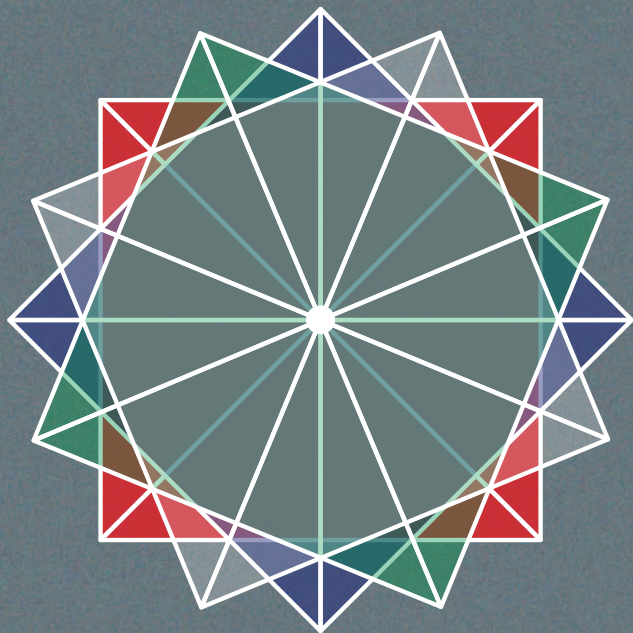


MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

Propuestas para su definición y evaluación
en América Latina y el Caribe



Introducción de
**Sonia Pérez Tello, Araceli Damián
y Claudio Salvadori Dedecca**

Julio Boltvinik | Araceli Damián González | Fernando Cortés | Víctor Borrás Ramos | Cecilia Capel |
Karina Colombo | Federico González Etchebehere | Pablo Messina | Mariana Tenenbaum | Laura
Zacheo | Pierre Antoine Delice | Freddy Jesús Ruiz Herrera | Héctor Alberto Botello Peñalosa | Nayssa
Alejandra Marín Díaz | José Luis Espinoza-Delgado | Claudio Salvadori Dedecca | Cassiano José
Bezerra Marques Trovão | Leonardo Flauzino de Souza | Eraldo da Silva Ramos Filho | Diosnara
Ortega | Griselda Alfaro | Mayarí Castillo Gallardo | Rosa Elizabeth Flores Medina | Sonia Pérez Tello

MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

Multidimensionalidad de la pobreza : propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe / Julio Boltvinik ... [et.al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2014. E-Book.- (CLACSO-CROP / Alberto Cimadamore)

ISBN 978-987-1891-66-5

1. Sociología. I. Boltvinik , Julio .
CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Estudios sobre pobreza / América Latina / Estado / Programas contra la pobreza / Políticas públicas / Medición de la pobreza / Derechos humanos / Enfoque multidimensional / Enfoque diferencial /Convergencia espacial

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que realizan miembros de la red CLACSO-CROP y que son aprobadas por evaluaciones académicas externas.

**Secretario Ejecutivo**

Pablo Gentili

Directora Académica

Fernanda Saforcada

Comité Directivo [Miembros Titulares]**Gerardo Caetano**

UDELAR, Uruguay

Jose Carlos Rodríguez

CDE, Paraguay

Dalila Andrade

FaE/UFMG, Brasil

Leticia Salomón

DICU/UNAH, Honduras

Eduardo Toche Medrano

DESCO, Perú

Juan Ponce

FLACSO, Ecuador

Suzy Castor Pierre-Charles

CRESFED, Haití

Lucio Oliver

CEL/FCPyS y PPEL/UNAM, México

CLACSO**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168

C1101AAX, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 - Fax [54 11] 4305 0875

<www.clacso.org>

<clacsoinst@clacso.edu.ar>

**Director Científico**

Alberto D. Cimadamore

Comité Científico**Thomas Pogge**

Chair of CROP Scientific Committee

Leitner Professor / Philosophy and International Affairs

Yale University, USA

Julio Boltvinik

Professor / Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio

de México, México

Atilio Boron

Professor / Programa Latinoamericano de Educación a

Distancia en Ciencias Sociales (PLED), Argentina

Jean Comaroff

Professor / Department of Anthropology, University of

Chicago, USA

Bob Deacon

Professor / Department of Sociological Studies

University of Sheffield, UK

Shahida El Baz

Dr. / The National Center for Social and Criminological

Research (NCSCR), Egypt

Sara Hossain

Lawyer / Supreme Court, Bangladesh

Asunción Lera St. Clair

Professor / Department of Sociology, University of

Bergen, Norway

Karen O'brien

Professor / Department of Sociology and Human

Geography, University of Oslo, Norway

Adebayo Olukoshi

Director / United Nations African Institute for Economic

Development and Planning (IDEP), Senegal

Isabel Ortiz

Associate Director / UNICEF

Shahra Razavi

Research Co-ordinator / United Nations Research

Institute for Social Development (UNRISD)

CROP**Comparative Research Programme
on Poverty**

P.O. Box 7800

N-5020 Bergen, Noruega

Tel. 47 5558 9744

<www.crop.org>

<crop@uib.no>

COLECCIÓN CLACSO-CROP

MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

PROPUESTAS PARA SU DEFINICIÓN Y EVALUACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Julio Boltvinik	Héctor Alberto Botello Peñaloza
Araceli Damián González	Nayssa Alejandra Marín Díaz
Fernando Cortés	José Luis Espinoza-Delgado
Víctor Borrás Ramos	Claudio Salvadori Dedecca
Cecilia Capel	Cassiano José Bezerra
Karina Colombo	Marques Trovão
Federico González Etchebehere	Leonardo Flauzino de Souza
Pablo Messina	Eraldo da Silva Ramos Filho
Mariana Tenenbaum	Diosnara Ortega
Laura Zacheo	Griselda Alfaro
Pierre Antoine Delice	Mayarí Castillo Gallardo
Freddy Jesús Ruiz Herrera	Rosa Elizabeth Flores Medina
	Sonia Pérez Tello

Introducción de
Sonia Pérez Tello, Araceli Damián
y **Claudio Salvadori Dedecca**



CLACSO

Editor Responsable Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Directora Académica Fernanda Saforcada



Colección CLACSO-CROP

Directores de la colección Emir Sader, Director de Relaciones Internacionales de CLACSO y Alberto D. Cimdamore, Director de CROP

Coordinadores de la colección Carolina Mera, Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales de CLACSO y Hans Egil Offerdal, Coordinador del Programa América Latina y Caribe de CROP

Asistentes Dolores Acuña (CLACSO) y Santiago Kosiner (CROP)

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Arte de tapa Ignacio Solveyra

Producción Fluxus estudio

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Primera edición en español

Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe (Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2013)

ISBN 978-987-1891-66-5

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo  **Norad**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<www.biblioteca.clacso.edu.ar>

Los contenidos de este libro han sido evaluados por dos especialistas externos a la institución en un proceso de revisión por pares.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Sonia Pérez Tello, Araceli Damián y Claudio Salvadori Dedecca Introducción		11
I.		
LA MULTIDIMENSIONALIDAD COMO UN DESAFÍO PARA LOS MÉTODOS Y TÉCNICAS DE LA MEDICIÓN DE LA POBREZA		
Julio Boltvinik América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. La experiencia contrastante de México ¿una guía para la región?		23
Araceli Damián González Reflexiones sobre la importancia de medir la pobreza de tiempo, retomando la experiencia desarrollada en México		75
Fernando Cortés La medición multidimensional de la pobreza en México		99
Víctor Borrás Ramos, Cecilia Capel, Karina Colombo, Federico González Etchebehere, Pablo Messina, Mariana Tenenbaum y Laura Zacheo Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos		127
Pierre Antoine Delice Hacia la oficialización del enfoque multidimensional de pobreza en América Latina y el Caribe		163

**Freddy Jesús Ruiz Herrera, Héctor Alberto Botello Peñaloza
y Nayssa Alejandra Marín Díaz**
Convergencia espacial de la Pobreza Multidimensional local con
enfoque diferencial en América Latina | 187

José Luis Espinoza-Delgado
La medición de la pobreza, de un enfoque unidimensional a uno
multidimensional. Implicancias para Nicaragua | 233

II.

LA MULTIDIMENSIONALIDAD COMO ENFOQUE INSPIRADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOCIALES INTERSECTORIALES

**Claudio Salvadori Dedecca, Cassiano José Bezerra Marques Trovão
y Leonardo Flauzino de Souza**
A avaliação muldimensional da pobreza no Brasil | 275

Eraldo da Silva Ramos Filho
A substituição da reforma agrária por programas de combate à pobreza
e à miséria no Brasil | 305

III.

NUEVAS DIMENSIONES PARA LA COMPRENSIÓN DE LA POBREZA

Diosnara Ortega
¿Qué nos dicen los estudios sobre la pobreza desde CLACSO-CROP?
Sistematización de cuarenta y cinco estudios sobre pobreza
promovidos por CLACSO-CROP | 341

Griselda Alfaro
Los derechos humanos como una dimensión de la pobreza.
El derecho a una alimentación adecuada | 371

Mayarí Castillo Gallardo
Fronteras simbólicas y discriminación en las clases medias. Miradas
sobre las “marcas” de la pobreza | 421

Rosa Elizabeth Flores Medina
Ser pobre, desde la óptica de los beneficiarios de programas sociales
de reducción de la pobreza en América Latina | 445

Sonia Pérez Tello
La pobreza en emergencia. Nuevas dimensiones en situaciones de crisis | 457

Sonia Pérez Tello, Araceli Damián
y Claudio Salvadori Dedecca

INTRODUCCIÓN

El compromiso por la erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe implica una acuciosa revisión, no sólo de los Programas y Políticas sociales implementados en la región, sino también de las definiciones y metodologías que de la pobreza se hagan y que sustentan tanto su identificación como su medición. De los enfoques con los que se entienda el problema, depende en gran parte la evaluación de sus avances y retrocesos.

Con tal compromiso, CLACSO-CROP junto al Departamento de Psicología de la Universidad de Chile, dieron lugar a un espacio de debate y producción de conocimientos que convocó el trabajo de 21 investigadores de distintos países de América Latina y el Caribe, seleccionados de un conjunto de cerca de 100 postulantes a la participación¹. La invitación pretendía abordar la creciente complejidad de la pobreza que, en la región, se vuelve cada vez más dinámica, situándose en contextos sociales, políticos y económicos de mayor desigualdad, mayor heterogeneidad y – paradójicamente- mayores (aunque no mejores) accesos a bienes y servicios.

1 La actividad logró realizarse gracias a la colaboración y auspicio de la Fundación para la Superación de la Pobreza, el Departamento de Psicología y el Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales (NS 100022) de la Universidad de Chile.

Aun cuando en un inicio se pensó que el debate debía buscar ejes comunes de definición, que hicieran comparables las situaciones de pobreza en distintas zonas de la región, rápidamente quedó claro que la búsqueda de un lenguaje común haría invisibles las particulares expresiones y manifestaciones locales de la pobreza. Así, surgió evidente la necesidad de convocar más bien a la comprensión de las múltiples dimensiones que la pobreza asume en sus distintas manifestaciones y formas de (re)producción, las cuales ganan creciente complejidad con el desarrollo socioeconómicos y institucional de las sociedades capitalistas. Las preguntas que motivaron la exitosa convocatoria interrogaban sobre las dimensiones que permiten explicar desde un punto de vista conceptual y metodológico la pobreza actual en la región; así como las dimensiones consideradas y olvidadas en las políticas de erradicación, que posibiliten evaluar su efectividad, y, por último, las dimensiones necesarias para un sistema de información que hagan posible su medición. Con estas interrogantes se buscó asegurar que los aportes metodológicos superaran la discusión técnica para asumir los problemas conceptuales y políticos, legales y éticos que le son indisolubles.

El Seminario sobre “Multidimensionalidad de la pobreza: Alcances para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe”, que se dio lugar en Santiago de Chile, en noviembre del 2013, se convirtió finalmente en una instancia de fértil y prolifera discusión, en donde se entrecruzaron distintas disciplinas de las ciencias sociales, con enfoques económicos y sociales, de tradiciones estadísticas y cualitativas, inspiradas en modelos de desarrollo europeo y latinoamericanos. Todos sí convergían en un aspecto: la profunda crítica al reduccionismo monetario y a la perspectiva carenciada de la pobreza. Con ello se pone en juego el carácter universal/ local de las dimensiones de la calidad de vida – o espacios de bienestar – exigibles a un desarrollo social y humano sin pobreza. Si bien se consolida la necesidad de la medición como una condición indispensable para el desarrollo humano sustentable, se pretende avanzar en los conocimientos que comprendan las tensiones de la introducción del enfoque multidimensional al escenario latinoamericano, desde una perspectiva crítica y atenta a los fines y usos políticos de su medición.

El presente libro recoge trabajos expuestos en este seminario, que presentan abordajes complementarios sobre la multidimensionalidad de la pobreza, y están organizados en tres secciones siguiendo el recorrido temático que acompañó el diálogo de los investigadores. En primer lugar, la multidimensionalidad como un desafío para los métodos y técnicas de la medición de la pobreza; en un segundo momento, la multidimensionalidad como enfoque inspirador de políticas públicas y programas sociales intersectoriales y por último, la comprensión de dimensiones de funcio-

namiento de la pobreza que escapan a las mediciones. Así, el prisma multidimensional logra reflejar 3 ejes de desafíos que los países deberán enfrentar al querer evaluar y proyectar sus prácticas de lucha y erradicación.

Es importante destacar que América Latina ha sido vanguardia metodológica a nivel mundial desde los años ochenta, como se plantea en este libro en el primero de los tres capítulos, a cargo de Boltvinik, quien incluye algunos aspectos de lo sucedido en materia de medición en la región, como también lo hace de manera sucinta Cortés en el tercer capítulo del primer apartado. Cabe aclarar que ambos autores se centran en la experiencia de México, primer país en establecer dos medidas oficiales de pobreza multidimensional, una a nivel federal y otra por parte del gobierno de la capital, mediante la aprobación de sus respectivas Leyes Generales de Desarrollo Social.

En ambos trabajos se puede constatar que el interés por los métodos multidimensionales ha estado presente en la región desde hace varias décadas, ya que hubo un reconocimiento de que el ingreso es insuficiente para determinar el nivel de bienestar y de pobreza. Sin embargo, diversos acontecimientos llevaron a su abandono y en la región se impusieron las mediciones unidimensionales de la pobreza, basadas en el ingreso. El rechazo a las medidas multidimensionales quedó plasmado en el estudio pionero de Óscar Altimir (1979), que dio origen al método de medición de la pobreza por ingreso utilizado hasta nuestros días por la CEPAL. Aunque en su estudio, Altimir afirma que es posible “la medición de la pobreza sobre la base de una definición multivariada que tenga en cuenta diferentes dimensiones del bienestar” (p. 24), optó por un método de medición basado exclusivamente en el ingreso, bajo el argumento de que “existen dificultades en la agregación de indicadores múltiples del nivel de vida en un solo indicador” (p.25).

Aun así la medición multidimensionalidad estuvo presente en algunos países de la región, como Chile, Argentina, Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia, en otros; sobre todo a través de métodos de NBI (medición de necesidades básicas insatisfechas). Además se elaboraron matrices de contingencia de los resultados obtenidos con este método y el de línea de pobreza (LP), para poder apreciar en qué medida ambos identificaban la misma población carenciada. Fue evidente que los universos identificados con cada método eran distintos, como quedó demostrado en la investigación realizada en el marco del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este trabajo buscó determinar el nivel de pobreza en ocho países latinoamericanos,² uti-

2 Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana y Uruguay.

lizando por primera vez la medición integrada de la pobreza (MIP), que tomó como criterio de identificación de los pobres la unión de los conjuntos formados por los hogares que presentaban al menos una carencia en alguno de los indicadores de NBI, y el de los que tenían un ingreso por debajo del umbral de pobreza (ver PNUD, 1990 y Beccaria, et al. 1992). A partir de esta experiencia, a inicios de los años noventa Boltvinik desarrolló el Método de Medición Multidimensional de la Pobreza, MMIP, (cuyas características se explican en el primer capítulo). En este método se identifica a los pobres mediante el establecimiento de ponderadores para cada componente de NBI y posteriormente se combina con la carencia por ingreso. El MMIP se ha utilizado para medir la pobreza en México desde los años noventa y recientemente fue adoptado como método oficial por el gobierno local de la ciudad de México.

Cabe señalar, por otra parte, que además de las dimensiones de LP y NBI, el MMIP incluye un indicador de tiempo, el cual se explica en el segundo capítulo del libro por Damián quien aborda la problemática de ignorar al tiempo en los estudios de pobreza, aun cuando sean multidimensionales. En ese trabajo se presenta una discusión teórico-metodológica sobre las implicaciones que tiene el ignorar que el tiempo disponible es un recurso o fuente de bienestar para satisfacer las necesidades humanas, además de que el tiempo disponible para el ocio está desigualmente distribuido en nuestra sociedad, lo cual afecta los niveles de bienestar. Se muestra cómo esta situación ha tendido a subestimar la pobreza y se presenta la metodología desarrollada para México, mediante el índice de exceso de tiempo de trabajo ETT, el cual forma parte del MMIP.

Luego, a mediados de la década pasada, se desarrolló en México la metodología del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social), en la que como explica el trabajo de Cortés, se estableció como criterio de identificación de los pobres multidimensionales el de intersección de los conjuntos formados por la población que resulta pobre por ingreso y el de la que presenta alguna carencia en los indicadores de privación social (educación, salud, etc.). El cálculo realizado por el organismo para México en 2008 se presenta en el trabajo de Cortés. Esta metodología fue adaptada para calcular la pobreza multidimensional en Uruguay, utilizando datos de 2006 y 2011, trabajo que se incluye en la primera parte del libro (ver Borrás, *et al.*).

En el trabajo de Cortés se puede observar que el porcentaje de población con un ingreso inferior a la LP es de 48.7% y el de los que tienen alguna carencia en los indicadores de privación social se eleva a 66.7%, sólo se identifican como pobres multidimensionales a 44.2% de la población de México en el 2008 (Cortés, gráfica 3). Así resulta

que el porcentaje de los pobres multidimensionales es inferior, por definición, a los dos universos de los que se deriva el dato (por carencia de ingreso y privación social). Por la naturaleza del método, algo similar sucede en Uruguay, en donde 13.6% de la población resultó pobre por ingreso en 2011 y 56.1% presentaba alguna carencia en los indicadores de privación, no obstante, la pobreza multidimensional se ubicó en 12.2%, como explican Borrás y coautores. Como se observa, aun cuando la metodología multidimensional del CONEVAL amplía el espectro de variables a ser consideradas en la medición multidimensional, el criterio de intersección de los conjuntos conlleva a que la pobreza multidimensional sea menor a la identifica mediante cualquiera de los dos métodos parciales, como señala Boltvinik en su crítica al método, pero cabe resaltar que la diferencia entre la pobreza multidimensional y el porcentaje que presenta carencias en los indicadores de privación es mayor que con el del universo de pobres por ingreso.

A la población que no cumple con el criterio de ser pobre por las dos dimensiones, pero que sí presenta carencia en alguna de ellas, se le llama vulnerable. No obstante, esta denominación resulta conceptualmente ambigua si nos atenemos a la definición de vulnerable que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española, es decir, como el “que puede ser herido o recibir lesión física o moralmente”. Con base en esta definición podemos decir que la condición de vulnerabilidad alude a la *potencialidad* de ser dañado, sin embargo, quienes son clasificados como vulnerables presentan carencias reales y objetivas en la satisfacción de sus necesidades (salud, educación, vivienda, etc.) o en los niveles de ingreso para no ser pobre. Por tanto, más que vulnerables esta población está vulnerada en materia de incumplimiento de sus derechos socioeconómicos y culturales.

Esta forma de identificación de los pobres, la de intersección, que ha sido utilizada por el “método de los verdaderamente pobres” (ver Nolan y Whelan 1996, y Gordon et al. 2000), excluye de la contabilidad oficial a una proporción importante de la población vulnerada en sus derechos. Un ejemplo es el caso de México, donde la población vulnerada en sus derecho, pero “no pobre multidimensional”, representa 37.5% y en Uruguay 45.3% (ver Cortés, y Borrás, et al.). Citando a Sen, podemos decir que esto equivale a que gobierno y sociedad dijeran: “Mire anciano, usted no es pobre aunque esté padeciendo hambre ya que en las circunstancias actuales es imposible mantener el ingreso [o el nivel de satisfacción en los indicadores sociales de privación] de todos por encima del nivel requerido para eliminar el hambre [y las carencias sociales]” (Sen, 1992: 315)

Como se deriva de lo anterior, el lector podrá encontrar que en los trabajos de la primera sección hace un repaso crítico de los distin-

tos enfoques con los que se ha medido la pobreza en América Latina, así como los problemas metodológicos que ha enfrentado el enfoque multidimensional en América Latina. En la sección se hizo un esfuerzo por incluir, además, aquellos enfoques de medición multidimensional de la pobreza que fueron presentados en el seminario que analizan la pobreza desde una perspectiva distinta a la de los organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Banco Mundial (BM), que se refieren a la pobreza de ingresos.

De esta forma se incluyen también tres trabajos con metodologías multidimensionales, que retoman la propuesta de medición multidimensional de Alkire y Foster (2008), cuya metodología es similar a las primeras aplicaciones de NBI, en relación a las variables contempladas (educación, salud, vivienda), aunque difieren ligeramente en las formas de agregación. Los capítulos son los de Delice que compara datos para Haití, República Dominicana y Colombia; el de Ruiz et al., que incluye a Colombia, Uruguay, Chile y Argentina y, finalmente, el de Espinoza que aborda, mediante ejemplos hipotéticos, los problemas de agregación en las metodologías multidimensionales a fin de contribuir a la discusión en Nicaragua sobre la posible adopción de un método oficial multidimensional.

Cabe resaltar que en la discusión del seminario estuvo presente la preocupación sobre la inconveniencia de establecer umbrales de satisfacción de necesidades humanas tan bajos como los propuestos por Alkire-Santos,³ ya que se incurre en una subestimación del nivel de carencia o en un desconocimiento del grado de violación de derechos humanos en la región. No podemos negar que esta tendencia ha sido resultado de un acercamiento a las visiones de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, que han sostenido que existen dificultades para determinar de manera objetiva los umbrales de pobreza más allá de la alimentación. Lo anterior, a pesar de la posición que mantuvo Sen en su libro *Poverty and Famines*, en donde señala que existe un considerable grado de consenso social sobre normas mínimas de bienestar y retoma a Adam Smith, quien para su tiempo establecía:

3 Como plantea Boltvinik, el PNUD aceptó la propuesta de Alkire-Santos y la incluyó en su Informe de Desarrollo Humano núm. 20, correspondiente a 2010 aplicándolo a 104 países. Este informe se puede consultar en <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/>>. En éste se puede constatar, por ejemplo, que las autoras determinan que la pobreza multidimensional en México es de cuatro por ciento, menos de la décima parte del identificado por el CONEVAL, lo que muestra los muy bajos umbrales utilizados en la propuesta de las autoras.

Por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aun entre las de clase inferior. En rigor, una camisa de lino no es necesaria para la vida. 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 un sexo osaría aparecer en público sin ellos". (1992 [1981]: 18)

En el trabajo de Delice se muestra muy bien que umbrales muy bajos sólo revelan carencia en los países más pobres de la región, como Haití y no identifican las carencias en países con niveles de desarrollo más elevado, como Colombia. Basándose en un trabajo de Alkire y Rose, Delice determina normas de satisfacción asociadas a la pobreza extrema en los distintos componentes del indicador multidimensional. Por su parte, en el trabajo de Ruiz et al., se presentan aproximaciones a los niveles de carencia multidimensional en Colombia, Uruguay, Argentina y Chile basado también en el modelo Alkire-Foster y Alkire-Santos, pero territorializando los resultados y mostrando algunas diferencias por la jefatura por sexo y en la evolución entre países.

Es claro pues que en los trabajos compilados existen diversas estimaciones de pobreza multidimensional, cuyas características en términos de umbrales y criterios de identificación tienen consecuencias para el diseño de la estrategia para la superación de la pobreza, así como en la determinación del nivel de violación a los derechos socioeconómicos y culturales de la población en América Latina. Algunas propuestas de medición constituyen ejercicios académicos que buscan definir metodologías alternativas a las dominantes para establecer los niveles de carencia, mientras que otras están orientadas a cumplir con los requerimientos planteados por los gobiernos para estimar los niveles de pobreza con fines de política pública y evaluación del desarrollo. Esta dicotomía ha estado presente siempre en los estudios de pobreza, los cuales están enmarcados en lo que Amartya Sen (1992) denominó la definición política de la pobreza, "la cual depende ... de una evaluación de factibilidad ("debe implicar puede") pero, -como también señala el Premio Nobel-(no debemos olvidar que) aceptar que algunas privaciones no se pueden eliminar de inmediato no equivale a conceder que no se deban considerar como priva-

ciones” (p.315). La afirmación de este autor toma aún más relevancia si consideramos que nunca antes en la historia de la humanidad se habían tenido tantos medios disponibles para garantizar que todos los seres humanos gocen de estándares de vida decentes, lo cual todavía es un sueño, aun en los países más avanzados de nuestra región latinoamericana.

Con todo, la medición de la pobreza se presenta como una tarea compleja para los países y sus gobiernos, habiendo múltiples posibilidades metodológicas para su identificación. Y éste es justamente el tema que aborda la segunda sección del presente libro. El desafío de medir la pobreza se expresa aún más cuando se incorporan otras dos perspectivas complementarias: el grado de desarrollo con sus expectativas de bienestar y el sistema de protección social con sus determinaciones legales en cada nación.

En cuanto al grado de desarrollo y las expectativas de bienestar, es fundamental explicitar que la situación de pobreza en cualquier país de América Latina o de otras regiones del mundo en el comienzo del siglo XX, guarda poca relación con la situación observada en el comienzo del siglo pasado. En otras palabras, la definición de pobreza se debe históricamente al grado de desarrollo alcanzado, lo que requiere la consideración de las expectativas de consumo mínimo de bienes y servicios, que sea adecuado y con posibilidades de acceso a través de las vías de mercado y extra-mercado. En efecto, cuando se analiza el desarrollo de los países europeos durante el siglo XX, se aprecia que la situación de pobreza comenzó a ocurrir crecientemente a partir de la falta de acceso a las modalidades de los sistemas de protección social y, aún más cuando se considera el acceso a bienes y servicios a través del mercado, así como de las expectativas de patrones mínimos de consumo.

Las reflexiones sobre el contexto brasilero que se desarrollan en la segunda sección, tocan la complejidad de la situación de pobreza en un país de dimensión continental, con grandes diferencias regionales, marcado por una elevada desigualdad socioeconómica, pese al grado de desarrollo alcanzado.

Dedecca et al. exploran cómo el crecimiento económico brasilero, con generación de empleos, asociado a políticas públicas de salario mínimo, transferencia de renta y previsión social, han permitido reducir la desigualdad de ingresos y atacar la pobreza de naturaleza monetaria. Los autores demuestran los avances en la disminución de la pobreza en esta dimensión, pero apuntan a la naturaleza estructural y multidimensional que el problema sustenta. Concluyen demostrando que la superación de la pobreza en el país exige la adopción de políticas públicas integradas, que amplíen el acceso y garanticen calidad de

los bienes y servicios públicos colectivos, tales como salud, educación, saneamiento y vivienda.

El ensayo de Da Silva Ramos Filho, por su parte, explora la pobreza en el medio rural. Brasil posee aún casi 30 millones de personas residiendo en el campo, conviviendo con un sector de población en situación de pobreza extrema. El ensayo analiza la dimensión de este problema, según el acceso insuficiente y de mala calidad que tiene la población pobre respecto de la propiedad de la tierra. Demuestra así la importancia de la reforma agraria en cuanto política de superación de la pobreza rural, en la región más pobre del país: el Nordeste.

Los dos ensayos se complementan, pues el primero presenta un marco que abarca la pobreza desde los desafíos que la política pública encuentra para su superación; mientras que el segundo ensayo explora la importancia de acciones para combatir la pobreza en el campo, demostrando evidencia de la contradicción social vivida por un país que alcanzó un razonable grado de desarrollo, pero que no resolvió el problema de acceso a la tierra.

En la tercera sección, un grupo de trabajos orientan la atención a nuevas dimensiones que permiten ampliar el entendimiento de la pobreza y sus mecanismos de funcionamiento, desde perspectivas más bien cualitativas. Ortega ubica la investigación en pobreza como un espacio de construcción discursiva y social, organizando un meta-análisis sobre las dimensiones abordadas de la pobreza en las recientes publicaciones del CLACSO-CROP. Por su parte, Alfaro propone un enfoque de derechos, evidenciando las dificultades de su aplicación y planteando el desafío desde las vivencias de las propias comunidades, en específico respecto al derecho alimentario en una localidad de Argentina. Siguiendo el sendero de la subjetividad. Castillo, a su vez, introduce el campo subjetivo como estructurante simbólico de la producción de desigualdades, a partir de estudios en Chile, ubicando al cuerpo como signifiante de las prácticas relacionadas con la pobreza. Flores continúa el análisis subjetivo instalando la necesidad de acudir a la población en situación de pobreza, para amplificar su voz sobre los activos que ellos mismos valoran. Por último, Pérez Tello propone una reflexión sobre las implicancias de la consideración del sujeto en la comprensión de las actuales dinámicas de la pobreza, interpelando la dimensión subjetiva a partir de resultados de sus estudios sobre tácticas y sentidos de los enfrentamientos del riesgo a la pobreza.

Con todos estos aportes, distribuidos en las tres secciones, la pregunta por la pobreza y su ubicación en la estructura social resulta ser también una pregunta por su medición, por las políticas involucradas, por la construcción de sujeto, por los símbolos subyacentes a las prác-

ticas cotidianas de desigualdad y por la dignidad del ser humano. En otras palabras, el *para qué* de la evaluación multidimensional.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Óscar 1979 *La dimensión de la pobreza en América Latina en Cuadernos de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 27
- Alkire, Sabine and Foster, James 2008 *Counting and multidimensional poverty measurement* en Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Working Paper N° 7.
- Beccaria, Luis A., Julio Boltvinik, Juan Carlos Feres, Óscar Fresneda, Arturo León y Amartya Sen 1992 *América Latina: El reto de la Pobreza, Características, evolución y perspectivas, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*, (Bogotá: PNUD).
- Gordon, Dave; 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* (Reino Unido: Joseph Rowntree Foundation/York, United Kingdom).
- Nolan, Brian y Christopher T. Whelan, Resources 1996 *Deprivation and Poverty* (Oxford: Clarendon Press).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1990 “Desarrollo sin Pobreza, Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina”. Bogotá, Colombia.
- Sen, Amartya 1992 [1981] *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, (Gran Bretaña: Oxford University Press).
- 1992 “Sobre conceptos y medidas de pobreza” en *Comercio Exterior*, vol. 42, abril.

I.

**LA MULTIDIMENSIONALIDAD
COMO UN DESAFÍO PARA LOS
MÉTODOS Y TÉCNICAS DE LA
MEDICIÓN DE LA POBREZA**

Julio Boltvinik*

AMÉRICA LATINA, DE LA VANGUARDIA AL REZAGO EN MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

**LA EXPERIENCIA CONTRASTANTE DE MÉXICO
¿UNA GUÍA PARA LA REGIÓN?**

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene un carácter metodológico y está organizado en cuatro secciones aparte de esta introducción:

En la sección 1 se analiza la experiencia de mediciones multidimensionales de pobreza en AL en el periodo anterior a 1993, especialmente entre 1986 y 1992, cuando AL se convirtió en la vanguardia metodológica mundial en el tema con la variante original (VO) del MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza, también conocido como método “cruzado”) que combinaba pobreza de ingresos con pobreza por NBI (necesidades básicas insatisfechas), impulsado por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (RLA/86/004). Una vez cerrado este Proyecto y ante el rechazo de las mediciones multidimensionales por parte de la CEPAL, la VO-MMIP fue abandonada y volvió a prevalecer la medición unidimensional de pobreza de ingresos. Al generalizarse tanto la elaboración de mapas de pobreza en AL (con la excepción notable de México) a partir del método de NBI aplicado a información de los censos de población,

* Licenciado en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctor en Ciencias Sociales en el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social de Occidente (CIESAS). Doctor honoris causa por parte del Colegio de Postgraduados de México. Fue Diputado Federal a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión de México de 2003 a 2006 y es miembro del Partido de la Revolución Democrática.

como la medición de la pobreza de ingresos (con el método de Canasta Normativa Alimentaria que sigue usando la CEPAL), algunos investigadores (Beccaria-Minujín en Argentina; Kaztman en Uruguay) empezaron a preguntar si con ambos métodos se obtenían incidencias iguales de pobreza y si se identificaba como pobres a los mismos hogares. Para responder elaboraron cuadros de contingencia para identificar si los hogares pobres por un método también lo eran por el otro. Encontraron respuestas negativas. A partir de sus escritos, trabajando para el RLA/86/004, nos percatamos de que los dos métodos, lejos de ser alternativos, eran complementarios porque captaban *carencias derivadas de insuficiencias de diferentes fuentes de bienestar de los hogares*, lo que nos permitió desarrollar la VO del MMIP que dicho proyecto aplicó en 10 países de AL y que adopta como criterio de pobreza la unión de los conjuntos de LP y de NBI. En esta sección se presenta también la conceptualización de las fuentes de bienestar.¹

En la sección 2 se analizan dos hechos que hicieron posible que México caminara en otra dirección: el desarrollo (y aplicación sostenida para México) de la variante mejorada (VM) del MMIP (que a NBI e ingresos añade la dimensión tiempo libre, modifica los indicadores y los procedimientos de su combinación y reemplaza el criterio unión de los conjuntos por el de índices numéricos) y la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en 2004, que hace oficial y obligatoria la medición multidimensional de la pobreza (la bibliografía resultante es muy amplia).

En la sección 3 describimos la situación actual en México donde coexisten dos métodos oficiales multidimensionales de medición de la pobreza (que se aplican cada dos años), uno a nivel nacional instituido por la LGDS (y desarrollado por el Coneval, organismo del Gobierno Federal) y otro (la VM-MMIP) adoptado por el Gobierno del Distrito Federal. En esta sección se incluye una explicación del método oficial a nivel federal y se analizan comparativamente ambos métodos, incluyendo algunos datos ilustrativos de sus resultados.

En la sección 4, por último, se discute si la experiencia mexicana podría servir de guía para desarrollar un método multidimensional de medición de la pobreza aplicable a toda AL. Para darle mayor solidez a esta discusión, los métodos multidimensionales oficiales de México se ubican en el contexto de una tipología de los métodos aplicados a nivel mundial.

1 La bibliografía pertinente aquí está integrada por Kaztman (1989), Beccaria y Minujín (s.f.), PNUD (1991), Beccaria *et al.* (1992) y Boltvinik (1990, 1991 y coord. 1992).

1. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA HASTA PRINCIPIOS DE LOS AÑOS NOVENTA

1.1. SENTIDO CONCEPTUAL DE LOS DOS MÉTODOS USUALES EN AL ANTES DE 1989

Desde los años setenta hasta 1992, dos son los métodos usuales de medición de la pobreza en AL: el de Línea de Pobreza (LP) y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Aparecerá hacia finales del periodo (1990-1992) el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) en su variante original (VO) y en 1993 se aplicaría en Bolivia la variante mejorada de NBI (VM-NBI). Cada uno de estos cuatro métodos tiene su historia en la región y se expresa a través de variantes o modalidades específicas.

Antes de contar y analizar esta historia conviene establecer la diferencia esencial entre los métodos de NBI y LP, útiles para observar directamente la insatisfacción de las necesidades humanas. Por ejemplo, podemos determinar (con un examen o preguntándole) si alguien sabe leer y escribir. O podemos calcular el consumo de calorías de una persona y compararla con sus requerimientos nutricionales. Así se verifica la satisfacción o insatisfacción fáctica de las necesidades. Cuando la condición observada se compara, necesidad por necesidad, o satisfactor por satisfactor, con su umbral normativo, se constituye el *enfoque directo*, o de necesidades básicas, de medición de la pobreza. En AL este enfoque para la medición de la pobreza se conoce como Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). También podemos medir los recursos que tiene un hogar y comparar la magnitud y composición de éstos con los requerimientos de recursos para satisfacer las necesidades básicas. Este es el *enfoque indirecto* de medición de la pobreza. Casi todas las variantes del método de línea de pobreza reducen los recursos al ingreso privado corriente (o a los gastos privados de consumo corriente). En este enfoque indirecto, lo que se identifica es la satisfacción potencial de las necesidades humanas. En efecto, los hogares con altos niveles de ingreso podrían no satisfacer ninguna necesidad, si es que ahorran gran parte de lo que ganan, o si gastan grandes cantidades en artículos no necesarios (por ejemplo, alcohol y drogas). Sin embargo, el método los clasificaría como no pobres ya que tienen los recursos requeridos, aunque decidan no hacerlo. Se trata de concepciones diferentes de la pobreza: concepción fáctica (NBI) y concepción potencial (recursos/ingresos) que identifica *la capacidad para satisfacer las necesidades*, tal como la definió Amartya Sen, autor original de esta distinción²³. Cada uno tiene

2 El texto fundacional es el Capítulo 3 de Sen (1981), traducido al español en Sen (1992).

3 Las palabras de Sen son: "El ingreso de una persona se puede ver no sólo como como un instrumento burdo para predecir su consumo actual, sino como un indicador

sus propios méritos y problemas. El uso de ambos métodos da lugar a las metodologías combinadas (o mixtas) para medir la pobreza.

Para Sen, entonces, ambos métodos no son maneras distintas de identificar lo mismo, sino concepciones diferentes de la pobreza⁴. Es decir, los métodos de NBI son *métodos fácticos* (evalúan los hechos) mientras los de LP son *métodos potenciales* (evalúan la capacidad de). Otra diferencia entre ambos es que los de NBI son multidimensionales (evalúan varias necesidades) y los de LP son unidimensionales (evalúan sólo la suficiencia de los ingresos o recursos). Veremos que casi todos los métodos multidimensionales hoy prevaecientes son combinados (mixturando la verificación directa con la indirecta).

Cualquier enfoque integral para la medición de los niveles de vida, la pobreza y el desarrollo (sobre bases alternativas al PIB) se enfrenta con el problema de la falta de una unidad de medición única. Este problema no existe en la contabilidad económica nacional, donde el dinero juega el papel de medida única y universal. Esto se logra en los sistemas de contabilidad nacionales midiendo sólo aquellos objetos que el proceso económico mide en términos de valor: mercancías o valores de uso comprados en el mercado. ¿Puede adoptarse el dinero como la vara única de medición en el estudio de la pobreza y del nivel de vida? Una respuesta afirmativa, implícita pero muy fuerte, la dan aquellos que identifican a los pobres usando el método de línea de pobreza, que consiste en comparar esta línea con el ingreso o el gasto del hogar, expresando ambos elementos de la comparación como una cantidad de dinero por unidad de tiempo. El método de línea de pobreza, en una de sus variantes, es el procedimiento oficial en muchos países desarrollados y el que se usa con mayor frecuencia. Es el

de su *capacidad para satisfacer sus necesidades mínimas* independientemente de que, en los hechos decida hacerlo o no" (p. 318, obra citada). Es evidente en esta cita que Sen ya tenía aquí, en germen, su noción de las *capabilities*, término que Sabina Alkire (*Valuing Freedoms. Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, Oxford University Press, Oxford, 2002) termina definiendo, al menos las *capabilities básicas*, como "la capacidad para satisfacer necesidades básicas", redescubriendo en 2002 lo publicado por Sen en 1981. Casi los únicos elementos que le hacen falta a la frase citada para llegar al concepto de *capabilities* es la palabra *capabilities* y la introducción explícita de la diversidad humana.

4 Dice Sen en el texto que venimos citando: "Los dos procedimientos no constituyen, en realidad, formas alternativas de medir la misma cosa, sino que representan dos concepciones distintas de la pobreza. El método directo identifica a aquellos cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades mínimas, mientras que el otro trata de detectar a aquellos que no tienen la capacidad para satisfacerlas, dentro de las restricciones de comportamiento típicas de su comunidad" (p. 318).

método que recomienda el Banco Mundial⁵, y que también utiliza la CEPAL. Es necesario decir, sin embargo, que el PNUD ha adoptado la posición contraria, como se puede ver en sus Informes de Desarrollo Humano publicados a partir de 1990⁶, y ha sido uno de los factores en el auge creciente de la medición multidimensional de la pobreza que se ha dado sobre todo en lo que va de este siglo.

Dada esta abrumadora e institucionalizada respuesta a nuestra pregunta, uno se podría preguntar qué lugar ocupan los indicadores sociales, como el analfabetismo o la disponibilidad de agua potable, tan evidentemente relacionados con el nivel de vida y la privación, pero expresados en unidades de medida tan diferentes al dinero. En la práctica, la pobreza se mide las más de las veces con la vara monetaria, mientras que los indicadores sociales son usados en forma paralela, no integrada. Predomina así una suerte de esquizofrenia conceptual. El desarrollo se evalúa por el crecimiento del PIB, ese agregado de bienes y servicios medidos en dinero. Con la misma lógica, la pobreza se mide con el ingreso, otra vez una cantidad de dinero. Paralelamente, se maneja una lista no estructurada y variable de indicadores sociales, los cuales no están incluidos en la medición de la pobreza ni en la del desarrollo (excepto de manera muy indirecta como gasto público social). Aunque la pobreza se mide con el dinero como unidad de medida única, las estrategias para reducirla están enfocadas al llamado capital humano (entendido como inversión en educación, alimentación y salud). Esta esquizofrenia social expresa la disociación de los ámbitos económico y social, de la producción y el consumo, de los valores de uso y los valores de cambio. Aunque los tres elementos (PIB, pobreza e indicadores sociales) forman parte del universo analítico de los gobiernos y organizaciones internacionales, al final de cuentas la evaluación y la toma de decisiones se siguen basando en el comportamiento del PIB. Los enfoques alternativos para la medición

5 El Banco Mundial (1990) señala: “Los ingresos y gastos per cápita de un hogar son varas adecuadas para medir el nivel de vida, mientras incluyan el autoconsumo de su producción propia, que es muy importante para la mayoría de los pobres del mundo (p. 26). Evidentemente esta afirmación es inmediatamente matizada diciendo que esta medida no capta elementos del bienestar como la salud, la expectativa de vida y el acceso a los bienes públicos o recursos de propiedad común.

6 Estos informes han adoptado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como una medida alternativa del desarrollo. El Índice es, en términos simples, una media aritmética de un indicador de cantidad de la vida (esperanza de vida al nacer), una de conocimientos (combinación de alfabetismo y nivel de instrucción) y una de disponibilidad general de valores de uso comprados (PIB per cápita). Al tomar los dos primeros indicadores en sus propias unidades de medición, los autores del índice reconocen implícitamente que no todo es reducible a dinero. Lo mismo se puede decir del Índice de Pobreza Humana (IPH) del mismo PNUD.

de la pobreza, el nivel de vida y el desarrollo que parten del rechazo explícito a la posibilidad de encontrar una vara de medición única y universal, se convierten inevitablemente en enfoques multidimensionales. Con esa perspectiva hay que ver la historia que sigue.

