Estado de bienestar).
- 4) El modelo mediterráneo, de Grecia, Italia, Portugal y España.

El modelo nórdico

Este modelo tiene el nivel más alto de protección social y se caracteriza por la provisión universal en el que las prestaciones sociales son universales.

Se busca la reinserción rápida en el mercado de trabajo de los desempleados. Se caracteriza también por una gran cantidad de empleos públicos. Los sindicatos juegan un gran papel y un importante poder de decisión, lo que provoca una distribución más equitativa.

A principios del siglo xx se abolió el trabajo de menores y se instituyeron pensiones para personas adultas pobres, seguros de riesgos profesionales y fondos para seguro de enfermedad.

Este modelo da prioridad a los servicios sociales personales, provisiones de alta calidad y tasas de compensaciones homogéneas.

El modelo continental

Es semejante al nórdico pero con más gastos orientados a las pensiones. Se basa en el principio de seguridad y en un sistema de subsidios no condicionado a la empleabilidad y la invalidez.

Las políticas activas son menos importantes y a pesar de que los sindicatos tienen una afiliación muy baja, poseen un importante poder de decisión en las negociaciones colectivas.

El modelo anglosajón

Se caracteriza por un menor Estado de bienestar y por una asistencia social más importante. Los subsidios se dirigen en mayor medida a la población en edad de trabajar y en menor medida hacia las pensiones. El acceso a los subsidios está condicionado a que la persona haya trabajado con anterioridad.

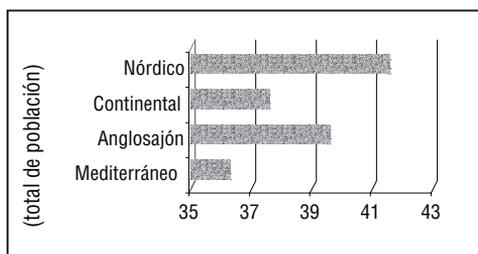
Los gastos en políticas sociales activas son relativamente importantes. Los sindicatos, en cambio, tienen un menor poder de decisión que en los anteriores modelos; ésta es una de las razones por las que estos países tienen una mayor dispersión de la renta y un mayor número de empleos con bajos salarios.

El modelo mediterráneo

Este modelo se desarrolló en los años setenta y ochenta. Es un modelo social basado en pensiones y asistencia social con pocos gastos; existen prestaciones, pero muy condicionadas.

Se ejerce una fuerte protección del empleo y los sindicatos tienen una presencia importante, lo que resulta en una menor dispersión en los salarios que en el modelo anterior.

Gráfica 2. Índice de Gini después de impuestos y transferencias



Fuente: Boeri [2002] a partir de datos del ECHIP (1997).

A modo de evaluación general, un modelo social puede valorarse en función de dos criterios:

- 1) La eficiencia, es decir, si el modelo provee los incentivos necesarios para que el mayor número de población trabaje y, por tanto, tenga una tasa de empleo alta.
- 2) La equidad, es decir, si mantiene el riesgo de pobreza relativamente bajo.

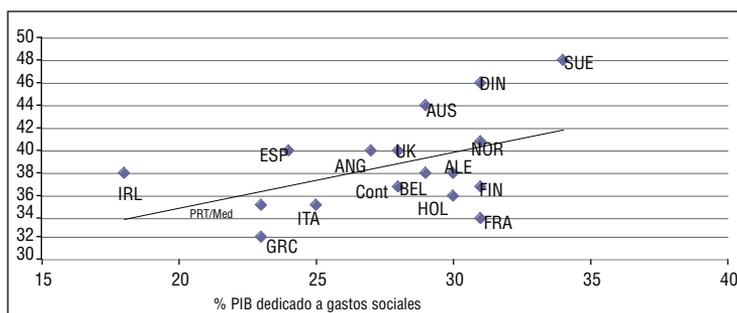
Cuadro 1. Tipología de los distintos modelos sociales europeos

		EFICIENCIA	
		ELEVADA	BAJA
EQUIDAD	ELEVADA	Nórdico	Continental
	BAJA	Anglosajón	Mediterráneo

Fuente: Boeri [2002] a partir de datos del ECHP (1997).

El mejor modelo en función de estos dos criterios es el nórdico. El continental debe mejorar su eficiencia, mientras que el anglosajón, su equidad. El modelo mediterráneo debe mejorar ambos aspectos.

Gráfica 3. Eficiencia en el gasto social de los países europeos



Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

LA AGENDA SOCIAL RENOVADA

El 2 de julio de 2008, la Comisión Europea adoptó una ambiciosa Agenda Social Renovada, diseñada para garantizar que las políticas de la Unión Europea respondan eficazmente a los actuales desafíos económicos y sociales [CCE: 2008a y b].

La Agenda social renovada tiene por objetivo “crear más oportunidades para los ciudadanos de la UE, mejorar el acceso a unos servicios de calidad y mostrar solidaridad con quienes se ven perjudicados por los cambios”. [Ídem].

La UE tiene responsabilidades y poderes limitados, pero puede influir mucho en la vida de las personas si trabaja en asociación con los Estados miembros y con las partes interesadas. Durante los últimos cincuenta años, la UE ha promovido con éxito el crecimiento y el empleo, la igualdad entre hombres y mujeres y unas mejores condiciones laborales. Ha ayudado a abordar la discriminación, la pobreza y las desigualdades entre regiones. [Ídem].

Sobre la base de estos logros, la Agenda social renovada reúne una serie de políticas de la UE para apoyar la actuación en siete ámbitos prioritarios:

NIÑOS Y JÓVENES: LA EUROPA DEL MAÑANA

El futuro depende de ellos, pero muchos carecen de oportunidades para estudiar y para trabajar, y son mal pagados. Diecinueve millones de niños y jóvenes están en riesgo de pobreza y cada año seis millones abandonan la escuela. Es necesario atender el fracaso escolar y la exclusión social. El Pacto Europeo para la Juventud, acordado por el Consejo Europeo en marzo de 2005, prevé un marco común de actuación por parte de la UE y los Estados miembros.

INVERTIR EN LOS RECURSOS HUMANOS

La Estrategia de Lisboa y la Unión Económica y Monetaria están contribuyendo a crear más puestos de trabajo a través de la productividad.

Las previsiones económicas de primavera de 2008 consideran la creación de tres millones de nuevos puestos de trabajo en 2008 y 2009. La educación y la inversión son fundamentales para garantizar la participación en el mercado laboral y la inclusión social, así como para aumentar la competitividad de la UE. Se tomarán medidas para promover la enseñanza del espíritu empresarial, las “cibercompetencias” en TIC y la enseñanza financiera en la UE.

MOVILIDAD

El Plan de Acción de Movilidad Laboral de la UE proporciona ayuda a la libre circulación de trabajadores. La UE apoya la movilidad de estudiantes y jóvenes mediante varios programas europeos transnacionales, lo cual aumenta sus capacidades interculturales y les da más oportunidades de trabajo.

UNA VIDA MÁS LARGA Y SALUDABLE

La Comisión y los Estados miembros analizan las repercusiones económicas y presupuestarias del envejecimiento y las reformas en materia de pensiones y asistencia sanitaria. La Estrategia para la Salud y la Seguridad en el Trabajo, adoptada por la Comisión en 2007, ayuda a las personas a prolongar su vida laboral aumentando la protección contra los riesgos en el lugar de trabajo.

LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Unos 68 millones de europeos, es decir, 16%, corren riesgo de pobreza desproporcionadamente alto. Se emprenderán iniciativas para mejorar las capacidades digitales básicas, aumentará el despliegue de la banda ancha en zonas carentes de dicho servicio y se facilitará el acceso de las personas con discapacidad a la sociedad de la información a fin de corregir las diferencias por lo que se refiere a la informática.

LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

La UE cuenta con legislación que prohíbe la discriminación en el empleo por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual así como la discriminación por motivos de origen racial o étnico en el empleo, la educación, la protección social y el acceso a bienes y servicios. Se tomarán medidas acerca de las diferencias salariales entre hombres y mujeres en las empresas.

OPORTUNIDADES, ACCESO Y SOLIDARIDAD EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La UE coopera con socios nacionales e internacionales para promover normas sociales exigentes que protejan a los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente. La Comisión prestará cada vez más atención a la proyección de sus políticas sociales a nivel externo y al impacto social a escala mundial de sus políticas internas.

La Comisión velará porque sus políticas de asuntos exteriores, comercial y de desarrollo en el sentido más amplio ayuden a promover las oportunidades, el acceso y la solidaridad más allá de las fronteras de la UE. Las políticas de desarrollo y asuntos exteriores y ayuda también se utilizarán para apoyar el desarrollo de los sistemas de protección social, modernizar los mercados laborales y contribuir a los esfuerzos internacionales para abordar la dimensión social de la globalización y el cambio climático.

RETOS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL SIGLO XXI

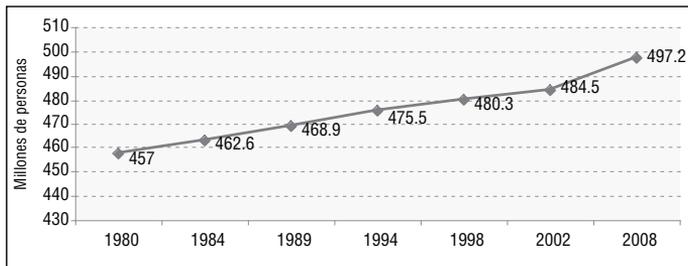
Resolver su problema de población; ofrecer paz, prosperidad y estabilidad a sus ciudadanos; superar las divisiones en el continente; velar porque sus ciudadanos puedan vivir con seguridad; promover un desarrollo económico y social equilibrado; hacer frente a los retos de la globalización y preservar la diversidad de los pueblos de Europa;

defender los valores compartidos por los europeos, como el desarrollo sostenible y el cuidado del medio ambiente, el respeto de los derechos humanos y la economía de mercado social.

RESOLVER EL PROBLEMA DEL LENTO CRECIMIENTO DE POBLACIÓN (UE27).

En 28 años, de 1980 a 2008, la población de la UE27 ha crecido en casi 40.2 millones de personas, lo que supone un aumento de 8.8%. En el último año, 2008, se está a punto de alcanzar los 500 millones de personas; sin embargo, este crecimiento se debe sobre todo a tres países: Francia con 10 millones de personas, España con 8 millones y Reino Unido con 5 millones, que representan 57% del crecimiento global.

Gráfica 4. Crecimiento de la población europea



Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

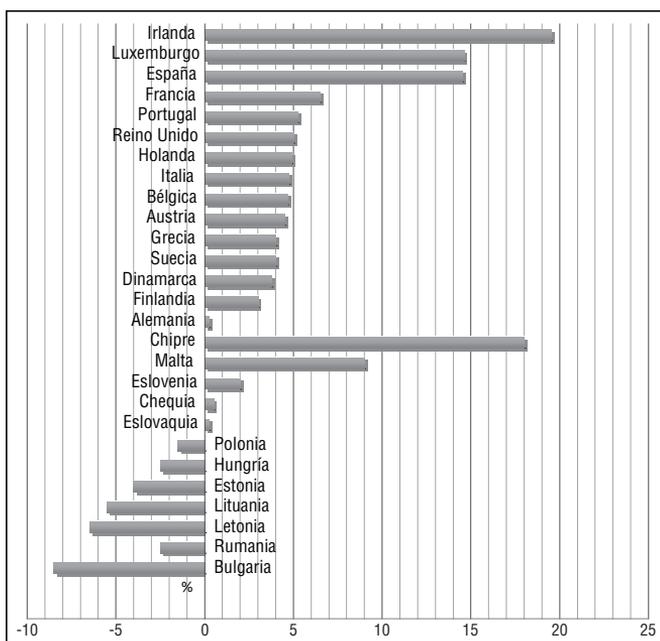
CRECIMIENTO POBLACIONAL DESIGUAL EN LOS PAÍSES DE LA UE27

Siete de los 27 países han tenido un crecimiento negativo; éstos son: Bulgaria, Rumania, Letonia, Lituania, Estonia, Hungría y Polonia; tres prácticamente no han crecido: Eslovaquia, Chequia y Alemania; 11 presentan un crecimiento menor de 5%: Eslovenia, Finlandia, Dinamarca, Suecia, Grecia, Austria, Bélgica, Italia, Holanda, Reino Unido y Portugal, y seis un crecimiento mayor de 5%: Malta, Chipre, Francia, España, Luxemburgo e Irlanda.

De los últimos 12 países que se anexaron a la UE, salvo Chipre y Malta, los otros 10 prácticamente han decrecido, de tal forma que disminuyeron 2.3 millones en los últimos 10 años. Estos 12 países representaban 103 millones de personas en 2008, lo que corresponde a una quinta parte de la UE27.

En cambio, la población de los países de la UE15 creció: Irlanda con 19.5% y Luxemburgo y España con 14.2% cada uno, son los que más han crecido. Alemania creció apenas 0.2%, Finlandia 2.9% y Dinamarca 3.5%; éstos son los países de la UE15 que menos han crecido.

Gráfica 5. Crecimiento poblacional de la Unión Europea (1998-2008)

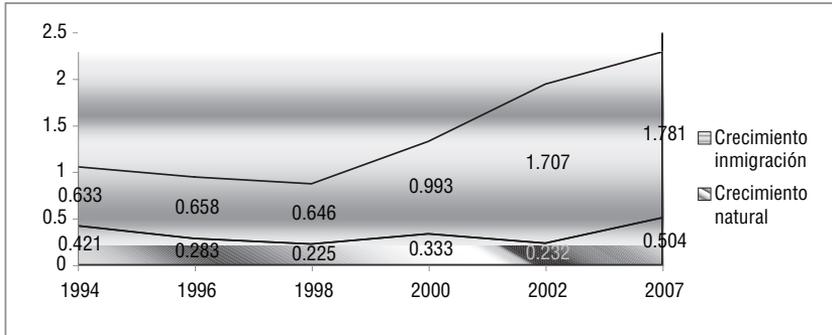


Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

CRECIMIENTO DEBIDO A LA INMIGRACIÓN

En el periodo 2000-2007 84% del crecimiento poblacional de la UE27 se debe a la inmigración; entre estos años, 12 de los 14.2 millones de crecimiento poblacional son resultado de la inmigración.

Gráfica 6. Crecimiento de la UE debido a la inmigración

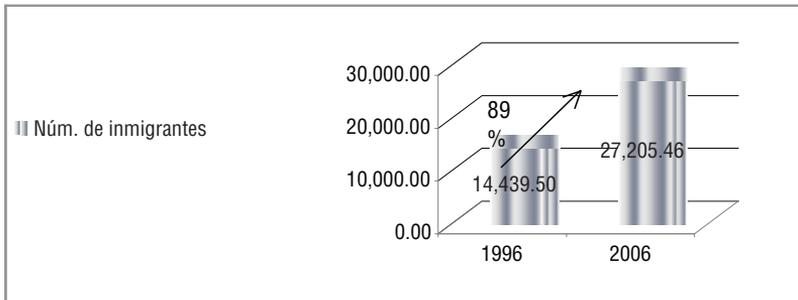


Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

El crecimiento natural se ha mantenido estancado de 1994 a 2007, con tan solo 320,000 personas por año; de hecho el de Estados Unidos es 12 veces mayor que el de la UE27.

La población inmigrante ya supera 27 millones de personas, con un crecimiento de 89% de 1996 a 2006. La población inmigrante ha pasado de 14,439,496 a 27,205,460. Los 27,205,460 de inmigrantes representan 5.5% de la población total de la UE27.

Gráfica 7. Población inmigrante en la Unión Europea



Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

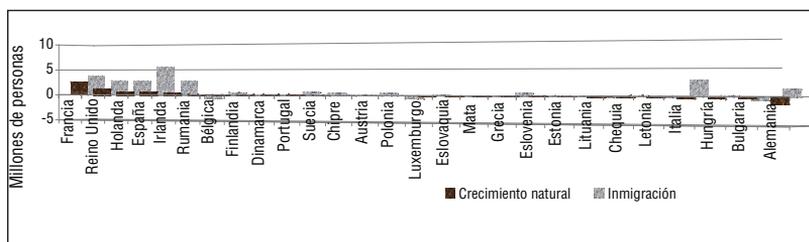
Alemania con 7.2 millones y España con 4.6 millones son los países de la UE con más inmigrantes. Tan sólo estos dos países representan 42% del total.

España es el país donde la inmigración más ha crecido en los últimos 10 años. Con un incremento de 701% pasó de apenas 500 000 en 1996 a más de 4.6 millones en 2006.

Nada más Francia y Holanda tienen un crecimiento natural superior a su inmigración. El de Italia es de -0.2 millones pero su inmigración es 15 veces superior de +2.9 millones. Alemania tiene un decrecimiento de -1.1 millones y una inmigración también de -1.1 millones. La inmigración de España es nueve veces mayor que su crecimiento natural.

Tres de cada cinco inmigrantes van a España e Italia. El crecimiento natural de Hungría, Chequia y Letonia decrece, con ligera inmigración. Polonia, Rumania y Lituania decrecen por la emigración.

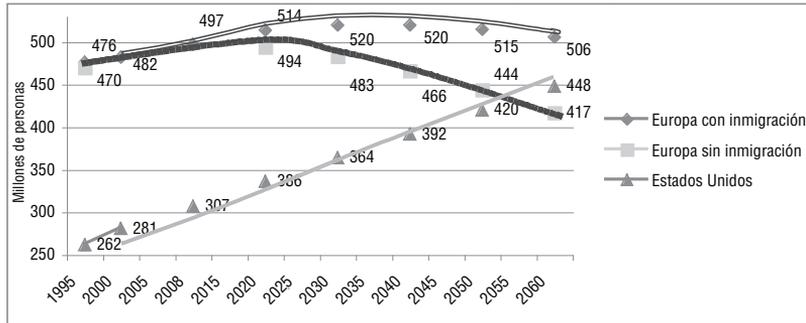
Gráfica 8. Crecimiento poblacional (periodo 1998-2008)



Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

Según las proyecciones de población, la UE alcanzará un máximo en 2025 para iniciar el descenso; sin inmigración el descenso empezaría en 2013. Mientras, Estados Unidos seguirá creciendo y a la fecha lo ha hecho cuatro veces más que la UE desde 1994.

Gráfica 9. Proyección población eu27 (1995-2060)

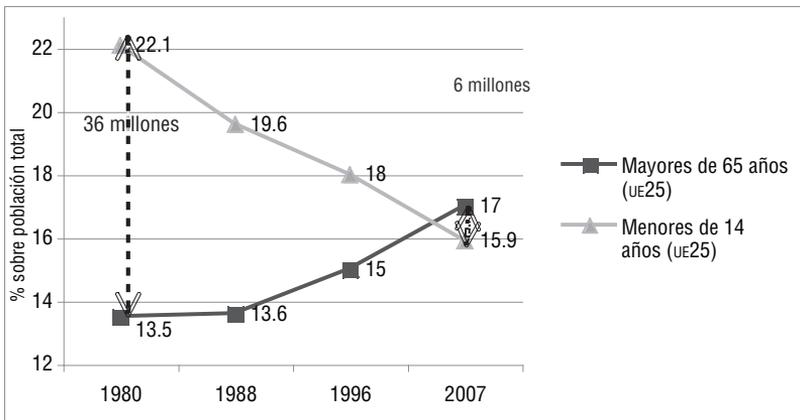


Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

POBLACIÓN VIEJA

Una de cada cinco personas es mayor de 65 años. Existen ya seis millones más de personas mayores que de jóvenes. En tanto que en 1980 había 36 millones más de jóvenes que de mayores, en 2007 los mayores de 65 años superaron a los menores de 14 años en seis millones. La población de menores de 14 años en la UE25 ha pasado de 94 millones en 1980 a apenas 74 millones en 2007, lo que representa una pérdida de 20 millones de jóvenes en 27 años.

Gráfica 10. Europa ya es vieja (1980-2007)



Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

La población de más de 65 años en la UE25 ha pasado de 57 millones en 1980 a 80 millones en 2007, lo que constituye un incremento de casi 23 millones de personas mayores.

Los mayores de 80 años han crecido 113%: de 10.2 millones en 1980 a 21.8 millones en 2007, y representan ya 4.4% de la población europea.

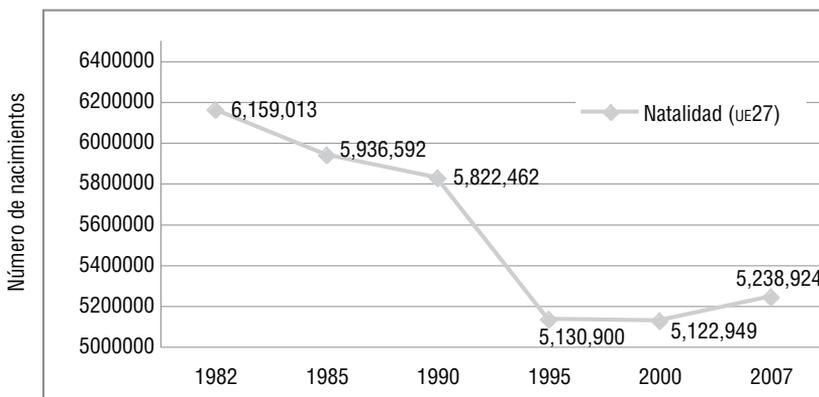
DISMINUCIÓN DEL ÍNDICE DE NATALIDAD

En la UE27, durante 2007 nació casi un millón de niños menos que en 1982, lo que supone una reducción de 15%; apenas se superaron los 5.2 millones de nacimientos.

Desde 1990 hasta 1995, la caída del número de nacimientos fue dramática ya que descendió en más de 691 562 niños.

En el periodo de 1995 a 2007 los nacimientos se incrementaron tan solo 2.1%, lo que significa que prácticamente se mantienen estancados. En 2007 el incremento ha sido apenas de 0.9 por ciento.