1.2. DESCRIPCIÓN Y CRÍTICA DE LOS DOS MÉTODOS PARCIALES APLICADOS EN AL ANTES DE 1989

Necesidades Básicas Insatisfechas. Variante Original (VO-NBI). Las distintas dimensiones del bienestar (necesidades) son analizadas horizontalmente a nivel de cada hogar mediante indicadores directos, logrando una imagen del nivel de vida de cada hogar. El procedimiento de identificación de los pobres es el siguiente: cada indicador se transforma en uno dicotómico; es decir, en un indicador con sólo dos opciones: en el umbral o por arriba de éste (al que se le puede dar un puntaje = 0); y debajo del umbral (con un puntaje = 1), y se consideran pobres todos los hogares que tienen uno o más indicadores por debajo del umbral (es decir, cuya suma de puntajes es mayor que 0). Esto permite calcular la proporción de pobres en la población, o incidencia de la pobreza (H). Sin embargo, como consecuencia de esta dicotomización y de la no existencia de un procedimiento para ponderar los indicadores, no permite calcular la brecha o intensidad de la pobreza, ni en el ámbito del hogar ni en el agregado.⁷ Por lo tanto, tampoco permite calcular ninguna de las otras medidas agregadas de la pobreza. Además, dado el criterio de pobreza que identifica como pobres a aquellos hogares con uno o más rubros por debajo del umbral (es decir, utiliza el criterio de unión de los conjuntos), la incidencia de la pobreza no es independiente del número de indicadores incluidos. Es, en realidad, una función positiva de este número, lo cual es un rasgo muy negativo para un método de medición. La hemos llamado también “variante restringida” porque se construye con pocos indicadores, que cubren sólo algunos satisfactores básicos, usualmente vivienda, agua, alcantarillado y asistencia de niños en edad escolar a la escuela primaria. La VO-NBI ha sido ampliamente aplicada en América Latina para elaborar “mapas de pobreza”.

La VO-NBI, aunque fue aplicada al parecer por primera vez en Chile en plena dictadura militar (ODEPLAN, 1975), se generalizó a

7 Sin embargo, en algunos casos (mapas de pobreza de Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela de finales de los años ochenta o principios de los noventa) se ha introducido una identificación de los pobres en dos niveles, añadiendo al de pobreza el de pobreza extrema o miseria e identificando en esta segunda categoría a quienes muestran 2 o más necesidades insatisfechas. En Beccaria *et al.* (1992) se presenta este cálculo para 11 países de AL (Cuadro 9.1; pp. 238-239).

partir de la aplicación, guiada por Óscar Altimir (INDEC, 1985). La mayor parte de las aplicaciones de finales de los años ochenta y principios de los noventa fueron promovidas por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004) del PNUD y están sintetizadas en Beccaria *et al.* (1992).

LP. Canasta Normativa Alimentaria (LP-CNA). Es un método semi-normativo, ya que combina una posición normativa en materia de alimentos con una no normativa (empírica) en el resto de las necesidades. En todas las variantes se define una canasta de alimentos, cuyo costo se calcula y se divide por el coeficiente de Engel (proporción del ingreso o del gasto que se destina a los alimentos) para obtener la LP (notemos que se excluyen de la CNA el combustible y todos los demás costos asociados a la preparación y consumo de los alimentos, por lo que *más que el costo de la alimentación se está calculando el costo de los alimentos crudos*). En algunas aplicaciones, el costo de la CNA es considerado como la línea de pobreza extrema (LPE). La principal diferencia entre las variantes es la forma en que se selecciona el coeficiente de Engel. Algunas usan el observado entre los pobres (vbgr. Banco Mundial, 1990; Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, México, 2002). Otros seleccionan el coeficiente observado en el promedio de la población (Orshansky, 1965, quien puede ser considerada la creadora de la variante). Una tercera opción, adoptada por Altimir (1979), CEPAL-PNUD (1990 y 1992) y CEPAL-INEGI (1993), selecciona el coeficiente de Engel observado en un estrato de referencia que satisfaga sus requerimientos nutricionales.⁸

Con este método no se mide la *pobreza en general* sino sólo la *pobreza alimentaria*. El punto crítico del procedimiento es el paso de la línea de “pobreza extrema” (costo de la CNA), a la línea de pobreza. En cualquiera de sus variantes el primer paso es elegir un grupo de la población. Este puede ser, como en la variante del estrato de referencia, el estrato de la población de más bajos ingresos entre aquellos estratos cuya adquisición de alimentos los sitúa por arriba de los requerimientos nutricionales, o el conjunto de la población o el grupo de los más pobres, como se señaló. Los hábitos alimentarios del grupo elegido sirven de base para definir la canasta alimentaria. Adicionalmente, su coeficiente de Engel es el que se utiliza para transformar la línea de pobreza extrema en línea de pobreza. En el caso de la variante del estrato de referencia —que es la utilizada por la CEPAL— sabemos

⁸ El trabajo original (Orshansky, 1965) se convirtió, desde entonces, en el método oficial del Gobierno de Estados Unidos. El desarrollo original de la variante de CNA usada por la CEPAL se encuentra en Altimir (1979). Véase también CEPAL-PNUD (1992).

que dicho estrato satisface sus requerimientos nutricionales, pero no sabemos su situación en otras necesidades. El supuesto implícito, explicitado por Óscar Altimir (1979: 42) es que “los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas”.

Como lo han demostrado los trabajos de Beccaria y Minujin (s.f.) en Argentina, de Kaztman (1989) en Montevideo y los del PNUD-Rla/86/004 en numerosos países de América Latina (véase PNUD, 1992 y Beccaria *et al.* 1992), la evidencia empírica demuestra abrumadoramente que éste es un supuesto falso. En efecto, muchos hogares no pobres por LP —y por tanto con satisfacción de la necesidad alimentaria— sí lo son por NBI, por lo que la satisfacción de aquélla no supone necesariamente la de vivienda, agua, asistencia escolar de los menores, etc.

Su falsedad, sin embargo, es no sólo empírica, pues el supuesto lleva implícita una concepción particular sobre la satisfacción de las necesidades básicas, en la cual se produce un proceso de acercamiento simultáneo a la satisfacción de todas las necesidades y en la cual no existe variación individual en el orden de su satisfacción. Bastaría con observar una de ellas para saber cuál es la situación de todas las demás. “En realidad, como han observado Mack y Lansley (1985: 170, cursivas añadidas), la pobreza requiere una acción constante de búsqueda de equilibrio entre diferentes conjuntos de necesidades. Es una acción que nunca funciona. *Decisiones imposibles tienen que tomarse acerca de cuáles necesidades quedarán insatisfechas.* Algunos cortarán aspectos básicos del vestido para asegurar una comida adecuada, mientras otros se conformarán con una dieta monótona para que sus estándares en los aspectos más visibles de la vida sean aceptables. A medida que los niveles de vida caen más y más por debajo del mínimo, incluso este grado limitado de elección se pierde”.

En *el promedio* del estrato de referencia, o en *el promedio* de los hogares, o en los hogares más pobres *en promedio*, cuya dieta sirva para construir la canasta alimentaria, y cuyo coeficiente de Engel sirva para transformar el costo de esta canasta en la línea de pobreza en cada una de las tres variantes del método de CNA, es lo mismo comparar directamente el gasto alimentario per cápita con el costo de la canasta alimentaria per cápita, que comparar el gasto (o ingreso) total per cápita del hogar con la línea de pobreza, como se demuestra a continuación. Sea E_g el coeficiente promedio de Engel del grupo elegido. Por definición, éste será igual a:

$$(1) E_g = G_{ag} / G_{tg};$$

$$(1') G_{tg} = G_{ag} / E_g$$

donde Gag y Gtg son el gasto alimentario y total respectivamente, ambos per cápita, en el grupo elegido. Recordemos también que la línea de pobreza se obtiene de la siguiente forma:

$$(2) LP = CCNA / Eg = LPE / Eg$$

donde LP y LPE son las líneas de pobreza y de pobreza extremas y CCNA es el costo de la canasta normativa alimentaria.

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

$$(3) Gtg < LP$$

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

$$(4) Gag < LPE \text{ o } Gag < CCNA$$

ya que basta dividir ambos lados de (4) entre Eg para obtener (3). Es decir (3) y (4) son la misma ecuación. *El método de CNA sólo mide la pobreza alimentaria.*

Esto demuestra también que el supuesto de Altimir antes citado, que quien satisface la necesidad alimentaria satisface las demás, equivale a suponer que el grupo de referencia elegido (del que sólo sabemos que satisface la necesidad alimentaria) no es pobre, haciendo de todo el procedimiento de la CNA, variante estrato de referencia, uno de razonamiento circular (Boltvinik, 1990, p. 38).

La conclusión que se desprende del texto anterior es que el método de la LP-CNA es una manera de medir la pobreza alimentaria —identificar hogares que gastan en alimentos menos que el costo de la CNA— por lo pronto del grupo elegido. ¿Qué pasa, sin embargo, con los demás estratos? Los estratos inferiores al de referencia, lo sabemos por la Ley de Engel, gastan porcentajes más altos de su ingreso en alimentación, de tal manera que para ellos no es posible transformar la desigualdad (4) en la (3), pero de la misma Ley sabemos que su gasto total en alimentos es menor al del grupo elegido, por lo cual podemos asegurar que, en estos casos, la desigualdad (3) implica que también se cumple la desigualdad (4) y que el hogar es pobre alimentario. Sin embargo, esto es cierto sólo para los grupos de ingresos menores al elegido. En la variante del estrato de referencia, esto no tiene problema puesto que se eligió a un grupo que satisfacía sus requerimientos

nutricionales, lo que asegura que los que están arriba de éste también lo hacen y no son pobres alimentarios. En cambio en las otras dos variantes no hay manera de saber si los grupos que están por arriba del elegido (en un caso arriba de la media de ingresos y en el otro arriba del grupo más pobre), serán o no pobres alimentarios, ya que su coeficiente de Engel será menor que el del grupo elegido. Por tanto, resulta inevitable la conclusión de que las variantes promedio de la población y estrato más pobres son incapaces de medir la pobreza alimentaria. Resulta pues claro el sentido conceptual real del método de la CNA, en la variante estrato de referencia como lo definió Altimir, al que por tanto podemos llamar método de medición de la pobreza alimentaria, e interpretar los datos de pobreza calculados con el procedimiento de CNA, en tal sentido.

La definición de pobreza extrema como la situación de aquellos hogares que aun dedicando todo su ingreso a alimentos no podrían satisfacer sus necesidades en la materia, resulta inaceptable porque los alimentos no se pueden consumir sin cocinarlos, para lo cual se requiere combustible y enseres de cocina; porque los alimentos no se trasladan con las manos de la olla a la boca, se requiere al menos de algunos implementos para consumirlos; porque la desnudez en lugares públicos es un delito; y porque sin el gasto de transporte no se puede llegar al lugar de trabajo, por sólo mencionar las contradicciones más obvias. Si se desea aplicar una medición de LP que supere las contradicciones de las variantes de la CNA y permita medir no sólo la pobreza alimentaria sino la pobreza en general, el único camino consistente es construir una canasta normativa generalizada para calcular la LP.

Pero la crítica más radical a estas concepciones de pobreza extrema se deriva del *principio de la simetría* (Boltvinik, 2010, pp. 93-97) que nos advierte que —cuando se utilizan líneas de pobreza truncadas de las cuales se han recortado necesidades humanas y que, por tanto, reflejan sólo el costo de satisfacer algunas necesidades humanas o una única (vg. alimentos), como lo hacen algunas instituciones (CEPAL, el Banco Mundial y la Sedesol/Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, CTMP, de México)— no se pueden comparar éstas con el ingreso corriente total de los hogares, pues al hacerlo se incurre en una asimetría que no respeta las reglas del álgebra. Las líneas de pobreza truncadas se podrían comparar solamente con un ingreso que hubiese sido truncado de manera similar, eliminando del mismo la parte del ingreso que cada hogar dedica (o debiera dedicar) a las necesidades recortadas, restaurando la simetría y respetando las reglas del álgebra. Cuando una LP truncada se compara con el ingreso total de los hogares, se viola el Principio de la Simetría (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), *violación que consiste en comparar el costo de una parte de las necesidades con la totalidad de los recursos*. En el Recuadro 1 se presenta la formalización de este Principio.

Ilustremos esta violación con el cálculo de la pobreza extrema (o alimentaria) de CEPAL y con las 3 LPs del CTMP del Gobierno Federal en México. La LP más alta, de las tres finalmente adoptadas por Sedesol, es la llamada Línea de Pobreza Patrimonial (LPP). Tanto la LPP como 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 explícitamente truncadas. De acuerdo con el CTMP/Sedesol, la LPP mide la capacidad del hogar para satisfacer sólo seis necesidades: alimentos, 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 3 necesidades (alimentos, educación y salud). Cada una excluye las demás necesidades no incluidas en estos subconjuntos de necesidades recortadas. La LPE de CEPAL sólo incluye los alimentos crudos. Trunca todas las demás necesidades. El procedimiento adoptado para medir pobreza con las tres LPs truncadas, igual que el de la LPE de CEPAL, viola el Principio de Simetría.

Crítica de los dos métodos parciales basada en las fuentes de bienestar de los hogares. La crítica específica a las variantes de NBI y de LP antes presentadas, casi todas desarrolladas entre 1989 y 1991, fue complementada con una crítica más amplia (y de otra naturaleza) a los métodos de NBI y LP, concebidos como métodos parciales. Esta crítica y sus consecuencias —que llevaron al desarrollo del MMIP en su VO, las enuncié originalmente (Boltvinik, 1990) de la siguiente manera:

El método de LP procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son cinco las variables que determinan tal satisfacción: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; c) propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (o dicho de otra manera, un patrimonio básico acumulado); d) tiempo disponibles para la educación (actual y en el pasado), el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; e) activos no básicos. Entre algunos rubros existe posibilidad de sustitución. Con un mayor ingreso se pueden sustituir algunos derechos de acceso, atendiendo necesidades como salud y educación privadamente. Esta sustituibilidad no es perfecta, sin embargo con ingresos adicionales no se puede sustituir la falta de tiempo disponible para educación y recreación. En los países

de AL no hay un amplio mercado para la renta de vivienda popular de tal manera que la única opción práctica para la inmensa mayoría es la propiedad de una vivienda. En la medida en la que el método de LP no toma en cuenta estas otras dimensiones, solamente capta una visión parcial de la pobreza por lo que en general tiende a subestimar la pobreza (pp. 36-37).

El método de NBI, tal como se suele aplicar a partir de los censos de población, pone énfasis en las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, sistemas de eliminación de excretas) o con necesidades asociadas con inversión privada (vivienda). En síntesis, mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, *el de NBI lo hace en los requerimientos de consumo público (en el sentido de cuentas nacionales) y de inversión pública y privada*. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo lleva a la definición de políticas sociales (pp. 42-43).

De lo antes señalado se deriva la conclusión de que ambas mediciones son, en la práctica, complementarias. Como resultado de una coincidencia, no buscada conscientemente, entre las variables disponibles en los censos de población y vivienda y el ingreso corriente se habría logrado una complementariedad relativamente feliz entre ambos procedimientos (p. 43). De lo anterior se deriva que el análisis de la evolución de la pobreza debe hacerse —si se parte de los métodos de LP y de NBI aquí descritos— por la unión de ambos métodos y no por ninguno de ellos tomados en forma parcial. Resulta ilustrativa la polémica que tuvo lugar en Chile en 1988. Mientras la dictadura sostuvo, basándose en datos de NBI, que había abatido sustancialmente la pobreza a partir del golpe de Estado, la oposición, basándose en el método de LP mostraba que ésta había aumentado sustancialmente (véanse los datos de ambas posturas en Ortega y Tironi, 1988, p. 49).

Es preciso hacer algunos breves comentarios. En el primer párrafo se enuncian, sin llamarlas así, las fuentes de bienestar de los hogares, 5 elementos en lugar de los 6 de las formulaciones más recientes, que a la lista anterior añaden conocimientos y habilidades. Como se aprecia, la educación en la formulación original estaba vista desde el punto de vista del requerimiento de tiempo que supuso para el individuo en el pasado. En el último párrafo se enuncia la conclusión central: los métodos son complementarios y no alternativos, porque identifican (in) satisfacciones que dependen de diferentes fuentes de bienestar, incluyendo desde entonces la de tiempo disponible. Es decir, desde 1990 estaba clara no sólo la variante original (VO) del MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza), que identifica como pobres a los hogares en la unión de los conjuntos de LP y NBI, sino también estaba la simiente de la variante mejorada (VM) del MMIP, que entre otras innovaciones introduce la dimensión de la pobreza de tiempo.

RECUADRO 1
Formalización del Principio de Simetría

Partamos del criterio 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 la desigualdad se desagrega en los componentes alimentario y no alimentario, entonces 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 o costo de la canasta normativa generalizada). Una desagregación similar puede llevarse a cabo dividiendo el costo total de la CCNG en n subgrupos. El criterio de pobreza expresa la insuficiencia de ingreso del hogar para adquirir la CNG o su incapacidad económica para satisfacer el conjunto de necesidades. La primera implicación de este criterio es que cada (in)capacidad económica parcial para satisfacer (algún) conjunto parcial de necesidades tiene que ser derivada de esta (in)capacidad general. No hay capacidades económicas parciales excepto las derivadas de esta capacidad general. Esto implica, por ejemplo, que los criterios de pobreza de alimentos y de las 6 necesidades que cubre la LPP tienen que ser derivados de la desigualdad general arriba presentada. Como queremos tener en el lado derecho de la desigualdad sólo CCNA, tenemos que restar de dicho lado, CCnNA y, por lo tanto, respetando las reglas del álgebra, tenemos que hacer lo mismo del lado izquierdo, llegando al concepto de ingreso disponible para alimentos: $(Y_J - CCnNA)$, llegando al criterio de pobreza alimentaria:

$$Y_J - CCnNA < CCNA.$$

Este criterio de pobreza expresa que lo que puede ser comparado, con consistencia algebraica, con una LP truncada expresada en el lado derecho de la desigualdad, no es el ingreso total sino el ingreso disponible para ese propósito. Un procedimiento alternativo de lograr consistencia lógica, aunque no algebraica, consiste en restar del lado izquierdo no los costos normativos de lo no alimentario o de las otras necesidades, 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.

Se puede concluir que las líneas truncadas de pobreza del CTMP/Sedesol (LPA, LPC y LPP) y la LPE de Cepal tendrían que haber sido comparadas con el ingreso disponible después de las deducciones por concepto del gasto correspondiente (observado o normativo), y no con el ingreso corriente. Esta asimetría invalida el uso de la LPA o de la LPE a menos que fuesen comparadas con el ingreso disponible para alimentos, lo que en los hechos no ocurre.

1.3. SURGIMIENTO DE LA MEDICIÓN INTEGRADA (MULTIDIMENSIONAL Y COMBINADA) DE LA POBREZA EN AL: LA VARIANTE ORIGINAL DEL MMIP (VO-MMIP)

La variante original (VO) del MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza) surgió de las percepciones descritas en la sección precedente, apoyadas empíricamente en los experimentos llevados a cabo por Beccaria y Minujín (s.f.) y Kaztman (1989) descritos en la Introducción *supra*. Consiste en la aplicación simultánea, a cada hogar, de las variantes de LP-CNA, subvariante del estrato de referencia, y de la VO-NBI. Una vez hecho esto, un hogar es considerado pobre si

resulta serlo en al menos una de las dos dimensiones así verificadas. Por tanto, la incidencia de la pobreza es la unión de los conjuntos identificados en ambas dimensiones. Se identifican tres grupos de pobres: aquellos que son pobres con ambos métodos, los que lo son sólo con LP y los que lo son sólo con NBI. Esto le da al método su mayor atractivo: la identificación de una tipología de pobreza. Reuniendo ambos métodos, la VO-MMIP se aproxima a una inclusión completa de todas las fuentes de bienestar, pero al hacerlo de manera acrítica, arrastra consigo las debilidades de ambos métodos parciales. Antes de proceder a la crítica de la VO-MMIP es importante destacar que con ello AL se sitúa a la vanguardia mundial en el tema de mediciones multidimensionales de pobreza.

En efecto, en ninguna otra región del mundo se aplicaba un método multidimensional combinado, que considere indicadores directos e indirectos de manera integrada. En Estados Unidos las mediciones continuaban (y continúan) siendo sólo de ingresos; lo que también ocurre en la Unión Europea y en la OCDE, pues aunque en estas dos se han incorporado mediciones de lo que se llama privación material, que recoge la tradición que va de Townsend (1979) a Mack y Lansley (1985), no han acordado oficialmente integrarlas con las mediciones oficiales de pobreza de ingresos. Véase al respecto Besharov y Couch, Eds., 2012 y Boltvinik (en prensa). Entre los académicos europeos, las mediciones multidimensionales basadas exclusivamente en una pluralidad de indicadores *directos*, similares en este sentido a las NBI latinoamericanas, empiezan con Townsend (1979) y llegan a su más alto momento con Mack y Lansley (1985). El primer académico europeo en desarrollar (pero no aplicar), una metodología multidimensional combinada fue Desai (1992, 1992a, 1994 y 1995). Sin embargo, su propuesta, al incluir un indicador de esperanza de vida, es inaplicable a nivel de hogar. Nolan y Whelan (1996) y el grupo de Bristol (Townsend, Gordon, Pantazis, Levitas; véase Gordon *et al.*, 2000 y Pantazis *et al.*, 2006) realizaron las primeras mediciones multidimensionales combinadas de pobreza en los países de habla inglesa de Europa (Irlanda y Gran Bretaña), como se aprecia, empezando en la segunda mitad del siglo pasado. Es decir, salvo Desai, quien estuvo interactuando con el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en AL del PNUD (RLA/86/004) como consultor (véase Desai, 1995 donde cita varios textos del proyecto y nuestros), no hubo mediciones combinadas en ninguna parte del mundo fuera de AL.

Volviendo a la VO-MMIP, antes hemos hecho notar algunas deficiencias de las variantes que en este método se integran. Conviene resumir las debilidades que la versión original del MMIP hereda de los dos métodos parciales. De LP (en su variante CNA, estrato de refe-

rencia) hereda dos debilidades: (1) Mide sólo la pobreza alimentaria (es decir, identifica a la gente que no puede comprar la CNA, dado su ingreso y la proporción del gasto que destina a alimentos). Esto significa que todas las otras necesidades, fuera de las verificadas vía NBI, quedan sin verificar; (2) Las únicas fuentes de bienestar que se toman en cuenta para evaluar la situación del hogar y definir el umbral de la pobreza son el ingreso corriente y, cuando la variable observada es el gasto de consumo, (de manera indirecta) los activos no básicos porque con ellos se puede financiar una parte del gasto de consumo.

Las limitaciones que hereda de la variante original de NBI son: (3) La incidencia de la pobreza no es independiente del número de indicadores de NBI incluidos; (4) No puede calcular otros índices de pobreza fuera de la incidencia; (5) Sólo se consideran algunas fuentes de bienestar (con frecuencia el acceso a los servicios públicos gratuitos y la posesión de activos básicos), dejando fuera el tiempo libre, los niveles de educación (habilidades), el ingreso corriente y los activos no básicos; (6) Los umbrales se definen de manera absoluta y estática, de modo que el método tiende a dar una tendencia descendente de la pobreza.

Al combinar los dos métodos, surgen otros dos problemas: (7) Al ser combinados de manera acrítica, no se consideró ni siquiera la posibilidad de duplicación, y la variante original del MMIP cae en duplicaciones. La más obvia es la duplicación entre el indicador indirecto (proxy) del potencial de ingreso, que suele ser incluido en NBI y el indicador de ingreso (consumo) en LP. Esto fue corregido en las aplicaciones promovidas por el Proyecto Regional del PNUD (se eliminó el indicador del potencial de ingresos), pero no lo fue en algunas aplicaciones independientes, incluyendo las de Kaztman y Beccaria-Minujin; (8) El criterio de pobreza (debajo de la línea de pobreza y/o con una o más carencias por NBI) es muy cuestionable. Si un millonario no manda a su hija o hijo a la escuela, el hogar es catalogado como pobre.

La limitación (1) significa que al combinar ambos métodos, LP sólo aporta los alimentos a las otras necesidades incluidas en NBI, pero de manera indirecta (la capacidad para satisfacer las necesidades de alimentación). Respecto a las limitaciones (2) y (5), al ser integrados ambos métodos se amplían la cobertura de fuentes de bienestar consideradas, aunque todavía quedan incompletas (el tiempo libre y los niveles educativos siguen sin ser considerados, y hay otras que lo son de manera muy limitada). Las debilidades (3) y (4) pasan a serlo del MMIP original. Debido a que la variante LP que hemos identificado como CNA, estrato de referencia, no fija la canasta normativa de alimentos a través del tiempo, sino que la deriva de dietas observadas

recientemente (o en el mismo año) en el estrato de referencia, no comparte con NBI la naturaleza estática de los umbrales que hemos identificado como la limitación (6). Al aplicar la versión original del MMIP, la diferencia entre estos dos métodos parciales se reflejará en un peso decreciente de la pobreza por NBI dentro de la pobreza del MMIP, ya que tenderá a disminuir más rápidamente que la pobreza por LP, o a bajar mientras ésta sube. Las limitaciones (7) y (8) se originan de la forma en que ambos métodos se combinan.

Esta crítica a la VO-MMIP estaba en proceso de desarrollo en 1991 como puede apreciarse en los capítulos 5 y 6 de Beccaria, Boltvinik y Fresneda (1992) de mi autoría, y en el Apéndice de PNUD, RLA/86/004 (1991), también de mi redacción. Esta crítica llevó al desarrollo de la VM-MMIP que se presenta en la siguiente sección.

2. AMÉRICA LATINA Y MÉXICO SE DISTANCIAN

2.1. LA CEPAL RECHAZA LAS MEDICIONES MULTIDIMENSIONALES DE POBREZA

A partir de 1992 México y AL se distancian parcialmente. La CEPAL rechaza explícitamente la vía multidimensional para la medición de la pobreza mientras en México se desarrolla, se aplica y se difunde en la docencia la VM-MMIP. El rechazo de la CEPAL se expresó en 1990 en Boltvinik (1999/2001: 53-54) se describe de la siguiente manera:

En la CEPAL se considera que la identificación de los pobres se debe realizar por la variante de CNA del método de la LP. Los cálculos por el método de NBI se siguen concibiendo como un método alternativo, particularmente útil cuando se carece de información sobre ingresos, como información de caracterización de los grupos pobres previamente identificados por LP, o como forma de distinguir, dentro de los pobres por LP, los crónicos de los recientes.

Este rechazo fue reiterado, más oficialmente si se quiere, por Feres y Mancero (2001), Jefe y asistente respectivamente de la Sección de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, quienes en primer lugar descartan el valor de NBI como método de medición de la pobreza y después, en lugar de valorar su combinación con LP, la consideran mero complemento de caracterización de la medición por ingresos:

Generalmente, cuando un hogar presenta carencia en alguna de las dimensiones, éste se considera con NBI. Por lo tanto, en estricto rigor este método permite medir el número de hogares que no ha satisfecho alguna necesidad básica, pero no necesariamente mide la pobreza.

Esto se debe, entre otros factores, a que no existe una forma única y establecida de relacionar el número de necesidades básicas insatisfechas con la condición de pobreza, lo que implica que la clasificación final en pobres y no pobres es arbitraria y queda entregada enteramente al criterio del investigador (p. 25). En conclusión, el método de las NBI es particularmente pertinente para ofrecer una caracterización de la situación en la que viven los hogares carenciados. Sin embargo, al mismo tiempo y por las razones mencionadas, este método presenta serias limitaciones como *alternativa* para la **medición** de la pobreza. Por lo tanto, parece más adecuado circunscribir sus alcances al aprovechamiento de sus ventajas específicas, lo que incluye la utilización de sus resultados como un complemento importante de la visión del fenómeno de la pobreza que proporcionan otros métodos de medición más consistentes conceptual y estadísticamente, como es el caso del ya aludido método de línea de pobreza (p. 26, cursivas añadidas; negritas en el original).

A continuación (Recuadro 1) los autores muestran un cuadro de contingencia de 2 columnas por 2 renglones en los cuales las columnas son hogares con NBI y Hogares sin NBI, mientras los renglones son hogares pobres y hogares no pobres (definidos sólo por LP). Después, sin embargo, se contradicen y le ponen el apelativo “pobres” a los hogares de tres de las cuatro celdas. El texto complementa el Recuadro señalando: “Así, bajo esta perspectiva, se enriquece la información que ofrece el método LP, mediante la incorporación al análisis de la situación que presentan en materia de satisfacción de ciertas necesidades básicas *los hogares ubicados a ambos lados de la línea de pobreza* (pp. 26-27; cursivas añadidas)”. Para contrastar esta utilización prudente de la información de NBI, los autores se refieren a Boltvinik, 1990:

Dentro de esta misma lógica de combinar ambos métodos, pero con la pretensión (sic) de atribuir a sus resultados un mayor alcance, se ha hecho también el intento de desarrollar una *nueva metodología de medición* a partir de ellos. Tal es el caso del denominado “Método Integrado de Medición de la Pobreza” (MIP). [cursivas añadidas, negritas en el original, p. 27]

El rechazo de la CEPAL a la vía multidimensional, aunado a la ortodoxia del Banco Mundial, que tanto en su Informe Mundial de 1990 como en el de 2000/2001 (Banco Mundial 1990 y 2000) ha mantenido la medición ortodoxa (por ingresos) de la pobreza, llevaría al predominio casi total en la región de esta forma unidimensional de medición de la pobreza. En cambio, en México se desarrolló y aplicó ampliamente la VM-MMIP y la Ley General de Desarrollo Social establecería la obligatoriedad de la medición multidimensional de la pobreza. Aspectos que ahora analizamos.

2.1. LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA SE DESARROLLA Y APLICA EN MÉXICO: LA VARIANTE MEJORADA (VM) DEL MMIP

Esta variante se desarrolla a partir de la VO-MMIP con cinco grandes grupos de cambios: a) la sustitución de la VO-NBI por la VM-NBI; b) el reemplazo de la CNA-LP por la Canasta Normativa Generalizada (CNG-LP) o Método de Presupuestos Familiares; c) la incorporación de una tercera dimensión: *la pobreza de tiempo* y el desarrollo del procedimiento para calcularla; d) el desarrollo de procedimientos para combinar estas tres dimensiones; e) el cambio en el criterio de pobreza multidimensional, que supone el abandono del criterio unión de los conjuntos. Como estrategia de exposición seguiré la de explicar cada uno de los cinco grandes cambios en el orden enunciado.

a) Necesidades Básicas Insatisfechas. La Variante Mejorada (VM-NBI) reemplaza la VO-NBI. La VM-NBI, que elimina las deficiencias de la versión original, en gran medida a través de convertir las variables dicotómicas en variables métricas, la desarrollamos como parte de la variante mejorada (VM) del MMIP, pero puede aplicarse también como un método independiente, como ocurrió en el *Mapa de Pobreza de Bolivia* (UDAPSO, 1994) y en el Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal en México por Delegaciones, Colonias y Manzanas (Evalúa, D.F., 2011). En México, se ha usado en varias ocasiones como parte del MMIP (Boltvinik, 1999, 1997, 1996, 1995, 1994/1995). En el inciso anterior se destacaron cuatro puntos débiles de la variante original de NBI: 1) su incapacidad para calcular la brecha de la pobreza o intensidad de la misma (I) y todas las otras medidas con excepción de la incidencia de la pobreza (H); 2) la dependencia de la incidencia de la pobreza del número de indicadores de NBI; 3) su carácter parcial, ya que no considera todas las fuentes del bienestar; y 4) la tendencia a dar una curva descendente de la pobreza, como consecuencia no sólo de su naturaleza parcial sino de los umbrales estáticos de privación que adopta en cada indicador. Las características que distinguen a esta variante de la que se propone sustituir son: 1) permite calcular la brecha de la pobreza y las medidas de pobreza más elaboradas; 2) la incidencia de la pobreza ya no es una función del número de indicadores incluidos; 3) opera con un mayor número de indicadores de carencia; 4) se introduce un procedimiento de expectativas para decidir los niveles de los umbrales, que implica un concepto relativo de pobreza, ya que los umbrales de un rubro determinado (por ejemplo, hacinamiento) varían según los niveles logrados en una sociedad determinada. Los indicadores de cada necesidad o satisfactor son ponderados para obtener el índice general de cada hogar.

En cada indicador se necesitaba una escala métrica que permitiese superar las dos primeras deficiencias. Para superar la segunda, se necesitaba, además, que esta escala distinguiese situaciones por arriba y por debajo de las normas y un procedimiento de combinación de los indicadores que permitiese que las dimensiones no satisfechas fuesen compensadas por otras que estuviesen sobresatisfechas. Cinco resultaron los pasos necesarios para estos propósitos: 1) transformación de variables nominativas u ordinales en indicadores métricos de logro (cardinalización)⁹; 2) transformación de cada uno de éstos en uno métrico de privación; 3) re-escalación de los valores por arriba del umbral (es decir, en mejores condiciones que el umbral) que por una parte permite obtener el mismo rango de variación en todos los indicadores y, por la otra, aplicar el Principio del Bienestar (Objetivo) Marginal Decreciente; 4) combinación de indicadores de privación en cada hogar para obtener su indicador de privación total; 5) agregación de todos los individuos (hogares ponderados por su tamaño) para obtener las medidas sociales agregadas de pobreza. A continuación detallamos los pasos 1 y 4 que son los más importantes y, para algunos, polémicos:

Primer paso. Definición de un indicador métrico de logro. Si definimos x_i^o como el valor del umbral (norma) para cada rubro i , y x_{ij} como el valor del indicador i en el hogar j , el indicador de logro se puede expresar como:

$$w_{ij} = x_{ij} / x_i^o \quad (1)$$

La expresión (1) puede variar de 0 a un número positivo m mayor que 1. Cuando el hogar está en el nivel normativo (umbral), w_{ij} es igual a 1. Esta expresión puede ser directamente calculada cuando las variables originales (como espacio de la vivienda y nivel educativo) tienen una expresión métrica (habitaciones por persona y años de escolaridad) que se considera adecuado conservar como la escala adecuada para medir el logro. En indicadores no métricos, como las distintas opciones de materiales de muros o del servicio de agua o de alcantarillado, como paso previo *se requiere asignar un valor numérico*

9 En Boltvinik, 2010a; 2010b formulamos un amplio grupo de Principios de Medición Multidimensional de la Pobreza. Uno de ellos es el de Dicotomización Generalizada o Cardinalización Completa Replicable, que desarrolla un procedimiento estandarizado para la cardinalización y cuyos resultados son muy cercanos a los de la cardinalización asistemática que he venido aplicando desde la primera mitad de los años noventa.

a cada solución o material, según su calidad¹⁰. Por ejemplo, las alternativas de suministro de agua suelen ser: sin agua entubada, agua de llave pública, agua entubada fuera de la vivienda pero en el lote, y agua entubada dentro de la vivienda. Si se define la última opción como la norma, los hogares en esta situación tendrán el mismo valor (x_{ij}) que x^o , de modo que $w_{ij} = 1$. La VO-NBI (y otros métodos que dicotomizan los indicadores) daría un puntaje 0 a todas las demás opciones, configurando una variable dicotómica con valores de 0 y 1, pero aquí $w_{ij} = 0$ (o igual al valor más bajo) es sólo para la peor solución (sin agua entubada), y a las otras dos se le asignan valores intermedios. Por ejemplo, en Boltvinik 1994/1995 les asignamos los valores 0,33 y 0,66.

Conceptualmente, *se están construyendo escalas de bienestar objetivo* (y no utilidad o algún otro estado mental), de modo que las distancias relativas entre las opciones deben ser definidas en términos de sus implicaciones en cuanto a dicho bienestar objetivo. Para este ejercicio se tiene que proceder juzgando las consecuencias de cada solución en términos de bienestar (debajo de la norma, debe juzgarse la gravedad del daño). La norma misma debe definirse como la solución más barata que evita el daño a las personas. El error que se puede cometer al hacerlo será siempre menor que el implícito en la postura dicotómica. Por ejemplo, el agua entubada en el lote es obviamente una solución menos mala que sin agua entubada (y mejor que la llave pública), porque evita el acarreo de agua a grandes distancias. Así, asignándole a la primera cualquier w_{ij} menor que 1, pero mayor que 0 (y mayor que el asignado a la llave pública) *supondrá un grado menor de error* que el cometido por la VO-NBI, que le asigna el valor 0. Lo ideal en estas cuestiones de juicio es apoyarse en paneles de expertos, lo que reduciría aún más el margen de error (en este caso, por ejemplo, ingenieros sanitarios, médicos) pero que no hemos podido hacer.

Cuarto paso. Cálculo del puntaje general del hogar. Para obtener P_j , el puntaje general del hogar j , se necesita un sistema de ponderadores para todos los p_{ij} . El más simple consiste en aplicar los mismos ponderadores a todos los rubros i , es decir, una simple media aritmética o una simple suma de puntajes. Esto es lo que hizo Townsend en su obra magna (1979, capítulo 6) para obtener de los doce índices de privación que seleccionó, el puntaje de privación de cada hogar. Este procedimiento no toma en cuenta el hecho que algunos indicadores son más importantes que otros. Desai y Shah (1988) y Desai (1992), sugirieron otro procedimiento que consiste en ponderar cada rubro

10 Esta conversión a escala métrica o cardinalización, es la materia del Principio de Dicotomización Generalizada o Cardinalización Replicable, formulado en Boltvinik (2010).

por la proporción de los no carenciados. Estos ponderadores, según Desai y Shah, son “medidas objetivas de los sentimientos subjetivos de privación, es decir, la gente se siente más carenciada cuando está rodeada de más personas que tienen que de personas que no tienen, estando ellos mismos entre los últimos” (p. 23). Una tercera posibilidad, que es la que prefiero (para la formulación original, ver Boltvinik 1992, y PNUD, RLA/86/04 1991, apéndice, pp. 221-232) es ponderar cada rubro con la proporción que representa de los requerimientos de recursos totales (dinero o tiempo). Ponderar con los requerimientos de recursos (costo en un amplio sentido de este término) tiene la ventaja de que los índices resultantes expresan tanto la intensidad de la pobreza como los recursos que se necesitan para superarla.

Veamos cómo este procedimiento mejorado supera las debilidades detectadas en la VO-NBI. La primera debilidad, que el número de pobres aumenta con el número de indicadores usados, se supera en la VM-NBI con el procedimiento de construcción de escalas (que permiten obtener también valores negativos de privación, positivos de bienestar) en cada rubro, y con el procedimiento de promedios ponderados de los valores de privación para obtener el indicador global del hogar. De esta manera, la incorporación de un nuevo indicador no tendrá necesariamente como resultado una más alta incidencia de la pobreza ni el aumento de otros índices de pobreza. Si los valores del hogar en el nuevo indicador de logro son más altos (más bajos los de privación) la situación media del hogar que se expresa en P_j será mejor. En algunos casos el valor modificado de P_j puede significar que un hogar pobre sin el indicador adicional, deje de serlo. En otros puede significar que la intensidad de su pobreza disminuya.

La segunda debilidad (la incapacidad de calcular otros índices más allá de la incidencia) es superada por el procedimiento mismo. Aunque no lo hemos mencionado específicamente, una vez que H e I han sido calculados, también los demás índices de pobreza (o medidas agregadas de pobreza) pueden serlo.

La tercera debilidad, no tomar en cuenta todas las fuentes de bienestar de los hogares, no es superada por la VM-NBI, ya que no incluye todas las fuentes de bienestar.

El procedimiento utilizado en la variante mejorada de NBI para definir los umbrales supera hasta cierto punto la cuarta debilidad (la tendencia del procedimiento a obtener tendencias descendentes de la pobreza). En este procedimiento, los umbrales están explícitamente definidos como resultado de la tensión entre dos fuerzas. Por una parte, las normas universalistas, válidas en todo el mundo, derivadas de declaraciones sobre derechos humanos y de recomendaciones de organizaciones internacionales suscritas por la mayoría de los gobier-

nos. Por la otra, una aproximación empírica a las aspiraciones de la población pobre. Cuando más del 50% de la población, o la frecuencia más alta, tiene acceso a la norma universalista, ésta es adoptada. Cuando la más alta frecuencia, la moda, corresponde a una solución o a un nivel de satisfacción que está por debajo del estándar universalista, se considera que la aspiración de la población pobre es la solución (o el nivel de satisfacción), que tiene la segunda más alta frecuencia, en la medida en que ésta sea una mejor solución que la que ya tienen. Esto es así porque la solución buscada refleja las condiciones prevalentes en los sectores sociales que funcionan como grupo de referencia en la conformación de las aspiraciones de los carenciados. Cuando la aspiración y el estándar universalista coinciden, no hay duda sobre la definición del umbral. La duda surge cuando el nivel de aspiración está por debajo del universalista. En estos casos he definido el nivel de aspiración como el umbral. A través del tiempo, mientras más y más gente satisface el nivel de aspiración universalista, éste pasa a tener la segunda frecuencia y el umbral se eleva.

El ejemplo de los materiales para los pisos puede ilustrar cómo funcionó esto en México y en Bolivia. En México, la frecuencia más alta es la del piso de cemento, y la que le sigue es la de madera o mosaico, que coincide con el umbral universalista. Por lo tanto, no hubo ninguna duda. Ya que las aspiraciones coincidirán con el umbral universalista (madera o mosaico) éste fue definido como el umbral (Boltvinik, 1994 y 1999). En cambio, en Bolivia el piso de tierra es el de mayor frecuencia, seguido por el de cemento. En el Mapa de la Pobreza de Bolivia (UDAPSO, 1994) se estableció el piso de cemento como umbral, por debajo de la norma universalista, siguiendo este mismo criterio. En Bolivia, en la medida que aumente la frecuencia de los pisos de cemento y/o madera o mosaico, la aplicación de esta metodología resultará en la elevación del umbral. En principio, entonces, los umbrales no son estáticos, sino que cambian con el tiempo. Para que esta definición dinámica de umbral funcione adecuadamente, habrá que ajustar las preguntas de censos y encuestas. Por ejemplo, en cuanto al suministro de agua, como cada vez hay más unidades habitacionales que tienen agua entubada dentro de la vivienda, lo fundamental será el sistema interno de distribución del agua (que podrá ser medido por el número de llaves). Esto además permitirá superar las escalas truncas de algunas variables que carecen de valores por encima de la norma.

El remplazo de la CNA-LP por la CNG-LP (Canasta Normativa Generalizada). Se pasa de una canasta de alimentos (crudos) a una canasta completa de los bienes y servicios que requiere un hogar para

la satisfacción de sus necesidades. Una canasta normativa (CN) tiene que contener, al menos, cinco elementos: 1. La lista de rubros incluidos. Tratándose de una canasta generalizada ya no son sólo alimentos, sino vestuario y calzado, equipamiento del hogar, transporte y comunicaciones, bienes y servicios recreativos, etc. 2. Las cantidades requeridas de cada uno de ellos en el periodo estipulado (por ejemplo, un año). En los bienes durables es necesario distinguir la cantidad requerida por el hogar y el uso anual. 3. Los precios de cada rubro. 4. El costo de cada rubro, que resulta de multiplicar las cantidades por los precios. En los bienes durables lo que se multiplica por el precio es el uso anual, y hay que añadir los gastos de mantenimiento. 5. El costo total (suma de los costos de todos los rubros) que es igual a la LP.

Para formular una CNG es necesario tomar varias decisiones. En Coplamar, donde se denominó Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales a la CNG, la *primera decisión* fue la conformación de 8 grupos de necesidades básicas: alimentación, educación, salud, vivienda, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, y presentación personal y otras necesidades. En cada grupo se incluyeron los satisfactores que concurren a la satisfacción de la necesidad. Así, los bienes para preparar y consumir alimentos quedan comprendidos en alimentación. Además, la CNG si ha de ser útil para la medición de la pobreza de ingresos, debe separar los rubros que se satisfacen por la vía mercantil (*se compran*), la autoproducción (*se autoproducen*), las transferencias de otros hogares o de ONGS (*se reciben*), y las transferencias del sector público. Sólo el costo de las tres primeras (que forman parte del ingreso monetario o no monetario de los hogares) es igual a la LP. La *segunda decisión* en la CNSE fue incluir “en transferencias gubernamentales los rubros de educación básica, servicios personales y no personales de salud (salud pública), e infraestructura de agua y drenaje, cuyo costo no queda incluido en la LP. El resto tendría que satisfacerse a través del mercado o autoproducirse” (Coplamar, 1982, p. 117) y sí se incluye en la LP. En Coplamar supusimos, ingenuamente, que los servicios de salud se ampliarían para cubrir a toda la población. Por tanto, *para los no derechohabientes de la seguridad social, la LP está subestimada*. La no inclusión de la educación primaria y secundaria en la parte mercantil de la CNSE, en cambio, es correcta, dada su cobertura (casi) universal y sin barreras de acceso. La *tercera decisión* fue incluir “todos los bienes y servicios en su presentación final. Por ejemplo, vestido de mujer en vez de tela para vestido, hilo, máquina de coser, etc., que se requerirían en la vía de la autoproducción”. Esta forma de confeccionar la lista no supone preferencia por la vía mercantil”. La *cuarta decisión* fue “que el trabajo doméstico no fuera llevado a límites excesivos por lo que se incluyeron

algunos bienes que lo simplifican (como refrigerador, licuadora)". La *quinta decisión* fue definir lo esencial como lo que permite "la satisfacción adecuada de la necesidad en un nivel austero, pero digno" (*Ibid.* pp. 117-118). La *sexta decisión* fue la de *evitar convertir a los habitantes del medio rural en ciudadanos de segunda*. Por ello, aunque se elaboraron dos canastas, una para el medio rural y otra para el urbano, las diferencias entre ambas son mínimas, puesto que se partió del criterio que los satisfactores mínimos, aunque austeros, deberían ser de la misma calidad para toda la población. Por esta razón, las diferencias entre el medio urbano y el rural se derivan no de diferencias de calidad sino de hábitos y de necesidades objetivas. Por ejemplo, en el medio rural se incluye el sombrero para hombres y el rebozo para mujeres.

Uno de los asuntos más difíciles en los estudios de pobreza, eludido en muchos de ellos, es la definición de qué bienes y servicios (ByS) deben considerarse necesarios y cuáles no. Por ejemplo, el Banco Mundial fija en 1,25 dólares por persona-día la LP para todos los países subdesarrollados, *sin preguntarse para qué alcanza*. En otros casos (CEPAL y Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de México), se definen alimentos y sus cantidades (CNA), mientras para todo lo demás sólo se fija un monto de gasto sin especificar qué rubros permite adquirir. En ambos casos se ignora lo que significa ser pobre. En resumen, hacer una CNG supone especificar todos los rubros que necesitan los hogares para satisfacer sus necesidades. En la CNSE de Coplamar se partió de dos criterios para identificarlos: la realidad de México, que se refleja en la lista observada de consumo frecuente en los hogares, lo que *Peter Townsend llamaría su estilo de vida*; y la legislación nacional, que refleja una mezcla de normas vigentes y objetivos por alcanzar. Para concretar el primer criterio se identificaron en cada decil de ingresos los ByS de consumo frecuente y se seleccionó el decil que reflejara el *patrón de consumo típico* (que resultó ser el séptimo) adoptando su lista observada de ByS como punto de partida. De la lista de ByS del decil 7, se seleccionaron los que son de *consumo socialmente generalizado* (consumo frecuente en la mayoría de los deciles), lo que resultó en una segunda lista más reducida. De ésta fueron eliminados los ByS de lujo restantes, lo cual derivó en una tercera lista, que se puede llamar *ByS básicos socialmente generalizados*. Para el segundo criterio se consideraron los derechos, tanto los sociales, que la ley establece para todos los habitantes, y los específicos de clase, que la ley determina para la población asalariada. Éstos fueron operacionalizados en ByS y (si no estaban ya en la CNSE) fueron agregados a la tercera lista, llegando así a una cuarta y última lista que podríamos llamar *bienes, servicios y derechos socialmente generalizados*. Esta lista es muy diferente a la observada en el decil 7. Es muy probable que si

hubiésemos empezado por otro decil, dados los procesos de depuración seguidos, la cuarta lista hubiese sido prácticamente igual. Para el cálculo de cantidades para satisfacer la necesidad *no se partió de cantidades observadas*, sino que se realizaron procedimientos normativos, variables según la necesidad (que pueden consultarse en detalle en Boltvinik y Marín, 2003, pp. 476-477). Damos sólo un ejemplo. El INCO (Instituto Nacional del Consumidor) llevó a cabo pruebas de resistencia al lavado de las prendas de vestir que adquirimos, de las que derivó el número de veces que puede ser lavada y planchada cada una antes de ser desechada, lo que permite calcular con precisión los requerimientos de prendas de vestir por persona y por año. Por tanto, las normas de vestido de la CNSE son casi tan austeras como las de los ejércitos o las cárceles. Por tanto, el patrón resultante de consumo que se refleja en la CNSE no es el del decil 7 en un doble sentido: primero porque la lista de rubros incluida es una lista distinta, como se explicó antes. Segundo, porque las cantidades son normativas y no las observadas en dicho decil. Así, las críticas de Santiago Levy (1991) y de Agustín Escobar (1996) a la CNSE, que se fundamentan en la idea que la CNSE refleja el patrón de gasto del decil 7, están fuera de lugar. Para un análisis detallado de estas críticas véase Boltvinik (2000).

La lista inicial de alimentos fue la de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) de Coplamar (1982a), que no refleja las prácticas alimentarias vigentes pues excluye todas las bebidas (excepto la leche) y los alimentos consumidos fuera del hogar. Por eso fue necesario adicionar rubros como café, refrescos, bebidas alcohólicas (en cantidades muy pequeñas) y alimentos consumidos fuera del hogar. El costo de ambos componentes (la CNA de Coplamar, más los rubros añadidos, es similar al de la CNA de INEGI-CEPAL (1993), que sí incluye este tipo de rubros¹¹. Puesto que la CNSE no incluye los rubros de educación y salud, lo correcto, como lo hizo Coplamar, es no considerar el ingreso total del hogar sino sólo el disponible para los rubros incluidos en la CNSE. Se ajustaron los datos de ingreso, y de gasto en educación y salud, a cuentas nacionales para corregir su subestimación en la encuesta.

La incorporación de una tercera dimensión: la pobreza de tiempo.
El enfoque dominante de la pobreza, la concibe como la limitación

11 La CNSE ha sido utilizada por diversos autores para sus mediciones de pobreza en México (Boltvinik, varios años, Hernández-Laos, 1992; Alarcón, Diana, 1994; Levy, Santiago, 1991; Damián, 2002; Pánuco Laguette y Székely, 1996). Estos últimos autores han señalado (p. 220) que la CNSE es la “única base confiable en el país sobre los requerimientos de las necesidades básicas y precios”.

de recursos financieros que impide a los hogares satisfacer sus necesidades básicas (con harta frecuencia reducidas a la alimentación). Con este enfoque, resultan en igualdad de condiciones (ambos pobres y con la misma intensidad de la pobreza, suponiendo que la línea de pobreza per cápita es superior a 1.500 pesos) los dos hogares hipotéticos siguientes: el de Juana que vive sola con su hijo de 2 años y el de Candelaria que vive con Pedro y su hija de 2 años; Juana gana 3 mil pesos al mes, Pedro gana 4.500 pesos al mes y Candelaria se dedica al hogar. Juana no tiene quien le cuide a su hijo y para ir a trabajar deja amarrado a su hijo. Es evidente que, a pesar de que ambos hogares tienen el mismo ingreso per cápita, media entre ellos una diferencia abismal. El concepto que puede dar cuenta de esta diferencia es la *pobreza de tiempo* que se explica en este inciso. Juana *carece de tiempo para atender las dos demandas que confronta*: cuidar a su hijo y obtener ingresos para la subsistencia de ambos. Las opciones de pagarle a alguien para que cuide al niño, o llevarlo a una guardería, están fuera de su alcance, dado su bajísimo ingreso y la inexistencia/insuficiencia de guarderías gratuitas.

La vida humana tiene lugar en el tiempo. Lo bueno y lo malo de ella ocurre en el tiempo: el trabajo obligado, pesado y aburrido, igual que los juegos y el erotismo. Una primera reacción de algunos lectores puede ser el de la duda. Les puede parecer que en sociedades donde la pobreza está generalizada, donde hay incluso malnutrición en amplia escala, la pobreza de tiempo parece un lujo. Después de una breve reflexión, sin embargo, se percatará de que uno de los diez mandamientos se refiere a la obligación de descansar un día a la semana, que una parte central de las luchas obreras del siglo XIX se estructuraron alrededor de la limitación de la jornada diaria de trabajo. Que a los trabajadores que convocaron huelgas reprimidas brutalmente en muchos países no les pareció que pelear por un poco de tiempo libre era un lujo. Que la jornada máxima de ocho horas, las vacaciones y el día de descanso obligatorio fueron establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917.

La sentencia bíblica “ganarás el pan con el sudor de tu frente” refleja el estigma asociado al trabajo y que es necesario generalizar al trabajo doméstico y al extradoméstico¹². Salvo unos pocos afortuna-

12 Estos términos no deben entenderse en su sentido literal. En muchos hogares el trabajo generador de ingresos monetarios se lleva a cabo en casa y, literalmente, es trabajo doméstico. Una parte de las labores de crianza de los hijos ocurre fuera del hogar. Por trabajo doméstico entendemos aquel que se realiza para producir bienes y servicios para el consumo de los miembros del hogar (o incluso para personas que no viven en él, como algunos parientes) sin que medie pago alguno a quien realiza el trabajo, y sin que el beneficiario de los bienes y servicios pague un precio directo por

dos que, aun cuando trabajamos impulsados por la necesidad de sobrevivir, podemos llevar a cabo trabajo creativo, o para algunos otros también afortunados que no tienen que trabajar, para la inmensa mayoría de la humanidad el trabajo es sólo un medio para subsistir. Para ellos, *el tiempo se estructura en tiempo necesario (u obligado) y tiempo libre*. Es en éste donde hay alguna posibilidad de realización para la mayoría. En el primero, son esclavos de los supervisores o capataces (o de las cadencias de la línea de montaje o producción) o de las necesidades de los niños y los adultos del hogar. Sólo al salir de la fábrica, del comercio o de la oficina, o de las rutinas del hogar, están ante la posibilidad de elegir qué hacer con sus vidas.¹³

Cuando los miembros del hogar logran balancear los diferentes usos de su tiempo de tal manera que todos gozan de espacios mínimos al día (2 a 4 horas), a la semana y al año, de tiempo libre, de tal manera que pueden interactuar, recrearse y optar por llevar a cabo actividades adicionales (estudiar algo más o algo nuevo, leer, ver la televisión, trabajo voluntario, participación cívica y política, etc.), no existe pobreza de tiempo libre. Ésta aparece cuando el tiempo libre se reduce enormemente. Sin embargo, en los casos agudos de pobreza de tiempo, el asunto va más allá de la reducción a cero del tiempo libre y suele conllevar conflictos entre el trabajo doméstico, el extradoméstico y el estudio. Es el caso de Juana, el trabajo infantil y las dobles jornadas de muchas personas.

El procedimiento para el cálculo de la pobreza de tiempo puede consultarse en el capítulo de Aracel Damián en este mismo libro.

El procedimiento para integrar las tres dimensiones de la VM-MMIP. En lo precedente, se han medido para cada hogar tres índices que integran cada una de las tres dimensiones: $I(NBI)_j$, $I(LP)_j$ y ETT_j . Es ahora necesario combinar estos tres índices parciales para obtener el indicador integrado de pobreza del hogar en el MMIP: $I(MMIP)_j$, ya que, como se dijo, en la VM-MMIP se superan los criterios de

ellos. Se trata de una esfera no mercantil. Por trabajo extradoméstico entendemos aquel que se lleva a cabo con el propósito de obtener ingresos ya sea mediante la venta de la fuerza de trabajo o la venta de los bienes o servicios producidos por el trabajo humano. El trabajo voluntario (por ejemplo en la Cruz Roja) no correspondería a ninguna de las dos categorías.

13 La triste realidad es que la mayoría convierte también el tiempo libre en una nueva forma de enajenación. Las estadísticas de las muchas horas semanales que niños y adultos pasan frente al televisor son un triste testimonio del destino de este tiempo libre. Y, sin embargo, es el tiempo que ofrece esa libertad para hacer el cortejo, el amor, o encontrarse con las creaciones artísticas de la humanidad, o para cultivar la verdadera vocación.

pobreza basados en la unión o intersección de los conjuntos, que se reemplazan con el I(MMIP) que, cuando es positivo, indica pobreza. La integración entre las tres dimensiones se realiza mediante dos pasos: 1) integración de $I(LP)_j$ con ETT_j para obtener $(ILPT)_j$ o índice de pobreza ingreso-tiempo; y 2) integración de $I(LPT)_j$ con $I(NBI)_j$ para obtener $I(MMIP)_j$.

Primer paso. La LP que se utiliza en el MMIP no es igual al costo total de la CNG, sino que, para respetar el Principio de Simetría, es necesario restar de dicho costo el costo de aquellos rubros (como vivienda) que se verifican por NBI. Al hacer esta resta se obtiene un costo total menor que el de la CNG. Este costo constituye la LP aplicable en el MMIP y se le denomina LP-MMIP. Ergo, los ingresos (Y) pertinentes son los disponibles en el hogar J (Yd_j) para los rubros que se verifican por LP que se combinan con el indicador de tiempo (ETT) antes de compararse con LP-MMIP para obtener el indicador de logro de ingreso-tiempo:

$$YdT_j = Yd_j / ETT_j$$

Como la norma de ETT_j es 1, YdT_j es el ingreso que tendría el hogar J con el tiempo normal de trabajo (sin sobre ni sub-trabajo). Al dividir YdT entre LP-MMIP se obtiene el *indicador de logro de ingresos-tiempo* ($AYdT = YdT / LP$) sin reescalar, que puede variar de 0 a N. Se reescalan los valores de $AYdT > 1$ para que varíen de 1 a 2 y expresen el bienestar objetivo (que entre 0 y 1 se supone proporcional a $AYdT$):

$$AYdT'_j = 1 + [(AYdT_j - 1) / (\max \{AYdT_j - 1\})] \quad | \quad AYdT_j > 1$$

El indicador de carencia o intensidad o brecha de la pobreza de ingresos tiempo es:

$$I(YdT'_j) = I(LPT)_j = 1 - AYT'_j, \text{ o que variará de } -1 \text{ a } +1$$

Se definen como pobres por ingresos-tiempo los hogares en que $Yd_j < LP\text{-}MMIP$, es decir aquellos que son pobres antes de la corrección; su ingreso corriente sólo se corrige cuando $ETT_j > 1$, es decir cuando hay pobreza de tiempo libre también —sobretabajo—, ya que en el caso contrario se presume que el subtrabajo es forzado, no voluntario, y YdT_j se define como igual a Yd_j . Con $ETT_j > 1$, estos hogares pobres verán aumentada su pobreza. Se trata del grupo pobre tanto por ingresos como por tiempo libre. También son pobres los que están por arriba de la línea de pobreza con Yd_j , pero caen por debajo de ella con

YdT_J. En este caso, se trata de una pobreza sólo de tiempo, en la que se incurre para evitar la pobreza de ingresos. Los hogares no pobres por ingresos, que además tengan una ETT_J menor que la unidad, verán mejorada su posición. En efecto, a estos niveles, el subtrabajo no puede concebirse como forzado, de tal manera que los hogares no pobres que optan por más tiempo libre en vez de mayores ingresos, lo hacen ejerciendo su libertad. Los hogares que tienen una ETT_J mayor que la unidad —esto es que podrían considerarse pobres de tiempo libre pero que a pesar de la corrección no caen por debajo de la LP-MMIP— podemos considerarlos como no pobres por ingresos-tiempo, suponiendo que la decisión de trabajar más ha sido libremente elegida. Es el caso del millonario que trabaja excesivamente dirigiendo sus múltiples negocios.

Segundo paso. NBI_J se promedia con I(LPT)_J, ponderando cada uno con su *participación en los costos totales de satisfacción de necesidades* para obtener la brecha (I) de pobreza para el hogar J en la medición integrada de la pobreza: I(MMIP)_J

$$I(MMIP)_J = NBI_J (K_{NBI}) + I(LPT)_J (K_{LPT})$$

Cuadro 1
Procedimiento básico de la VM-MMIP

Forma de verificación de necesidades				Y comparable con LP
<i>NBI</i>	<i>Mixto</i>	<i>LP</i>	<i>Tiempo</i>	
1. Condiciones sanitarias 2. Energía doméstica 3. Otros servicios (teléfono, basura) 4. Vivienda (calidad y espacios) 5. Educación (adultos y menores) 6. Mobiliario y equipo doméstico	7. Salud y seguridad social Si tiene acceso a IMSS/ ISSSTE se considera satisfecha. Si no, se toma en cuenta su ingreso para valorar su situación.	8. Alimentación 9. Combustible 10. Higiene 11. Vestido y calzado 12. Transporte 13. Comunicaciones 14. Recreación y cultura 15. Gastos (G) en servicios vivienda 16. G asociados a salud y educación 17. Otros G LP = costo Σ8...16	Exceso de tiempo de trabajo (ETT), calculado con normas legales y dado un cálculo de requer. de trabajo doméstico por hogar.	Ingreso disponible, después de gastos en rubros de NBI no considerados en LP. Y-G(NBI) >= < LP
I(NBI) por hogar: suma ponderada de las I de 1 a 7	Pobreza de ingresos-tiempo, I(LPT)>0, si [Y -G(NBI)]/ETT ≤ LP; I(LPT) se reescala: I'(LPT)	I(MMIP) = A* I(NBI)+ B*(YT)		

La VM-MMIP se desarrolló para tomar cabalmente en cuenta las 6 fuentes de bienestar de los hogares/personas. Para lograr la plena complementariedad de LP, de NBI y de tiempo se requiere precisar cuáles necesidades se detectarán por el método de NBI y cuáles vía LP. En principio, deberían trabajarse por NBI todas las que dependan conceptualmente o de manera preponderante —y para la mayoría de los hogares— del gasto público (corriente o consumo público e inversión pública), de la inversión acumulada del hogar. Por separado, como vimos, se maneja el tiempo disponible de las personas/hogares. Quedarían para ser analizadas por LP las necesidades que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente.

En consecuencia, debería identificarse por NBI (véase Cuadro 1) la satisfacción de necesidades como las siguientes:

1. Los servicios de agua y drenaje (condiciones sanitarias).
2. Energía doméstica (acceso).
3. Otros servicios (acceso a teléfono, recolección de basura).
4. Vivienda (calidad de materiales y espacios).
5. El nivel educativo de los adultos y la asistencia escolar de los menores.
6. El mobiliario y equipamiento del hogar.
7. La atención a la salud y seguridad (social), puesto que pueden satisfacerse a través de servicios gratuitos o privados, requieren un tratamiento mixto. Si las personas no tienen acceso a los servicios gratuitos, y su ingreso no les permite la atención médica privada y seguros privados, las necesidades en cuestión se considerarían insatisfechas.

Quedan como necesidades cuya satisfacción-insatisfacción se verifica exclusivamente por LP, las de:

8. Alimentación
9. Combustible
10. Higiene personal y del hogar (bienes y servicios)
11. Vestido, calzado y cuidado personal.
12. Transporte
13. Comunicaciones básicas (gastos en)

14. Recreación y cultura
15. Gastos en servicios de la vivienda (electricidad)
16. Gastos asociados a salud y educación
17. Otros gastos

Las necesidades de recreación, información y cultura imponen a las familias requisitos de tipo mixto. Por una parte, es necesaria la disponibilidad de tiempo. Pero por otra, casi siempre resulta necesario incurrir en una serie de gastos (equipo para hacer deporte, boletos para espectáculos, gastos de transporte, etc.). La solución ideal sería identificar directamente su (in)satisfacción. No es tampoco mala solución identificar la disponibilidad de tiempo libre por NBI e incorporar los gastos monetarios requeridos a la línea de pobreza.

En los hogares en los cuales todos o alguno(s) miembros carecen de acceso a servicios gratuitos de salud y a cobertura de la seguridad social, el costo privado de atención de estas necesidades debe incluirse en la LP o descontarse el gasto necesario del ingreso antes de compararlo con la LP.

El MMIP en su VM es no sólo un método de identificación de la pobreza sino también un método de estratificación social. Así, en la práctica usual de éste se han definido tres estratos de pobres, dos sumas parciales de éstos y tres estratos de no pobres:

- Indigencia. Se clasifican en este estrato todas las personas que vivan en hogares donde el valor de $I(\text{MMIP})_j$ es mayor que 0,50. Es decir, se trata de hogares que cumplen, en promedio, menos de la mitad de las normas definidas, tanto las de ingresos como las de necesidades básicas.
- Pobreza no indigente incluye a aquellos que tienen una $I(\text{MMIP})_j$ mayor que cero y menor o igual a 0,50. Es el complemento de la indigencia y están formados por la pobreza intensa y la pobreza moderada.
- Pobreza intensa. Incluye a los hogares/personas que obtuvieron valores de $I(\text{MMIP})_j$ mayores que 0,33 y menores o iguales a 0,50. Es decir, es población que cumple entre la mitad y dos terceras partes de las normas.
- Pobreza Extrema. Se obtiene agregando la indigencia y la pobreza intensa. Por tanto, es población que vive en hogares que tienen una $I(\text{MMIP})_j$ mayor que 0,33. Es decir que cumple

menos de las dos terceras partes de las normas. Su complemento es la pobreza moderada.

- Pobreza moderada o no extrema. Incluye población en hogares que se ubican con valores de $I(\text{MMIP})_j$ mayores que cero pero menores o iguales a 0,33.
- Veamos los estratos de no pobres:
- Con Sanbrit (con satisfacción de necesidades básicas y requerimientos de ingresos y tiempo). Son los situados en valores de $I(\text{MMIP})_j$ entre 0 y menos 0,099. Es decir, cumplen las normas definidas o las rebasan en menos de 10%.
- Clase media. Clasifican así los hogares cuya $I(\text{MMIP})_j$ tiene valores entre menos 0,1 y menos 0,49. Es decir, es la población que rebasa las normas entre 10 y menos de 50%.
- Clase Alta. Rebasan las normas en 50% o más y, por tanto, tienen una $I(\text{MMIP})_j$ de menos 0,5 o menos.
- El MMIP ha sido objeto de algunas críticas. La descripción de las mismas y la respuesta a ellas puede consultarse en Boltvinik (2005, capítulo 16).

El cambio en el criterio de pobreza. Al transformar en indicadores métricos todos los indicadores de las tres dimensiones y, como se ha visto en el inciso anterior, combinar todos los indicadores mediante ponderadores o procedimientos multiplicativos o de división que conservan sus cualidades métricas, la VM-MMIP llega al final a un indicador cuantitativo para cada hogar, $I(\text{MMIP})_j$, que permite adoptar para la pobreza la misma lógica que se ha adoptado para todos los indicadores originales y para los agregados de cada dimensión: son pobres quienes *tienen un valor del indicador de carencia mayor a la unidad en el Índice de pobreza de tiempo (ETT)_j*, y *quienes tienen valores mayores a cero en todos los indicadores individuales de NBI, para el indicador integrado de la dimensión $I(\text{NBI})_j$, y para el indicador de ingresos $I(\text{LP})_j$, y de ingresos-tiempo $I(\text{LPT})_j$* .

Con esto concluye el primer punto de esta sección. El recuento del desarrollo y la explicación de la VM-MMIP. Sólo falta añadir que las aplicaciones de la VM-MMIP han sido amplias y han circulado en diversas publicaciones, tanto en inglés como, sobre todo, en español. Si bien es un método que no ha recibido aceptación generalizada, ha sido aceptado y promovido en diversos círculos, particularmente en el Distrito Federal de México.

2.2. LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL (LGDS) CONVIERTE LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL COMBINADA DE LA POBREZA EN MÉTODO OFICIAL Y OBLIGATORIO

Ahora comentaremos muy someramente la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero de 2004 y lo que ésta estipula en materia de medición de la pobreza. El capítulo VI de la LGDS se denomina “De la Definición y Medición de la Pobreza” y comprende los Artículos 36 y 37. En el primero se establece que compete al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo creado en la propia Ley, que dedica su quinto y último Título a la Evaluación del Desarrollo Social, la definición del procedimiento de medición de la pobreza (no pobreza extrema, sino pobreza). Establece que para ello debe utilizar, al menos, ocho indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación; y VIII. Grado de cohesión social.

De estos ocho indicadores, los siete primeros son indicadores definidos (más o menos explícitamente) al nivel de individuo/hogar, pero el octavo (grado de cohesión social) tiene sentido sólo a un nivel más alto de agregación social (v.g: municipios, entidades federativas, país). En otras palabras, mientras que los primeros siete indicadores son atributos del hogar/individuo, la cohesión social es un atributo de la sociedad. Esta disparidad del octavo indicador ha sido un problema para la práctica oficial de medición en el país, como podremos ver a continuación.

LA VIGENCIA EN MÉXICO DE DOS MÉTODOS MULTIDIMENSIONALES OFICIALES DE MEDICIÓN DE LA POBREZA. ANÁLISIS CRÍTICO-COMPARATIVO

Hemos visto con detalle el MMIP, adoptado oficialmente por el Gobierno del Distrito Federal como su método oficial de medición de la pobreza. Esta institución ha decidido actualizarlo y mejorarlo para lo cual ha puesto en marcha un amplio proyecto de investigación que cuenta con el apoyo del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICYT), del cual el autor de este artículo es investigador responsable.¹⁴ Partiendo de lo dispuesto en la LGDS el Coneval ha desa-

¹⁴ El nombre del mismo es Proyecto para la Medición Integral de la Pobreza y la Desigualdad en el Distrito Federal. Los dos propósitos centrales del proyecto son: a) definir una nueva canasta normativa de satisfactores en sustitución de la de Coplamar (CNSE) que se ha venido usando hasta ahora; y b) profundizar y

rollado un método oficial de medición de la pobreza al cual no ha bautizado. Lo llamaré Método de Medición Oficial de la Pobreza (MMOP).

Cuando se utiliza un indicador único, como ingreso corriente per cápita (Ypc) del hogar, se adopta un método unidimensional de medición en el cual *el criterio de pobreza* con el cual decidimos si un hogar y sus integrantes son o no pobres es fácil de dilucidar, ya que una vez establecida la LP es obvio que los hogares/personas cuyo Ypc sea menor que la LPpc son considerados pobres (véase en la siguiente sección la crítica al uso de líneas de pobreza per cápita). Pero en los métodos multidimensionales es necesario definir, en cada dimensión, un umbral para distinguir la población carenciada de la no carenciada; por ejemplo, los hogares con y sin rezago educativo; pero como una proporción de los hogares sufre carencias en algunas dimensiones pero no en otras, surge la duda de cómo se decide cuál hogar es pobre y cuál no. Hay tres criterios principales para tomar esta decisión: 1) *criterio promedio*. En cada dimensión se califica, con un número, a cada hogar; se obtiene el promedio (simple o ponderado) de estos puntajes y se define un criterio sobre qué valores promedio identifican la situación de pobreza. Un símil escolar ayudará a explicar los criterios. En cada materia el alumno recibe una calificación y con ellas se obtiene el promedio de calificaciones. El criterio para reprobar/aprobar el grado es, en esta opción, este promedio; el umbral puede ser seis u otro número. La esencia de este criterio es que situaciones por arriba del umbral en algunas dimensiones (materias) pueden compensar carencias (bajas calificaciones) en otras dimensiones (que un nueve y un cinco promedian siete). Que el millonario que no terminó la secundaria puede ser considerado *no pobre*. Es el criterio que se aplica en el MMIP; 2)

mejorar el MMIP. A la fecha, dentro de las actividades ya realizadas, destacan: 1) el levantamiento (septiembre de 2009) y procesamiento de la Encuesta de Percepciones y Acceso a los Satisfactores Básicos (EPASB), cuyos resultados *Evaluía DF* hizo públicos el 9 de junio de 2011. La EPASB identifica la percepción de los habitantes del DF mayores de 15 años sobre los bienes, servicios y actividades que constituyen, en su opinión, satisfactores indispensables para cualquier hogar del DF; por otra parte, permite conocer, con un nivel de profundidad no alcanzado antes en el país (y quizás en el mundo), el acceso (y las carencias) de los hogares a tales satisfactores; 2) Como complemento de la sección de percepciones de la EPASB, se realizaron numerosos grupos focales para entender más a fondo (y valorar adecuadamente) tales percepciones; 3) Diseño de una canasta normativa alimentaria (ya concluida) que ha realizado diversas innovaciones interesantes, como la construcción de la canasta no para un hogar promedio sino para tipos de individuos según edad y sexo; 4) Realización de una encuesta de uso del tiempo en el DF, cuyo levantamiento se hizo en marzo de 2011; 5) Diseño y procesamiento de un módulo adicional de la ENIGH2010 en el DF: "Módulo de acceso a satisfactores básicos y programas sociales del Gobierno del Distrito Federal"; 6) Diseño y levantamiento, en 2011, de la ENCASB (Encuesta de Acceso a Satisfactores Básicos).

unión de los conjuntos. Según éste, es pobre quien está debajo de uno o más umbrales, sin importar lo que pase en los demás, lo que significa que no se aceptan compensaciones de ningún tipo. El millonario sin secundaria completa *es pobre*, el estudiante que reprueba una materia reprueba el grado. Tiende a sobreestimar la pobreza; a elevar el número de reprobados. Este criterio se aplica en la VO-NBI; 3) *intersección de los conjuntos*. Es el criterio opuesto al anterior: para ser pobre hay que estar por debajo de todos los umbrales. Implica concebir la pobreza como una situación de carencias en todas las dimensiones. Para reprobar el grado habría que reprobar todas las materias: el niño que aprueba educación física pero reprueba todas las demás materias aprueba el grado. Tiende a subestimar fuertemente la pobreza. Nunca se había usado en América Latina antes del Coneval.

En el método oficial (MMOP), que adopta los indicadores definidos en la LGDS, el Coneval agrupa, igual que lo hace el MMIP, en una dimensión el ingreso, pero sin combinarlo con tiempo, recurso que no incluye en la medición como no lo hace la mencionada ley, y en la otra dimensión seis componentes de NBI, pero en vez de darles calificaciones numéricas a cada indicador y proceder con base en promedios ponderados como lo hace el MMIP, para decidir quién es y quién no es pobre, el Coneval procede de la siguiente manera: 1) considera carenciado en NBI (no le llama pobres sino vulnerables a estos carenciados) a cualquiera que esté debajo de uno de los umbrales, definidos con un criterio sumamente minimalista, que se ejemplifica con agua entubada en el lote y sin tomar en cuenta la frecuencia del flujo hídrico, como norma de no carencia en la materia; es decir, al interior de NBI adopta un criterio de unión de los conjuntos que tiende a sobreestimar la pobreza, lo que está compensado con umbrales muy bajos en cada dimensión; 2) para calcular la población debajo de la línea de bienestar, LB (ya no es tampoco “pobreza de ingresos” sino población bajo la LB) definió dos canastas (alimentaria y no alimentaria) diferentes para cada medio (urbano y rural). La LB es igual a la suma de costos de ambas canastas, y la línea de bienestar mínimo es igual al costo de la canasta alimentaria; 3) Considera “pobres multidimensionales” sólo a quienes son pobres por ingresos y, además, tienen una o más carencias en NBI; es decir, adopta el *criterio de intersección de los conjuntos*; es el criterio opuesto al anterior: para ser pobre hay que estar por debajo de todos los umbrales (Véase Gráfica 1). Implica que la pobreza sólo existe cuando hay carencias en ambas dimensiones. Para reprobar el grado habría que reprobar ambas materias. Tiende a subestimar fuertemente la pobreza; conlleva la consecuencia, por ejemplo, que un hogar que ocupa una vivienda construida con materiales de desecho y sin

servicios no será considerado pobre si su ingreso es igual (o mayor) a la LB. Los pobres multidimensionales son, en el MMOP, por definición sólo una parte de los pobres de ingresos. El paso de la medición unidimensional a la multidimensional para el Coneval significa, en principio, la disminución de la pobreza. En efecto, los nuevos datos de pobreza multidimensional (véase Gráfica 1), son 44,2 y 46,2 por ciento en 2008 y 2010 respectivamente, están más de tres puntos porcentuales por debajo en 2008 y más de 5 puntos en 2010 de la pobreza de patrimonio (pp) que utilizaba antes la institución como método oficial y que es una variante del LP-CNA. Ello es así a pesar de que el Coneval eliminó algunos rubros de los ingresos de los hogares, que sí incluía en sus mediciones anteriores, disminuyendo el ingreso que se compara con la (ahora) LB, lo que combinado con los cambios en las líneas de “pobreza”, llevó la (antes) pobreza de ingresos (que ahora se llama “con ingreso inferior a la LB”) a 48,7% en 2008 y 52% en 2010, ligeramente por arriba de la de patrimonio.

Nunca antes del Coneval se había usado el criterio de intersección para identificar a los pobres en América Latina. El ejercicio realizado tiende fuertemente a la subestimación de la pobreza por cuatro razones: *a)* la adopción del criterio de intersección como criterio final de pobreza multidimensional; *b)* exclusión de muchos indicadores de NBI, como excusado con conexión de agua, frecuencia del flujo de agua, teléfono doméstico, etcétera; *c)* umbrales muy bajos en todas las dimensiones de “derechos sociales”, y *d)* una LB muy baja. Los únicos factores compensadores de dicha tendencia son la adopción del criterio unión al interior de NBI y la redefinición, a la baja, del ingreso de los hogares; en la Gráfica 1 se ilustra el efecto del primer elemento. Como se aprecia, la pobreza multidimensional de 46,2 por ciento en 2010 (44,2 en 2008) que el Coneval adopta resulta de la combinación de 74,9 por ciento (77,2 en 2008) por NBI (que ahora se llaman “con una o más carencias sociales”) y 52 por ciento (48,7 por ciento en 2008) de “con ingreso inferior a la LB”. *La pobreza definida según el criterio de unión daría en cambio 81,7 por ciento de pobreza.* El nivel tan alto de la pobreza por NBI confirma lo dicho sobre la sobreestimación a que da lugar el criterio de unión aplicado al interior de las NBI.

Pero estas nuevas cifras son como los cometas: llevan cola. No se pueden entender si no se dice también que son complementadas con un nuevo concepto de dos caras que se llama población “vulnerable”, la primera cara por carencias sociales: 33 por ciento de la población, 36 millones de personas, y la segunda “vulnerable” por ingresos: 4,5 por ciento, 4,8 millones. Entonces, ahora se tiene 44,2% de la población en pobreza multidimensional y 37,5% en situación de vulnerabi-

lidad. *De ahí resulta que sólo 18,3% de la población no es pobre multidimensional y tampoco es vulnerable; es decir, es población sin carencias sociales ni insuficiencia de ingreso.* Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo del Coneval, al presentar la metodología y los resultados, dijo que esta población vulnerable también debe ser atendida, ya que el objetivo de las políticas públicas es llevar a la población hacia el grupo sin carencias para engrosar el 18,3%, pero los vulnerables no son pobres multidimensionales, ni pobres a secas, sino vulnerables; ¿algo así como semi-pobres que requieren semi-atención? El enredo conceptual no termina ahí. Hay otras cuatro categorías: la población con al menos una carencia social, con al menos tres carencias sociales, la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza, que ahora no se puede llamar así para no inducir la idea de que todos los que están debajo de ella son pobres, por lo que se llama línea de bienestar (pero no se vaya a creer que los que están debajo de ella están en el malestar, ya que en realidad están en la vulnerabilidad) y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (antes línea de pobreza alimentaria). Los grupos que pueden identificarse en la gráfica 1, y los nombres con los cuales el Coneval los identifica, son los siguientes:

1. Con al menos una carencia social (pobres por NBI): 77,2 por ciento. Este muy alto nivel se explica, principalmente, porque casi dos terceras partes de la población carece, según el Coneval, de seguridad social, y porque 40,7 por ciento carece de acceso a servicios de salud. Este segundo indicador está subestimado porque el seguro popular se interpreta como si fuese equivalente a los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), lo cual no es correcto, pues se trata de servicios de salud incompletos. Además se discrimina negativamente al DF ya que no se toma en cuenta su programa de servicios y medicamentos gratuitos, porque no se captó en la ENIGH2008. En los demás indicadores, en los que el Coneval adoptó umbrales minimalistas, las carencias son muy pequeñas: por ejemplo sólo 12 por ciento carecería de agua y sólo 11,4 por ciento de drenaje.
2. Población bajo la línea de bienestar (pobres por LP): 48,7 por ciento. Las LP adoptadas para los medios urbano y rural son muy similares a las líneas de pobreza de patrimonio (LPP) de la metodología oficial anterior, a pesar de que se llegó a ellas con otra metodología, lo que parece algo más que una casualidad;

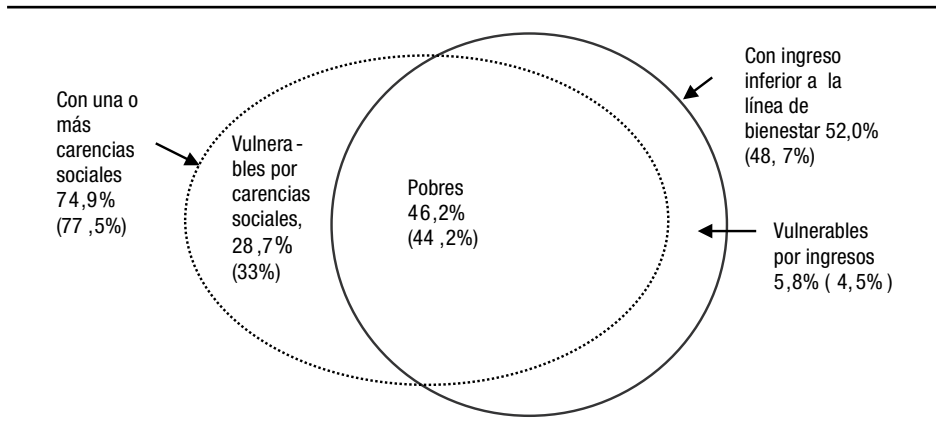
mantienen una distancia enorme entre ambos medios: la LP rural es sólo el 62,6 por ciento de la urbana.

3. Pobres multidimensionales (pobres por NBI y por LP): 44,2 por ciento. Ésta es la nueva definición de la pobreza. Es el enfoque intersección de los conjuntos, lo que se aprecia visualmente en la gráfica. Nótese cómo se minimiza la pobreza, de dos valores parciales de 77,2 por ciento y 48,7 por ciento resulta ahora 44,2 por ciento de pobres; es decir, que se encuentra por debajo, en un caso sustancialmente, de ambas cifras parciales.
4. Con al menos una carencia social pero con ingreso por sobre la línea de bienestar (pobres sólo por NBI): 33 por ciento. Se trata de 35,2 millones de personas excluidas del concepto de pobreza multidimensional, ¿y por ello de todos los programas focalizados?, porque no cumplen con los dos requisitos que, en este enfoque de los *pobres de verdad*, se le exige a una persona/hogar para clasificar como pobre: tener carencias, como no mandar a sus hijos a la escuela porque tienen que trabajar, pero como todos trabajan alcanzan la LP y, por tanto, ya no califican como pobres. Con este enfoque, pues, poner a los menores en edad escolar a trabajar es un método muy eficiente de reducir la pobreza.
5. Con ingreso inferior a la línea de bienestar pero sin carencias sociales (pobres por LP): 4,5 por ciento. Puede estar aumentando mucho en la crisis. Es un grupo que no come bien aunque no llega a clasificar en inseguridad alimentaria, conserva la seguridad social por algún miembro del hogar, conserva su vivienda pero no le alcanza para pagar la electricidad, la renta, ni las deudas. No es pobre en esta visión minimalista.

En la bibliografía del documento en el cual el Coneval presentó su metodología (Coneval, 2009) se incluye un memorando que Sabina Alkire y James Foster le dirigieron al Coneval (Alkire y Foster, 2009). La profesora Araceli Damián de El Colegio de México obtuvo, vía la oficina de transparencia del Coneval, dicho memorando. Su sorpresa y la mía fue mayúscula: el memorando, dirigido al Coneval y fechado el 30 de mayo de 2009, fecha crítica porque el Coneval estaba por recibir la base de datos de la ENIGH2008, contiene, casi paso por paso, el método que meses después daría a conocer el Coneval. El memorando comienza diciendo: “Entendemos que el Comité puede estar contemplando una metodología de MMP basada en el enfoque general que propusimos en un trabajo reciente”.

Gráfica 1

Incidencia (%) de pobreza multidimensional con los criterios unión e intersección de los conjuntos según Coneval. México, 2010 (2008 entre paréntesis)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la página electrónica del Coneval.