Gráfica 11. Natalidad en la Unión Europea (1982-2007)



Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

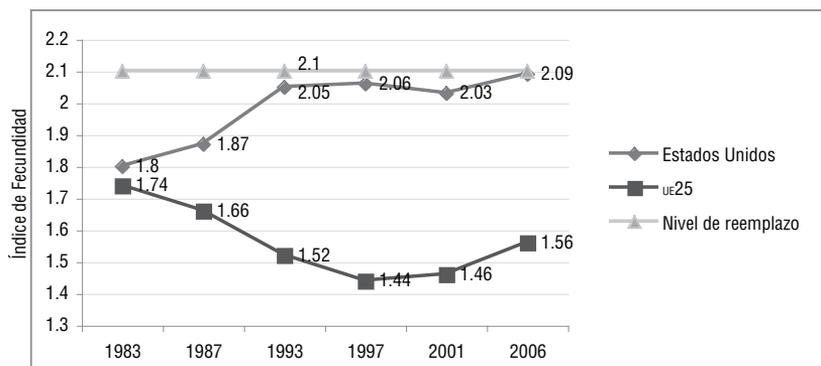
Mientras que las expectativas del índice de fecundidad de la UE es de 2.3 hijos/mujer, el rango del índice ha sido muy bajo desde 1983: entre

1.44 y 1.74 hijos/mujer; esta información contrasta con el nivel de reemplazo generacional, que corresponde a 2.10 hijos/mujer.

En 1997 se tuvo el nivel más bajo de 1.44; para 2006 el índice de reemplazo fue de 1.56, aún muy por debajo del nivel de reemplazo generacional.

En el nivel nacional existen países con situación de natalidad crítica: Eslovaquia con 1.24, Polonia con 1.27, Rumania con 1.31 y Alemania con 1.32; en cambio, otros están saliendo de la crisis de natalidad, como Francia con 2.00, Irlanda con 1.93, Suecia con 1.85 y el Reino Unido con 1.84, son los países de la UE27 con mayor índice de natalidad y están superando la crisis de natalidad.

Gráfica 12. Índice de fecundidad (1983-2006) muy bajo



Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

APOYOS POR EL NÚMERO DE HIJOS Y MATERNIDAD

Aunque la ayuda media por hijo en Europa es de 124 euros/mes, hay grandes diferencias entre los países y la ayuda generalmente es de carácter universal.

Dos de cada tres naciones europeas (UE27) proporcionan las ayudas de forma universal, es decir para todos los hijos con la única restricción de la edad, 17 años pero que en la mayoría de los países se amplía en promedio a los 22 años. Holanda, Finlandia, Italia, España,

Dinamarca, Francia, Rumania y Bulgaria no permiten ampliar la edad para recibir las ayudas por hijos.

Cuadro 2. Apoyos económicos por el número de hijos en 2007 (euros)

<i>Ayuda/hijo</i>	<i>1° hijo</i>	<i>2° hijo</i>	<i>3° hijo</i>	<i>4° hijo</i>	<i>Lim. Ingresos</i>
Luxemburgo	216	255	362	392	UNIVERSAL
Alemania	154	154	154	179	UNIVERSAL
Irlanda	150	150	185	185	UNIVERSAL
Bélgica	93	181	258	258	UNIVERSAL
Austria	129	142	229	191	UNIVERSAL
Dinamarca	125	125	125	125	UNIVERSAL
Suecia	116	127	155	211	UNIVERSAL
Finlandia	100	111	131	152	UNIVERSAL
Reino Unido	112	75	75	75	UNIVERSAL
Países Bajos	77	77	77	77	UNIVERSAL
Francia	Sist. APJE	139	217	238	UNIVERSAL (> 1° hijo)
Hungría	47	55	75	59	UNIVERSAL
Chipre	37	50	161	227	UNIVERSAL
Lituania	25	25	34	20	UNIVERSAL
Rumania	24	25	27	28	UNIVERSAL
Estonia	19	19	19	19	UNIVERSAL
Grecia	8	25	55	67	UNIVERSAL
Eslovaquia	16	16	16	16	UNIVERSAL
Letonia	11	14	18	21	UNIVERSAL
Italia	74	72	72	72	67,000 €/año
Portugal	20	20	20	20	26,300 €/año
Malta	34	50	65	81	23,923 €/año
Eslovenia	26	31	36	36	14,399 €/año
República Checa	18	19	19	19	11,400 €/año
España	24	24	24	24	11,000 €/año
Polonia	16	16	16	16	4,752 €/año
Bulgaria	11	12	12	12	3,672 €/año

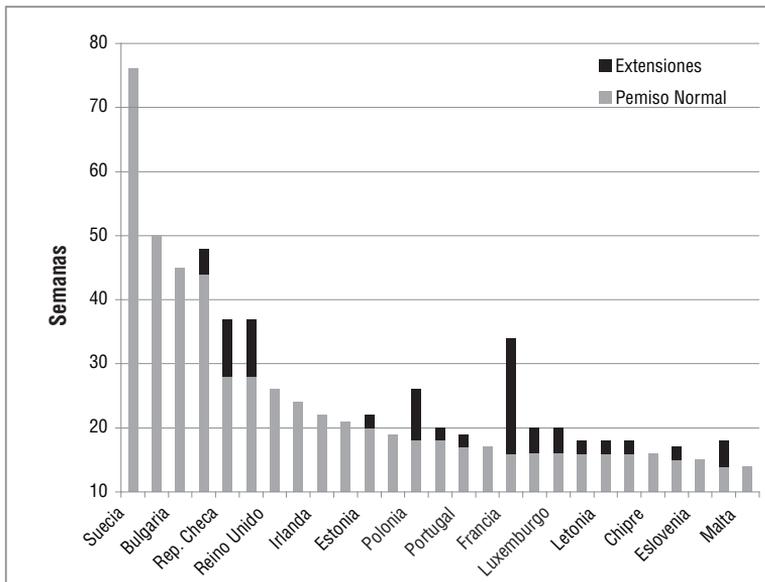
Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de MISSOC.

Se observa una divergencia muy acentuada en los permisos por nacimiento, tanto en tiempo y extensión como en cuantía. Aunque el permiso medio por maternidad es de 23 semanas, dos de cada tres países no lo alcanza.

En poco más de 50% de los países la extensión es posible y cuatro permiten una extensión apreciable en casos especiales: familias numerosas y partos múltiples.

En algunos países se recibe 100% del sueldo, mientras que en otros las cantidades son menores e incluso hay países con periodos sin ingresos.

Gráfica 13. Tiempos de incapacidad por nacimiento de un hijo en Europa (semanas)



Fuente: Instituto de Política Familiar (IPF) a partir de datos de EUROSTAT.

CONCLUSIONES

Además de a la voluntad de los gobiernos y los mecanismos de supervisión y evaluación que permite medir la correcta y oportuna aplicación y actualizar periódicamente sus estrategias de desarrollo, los avances de la UE obedecen sobre todo a una visión de respeto por los ciudadanos y a una cosmovisión que incluye el desarrollo integral de la sociedad.

La política social proporciona un sistema de instrumentos que pueden asegurar el bienestar social a través de la equidad y la justicia social. En la medida que las políticas sociales y económicas van apareadas, se complementan, fortalecen el desarrollo económico-social.

Aunque no exista un modelo de bienestar social único de la UE, no es problema sino un área de oportunidad para crear un modelo incluyente de los distintos modelos vigentes que considere las diferencias y las semejanzas.

En la actualidad se requieren políticas sociales innovadoras, flexibles, pero bien articuladas a diferentes niveles: global, regional, nacional y local con la intención de que se complementen, dado que hay problemas que rebasan su espacio y tiempo, y su solución local es insuficiente.

Las políticas nacionales o locales pueden ser tan importantes como las globales o regionales, la diferencia es que el ámbito de las últimas es mayor y sus acciones son complementarias. Las políticas globales o regionales atienden necesidades universales y las nacionales o locales atienden necesidades particulares o específicas propias de cada país o lugar. Aunque en muchos casos se puede dar el mismo tratamiento a todos, existen también necesidades distintas, por lo que habrá de darse soluciones distintas.

Mientras las políticas a mediano y largo plazos son estratégicas, las de corto plazo son necesarias para atender problemas urgentes. Aquí lo importante es que estén articuladas para que el cumplimiento de las de corto plazo genere un entorno favorable para la consecución de las de mediano y largo plazo.

No existe un modelo de política social perfecto, pero la vigencia de cada uno está en pasar por el crisol de la crítica social, para lo cual es necesario que responda a sus necesidades y considere los avances tecnológicos y la evolución de la sociedad.

Aunque cualquier modelo económico y política social basado en la justicia y aplicado con recta intención puede cumplir con sus objetivos y brindar bienestar social y desarrollo económico, es requisito imprescindible que exista el compromiso de participar y vigilar por parte de la sociedad.

PRINCIPALES LOGROS

Éstos consisten en: el libre tránsito para viajar y realizar negocios sin fronteras, el euro (la moneda única europea), la lucha conjunta contra la delincuencia y el terrorismo, servicios más baratos, oportunidades para estudiar en el extranjero, mejores niveles de vida en las regiones más pobres, el consenso entre los países, mayor fuerza de negociación internacional, mercado interno más grande, cuidado del medio ambiente, elaboración y aplicación de documentos legales y jurídicos, en particular la Agenda social renovada, que ofrece acciones concretas, complementa la Estrategia de Lisboa y demuestra su compromiso por dar resultados a la sociedad.

REFERENCIAS

- Aguilar Gutiérrez, Genaro [2000], *Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?*, México, IIEC-UNAM.
- Alcock, Peter [2008], *Social policy in Britain*, Palgrave Macmillan.
- CCE [2008a], *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- CCE [2008b], *Agenda social renovada*, Bruselas, CCE, julio, en http://europa.eu/pol/reg/overview_es.htm#top.
- Cross, Maire y Sheila Perry [1997], *Population and social policy in France*, Cassell.
- Del Boca, Daniela y Cecile Wetzels [2008], *Social policies, labour markets and motherhood: a competitive analysis of european countries*, Cambridge, University Press.
- Esping-Andersen, Gosta [1990], *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Europa [2008a], *La Unión Europea en breve*, en http://europa.eu/abc/index_es.htm.
- Europa [2008b], *Empleo y asuntos sociales, seguir el ritmo del cambio*, en http://europa.eu/pol/socio/overview_es.htm.