Se refieren al escrito de ambos titulado “Contar y medición multidimensional de la pobreza” (Alkire y Foster, 2007); agregan que si bien hay amplio acuerdo sobre el método de agregación, puede haber menos acuerdo sobre cómo proceder en la etapa de la identificación (quienes son pobres y quienes no lo son); continúan señalando que recientemente han revisado este tema y que quieren compartir sus ideas con los integrantes del Coneval y que el memorando contiene una propuesta concreta e intuitiva para su consideración; explican que la etapa de identificación tiene tres componentes: primero, la definición de los umbrales de corte de cada dimensión; segundo, la definición de los pesos (o ponderadores) de cada dimensión, que indica la importancia relativa de cada privación en la definición si alguien es o no pobre, y tercero, la definición de un umbral de corte entre dimensiones para identificar los pobres multidimensionales; continúan indicando que en reuniones previas han discutido dos métodos para identificar los dos umbrales de corte: el participativo y el estadístico empírico, como el método de Bristol, con lo cual se refieren al que utiliza Gordon y su grupo, pero que “reflexionando se han dado cuenta que hay un tercer método de carácter normativo que consiste en enunciar algunos principios axiomáticos (postulados no demostrables) y que es ese el camino que abordan en el memorando; y sin más prelude dicen que “propondrán un método axiomático” para la identificación de los pobres; aclaran que el enfoque axiomático de identificación propuesto

se apoya fuertemente en las discusiones de la reunión de octubre de 2008 en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y otras conversaciones relacionadas. “Siguiendo dichas discusiones consideramos que la pobreza multidimensional tiene dos componentes: privación económica (ingreso) y privación social (todas las demás dimensiones)”;

enumeran entonces tres principios: 1) privación económica. Una persona está en esta situación si su ingreso es menor que el umbral de corte de ingresos; 2) privación social. Una persona está en esta situación si *cualquier* logro está por debajo del respectivo umbral de corte; 3) *pobreza multidimensional*. Una persona es pobre multidimensionalmente si y sólo si la persona está privada tanto económica como socialmente. El primer principio es el que se usa en cualquier medición de pobreza de ingresos. Para justificar el segundo, sostienen que “está basado en el supuesto que cada dimensión social es intrínsecamente importante, y que un logro debajo del umbral de corte representa *una negación de un derecho humano básico*. En consecuencia, la privación social se identifica usando un enfoque (criterio) de unión. La justificación del tercer principio es, como era de esperarse, inexistente. No atinan más que a describir de otra manera lo mismo que dice el principio:

El método de identificación define como pobres a todas las personas que se encuentran en la intersección de los dos grupos: los privados económicamente y los privados socialmente. Una persona que tiene suficientes recursos económicos no se considera pobre multidimensional incluso si está privada socialmente. Alternativamente, una persona que sólo está privada económicamente, pero sin evidencia de que está privada socialmente, no se considera pobre multidimensional (Alkire y Foster, 2009).

Es evidente que, de lo que se trata con el tercer principio, es de minimizar la incidencia de la pobreza, al no considerar pobres a ninguno de los dos grupos que muestran privaciones en sólo una de las dimensiones. Aplique el lector el mismo principio que Alkire y Foster (2009) han aplicado para definir el criterio unión al interior de la dimensión social, *y verá que en ambos grupos excluidos de la pobreza un derecho humano básico queda negado*. La consistencia obligaría a volver a aplicar el criterio unión y considerar pobres a ambos grupos y no sólo a los que se encuentran en la intersección. Pero como sabemos por los resultados del Coneval, ello hubiese significado pasar de una pobreza de 44,2 por ciento, adoptada oficialmente, menos por definición que los pobres de ingresos, a 81,7 por ciento. Véase la Gráfica 1 en la cual se hace explícito que al 33 por ciento de los habitantes del país se les ha negado un derecho humano básico, reconocido así por Alkire y Foster que, sin embargo, recomiendan que no se les considere

pobres, lo cual obedeció prontamente el Coneval que estaba sujeto a fuertes presiones para bajar la pobreza por parte del entonces secretario de Desarrollo Social, Ernesto Cordero, que buscaba afanosamente ser el candidato presidencial del Partido Acción Nacional, PAN (entonces en el poder). La influencia de Foster y Alkire ha sido enorme en la medición minimalista de la pobreza en México.¹⁵

Al comparar los resultados de ambos métodos multidimensionales a nivel nacional en 2008 y 2010, se evidencia que:

1. Ambas coinciden en que la población *carenciada* en el país es superior en 2010 al 80% de la población total: 80,7% según el *Coneval* (90,8 millones de personas) y 82,8% (93,2 millones) para el *Evalúa DF*. Sin embargo, *las diferencias empiezan a mostrarse en la manera en la que se subdividen esos 91 o 93 millones: para el Coneval sólo son pobres 52 millones, mientras los demás carenciados (38.8 millones) son sólo vulnerables*, término que nunca discute conceptualmente, sino que sólo queda definido por el criterio empírico: son vulnerables los que tienen una o más carencias sociales o un ingreso inferior a la línea de bienestar (LB), mientras son pobres los que se encuentran *en ambas situaciones* (en cuyo caso aplica la conjunción y en vez de o). (En términos matemáticos: unión e intersección de conjuntos). La LGDS ordena al *Coneval* medir la pobreza pero no le ordena medir la vulnerabilidad. Para el *Evalúa DF*, en cambio, *los 93,2 millones viven en la pobreza*, pero distingue al interior de ella por su intensidad: po-

15 Para calibrar el juego de minimización de la pobreza internacional en el que estos autores se encuentran involucrados, conviene relatar que Alkire y Santos (2010), de Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por su nombre en inglés), propusieron al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Nueva York, un método de medición multidimensional de la pobreza. Al método por ellas propuesto se le puede llamar en español Índice de Pobreza Aguda Multidimensional (IPAM). Las autoras dicen aplicar la metodología del “conteo con doble corte” desarrollado por Alkire y Foster (2007/2008). El PNUD aceptó la propuesta y la incluyó en UNDP (2010), aplicándolo a 104 países “en desarrollo”. Este informe se puede consultar en <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/>>. OPHI es encabezado por Sabina Alkire, y James Foster es asesor. El IPAM no usa el criterio intersección sino uno promedio, pero en el cual se fija arbitrariamente el nivel del promedio que constituye pobreza: tres o más carencias estandarizadas de un total posible de 10. El nivel de los umbrales en cada indicador (no incluye ingresos) es tan increíblemente bajo que el nivel de pobreza resultante para México es de cuatro por ciento, menos de la décima parte del identificado por el Coneval, y en Ecuador de sólo 2.2 por ciento. Mahbub ul Haq, creador del *Informe de Desarrollo Humano* se revuelca en su tumba, porque la institución que creó –la oficina de Desarrollo Humano del PNUD, responsable de los informes de desarrollo humano– para mostrar una visión alternativa a la del Banco Mundial, compite ahora con éste a ver quien minimiza más la pobreza mundial y festeja así sus 20 años.

breza extrema (60,4 millones) y pobreza moderada (32,8 millones); la primera la subdivide en indigencia (la peor situación: 35,7 millones) y pobreza intensa (24,8 millones). La Ley de Desarrollo Social del DF ordena al *Evalúa DF* que mida la pobreza.

2. Entre 2008 y 2010, en medio de la crisis mundial más severa desde la Gran Depresión, los resultados del *Coneval* indican que *mejoró la situación de la población nacional: que aumentó la población no pobre y no vulnerable del 18% al 19,3% del total nacional (aumento de 1,3 millones: de 19,7 a 21,8)*. La otra cara de esta moneda es que la población carenciada (suma de pobres más vulnerables) habría disminuido del 82% al 80,7% (aunque habría crecido de 90 a 90,8 millones). En agudo contraste, para el *Evalúa DF* la población pobre aumentó de 88,3 a 93,2 millones (del 80,5% al 82,8%) y la población no pobre bajó del 19,5% al 17,2% (de 21,4 a 19,4 millones). Mientras el *Evalúa DF* estima que la proporción de carenciados (igual a pobres en su caso) *aumentó en 2,5 puntos porcentuales*, el *Coneval* estima que esta proporción (pobres más vulnerables en su caso) *disminuyó en 1,3 puntos porcentuales*. *Mientras el Coneval afirma que la situación mejoró, el Evalúa DF afirma que empeoró. ¿Cuál es más coherente para este periodo de crisis mundial?*

3. En la cuenta global 2008-2010 del *Coneval* (la unión de los dos conjuntos) intervienen cinco cifras en cada año. En primer lugar: a) la *población con ingreso inferior a la LB* (que subió del 49% al 52%); b) la *población con al menos una carencia social* (que bajó del 77,5% al 74,9%). Estos dos son los conjuntos cuya intersección constituye, según el *Coneval*, la pobreza. Nótese que la población carenciada por ingresos aumenta en tres puntos porcentuales mientras que la que tiene carencias sociales baja un poco menos: 2,6 puntos porcentuales. En segundo lugar: c) *la intersección entre ambos conjuntos, lo que el Coneval identifica (sin ninguna discusión conceptual) como la pobreza*, subió de 44,5% a 46,2% (1,7 puntos porcentuales). Las otras dos cifras son las que quedan fuera de la intersección: d) *la población no pobre pero vulnerable por carencias sociales*, que bajó del 33% al 28,7% en el periodo, y e) *la población no pobre pero vulnerable por ingresos*, que subió del 4,5% al 5,8%. Al manejar conjuntos, como se muestra en el Cuadro 2, si a la suma de los conjuntos se le resta la intersección se obtiene la unión de los mismos. Por esta razón, la unión baja cuando suben la suma y la intersección *pero ésta sube más que aquélla*. Eso es lo que ocurrió entre 2008 y 2010 según el *Coneval* como lo muestra el Cuadro: la suma aumentó 0,4 puntos porcentuales pero la intersección aumentó 1,7 puntos, lo que produce la paradoja que la unión

(la población pobre o vulnerable o las dos cosas), disminuya. De las dos cifras que quedan fuera de la intersección aumenta la asociada con ingresos (1,3 puntos) pero baja mucho la asociada con carencias sociales (4,3 puntos porcentuales). Baja una sexta cifra, la suma de la población vulnerable (que es parte de alguno de los dos conjuntos pero fuera de la intersección), de 37,5 a 34,5. En síntesis, *la población pobre sube 1,7 puntos porcentuales, mientras la vulnerable baja 3 puntos (explicado en 143% por la baja de la población vulnerable por carencias sociales, a su vez explicada fundamentalmente por el milagro o trampa del Seguro Popular, como lo expliqué en la sección anterior) y eso lleva a la baja de la población con alguna carencia (pobre o vulnerable)*. En la medición del *Evalúa DF*, que adoptó el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) como método oficial no se utilizan los criterios simplistas de intersección o de unión para identificar a los hogares en pobreza, sino que a cada hogar se le otorgan puntajes en cada dimensión, puntajes que se combinan a través de un promedio ponderado cuyo resultado define si el hogar es o no es pobre. En los cálculos del *Evalúa DF*, a diferencia de los del *Coneval*, la pobreza por NBI (equivalente aproximado de las carencias sociales del *Coneval*) no bajó a nivel nacional entre 2008 y 2010 sino que se mantuvo en 66%, pero en cambio la pobreza de ingresos-tiempo subió del 74% al 78,5%. Al combinarse ambas dimensiones se obtiene el resultado del aumento de la pobreza integrada del 80,3% al 82,9%.

Cuadro 2.

Suma, intersección y unión de conjuntos en los cálculos del Coneval 2008-2010 (%)

Concepto/año	2008	2010	2010 menos 2008
1. Población con una o más carencias sociales	77,5	74,9	-2,6
2. Población debajo de la línea de bienestar	49,0	52,0	+3,0
3. Suma de los 2 conjuntos (= 1+2)	126,5	126,9	+0,4
4. Intersección de los 2 conjuntos	44,5	46,2	+1,7
5. Unión de los 2 conjuntos (= 3-4)	82,0	80,7	-1,3

4. ¿ES LA EXPERIENCIA MEXICANA APLICABLE EN OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA?

Contestar esta pregunta supone evaluar la experiencia mexicana que hay que mirar desde dos perspectivas: a) el carácter oficial de las mediciones instituidas por la legislación; b) la naturaleza, orígenes y características de las dos mediciones multidimensionales de pobreza oficiales vigentes en el país. Además, supone analizar si las condiciones para

replicar la experiencia mexicana existen (o se pueden crear) en otros países de la región y si CEPAL pudiese asumir el liderazgo al respecto.

Las leyes de desarrollo social vigentes y de interés para esta discusión, son a nivel federal la LGDS ya analizada, así como la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, que es anterior a la LGDS. En ambas leyes se regula la evaluación de políticas de desarrollo social y la medición de la pobreza. En ambos casos, se crean organismos encargados de ambas funciones y con cierto grado de autonomía. Ambas leyes instituyen la obligación de estos organismos (Coneval a nivel federal y Evalúa DF a nivel del DF) de medir la pobreza y, en el caso federal, de hacerlo multidimensionalmente con un procedimiento combinado. Al instituirse las mediciones oficiales de pobreza, como ha insistido Anthony Atkinson, se da un importante paso hacia adelante: los gobiernos no pueden eludir su obligación de llevar a cabo estas mediciones. En principio no se ven dificultades para que otros países pudiesen instituir también la obligación de medir periódicamente la pobreza.

En la otra perspectiva, la experiencia mexicana resulta bifacética. Por un lado, la experiencia del MMIP es el reflejo (y culminación) de una historia latinoamericana (y mexicana sobre todo en cuanto a la forma de definir la LP con base en la CNSE). En agudo contraste, el MMOP no se derivó de la experiencia latinoamericana y la sigue en muy escasa medida. Por lo que se refiere a la experiencia mexicana de definición de la LP a partir de una canasta normativa completa (la CNSE de Coplamar), el lector de los documentos generales del Coneval se queda con la impresión de que la siguieron muy de cerca puesto que el Coneval se refiere a una canasta alimentaria y a una canasta no alimentaria y hace explícito que la LP es la suma de los costos de ambas. Sin embargo, en realidad se trata del mismo procedimiento de CEPAL de una canasta alimentaria normativa (CNA) cuyo costo es expandido con un factor fijo (en teoría el inverso del coeficiente de Engel observado en algún estrato de referencia en cada año de medición, pero en la práctica un número fijo). Pero el Coneval no quiso que le ocurriera con la dimensión de ingresos de su método multidimensional, lo que le ocurrió con su método de pobreza de ingresos cuando los precios de los alimentos aumentan más que el índice general de precios: *que la pobreza se dispara al alza*. La supuesta canasta no alimentaria no es más que el monto de gasto no alimentario que resulta del procedimiento descrito, pero ahora desglosado por rubros de gasto (vestuario, electricidad, vivienda, transporte, etc.), de tal manera que al actualizar la LP en el tiempo, no se tenga que aplicar sólo el índice de precios de alimentos al costo de la CNA y luego multiplicar el resultado por el factor fijo, sino que cada componente actualice su costo por su índice adecuado de precios. *Se trata de una canasta no*

alimentaria observada y no normativa. Aunque se corrige la estructura de contenidos de la canasta observada, se mantiene el monto total del gasto observado, en un estrato de referencia, sin cambios. El documento metodológico de la medición multidimensional del Coneval (2009/2010; pp. 92-93) explica así lo que se hizo:

La construcción de la canasta no alimentaria *consta de tres etapas.* La primera es la selección de un estrato poblacional de referencia para analizar *el patrón de gasto no alimentario.* La segunda es el *cálculo de los montos de gasto para cubrir las necesidades no alimentarias a partir de los patrones observados de gasto en el estrato de referencia.* La tercera es la *desagregación de los componentes del gasto en bienes y servicios* y la actualización de sus valores monetarios. El estrato poblacional de referencia es el mismo que sirvió para la construcción de la canasta alimentaria [para el medio rural, percentil 32 a 51; para el urbano, percentiles 41 a 60], *y asegura* que, de acuerdo con el gasto alimentario observado, los hogares de esos estratos cubren en promedio sus necesidades nutricionales mínimas [en realidad, es requerimiento energético solamente]. Por tanto (sic), *el patrón de consumo no alimentario de ese estrato puede tomarse como referencia para la integración del consumo no alimentario mínimo.* La construcción de la canasta no alimentaria se realizó a partir de la comparación de dos metodologías. La primera consiste en aplicar un factor que expande el valor de la canasta alimentaria, conocido como recíproco del coeficiente de Engel o coeficiente de Orshansky [Es decir la metodología de la CNA]. La otra metodología es una propuesta de Hernández Laos... Para construir la línea de bienestar que incluyera el valor de la canasta básica no alimentaria con el método del coeficiente de Engel... se multiplica el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) por el recíproco del coeficiente de Engel (PGA) como sigue:

$$LB = CBA * (1/PGA_{EPR})$$

...Una vez definido el gasto total requerido se determinaron los rubros que deberían ser considerados en el gasto total no alimentario y se compararon con la propuesta metodológica de Hernández Laos.

Como se aprecia en lo destacado con cursivas, primero se selecciona un estrato de referencia y se conoce su *patrón de gasto no alimentario.* Es decir, se comienza con hechos, no con normas. Segundo, *se calculan los montos de gasto observados* a partir de tales patrones observados, no los necesarios para satisfacer las necesidades. El *ser* se convierte en *deber ser.* Aunque aquí no lo dicen explícitamente el monto del gasto total en bienes y servicios no alimentarios es igual al observado. Tercero, este monto total observado se desagrega en gasto en bienes y servicios específicos. La inversión total del método de

presupuestos familiares adoptado en Coplamar que parte de las necesidades, es decir de las normas, las expresa en cantidades de bienes y servicios concretos, calcula el costo de cada rubro y la suma de costos y por tanto llega al monto de gasto requerido. Aquí el punto de partida es el monto de gasto total que se conoce por un supuesto mágico y demostradamente falso. Como se aprecia en lo que sigue de la cita, el Coneval asegura que, al seleccionar un estrato de referencia que satisfaga requerimientos de energía nutricional, debe satisfacer todas las demás necesidades (aunque este paso es salteado) y, *por tanto*, es una buena referencia para definir el consumo no alimentario mínimo. Aunque hace referencia a la propuesta de Hernández Laos, el texto que sigue en la cita muestra que la propuesta de Hernández Laos sólo sirvió para la desagregación del monto no alimentario, determinado en la fórmula de la cita como LB-CBA, y que el monto del gasto se determina con la misma metodología de la CNA que hemos criticado atrás, donde he mostrado que, en el mejor de los casos mide la pobreza alimentaria, con la LB y no con la LBM (línea de bienestar mínimo). Los criterios de rigor científico exigen que, si una metodología ha sido criticada públicamente, uno puede seguir usándola sólo si demuestra la invalidez de tales críticas, lo que no ha hecho el Coneval. La otra propuesta puede verse en Hernández Laos *et al.* (2009). Entre otras cosas, estos autores (contratados por el Coneval) también procuraron acotar la parte no alimentaria de la canasta y lo expresan de la siguiente manera:

Como guía *para evitar la sobreestimación del valor de la canasta no alimentaria* conviene tener presente el gasto máximo que resultará de la expansión del valor de la canasta alimentaria mediante el coeficiente de Engel (p. 22).

Pero la metodología multidimensional del Coneval se contrapone a la experiencia latinoamericana, sobre todo al haber adoptado el criterio de intersección de los conjuntos como criterio de pobreza al integrar las dimensiones de NBI y de LP.

En lo precedente hemos valorado ampliamente el MMIP y hemos realizado una crítica del MMOP que, además de su falta de raíces latinoamericanas, tiene varios defectos graves. Para avizorar el camino adecuado para América Latina es necesario también valorar la corriente que se está convirtiendo en líder a nivel mundial en mediciones multidimensionales de pobreza y que es la encabezada por Alkire-Foster, cuya metodología se aplica acriticamente en varios de los trabajos incluidos en este libro. La valoración de esta metodología no la hemos incluido aquí. En un trabajo reciente inédito, expresamos lo siguiente sobre este enfoque, al que llamamos “conteo de doble corte”:

Utiliza el enfoque de contar privaciones que, según sus autores “ha aparecido en la bibliografía sociológica”. La identificación de los pobres se lleva a cabo con la ayuda de dos tipos de cortes: el corte en el dominio específico según el cual una persona está carenciada si el logro cae por debajo de la línea de corte. En segundo lugar está el corte inter-dimensional que indica el rango mínimo de privaciones necesarias para que una persona se considere pobre. Cada dimensión de bienestar se le da un ponderador (generalmente ponderadores iguales excepto la carencia de ingresos que recibe un ponderador mucho más alto) y la suma de ponderadores es igual a la unidad. Una persona es considerada pobre si la suma de los ponderadores de las dimensiones en las que él/ella está carenciada supera (o iguala) la especificada de corte, y los no pobres si es menor. Este procedimiento, ahora muy de moda, puede ser visto como la VO-NBI en la que *el criterio de unión de los conjuntos ha sido reemplazado por una suma arbitraria de ponderadores de privación definida como umbral*.

No es el lugar para ahondar en esta valoración pero es claro, retomando la frase destacada en cursivas de la cita, que supone una vuelta (no reconocida) hacia la VO-NBI en la cual se añaden dos cuestiones: por una parte se incluyen los ingresos y, por otra, se sustituye el criterio de pobreza que identifica a cualquier hogar/persona como pobre si tiene una o más NBI (criterio de unión) por una suma en la que no todos los elementos pesan igual. Es un enfoque elemental, basado en dicotomías simples que, como confiesan los autores, supone la pérdida de mucha información y aumento del nivel de error en la medición. Es un enfoque ya superado, particularmente mediante el Principio de Dicotomización Generalizada o Cardinalización Total Replicable.

Lamentablemente (por lo dicho) la CEPAL se ha asociado con OPHI (Oxford Poverty and Human Initiative) que encabeza Sabina Alkire en la Universidad de Oxford para “promover la adopción de mejores técnicas de medición de la pobreza por parte de los gobiernos y la sociedad civil mediante el desarrollo académico y conceptual de mediciones de pobreza multidimensional en los países de la región”. En vez de recuperar la tradición latinoamericana en la materia, la CEPAL se arroja en brazos de supuestos expertos¹⁶ transnacionales.

16 En efecto, ni Alkire ni Foster habían desarrollado hasta 2006-2007 planteamientos metodológicos para identificar a los hogares y personas pobres. Foster es un matemático transformado en economista, que se conoce por sus propuestas muy destacadas en materia de medidas agregadas de pobreza (el famoso índice FGT), que agrega la información de los pobres una vez que éstos han sido identificados. Sabina Alkire publicó en 2002 su tesis doctoral en economía en Oxford, con un trabajo sobre el Enfoque de *Capabilities* de Sen, campo en el cual es una experta. Ninguno de los dos es un experto en el tema de métodos de medición de la pobreza, pero sus escritos

No parece, sin embargo, que la CEPAL misma tenga planes de transformar sus mediciones de pobreza de ingresos en mediciones multidimensionales.

Aunque sostenemos que el MMIP es el mejor método multidimensional disponible vemos con mucho pesimismo las perspectivas de su aplicación generalizada en la región y ni siquiera en algunos países. Tampoco resulta evidente cuáles países disponen del tipo de encuestas de hogares necesarias para medir la pobreza con métodos multidimensionales combinados del tipo del MMIP. Tienen que ser encuestas que capten, con buena calidad los ingresos de los hogares y, también, una batería amplia de variables referidas a las necesidades básicas. Para medir la pobreza de tiempo es también necesario captar las personas ocupadas en el hogar y el número de horas semanales que trabajan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alkire, Sabina y James E. Foster 2007-2008 “Counting and Multidimensional Poverty Measures”, OPHI Working paper N° 7, Oxford University.
- Alkire, Sabina y James E. Foster 2009 “Memo to Coneval”, 30 de mayo, 9 pp. (proporcionado por la oficina de transparencia del Coneval).
- Alkire, Sabina y María Emma Santos 2010 “Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries”, OPHI Working Paper N° 38, Oxford Poverty and Human Initiative (Reino Unido: Universidad de Oxford).
- Altimir, Óscar 1979 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 27 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Banco Mundial 1990 *Poverty* (Washington, D.C.: World Development Report).
- Banco Mundial 2000 *Attacking Poverty* (Washington, D.C.: World Development Report).
- Beccaria, Luis y Alberto Minujin (s.f.) “Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza”, Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Buenos Aires: INDEC).
- Beccaria, Luis; Fresneda, Óscar y Boltvinik, Julio 1992 *América Latina: el reto de la pobreza* (Bogotá: PNUD, RLA/86/004).

están vestidos con un ropaje matemático que les da la apariencia de científicidad. Como se dice en el texto, su método no es más que la VO-NBI con un añadido de conteo de carencias.

- Besharov, D. J. y K. A. Couch (Eds.) 2012 *Counting the Poor. New thinking about European Poverty Measures and lessons for the United States*, Oxford University Press, Nueva York.
- Boltvinik (en prensa) "European poverty measurement methods are in an exit-less maze", reseña del libro de Besharov y Couch para el *Journal of Social Policy*.
- Boltvinik, Julio 2010 "Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la Ley" (indebidamente titulado "Principios de medición multidimensional de la pobreza"), en *La Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, El Colegio de México-Coneval, México, pp. 43-279.
- Boltvinik, Julio 2010a "Principios de medición multidimensional de la pobreza", en Verónica Villarespe (coord.), *Pobreza: concepciones, medición y programas*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, pp.139-198.
- Boltvinik, Julio 2005 "Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano", Tesis de Doctorado, CIESAS-Occidente, Guadalajara, 2 vols. Disponible en www.julioboltvinik.org.
- Boltvinik, Julio y Marín, Alejandro 2003 "La canasta normativa de satisfactores esenciales de Coplamar. Génesis y desarrollos recientes", *Comercio Exterior*, vol. 53, N° 5, mayo, pp. 473-484.
- Boltvinik, Julio 1999/2001 Capítulos 1, 5 y 6 y Anexo Metodológico en Boltvinik, J. y E. Hernández Laos 1999/2001, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, (México: Siglo XXI).
- Boltvinik, Julio 1999/2001a "El Conocimiento de la pobreza en México" en Boltvinik y Hernández-Laos 1999/2001, pp. 81-118.
- Boltvinik, Julio 1996 "Evolución y magnitud de la pobreza en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, N° 32, mayo-agosto.
- Boltvinik, Julio 1997 "La perspectiva de la pobreza", Cuarta parte, capítulos 12-14, en Martha Schteingart (coord.) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México* (México: El Colegio de México).
- Boltvinik, Julio 1995 "La Pobreza en México. I. Metodologías y evolución", *Salud Pública de México*, vol. 37, núm. 4, julio-agosto, México, pp. 288-297.
- Boltvinik, Julio 1994/1995 *Pobreza y estratificación social en México*, INEGI, IISUNAM, Colección MOCEMEX 90, INEGI (Aguascalientes, México: El Colegio de México).

- Boltvinik, Julio 1992 “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”, *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4.
- Boltvinik, Julio (coord., 1992), *El conocimiento de la pobreza en América Latina*, número temático de *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 4, abril.
- Boltvinik, Julio 1990 *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición* (Caracas: PNUD, RLA/86/004).
- Boltvinik, Julio 1991 “La medición de la pobreza en América Latina”, *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, mayo, pp. 423-428.
- Boltvinik, Julio (coord.) “El conocimiento de la pobreza en América Latina”, número temático de *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril.
- CEPAL 1990 *Una estimación de la pobreza en Chile*, LC/L599.
- CEPAL-PNUD 1992 “Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de línea de pobreza”, *Comercio Exterior*, vol. 42, # 4, abril, pp. 340-353.
- CEPAL-PNUD 1990 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2002 *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Documentos de Investigación N° 1, julio, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Coneval 2009/2010 *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* México. Disponible en www.coneval.gob.mx.
- Coplamar 1982 *Necesidades Esenciales y Estructura Productiva en México*, Presidencia de la República, México.
- Coplamar 1982a *Alimentación*, Vol. 1, Colección *Necesidades esenciales en México: situación y perspectivas al año 2000* (México: Coplamar/Siglo XXI editores).
- Desai, Meghnad 1992 “Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social”, *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril.
- Desai, Meghnad 1992 “Well-being and Lifetime Deprivation: A Proposal for an Index of Social Progress”, en Desai, Meghnad; Sen, Amartya K. y Boltvinik, Julio.
- Desai, Meghnad 1994 “Poverty and Capability: Toward an Empirically Implementable Measure”, *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, Número especial: *La pobreza*, vol. 6, Tijuana, México, capítulo 18, pp. 11-30.

- Desai, Meghnad 1995 "Methodological Problems in the Measurement of Poverty in Latin America", en M. Desai, *Poverty Famine and Economic Development. The Selected Essays of Meghnad Desai*, Volumen II, Edwar Elgar Publishing Limited (Reino Unido: Aldershot).
- Desai, Meghnad; Sen, Amartya y Boltvinik, Julio 1992 *Índice de progreso social. Una propuesta PNUD (RLA/86/004)*, Bogotá. Reeditado en 1998 con el mismo título por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, como parte de la colección "El Mundo Actual".
- Desai, Meghnad y Shah, Anup 1988 "An Econometric Approach to the Measurement of Poverty", *Oxford Economic Papers*, número 40.
- Escobar, Agustín 1996 "Mexico, Poverty as Politics and Academic Disciplines", en Else Oyen, S. M. Miller y Syed Vaduz, *Poverty, a Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Scandinavian University Press, Oslo, pp. 539-566.
- Evalúa DF 2011, *Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal en México por Delegaciones, Colonias y Manzanas*, DVD; también disponible en www.evaluadf.gob.mx.
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier 2001 *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la Literatura*, Cuaderno N° 4 de la Serie Estudios Estadísticos y Proyecciones, Santiago de Chile.
- 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*, Joseph Rowntree Foundation, York, United Kingdom.
- Hernández Laos, Enrique *et al.* 2009 *Análisis y Estimaciones de Patrones y Canastas Regionales de Consumo*, Informe de consultoría para el Coneval, 210 pp.
- INDEC 1985 *La Pobreza en Argentina*, Buenos Aires.
- INEGI-CEPAL 1993 *Magnitud y evolución de la pobreza en México. 1984-1992. Informe Metodológico*, Aguascalientes.
- Kaztman, Rubén 1989 "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, núm. 37, abril.
- Levy, Santiago 1991 *Poverty Alleviation in Mexico*, Banco Mundial, Policy Research Working Papers, N° 679, Washington, D.C.
- Mack, Joana y Stewart, Lansley 1985 *Poor Britain*, (Londres: George, Allen & Unwin).

- ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) e Instituto de Economía de la Universidad de Chile 1975, *Mapa de la Extrema Pobreza*, Santiago de Chile.
- Nolan, Brian y Christopher T. Whelan 1996, *Resources, Deprivation and Poverty* (Oxford: Clarendon Press).
- Orshansky, Mollie 1965 "Counting the Poor. Another Look at the Poverty Profile" *Social Security Bulletin*, Washington, U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, número 1.
- Ortega, Eugenio y Tironi, Ernesto 1988 *La pobreza en Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Pantazis, Christina, David Gordon y Ruth Levitas 2006 *Poverty and Social Exclusion in Britain* (Bristol, Gran Bretaña: Policy Press).
- PNUD, RLA/86/004 1991 *Development without Poverty*, 2ª edición revisada, Bogotá.
- Sen, Amartya K. 1981 *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford: Clarendon Press).
- Sen, Amartya 1992 "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, abril, pp. 310-322 [Traducción al español de Julio Boltvinik y Francisco Vásquez de los capítulos 2 y 3 de Sen (1981)].
- Townsend, Peter 1979 *Poverty in the United Kingdom* (Gran Bretaña: Penguin Books/Harmondsworth).
- UDAPSO 1994 *Mapa de Pobreza de Bolivia* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano).
- UNDP 2010 *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, Nueva York.

Araceli Damián González*

REFLEXIONES SOBRE LA IMPORTANCIA DE MEDIR LA POBREZA DE TIEMPO, RETOMANDO LA EXPERIENCIA DESARROLLADA EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

El campo de la medición del bienestar y la pobreza ha estado dominado por el enfoque neoclásico, en el que se asume que el ingreso (o el Producto Interno Bruto, PIB) es la variable que mejor representa la utilidad (entendida como estados placenteros de la mente). Ante las limitaciones de este enfoque, el tema sobre las medidas alternativas del bienestar ha estado presente en el siglo XX¹.

Este artículo pretende mostrar la importancia que tiene el recurso del tiempo en el bienestar de la población. Para ello se discuten las principales críticas hechas desde el pensamiento económico tradicional, las cuales señalan que una de las principales limitaciones de los modelos econométricos ha sido la omisión de la dimensión del tiempo en la función de utilidad, aspecto que también ha sido característico

* Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. PhD. En Economía Urbana por el Development Planning Unit de la University College, Londres, Inglaterra.

1 Uno de los documentos que más impacto ha tenido sobre la opinión pública es el "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress" (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009), pero también las críticas al enfoque dominante hechas por Amartya Sen han influido en la discusión reciente del tema.

en la medición de la pobreza. Se presenta también el debate que se ha dado, dentro de los estudios de pobreza, sobre la dificultad de medir el bienestar basado en medidas relacionadas con el tiempo requerido para satisfacer necesidades humanas, vinculadas con la reproducción familiar y social, así como con la carencia de tiempo libre². Posteriormente se discuten las principales características de los escasos métodos de medición de la pobreza que incorporan al tiempo en la medición, haciendo énfasis en el índice de exceso de tiempo de trabajo (ETT). Basándose en él, al final de este artículo se calcula la pobreza de tiempo en México y se ilustra cómo impacta el nivel de pobreza cuando se pasa de una medida de ingreso a una de ingreso-tiempo.

EL PAPEL DEL TIEMPO EN EL MODELO ECONÓMICO NEOCLÁSICO

La disponibilidad de tiempo ha sido abordada por la economía neoclásica como una de las restricciones que impone, en la participación laboral, la necesidad de realizar trabajo doméstico, cuidado de menores, educarse y llevar a cabo actividades relacionadas con el ocio; no obstante, en materia de pobreza, se suele ignorar el impacto negativo que la carencia de tiempo tiene en la satisfacción de las necesidades humanas cotidianas. Como veremos más adelante, por lo general se ha argumentado que este recurso es difícil de medir y, por tanto, se rechaza su incorporación a los indicadores de pobreza y desigualdad.

La ausencia de la variable tiempo en la medición de la pobreza puede deberse a que ella ha estado dominada por la teoría económica convencional, la cual supone que los individuos tienen la opción de obtener un nivel de bienestar más elevado (medido en términos de utilidad o ingreso) dedicando un mayor tiempo al trabajo y sacrificando el destinado al ocio, o viceversa. De esta forma, la pobreza de tiempo se vuelve irrelevante en la medida en que los individuos supuestamente tienen la libertad de elegir trabajar más tiempo para tener un mayor ingreso, de acuerdo a sus preferencias. Sin embargo, con ello los economistas no reconocen que los individuos carecen de libertad, en la medida en que pueden mantener insatisfechas sus necesidades humanas preponderantes³ y, por tanto, no pueden optar a más tiempo

2 Rodolfo J. Prieto (2012) hace una revisión sobre las limitaciones de la idea de utilizar el tiempo dedicado a actividades placenteras como indicador de bienestar, propuesto por Kahneman y Krueger.

3 Maslow (1987: 17-23) identificó las necesidades humanas que requieren ser satisfechas para que los individuos puedan llevar una vida sana desde el punto de vista material, social y psicológico. Estas necesidades las ordenó de manera jerárquica, siendo las de mayor preponderancia las fisiológicas (como el hambre, frío, aseo, etc.). Este conjunto de necesidades deben ser satisfechas para que surjan en el individuo otras de mayor jerarquía como las de seguridad, afecto, autoestima

libre. Al respecto, Deaton y Muellbauer, sobresalientes exponentes de la teoría del consumidor, aceptan que “los hogares con un presupuesto que sólo permita adquirir los mínimos tendrán que hacerlo así o dejar de existir” (citados en Boltvinik, 2007: 62).

Por otra parte, los economistas tradicionales suponen que una vez llegado a cierto nivel de ingreso, los individuos optan por un mayor tiempo libre, no obstante, aun en sociedades en las que el nivel de bienestar es alto, sigue persistiendo una sensación de escasez de tiempo (Goodin, 2008). Para explicar esto podemos retomar a Linder (1970)⁴, quien planteó que lo anterior se debe a que los economistas han supuesto (y por tanto han hecho creer) que la utilidad se obtiene al momento mismo en que la oferta se cruza con la demanda, asumiendo que el consumo es instantáneo y que, por tanto, no se requiere tiempo para realizarlo. Sin embargo, continúa el autor, para que la utilidad (definida por él como el bienestar material y espiritual) se pueda alcanzar, se requiere de tiempo para consumir el bien. Al elevarse el número de bienes comprados, se incrementa el tiempo requerido para consumirlos, pero la limitada disponibilidad de este recurso (todos contamos con 24 horas al día), significa que la opulencia resultante es parcial y no total, y toma la forma solo de acceso a bienes. Por tanto, para Linder, la opulencia total es una falacia lógica.

Por lo tanto, podemos afirmar que existe una restricción real en términos humanos, para consumir, en un tiempo limitado (24 horas, una vida, etc.), una cantidad de bienes ilimitada. En la actualidad existe una disociación entre vida útil del bien y el tiempo que los individuos hacen uso de éste. Ello es producto de la sociedad de consumo en la que vivimos. Podríamos llegar a preguntarnos, por ejemplo, ¿cuántos pares de zapatos un individuo puede gastar a lo largo de su vida vs. cuántos pares de zapatos adquiere una persona en su vida? De igual forma, en la sociedad actual, cada día aparece un mayor número de cursos para mejorar aptitudes. Se nos exige también tener *hobbies*, ver la televisión, ir al cine, a los museos, hacer viajes, etc. Se ha vuelto más importante cuántas veces se ha realizado alguna actividad que si ésta se disfrutó.

Pero en materia de pobreza de tiempo, son otros elementos los que afectan el bienestar social. La complejidad de las ciudades obliga

y estima. La necesidad más elevada es la de autorrealización. Incluye también las necesidades estéticas pero no forman parte de la jerarquía. Si las necesidades más preponderantes, como las fisiológicas, están insatisfechas el resto no se desarrolla (o se desarrolla de manera deficitaria).

4 Es importante señalar que Linder fue pionero en el análisis de las limitaciones del modelo económico, sus aportaciones y marcos teóricos siguen estando vigentes y han servido de base para desarrollos posteriores.

a pasar más horas en el transporte, las jornadas laborales no se han reducido de manera acorde con los desarrollos tecnológicos y, como señaló De Grazia (1994: 397) “si bien un ama de casa estadounidense de mediados del siglo XX disponía de una fuerza equivalente hasta de 90 sirvientes (convertidos en aparatos), ello no parecía haber reducido en igual magnitud el trabajo doméstico”.

Linder (1970) critica las herramientas utilizadas por los economistas tradicionales cuando analizan el incremento en los niveles de utilidad-bienestar; ya que en éstas no se consideran las tensiones que se generan al interior de los individuos al aumentar de manera indiscriminada la disposición de bienes, en un contexto de escasez de tiempo para consumirlos. Los economistas a los que ese autor se refiere, suponen que un crecimiento en el ingreso nacional provoca (automáticamente) un incremento en el bienestar general y, por tanto, recomiendan que para alcanzar un mayor nivel de bienestar se tiene que forzar, por todos los medios, el crecimiento económico (medido en término de ingreso o número de bienes). De esta forma, este autor se convierte en uno de los pocos economistas tradicionales que tiene interés en cuestionar la idea de progreso, en la medida en que establece que la abundancia puede tener consecuencias humanas negativas (ya que aumenta la escasez de tiempo), y ecológicas por el agotamiento de recursos naturales al tratar de elevar la producción *ad infinitum*, aún cuando se presentan rendimientos marginales decrecientes en la utilidad.

Al extender las críticas de Linder a los métodos de medición de la pobreza, se puede decir que por lo general, en éstos se asume que los hogares sólo requieren de un nivel dado de ingreso para satisfacer sus necesidades, sin tomar en cuenta que la satisfacción de ciertas necesidades requiere de la disponibilidad de tiempo. Por ejemplo, en materia de alimentación, se requiere no sólo de la compra de los insumos (alimentos crudos), sino también tiempo para su preparación y consumo.

Estas limitaciones fueron señaladas por Becker (1965), quien planteó que los integrantes de los hogares requieren de tiempo disponible para realizar diversas actividades que quedan fuera del ámbito mercantil, sin las cuales los individuos no podrían participar en el mercado laboral. Puntualizó que existe un costo monetario para las actividades “no productivas” (que quedan fuera del mercado), el cual debe ser considerado en la función de utilidad de los hogares, ya que el tiempo dedicado a éstas podría haber sido utilizado productivamente. Becker (1965) supone que los hogares son unidades tanto productivas como maximizadoras de utilidad y que toman las decisiones de acuerdo con el beneficio de todos. Critica a los economistas que separan de manera tajante la producción del consumo, al suponer que la primera ocurre en las empresas, y lo segundo en los hogares. De acuerdo con él “un hogar

es realmente una ‘pequeña fábrica’: combina bienes, materias primas y trabajo para limpiar, alimentar, procrear y producir bienes útiles” (p.496). El enfoque del *ingreso total*, es decir, el que podrían obtener los hogares si sus adultos se dedicaran las 24 horas del día a trabajo remunerado, permite, según este autor, unificar el tratamiento de todo tipo de sustituciones entre ingreso pecuniario y no pecuniario, independientemente de su naturaleza o si éste se deriva del trabajo remunerado o del realizado en el hogar. Sostiene que, si bien el costo de oportunidad del llamado “consumo productivo” (dormir, comer y hasta jugar), ha sido considerado en el pensamiento económico, este no había sido incorporado en el análisis de la toma de decisiones en el hogar y, por tanto, se pasa por alto que los miembros del hogar que son relativamente más eficientes en las actividades de mercado usarán menos de su tiempo en las relacionadas con el consumo y viceversa (Becker, 1965). Sin menoscabo a las críticas que se han realizado a este enfoque,⁵ lo que importa resaltar aquí es que a pesar de que en la teoría económica tradicional se ha señalado la importancia que tiene el tiempo como recurso de los hogares, la forma dominante de medir la pobreza ha quedado relegada de la propia teoría que la sustenta. Como veremos a continuación, si bien en la literatura sobre conceptos y métodos de medición de la pobreza, el tiempo ha sido largamente reconocido, su incorporación continúa siendo eludida en la mayoría de las propuestas metodológicas.

EL RECURSO TIEMPO CONCEPTUALMENTE RECONOCIDO Y GENERALMENTE ELUDIDO EN LA MEDICIÓN

En América Latina el estudio pionero de Oscar Altimir (1979), que dio origen al método de medición de la pobreza por ingreso, utilizado hasta nuestros días por la CEPAL (Comisión Económica para América

5 Becker ha sido criticado desde el enfoque de género, bajo el argumento de que es falso suponer que las decisiones tomadas al interior del hogar son en beneficio de todos, ya que unos miembros ejercen poder sobre otros y toman las decisiones buscando la maximización del beneficio propio. La propuesta también ha sido criticada por no considerar cabalmente el papel del estado en la determinación de las condiciones que enfrentan los individuos cuando toman sus decisiones, sobre todo en materia de regulación del mercado laboral y en la provisión de servicios y beneficios sociales (que incluyen los asociados al cuidado de menores, ancianos y enfermos), entre otras, condiciones que influyen en el nivel de participación laboral (Burchardt, 2008). Otra debilidad importante del modelo es que supone que los hogares tienen la libertad de elegir entre dedicar mayor tiempo al trabajo o a otras actividades (trabajo doméstico u ocio), con el fin de aumentar su bienestar, con lo que se desconocen las restricciones que enfrentan para ello en el mercado laboral. Es difícil hablar de elección en hogares con recursos insuficientes para cubrir necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda). Como se verá más adelante, algunas propuestas de medición de la pobreza de tiempo reproducen este mismo error.