- Guillén, Raúl [2008], Francia apunta y dispara sobre la política social, Lyon, periódico diagonal, en <http://www.diagonal.periodico.net/spip.php?article6359>.
- Glennerster, Howard [2007], *British social policy: 1945 to the present*, Wiley-Blackwell.
- González-Quijano, Enrique [2007], *Cómo está la Agenda de Lisboa y Plan Nacional de Reformas 2007*, CEPREDE, en <http://www.agett.com/servicio/notas/>.
- Gobierno Federal [2000], *La actualidad de Alemania*, Societäs Verlag.
- Instituto de Política Familiar [2008], *Informe evaluación de la familia en Europa 2008*, España, IPF, mayo, en http://www.ipfe.org/Informe_Evolucion_Familia_Europa_2008_def_esp.pdf.
- Mkandawire, Thandika [2007], "Targeting and universalism in poverty reduction", José Antonio Ocampo, Jomo Kwame Sundaram y Sarbuland Khan (eds.), *Policy matters. Economic and social policies to sustain equitable development*, Londres, Zed Books, pp. 305-333.
- Ortiz, Isabel [2007], *Social policy. National development strategies. policy notes*, United Nations Department for Economic and Social Affairs, en http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SocialPolicyNote.pdf.
- PENUD [2008], *Objetivos de desarrollo del milenio*, en <http://www.undp.org/mdg/>.
- Rösch, Michael [s/f], *The german social Market economy and its transformations*, 29 de septiembre de 2008, en http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01_W98_1/germany1b.htm.
- Spicker, Paul [2000], *The welfare state*, 25 de septiembre de 2008, en <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/wstate.htm>.
- UE [2008], *Actividades de la Unión Europea. Empleo y política social*, 2 de octubre, en http://europa.eu/pol/socio/print_index-es.htm.
- UNDESA [2007], *Política social*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en <http://www.un.org/esa/>.
- Unión Europea [1992], *Tratado de la Unión Europea*, en http://www.derecho.com/l/boe/tratado-union-europea-version-consolidada/pag_2.html.
- US Social Security Administration [2004], *Social security programs throughout the world: Europe, 2004*, Cornell University ILR School, US, Key Workplace Documents, Federal Publications, en <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/>, también en http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/167, o en <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2004-2005/europe/germany.html>.

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

- Espina, Álvaro [2007], *Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea*, Madrid, Fundación Carolina, Siglo XXI.
- Deacon, Bob [2007], *Global social policy and governance*, Londres, Sage.
- Deacon, Bob, Isabel Ortiz y Sergei Zelenev [2007], *Regional social policy*, Nueva York, UNDESA.
- De Haan, Arjan [2006], *Reclaiming social policy: globalization, social exclusion and new poverty reduction strategies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- ILO [2005], *Decent work and poverty reduction strategies*, Génova, International Labour Office.
- Mkandawire, Thandika [2005], *Targeting and universalism in poverty reduction. Social policy and development*, Program Paper núm. 23, Génova, United Nations Research, Institute for Social Development.
- Mkandawire, Thandika (ed.) [2006], *Social policy in a development context*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- United Nations Millennium Project [2005], *Preparing national development strategies to achieve the millennium development goals: a handbook*, Nueva York, United Nations.
- UNDESA [2007], *Development in an ageing world: world economic and social survey 2007*, Nueva York, United Nations.
- Wiman, Ron, Timo Voipio y Matti Ylonen [2007], *Comprehensive social policies for development in a globalizing world*, Helsinki, STAKES.



13. POLÍTICA SOCIAL ACTUAL EN MÉXICO: SUS FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS

Genaro Aguilar Gutiérrez¹

INTRODUCCIÓN²

Al menos tres tipos de razones dificultan la caracterización precisa de las propuestas y programas vigentes en el mundo en relación con la política social, y particularmente en México.

En primer lugar están los motivos de orden propiamente teórico: el nuevo liberalismo de quienes hoy hacen la política económica en países como México no constituye un cuerpo teórico propio, original y coherente. Esta ideología dominante está compuesta sobre todo por proposiciones prácticas y, en el plano conceptual, reproduce un conjunto heterogéneo de conceptos y argumentos; reformula el liberalismo económico clásico pero introduce propuestas mucho más cercanas al conservadurismo político y a un cierto “darwinismo social”, lo que lo

¹ Profesor-investigador, El Colegio de México.

² Recientemente he sostenido la tesis de que el diseño y administración de las políticas sociales compensatorias forman parte del consenso de Washington. No importa si se trata de políticas sociales de corte universal, como las que se pretende que ha implementado en los últimos nueve años el gobierno del Distrito Federal (que en realidad distan mucho de ser universales), o de políticas focalizadas, como las que se han implementando a nivel federal desde hace unos treinta años. Focalismo y universalismo son dos caras de la misma moneda: la que imponen las políticas liberales y que se traduce en la administración de las sobras que tiene un Estado para el que lo primordial son los rescates bancarios y el pago del servicio de la deuda externa; un Estado en el que la política social es *residual*, no *medular*. En este documento pretendo mostrar el argumento central que me condujo a esta tesis.

aleja de las vertientes liberales del siglo xx. Incluso estos “ingredientes nuevos” se mezclan de muy diversas maneras para producir muchos y distintos tipos de neoliberalismos, al punto de dificultar la propia identificación de los elementos que en principio definirían estas corrientes de pensamiento.

En segundo lugar, el reconocimiento de los programas sociales de corte liberal se vuelve difícil debido a que sus propuestas se han modificado con el tiempo, principalmente en lo que respecta a las responsabilidades públicas y estatales en cuestiones como educación, salud, combate a la pobreza, protección social, crecimiento económico, desarrollo de nuevas tecnologías y aumento de la competitividad. Hay incluso quienes señalan que se inició ya el ocaso del neoliberalismo. Es innegable, por lo menos en lo que los organismos multilaterales difunden, que nuevos énfasis vienen destacándose y por varias razones, entre ellas su actualización a los nuevos tiempos, en medio de la crisis mundial actual.

Finalmente, lo que tal vez constituye la más fuerte de las razones para no distinguir los programas sociales de corte liberal es que muchas de las propuestas y programas públicos que sus representantes emprenden en cada nación no son, en la práctica, monopolio de esa tendencia ideológica, ni siquiera de las fuentes conceptuales de las que parece nutrirse. Al contrario, formaron parte de idearios democráticos. ¿Por qué un gobierno de derecha como el actual gobierno federal de México se interesaría en conservar programas sociales relevantes? Esta apropiación resulta ser en realidad una estrategia eficiente de predominancia ideológica que confiere aparente originalidad y fuerza persuasiva a esta corriente de pensamiento que terminó, por ejemplo, por reclamar la exclusividad sobre cualesquier propuestas de modernización social y política. Podemos decir, de paso, que la condición de esta apropiación es que el neoliberalismo confirma tendencias profundas de modificaciones de la sociedad, aprendidas a su modo por los sectores colocados a la derecha del espectro político, pero obviamente también reconocidas por los que, a la izquierda, identifican y abogan por transformaciones sociales y políticas de fondo.

Este texto toma estos tres órdenes de dificultades como punto de partida para el examen y la discusión de las concepciones liberales sobre las cuales se formulan las políticas públicas vigentes en México, traducidas en diversos programas sociales, e intenta mostrar que no por tener un carácter social dejan de ser políticas *residuales* y no medulares de la acción pública del Estado en México. Nuestra reflexión se limita por lo tanto a uno solo de los campos en que el neoliberalismo ha actuado y deja de lado las otras áreas de las políticas públicas, en particular la referente a la economía. El marco de referencia es México y las propuestas de reestructuración de programas sociales que, bajo la orientación neoliberal, son divulgadas por el gobierno mexicano, incluyendo su propuesta de un llamado “impuesto contra la pobreza”.

LOS LIBERALES DE AYER Y DE HOY Y LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO MEXICANO

No hay un cuerpo teórico neoliberal específico capaz de distinguirlo de otras corrientes de pensamiento político neoclásico. Las “teorizaciones” que los llamados neoliberales emplean generalmente son concepciones filosóficas que han tomado prestadas del pensamiento liberal clásico o de conservadores y casi siempre se reducen a la afirmación genérica de la libertad y la primacía del Mercado sobre el Estado, de lo individual sobre lo colectivo, y, en consecuencia, del Estado mínimo bajo el argumento de la “ineficiencia” (como bien ilustra el caso de la liquidación de la empresa Luz y Fuerza del Centro por parte del gobierno federal de México en el año 2009), Estado mínimo que se entiende como aquél que no interviene en el libre juego de los agentes económicos.

El neoliberalismo con que convivimos difícilmente se encarna en obras intelectuales de reconocido prestigio. En realidad, los neoliberales ni siquiera se han preocupado por escribir su legado; hasta ahora ha merecido poco esfuerzo de exposición sistemática, con algunas excepciones que pueden encontrarse en el campo de la economía. Se tra-

ta más bien de un *discurso* y un conjunto de reglas prácticas de acción (o de recomendaciones), referidas en particular a gobiernos y reformas del Estado (por eso hablan de las reformas pendientes: de la reforma laboral, de la reforma energética, de la reforma fiscal, etc.) y de sus políticas. Es esa característica la que condujo a Thérét [1990] a calificarlo como “sistema de recetas prácticas para la administración pública”.

De hecho, sus propuestas son sobre todo *prácticas* y están enraizadas en algunas afirmaciones de valores que pasaron a retratarlo. Desde luego está la referencia a *ideas* y no a *intereses*, afirmando que rechazan la tesis liberal de la política pluralista o conducida por el juego de los intereses a través de abogados y *loobies*, pero también pretendiendo superar mecanismos políticos típicos de la vida democrática; el tecnocratismo neoliberal declara que actúa movido por *ideas* y valores lejanos y por encima de intereses particulares, corporativos y populismos de todo orden, forma de reducción del interés general a algunas concepciones de lo que es “moderno”, “flexible” y “eficiente”.

Siguiendo a Schneider [1990], podría decirse que las ideas y valores del liberalismo actual constituyen un ambiente particular, una especie de “cultura para la solución de problemas”: al idealizar la especialización y la competencia en el mercado, la ideología neoliberal proyecta una cultura política “despolitizada” en apariencia, movida por la búsqueda de soluciones ágiles y eficientes. Eficiencia y eficacia son por lo tanto los corolarios de esa ideologización de la acción práctica.

La aparente desideologización de la política se traduce así en reglas de acción que tienden a sustituir a los argumentos y divulgan a través de los medios masivos de comunicación esa mentalidad, repitiendo casi ventrílocuamente en todo el mundo sus creencias:

En lugar de ideología, los neoliberales tienen conceptos. Gastar es malo. Es bueno tener prioridades. Es malo exigir programas públicos. Necesitamos asociaciones entre el gobierno y el capital privado; no un gobierno fuerte. Exijan crecimiento, no distribución. Por encima de todo, traten del futuro. Repudien el pasado [Schneider, 1990: 7].

Finalmente, está la tesis del *Estado mínimo*. De acuerdo con los nuevos administradores públicos liberales, el Mercado constituye el mejor y más eficiente mecanismo de distribución de recursos; la reducción del Estado (de su tamaño, su papel y funciones) es el objetivo y el móvil de esa ideología, repetida ya suficientemente para que no necesitemos detenernos en ella. Basta registrar aquí, siguiendo la inspiración de Goodin [1988] y de Draibe [2003], que en el universo de las reglas prácticas en que el nuevo liberalismo económico se mueve, el argumento del Estado mínimo es abogado por lo máximo y no por lo mínimo, sobre todo en lo que respecta a su responsabilidad social, por lo que se señala sólo la frontera demarcadora de lo máximo hasta donde “debería y podría” ir el Estado.

Por todo ello, el neoliberalismo es un simulacro del liberalismo americano en que se inspira. Existe una gran distancia intelectual que separa este tipo de visión muy latinoamericana de un Daniel Bell, de un Burnham o de un Michael Sandel (el primero hasta se califica como neoconservador al distinguirse de las actuales versiones deformadas del liberalismo clásico), pero también y obviamente de Rawls o de otros personajes como Walter [Mulhall y Swift, 1992]. En lo que se refiere a la política social, los neoliberales están sin duda más cercanos a conservadores como Gilder, Charles Murray o Nathan Glazer, en general calificados como integrantes de la nueva derecha americana [Goodin, 1988].

No obstante, sin duda la clasificación política de los neoliberales es una tarea complicada. En referencia a Estados Unidos, Daniel Bell afirma que su traducción a términos políticos es difícil porque en el diagrama neoliberal existen al menos dos ejes que se entrecruzan. Uno de ellos es un eje económico dividido por tradicionalistas y modernistas. Más allá de esto, los que son de izquierda o de derecha en términos económicos no siempre son modernistas de izquierda o tradicionalistas de derecha en la temática social. Por ello esfuerzos de gobiernos locales de derecha por emprender programas sociales de amplio alcance pueden confundirse con acciones clásicamente progresistas [Bell, 1988].

De manera paradójica, en términos políticos y de política económica el neoliberalismo encarnado principalmente en la nueva elite

del Partido Demócrata en Estados Unidos, conocida como la “clase del 74” [Schneider, 1990], se manifiesta de modo explícito como la negación del *sistema liberal* americano. Aquel sistema que prevaleció entre los años 40 y 60 en Estados Unidos, que se fundamentaba en “un consenso que implicaba una orientación internacionalista, una creencia en la economía keynesiana y en la política social del *New Deal* de Roosevelt, y un dominio patriarcal de los protestantes blancos de origen anglosajón” [Glazer, 1990: 2]. La crítica más exacerbada de los nuevos liberales al Estado se inició con el ataque al Estado del bienestar social y después se amplió para alcanzar toda concepción keynesiana de intervención pública en la economía. Se aboga por el Estado mínimo.

Así, en el campo de las políticas sociales, el esfuerzo teórico neoliberal es bastante reducido. Sus proposiciones constituyen, *negativamente*, un conjunto de argumentos de ataque al Estado del bienestar social y, *positivamente*, un conjunto de propuestas de *reformas* de los programas sociales, sobre todo las de carácter universal, moviéndose hacia un campo más práctico de *prescripciones* para las políticas públicas en el sector social.

Aunque con rigor no puede considerársele un liberal clásico ni un neoliberal, Milton Friedman [1977] expone con claridad el núcleo de la argumentación que han venido repitiendo, con menos nitidez y competencia, los neoliberales o la nueva derecha. *Capitalismo y libertad* parte de la tesis de que la libertad individual es la finalidad de las organizaciones sociales y es este principio lo que aparta cualquier tipo de intervención que afecte en forma coercitiva el libre ejercicio de la voluntad individual. Por esta razón el Estado no debe intervenir en el mercado y en ninguna de sus fuerzas o factores. Entonces, los programas sociales, esto es la provisión de ingreso, bienes y servicios por parte del Estado, constituyen una amenaza a los intereses individuales, inhiben la actividad y la competencia privadas, y generan indeseables extensiones de los controles de la burocracia. En México personajes como Luis Pazos (ahora funcionario del gobierno federal) ha insistido mucho, durante las últimas décadas, en la ineficiencia de la burocracia porque obstaculiza la libertad individual.

Para Friedman, el ejemplo más claro de las distorsiones que los programas sociales públicos introducen puede encontrarse en los sistemas de previsión social de carácter obligatorio, sobre todo en relación con las pensiones para ancianos (por ello los nuevos liberales mexicanos las ven como un estorbo y síntoma de ineficiencia y quieren acabar con ellas); en su visión, estos sistemas imponen un patrón perverso de redistribución del ingreso entre los beneficiarios, penalizando principalmente a los trabajadores más jóvenes de altos ingresos, ya que el beneficio no depende de la situación económica del beneficiario sino de la edad de ingreso al programa. También cuando los *déficit* de los sistemas de pensiones, hoy tan comunes, son financiados con recursos fiscales, promoverían una injustificada redistribución de recursos, según la óptica de los nuevos liberales.

Otra característica negativa devendría del hecho de que la tecnificación y la mayor complejidad de los sistemas de pensiones en general están asociadas, en primer lugar, con la existencia de burocracias que pasan a favorecer de manera innecesaria su propia expansión (por eso hay que eliminar sindicatos). En el plano de la libertad individual, el argumento es que el abasto del servicio de previsión por parte del Estado implica una coerción a la libertad de elección y por ello tiende a ser menos eficiente que los sistemas de pensión privados. De acuerdo con la opinión de los administradores públicos liberales, el carácter obligatorio de los sistemas de pensión públicos provoca una pérdida de la libre disposición sobre el ingreso, por lo que representa una “dictadura benevolente”. En virtud de todas estas características e impactos, Friedman aboga a favor de que los sistemas de pensión se inscriban en una concepción de *seguro social individualmente contratado y administrado, a través de un sistema de capitalización individual, por empresas especializadas*.

El sistema de pensiones constituye sólo un ejemplo de la óptica de los nuevos liberales. De hecho, para Friedman y sus seguidores, el propio Estado de bienestar social —es decir, el sistema de políticas sociales— es el responsable de muchos o casi todos los males que nos afligen y que tienen que ver con la crisis económica y el papel del Estado. Para estos liberales el financiamiento del gasto público en programas sociales trajo las siguientes perversiones: la ampliación del déficit público, la

inflación, la reducción del ahorro privado, el desestímulo al trabajo y la competencia, con la consiguiente disminución de la productividad e incluso la destrucción de la familia, el desestímulo a estudiar, la formación de las “bandas” y el aumento de la delincuencia. Por lo tanto, más allá de la ortodoxia en materia de política económica (con la debida contención del crédito, el alcance del equilibrio presupuestario, la disminución de los impuestos a los grandes capitales y de las regulaciones sobre las empresas), la propuesta liberal significa el recorte constante del gasto social *per cápita* y la desactivación de los programas sociales públicos hasta donde la presión social lo permita. La acción del Estado en el campo social debe atenerse a programas asistenciales —ayuda a los pobres sólo cuando sea indispensable, como complemento a la filantropía privada—. Incluso así, los programas de ayuda para los pobres deben estar dirigidos de tal forma que no provoquen distorsiones en el mercado. Programas de transferencias condicionadas de ingreso (como el programa Oportunidades del gobierno federal o el de adultos mayores del Distrito Federal) constituyen, para Friedman, el mecanismo por excelencia para atender a los individuos pobres sin desestimar el trabajo.

Aunque no es el caso discutir aquí las limitaciones y anacronismos de ese liberalismo a *outrance* de Friedman y sus seguidores de derecha e izquierda en México, no podemos dejar de recordar que, al final de cuentas, las políticas y programas del Estado del bienestar social, a diferencia de los programas sociales actuales, sí contribuían a corregir situaciones de desigualdad, pobreza y pérdida de ingresos, justo las típicamente generadas por la economía de mercado en sus “naturales” oscilaciones y crisis. Por otro lado, las economías maduras, asentadas sobre los modelos fordistas y neofordistas de producción tuvieron, entre las bases de sustentación de su crecimiento y de la ampliación del consumo de masas, los fondos públicos movilizados por los programas sociales de la época. En sus primeras versiones, las propuestas neoliberales de políticas sociales repitieron sin crítica o alteraciones, pero con una cierta dosis de cinismo, los anacronismos y las limitaciones de los liberales clásicos. No obstante, conviene señalar algunas modificaciones recientes.

DESPLAZAMIENTOS RECIENTES EN EL INTERIOR DE LA IDEOLOGÍA DOMINANTE EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL

Es propio de las ideologías recubrir con opacidad lo real, pero también nutrirse de él, bajo pena de perder su eficacia. El nuevo liberalismo no ha huido a esta regla: sus tesis e inflexiones guardan cierto paralelismo con el movimiento real de las economías y sociedades contemporáneas.

Desde mediados de los años 70, con los dos *shocks* del petróleo como punto de partida simbólico, se desencadena un movimiento de inestabilidad de la economía capitalista, seguido por un profundo proceso de transformaciones productivas que generaron lo que se conoce como “tercera revolución industrial”.

En el primer momento —al inicio de la década de 1980— podemos decir de modo resumido que tal movimiento fue percibido principalmente en sus dimensiones negativas: la quiebra de las economías, atribuida en gran parte a un Estado en crisis, al agotamiento del patrón de regulación económica. Sin embargo, las dimensiones de la transformación productiva y los acelerados grados de reducción del tiempo de trabajo implícitos en ella y los desafíos para la elevación de la competitividad de las economías apoyadas en las nuevas tecnologías y en la globalización financiera sólo se percibieron al final de los 80.

La ideología neoliberal que siguió y prácticamente “dirigió” este proceso también tuvo énfasis y variaciones en sus tesis y propuestas. Se puede afirmar que en la primera fase fue sobre todo defensiva; sus “recomendaciones” estaban encaminadas a superar la crisis a partir de la negación de los principios social-demócratas de regulación económico-social. En el segundo momento, el énfasis mayor se ha puesto en los vectores de las políticas que pueden llevar al crecimiento apoyado en la elevación de la competitividad sistémica y en el esfuerzo hacia mecanismos de modernización y flexibilización de las estructuras y factores sociales en función de las nuevas tecnologías.

En lo que respecta a las políticas sociales, el neoliberalismo también ha alterado sus prescripciones o por lo menos los énfasis y prioridades, según aquellas dos fases. De inicio, en la primera fase, los nue-

vos liberales enfatizaron el redireccionamiento de la política social de manera casi exclusiva para reducir el gasto social; propusieron y en gran medida emprendieron una campaña para desaparecer programas y conducir a la efectiva reducción del papel del Estado en el área social. Con muy poca sofisticación y casi nula reflexión, además de repetir los argumentos *generales* de Friedman, las prescripciones en el campo social fueron básicamente aquellas que inspiraron los gobiernos de Thatcher y Reagan: los intentos por destruir los pilares del *welfare state* mediante la reducción de la universalidad y los grados de cobertura de muchos programas sociales, “asistencializando”, esto es, sacando del campo de los derechos sociales muchos de los programas y, cuando pudieron, privatizando la producción y la distribución en el abasto de servicios públicos.

En países como México, sometidos a los rigores de los ajustes macroeconómicos y a la devastación social que dichos ajustes traen como resultado, la receta de los nuevos liberales está contenida en un conjunto de prescripciones de reformas a los sistemas de protección social orientadas a su privatización, descentralización y focalización de programas (fondos) sociales emergentes, no permanentes.

Ante los desastrosos resultados en materia de desigualdad y de pobreza, a partir de la década de los noventa se modificó en parte la agenda de los nuevos liberales. La inversión en *recursos humanos* y, en consecuencia, el énfasis en políticas sociales de educación y salud volvieron a formar parte de la agenda de reformas y rediseño del gasto social; surgieron programas como Progresía, luego denominado Oportunidades, y de atención a grupos específicos, como el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior y el programa local de becas para estudiantes de preparatoria en el Distrito Federal. Sin embargo, este tipo de programas forman parte de la lógica de administración de un Estado disminuido en función de la agenda neoliberal: la focalización y selectividad forman parte de una estrategia de administración de los recursos de un Estado empobrecido.