Latina), contenía los fundamentos teóricos para que el tiempo fuera incorporado en la medición. Este autor afirmaba que “los hogares solventan sus necesidades mediante la aplicación de sus recursos (tiempo, habilidades, empresas o activos para generar ingresos o venderlos para financiar gastos de consumo)” (Altimir, 1979: 21) y que “los hogares cuentan con el recurso constituido por el tiempo y las habilidades de sus miembros, que pueden aplicar a actividades remunerativas o a otros quehaceres, dentro del condicionamiento impuesto tanto por los mercados de trabajo como por el medio social” (Altimir, 1979: 20). Sin embargo, consideró que aún cuando “la medición de la pobreza sobre la base de una definición multivariada tenga en cuenta diferentes dimensiones del bienestar posible” (p. 24), optó por un método de medición basado exclusivamente en el ingreso bajo el argumento de que “existen dificultades en la agregación de indicadores múltiples del nivel de vida en un solo indicador” (p. 25).

Algunos enfoques han incorporado de manera indirecta indicadores relacionados con la disponibilidad de tiempo en los hogares. Sin embargo, este recurso no ha sido claramente reconocido como parte integral en la medición de las carencias padecidas por los hogares. En esta situación se encuentra el indicador de privación social elaborado por Townsend, en 1979 (y desarrollos posteriores), en el que incluyó preguntas relacionadas con el tiempo libre.⁶ La propuesta fue criticada por no permitir distinguir si los hogares no realizaban algunas actividades debido a la falta de ingreso o por preferencias individuales. Esta misma crítica se puede extender pensando que no se puede determinar si la no realización de ciertas actividades se debe a la falta de disponibilidad de tiempo (Townsend, 1993).⁷

Por otra parte, si bien con base en los planteamientos de Becker se desarrollaron algunos intentos por medir la pobreza de tiempo, el impacto que tuvieron en la determinación del nivel de pobreza fue muy escaso. En los años setenta del siglo xx, Vickery (1977), como también Garfinkel y Haveman (1977), propusieron formas alternati-

6 Las preguntas fueron si los hogares habían tenido una semana de vacaciones en los últimos 12 meses; si los adultos habían invitado a algún amigo a la casa en las últimas cuatro semanas; si habían salido fuera con un amigo en ese mismo periodo de tiempo; si habían tenido una tarde o noche de entretenimiento en la última semana (Townsend, 1979).

7 Siguiendo la tradición de Townsend, Gordon *et al.* (2000) realizaron un estudio que incluyó, además de indicadores de tiempo libre, otros sobre equipo ahorrador de trabajo doméstico. Además, se incorporó la percepción de la población acerca de si los bienes (o actividades) los consideraba necesarios para la mayoría de la población, con lo que se superó la cuestión de si la falta de éstos se debía a carencia de ingreso mas no de tiempo, por lo que todavía se puede considerar incompleto este enfoque.

vas para medir la pobreza oficial en Estados Unidos. Ambos autores consideraron la carencia/disponibilidad de tiempo-adulto para la determinación del nivel de ingreso que los hogares puede generar, una vez cubiertas sus necesidades de trabajo doméstico y cuidado de menores. Sin embargo, sus propuestas fueron ignoradas por completo durante varios años, y fue hasta mediados de la década de los noventa, que en una nueva revisión del método oficial de ese país retomaron sus trabajos, reconociendo que “dos familias con similares recursos económicos pueden tener una vasta diferencia en recursos de tiempo, la que de alguna manera debe ser tomada en cuenta para determinar su bienestar material” (Citro y Michael, 1995: 422). Pero a pesar de reconocer que el “tiempo es dinero”, el comité encargado de la revisión no llegó a un acuerdo de cómo incorporar el tiempo en la medición de la pobreza y, por tanto, invalidaron los esfuerzos de Vickery, Garfinkel y Haveman.

Desde otra perspectiva, autores como Whiteford y Hicks (1993), han calculado la cantidad de ingreso que potencialmente puede compensar la falta de tiempo libre para el cuidado de menores en el hogar. Estos autores elaboraron líneas de pobreza con base en una CNS (Canasta Normativa de Satisfactores). Ella incluye una cantidad de dinero adicional que compensa, supuestamente, la menor disponibilidad que tienen los adultos en hogares monoparentales para esas dos actividades, en comparación con los que viven en hogares en donde se tiene la presencia de ambos padres. Los autores concluyen:

[...] si una madre o padre soltero desea tener un estándar de vida modesto pero adecuado, y tener la misma cantidad de tiempo libre que disfruta una madre que trabaja tiempo parcial en una familia biparental, entonces se requiere duplicar la tasa salarial estimada para obtener dicho estándar de vida. Aún cuando así ocurra, los niños en una familia monoparental seguirán teniendo solo la mitad del tiempo que potencialmente un adulto puede dedicarles, en comparación con el que pueden disfrutar los menores en familias con los dos padres. Si la madre quisiera compensar a sus hijos por el efecto de lo anterior, entonces la tasa salarial tendría que incrementarse una vez más (Whiteford y Hicks, 1993: 234-235).

Si bien estos autores señalan las diferencias en los hogares de acuerdo a su disponibilidad de tiempo adulto, asumen que este recurso puede ser enteramente sustituido por dinero. Dicho supuesto es falso en la medida en que una mayor cantidad de ingreso no puede sustituir las necesidades de afecto, pertenencia y seguridad, que requieren ser desarrolladas mediante el contacto humano, lo cual implica disponer de tiempo para ello.

Las transformaciones de la vida urbana y la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral, han hecho más evidente que las carencias de tiempo afectan el bienestar de los hogares y, por tanto, ha crecido el interés por que esta problemática sea captada en la medición. A nivel internacional, el trabajo de Vickery ha sido el que mayor impacto en los estudios de pobreza de tiempo ha tenido. Varios autores han retomado su método y lo han modificado para adecuarlo a las nuevas realidades en distintos países (Dothitt, 1993; Burchardt, 2008; Zacharias *et al.*, 2012). Sin embargo, como veremos, su propuesta tiene algunas limitaciones⁸.

Se ha señalado que son particularmente vulnerables los hogares con elevados requerimientos de trabajo doméstico y cuidado de menores, aunque cada día se vuelve más relevante la problemática de los hogares con presencia de enfermos, discapacitados y adultos mayores. La pobreza de tiempo también se presenta en hogares que requieren dedicar un tiempo excesivo al trabajo extradoméstico, debido sobre todo a los bajos salarios percibidos por los ocupados en el hogar (Damián, 2005). Cabe destacar que la mayoría de los nuevos estudios son bidimensionales, es decir, incluyen además del tiempo el ingreso para determinar el nivel de pobreza (Burchardt, 2008; Goodin *et al.*, 2008).

Desde una perspectiva latinoamericana, el único método que ha incorporado la dimensión del tiempo es el de la medición integrada de la pobreza (MMIP), que incluye además al ingreso en su medición (línea de pobreza, LP), y a las carencias, medidas con el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI). La propuesta fue elaborada por Boltvinik (1992), recogiendo la experiencia desarrollada en el marco del Proyecto Regional para la medición de la pobreza en América Latina del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). No obstante, Boltvink superó la propuesta del PNUD, ya que originalmente sólo se incluyeron las dimensiones de LP y NBI para medir la pobreza en diversos países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, etc.), mientras que el MMIP incluye la variable de tiempo. Antes de pasar a explicar el indicador utilizado para calcular la carencia por esta dimensión, en la siguiente sección expondremos las bases teóricas de su planteamiento.

EL TIEMPO COMO FUENTE DE BIENESTAR Y COMO INDICADOR DE POBREZA

En su revisión crítica sobre los métodos de medición, Boltvinik (1992; 2005) ha señalado que el desinterés por medir el impacto de la escasez de tiempo en el bienestar se deriva del concepto ideal de hogar,

8 Para una revisión crítica véase también Damián (2005).

utilizado por los economistas de la corriente principal. Ellos asumen que *todos* los integrantes del hogar son adultos (asalariados o empresarios), realizan *todas* sus comidas fuera del hogar y contratan *todos* los servicios relacionados con el trabajo doméstico (lavado, planchado y aseo del hogar). Por tanto, los requerimientos de tiempo para trabajo doméstico son igual a cero, necesitándose tan solo tiempo para el trabajo remunerado y el ocio. De esta forma se asume que las actividades realizadas por los individuos se llevan a cabo de manera exclusiva en la esfera del mercado: la venta de fuerza de trabajo y la compra de mercancías; sin que se requiera tiempo para el consumo. Para Boltvinik, esta postura ha llevado a suponer que los hogares son unidades que ofrecen fuerza de trabajo y realizan el consumo de productos, mientras que las empresas se especializan en la producción y comercialización de los bienes, y el Estado queda relegado a un papel de árbitro entre los agentes sociales, no obstante ser el responsable de proveer bienes públicos y servicios colectivos. El autor señala que este modelo tiene serias dificultades para funcionar en la realidad, sobre todo por la existencia de hogares con requerimientos de crianza de menores, en donde la intervención de la fuerza de trabajo familiar es prácticamente inevitable y, aunque el empleo de servidores domésticos o la crianza de menores en establecimientos especializados pueden disminuir la *restricción* de los adultos para participar en el mercado laboral, se requiere asignar tiempos mínimos de convivencia que aseguren la unidad del núcleo familiar.

En su planteamiento sobre la existencia de seis fuentes de bienestar con las que los hogares satisfacen sus necesidades, Boltvinik (1992) incluye al tiempo disponible para educación, recreación, descanso y tareas domésticas. Las otras fuentes de bienestar son: el ingreso corriente (monetario y no monetario), los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiado), la propiedad o los derechos de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico), los niveles educativos, las habilidades y destrezas (no entendidas como medios de obtención de ingreso, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer), la propiedad de activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.

Desde mi punto de vista, dado que la satisfacción de todas las necesidades humanas requiere de la inversión de tiempo personal, considero éste la fuente preponderante y, por tanto, la escasez/disponibilidad del mismo se convierte en un factor determinante para evaluar el bienestar de los hogares.

El autor plantea que las fuentes de bienestar tienen distinto grado de sustitución; por ejemplo, con un ingreso alto se pueden sustituir, mediante mecanismos de mercado, algunos derechos de acceso a bie-

nes o servicios gubernamentales, tales como salud y educación. Sin embargo, la falta de tiempo no puede ser suplida de manera total por otra fuente de bienestar. Con ingresos adicionales no se puede sustituir la falta de tiempo para la recreación: nadie puede ver por nosotros una obra de teatro; de igual forma, si no están desarrolladas las redes básicas de agua, no será posible o será muy caro acceder a dicho servicio y muchas veces implicará una mayor inversión de tiempo ante la necesidad de acarreo de agua. Por otra parte, no tener acceso a servicios de educación y de salud públicamente proveídos, puede conllevar a un mayor tiempo de dedicación en actividades generadoras de ingreso y, por tanto, reducir la disponibilidad de tiempo personal.

El tiempo, además, está distribuido socialmente de manera desigual. Siguiendo a este mismo autor, podemos decir que el bienestar en una sociedad depende del nivel y distribución (entre personas) de las seis fuentes de bienestar y, en el caso del tiempo libre:

[...] depende de las costumbres sobre la duración de la jornada de trabajo, sobre los descansos semanales y anuales, inversamente de los ingresos del hogar (los hogares con problemas de ingresos se verán impulsados a *intentar* alargar las jornadas de trabajo o a incorporar más miembros a dicha actividad) y de preferencias individuales (Boltvinik, 2000: 5).

Asimismo, la necesidad de tiempo para la recreación varía de acuerdo con la edad de los miembros del hogar, siendo mayor para los niños y adolescentes que para los adultos. Una de las críticas que hace Boltvinik a los enfoques tradicionales de medición de la pobreza, y que es relevante para este tema, se relaciona con la determinación de los umbrales y el conjunto de satisfactores definidos para medir las carencias en cada una de las dimensiones de la pobreza. Los métodos tradicionales generalmente establecen los umbrales de satisfacción considerando solo las necesidades materiales y fisiológicas. El de línea de pobreza con mucha frecuencia sólo incluye la nutrición e incluye únicamente alimentos crudos (objetos) como satisfactores de ésta necesidad, ignorando los elementos requeridos para el abasto, la preparación y el consumo de éstos (gas, estufa, utensilios de cocina, etc.). También pasa por alto el tiempo que se requiere en el hogar para realizar todas las actividades individuales y familiares relacionadas con la alimentación (cocinar, comer, hacer las compras, etc.). Este recorte es similar al que se hace en la medición en la que se deja fuera otro conjunto amplio de necesidades, cuya satisfacción es indispensable para llevar una vida digna y plena, por ejemplo: las emocionales (afecto, amistad, amor, sexo), las de desarrollo y autorrealización. No obstan-

te, se hace un doble recorte, ya que tales actividades requieren tiempo libre para su satisfacción. La diferencia entre los enfoques tradicionales y el de Boltvinik se ejemplifica en el Cuadro 1, que no pretende ser exhaustivo, pero muestra con claridad las necesidades (sombreadas en gris) que suelen considerar éstos, frente a la propuesta de este autor, cuyo espectro de necesidades (las enunciadas sin sombrear) es más amplio.

Cuadro 1
Satisfactores y recursos (principales y secundarios) en tres tipos de necesidades (materiales, emocionales, de desarrollo)

Necesidades (ejemplos de)	Tipo de satisfactores Principales / secundarios	Fuentes de bienestar (recursos) Principales / secundarios
Alimentación (necesidades "materiales")	Objetos (alimentos) / actividades familiares (cocinar, abastecer)	Recursos monetizables* / tiempo, conocimientos y habilidades
Afecto, amistad, amor, sexo (necesidades emocionales)	Relaciones primarias / actividades con pareja o amigo, objetos	Tiempo; conocimientos y habilidades / <i>recursos monetizables*</i>
Autoestima, autorrealización (necesidades de desarrollo)	Actividades del sujeto / <u>objetos</u> , relaciones secundarias	Conocimientos y habilidades, tiempo / <i>recursos monetizables*</i>

Fuente: Boltvinik (2005).

* Incluye ingreso corriente, activos básicos, activos no básicos, acceso a bienes y servicios gratuitos.

Nota: la parte sombreada es la única que se toma en cuenta en los enfoques tradicionales.

La segunda columna del cuadro contiene los satisfactores que se deberían considerar en la medición de la pobreza. Una vez más, se aprecia que los enfoques tradicionales tienen una lista estrecha, que incluye tan solo objetos (bienes y servicios, sombreados en gris), y deja fuera otros satisfactores requeridos para cubrir las mismas necesidades: las relaciones con otras personas, las actividades y las habilidades de los sujetos. De igual forma, los enfoques dominantes solo consideran los recursos que pueden traducirse a dinero (ingreso corriente, activos básicos y no básicos, acceso a bienes y servicios gratuitos), y deja de lado otras fuentes de bienestar utilizadas por los hogares para satisfacer necesidades, tales como el tiempo, los conocimientos y las habilidades que no se traducen en dinero (tercera columna). Podemos constatar en el cuadro que el tiempo es con mucha frecuencia la fuente o recurso principal para satisfacer las distintas necesidades, no obstante no se incluye en la medición.

Para superar las deficiencias de los métodos tradicionales, Boltvinik elaboró el método de medición integrada de la pobreza (MMIP) que, como mencionábamos, combina el método de LP y de NBI, convirtiéndose además en el primero de América Latina en

considerar un índice de pobreza de tiempo, el de exceso de tiempo de trabajo (ETT)⁹.

La concepción del MMIP estuvo guiada por los principios de integralidad e interdependencia en la satisfacción de necesidades, lo que implica que todas están interrelacionadas entre sí, y por tanto no se puede considerar que una esté satisfecha, sin que a la vez el resto lo estén. De allí que no solo se requiera de ingreso, tiempo o acceso a los servicios básicos, sino de la satisfacción de todas las necesidades y en sus distintas dimensiones. Los desarrollos teóricos realizados de manera posterior a la elaboración del MMIP han llevado a Boltvinik (2005) a proponernos ampliar la mirada sobre la concepción de la pobreza, centrándonos más en el florecimiento humano.¹⁰ Una vez alcanzado un nivel digno de satisfacción en el conjunto de necesidades, se sentarán las bases para que los individuos alcancen el florecimiento humano.

Desde esta perspectiva, la disponibilidad de tiempo se vuelve un elemento fundamental, en tanto que una elevada proporción de los seres humanos experimenta una profunda insatisfacción en torno a la actividad que realiza durante su tiempo de trabajo. Las horas libres constituyen el espacio para alcanzar el florecimiento humano. No se desconoce que durante las horas libres pueden desarrollarse actividades alienantes y enajenantes (por ejemplo, ver televisión de escasa o nula calidad; véase Damián, 2007). Pero además nos enfrentamos con otra limitación para que el tiempo libre se transforme en el espacio para el florecimiento: el agotamiento del trabajador. No puede negarse que después de largas jornadas de trabajo y extenuantes trayectos de transporte, difícilmente el tiempo restante (o *libre*) puede ser *aprovechado* de manera plena por los individuos para desarrollar sus capacidades y potencialidades humanas.

Como veremos en la siguiente sección, la mayoría de los índices que hasta ahora miden la pobreza de tiempo, buscan establecer un umbral máximo de número de horas que “humanamente” es posible para ser dedicado por los adultos a trabajo doméstico (incluyendo el cuidado de otros en el hogar) y remunerado, sin que sean conside-

9 El índice ha permitido analizar la pobreza de tiempo en México desde los años noventa, véase Damián (2005).

10 El concepto de florecimiento humano proviene de la filosofía analítica y es similar al de autorrealización de Maslow (1987), quien plantea que una vez satisfechas las necesidades fisiológicas (como el hambre), aparecen en el individuo otras de mayor jerarquía entre las que se encuentran la seguridad, el afecto, la estima y autoestima y, finalmente, la autorrealización. El florecimiento humano se refiere a la necesidad que surge en el individuo para llevar a cabo la actividad para la cual tiene vocación, o la que más les satisface. Mediante ésta pone en práctica todas sus capacidades humanas (escribir poesía, pintar, investigar, crear, tocar instrumentos musicales, etc.).

rados pobres de tiempo. Por tanto, el tiempo para alcanzar el florecimiento humano es irrelevante. Esta situación es muy distinta a la postura que se asume al medir este fenómeno con el índice de Exceso de Tiempo de Trabajo (ETT), que se analiza en la penúltima sección.

¿CÓMO SE HA MEDIDO LA POBREZA DE TIEMPO?

La mayoría de los métodos que incluyen al tiempo para medir la pobreza son bidimensionales, al incluir también al ingreso¹¹. Vickery (1977) fue pionera en los estudios de la pobreza de tiempo, al desarrollar un índice para determinar el *estándar generalizado de pobreza*. Éste toma en cuenta, por un lado, los requerimientos de tiempo para el cuidado personal, el trabajo doméstico (que incluye además de los quehaceres el cuidado de menores y la administración del hogar), y el tiempo requerido para trabajo extradoméstico; por otro lado, el ingreso mínimo necesario para satisfacer un conjunto de necesidades básicas¹². En cuanto al establecimiento de las normas de tiempo, Vickery las fijó suponiendo que dado el bajo nivel normativo de ingreso, los hogares no pueden adquirir en el mercado bienes y servicios que sustituyan el trabajo doméstico y, por tanto, todos los alimentos tendrían que ser preparados en casa. Se entiende que no habría lavarropas ni automóvil. Con ello, la autora extendió al máximo el número de horas que los adultos podrían dedicar al trabajo doméstico y extradoméstico (trabajo socialmente necesario, TSN) en caso de que sus ingresos fueran bajos, estableciendo la norma de tiempo en 86,6 horas a la semana. Con ello, redujo a una cantidad mínima el tiempo libre (diez horas a la semana), supuesto muy alejado de la realidad de la sociedad norteamericana a la que hacía referencia.¹³

La propuesta metodológica de Burchardt (2008) es similar a la de Vickery, tanto en su procedimiento como en sus bases teóricas, al sustentarse en el modelo de organización de los hogares de Becker, pero incorpora el concepto de *capability* de Sen, en el sentido de considerar que los hogares tienen un conjunto de combinaciones de ingreso-tiempo entre las que elegirán la que más utilidad les genere según sus pre-

11 Por limitaciones de espacio no podré ser exhaustiva en la revisión de las propuestas metodológicas presentadas aquí, no obstante pueden consultarse algunas de ellas con más detalle en Damián (2010).

12 Para esta dimensión Vickery utilizó el método oficial de línea de pobreza Estados Unidos, que estima lo necesario para vivir a partir del costo de una canasta de alimentos que cubren los requerimientos nutricionales mínimos en periodos de emergencia.

13 La encuesta utilizada por la autora muestra que en promedio los adultos dedican a tiempo libre un poco más de 30 horas a la semana y que las diferencias no eran muy significativas por niveles de ingreso.

ferencias (*capability set*)¹⁴. Una de las novedades de Burchardt es que realizó distintos ejercicios, tomando normas absolutas basadas en expertos, y relativas, estableciendo como umbral de tiempo requerido el 50%, 60% y 80% de la media observada en las encuestas de hogares. Al igual que Vickery, tiene el interés por destacar dos problemas de clasificación que se cometen al utilizar los métodos unidimensionales. Éstos son: 1) cuando el ingreso es la única variable, algunos hogares quedan clasificados como no pobres, a pesar de que sus miembros, para escapar de la pobreza, deben realizar jornadas laborales más extensas que las que establecen las normas legales o socialmente reconocidas; y 2) cuando el tiempo es la única variable, algunos hogares aparecen como pobres al trabajar más horas de las necesarias para no serlo, pero no deberían ser clasificados de esta manera porque los adultos prefieren tener mayor ingreso que tiempo libre. La preocupación por estos errores de clasificación, que comparten con Goodin *et al.* (2008), se debe a que los autores pretenden identificar a los hogares que reciben ayudas gubernamentales sin que “las merezcan” o viceversa.

Goodin *et al.* (2008) intentan además sustituir el ingreso por el tiempo como medida de justicia social; no obstante, se ven en la necesidad de partir del ingreso disponible de los hogares para compararlo con una línea de pobreza y así determinar el tiempo que normativamente se requiere dedicar a trabajo extradoméstico, a fin de evitar la pobreza. Construyen una medida de tiempo “discrecional”, esto es un tiempo en el que, aunque parezca que los individuos están trabajando más tiempo del necesario, en realidad este “exceso de dedicación al trabajo” corresponde a actividades elegidas libremente por los individuos. Para determinar la cantidad de tiempo discrecional (que denominan autonomía temporal), establecen normas para cubrir las necesidades de trabajo extradoméstico, doméstico, cuidado personal y de los menores. Sin embargo, su procedimiento llevó a una minimización de las normas, sobreestimando la autonomía temporal (Damián, 2010)¹⁵.

Todos los métodos de medición de la pobreza de tiempo, incluyendo el ETT, consideran el número de horas adulto-disponible en el hogar, y las determinan con base en las edades mínima y máxima (normativas) para la participación en el trabajo socialmente necesario

14 Esta idea está implícita en Vickery, no obstante, al momento en que la autora elabora su índice, Sen no había desarrollado el concepto de las *capabilities*.

15 Los autores calculan la pobreza de tiempo en seis países desarrollados, cuya selección estuvo determinada por la disponibilidad de datos sobre uso de tiempo (de finales de los noventa y principios de la década de 2000 e incluyen a Estados Unidos, Australia, Alemania, Francia, Suecia y Finlandia).

(TSN, doméstico y extradoméstico). La edad mínima corresponde a la permitida legalmente para el ingreso al mercado laboral en cada país y, en lo que se refiere a la máxima, fluctúa entre 60 y 69 años, y corresponde a la edad de retiro de los trabajadores. Una vez calculado el número de horas-adulto disponibles en el hogar, se compara con el de las horas requeridas (o dedicadas) a trabajo extradoméstico, doméstico (incluyendo el cuidado de menores y en ocasiones de adultos y enfermos), transporte, cuidado y arreglo personal, sueño y comidas. El tiempo libre es un factor residual y sirve para diferenciar a los pobres de los no pobres de tiempo.

Tanto Burchardt como Goodin y coautores trasladan el enfoque relativo de ingreso a la determinación de las normas de tiempo, sin realizar reflexión alguna sobre la distinta naturaleza de estas dos fuentes de bienestar y el papel que cada una juega en la satisfacción de necesidades humanas. Con ello, se llega a normas absurdas en algunas dimensiones del bienestar, que los autores tienden a ignorar o minimizar. Por ejemplo, Goodin *et al.* (2008: 50) señalan:

La mediana del tiempo que en los hechos la gente dedica a cuidado personal en los países en estudio es de alrededor de 70 horas a la semana; establecer una “línea de pobreza [de tiempo] para cuidados personales” a la mitad de ese valor, implicaría que la gente necesitaría estrictamente cinco horas al día para dormir, comer, arreglarse, etc. *Eso sería ridículamente bajo.*

Ante tal absurdo, los autores fijan como norma 80% de la mediana, quedando en sólo ocho horas diarias para realizar estas actividades, lo que “suena como justo sólo para un sueño corto por la noche, un baño rápido y comidas corriendo. Todo sería muy apresurado; pero hay que recordar, añaden, que las estimaciones de lo que es ‘mínimo necesario’ tienen que ser bajas” (p. 51). Burchardt realiza un cálculo similar, pero su norma relativa entra en contradicción absoluta, para la cual los expertos recomiendan que los adultos duerman ocho horas diarias en promedio y, por tanto, no habría tiempo para el resto de las actividades relacionadas con el cuidado y aseo personal. Es un error asumir que el enfoque relativo ofrece parámetros de lo *necesario*, ya que fácilmente se incurre en umbrales insuficientes para evitar el daño grave, como plantean Doyal y Gough (1991) en torno a la satisfacción de necesidades. Si una persona no duerme lo suficiente, y hace todo deprisa, es más propensa a sufrir y causar accidentes. Por lo tanto, la norma de Goodin *et al.* y de Burchardt, deja de tener validez para medir la privación en términos de tiempo.

Para la fijación de umbrales en la medición bidimensional de la pobreza de ingreso-tiempo por lo general los autores asumen, implíci-

ta o explícitamente, que los miembros del hogar utilizan el tiempo de manera *ineficiente*, es decir que dedican más del tiempo estrictamente *necesario* al trabajo doméstico, extradoméstico y actividades de mantenimiento físico. Además, suponen que la escasez de tiempo libre se debe a que los individuos *prefieren* un mayor ingreso que el necesario y, por tanto, la pobreza en la dimensión de tiempo se torna casi irrelevante. Goodin *et al.* (2008) y Burchardt (2008) identifican entre 3 y 10% de pobreza de tiempo para los países desarrollados que estudian, y consideran que el sentimiento generalizado de escasez de tiempo en esos países se debe a un problema de percepción.

Una de las contribuciones de los métodos bidimensionales es asumir que los hogares requieren tanto ingreso como tiempo para satisfacer sus necesidades y que ninguno de estos recursos es suficiente por sí mismo para que los hogares escapen de la pobreza. A continuación expondremos las principales características del indicador de tiempo del MMIP, el cual se utiliza para ajustar el ingreso (al alza o a la baja), de acuerdo con la condición de pobreza de tiempo, antes de compararlo con una línea de pobreza (LP), resultando en una medida de ingreso-tiempo, que se combina además con el indicador de NBI.

EL ÍNDICE DE EXCESO DE TIEMPO DE TRABAJO (ETT) Y SU APLICACIÓN AL CASO DE MÉXICO

La determinación de normas para el componente de tiempo del MMIP reconoce un mínimo humanamente digno para la satisfacción de necesidades. De esta forma, el índice de exceso de tiempo de trabajo (ETT) considera al menos ocho horas diarias para dormir, además de otras dos para el cuidado y arreglo personal. Para el cálculo de la pobreza toma en cuenta el tiempo dedicado por todos los miembros del hogar (de 12 años o más de edad) a trabajo extradoméstico, y establece una norma para ser dedicada a la educación (para las personas en edad de estudiar y las que declaran estar realizando esta actividad) y al traslado de ida y vuelta al trabajo y a la escuela. Se incluye además el tiempo para el trabajo doméstico y cuidado de menores (de hasta diez años de edad en el caso de estar presentes en el hogar)¹⁶. Si bien la cantidad de tiempo libre es residual, la diferencia con los métodos bidimensionales es que la norma de tiempo que los adultos del hogar pueden dedicar a trabajo doméstico y/o extradoméstico está basada

16 Cabe aclarar que el ETT requiere incorporar el cuidado de ancianos, enfermos y discapacitados. Esta omisión se debe a que en la literatura socioeconómica y demográfica el tiempo que toma llevar a cabo esta actividad no había tomado relevancia, no obstante, cada día son mayores las evidencias de que en un futuro no muy lejano se vivirán serios retos en la materia. Para un análisis comprensivo ver Durán Heras (2012).

en la legislación mexicana, donde se establece que la jornada máxima de trabajo es de 48 horas a la semana. Por tanto, en el planteamiento de Boltvinik, los adultos podrían disfrutar de hasta 44 horas de tiempo libre a la semana. Esta norma contrasta fuertemente con la de Burchardt y Goodin, quienes asumen que el tiempo libre de los adultos puede ser igual a cero. Debemos recordar que, para estos autores los no pobres de tiempo pueden ser personas que dedican ocho horas diarias para dormir, comer y realizar las actividades de cuidado y arreglo personal.

Es conveniente señalar que en el MMIP, la norma de tiempo requerido para trabajo doméstico en el hogar está en función de su tamaño y de la intensidad con la que se realiza este tipo de trabajo¹⁷. Cabe aclarar que las normas de tiempo requerido para trabajo doméstico fueron determinadas de manera intuitiva. Ya no existía información en México sobre el uso del tiempo en los hogares al momento en que este método se elaboró. Sin embargo, los parámetros normativos utilizados fueron evaluados y se encontró que reflejan las prácticas sociales observadas en el país. Además, esta revisión me permitió modificar el índice para que reflejara de mejor manera el esfuerzo realizado por los hogares en materia de tiempo dedicado a TSN (Damián, 2005), quedando la fórmula general del ETT de la siguiente manera:

$$ETT_j = ((W_j) + (RJTD_j - JSD_j)) / k_j * W^*$$

donde

- ETT: Exceso de tiempo de trabajo en el hogar_j
 W_j : Horas semanales totales trabajadas extradomésticamente por todos los miembros del hogar_j de 12 años y más
 RJTD: Horas requeridas para trabajo doméstico_j
 JSD_j : Horas de trabajo doméstico contratadas
 $W^*=48$: Norma de horas de trabajo que pueden ser dedicadas a la semana a trabajo doméstico y/o extradoméstico
 k_j^* : número de personas en el hogar_j que están disponibles para trabajar¹⁸

17 La intensidad del trabajo doméstico está en función de la necesidad de acarreo de agua, de la disponibilidad de equipo ahorrador de trabajo doméstico en el hogar (refrigerador, lavadora, vehículo de motor y licuadora) y de la presencia (o no) de menores de hasta diez años de edad, considerando su asistencia a la escuela.

18 Las personas disponibles de tiempo completo (48 horas a la semana) para trabajo doméstico y/o extradoméstico son las de 15 a 69 años de edad, excluyendo incapacitados y una fracción del tiempo disponible (28 horas) de los que declaran estar estudiando. Se incluye una fracción de tiempo que puede ser dedicado a trabajo

De esta manera, el indicador muestra el esfuerzo relativo desplegado por los hogares para obtener el ingreso corriente y cubrir sus necesidades de trabajo doméstico y cuidado: mientras mayor es dicho esfuerzo, menor es, *caeteris paribus*, el tiempo disponible para descanso, educación y recreación. El ETT toma valores de cero a dos, ubicándose la norma en uno; los hogares con este valor de ETT dedican un tiempo normativo a TSN durante la semana; cuando es mayor a uno, los hogares son pobres de tiempo, lo que significa que trabajan en exceso para satisfacer sus necesidades de ingreso y para cubrir las de trabajo doméstico y cuidado de menores en el hogar. Cuando el indicador es menor a uno, los hogares son no pobres de tiempo y pueden disfrutar un buen número de horas de tiempo libre.

El Cuadro 2 muestra la pobreza de tiempo en México en 2010, e incluye también información sobre la pobreza por ingreso, utilizando la LP del MMIP, y la de ingreso-tiempo, que resulta de combinar ambas dimensiones. Se puede ver que la pobreza de tiempo afecta a la mitad de la población, y que el estrato de mayor proporción es el de la moderada¹⁹ (30,9%), seguida por la indigencia²⁰ (11,5%) y, por último, por la pobreza intensa²¹ (7,9%).

Cuadro 2

México: Pobreza de tiempo, de ingreso y de ingreso-tiempo, 2010 (% de población)

Estratos	Tiempo	Ingreso	Ingreso-Tiempo
1. Indigencia	11,5	39,2	45,5
2. Pobreza Intensa	7,9	15,3	15,2
3. Pobreza Moderada	30,9	19,4	17,8
4. Total de pobreza = (1+2+3)	50,3	73,9	78,5
5. SAR*	10,3	18,1	12,2
6. Clase Media	32,0	7,3	7,0
7. Clase Alta	7,3	0,8	2,3
8. No pobreza = (5+6+7)	49,6	26,2	21,5
Tota de la población	100,0	100,0	100,0

*SAR: Satisfacción de requerimientos de ingreso y tiempo o de ambas dimensiones

Cálculos propios con base en los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogaresm (2010, INEGI).

doméstico por parte de la población de 12 a 14 años (seis horas a la semana) y por parte de las de 70 a 79 años (24 horas), aunque este tiempo puede ser dedicado también a trabajo extradoméstico (ver Damián, en prensa).

19 Satisfacen más de dos terceras partes de las normas, pero menos del 100%.

20 Cubren menos del 50% de las normas de requerimiento de tiempo para TSN.

21 Hogares cuyos requerimientos de tiempo están cubiertos entre 50% y 66%.

En cuanto a los estratos de no pobreza de tiempo,²² la clase media es la de mayor volumen (32%), seguida por los hogares que apenas satisfacen las normas de tiempo (SAR, 10,3%) y, por último, se encuentra la clase alta con apenas 7,3% de la población.

Es importante señalar que Damián (2005), mostró que el ETT clasifica con bastante precisión a los hogares según su condición de pobreza de tiempo, aún cuando en su elaboración no se recurre a información de cómo utilizan los hogares este recurso. La autora aplicó el índice a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares en México (ENIGH), clasificando a los hogares según su pobreza de tiempo y, posteriormente, comparó el número de horas promedio reportada por los adultos a TSN y al resto de las actividades cotidianas según un módulo especial sobre uso de tiempo, relevando en la misma encuesta. Así encontró que, cuando se trata de hogares pobres de tiempo, dedican más horas a TSN (27%) y menos a actividades como educación (15%), recreación y cuidado y arreglo personal (alrededor de 10% menos) en comparación con los no pobres de tiempo.

Por otra parte, la pobreza por ingreso es mucho más elevada que la de tiempo (73,9% frente a 50,3% de la población), como lo es también la intensidad de la carencia, ya que la indigencia representa 39,2% y la clase alta es casi inexistente (0,8%). Para construir el indicador de pobreza de ingreso-tiempo, el ingreso de los hogares se ajusta dividiéndolo por el índice de exceso de tiempo de trabajo, antes de compararlos con la LP. Cuando el ETT es igual a uno, los hogares no son pobres de tiempo y, por tanto, su ingreso queda intacto; cuando el índice de tiempo es superior a uno, los hogares presentan carencias para cubrir sus necesidades de TSN y, por tanto, su ingreso se reduce asumiendo con ello que el exceso de tiempo dedicado al trabajo tiene un costo en términos de bienestar. Ahora bien, cuando el ETT es inferior a uno, significa que los hogares tienen un “exceso” de tiempo libre, lo que se traduce en un mayor bienestar y por tanto el ingreso aumenta para reflejar esta situación²³.

22 Los que tienen satisfacción de necesidades cubre 100% de las normas y rebasan hasta un 10%, la clase media satisface más del 10% de las normas, pero su disponibilidad de recursos no es superior al 50% de éstas y la clase alta tiene una satisfacción de más del 50% de las normas.

23 Cabe aclarar que cuando los hogares resultan pobres por ingreso pero no por tiempo, el ajuste mencionado no se realiza, ya que el ingreso de esta población se elevaría (al ser el ETT menor a 1), lo que equivaldría a suponer que con el “exceso” de tiempo libre los pobres de ingreso podrían adquirir bienes y servicios que los sacaría de su condición de pobreza por ingreso, lo cual es incorrecto. De esta forma, el ingreso de ese tipo de hogares se deja intacto al compararlo con la LP; con ello se asume que el exceso de tiempo libre, cuando hay pobreza de ingreso, se debe a la falta de empleos disponibles para la población, postura que contrasta con el resto de los autores, quienes suponen que esta situación se da por cuestiones de preferencias.

Como se observa en el cuadro, la pobreza total aumenta al combinar las dos dimensiones (ingreso y tiempo), llegando a 78,5% de la población y la indigencia a 45,5%, lo que significa que existen muchos hogares que no son tan pobres desde el punto de vista del ingreso, pero ello es posible sólo a través de un uso excesivo de su fuerza de trabajo. La pobreza intensa queda casi sin cambio y la moderada se reduce ligeramente. Entre los estratos de la no pobreza hay dos cambios importantes. Por un lado, el porcentaje del estrato de los hogares que apenas cubren las normas (SAR) se reduce en seis puntos porcentuales en relación a la pobreza por ingreso, mientras que la clase alta aumenta de 0,8% a 2,3% en la dimensión de ingreso-tiempo. De esta forma se observa una situación inversa a la anterior; existen hogares que gozan de un tiempo libre por encima de la norma, que les brinda un mayor bienestar del que refleja su condición cuando sólo se mira el ingreso.

Para mostrar los movimientos que ocurren desde los estratos de ingreso hacia los de ingreso-tiempo se presenta el Cuadro 3. Como se observa, el grueso de la población se queda en el mismo estrato, y cuando los hogares sufren algún cambio es porque se hace evidente que su situación es peor de lo que muestra la pobreza al medirla sólo por ingreso. De esta manera, en el estrato de pobreza intensa 70,4% de población se queda sin cambio y el resto (29,6%) pasa a formar parte de la indigencia al considerar las dos dimensiones (ingreso-tiempo). Cabe aclarar que no se observa “mejoramiento” en la condición de los estratos de pobreza por ingreso, ya que éste no se ajusta cuando los hogares presentan carencia por esta dimensión pero no por tiempo (ver Nota 21).

Cuadro 3

México cambios en los estratos de pobreza, al ajustar el ingreso por el índice de exceso de tiempo de trabajo, 2010 (% de población con respecto a cada estrato de pobreza por ingreso)

Estratos de Ingreso-tiempo	Estratos del ingreso					
	Indigencia	Pobreza intensa	Pobreza moderada	SARI*	Clase media	Clase alta
Indigencia	100,0	29,6	8,3	1,2		
Pobreza Intensa		70,4	19,3	3,7	0,1	
Pobreza Moderada			72,4	20,4	0,8	0,2
SARIT**				60,6	17,9	
Clase Media				10,6	68,7	14,0
Clase Alta				3,5	12,4	85,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: cálculos propios con base en los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2010, INEGI).

* SARI: estrato con satisfacción en no más de 10% de requerimientos de ingreso.

** SARIT: estrato con satisfacción en no más de 10% de requerimientos de ingreso y de tiempo.

En los estratos de no pobreza sí encontramos cambios en ambos sentidos. Por ejemplo, 20% de la población del estrato con satisfacción de requerimientos de ingreso (SARI) se ubica en pobreza moderada al combinar el ingreso con el tiempo; en cambio 10,6% pasa a formar parte de la clase media y 3,5% pasa a la clase alta. Es importante remarcar que son marginales los cambios desde la clase media o alta hacia los estratos de pobreza. Los movimientos que se observan en la clase media son sobre todo el estrato con satisfacción de requerimientos de ingreso-tiempo, SARIT (17,9%) y en menor grado hacia la clase alta (12,4%). En esta última los cambios se dan hacia el estrato inmediatamente inferior, es decir hacia la clase media.

REFLEXIONES FINALES

Aún cuando son pocos los enfoques que incluyen la dimensión del tiempo para medir la pobreza y el bienestar, en este trabajo hemos mostrado que los esfuerzos realizados hasta ahora constituyen un avance importante. El ETT es un índice que supera el minimalismo de los enfoques tradicionales y economicistas, y tiene la ventaja frente a las otras propuestas de reconocer que todos los seres humanos tienen derecho al tiempo libre, en cantidad suficiente para desarrollar actividades propias que le procuren bienestar más allá del ingreso, aspecto que está presente en las legislaciones nacionales y en la declaratoria universal de derechos humanos. De esta manera el índice se convierte en un indicador de las condiciones de escasez de tiempo y agotamiento que enfrenta actualmente la fuerza de trabajo y sus familias.

Un aspecto fundamental de este enfoque es que hace extensivo el derecho al tiempo libre para todos los individuos del hogar, al tratar de la misma forma el tiempo máximo que una persona puede dedicar a trabajo —ya sea doméstico y/o extradoméstico—, con ello se reconoce de manera implícita que las mujeres (quienes realizan la mayor parte de este trabajo) también tienen derecho al descanso y al desarrollo de actividades propias durante el tiempo libre.

No obstante, una de las limitantes de la mayoría de los índices de pobreza de tiempo desarrollados hasta ahora —e incluyendo al ETT— es que el cálculo se hace a nivel de hogar, asumiendo implícitamente que las tareas (domésticas y extradomésticas) se distribuyen en acuerdo mutuo o de manera equitativa a su interior. No obstante, la pobreza de tiempo afecta de manera importante la calidad de vida de las mujeres, sobre todo las que participan en el mercado laboral, ya que ellas por lo general continúan ocupándose de la organización y realización del trabajo reproductivo dentro de la familia. Es por esta razón que debe elaborarse una propuesta metodológica que permita visualizar esta problemática.

Hemos visto además que el ETT sirve como herramienta para evaluar las diferencias en la disponibilidad del recurso tiempo entre hogares con el mismo nivel de ingreso, lo que los ubica en distintos niveles de bienestar. Con ello queda develado que una parte importante de los individuos de nuestra sociedad está obligada a dedicar una cantidad sustancial de su tiempo de vida en conseguir los medios necesarios para sobrevivir y que el esfuerzo que realizan muchas veces queda velado cuando sólo se utiliza la dimensión de ingreso o de NBI para medir el bienestar. Es importante destacar que el supuesto que manejan los autores de los métodos bidimensionales (Vickery, Burchardt y Goodin) sobre la existencia de un conjunto de opciones de ingreso-tiempo entre las cuales los individuos pueden elegir de manera libre de acuerdo a sus preferencias, es un espejismo de elección. Sobre todo si consideramos las actuales circunstancias de crisis y falta de empleo que aquejan a nuestra sociedad. No podemos dejar de señalar además que su enfoque es minimalista, en tanto que solo considera el tiempo para cubrir las necesidades que aseguran la reproducción material y el mantenimiento de la eficiencia física, con lo que se ignora el tiempo requerido para cubrir otras necesidades como las emocionales o de autorrealización.

Cabe resaltar que los nuevos enfoques de medición multidimensional desarrollados desde el enfoque de capacidades de Sen también son omisos a esta problemática. No se puede soslayar que la pobreza de tiempo limita de manera seria las posibilidades de desarrollo de las capacidades y potencialidades humanas, ya que reduce la libertad que tienen las personas para elegir actividades valiosas a lo largo de sus vidas.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Oscar 1979 *La dimensión de la pobreza en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Becker, Gary 1965 A theory of allocation of time. *The Economic Journal*, Vol. LXXV. (Londres: Macmillan).
- Boltvinik, Julio 1992 El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. *Comercio Exterior*, Vol. 2, núm. 4, pp. 354-365, México.
- 1999 Anexo metodológico. En Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. *Pobreza y distribución del ingreso en México*, pp. 313-350 (México: Siglo XXI).
- 2000 Pobreza de tiempo. Ponencia presentada en la VI Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México (México).
- 2005 *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales no publicada (Guadalajara: CIESAS-Occidente, México).

- 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: 53-86.
- Burchardt, Tania 2008 Time and income poverty. *CASEREport*, Núm. 57 (Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion-London School of Economics).
- Citro, Constance F. y Robert T., Michael 1995 *Measuring poverty. A new approach*. (Washington: National Academy Press).
- Damián, Araceli 2005 La pobreza de tiempo en México. Conceptos, métodos y situación actual. En Gendreau, Mónica. Coord. *Los rostros de la pobreza*. Tomo IV (Puebla: ITESO/Universidad Iberoamericana).
- 2007 El tiempo necesario para el florecimiento humano. La gran utopía. En *Desacatos*, Núm. 23 (México: CIESAS).
- 2010 El tiempo en el análisis del bienestar y la pobreza, *Replones. Revista arbitrada en Ciencias Sociales*, Número 62, marzo-agosto, pp. 45-69 (México: ITESO-Occidente, Universidad Jesuita de Guadalajara).
- De Grazia, Sebastian, 1994, *Of Time, Work and Leisure*, Vintage Books, Nueva York, primera edición 1962.
- Douthitt, Robin 1993 “The inclusión of Time Availability in Canadian Poverty Measures” en Sistema Statistico Nazionale, Insituto Nazionale de Statistica, *Time use methodology. Toward Consensus* (Symposium which took place in Rome, June 15-18, 1992), Note e Relazione, edizione Num. 3, pp. 83-91.
- Doyal, Len y Gough, Ian 1991 *A theory of human need* (Londres: MacMillan).
- Durán Heras, María Ángeles 2012 *El Trabajo No Remunerado en la Economía Global* (Madrid, Fundación BBVA).
- Garfinkel, Irwin y Robert Haveman 1977 *Earning capacity, economic status, and poverty* en *The Journal of Human Resources* (págs. 48-70). Vol. XII, núm. 1 (Madison: The University of Wisconsin Press).
- Goodin, Robert E. et al. 2008 *Discretionary time. A new measure of freedom* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gordon, Dave et al. 2000 *Poverty and social exclusion in Britain* (York: Joseph Rowntree Foundation).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2011 *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010*, base de datos.
- Linder, Staffan B. 1970 *The harried leisure class* (Nueva York: Columbia University Press).

- Maslow, Abraham 1987 *Motivation and Personality* (Nueva York: Longman), primera edición 1954.
- Prieto, Rodulfo J. 2012 “El uso del tiempo como indicador de bienestar”, www.revistahumanum.org, publicado el 18 de septiembre.
- Stiglitz, Joseph E; Sen, Amartya y Fitoussi, Jean Paul 2009 *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (París: OFCE), 14 de septiembre: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/rapport.pdf>, acceso 10 de febrero de 2010.
- Townsend, Peter 1979 *Poverty in the United Kingdom* (Middlesex: Penguin).
- 1993 *The international analysis of poverty* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Vickery, Clair 1977 The time-poor: a new look at poverty. *The Journal of Human Resources*, Vol. XII, núm. 1 (Madison: The University of Wisconsin Press).
- Whiteford, Peter y Hicks, Leslie 1993 The cost of lone parents, en Jonathan Bradshaw Ed. *Budget standards for the United Kingdom*, pp. 216-217 (Aldershot: Avebury).
- Zacharias, Ajit; Antonopoulos, Rania y Masterson, Thomas 2012 *Why Time Deficits Matter: Implications for the Measurement of Poverty*, UNDP, Levy Economics Institute.

Fernando Cortés*

LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

La Ley General de Desarrollo Social, promulgada en México el 20 de enero del año 2004, estableció que la medición oficial de la pobreza debía ser multidimensional y especificó una serie de principios que debía satisfacer. Dichos principios son materia de este escrito. La misma ley creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), un organismo público con autonomía técnica y de gestión.

Es importante destacar que las dos funciones básicas del CONEVAL son (i) establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza y (ii) normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social. De este modo se estableció una clara vinculación entre la medición de la pobreza y la evaluación de los programas sociales: la medida de pobreza debe servir para evaluar los programas y las políticas de desarrollo social.

Antes del año 2004 México disponía de una medición de pobreza *unidimensional*. La idea que comparten las distintas variedades dentro de este enfoque es que el bienestar de las personas depende de su consumo. Dadas las restricciones habituales de información para medir el consumo con frecuencia se emplea como aproxima-

* Fernando Cortés, PUED UNAM, PEI COLMEX, Consejero Académico CONEVAL.

ción el gasto o bien el ingreso, su comparación con una línea de pobreza (LP) permite calificar si la persona o el hogar es pobre según sea inferior o superior a LP. En ocasiones LP es el valor de una canasta alimentaria como la que emplea la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) o bien una magnitud preestablecida como la que utiliza el Banco Mundial, institución que para garantizar la comparación internacional de las cifras de pobreza en 1993 tomó como criterio el valor promedio de las líneas de los quince países más pobres del orbe.

Otra corriente para medir la pobreza sostiene que usar el ingreso para medirla supone una concepción limitada del bienestar. Se plantea así la estrategia de medir directamente las necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Hammill, 2009: 7-11). Este método fue ampliamente utilizado en América Latina durante los años setenta, época en que sólo se disponía de información censal.

Hay quienes proponen construir una medida de bienestar combinando la medición de pobreza por ingresos y por NBI (Boltvinik y Hernández-Laos, 1999), como una manera de complementar la medición por ingresos y disponer de una medida perfeccionada del bienestar de las personas.

Amartya Sen (1999) da un paso más allá del consumo para dar cuenta del bienestar de los individuos, pues no sólo considera las necesidades sino se mueve al plano de las capacidades para funcionar y participar plenamente en la sociedad.

La medición de la pobreza desde los enfoques de capacidades, líneas de pobreza, NBI, o una combinación aritmética de los dos últimos, tienen en común la idea que expresa la carencia de bienestar individual; sin embargo, discrepan en qué comprende el bienestar. Una consecuencia de esta concepción es que todas ellas buscan generar un número que estime el nivel de bienestar de las personas. Desde el punto de vista de la medición pueden tener divergencias en las dimensiones a considerar, dónde poner los umbrales para las diversas variables, o qué ponderación dar al ingreso y a los otros componentes del bienestar; pero coinciden en que se debe generar un solo índice.

En América Latina para medir la pobreza se ha usado el método matricial Katzman (1989) que emplea dos dimensiones. Este método no se plantea ir más allá, es decir, generar un número único debido a que las dos dimensiones son de naturaleza distinta. En este enfoque el ingreso sirve para dar cuenta de la pobreza coyuntural, mientras que las dimensiones de NBI son indicadores de pobreza estructural. El método genera una matriz con la pobreza por ingresos y por NBI, originando, de este modo, cuatro categorías: no pobres (por ambos criterios), pobres de corto plazo (pobres por ingreso pero no por NBI),

pobres estructurales (no pobres por ingreso y pobres por NBI) y pobres crónicos (pobres por ambos criterios).

Debe tomarse conciencia que generar una medición en una, dos o más dimensiones no es una cuestión aritmética, estadística o matemática sino conceptual: si el problema planteado define la pobreza en el espacio del bienestar entonces será necesario construir un índice; pero si el enfoque la considera como un fenómeno que se despliega en espacios nocionalmente heterogéneos habrá que usar números en dos o más dimensiones, según sea el caso.

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO: RESTRICCIONES LEGALES Y SOLUCIÓN CONCEPTUAL

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) señala que la pobreza involucra una dimensión de bienestar, otra de derechos económicos, sociales y culturales y una tercera territorial. La exigencia de considerar los derechos queda claramente especificada cuando en su Artículo 1 señala que el desarrollo social debe “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.

El CONEVAL tendrá que generar una medida de pobreza que tome en cuenta al menos las siguientes dimensiones: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social; además del ingreso corriente per cápita como indicador del bienestar.

También establece que la información para realizar las mediciones de pobreza debe provenir del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y los cálculos se deben realizar cada dos años con representatividad estatal y cada cinco años en los municipios del país (LGDS, Art. 37).

El conjunto de disposiciones legales contenido en la LGDS estableció el conjunto de restricciones que debía cumplir la medición de la pobreza, que se pueden resumir en: (i) vínculo entre programas sociales y medición de la pobreza; (ii) pobreza definida en el espacio del bienestar, de los derechos económicos, sociales y culturales y en el territorio; (iii) lista de las dimensiones que deben considerarse; (iv) el nivel geográfico a que deben ser representativas las mediciones y, (v) las fuentes de información y la periodicidad.

Para proceder a la medición en el espacio del bienestar se construyó una nueva canasta alimentaria empleando la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del año 2006 (la anterior databa de 1992) y una canasta no ali-

mentaria que sumadas conforman la canasta total. La situación de carencia en el espacio del bienestar resultó de la comparación del ingreso per cápita con el valor de las líneas y para agregar la información se usó el índice FGT (Foster James, Joel Greer, Erick Thorbecke, 1984).

La identificación de las personas carentes en el plano de los derechos es un poco más compleja pues deben tomarse en cuenta varias dimensiones. En este espacio se consideraron las siguientes variables: rezago educativo promedio del hogar (C_1), acceso a los servicios de salud (C_2), acceso a la seguridad social (C_3), calidad y espacios de la vivienda (C_4), acceso a servicios en la vivienda (C_5) y acceso a la alimentación (C_6). Para determinar la carencia en cada una de estas dimensiones es necesario referirse a los indicadores o variables y a los umbrales.

Los umbrales que permitirán calificar a una persona como carente o no en el espacio de los derechos son análogos a las líneas de pobreza en el ámbito del bienestar. Sin embargo, a diferencia de aquél en la bibliografía no se disponía de criterios que permitieran identificarlos. Para determinarlos se decidió emplear secuencialmente los siguientes criterios: (i) aplicar las normas legales si existen, (ii) en caso de que no las haya recurrir a los criterios definidos por expertos de instituciones públicas especialistas en los temas del derecho en cuestión, (iii) si los criterios anteriores eran no conclusivos, recurrir a métodos estadísticos para determinarlos y, en último caso, (iv) debería decidir el CONEVAL (2009).

La medición en el ámbito de los derechos toma en cuenta unos pocos elementos básicos del discurso jurídico por lo que antes de avanzar es necesario que se establezcan algunos vínculos entre éste y la medida estadística que se empleará. En primer lugar, medir en escala dicotómica (se presenta o no la carencia) deriva de algunos atributos de los derechos humanos: son *inherentes*, en la medida que son innatos a todos los seres humanos sin distinción alguna, pues se asume que nacemos con ellos. Por tanto, estos derechos no dependen de un reconocimiento por parte del Estado; *universales*, por cuanto se extienden a todo el género humano en todo tiempo y lugar; por tanto, no pueden invocarse diferencias culturales, sociales o políticas como excusa para su desconocimiento o aplicación parcial; *absolutos*, porque su respeto se puede reclamar indistintamente a cualquier persona o autoridad; *inalienables*, por ser irrenunciables, al pertenecer en forma indisoluble a la esencia misma del ser humano; no pueden ni deben separarse de la persona y, en tal virtud, no pueden transmitirse o renunciar a los mismos, bajo ningún título. Por otra parte, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben satis-

facerse en su totalidad ya que son *indisolubles*, por formar parte de un conjunto inseparable de derechos. Todos deben ser ejercidos en su contenido esencial, al tener igual grado de importancia. Y por ser *indivisibles*, no tienen jerarquía entre ellos, es decir que no se permite poner unos por encima de otros ni sacrificar un tipo de derecho en menoscabo de otro.

Para medir las diversas carencias en el espacio de los derechos se emplearán variables dicotómicas (una para cada dimensión) y todas tendrán la misma importancia. Esta solución que emerge del discurso jurídico difiere de la que se suele emplear para dar cuenta de las carencias en necesidades básicas insatisfechas, cuyo discurso transcurre en el ámbito de la economía del bienestar, teoría que no da criterios unívocos respecto a las ponderaciones que deben otorgarse a las carencias en las diferentes dimensiones.

Para determinar las carencias hay que tomar en cuenta que en algunos casos se aplican umbrales específicos a distintas personas, como es el caso del rezago educativo, en que se combinan las variables edad, año de nacimiento, asistencia escolar y máximo grado escolar alcanzado; los umbrales son los mínimos legales prevalecientes en la época que le correspondió asistir a la escuela a cada quien.

En consonancia con lo anterior se considera en situación de rezago educativo toda persona que: (i) con 3 a 15 años de edad, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; o, (ii) nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa) o, (iii) nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa) (CONEVAL, 2009: 38). Esta definición operacional del rezago educativo permite calificar sin ambigüedad si una persona es o no carente respecto al rezago educativo.

Sin embargo, la identificación de la población carenciada puede ser más compleja como lo ilustra el acceso a los servicios básicos de la vivienda en que se tomaron en cuenta las variables agua potable, drenaje, electricidad y combustible para cocinar.

Los umbrales (que junto con las variables resultaron del juicio de expertos sobre el tema de la vivienda) utilizados en servicios básicos de la vivienda señalan que una persona es carente si habita una vivienda que presenta al menos una de las siguientes características: (i) el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante, (ii) no cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta, (iii) no disponen de energía eléctrica y (iv) el combustible que

se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea (CONEVAL, 2009: 44 y 45)¹.

La forma en que se procedió a agregar las variables que representaban las carencias dentro de cada dimensión, respetando los principios ya señalados del discurso jurídico, contiene una operación lógica y otra estadística. La primera, la lógica, se expresa en el operador “o” que lleva a calificar como carente a una persona que presente al menos uno de los cuatro rasgos señalados. La operación unión aplicada a las carencias en cada una de las variables (agua, drenaje, energía y combustible) se sustenta en que los derechos sociales son indivisibles e insolubles. La otra operación oculta (la estadística) es que para determinar umbrales el nivel mínimo de medición debe ser ordinal, a menos que la variable sea dicotómica, como es el caso del suministro de energía eléctrica. Las variables acceso al agua, tipo de drenaje y el combustible que se usa para cocinar son ordinales y por lo tanto se pueden cortar en dos: la parte que está por debajo del umbral (que identifica a los carentes) y la que empieza en el umbral (la parte superior de la variable) donde se ubican los no carentes.

Sirvan estos ejemplos para dar idea de que para cada una de las seis dimensiones de los derechos considerados hay un arduo y detallado trabajo conducente a determinar si una persona presenta o no carencias².

Hasta este punto del desarrollo se puede calificar si la persona *i* presenta o no la carencia *j*, donde $j=1, 2, 3, 4, 5, 6$. Sin embargo, hace falta ir un poco más allá, establecer en qué condiciones cada individuo es carente o no. Debido a que los derechos son indivisibles e insolubles, la persona *i* será calificada como carente si presenta al menos una carencia en el ámbito de los derechos.

Antes de exponer la forma en que se procede para identificar a los pobres mediante múltiples dimensiones hay que señalar que a lo largo de todo el proceso de medición se supone que las carencias de la vivienda se distribuyen uniformemente cuando en ellas hay más de un hogar y que las mediciones realizadas en los hogares se atribuyen a las personas que los conforman. Por ejemplo, si una vivienda presenta carencia de servicios, se supone que todos los hogares la comparten

1 La información necesaria para evaluar la instalación que se usa para cocinar no ha sido incluida en la ENIGH de 2008. Será considerada en la medición de pobreza multidimensional a partir de 2010.

2 En el texto se han presentado a manera de ejemplo la forma de identificar a las personas carentes en dos dimensiones. El lector interesado en ver la forma en que CONEVAL procedió a identificar las carencias en las restantes debe consultar el Anexo B del documento Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, disponible en el sitio <www.coneval.gob.mx>.

por igual, y también sus miembros; el ingreso per cápita se aplica a cada miembro del hogar.

La cohesión social se caracteriza por el hecho de que su unidad de referencia no son las viviendas, ni los hogares o individuos, tampoco es claro que pertenezca al campo semántico de la pobreza, pero sí es un concepto que refiere a un fenómeno que se despliega sobre el territorio, como lo es también el derecho a vivir en un medio ambiente sano o al desarrollo sustentable. Por ello hay que considerar la posibilidad de agregar un referente territorial a la pobreza; se tendría así el eje del bienestar, el de los derechos sociales de las personas y el de los derechos sociales asociados al territorio. Sin embargo, el tratamiento de la cohesión social no está tan avanzado y se decidió incluirla, por el momento, como variable control.

En fin, la medición multidimensional de la pobreza en México reconoce tres espacios: bienestar, derechos y territorial. Para proceder a la medición de la carencia en el espacio del bienestar se emplea el procedimiento estándar que consiste en aplicar el índice FGT, con líneas de pobreza específicamente diseñadas para realizar este ejercicio. En el espacio de los derechos se recurre a los elementos que derivan del discurso jurídico para decidir si una persona o un hogar forma parte del grupo de los carentes y en el espacio territorial se mide la cohesión social y se trata como variable control.

IDENTIFICACIÓN Y AGREGACIÓN DE LOS CARENTES EN LA MEDIDA MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

El individuo i será carente ($P_i=1$), en el espacio del bienestar, si el ingreso per cápita del hogar (h) al que pertenece el individuo i (Y_{hi}) es inferior a la línea de pobreza (L), y no lo será ($P_i=0$), si el ingreso es igual o superior a dicha línea. Ahora bien, la persona i del hogar h es carente si $Y_i < L$, en cuyo caso $P=1$, es decir cuando $(Y_i - L) < 0$, por su parte la persona i del hogar h es no carente si $Y_i \geq L$, de modo que $P_i=0$, o bien, $(Y_i - L) \geq 0$. En este caso L simboliza tanto a la línea que corresponde al valor de la canasta alimentaria LB_m denominada de aquí en adelante línea de bienestar mínimo, como a la que representa el valor de la canasta completa LB , que se designa con el nombre de línea de bienestar.

En la dimensión de los derechos su cumplimiento es dicotómico; se es o no carente y no hay jerarquía entre ellos, es decir, no hay un derecho superior a otro. La primera de estas propiedades permite asignar a la carencia j de la persona i el valor 1 ($C_{ij}=1$) y en caso contrario el valor 0 ($C_{ij}=0$). Como no hay jerarquía entre los derechos no cabe la posibilidad de asignarles ponderaciones distintas, por lo que se pueden agregar por simple suma. La suma de las carencias ($C_{i,j}$)

de la persona i , es decir su número de carencias, define su índice de privación,

$$IP_i = \sum_{j=1}^{j=d} C_{i,j} ,$$

En esta ecuación d simboliza el número de dimensiones consideradas (que en esta aplicación es igual a 6). Toda persona i será considerada carente si su índice de privación es mayor o igual que 1, ya que para ser clasificado en esa condición basta con que tenga carencia en al menos una de las dimensiones en el espacio de los derechos.

Hasta este punto del desarrollo es posible saber si la persona genérica i es carente en el espacio del bienestar o en el de los derechos, pero aún no se sabe si es o no pobre en la medición multidimensional. La definición establece que “una persona es pobre si es carente tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de los derechos” (CO-NEVAL, 2009: 20).

Esta idea se puede formalizar de la siguiente manera: si $B_p(P_i)$ y $D_p(IP_i)$ denotan dos conjuntos definidos sobre la misma población, en que el primero clasifica a las personas en carentes o no carentes en el espacio del bienestar y el segundo según su número de carencias en el espacio de los derechos y se simboliza I_m el producto cartesiano, entonces, de acuerdo con la definición de pobre multidimensional, tendrán esta condición todas aquellas personas que cumplan con:

$$P_{im} = I_m\{B_p(P_i), D_p(IP_i)\} = \begin{cases} 1 & \text{si } IP_i \geq 1 \text{ y } P_i = 1 \\ 0 & \text{en todo otro caso,} \\ & i = 1, 2, 3, \dots \dots \dots n \end{cases}$$

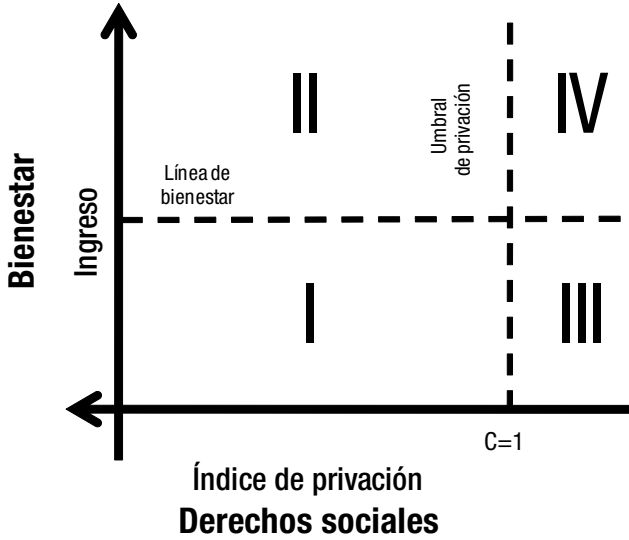
P_{im} es una variable dicotómica (indicador) que asume el valor 1 si la persona genérica i es pobre según la medición multidimensional y 0 si no lo es.

Esta definición permite diferenciar con claridad los ámbitos de la política económica y fiscal que afectan a la pobreza ya sea directamente a través del nivel de ingreso, o indirectamente por medio del impacto sobre los precios de los bienes y servicios que modifican las líneas de pobreza y por tanto el componente de bienestar. Por otra parte, también deja clara la contribución de la política social —expresada en los programas que opera el gobierno— cuyos efectos directos influyen sobre el índice de privación.

En términos gráficos las personas pobres se pueden representar en el primer cuadrante de la gráfica que sigue ya que, por definición,

son aquellas que presentan una o más carencias y que disponen de ingresos por debajo del valor de la línea de bienestar.

Gráfica 1
Índice de privación Derechos sociales



Aún es posible ajustar más la mirada para identificar a los pobres. En el espacio del ingreso se puede realizar una distinción más fina empleando la línea de bienestar mínimo (LB_m) cuyo valor es el de la canasta alimentaria. De este modo se identifica un subgrupo cuya carencia económica es más profunda. Una operación equivalente se puede realizar en el espacio de las carencias en la satisfacción de los derechos sociales, pero este caso es necesario determinar un número C^* que divida a la población en dos grupos, uno formado por los que tienen más y otro por los que tienen menos carencias. El primero estaría constituido por todas las personas que tienen un índice de privación tal que,

$$IP_i \geq C^*,$$

y el otro grupo incluiría a los que tienen un índice de privación menor que C^* ,

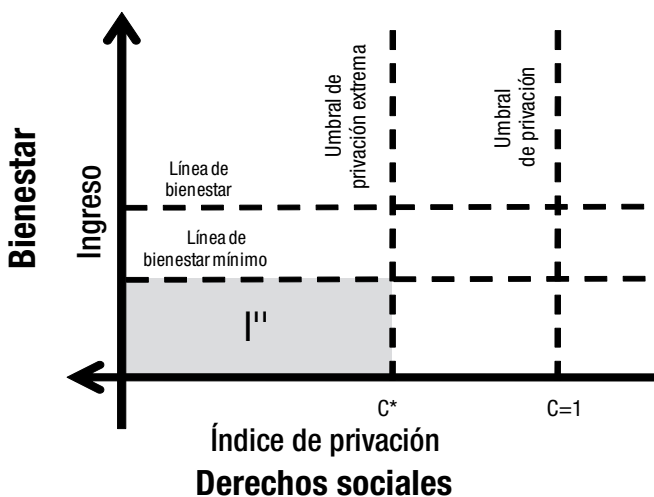
$$IP_i < C^*$$

La persona i es pobre extremo (P_{ime}) si tiene simultáneamente un ingreso que no alcanza a superar la línea de bienestar mínimo ($Y_{ie} < LBm$), y un elevado número de carencias (mayor o igual que C^*). Si B_e y D_e representan dos conjuntos definidos sobre la misma población que clasifican a los carentes extremos y a los no carentes extremos en los espacios del bienestar y de las carencias respectivamente y, por otra parte, I_{me} representa al producto cartesiano entonces, aplicando la definición de pobre extremo se tiene que lo serán todas aquellas personas que satisfagan:

$$P_{ime} = I_{me} \{Be(Y_i), D_e(IP_i)\} = \begin{cases} 1 & \text{si } IP_i \geq C^* \text{ y } Y_i < LBm, \\ 0 & \text{en todo otro caso} \end{cases}, \quad i = 1, 2, 3, \dots, n$$

Se genera así una variable que asume el valor 1 para toda persona que satisfaga la definición de pobre extremo y 0 en caso contrario, y se representan en el área limitada por el cuadrante I' de la gráfica siguiente:

Gráfica 2
Índice de privación Derechos sociales



Por otra parte, la persona i se considera pobre moderado (P_{imm}) si es pobre pero no pobre extremo.

Si una persona i es carente en el espacio de los derechos pero no en el del bienestar se considera vulnerable por carencia social y si, por el contrario, lo es en el espacio del bienestar pero no en derechos se califica como vulnerable por ingresos.

Ahora bien, en el espacio del bienestar la expresión $(L - Y_i)$ es una medida de la profundidad de la carencia de ingreso de la i -ésima persona, cuando $Y_i < L$: mientras mayor sea la brecha entre el ingreso y la línea, mayor será la profundidad de su carencia de bienestar. Si esta diferencia se pone en relación con la línea de pobreza $[(L - Y_i)/L]$, se obtiene una medida relativa de la brecha, expresada en unidades de línea de pobreza.

Del mismo modo la profundidad de las carencias en el espacio de los derechos de la persona genérica i se puede medir por la proporción de dimensiones en que tiene carencias. La privación será más profunda mientras mayor sea dicha proporción. La medida de profundidad de las carencias en el espacio de los derechos será:

$$\overline{IP}_i = \frac{IP_i}{d} = \frac{\sum_j C_{ij}}{d}$$

Las fórmulas y gráficas presentadas permiten identificar a las personas que se pueden catalogar como pobres, pobres extremos y pobres moderados; y también como vulnerables por carencia social o por ingreso.

Tomando pie en los conceptos y fórmulas que definen las carencias de las personas en los espacios de los derechos y del bienestar, la profundidad de las mismas, los tres conceptos de pobreza multidimensional (pobreza, pobreza moderada y extrema) así como la condición de vulnerables por carencias sociales y vulnerables por ingreso, se procederá a exponer los procedimientos empleados para generar un conjunto de medidas aplicables al conjunto de la población.

Para calcular la incidencia de la pobreza multidimensional (es decir, la proporción o el porcentaje de pobres) basta con contar a las personas que se identificaron en esa condición y dividir la suma entre el total de la población (simbolizado por n). De la misma manera se calcula la incidencia de la pobreza multidimensional extrema.

La incidencia de la pobreza multidimensional (H_m) resulta de:

$$H_m = \frac{\sum_{i=1}^n P_{im}}{n} = \frac{q_m}{n},$$

Donde q_m simboliza el número de personas pobres según los procedimientos expuestos para identificarlos.

De modo análogo la incidencia de la pobreza extrema (H_{me}) se genera con:

$$H_{me} = \frac{\sum_{i=1}^n P_{ime}}{n} = \frac{q_{me}}{n},$$

Donde q_{me} representa al número de pobres extremos según la medición multidimensional.

La incidencia de la pobreza moderada se simboliza por:

$$H_{mm} = \frac{q_{mm}}{n},$$

En esta igualdad q_{mm} simboliza el número de pobres moderados.

Para obtener un índice agregado de carencias en el espacio del bienestar se utiliza el índice de Foster, Greer y Thorbecke (FGT).

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{q_0} \frac{(L - Y_i)^{\alpha}}{L}$$

El dominio de la suma (q_0) representa a todas las personas carentes de ingresos (es decir, en las que $Y_i < L$).

Si $\alpha=0$ entonces $FGT_0 = \frac{q_0}{n}$, mide la proporción de carentes en la población, es decir, la incidencia de la carencia de ingresos.

Si $\alpha=1$ entonces $FGT_1 = \frac{1}{n} \sum_{q_0} \frac{(L - Y_i)}{L}$, genera una medida de la profundidad o brecha de la carencia estandarizada por la línea de pobreza L .

Si $\alpha=2$ entonces $FGT_2 = \frac{1}{n} \sum_{q_0} \frac{(L - Y_i)^2}{L}$, esta expresión cuantifica la desigualdad de la distribución del ingreso entre los carentes de ingreso (recuérdese que en este espacio se emplea el ingreso per cápita como el recurso que se compara con la línea de pobreza).

FGT_{α} se desdobra si se emplea la línea de bienestar mínimo LB_m o la línea de bienestar LB , generándose así dos medidas de la carencia agregada: bienestar y bienestar mínimo.

La intensidad de las carencias en el espacio del bienestar se define como el producto de la incidencia (FGT_0) por la brecha (FGT_1) que da forma aritmética a la idea de cuán profunda es la pobreza de la población pobre. Permite diferenciar, por ejemplo, dos sociedades que tengan la misma brecha pero con incidencias distintas, por ejemplo en una de 10% y de 20% en la otra.

En el espacio de los derechos el índice de privación agregado de las carencias se mide por,

$$IP = \frac{1}{q} \sum_{i \in q} IP_i$$

En esta expresión q representa al número de carentes o de carentes extremos y la suma es el total de carencias que tienen esas poblaciones. IP cuantifica el promedio de carencias que sufre la población con carencias o carencias extremas. Además, como es una combinación lineal del índice de privación de cada individuo, se puede calcular sobre los subconjuntos poblacionales que se definan de manera tal que la suma de las partes reconstituyen el total.

Estas medidas de incidencia no son sensibles a la distribución de las observaciones en el área debajo de la línea de pobreza, cualquiera que ella sea (LB ó LB_m), y a la izquierda de la vertical levantada en el índice de privación ($C=1$ o C^* , según sea el caso). Por ejemplo, la incidencia de la pobreza multidimensional sería la misma si los pobres se encontraran aglomerados en el extremo superior derecho de la última gráfica o cercanos a la esquina formada por la intersección de C^* y LB_m .

La profundidad en el ámbito de las carencias se define como la proporción media de carencias. Como hay d dimensiones entonces la profundidad de las carencias en el espacio de los derechos está dada por:

$$A = \frac{1}{d} IP = \frac{1}{q} \sum_{i \in q} \frac{IP_i}{d}$$

Recuérdese que se han considerado 6 dimensiones en el espacio de los derechos por lo que $d=6$. Además, A se puede calcular tanto para la pobreza como para la pobreza moderada y extrema —dependiendo de cómo se defina q —, que se simbolizarán por A_m , A_{mm} y A_{me} , respectivamente.

Alkire y Foster (2007) propusieron una medida de intensidad de la pobreza que resulta de multiplicar la incidencia por la profundidad. Con base en este concepto, CONEVAL definió la intensidad de la pobreza multidimensional (I_m),

$$I_m = H_m A_m = \frac{q_m}{n} \frac{1}{q_m} \sum_{i \in q_m} \frac{IP_i}{d} = \frac{1}{nd} \sum_{i \in q_m} IP_i$$

Del mismo modo la intensidad de la pobreza multidimensional extrema se obtiene de:

$$I_{me} = H_{me}A_{me} = \frac{q_{me}}{n} \frac{1}{q_{me}} \sum_{i \in q_{me}} \frac{IP_i}{d} = \frac{1}{nd} \sum_{i \in q_{me}} IP_i$$

Y la intensidad de la pobreza multidimensional moderada se obtiene aplicando la expresión:

$$I_{mm} = H_{mm}A_{mm} = \frac{q_{mm}}{n} \frac{1}{q_{mm}} \sum_{i \in q_{mm}} \frac{IP_i}{d} = \frac{1}{nd} \sum_{i \in q_{mm}} IP_i$$

Los numeradores de I_m , I_{me} e I_{mm} cuantifican el número total de carencias de los conjuntos de los pobres, pobres extremos y moderados, y los correspondientes denominadores (nd), expresan el número total de carencias que puede experimentar la población, de modo que estos índices miden la proporción de carencias multidimensional en la población respecto al máximo posible de privaciones.

La incidencia agregada de la población vulnerable por carencia social es la proporción de personas que son carentes en el espacio de los derechos pero no lo son en el espacio del bienestar entre el total de la población. La incidencia de la población vulnerable por ingresos se obtiene por la proporción entre la población que no tiene carencias sociales pero si de ingreso, dividida entre el total de la población.

FGT_0 y FGT_1 , el índice de privación, los índices de profundidad, intensidad e incidencia de la pobreza multidimensional, multidimensional extrema y moderada tienen la propiedad de ser agregativos, esto quiere decir que la suma de los valores calculados en particiones de la población arroja como resultado el valor del índice total. A partir de esta propiedad se puede cuantificar el aporte a la pobreza total de cada elemento de la partición, o mirado de otra manera, la suma de la pobreza de las partes iguala al todo. Así, por ejemplo, con base en la incidencia de la pobreza en las 32 entidades federativas se puede medir su contribución a la incidencia de la pobreza nacional; empleando el mismo procedimiento se podría tener una medición del aporte de los municipios a la pobreza del país o a la de los estados. También es posible estimar la contribución de los indígenas y no indígenas; de niños, jó-

venes, adultos, adultos mayores; hombres y mujeres; o en general cualquier partición que sea de interés.

Si bien la metodología adoptada por el CONEVAL para medir la pobreza multidimensional hace posible estimar la contribución de diversas particiones de la población a la pobreza global, no permite separar los efectos “bienestar” y “privación”. Esta propiedad sí la cumplen las aproximaciones que combinan linealmente ambos espacios como, por ejemplo, el índice propuesto por Foster (2010), que otorga el peso “un medio” a la dimensión ingreso y el otro medio se reparte por igual entre las dimensiones restantes o bien el MMIP que asigna pesos diferentes en sus distintas versiones, pero lo hacen al costo de atribuir ponderaciones que suelen ser objeto de disputas en que los criterios para dirimirlas suelen estar ausentes.

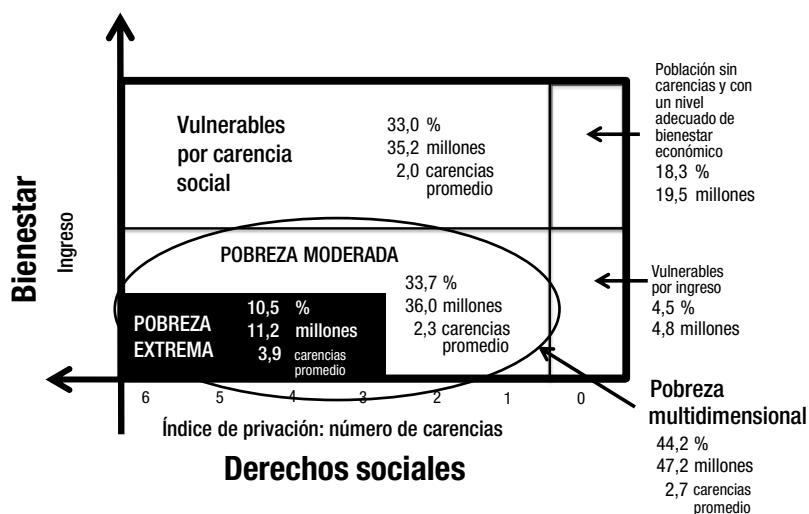
CUANTIFICACIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL: MÉXICO 2008 Y 2010

A continuación se presentan algunos resultados seleccionados cuyo propósito es ilustrar los conceptos desarrollados en las secciones anteriores y destacar el tipo análisis que se puede realizar con el método para medir la pobreza empleado en México. Hay que tomar en cuenta que los comentarios que se realizan destacarán los aspectos metodológicos, dejando en segundo término los apuntes sustantivos que ameritan los resultados. Pero antes de pasar a exponerlos hay que señalar que el punto de corte $C^*=3$ se obtuvo seleccionado la ecuación de regresión con mejor ajuste de cinco modelos logísticos cuyos regresores fueron el ingreso y un conjunto de variables sociodemográficas, en que las variables dicotómicas dependientes se definieron de la siguiente manera: (1) hasta 1 carencias vs 2 o más; (2) hasta 2 vs 3 o más carencias y así sucesivamente hasta llegar a (5) hasta 5 carencias vs 6.

La pobreza calculada en el año 2008 se distribuyó según gráfico 3, en la página siguiente.

La incidencia de la pobreza fue de 44,2%, lo que equivale a 47,2 millones de mexicanos, los que se subdividen a su vez en 11,2 millones en pobreza extrema (que presentan en promedio 3,9 carencias) y 36 millones en pobreza moderada, que tienen una media de 2,3 carencias. La medición hace visible 35,2 millones de personas (incidencia de 33%) vulnerables por carencia social con un promedio de 2 carencias, y 4,8 millones vulnerables por ingreso (que no tienen carencias sociales). Se escapan a la pobreza y a la vulnerabilidad casi 20 millones de mexicanos que representan 18,3% de la población.

Gráfica 3
Pobreza multidimensional a nivel nacional

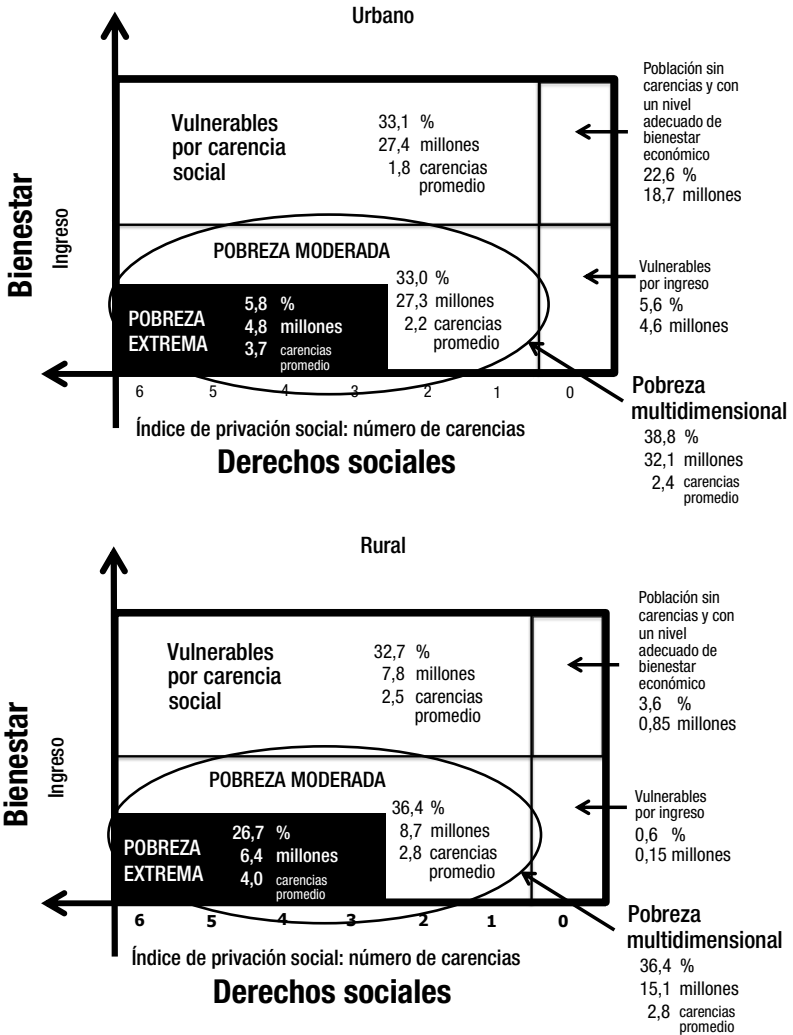


La identificación de cinco sub poblaciones —tres de pobres y dos vulnerables— da pie para elaborar políticas sociales diferenciadas, al mismo tiempo que proporciona información básica para evaluar programas sociales, tomando en cuenta sus correspondientes poblaciones objetivo.