Vale la pena reconstruir el argumento que da origen a esta preocupación por la educación: dada la aproximación entre administración y control de los flujos de producción a base de las nuevas tecnologías,

la mano de obra debe estar antes que todo “*educada*” y su educación debe apoyarse en el desarrollo de la capacidad lógico-abstracta para decodificar instrucciones, calcular, programar y administrar procesos. Sólo así será capaz de asimilar con prontitud las continuas y rápidas innovaciones a que está sujeta. Pues bien, las bases institucionales de inversión en recursos humanos están relacionadas con las redes públicas de educación básica, así como con programas de transferencias de ingreso que exigen asiduidad escolar y acudir con periodicidad al médico para prevenir enfermedades.

PROGRAMAS DE INGRESO DIRECTO

Neoliberales y otros han criticado la forma estatizada de producción y operación de los servicios sociales y en su lugar ha ganado fuerza un mecanismo sustituto: el gasto en programas sociales de **ingreso directo hacia los más pobres**. De hecho, tanto en el plano de las concepciones normativas como en la práctica de muchos Estados contemporáneos puede observarse una tendencia a sustituir parte de la canasta de bienes y servicios sociales por una distribución directa de recursos en dinero en efectivo [Belloni y Souza, 2001; Carvalho, 2001].

Sin duda, tanto el ancla teórica como la lógica subyacente a la generación de programas de transferencia directa de dinero hacia los más pobres, como el programa Oportunidades del gobierno federal en México y los programas de becas a estudiantes de preparatoria y de apoyo mensual a adultos mayores del Distrito Federal, tienen un origen neoliberal. Para los liberales, de modo más específico para nuestros contemporáneos liberales y conservadores, los programas de ingreso directo (o programas de renta mínima) hacia los más pobres expresan una determinada concepción del papel del Estado, que sólo debería ofrecer a los desfavorecidos un cierto grado de seguridad social. Es así porque la política social es pensada de modo *residual*, sólo para complementar aquello que los individuos no pudieron resolver por la *vía del mercado* o a través de recursos familiares. Este tipo de programas expresa la concepción conservadora contemporánea de

una estrategia de reorganización de los sistemas de protección social: el Estado concentrado en dar un ingreso mínimo a los más pobres y que reserva al sector privado los servicios sociales tradicionales: salud y educación. Muchos son los nombres que los programas sociales originados de tal concepción de ingreso directo hacia los pobres han recibido: pueden llamarse Oportunidades o Vivir Mejor, programa de becas para jóvenes de preparatoria, programa de adultos mayores o madres solteras, todos son programas que tratan de dar dinero a los más pobres *supliendo la función esencial del Estado*; todos son formas de concebir un mínimo de ayuda a los más necesitados, pero respetando un determinado techo superior que, como diría Friedman, indicaría el límite a partir del cual tendería a desestimularse el trabajo.

REESTRUCTURACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES: DESCENTRALIZACIÓN, FOCALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN

Descentralizar, privatizar y concentrar los programas sociales públicos en las poblaciones o grupos más vulnerables, éstos parecen ser los vectores estructurales de las reformas a los programas sociales que se emprendieron desde mediados de los años ochenta y que los nuevos liberales aún impulsan.

Podemos caracterizar rápidamente cada uno de esos ejes rectores. La *descentralización* se concibe como un modo de argumentar a favor de la eficiencia y la eficacia del gasto. Se postula que, con la descentralización, aumentan las posibilidades de interacción, a nivel local, de los recursos públicos y los no gubernamentales. *Focalización* significa el direccionamiento del gasto social a programas y públicos objetivos específicos, *selectivamente* escogidos de acuerdo con su mayor necesidad y urgencia. Dos tipos de justificaciones apoyan esta tesis: la de Friedman, según la cual el Estado debe entrar sólo de modo residual y sólo en el campo de la asistencia social, y la que argumenta que en general los más necesitados no son, en principio, los que efectivamente se benefician del gasto social universal; en consecuencia, este

gasto debe direccionarse, concentrándolo en programas dirigidos a los sectores más vulnerables y pobres de la población (extrema pobreza, madres solteras, adultos mayores) [Rico, 2001]. Finalmente, la *privatización*, entendida como desplazar la generación de bienes y servicios públicos hacia el sector privado lucrativo, la cual es presentada como una respuesta a la crisis fiscal que evita la irracionalidad en el uso de los recursos (la subrogación de los servicios de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social es ejemplo de la privatización de los servicios que el Estado debe proporcionar).

Otra forma de privatización es la que propone el desplazamiento de la generación de bienes y servicios sociales hacia el sector privado no lucrativo, compuesto por organizaciones filantrópicas y comunitarias o no gubernamentales (ONG).

Estas tesis y principios (descentralización, focalización y privatización) han dejado ver de inmediato los problemas y dilemas conllevan. El neoliberalismo de los primeros tiempos estuvo poco preocupado por cuestiones de justicia social y sus justificaciones se volcaron, sobre todo, hacia cuestiones de volumen y principalmente de eficiencia en el gasto público. Más tarde, las propuestas de rediseño del gasto social definidas en una situación de crisis, desempleo y caída generalizada del ingreso tuvieron que confrontarse con un viejo problema: el de la *pobreza*, la vieja y la nueva (entre los años 2006 y 2008 la pobreza alimentaria aumentó en México en más de 5.8 millones de personas; la de capacidades en más de 5.1 millones y la patrimonial en 5.9 millones de personas).

En la actualidad, la agenda de programas sociales en México tiene su mayor problema en lo que concierne a la concepción de justicia social. Sin duda ahí se localiza uno de los dilemas más importantes que ha desafiado a los formuladores de la política pública en México, la nacional y las locales. Para superar este dilema debe confrontarse la tradición universalista, que concibe derechos inalienables del ciudadano al trabajo, la educación, la salud, la vivienda, la previsión y seguridad social —*derechos no necesariamente contributivos* que principalmente el Estado proveedor debe garantizar—, con el recetario neoliberal concebido de acuerdo con los principios de *selectividad* y *focalización*

de las acciones públicas sobre los segmentos más necesitados (pobreza extrema) o vulnerables (adultos mayores) de la población, de ruptura con los compromisos de gratuidad y de *privatización de los servicios destinados a los grupos más pobres de la población*.

En términos más simples, todo el dilema se traduce en la cuestión de los montos y volúmenes de recursos que pueden distribuirse, cuando, por un lado, se requiere atender el derecho universal de la ciudadanía a los bienes y servicios elementales y, por otro, privilegiar a los segmentos más pobres de la población en el gasto social.

CONCLUSIÓN

A pesar de que en materia de combate a la pobreza los gobiernos locales y el gobierno federal de México hoy se inspiran básicamente en las proposiciones neoliberales, en materia de política social existen alternativas socialmente progresistas que no se han ensayado en México. Sin embargo, imprimir una nueva orientación a las políticas sociales en el sentido de volverlas más equitativas y por lo tanto capaces de tomar en cuenta la diversidad de las necesidades de los diferentes segmentos sociales se enfrenta a la herencia de un sistema social de origen en extremo limitado, discriminatorio e injusto, porque, en la práctica, el nivel de ingreso o la inserción en el mercado de trabajo han acabado por transformarse en el principal criterio de acceso a los beneficios de los programas sociales, que además tienen fuentes inestables de financiamiento y son *residuales*.

Sumado a estas características, se configura un sistema de protección social compuesto por innumerables programas y políticas sectoriales, algunos opuestos a otros, de baja eficacia y eficiencia, de vida efímera e impermeable al control ciudadano. *La falta de control en el gasto social puede percibirse por el hecho de que no tenemos un padrón nacional de beneficiarios de los programas sociales en el que se identifique con toda precisión quién y cómo está recibiendo los beneficios de los programas sociales nacionales, estatales y municipales.*

Tenemos un enorme aparato institucional diseñado para llevar a cabo programas sociales (véase, por ejemplo, que todas las secretarías de Estado del gobierno federal tienen oficinas de representación en todos los estados del país), el cual, tomado en su conjunto, en la práctica acaba por reproducir las desigualdades sociales en lugar de traducirse en políticas sociales de combate a las desigualdades originadas en el mercado. *Tampoco tenemos mecanismos de control ciudadano ni transparencia en la ejecución de los recursos de combate a la pobreza, lo que se traduce en que muchos programas públicos profundicen, en lugar de atenuar, las desigualdades.* Un ejemplo: el índice de Gini de la distribución de las pensiones en México es superior al índice de Gini global, lo que significa que la mayor parte del monto nacional destinado a pensiones está concentrada en manos de quienes más tienen.

Revertir esa lógica que impera en el área social implica redefinir la articulación entre desarrollo económico y desarrollo social.

En el fondo, el problema es de paradigma de desarrollo económico. Sostenemos que las políticas sociales en nuestro país tienen como marco de referencia y de restricción fundamental el modelo de desarrollo económico esencialmente excluyente que caracteriza a la nación mexicana desde hace tres décadas.

Como contraparte podemos señalar que el modelo de desarrollo económico emprendido en las naciones desarrolladas de Europa, al privilegiar el desarrollo humano, llevó en menos de dos siglos al abatimiento casi total de la pobreza. Inspirados en las propuestas de Beveridge, las naciones de Europa Occidental construyeron un aparato institucional y de protección social que tenía como eje la idea clara de que sin desarrollo social y humano no podría haber desarrollo económico. El conjunto de políticas y programas sociales emprendidos después de la Segunda Guerra Mundial en Francia, Italia e incluso Inglaterra (hasta antes de Margaret Thatcher) muestra que es posible implementar un complejo de acciones *medulares no residuales* y programas sociales bien articulados que en conjunto podrían conducir al desarrollo armónico de la sociedad.

REFERENCIAS

- Barros, Ricardo Paes de, Ricardo Henriques y Rosana Mendonça [2000], “Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 15, núm. 42, pp. 123-142.
- Bell, Daniel [1988], “Os dilemas do liberalismo”, *Diálogo*, vol. 21, núm. 3.
- Belloni, I, H. Magalhaes y L. Souza [2001], *Metodologia de avaliação em políticas públicas*, São Paulo, Ed. Cortez.
- Carvalho, M.C.B. [2001], “Avaliação de projetos sociais”, C. M. Ávila (coord.), *Gestão de projetos sociais: capacitação solidária*, São Paulo.
- Carvalho, Inaiá Maria Moreira de [2001], “Para uma análise comparativa: a experiência brasileira”, Reginaldo Souza Santos (org.), *Políticas sociais e transição democrática. Análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal*, São Paulo, Mandacaru; Salvador, CETEAD, pp. 171-178.
- Castel, Robert [1995], *Les métamorphoses de la question sociale*, París, Librairie Arthème Fayrd.
- Draibe, Sônia [2003], “As políticas sociais e o neoliberalismo”, *Revista USP*, abril.
- Duhau, Emilio [2001], “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación”, Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp.311-326.
- Friedman, Milton [1977], *Capitalismo e liberdade*, São Paulo, Arte Nova.
- Gilder, George [1981], *Wealth and plenty*, Nueva York, Basic Books.
- Glazer, Nathan [1990], “Os limites da política social” (extrato), *Diálogo*, vol. 23, núm. 2.
- Goodin, Robert E. [1988], *Reasons for Welfare*, New Jersey, Princeton University Press.
- Mulhall, Stephen y Adam Swift [1992], *Liberalism & Comunitarians*, Oxford, Blackbell.
- Murray, Charles [1984], *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Nueva York, Basic Books.
- Rico, Elizabeth M. (coord.) [2001], *Avaliação de políticas sociais; uma questão em debate*, São Paulo, Ed. Cortez.
- Sandel, Michael [1988], “Simposio os dilemas do neoliberalismo”, *Diálogo*, vol. 21, núm. 3.
- Schneider, William [1990], “Compreensão do neoliberalismo”, *Diálogo*, vol. 23, núm. 1.

Théret, Bruno [1990], "Néo-Libéralisme, inégalités sociales et politiques fiscales de Droite et de Gauche dans la France des années 1980: identité et différences, pratiques et doctrines", *Paper*, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, IRIS.



COMENTARIO GENERAL

Gabriela Barajas¹

Reflexionar sobre los programas de atención a la pobreza nos lleva invariablemente al debate entre las dos grandes concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización.

La definición y particularidades de cada uno de estos dos enfoques las desarrolla Leonardo Lomelí Vanegas en su trabajo “Del universalismo a la focalización: los dilemas contemporáneos de la política social”, de este libro. Tal debate comienza desde los años setenta cuando científicos sociales de los países anglosajones plantearon que la política para combatir la pobreza debería seguir criterios selectivos y focalizados [Moreno, 2007:3]. Las políticas sociales universales, que sirvieron de base para la conformación del Estado de bienestar después de la segunda posguerra, fueron criticadas como costosas, injustas (dado que no atendían a los más necesitados) y distorsionadoras del mercado.

En América Latina, la crisis de la deuda pública de los años ochenta generó las condiciones para que tal planteamiento se impusiera como el dominante. La mayoría de los gobiernos de la región, como respuesta a la profunda crisis económica y fiscal, impulsaron las reformas propuestas por el llamado Consenso de Washington (véase el trabajo “Experiencias contemporáneas de nuevas y viejas opciones para el desarrollo social y la reducción de la pobreza” de Enrique Contreras Suárez en esta misma obra), las cuales tuvieron un alto costo social. La década de los ochenta fue calificada como perdida en términos económicos y de bienestar social.

¹ Doctorante en Economía, posgrado en Economía, UNAM.

En este contexto, la aparición de los llamados programas de urgencia social² marcó el inicio de un proceso de reforma de la política social caracterizado por la reducción de las responsabilidades del Estado respecto al bienestar social. Lo anterior a partir de la idea de que había que limitar la intervención gubernamental, que las prestaciones propiamente públicas debían orientarse a ofrecer los bienes y servicios que el mercado no produce y que son imprescindibles para las personas [Barba, 2001:10]. La *focalización* de las prestaciones públicas en la población pobre, la *privatización* de los servicios públicos y su *descentralización* fueron los tres principios que guiaron la reforma social en nuestro continente [Filgueira, *et al.*, 2006].

Una cuestión importante que con frecuencia perdemos de vista es el hecho de que esta reforma se puso en marcha sobre un régimen de bienestar social bastante limitado, con graves problemas estructurales. En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, este régimen operó a partir de un esquema dual. Por un lado, tenía rasgos universalistas en las acciones referidas a educación y salud, aunque siempre con muchas limitaciones en términos de cobertura y calidad de los servicios. Por el otro, a pesar de las pretensiones universalistas, el eje central del bienestar, la seguridad social, benefició sólo a un pequeño estrato de la población, los trabajadores asalariados del sector formal de la economía, quienes no pertenecían a esta categoría estaban excluidos [Barajas, 2009a].

Al mismo tiempo se promovieron subsidios a los alimentos básicos y servicios públicos (agua potable, transporte, electricidad, etc.). Tales subsidios, más que buscar el bienestar social generalizado, permitieron mantener los salarios bajos; de esta manera fueron un apoyo muy

² Promovidos por el Banco Mundial, estos programas los sustentaban criterios de “eficiencia técnica”, buscaban lo que llamaron “compensación social”, focalizando “poblaciones objetivo” (los grupos más pobres), con la idea de proporcionarles una “red de protección” mediante paliativos de ingreso, alimentación o empleo por el tiempo que durara el ajuste económico. Además de que tenían una temporalidad definida (por lo general, cuatro años), utilizaban estructuras extraestatales para su aplicación (organizaciones no gubernamentales) y eran financiados con recursos predominantemente externos [Barajas, 1997: 35]

importante a las empresas privadas y un mecanismo para promover el desarrollo acelerado de la industria. La cobertura en infraestructura social básica (alcantarillado, electricidad, pavimentación, etc.) privilegió a los grupos organizados cercanos al gobierno federal. Asimismo, los subsidios al campo (precios de garantía y créditos con bajos intereses a campesinos) sirvieron para mantener bajos los precios de los alimentos básicos y fueron un mecanismo de control político sobre las organizaciones campesinas oficiales e independientes [Gordon, 1998:43]. Así, se articuló un modelo de bienestar social fuertemente subordinado a las necesidades de acumulación de capital, corporativista, clientelar y, a menudo, con funciones de control social.

Una proporción muy importante de los sectores pobres urbanos, pero sobre todo de los sectores rurales, quedó al margen de los beneficios de la política social. La reforma de los años ochenta y noventa reconoció estos problemas, empero el carácter dual, segmentado y clientelar de dicha política no se eliminó sino que se mantuvo y, en algunos casos, se agudizó.

En México, con la reforma a la política social, la educación pública continuó siendo dominante, desde la educación básica hasta universitaria. “Los esquemas de participación público-privada apoyados en subsidios a la demanda (becas), como los que se implementaron en Chile” [Ocampo, 2008:39] no prosperaron en nuestro país. Tanto para el caso de la salud como para el de la educación pública la privatización se dio por la vía del deterioro de los servicios gubernamentales. Ante la disminución de la calidad de tales servicios, las familias que podían pagar la educación privada lo hicieron. Para el caso de la salud, en lugar de atender los graves problemas en los servicios públicos, se promovió, tanto en la iniciativa privada como en el sector público, la utilización de seguros de gastos médicos privados. Por ejemplo, los empleados de los tres poderes del Estado mexicano a nivel federal tienen como prestación un seguro de gastos médicos mayores que les permite hacer uso de servicios de salud privados. Lo anterior supone la erogación anual de miles de millones de pesos del presupuesto federal, al mismo tiempo que el sistema público de seguridad social para los trabajadores del Estado sufre enormes carencias de equipo, medicamentos, camas, personal, etcétera.

Los sistemas de pensiones se privatizaron; se estableció un sistema de cuentas individualizado. Por último, la focalización alcanzó su máxima expresión en 1997, con la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), renombrado Oportunidades en 2002. Un programa de transferencias monetarias condicionadas que funciona hasta hoy y atiende a uno de cada cuatro mexicanos. Acompañando a este programa rector, proliferaron pequeños programas sociales. De acuerdo con información del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), con el gasto federal de superación de la pobreza se financiaban 117 programas sociales en 2006.³ Oportunidades concentraba 25% de ese gasto y el resto se dirigía a pequeños programas sociales específicos [Barajas, 2009b].

Como resultado de la reforma, “la política social parece haber perdido la unidad y el carácter estratégico propio de los Estados de bienestar industrializados y de los mejores desarrollos del pasado en América Latina” [Ocampo, 2008:42].

Ante la evidente crisis del anterior esquema de política social, se plantean propuestas vinculadas al enfoque universalista, pero renovadas. Una de esas propuestas es el llamado Universalismo Básico (UB); dentro de ese debate se insertan los trabajos antes mencionados de Leonardo Lomelí Vanegas y de Enrique Contreras Suárez.

El UB es uno de los temas centrales en la agenda de debates del Banco Interamericano de Desarrollo [Narbondó, 2006:1]. Esta propuesta plantea destinar la totalidad del gasto público social al financiamiento de las prestaciones sociales básicas que serían de acceso gratuito y de alta calidad; aunque cada sociedad definiría lo que considera básico con frecuencia se mencionan la salud, la educación y las jubilaciones como tales prestaciones. Al mismo tiempo se retiraría el financiamiento público a las prestaciones sociales consideradas no básicas. La propuesta resulta sugerente porque trae a la mesa de discusión académica la urgencia de construir un esquema de política social basado en el enfoque de derechos y la construcción de ciudadanía (ya no hablar de

³ Información tomada de: <http://www.contigo.gob.mx//index.php?idseccion=12>, consultada el 10 de febrero de 2009.

proveer un paquete básico-mínimo de salud sino del derecho a la salud de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos). Además, el UB reconoce el papel central del Estado en materia de bienestar social vinculado claramente al tema de la cohesión social; parte de un diagnóstico donde no se olvida la historia nacional sino se destaca la acumulación de problemas estructurales; plantea como central el tema de la calidad de los servicios públicos, cuestión olvidada las últimas dos décadas; propone una articulación entre focalización (como medio) y universalismo (como fin), y llama la atención sobre la necesidad de discutir respecto al financiamiento de la propuesta para darle viabilidad económica de largo plazo. Todas ellas cuestiones centrales para la elaboración del nuevo enfoque de política social.

Sin embargo, deja de lado el asunto que consideramos más importante en este debate: la necesidad de que la política social y la política económica se complementen para el desarrollo del país. No hay política social efectiva ni dinero público que alcance si tenemos una política económica generadora de pobres (véase el trabajo de Genaro Aguilar, "Política social actual en México", de este libro). Una de las grandes lecciones en materia social de las últimas dos décadas es la necesidad de impulsar acciones efectivas, eficientes y cohesionadores en términos sociales no sólo a nivel nacional sino también regional y local; lo anterior puede verse ejemplificado en el trabajo "La política social en la Unión Europea", el cual forma parte de esta obra.

Por otro lado, y regresando al tema de la calidad en los servicios sociales públicos, la falta de ésta no sólo es un problema de carencia de recursos presupuestales sino también de falta de transparencia en el uso del gasto público, de corrupción, de la visión clientelar y patrimonialista dominante en los aparatos administrativos públicos latinoamericanos. Debemos plantearnos una reforma administrativa y política con el fin de fortalecer la capacidad no sólo de regulación de los Estados en Latinoamérica sino también de gestión para ofrecer servicios y bienes públicos de alta calidad, haciendo de la austeridad una virtud. Al menos para el caso mexicano, lo anterior es una urgencia nacional para todo lo relativo al quehacer gubernamental y no sólo en el ámbito de las políticas sociales. Tenemos dos grandes retos para el futuro inmediato: vincular

la política social y la económica, y fortalecer nuestros Estados a través de fortalecer sus capacidades de administración.