En la exposición del apartado anterior se ha destacado que la medición de la pobreza permite analizar su composición en ámbitos más desagregados como es el caso de la pobreza multidimensional rural y urbana que se presenta en las dos gráficas contenidas en la gráfica 4

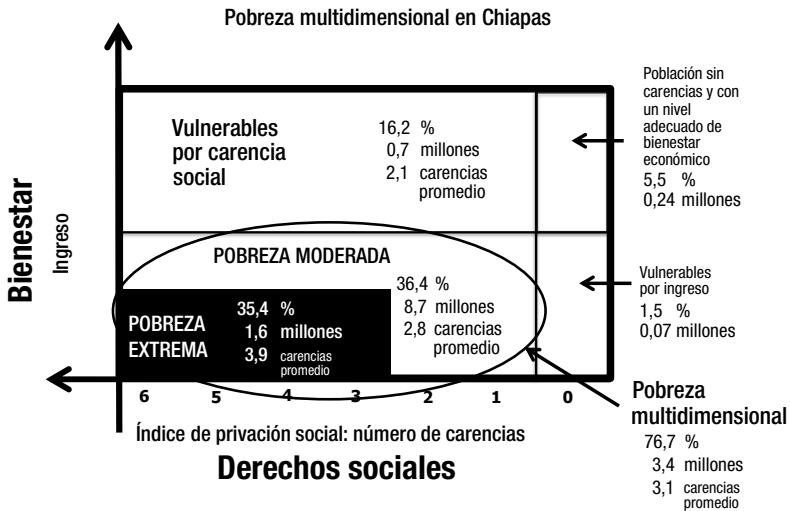
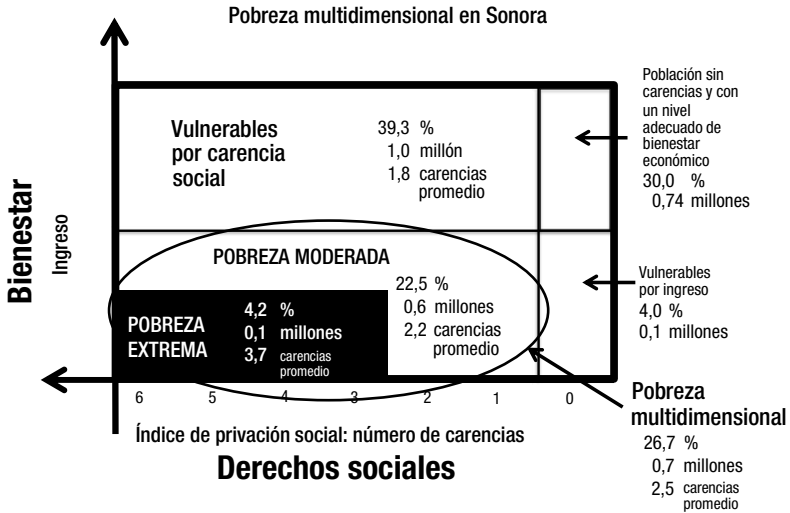
En primer lugar hay que notar que la suma de los pobres multidimensionales y de los vulnerables en los ámbitos rural y urbano coincide con el total nacional. En segundo lugar, como es bien sabido, la incidencia de la pobreza es mucho más marcada en las áreas rurales que en las urbanas; los promedios ponderados reconstituyen la incidencia de la pobreza multidimensional en el país. En tercer lugar, se observa que la incidencia de la vulnerabilidad por carencia social es bastante pareja en las zonas rurales y urbanas, lo que es un indicio de que el incumplimiento de los derechos sociales es generalizado en el país. En cuarto y último lugar, la incidencia de los vulnerables por ingreso es similar en las zonas urbanas que en las rurales.

Gráfica 4
Pobreza multidimensional en los ámbitos



Este mismo tipo de ejercicio se puede realizar por entidad federativa. Esta información es particularmente útil en un país que presenta un desarrollo económico y social caracterizado por profundas desigualdades territoriales. Tómese como ejemplo la siguiente información:

Gráfica 5



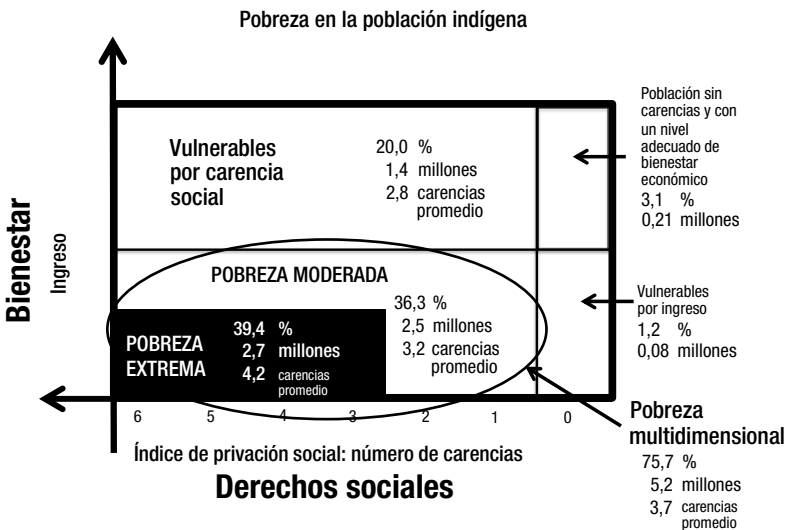
El contraste de la pobreza entre Chiapas y Sonora exige una descripción detallada. Dada la diferencia de tamaño poblacional de estos dos estados hay que centrar la atención en la incidencia de

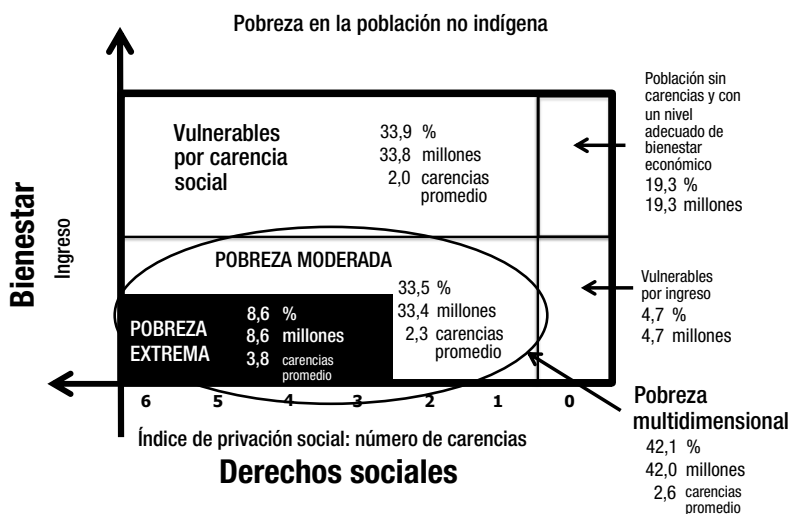
la pobreza multidimensional (extrema y moderada). Las gráficas muestran que es muchísimo más elevada en Chiapas (76,7%) que en Sonora (26,7%). Por otra parte, en Sonora el 30% de la población no tiene problemas de bienestar ni de cumplimiento de sus derechos sociales, cifra bastante mayor que la del país (18,3%), mientras que Chiapas está en el extremo opuesto, sólo 5,5% de su población se encuentra en esa condición. Sin embargo, a pesar de las diferencias señaladas el promedio de carencias en los subgrupos es sólo ligeramente mayor en Chiapas lo que es un indicador, nuevamente, que las carencias sociales se distribuyen por todo el territorio nacional.

Esta información está disponible para las 32 entidades federativas del país y la suma de los pobres y vulnerables que resultan de las medidas multidimensionales —o las incidencias ponderadas por sus correspondientes tamaños de población— conforman los respectivos totales nacionales. Esta información es útil para examinar el aporte de cada estado a la formación de la pobreza y por tanto ayudará a la focalización territorial de los programas sociales.

Otra partición de interés es la separación de la población en indígena y no indígena,

Gráfica 6





En México se disponía de bastante información indirecta acerca de la situación de pobreza de los indígenas, sin embargo, como las ENIGH no incluían las preguntas que permitiesen identificarlos, no se había podido hacer un cálculo que comparara la incidencia de la pobreza en la población indígena respecto a la pobreza existente en el país, o en relación con otros grupos sociales. Las gráficas muestran un panorama desolador, sólo 3,1% de los indígenas no son pobres ni carentes contra 19,3% de los no indígenas.

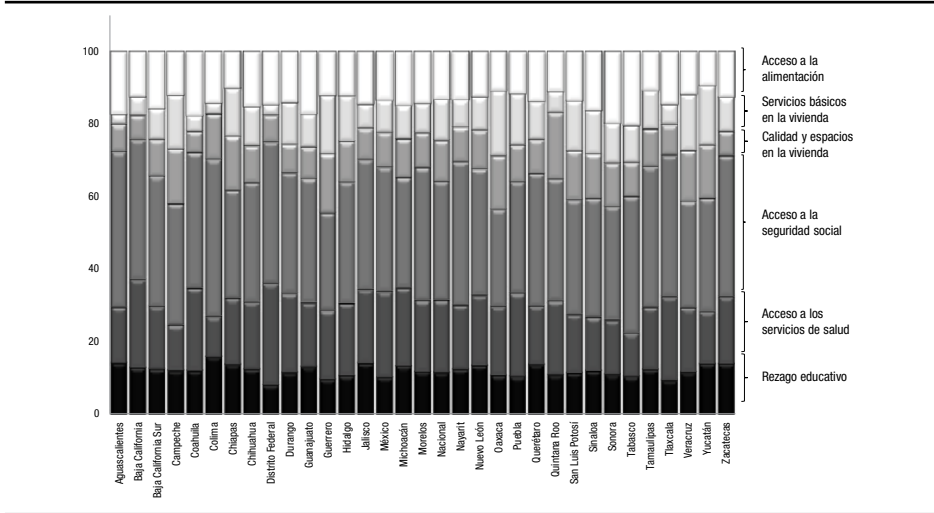
Las sumas del número de pobres indígenas o no indígenas en pobreza multidimensional, ya sea extrema o moderada, conforman el total nacional, lo mismo que la población en condición de vulnerabilidad. En consecuencia sería posible conocer la contribución de la condición indígena a la pobreza y a la vulnerabilidad nacional.

En todas las gráficas anteriores se apreciaba que las carencias en la satisfacción en la dimensión de los derechos sociales presenta una distribución pareja, en la zona rural y urbana y aún en ámbitos estatales tan diferentes como Sonora y Chiapas, sin embargo esto no ocurre en la partición indígena no indígena: las carencias promedio son mucho más elevadas en la población de habitantes originarios.

En cuanto a la intensidad de la pobreza se considera, a manera de ejemplo, la descomposición de la medida global sobre la partición de las entidades federativas y las dimensiones en el ámbito de

las carencias, desagregación que permite ver entidad por entidad con cuánto contribuye a la intensidad de la pobreza cada dimensión del espacio de los derechos. Tal vez no esté de más señalar que la suma de los aportes de las dimensiones a la intensidad de la pobreza en cada estado conforma la intensidad en el estado y que las sumas ponderadas de las intensidades en las entidades son igual al total nacional.

Gráfica 7
Contribución de cada indicador de carencia social a la intensidad de la pobreza multidimensional



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008.

De la gráfica se desprende que las dos principales fuentes que originan la intensidad de la pobreza multidimensional son el acceso a la seguridad social y a los servicios de salud, en todas las entidades del país.

En el año 2010 se realizó una nueva encuesta de ingresos y gastos a cuyos datos se aplicó el mismo método para calcular la pobreza que en 2008. Una síntesis que permite observar los cambios que tuvo la pobreza y la vulnerabilidad en ese lapso se encuentra en el Cuadro 1. En él se presenta la información con detalle, sin embargo la exposición no describirá los pormenores de estas cifras sino se limitará únicamente a subrayar los cambios que se observaron en la pobreza y la vulnerabilidad.

Cuadro 1

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010. Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, 2008-2010

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
<i>Pobreza</i>						
Población en situación de pobreza	44,5	46,2	48,8	52,0	2,7	2,5
Población en situación de pobreza extrema	10,6	10,4	11,7	11,7	3,9	3,7
Población en situación de pobreza moderada	33,9	35,8	37,2	40,3	2,3	2,1
Población vulnerable por carencias sociales	33,0	28,7	36,2	32,3	2,0	1,9
Población vulnerable por ingresos	4,5	5,8	4,9	6,5	0,0	0,0
Población no pobre y no vulnerable	18,0	19,3	19,7	21,8	0,0	0,0
<i>Privación social</i>						
Población con al menos una carencia social	77,5	74,9	85,0	84,3	2,4	2,3
Población con al menos tres carencias sociales	31,1	26,6	34,1	29,9	3,7	3,6
<i>Indicadores de carencia social</i>						
Rezago educativo	21,9	20,6	24,1	23,2	3,2	3,0
Carencia por acceso a los servicios de salud	40,8	31,8	44,8	35,8	2,9	2,8
Carencia por acceso a la seguridad social	65,0	60,7	71,3	68,3	2,6	2,5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17,7	15,2	19,4	17,1	3,6	3,5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19,2	16,5	21,1	18,5	3,5	3,3
Carencia por acceso a la alimentación	21,7	24,9	23,8	28,0	3,3	3,0
<i>Bienestar</i>						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16,7	19,4	18,4	21,8	3,0	2,7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49,0	52,0	53,7	58,5	2,5	2,2

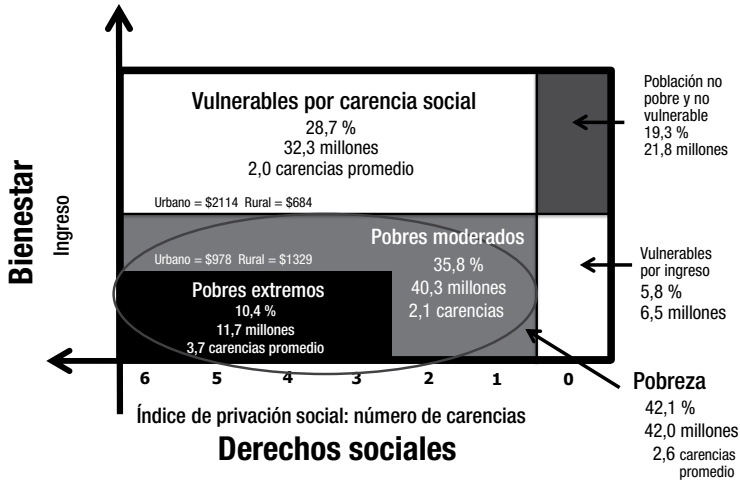
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

NOTA: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Estos resultados (Gráfica 8) muestran los efectos combinados del aumento en los precios internacionales de los alimentos y de la crisis inmobiliaria originada en Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, para formarse una idea más clara es necesario establecer una comparación entre las cifras de 2008 y 2010.

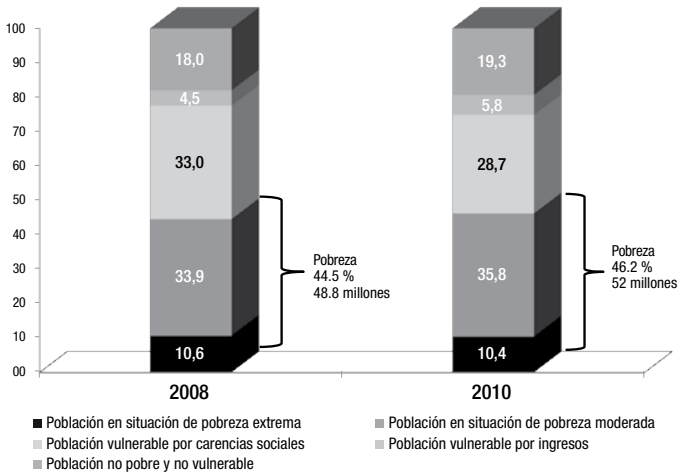
La comparación permite ver que si bien aumentó la pobreza entre ambos años, el alza se debió al crecimiento de la pobreza moderada, en tanto que la extrema se mantuvo prácticamente constante (Gráfica 9).

Gráfica 8
Indicadores de pobreza. México, 2010 (112,6 millones de personas)



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Gráfica 9
Pobreza en México 2008-2010 (porcentajes)



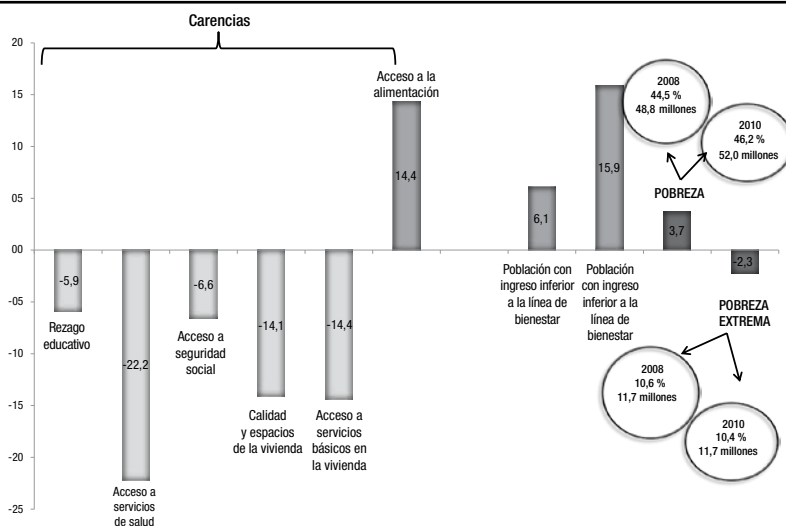
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

No todas las dimensiones de la pobreza se movieron en el mismo sentido ni en la misma magnitud.

La Gráfica 10 muestra que el crecimiento de la pobreza fue impulsado por el aumento en la carencia en el espacio del bienestar y en el acceso a la alimentación, en tanto que el país continuó su progreso en el abatimiento de las carencias sociales, especialmente en el acceso a los servicios de salud, la vivienda y sus servicios.

La crisis económica no afectó por igual a los indígenas que a los no indígenas (Gráfica 11). En efecto, mientras la pobreza extrema tuvo una leve disminución en el bienio 2008-2010 entre los no indígenas, aumentó entre los habitantes de los pueblos originarios. Además, el alza en la pobreza total fue más pronunciada en estos últimos que en aquellos.

Gráfica 10
Cambio porcentual de la incidencia de la pobreza y sus indicadores. México 2008-2010

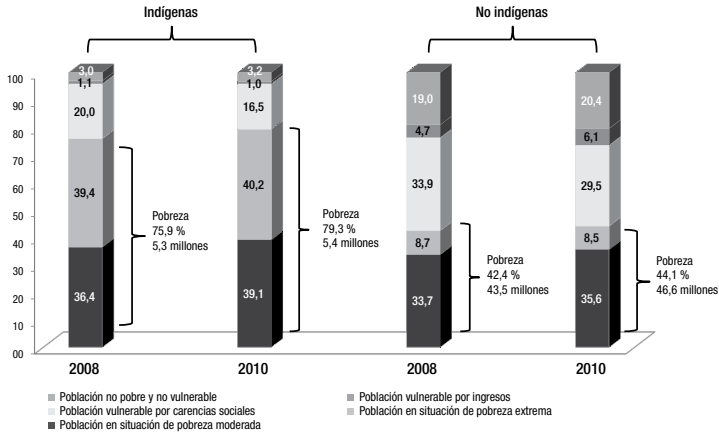


Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

La pobreza en las etnias fue impulsada por la carencia de ingresos para comprar los bienes y servicios de la canasta incluidos en las líneas de bienestar y bienestar mínimo (Gráfica 12). Sin embargo hay que notar que a diferencia de lo que ocurrió en el país, en esta población el acceso a la alimentación amortiguó el crecimiento de la pobreza.

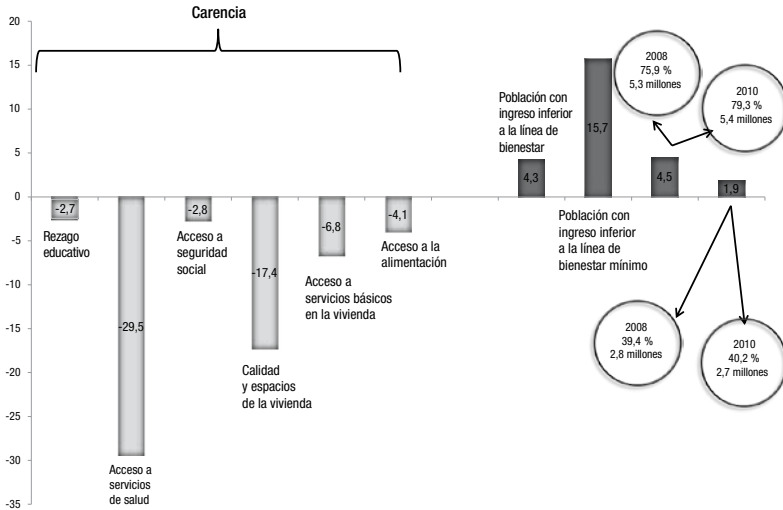
La información que se ha presentado en este trabajo son sólo ejemplos del tipo de datos que se obtienen al aplicar el método diseñado en México para medir la pobreza considerando simultáneamente varias dimensiones. Esta misma información está disponible para las 32 entidades federativas del país en los años 2008 y 2010 y en este último año también para el nivel municipal.

Gráfica 11
Población indígena y no indígena. México 2008-2010
 (condición de habla de lengua indígena)



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Gráfica 12
Cambio porcentual de la incidencia de la pobreza y sus indicadores.
Población que habla lengua indígena, 2008-2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

CONSIDERACIONES FINALES

Iniciando la segunda década del siglo XXI la medición de la pobreza por ingreso aún juega un papel importante (Mora, 2010), por ejemplo, el primero de los Objetivos del Milenio (Naciones Unidas y Gobierno de México, 2005: 11) —reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015— refiere a la pobreza por ingresos, así como las mediciones del Banco Mundial que permiten hacer comparaciones de pobreza entre países.

No es el propósito de este escrito entrar en esta discusión, menos en la sección final, sino señalar que se trata de un campo abierto donde se han dado múltiples soluciones, una buena muestra de ellas se encuentra en Kakwani y Silber (2008a y 2008b).

La corriente dominante en la concepción multidimensional de la pobreza, en el campo de la economía, toma pie en los trabajos de Amartya Sen (1985, 1992) cuyo modelo explicativo descansa en las nociones de *capacidades y funcionamientos*. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) (UNDP, 1997) es un primer intento de llevar al campo de la medición la teoría de capacidades³ considerando varias dimensiones. En la actualidad no son pocos los esfuerzos en curso para *operacionalizar* las diversas dimensiones de las capacidades (Alkire, 2008; Nusbaum, 2006). Aún más, basándose en la perspectiva de Sen, la Universidad de Oxford está operando el programa, dirigido por Sabina Alkire, *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) cuyo propósito es construir un marco multidimensional para reducir la pobreza basado en la experiencia de la gente y sus valores (www.ophi.org.uk).

Si bien la medición multidimensional de la pobreza en México no puede escapar a los problemas y discusiones sostenidas en la academia, agrega una dimensión práctica: la necesidad del Estado mexicano de contar con una medición que le permita evaluar su política social. Es precisamente este anclaje en las acciones del gobierno el que permite visualizar una solución a varios de los problemas que se discuten en la academia.

Los problemas de agregación en el espacio del bienestar están resueltos al medir la pobreza con el índice FGT. En el espacio de los derechos se resuelven porque éstos son dicotómicos —se satisfacen o no—, insolubles —forman un conjunto inseparables de derechos— e indivisibles —no tienen jerarquía entre sí, no se permite poner uno por encima de otros o elegir uno en menoscabo de otro—. La suma de las carencias en cada una de las dimensiones de los derechos respeta todas sus características.

3 El Índice de Desarrollo Humano suele calcularse en unidades geográficas tales como países, regiones de un país o, como en México, en entidades federativas, municipios y localidades, a pesar de que la teoría refiere a personas (Cruz, 2003).

Por último hay que señalar que las restricciones de información limitan los indicadores que se pueden emplear para medir cada dimensión, por ello es necesario invertir esfuerzos en impulsar la creación de más y mejores instrumentos para captar información y desarrollar una serie de estudios detallados que permitan profundizar y conocer qué variables deben medirse para dar cuenta con mayor precisión sobre la situación de la población en el espacio del bienestar y de los derechos. Esta labor aparentemente técnica entraña discusiones conceptuales profundas y una comprensión razonada de las peculiaridades de la medición en las ciencias sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alkire, Sabina 2008 “Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty” en Nanak Kakwani y Jacques Silver (eds), *The Many Dimensions of Poverty* (Nueva York: Palgrave MacMillan).
- Alkire, Sabina y Foster, James 2007 “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, *OPHI Working Paper Series* (Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative), OPHI Working Paper, 7, <http://www.ophi.org.uk/pubs/Alkire_Foster_CountingMultidimensionalPoverty.pdf> acceso 18 de junio de 2008.
- Boltvink, Julio y Hernández Laos, Enrique 1999 *Pobreza y distribución del ingreso en México* (México: Siglo XXI).
- Comisión de Desarrollo Social 2004 *Ley General de Desarrollo Social* (México: Cámara de Diputados LIX Legislatura).
- CONEVAL 2009 *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* <www.coneval.gob.mx> acceso 10 de octubre de 2012.
- Cruz Otero, Edith 2003 *¿Qué miden el índice de marginación y el índice de desarrollo humano? Estudio de caso: municipios de México, 2000*. Tesis de maestría en Población (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO).
- Doyal, Len y Gough, Ian 1991 *Theory of Human Need* (Londres: MacMillan).
- Foster, James; Joel Greer y Erik Thorbecke 1984 “A Class of Decomposable Poverty Measures”, en *Econometrica* (Estados Unidos), Vol. 52, N° 3, pp. 761-766.
- Foster, James 2010 “Informe sobre la medición multidimensional de la pobreza”, en Minor Mora, Julio Boltvinik; Satya R. Chakravarty; James Foster; David Gordon; Rubén Hernández Cid y Humberto Soto de la Rosa *Medición multidimensional de la pobreza en México* (México: El Colegio de México/CONEVAL).

- Hammill, Mathew 2009 *Income Poverty and Unsatisfied Basic Needs*, Documento LC/MEX/L.949 (México: CEPAL).
- Kakwani, Nanak y Jacques Silber (eds.) 2008a *The Many Dimensions of Poverty* (Nueva York: Palgrave Macmillan).
- 2008b *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement* (Nueva York: Palgrave Macmillan).
- Katzman, Ruben 1989 “La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo”, en *Revista de la CEPAL* (Chile) Vol. 37, pp. 141-152.
- Mora, Minor 2010 “El desafío del análisis multidimensional de la pobreza”, en Minor Mora; Julio Boltvinik; Satya R. Chakravarty; James Foster; David Gordon; Rubén Hernández Cid y Humberto Soto de la Rosa *Medición multidimensional de la pobreza en México* (México: El Colegio de México/CONEVAL).
- Nussbaum, Martha 2006 “Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamentals Entitlements”, en D. Grusky y Ravi Kanbur, *Poverty and Inequality* (Stanford).
- Organización de las Naciones Unidas y Gobierno de la República 2005 *Los objetivos de desarrollo del milenio en México: Informe de avance 2005* (México: Gobierno de la República/ONU).
- Sen, Amartya 1985 *Commodities and Capabilities* (Amsterdam/Nueva York: Elsevier).
- 1992 *Inequality Reexamined* (Nueva York: Oxford University Press).
- 1999 “The Possibility of Social Choice”, *The American Economic Review* (Estados Unidos), Vol. 89, N° 3, pp. 349.
- United Nations Development Programme 1997 *Human Development Report, 1997: Human Development to Eradicate Poverty* (Nueva York: UNDP).

Víctor Borrás Ramos*, Cecilia Capel**, Karina Colombo***,
Federico González Etchebehere****, Pablo Messina*****,
Mariana Tenenbaum***** y Laura Zacheo*****

AVANCES PARA LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN URUGUAY DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

*Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) -
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) Uruguay*

I. INTRODUCCIÓN

En la última década, tanto desde el ámbito académico como desde el político, ha crecido el interés por dar cuenta del carácter multidimensional de la pobreza. Si bien conceptualmente el bienestar de las personas se encuentra asociado a diversas dimensiones tales como acceso a educación, estado de salud, niveles de libertad y seguridad, calidad de la vivienda y acceso a los servicios, entre otros, este con-

* Licenciado en Sociología, Asistente Técnico en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

** Licenciada en Trabajo Social. Asistente Técnico en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

*** Analista Universitario en Economía, Asistente Técnico en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

**** Licenciado en Economía, Asistente Técnico en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

***** Licenciado en Economía, Asistente Técnico en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

***** Licenciada en Sociología, Asistente Técnico en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

***** Licenciada en Economía, Asistente Técnico en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

senso teórico ha tenido dificultades para traducirse en medidas de pobreza que contemplen la multidimensionalidad del fenómeno. El desarrollo de metodologías para medir la pobreza desde esta perspectiva, ha generado más debates que certezas. En la actualidad se cuenta con diversos trabajos que han abordado la temática desde distintos enfoques, brindando alternativas para el tratamiento de la pobreza desde una perspectiva que supere las mediciones clásicas por ingresos o por necesidades básicas.

En el presente trabajo se ensaya el desarrollo de una medición multidimensional de la pobreza para Uruguay, aplicando para los años 2006 y 2011 la metodología elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL, 2009). Las fuentes de datos utilizadas son la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del año 2006 (ENHA 2006) y la Encuesta Continua de Hogares del año 2011 (ECH 2011), elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La estructura del trabajo es la siguiente: en primer lugar se presenta sintéticamente la metodología utilizada y se definen y operacionan umbrales e indicadores para nuestro país. A continuación se presentan las estimaciones estadísticas realizadas en cada dimensión para los años 2006 y 2011, priorizando la desagregación por territorio y tramos de edad. Luego se desarrollan las estimaciones del índice agregado de privación de derechos propuesto por el CONEVAL, el cual se combina con la medición de pobreza a través del método del ingreso para llegar a la tipología de pobreza multidimensional. El trabajo cierra retomando los resultados obtenidos y planteando algunas líneas de discusión que surgen de la aplicación de la metodología; se busca así aportar elementos para continuar a futuro con el desarrollo de esta línea de investigación y su articulación con la evaluación y el monitoreo de las políticas sociales.

II. LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN URUGUAY: DIMENSIONES, INDICADORES Y CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE PRIVACIÓN

Para medir la pobreza de modo multidimensional el presente trabajo utiliza la metodología desarrollada por el CONEVAL (2009) para México, adaptándola para el caso uruguayo. A continuación se presentan las definiciones centrales adoptadas por la metodología y se argumenta la pertinencia del enfoque derechos como orientador del trabajo.

Según el CONEVAL, "...una persona es pobre si es carente tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de los derechos" (2009: 5). Se establece que la medición debe incluir, al menos, 8 indicadores asociados a ingresos: educación, acceso a servicios de salud, seguridad

social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios de la vivienda, acceso a alimentación y cohesión social, manteniendo separados dos ámbitos: el *bienestar económico* y los *derechos* (CONEVAL, 2009).

En la primera dimensión —bienestar económico—, el objetivo radica en identificar las dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente; reconociendo habitualmente en este sentido el papel central del ingreso para la adquisición de bienes y servicios, que se vinculan a la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas (ONU, 2004, citado en CONEVAL, 2009).

En el ámbito de derechos, se parte del reconocimiento de los derechos humanos como la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados como fundamentales y comunes a todos los seres humanos (Kurczyn & Gutiérrez, 2009, citado en CONEVAL, 2009). El enfoque de derechos se basa en la premisa de que toda persona debe contar con una serie de garantías indispensables para su dignidad, que al ser adoptadas dentro del marco jurídico nacional o ratificadas mediante la firma de instrumentos internacionales, se convierten en obligaciones para el Estado. Éste deberá generar mecanismos que permitan, progresivamente, el acceso de sus ciudadanos al pleno ejercicio de los derechos humanos.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo operacionaliza los enfoques de bienestar económico y de derechos sociales tal como propone el CONEVAL. La dimensión de cohesión social no ha sido tomada en cuenta en el trabajo ya que su operacionalización es aún objeto de estudio.

- Para dar cuenta del bienestar económico se utiliza como indicador el ingreso de los hogares y como umbral mínimo de satisfacción la Línea de Pobreza 2006¹.
- En el caso de los derechos, se analizan indicadores de privación cuyos umbrales se fijan atendiendo al marco jurídico nacional y las recomendaciones hechas para cada dimensión por especialistas consultados². De esta forma, se llega a esta-

1 Ver: Línea de Pobreza e Indigencia 2006. Uruguay. Metodología y Resultados (INE, 2007).

2 Los especialistas consultados fueron: Javier Miranda y Fernando Willat (Dirección Nacional de DDHH del MEC); Benjamín Nahoum (Comisión Asesora de Vivienda - COAVI); Andrés Peri y Alejandro Retamoso (ANEP); Cecilia Severi (Facultad de Medicina, Instituto de Higiene), Álvaro Rodríguez (Dirección Nacional de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). No obstante, la responsabilidad de lo expuesto en el presente documento es exclusivamente de los autores.

blecer para cada derecho umbrales mínimos. Posteriormente se construye un índice de privación a través de la sumatoria simple de las dimensiones de carencia, estableciendo que una persona es carente en la dimensión de derechos si presenta al menos una carencia social. Es importante subrayar que al establecer umbrales mínimos de Derechos Económicos Sociales y Culturales de acuerdo con la situación particular de un país, se debe tener en cuenta el contenido mínimo central de cada derecho (Sandoval, 2007).

Ahora bien, como se estableció más arriba la metodología utilizada fue adaptada para el caso uruguayo. Esto llevó a tomar decisiones que se alejan en algún sentido de lo establecido por el CONEVAL. En primer lugar, y como consecuencia del propio enfoque adoptado, los umbrales de carencia se establecen en función del marco jurídico nacional, por lo que los indicadores y umbrales de carencia no necesariamente coinciden con los utilizados en la metodología original. Asimismo, las dimensiones de vivienda y acceso a servicios se colapsan en una única dimensión, justificada esta decisión en el hecho que la Ley 13.728 - Plan Nacional de Viviendas-, establece que para cumplir con los “mínimos habitacionales” la vivienda debe satisfacer los requerimientos tanto en sus materiales de construcción, como en su conservación y en el acceso a los servicios. Otra modificación a la metodología CONEVAL implica la no inclusión de la dimensión alimentación, si bien es contemplada en el desarrollo del trabajo, no está integrado en el Índice de Privación de Derechos Sociales, por no contar con datos en las fuentes de información utilizadas que permita incluirla en una medición agregada.

Una última consideración a realizar refiere a la operacionalización de las distintas dimensiones en indicadores de carencia. Los indicadores han sido construidos con base en la legislación uruguaya, en el proceso de construcción se han debido tomar decisiones que pueden ser discutibles. Las dificultades para la operacionalización parten principalmente de tres situaciones: en primer lugar las fuentes estadísticas utilizadas (Encuestas Continuas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística), no han sido diseñadas pensando en la elaboración de indicadores de derecho, esto hace que en ocasiones se deba realizar un proxy a lo que debe considerarse una situación de carencia. La ausencia de determinada información lleva en algunos indicadores a fijar umbrales que no toman en cuenta consideraciones hechas en el marco normativo, de esta forma se llega a umbrales de mínima, que buscan ser la mejor “traducción” posible de normas jurídicas a indicadores estadísticos. Tal es el caso, por ejemplo, del indica-

dor de carencias de salud, el marco jurídico supone la disponibilidad de servicios, el acceso sin discriminación y la calidad del servicios sin embargo las fuentes estadísticas únicamente presentan información sobre derecho vigente de atención, por lo que el umbral establecido no toma en cuenta otros elementos que sí se hallan incluidos en el derecho a la salud. Otro ejemplo de esto es el indicador de “desagüe” en la dimensión vivienda, el marco normativo supone que en caso que la vivienda se encuentre en un centro poblado que cuente con red de saneamiento, la vivienda deberá estar conectada a la red, en caso contrario se admite que las viviendas tengan fosa séptica. En la Encuesta Continua de Hogares no se tienen identificadas las viviendas que integran localidades y/o barrios con red de saneamientos, por lo que se optó por un umbral de mínima; las viviendas deberán tener, al menos, fosa séptica.

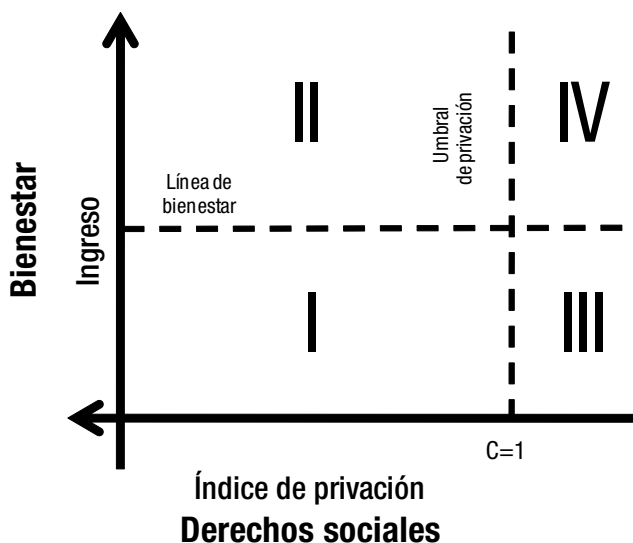
Una segunda dificultad para fijar umbrales de carencia surge de la existencia de cambios normativos en el período de análisis. Este es el caso del indicador de educación, entre 2006 y 2011 se registraron cambios en la normativa relativa a la educación que llevó a la obligatoriedad de la educación media completa (12 años de estudio aprobados). Si bien en el trabajo se presenta la estimación estadística con y sin cambio normativo, para la medición agregada de pobreza multidimensional se toma en cuenta el indicador sin cambios normativos. La evaluación que se realizó para llegar a esta decisión fue la de priorizar la comparabilidad entre los dos años analizados, teniendo en cuenta a su vez que las estimaciones de uno y otro indicador no varían sustancialmente aplicando uno u otro criterio.

Un tercer y último elemento a tener en cuenta en el diseño de los indicadores y la fijación de umbrales de carencia es que las leyes no son en todos los casos claras en los mínimos que deben cumplirse, dando lugar en ocasiones a interpretaciones y operacionalizaciones que pueden ser discutibles. Por un lado, la Ley de vivienda N° 13.728 es clara en los mínimos habitacionales, lo que facilita la elaboración de un indicador de carencias. Para otras dimensiones, como la de seguridad social, se debió indagar en distintas leyes y normas vigentes, si bien la situación de las personas que realizan actividades remuneradas parece quedar clara en la ley N° 11.380 del año 1957, no pasa lo mismo con la situación de adultos inactivos y/o de menores de edad. Para estos casos debió optarse por decisiones metodológicas basadas en la opinión de los expertos, pero que pueden ser discutibles por no desprenderse directamente de un marco normativo. Estas situaciones son especialmente notorias en dimensiones como las de la seguridad social que se encuentra en este momento en un período de redefinición tanto en la esfera política, como jurídica y académica.

De esta forma el Índice de Privación utilizado para la estimación de pobreza en el Uruguay se construye como la sumatoria simple de cuatro dimensiones de derecho que toman valor 0 en caso de no carencia y 1 en caso de carencia:

1. Derecho a una vivienda adecuada.
2. Derecho a la educación.
3. Derecho a la salud.
4. Derecho al trabajo y seguridad social.

De la combinación de las medidas de bienestar y derechos surge la metodología de medición de la pobreza multidimensional, que puede ser sintetizada en el siguiente esquema:



Fuente: CONEVAL, 2009.

Siguiendo la metodología del CONEVAL, el eje vertical del esquema representa el espacio de bienestar económico medido a través de los ingresos de los hogares. Se considera que los hogares tienen ingresos insuficientes cuando no superan el umbral de la Línea de Pobreza 2006.

El eje horizontal representa el espacio de los derechos medido a través del Índice de Privación de Derechos Sociales. A medida que nos corremos hacia la izquierda en el eje horizontal, aumentan las di-

mensionen en las que las personas se encuentran privadas de derechos sociales. Se consideran privadas de derechos las personas que tienen al menos una dimensión vulnerada, esto es con un valor en el Índice de Privación mayor o igual a 1.

Como se aprecia en el esquema, de la combinación de la Línea de Pobreza y el Índice de Privación de Derechos Sociales surge una tipología que califica a las personas según su tipo de vulnerabilidad:

- I. Pobres multidimensionales: población bajo la Línea de Pobreza y con valor de 1 o superior en el Índice de Privación de Derechos Sociales.
- II. Vulnerables según derechos sociales: población con ingresos superiores a la Línea de Pobreza y con valor de 1 o superior en el Índice de Privación de Derechos Sociales.
- III. Vulnerables por ingresos: población bajo la Línea de Pobreza y con valor de 0 en el Índice de Privación de Derechos Sociales.
- IV. No pobres: población con ingresos superiores a la Línea de Pobreza y con valor de 0 en el Índice de Privación de Derechos Sociales.

III. METODOLOGÍA SEGUIDA PARA LA OPERACIONALIZACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE DERECHO Y EL ESTABLECIMIENTO DE UMBRALES

Las dimensiones tomadas para dar cuenta de la privación de derechos económicos, sociales y culturales fueron cuatro: vivienda y servicios, educación, salud y derechos laborales y seguridad social.

A continuación se desarrollan cada una de las dimensiones. Las secciones siguen la siguiente estructura: en primer lugar se introduce la dimensión y se hace referencia al marco jurídico que la regula, seguido de ello se establece la operacionalización realizada y por último se presentan estimaciones estadísticas de la incidencia de la privación en la dimensión, desagregando la información por variables tales como rangos de edad, área geográfica y sexo. Para esto último, las fuentes de información utilizadas fueron los microdatos de las Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006 y la Encuesta Continua de Hogares 2011.

VIVIENDA Y SERVICIOS

El derecho a contar con una vivienda digna ha sido consagrado a través de distintos instrumentos legales. Pactos y acuerdos internacionales de Derechos Humanos han consagrado el derecho a la vivienda como uno de los derechos fundamentales. Dentro de éstos se destacan

el Artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En Uruguay, el Artículo 1 de la Ley 13.728: Plan Nacional de Viviendas, de diciembre de 1968, determina que: “Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada...”, siendo “...función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.” (Ley N° 13.728, 1968: 1).

En el Capítulo 2 de la Ley 13.728 se establecen las “Condiciones y tipos de vivienda”. Según el Artículo 17 de esta misma ley “Todas las viviendas que se construyan en el país deberán cumplir con el mínimo habitacional definido en el artículo siguiente” (Ley N° 13.728, 1968: 1). Es así que en el Artículo 18 se establecen las condiciones que definen el “mínimo habitacional”. Tomando como referencia las condiciones definidas en el Artículo 18 de la Ley 13.728 a continuación se operacionaliza la dimensión vivienda y se establecen los umbrales para establecer privación. Se considera que una persona está privada en la dimensión de vivienda y servicios, si al menos una de las condiciones establecidas como mínimo habitacional no se cumple.

A continuación se detalla la construcción del indicador:

Operacionalización de mínimos habitacionales según la Ley de Vivienda 13.728

Dimensión	Mínimo establecido por Ley	Operacionalización
Habitaciones	Se asigna un dormitorio por cada matrimonio; dormitorios separados por sexo, admitiendo hasta 2 personas por dormitorio si son mayores de 6 años y hasta 3 cuando son menores.	Se considera una vivienda privada cuando la razón de la cantidad de personas en el hogar sobre la cantidad de habitaciones destinadas a dormir es mayor a 2*.
Baños	Mínimo un cuarto de baño.	Se considera privada cuando la vivienda no tiene baño.
Ambientes adecuados	Ambientes adecuados para las funciones de cocina, comedor y estar diario.	Se considera una vivienda privada cuando la resta entre las habitaciones residenciales y las habitaciones para dormir es 0, con excepción de los hogares unipersonales.
Techos	Deberán asegurar la impermeabilidad y la aislación térmica mínima.	Se considera como privada la vivienda con techos livianos sin cielo raso, material de desecho y/o quincha (con excepción de los hogares del quinto quintil de ingresos).
Paredes	Deberán impedir la entrada de humedad, asegurar la aislación térmica mínima que fije la reglamentación, y presentar superficies interiores resistentes, sin fisuras y susceptibles de mantenimiento higiénico.	Se considera como privada a la vivienda con paredes de material liviano sin revestimiento, material de desecho o de adobe (con excepción de los hogares del quinto quintil de ingresos).