REFERENCIAS

- Barajas, Gabriela [1997], “Comités de solidaridad: surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir de Pronasol”, *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. XV, núm. 45, septiembre-diciembre.
- Barajas, Gabriela [2009a], “Políticas de bienestar social del Estado posrevolucionario: IMSS, 1941-1958”, *Política y Cultura*, núm. 133, México, UAM-Xochimilco. (En prensa.)
- Barajas, Gabriela [2009b], “El gasto de superación de la pobreza en México, 2000-2008: reflexiones críticas”, ponencia presentada en el foro Pobres, pobreza y empobrecimiento, México, UAM, marzo.
- Barba Solano, Carlos [2001], “El futuro de la función social del Estado en América Latina. El caso de México”, ponencia presentada en el XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Antigua, Guatemala.
- Filgueira, Fernando, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadopoulos y Federico Tobar [2006], “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, Carlos Molina, *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Planeta.
- Gordon, Sara [1998], “De universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, Martha Scheingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres de América Latina*, México, Porrúa.
- Moreno, Luis [2007], *Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿selectividad y universalismo*, documento de trabajo, 07-05, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Unidad de Políticas Comparadas, septiembre.
- Narbond, Pedro [2006], “Reflexiones críticas sobre el universalismo básico”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, Instituto de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, núm. 15.
- Ocampo, José Antonio [2008], “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”, *Nueva Sociedad*, núm. 215, mayo-junio.

SEMBLANZAS DE LOS AUTORES CONFORME AL ÍNDICE¹

PRIMERA PARTE

Luis Arizmendi. Investigador del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y director de la revista *Mundo Siglo XXI* del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN. Es economista y sociólogo, catedrático en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha participado como conferencista en seminarios tanto nacionales como internacionales en instituciones de educación superior.

Paulette Dieterlen Struck. Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Filosóficas, del cual fue directora. Es licenciada en Filosofía por la Universidad Iberoamericana (UIA); la maestría y el doctorado los obtuvo en la misma disciplina en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Además, realizó estudios de maestría en el University College de Londres. Forma parte de la Asociación Filosófica de México, la Academia Mexicana de Ciencias y el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ha desarrollado sus actividades de investigación en torno a los problemas de ética práctica y los temas de justicia distributiva. Imparte cátedra en el posgrado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

Araceli Damián. Profesora-investigadora de El Colegio de México. Es doctora en investigación, con especialidad en Economía Urbana por la London University, y miembro de Sistema Nacional de Investigado-

¹ Las instituciones y los cargos de los autores corresponden a los que desempeñaban en el momento de su participación.

res. Sus investigaciones se orientan a los temas: pobreza de tiempo en México y su relación con las condiciones de vida de la población; geografía de la pobreza, y tendencias de la pobreza en el siglo XXI. Imparte cátedra en el Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Es columnista del periódico *El Financiero*.

Adolfo Sánchez Almanza. Investigador titular de tiempo completo adscrito a la Unidad de Investigación de Economía Urbana y Regional del Instituto de Investigaciones Económicas. Realizó sus estudios de licenciatura, maestría y doctorado en Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre sus proyectos de investigación destacan la política social y el gasto público para la superación de la pobreza en México, y el caso del componente de salud del Programa Progresá. Imparte cátedra en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y en los posgrados de las facultades de Arquitectura y Economía de la UNAM. En la actualidad es integrante del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Verónica Villarespe Reyes. Investigadora titular de tiempo completo adscrita a la Unidad de Investigación de Historia Económica del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Licenciada en Economía y maestra en Estudios Latinoamericanos con mención honorífica por la UNAM; doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España, con *Sobresaliente Suma Cum Laude*. Actualmente es secretaria académica del Instituto de Investigaciones Económicas. Sus temas de investigación son: las principales concepciones teóricas contemporáneas de la pobreza y el tratamiento de la pobreza en México.

Ana Patricia Sosa Ferreira. Investigadora asociada de tiempo completo adscrita a la Unidad de Investigación de Historia Económica del Instituto de Investigaciones Económicas. Cursó sus estudios de licenciatura en la Facultad de Economía de la UNAM; realiza su doctorado en Estudios de Investigación Económica en la Universidad Complutense de Madrid. Imparte cátedra en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es coordinadora del Departamento de Difusión

Académica y Promoción Institucional del Instituto de Investigaciones Económicas. Desarrolla el proyecto de investigación: “Economía de la biodiversidad. Su aplicación en el caso de un sistema de producción campesino en México”.

Carlos Encinas Ferrer. Estudió la licenciatura en Economía en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM y la maestría en Educación en la UIA León. Obtuvo el diploma en Estudios Avanzados y Suficiencia Investigadora (DEA) en Economía por la Universidad de Barcelona, así como el doctorado en Economía por esa universidad con la calificación *Sobresaliente Suma Cum Laude*. Académico de tiempo de la UNAM de 1968 a 1969 adscrito al Centro de Economía Aplicada de la Escuela Nacional de Economía. Profesor titular de la Facultad de Economía de la UNAM de 1966 a 1982. Fundó y dirigió las licenciaturas en Comercio Internacional y Economía en el Conjunto Educativo Universitario, hoy Universidad de León. En la UIA León fue coordinador de la licenciatura en Comercio Exterior y Aduanas. En la UIA Puebla fue director del Equipo de Planeación y Evaluación. Académico e investigador de tiempo en la Escuela de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad La Salle Bajío.

SEGUNDA PARTE

Julio Boltvinik Kalinka. Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Realizó sus estudios de licenciatura en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM y las maestrías en Economía en El Colegio de México y en Economía del Desarrollo en la Universidad de East Anglia, Inglaterra. Es doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Antropología Social y la Universidad de Guadalajara. Entre sus líneas de investigación destacan los temas relacionados con los conceptos y métodos de medición de la pobreza, la pobreza en México y la política social.

José Vences Rivera. Director de Investigación Estadística en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y coordinador académico de la Maestría en Ciencias en Estadística Oficial coordinado por el INEGI-CIMAT. Cursó estudios de Física y Matemáticas en el IPN, obtuvo la maestría en Estadística Experimental del Colegio de Postgraduados y cuenta con un posgrado en Demografía por el Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE-Universidad de Costa Rica. Sus actividades de investigación se centran en estadística oficial y superación de la pobreza. Fue miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México y representante del INEGI en la Conferencia de Estadística de las Américas.

Marco Binicio Soto Morales. Contador público, jefe del Departamento de Pruebas de Campo en el INEGI.

Marco A. Vázquez Andrade. Pasante de Física, jefe de departamento homólogo en el INEGI.

Sergio de la Vega Estrada. Profesor-investigador de la UAM-Xochimilco. Cursó sus estudios de licenciatura en Actuaría y de maestría en Estadística en la Facultad de Ciencias de la UNAM, obtuvo su doctorado en Ciencias Sociales en la UAM-Xochimilco y cursó la maestría en Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus actividades de investigación se centran en el tema pobres, pobreza y empobrecimiento. En la UAM-Xochimilco es coordinador general de la Red y Foro de la Pobreza. Fue colaborador del Programa de Educación, Salud y Alimentación de Sedesol, y del Consejo Nacional de Población.

Carlos Brambila. Director del Centro de Investigación sobre Política Pública de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Es doctor en Sociología y Demografía por la Universidad de Chicago y realizó estudios de posdoctorado en Estudios Regionales en la Universidad de Pennsylvania. Ha impartido cátedra en el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, en El Colegio Mexiquense y en la Facultad de Arquitectura de la

UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus reconocimientos destacan las becas académicas de la Fundación Ford y la Fundación Rockefeller.

Carlos M. Urzúa. Director de la Escuela de Graduados en Administración Pública del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Es doctor en Economía por la Universidad de Wisconsin-Madison, realizó la maestría en el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN y la licenciatura en el Tecnológico de Monterrey. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha impartido cátedra en varias instituciones de educación superior nacionales e internacionales. Fue secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal en el periodo 2000-2003.

Patricia López Rodríguez. Doctora en Economía por la UNAM. Obtuvo la maestría en Economía y Análisis de la Política Social en la Universidad de York, Inglaterra, la licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y realizó estudios de Filosofía en la Universidad de Guadalajara. Actualmente es profesora de asignatura en el Departamento de Economía de la UIA y en la maestría en Economía del ITAM. Investigadora en temas de pobreza multidimensional, capital social y microfinanzas.

TERCERA PARTE

Leonardo Lomelí Vanegas. Profesor de tiempo completo adscrito a la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Economía. Imparte asignaturas en el área terminal de Economía Pública. Es licenciado en Economía y adquirió el grado de maestro en Historia en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son: cambio estructural en México 1982-2005; economía pública; historia económica de México, porfiriato y Revolución, y la reforma de la seguridad social en México.

Enrique Contreras Suárez. Investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Es licenciado en Sociología por la misma universidad, maestro en Sociología por FLACSO y doctor en Sociología también por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigaciones, nivel II. Ha sido consultor de la Organización Panamericana de la Salud.

Rafael V. Rangel. Investigador y coordinador del doctorado en Desarrollo Económico y Sectorial Estratégico. Fue director de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Campus Tehuacán. Es ingeniero civil de la UAM-Azcapotzalco y maestro en Educación Superior y doctor en Ciencias (Educación) por la Universidad La Salle. Imparte la cátedra de Metodología de la Investigación. Su línea de investigación se centra en la formación de valores y el combate a la pobreza.

Werner Voigt. Catedrático de tiempo completo de la Facultad de Comercio Internacional de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), en la que imparte las asignaturas de Derecho Comercial Comparado, Estudios de África y Medio Oriente, y Estudios de Europa.

Genaro Aguilar Gutiérrez. Profesor-investigador de El Colegio de México. Fue profesor titular en la Escuela Superior de Economía del IPN. Es doctor en Ciencias Económicas, titulado con Mención Honorífica, por la Universidad Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil. Ha recibido varias distinciones, entre las que destacan el premio en Investigación Económica “Maestro Jesús Silva Herzog 1998” y el segundo lugar en el Premio Nacional de Finanzas Públicas 2008 otorgado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Gabriela Barajas Martínez. Doctorante en Economía de la UNAM; maestra en Ciencias Sociales en FLACSO-México; especialista en Políticas Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública y socióloga por la UAM-Azcapotzalco. Ha realizado actividades de inves-

tigación en el Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco, el Consejo Nacional de Población, el Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados; además, se ha desempeñado como asesora parlamentaria. Es autora de diversas publicaciones relacionadas con la política de desarrollo social, los programas de combate a la pobreza en México y presupuesto público.

*Pobreza: concepciones, medición
y programas* es una obra del Instituto
de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional
Autónoma de México. Se terminó de imprimir
el 4 de noviembre de 2010. Se tiraron 300 ejemplares
en impresión digital en los talleres de Publidisa,
Calzada Chabacano 69, planta alta, Col. Asturias, México, D.F.
La formación tipográfica estuvo a cargo
de Eric Federico Aguirre Gómez.
En la formación se utilizaron fuentes Minion Pro
y Universo Condensado. Interiores en papel cultural
de 90 g, forros en cartulina sulfatada de 240 gramos.
El cuidado de la edición estuvo a cargo de
Hilda Sánchez Villanueva.