Dimensión	Mínimo establecido por Ley	Operacionalización
Pisos	Deberán ser suficientemente duros para soportar el uso sin desagregarse y admitir el lavado o el lustre.	Se considera como privada a la vivienda con pisos de contrapiso sin piso o tierra sin piso ni contrapiso.
Agua	Toda vivienda dispondrá de agua potable distribuida por cañerías hasta el cuarto de baño y la cocina.	Se considera como carente a la vivienda que no tenga llegada del agua por cañería dentro de la vivienda.
Origen del agua	Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de agua potable a distancia razonable, la instalación mencionada es obligatoria y exclusivamente conectada a la red pública.	Cuando la vivienda está ubicada en una localidad urbana se considera con carencia si el origen del agua no es de la red general. Para el caso de viviendas ubicadas en la ruralidad dispersa, se considera privada la vivienda donde el origen del agua no es de la red general ni de un pozo surgente protegido**.
Desagüe	Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y existe red pública de alcantarillado en el frente del predio, la instalación de la vivienda se conectará obligatoriamente a la red.	Se considera privada aquella vivienda que no tiene baño o, teniéndolo, no cuentan ni con saneamiento ni con fosa séptica.
Electricidad	Toda vivienda ubicada en un centro poblado, si existe red pública de energía eléctrica a distancia razonable, debe contar con una instalación de iluminación eléctrica conectada a la red pública.	Se considera privada a la vivienda ubicada en localidades urbanas que no tenga energía eléctrica y a la vivienda ubicada en el medio rural disperso que no tenga ni energía eléctrica ni cargador de batería.

* La medida de "hacinamiento" no es estrictamente lo que estipula la Ley, sino que es la posible a partir de los datos disponibles.

** En el año 2006 no se incluye la categoría Pozo surgente protegido. Por lo que se considera que una vivienda tiene carencia en el Origen del Agua si responde arroyo, río y otro.

Una vez operacionalizados los mínimos habitacionales se estima la incidencia de las diferentes privaciones en las viviendas de la población uruguaya por región y tramos de edad para los años 2006 y 2011. Como se dijo más arriba, se considera que una persona tiene carencia en vivienda si no alcanza al menos uno de los mínimos habitacionales establecidos. De acuerdo a esta definición, en el año 2006 el 41,8% de las personas habitaban viviendas con al menos una privación, valor que se reduce a 33,6% en 2011.

Cuadro 1
Porcentaje de personas con carencias en vivienda por región

Región	2006	2011
Montevideo	31,3%	25,4%
Interior, localidades de 5000 habitantes o más	47,4%	37,5%
Interior, localidades de menos de 5000 habitantes	46,6%	38,5%
Rural disperso	63,2%	48,3%
Total país	41,8%	33,6%

Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

En el área rural dispersa es donde se aprecian las situaciones de mayor desventaja, en 2011 el 48% de las personas residentes en el medio rural habitaban una vivienda con al menos una privación. Las personas residentes en el interior urbano del país presentan una incidencia del 38% en el indicador de carencia de la vivienda. Entre los años 2006 y 2011 se advierten mejoras en el indicador para las cuatro regiones, destacándose una reducción de 15 puntos porcentuales en la privación de vivienda en el medio rural.

Cuadro 2
Porcentaje de personas con privaciones en vivienda según sub dimensión por región

	2006					2011				
	Monte- video	> 5 mil	< 5 mil	Rural	Total	Monte- video	> 5 mil	< 5 mil	Rural	Total
Hacinamiento	19,6%	28,4%	25,5%	24,8%	24,4%	14,7%	22,7%	21,8%	16,7%	19
Baño	6,9%	12,6%	14,5%	30,4%	11,4%	4,9%	8,9%	9,3%	23,4%	8,5
Ambientes adecuados	12,9%	21,4%	22,4%	36,1%	19,0%	9,7%	13,7%	14,7%	24,9%	13,1
Pisos	5,1%	11,5%	9,1%	15,8%	9,0%	6,8%	11,2%	12,8%	17,6%	10
Techos	9,7%	15,5%	15,5%	19,0%	13,4%	7,5%	13,0%	11,3%	15,5%	10,9
Paredes	1,4%	2,1%	2,4%	4,5%	2,0%	0,7%	1,1%	1,8%	3,0%	1,2
Llegada del agua a la vivienda	2,7%	7,7%	11,4%	32,4%	7,5%	1,1%	3,2%	4,9%	19,3%	3,8
Origen del agua	0,5%	3,4%	4,7%	4,8%	2,4%	0,4%	1,6%	3,3%	10,4%	2
Desagüe	2,4	1,8	1,8	6,7	2,3	1,8	1,1	1	7,1	1,9
Electricidad	0,6%	1,0%	2,1%	11,5%	1,6%	0,2%	0,4%	1,1%	6,0%	0,8

Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

Las subdimensiones de vivienda y servicios que presentan los niveles más altos de carencia son hacinamiento y ambientes adecuados. Estas subdimensiones están a su vez asociadas entre sí, dando cuenta del espacio disponible en las viviendas. En ambas categorías se aprecia una disminución en la incidencia de la carencia entre los años 2006 y 2011. Por otra parte, se destacan mejoras en los indicadores de baño, acceso al agua por cañería dentro de la vivienda y electricidad. La disminución en la incidencia de estas categorías se aprecia especialmente en el área rural donde, si bien se encuentran las situaciones más críticas, la carencia en el acceso al agua se redujo en el 13% y el acceso a la electricidad mejoró en un 6%.

Cuadro 3
Porcentaje de personas con privación en vivienda por tramo de edad

Tramo de edad	2006	2011
0 a 17 años	58,5%	49,6%
18 a 29 años	45,1%	34,5%
30 a 64 años	36,2%	28,5%
65 años y más	21,8%	18,1%

Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

Al observar el indicador por tramos de edad, es destacable cómo la carencia en vivienda descende a medida que avanza la edad. Es decir, los menores de 18 años son los que se encuentran habitando en mayor proporción viviendas en peores condiciones. Se destaca a su vez un descenso en la carencia de vivienda en todos los tramos de edad entre los años 2006 y 2011.

EDUCACIÓN

Hasta 1967 la exigencia de escolaridad en nuestro país se restringía al acceso a primaria. A partir de la Reforma Constitucional promulgada ese año, la escolaridad obligatoria mínima es 6 años de primaria y 3 años de Educación Secundaria básica. En 1998 la Ley 17.015 promulga la obligatoriedad de la educación inicial para los niños de cinco años de edad. En 2007 la Ley 18.154 amplía la exigencia de obligatoriedad de la educación inicial para los niños de cuatro años de edad. Actualmente en Uruguay, de acuerdo con la Ley 18.437 de 2008: “Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior.”

Teniendo en cuenta esto, se construye un indicador que intenta reflejar el incumplimiento de la escolaridad obligatoria que estable-

ce la normativa vigente en el momento en que la persona está en edad escolar.

Cabe aclarar que el enfoque presentado no permite captar uno de los temas centrales en el análisis del sistema educativo como es el rezago³. Por ello, se trata de un indicador limitado como acercamiento a la dimensión educación, únicamente nos dice qué porcentaje de la población no culminó los estudios, según lo que se desprende de la norma como obligatorio en un momento del tiempo determinado. De esta manera, no intenta reflejar cambios en el sistema educativo que se estén procesando actualmente debido a que gran parte de la población ya egresó o se desvinculó del sistema. En este sentido, el nivel educativo promedio y por lo tanto la privación en esta dimensión, no varía prácticamente para la población mayor de 30 años de edad, sino para quienes se encuentran hoy estudiando.

Por otra parte, se encuentra una dificultad a la hora de establecer cuántos años de educación se corresponden con la culminación del nivel de educación media superior. De acuerdo con la Ley 18.437, la educación media superior incluye tres modalidades: educación general, educación tecnológica y formación técnica y profesional. La educación general y la educación tecnológica se corresponden con los bachilleratos generales y los bachilleratos tecnológicos respectivamente, que constan de tres años, mientras que la formación técnica y profesional puede ser de igual duración o inferior. Los cursos de duración menor a tres años que son considerados como pertenecientes al nivel “educación media superior” no aparecen especificados en el marco legal, de manera tal que nos permitiera asignar el nivel como completado para quienes realizaron cursos de duración menor a tres años. Por esta razón, el criterio seguido en este trabajo es el de tomar 12 años de educación finalizados como equivalentes al nivel de educación media superior completo. Dicha limitación se traduce en una subestimación del número de personas que completaron el nivel considerado obligatorio por la Ley 18.437 del año 2008⁴.

Una última consideración merece esta sección, el cambio normativo del año 2008 afecta las comparaciones que se realicen entre 2006

3 Desde un enfoque de derechos, el rezago no necesariamente debería considerarse una vulneración del derecho a la educación ya que el ejercicio efectivo del derecho asume la existencia de trayectorias educativas alternativas.

4 En consonancia con nuestro enfoque y según los expertos consultados, si la información disponible lo permitiera, las opciones de formación técnica y profesional que implican 12 años de escolarización deberían considerarse de todas formas como ejercicio efectivo del derecho y no como una vulneración.

y 2011. Esto llevó a que se elaboraran distintos escenarios para la estimación de carencias. El primer escenario no contempla los cambios normativos de 2008, sino que se mantiene la normativa vigente en 2006 para el año 2011. De este modo, se mide la vulnerabilidad de igual manera en 2006 y 2011.

De acuerdo con la normativa vigente para 2006 (que en este escenario se mantiene para 2011), existe privación en la dimensión si la persona tiene 5 años de edad o más, no asiste al sistema educativo formal y cumple una de las siguientes condiciones:

- Nació después de 1961, y no completó educación media básica (9 años de educación).
- Nació antes de 1962 y no tiene primaria completa.

El segundo escenario contempla los cambios en la normativa que rigen para el año 2011, es decir, para el año 2006 se toma el criterio anterior mientras que para 2011 se considera privación en la dimensión si la persona tiene 4 años o más, no asiste al sistema educativo formal y cumple una de las siguientes condiciones:

- Nació después de 1994 y no completó educación media superior (12 años de educación).
- Nació antes de 1995 y después de 1961, no completó educación media básica (9 años de educación).
- Nació antes de 1962, y no tiene primaria completa.

Como puede observarse en el gráfico (ver gráfico 1 en página siguiente), los cambios en el nivel de privaciones en educación en la última década no son muy significativos; ya sea que se tomó o no el cambio normativo, aproximadamente el 23% de la población uruguaya presenta carencias en la dimensión de educación.

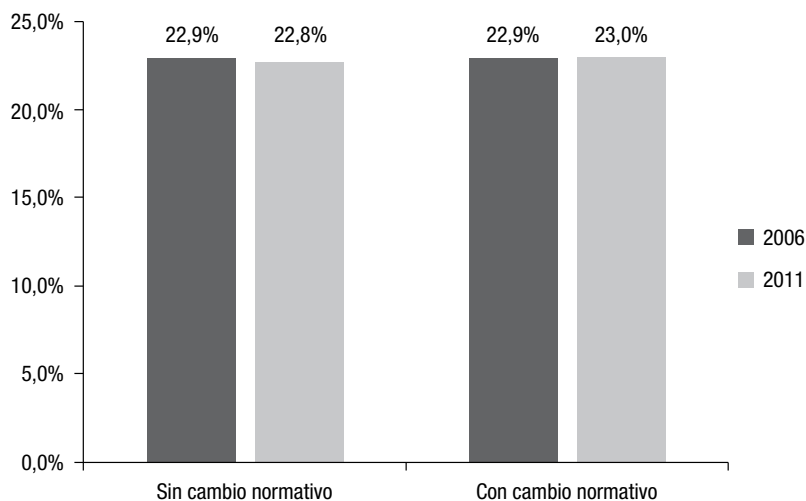
Se hace pertinente analizar el indicador según tramos de edad. Los grupos etarios se construyen teniendo en cuenta los umbrales utilizados para las diferentes cohortes: entre 5 y 16 años, de 17 a 44 años y 45 años y más.

Se observa en el gráfico 2 que la primera cohorte presenta un nivel de privación bajo, en torno al 5% en promedio. El grupo de 17 a 44 años es el que se encuentra peor, más de un 30% presenta privaciones en el indicador. Por último el indicador para el grupo de los mayores de 44 años experimenta una considerable mejora, la cual se evidencia en el aumento del promedio de los años de educación completados. El origen de este aumento se encuentra en el recambio generacional ya

que las personas de mayor edad tienen, en promedio, un nivel educativo más bajo que los más jóvenes.

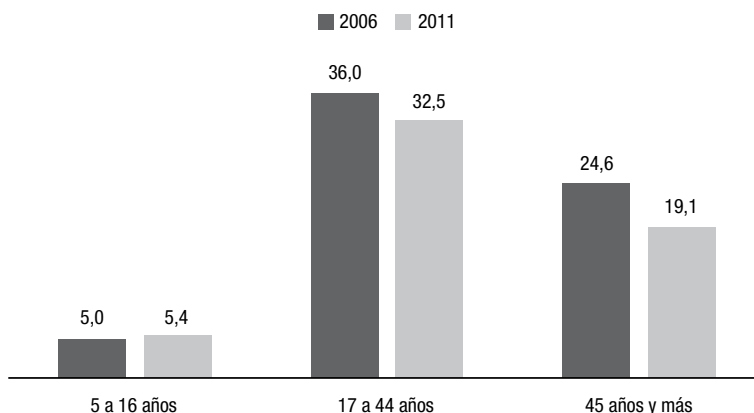
A continuación se realiza el análisis de la dimensión por regiones y sexo. Como vimos anteriormente, para el segundo escenario la privación en educación tiene una incidencia del 22,9% y 23% respectivamente, es decir a nivel agregado no hay variación en este período. Si observamos por región, tampoco se observan variaciones importantes en el período 2006-2011 aunque sí hay una diferencia significativa en el comportamiento entre las regiones consideradas. La mayor incidencia de la privación tiene lugar en la ruralidad dispersa —38,7% en 2011—, mientras que donde se observa menor nivel de carencia en educación es en la capital del país, con 16,1%.

Gráfico 1
Porcentaje de personas con privación en educación



Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

Gráfico 2
 Porcentaje de personas con privación en educación por tramos de edad
 (sin contemplar cambios en la normativa⁵)



Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

Cuadro 4
 Porcentaje de personas con privación en educación por región

Región	2006	2011
Montevideo	17,0%	16,1%
Interior, localidades de 5000 hab. o más	24,4%	24,7%
Interior, localidades de menos de 5000 hab.	33,5%	35,3%
Rural disperso	38,5%	38,7%

Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

En lo que respecta al sexo, el indicador presenta mayor carencia en educación para los hombres en ambos años, manteniendo un nivel estable.

⁵ Consideramos que el grupo 1 y 2 presentan carencias si no asisten y no completaron el primer ciclo de enseñanza media, mientras que para el tercer grupo la obligatoriedad se cuenta hasta el nivel de primaria completa.

Cuadro 5
 Porcentaje de personas con privación en educación por sexo

Sexo	2006	2011
Hombre	24,2%	24,8%
Mujer	21,8%	21,3%

Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

DERECHOS LABORALES Y A LA SEGURIDAD SOCIAL

El derecho al trabajo se identifica como pilar fundamental del desarrollo pleno de las personas. En el PIDECS, se asocia el derecho al trabajo también como medio para conseguir el bienestar económico, aunque igualmente es valorado en el plano de las libertades personales de elección de vida. A medida que los DESC se desarrollaron, las normas laborales empezaron a realizar un abordaje conceptual del trabajo más complejo, otorgándolo también como una dimensión relevante en la satisfacción plena de los individuos. Para el caso de los Estados Americanos, la carta de la OEA atribuye la característica de ser un pilar de la dignidad humana (Carta de la OEA en IIDH, 2008). En Uruguay la primera consagración como tales se da en 1934; derechos del trabajo básicos: limitación de la jornada, licencia, descanso semanal; y derechos del trabajo colectivos: derecho a la huelga, libertad sindical y negociación colectiva; además de la cobertura de seguros sociales para trabajadores y patronos.

A medida que se consagraban los derechos laborales, se declaran los derechos a la seguridad social, en Uruguay nacen estrictamente asociados al ámbito laboral, bajo el esquema de seguros sociales. Los llamados seguros sociales mínimos son los seguros por invalidez, sobrevivencia y vejez. Estos se efectivizan al momento que culmina la vinculación de la persona con el mundo del trabajo. Los derechos en la seguridad social también comprenden derechos en el trabajo, en casos de accidentes de trabajo o de enfermedades profesionales y licencias retribuidas por enfermedad, maternidad y paternidad.

La cobertura de Seguridad Social en Uruguay, así como en la mayoría de los países donde se consagraron derechos en este ámbito, nació atada a las relaciones laborales “clásicas” de principios y mediados de siglo pasado. Estas se caracterizaban por la existencia de dependencia jurídica y económica del trabajador hacia una persona jurídica que lo contrata, es decir bajo la modalidad de trabajo dependiente. Desde el punto de vista de la Seguridad Social, el sistema nació plenamente contributivo.

Sin embargo, desde 1957, la Ley 11.380 entiende que toda persona que realice actividades lícitas remuneradas debe estar cubierta por

la seguridad social, por lo que el esquema jurídico desde entonces se amplió hacia los trabajadores autónomos. Los esquemas de cobertura han acompañado esta realidad, sobre todo desde los últimos años, con la creación de diversos instrumentos que tienden a promover una mayor adscripción al sistema por parte de estos trabajadores.

Esta breve reseña intenta mostrar las dificultades propias de operacionalización de la dimensión, y la necesidad de profundizar conceptualmente en la temática para lograr la consistencia necesaria con el marco jurídico vigente. Las interrelaciones conceptuales, así como la existencia de relaciones concretas en la cobertura de estos distintos derechos, son profundas. Sobre todo, existe una relación importante: los derechos del trabajo muchas veces se efectivizan cuando los derechos de seguridad social se garantizan mediante la formalización legal de las relaciones laborales, porque la existencia de un contralor del Estado permite la fiscalización de estas relaciones, en el caso uruguayo a través del Banco de Previsión Social.

En este trabajo se utiliza la definición amplia de Seguridad Social; entendida como la cobertura de Seguridad Social a través del aporte a alguna de las cajas de jubilaciones existentes en el país. Además de los argumentos mencionados, ésta elección se funda en que —por un lado— en sentido práctico las investigaciones sobre pobreza y vulnerabilidad han demostrado que los trabajadores que no se encuentran formalizados habitualmente se encuentran en situaciones de vulnerabilidad extrema. Por otro lado, como ya fue mencionado, los derechos de la seguridad social poseen un universo mayor a garantizar. En este sentido es que se adopta una definición amplia de ésta, definida como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo. La exclusión de los mecanismos sociales de protección vulnera la capacidad de los individuos para enfrentar contingencias fuera de su control que pueden disminuir de modo significativo su nivel de vida y el de sus familias (CEPAL, 2006).

En Uruguay se han desarrollado y se están desarrollando reformas políticas que van más allá del acceso a la seguridad social contributiva⁶. Principalmente, la incorporación de diversos colectivos al Sistema Nacional Integrado Salud de (SNIS) a través del seguro de salud mediante el vínculo familiar con personas que poseen cobertura directa a la seguridad social, ha generado una situación de cober-

6 Ver documento De la emergencia a la equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009) (Uruguay Social, 2009).

tura parcial de colectivos que antes no se encontraban cubiertos de ninguna manera. También la creación de las Asignaciones Familiares no contributivas, permiten pensar en un esquema de cobertura social diferente al contributivo, que permite, en parte, garantizar derechos asociados a la seguridad social.

Tomando en consideración esto último, se propone elaborar el indicador de carencia de derechos en seguridad social según muestra el siguiente cuadro:

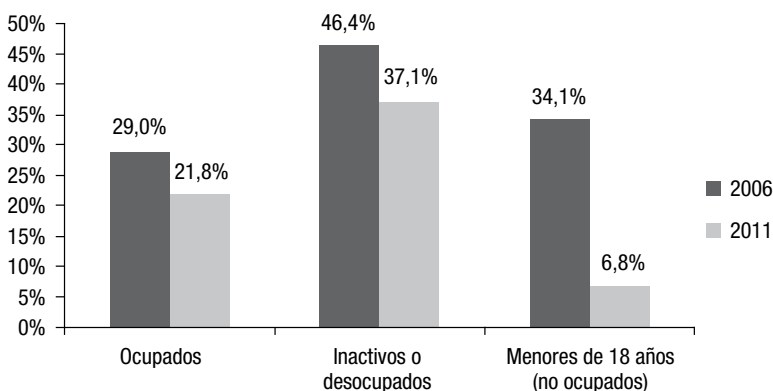
Cobertura de Seguridad Social directa	Cobertura de Seguridad Social indirecta
Esquema de seguridad social laboral clásico (trabajadores formales, jubilados y pensionistas). Menores beneficiarios de las asignaciones familiares.	Población inactiva que recibe un beneficio directo producto de la adscripción a la seguridad social de otra persona. En concreto, la cobertura mutual. 2006: Se incluye a los inactivos cubiertos por D.I.S.S.E o por alguna caja previsional que principalmente logran la cobertura a través de la formalidad e inscripción a esta caja por parte de un trabajador formal. 2011: Se incluye a aquellas personas que tienen derechos vigentes de salud: en el MSP o en el hospital militar o policial a través del FONASA, en I.A.M.C o en seguros privados a través del FONASA o a través de una caja de auxilios, en área de salud del BPS.

Como principal resultado se desprende una fuerte caída en la privación en la seguridad social, aspecto asociado a las reformas en las que se ha encaminado el Estado uruguayo en el último quinquenio. Mientras en 2006 existían un 35,6% de personas privadas, en 2011 este valor se reduce a 21,9%. Para analizar esta disminución, se separa a la población en tres categorías: ocupados, inactivos o desocupados y menores de 18 años no ocupados. La pertinencia de estas categorías está dada por el hecho que cada uno de estos colectivos tendrían formas particulares de integrarse a la seguridad social: los ocupados a través de contribución, los inactivos y desocupados a través de seguros, pensiones o jubilaciones y los menores de 18 años integrados en la medida que los mayores del hogar lo estén.

Como se puede observar en el gráfico 3, la disminución de privaciones en seguridad social se dio en las tres poblaciones especificadas. Sin embargo, la mayor disminución se da en los menores de 18 años. La reforma de la salud y las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, ha permitido la cobertura del derecho en menores e inactivos. Para un país con niveles altos y estructurales de informalidad, también es importante la reducción de la carencia en la población ocupada. Además de la política laboral, que ha generado

fuertes incentivos por parte de los trabajadores a buscar relaciones laborales formales, existe evidencia de que los derechos de cobertura del SNIS a familiares de los trabajadores está teniendo impactos en la cobertura de la seguridad social de los ocupados (Bérgolo y Cruces, 2011).

Gráfico 3
Porcentaje de personas con privación en seguridad social por condición de actividad

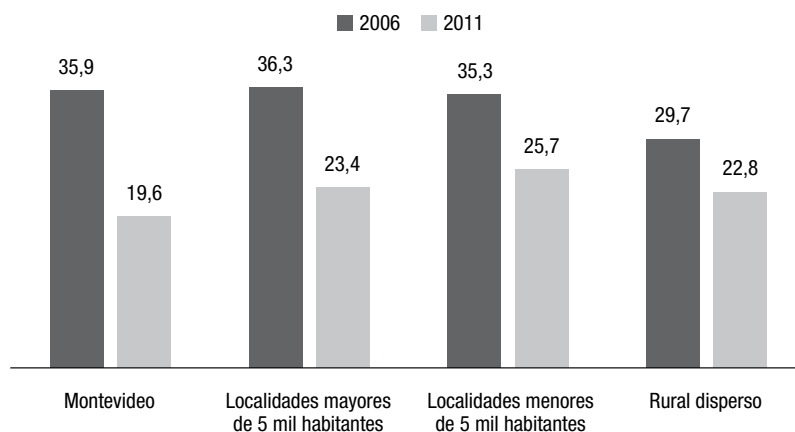


Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

Analizando por regiones, podemos observar que la privación en los derechos a la seguridad social se ha modificado diferencialmente. Mientras en 2006 para la población urbana, el porcentaje de población vulnerada era similar en cada una de las regiones, en 2011 existen diferencias significativas. En Montevideo, la población vulnerada disminuyó en mayor medida que en todas las demás regiones, siendo la región con menos población carenciada (20%). En población residente en la ruralidad dispersa también ha habido una disminución, aunque ésta fue menor que en las demás regiones.

Las privaciones en seguridad social presentan diferencias según sexo, entre 2006 y 2011 se han registrado mejoras tanto en hombres como mujeres, sin embargo estas últimas continúan presentando niveles más altos de privación.

Gráfico 4
Porcentaje de personas con privación en seguridad social por región



Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

Cuadro 6
Porcentaje de personas con privación en seguridad social por sexo

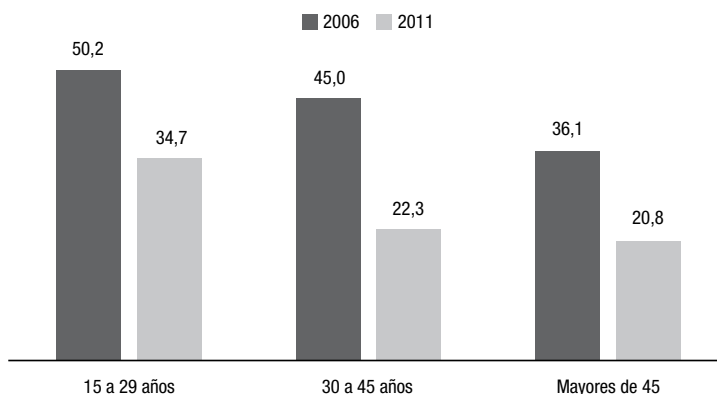
Sexo	2006	2011
Hombre	31,6%	19,3%
Mujer	39,2%	24,4%

Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

Por último, se hace un análisis por tramos de edad para los ocupados. Los antecedentes revelan una marcada disparidad en el acceso al empleo por parte de las personas jóvenes (Perazzo, 2012). Por las características de esta discriminación, es probable que las personas que se encuentran en el primer tramo etario con empleo lo hagan en condiciones más desfavorables, y con menos posibilidades de ejercer plenamente sus derechos laborales y a la seguridad social (UNDP, 2009).

Como se puede ver en el gráfico 5, las diferencias por tramos de edad para los ocupados siguen el patrón comentado más arriba. Las personas jóvenes son los que ven más vulnerado su derecho a la seguridad social. Además, en estos 5 años la reducción en las carencias fue mayor para los otros tramos de edad, lo que hizo ampliar la brecha generacional entre los ocupados en la vulneración de derechos de seguridad social.

Gráfico 5
 Porcentaje de personas ocupadas con privación en seguridad social por tramo de edad 2006-2011



Fuente: cálculos propios en base a la ENHA 2006 y ECH 2011.

SALUD

El reconocimiento del derecho a la salud de todas las personas ha sido planteado tanto en la normativa internacional como en la regional y nacional. En lo que refiere a la primera, se puede destacar la Constitución de la Organización Mundial de la Salud de 1946, en dónde por primera vez se consagra el derecho a la salud, entendido como el derecho al “goce del grado máximo de salud que se pueda lograr”⁷. Esto se retoma en la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo Artículo 25 reconoce expresamente el derecho a la salud como derecho humano⁸, y en el Artículo 12 del PIDESC⁹, el cual junto con la

7 Constitución de la OMS, página 1: “El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”.

8 Primer párrafo del Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

9 Artículo 12 del PIDESC: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a

observación general del derecho a la salud establece en forma detallada la interpretación del mismo, así como las acciones que deben adoptar los Estados para asegurar su efectividad¹⁰.

En esta línea, el derecho a la salud no debe entenderse como el derecho a estar sano ni como la obligación del Estado a garantizar la buena salud y brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano¹¹, sino como el derecho a contar con las condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud. De esto se desprende el derecho a “un sistema de protección de salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.”¹²

El contenido del derecho a la salud se traduce en la presencia de cuatro elementos básicos en las políticas públicas de salud, a partir de los cuales se puede evaluar el respeto a este derecho:

- Disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios de salud.
- Accesibilidad a los mismos sin discriminación alguna dentro de la jurisdicción del Estado, lo cual implica la no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica (equidad) y acceso a la información.
- Aceptabilidad desde el punto de vista cultural y de la ética médica.
- Calidad.

Sin embargo, cabe destacar que la interpretación del derecho a la salud no se limita al derecho a la atención en salud, sino que abarca también “los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones re-

fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas. d) La creación de condiciones que aseguren asistencia y servicio médico a todos, en caso de enfermedad”.

10 La Observación General 14 fue adoptada en 2000 por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encargado de supervisar la aplicación del PIDESC.

11 Párrafos 8 y 9 de la Observación General 14.

12 Fragmento extraído del párrafo 8 de la Observación General 14.

lacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.” (Observación General 14).

En lo que refiere a la normativa nacional, se destaca la Ley 18.211¹³ de creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y del Seguro Nacional de Salud, que se encuentra en línea con la concepción de salud como derecho humano efectivizado por el Estado. En la misma se plantea que “dicho sistema asegurará el acceso a servicios integrales de salud a todos los habitantes residentes en el país” (Ley 18.211, 2008: Párrafo 2 del Artículo 2), teniendo entre sus objetivos la universalidad en la cobertura, la equidad en la financiación y la igualdad de atención independientemente de la capacidad de pago de los usuarios, entre otros (MSP, 2008).

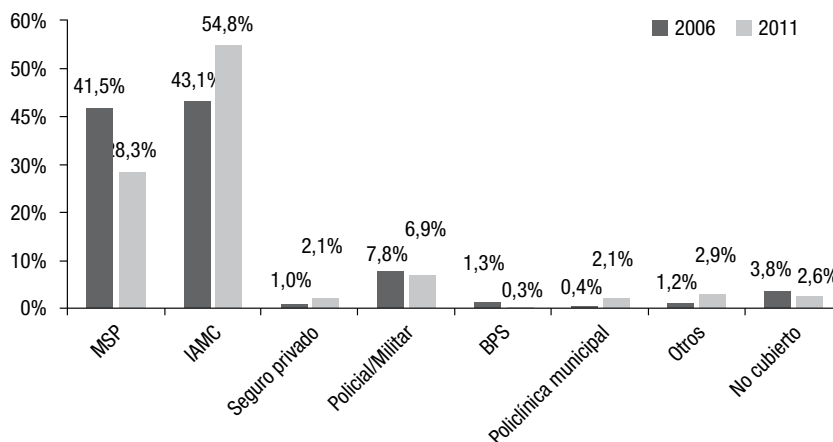
A partir de lo expuesto, el derecho a la salud se operacionaliza teniendo en cuenta la cobertura de atención en salud, midiendo ésta a través de los derechos vigentes que tienen las personas en instituciones de asistencia a la salud, que es la información a la que se puede acceder mediante la Encuesta Continua de Hogares. El indicador que resume la efectividad del derecho a la salud es el porcentaje de personas con derechos de atención vigentes. En el cuadro siguiente se detalla la construcción del indicador:

Derechos vigentes de atención en salud en las siguientes instituciones de asistencia médica: Ministerio de Salud Pública y Hospital de Clínicas Institución de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) Seguro privado médico de cobertura total Hospital Policial u Hospital Militar Área de salud del BPS Policlínica municipal Otros	Sin privaciones en el derecho a la salud
Sin derechos vigentes instituciones de asistencia médica	Con privaciones en el derecho a la salud

La carencia en salud en nuestro país, a partir de la medición presentada, muestra niveles bajos para los dos años considerados (3,8% de la población en 2006 y un 2,6% en 2011), lo cual representa una caída de 1,2 puntos porcentuales, posiblemente consecuencia de la reforma de salud emprendida en 2007. Los mayores cambios se evidencian en el tipo de institución en el cual se tiene vigente el derecho a la atención, siendo que aumenta el porcentaje de personas con derecho vigente en Instituciones de Atención Médica Colectivas y disminuye el porcentaje de personas con derecho vigente en la Salud Pública.

13 La Ley 18.211 se encuentra vigente desde 1° de enero de 2008.

Gráfico 6
Distribución de las personas según cobertura de salud



Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011.

Al considerar el derecho a la salud según región, se observan diferencias en la privación del mismo aunque no de gran magnitud. En 2006 Montevideo presenta la peor situación relativa, con un 4,5% de sus habitantes sin cobertura de salud, seguido por las localidades de más de 5000 habitantes y rural disperso, y por último, las localidades de menos de 5000 habitantes. En 2011 estas diferencias entre regiones disminuyen, siendo que Montevideo se equipara a la situación de las localidades de menos de 5000 habitantes y rural disperso, 2,7% y 2,6% respectivamente, mientras que las localidades de menos de 5000 habitantes mantienen su posicionamiento como la región con menor nivel de privaciones en esta dimensión (1,9% de sus habitantes sin cobertura).

Cuadro 7
Porcentaje de personas con privación en salud por región

Región	2006	2011
Montevideo	4,5%	2,7%
Interior, localidades de 5000 habitantes o más	3,5%	2,6%
Interior, localidades de menos de 5000 habitantes	2,6%	1,9%
Rural disperso	3,4%	2,6%
Total país	3,8%	2,6%

Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011.

Por otra parte, también se observan diferencias en el acceso a la salud según sexo, para los dos años considerados las privaciones en esta dimensión son mayores en la población masculina en comparación con la femenina.

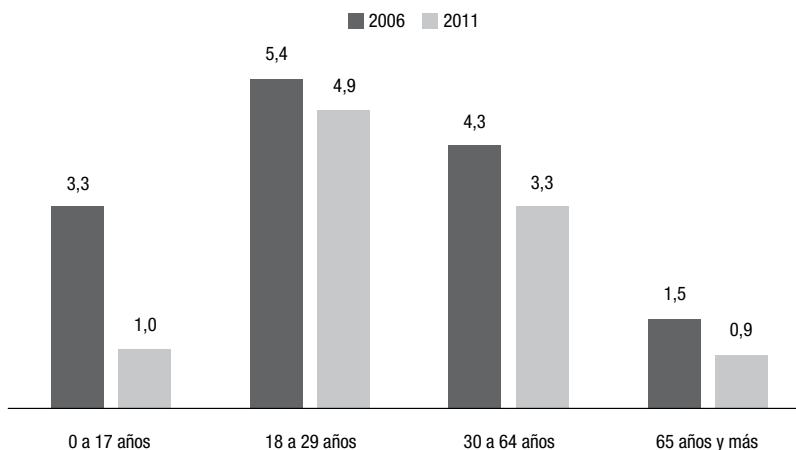
Cuadro 8
Porcentaje de personas con privación en salud por sexo

Carencia en salud por sexo		
Sexo	2006	2011
Hombre	4,4%	3,2%
Mujer	3,3%	2,1%

Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011.

A su vez, la edad de las personas se muestra como otra variable que discrimina diferentes situaciones en lo que refiere a la dimensión considerada. Tanto para 2006 como para 2011, las personas entre 18 y 29 años presentan un mayor nivel de privaciones, mientras que la población de menores de 18 años y la de 65 años o más muestran los menores niveles de privación. Asimismo, la población de menores de 18 años es la que experimenta una mejora de mayor magnitud, con 3,3% de personas sin cobertura en 2006 frente a un 1,0% en 2011, lo que implica una caída de más del 50%.

Gráfico 7
Porcentaje de personas con privación en salud por tramo de edad



Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011.

A pesar de que el indicador presentado busca medir la efectividad del derecho a la salud, el mismo presenta varias limitaciones. En primer lugar, al considerar únicamente el derecho a la atención en salud, no evalúa los factores determinantes de la misma, por lo que debe interpretarse conjuntamente con otros indicadores, tales como el de vivienda y alimentación. En segundo lugar, se valora la disponibilidad de servicios de salud y ciertos aspectos de su accesibilidad, pero no se considera la aceptabilidad y calidad de los mismos, generándose una brecha entre el derecho vigente que tiene una persona en una institución médica y el derecho a la atención en salud según los estándares establecidos por la observación general 14 al PIDESC. Si bien, a partir de la Reforma de la Salud, el derecho a la salud en nuestro país es universal y la cobertura tendería a ser del 100%, sería interesante contar con información que refleje, más allá del derecho vigente, el acceso efectivo a la salud. Por último, es necesario aclarar que en la construcción del indicador la categoría residual “Otros” se conforma de situaciones muy diversas, siendo que no todas implican la cobertura total de atención en salud.¹⁴

IV. ESTIMACIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN EL URUGUAY A PARTIR DE LA ADAPTACIÓN DE LA METODOLOGÍA CONEVAL

A continuación se presentan los resultados de la adaptación de la metodología CONEVAL para Uruguay. En primer lugar se muestra de modo sintético las estimaciones obtenidas de la aplicación del Índice de Privación, para luego combinar el Índice con las mediciones de pobreza por ingreso y estimar la incidencia de la pobreza multidimensional y los dos tipos de vulnerabilidad, vulnerabilidad por carencias sociales y vulnerabilidad por ingresos.

Al considerar la evolución del Índice de Privación, se observa que en 2006 el 31% de la población no presenta ninguna carencia, mientras que en 2011 este valor mejora considerablemente pasando al 44%. Quienes presentan al menos una dimensión vulnerada disminuyen en todas las categorías dentro del período considerado: aquellas personas con una carencia pasan de 41% a 35%, con dos de 20% a 14,8% y con 3 o más de 9% a 6% del total de la población.

14 Por ejemplo, poseer únicamente derechos de atención en instituciones de emergencia móvil podría considerarse como una privación en el derecho a la salud, y sin embargo existen personas en esta situación consideradas dentro la categoría “Otros”. La correcta clasificación de las personas identificadas en dicha categoría implicaría una recodificación de la variable, lo cual se pretende realizar a futuro como parte del perfeccionamiento de esta línea de trabajo.

Cuadro 9
Porcentaje de personas por cantidad de dimensiones con derechos vulnerados, 2006 y 2011

Cantidad de carencias	2006	2011
0	30,7%	43,8%
1	40,7%	35,2%
2	20,2%	14,8%
3	7,8%	5,7%
4	0,6%	0,4%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011.

Respecto a la medición multidimensional de la pobreza, se destaca el aumento de los no pobres dentro del período pasando de 27% a 42%, y la caída de los pobres multidimensionales de 29% a 12%. Los vulnerables por carencias sociales pasan de 40% a 44% y los vulnerables por ingresos del 3% al 1%, dando cuenta así que casi la totalidad de personas integrantes de hogares bajo la línea de pobreza presentan a su vez al menos una carencia social.

Estimación de la pobreza multidimensional

Vulnerables por carencias sociales 2006=40,1%/1,23 millones 2011=43,9 %/1,48 millones	Población no pobre y no vulnerable 2006=27,3%/837 mil 2011=42,4%/1,43 millones
Línea de pobreza	
Pobres Multidimensionales 2006=29.2%/896 mil 2011=12.2%/412 mil	Vulnerables por ingresos 2006=3,4%/105 mil 2011=1,4%/48mil

4

3

2

1

A continuación se presenta la evolución del Índice de Privación y la estimación de Pobreza Multidimensional según regiones.

Si se analiza el Índice de Privación, Montevideo se encuentra en mejor posición con respecto al resto de las regiones en los dos años seleccionados, mientras que la región rural es la que presenta los niveles más altos de privación. En el 2006 el 83% de las personas residentes en el medio rural presenta al menos una carencia. En las localidades del interior mayores a 5 mil habitantes el 73% de las personas tiene una o más privaciones, mientras en las localidades del interior

menores a 5 mil habitantes el Índice toma valores mayores a 0 para el 76% de las personas.

En el 2011 los valores mejoran para todas las regiones. En la ruralidad el porcentaje de personas con al menos una carencia pasa a 72% acercándose a los valores registrados en las localidades menores de 5 mil habitantes y siendo la región que experimenta la mejora más sustantiva. Por otra parte, en las localidades mayores de 5 mil habitantes el 40% de las personas presenta valor 0 en el Índice de Privación.

Cuadro 10

Porcentaje de personas por cantidad de dimensiones con derechos vulnerados según región, 2006

Región	0	1	2	3	4	Total
Montevideo	38,7%	39,0%	15,9%	5,8%	0,6%	100,0%
Interior, localidades de 5000 habitantes o más	26,5%	42,2%	22,1%	8,6%	0,5%	100,0%
Interior, localidades de menos de 5000 habitantes	24,2%	41,3%	23,9%	10,2%	0,5%	100,0%
Rural disperso	17,2%	40,3%	29,4%	12,1%	0,9%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006

Cuadro 11

Porcentaje de personas por cantidad de dimensiones con derechos vulnerados según región, 2011

Región	0	1	2	3	4	Total
Montevideo	53,9%	31,3%	10,4%	3,9%	0,4%	100,00%
Interior, localidades de 5000 habitantes o más	39,5%	37,3%	16,3%	6,4%	0,4%	100,00%
Interior, localidades de menos de 5000 habitantes	30,6%	41,7%	20,2%	7,3%	0,2%	100,00%
Rural disperso	28,0%	38,3%	23,3%	9,6%	0,8%	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

En lo que refiere a la pobreza multidimensional, para todas las regiones el porcentaje de no pobres aumenta significativamente, sumado a una disminución de los pobres multidimensionales en el período considerado. Sin embargo, la incidencia de la vulnerabilidad por carencias evidencia un comportamiento diferente según región. Mientras para Montevideo la vulnerabilidad se mantiene estable, en el resto del país se verifica un aumento de los vulnerables por carencias. Esto se explica por un incremento en los ingresos de los hogares del interior del país, el cual no es acompañado por una disminución de igual magnitud en el Índice de Privación, de esta forma la reducción de la categoría pobre multidimensional genera por un lado un aumento en la población no pobre y por otro un incremento en la vulnerabilidad por carencias.

Cuadro 12
Porcentaje de personas por pobreza multidimensional según región, 2006

	No pobre	Pobres multi-dimensionales	Vulnerables por carencias	Vulnerables por ingresos	Total
Montevideo	34,4%	28,7%	32,7%	4,3%	100,0%
Interior, localidades de 5000 habitantes o más	23,9%	29,9%	43,5%	2,7%	100,0%
Interior, localidades de menos de 5000 habitantes	18,6%	37,1%	38,8%	5,6%	100,0%
Rural disperso	16,1%	19,7%	63,1%	1,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011

Cuadro 13
Porcentaje de personas por pobreza multidimensional según región, 2011

	No pobre	Pobres multi-dimensionales	Vulnerables por carencias	Vulnerables por ingresos	Total
Montevideo	51,6%	14,5%	31,6%	2,3%	100,0%
Interior, localidades de 5000 habitantes o más	38,6%	11,2%	49,2%	0,9%	100,0%
Interior, localidades de menos de 5000 habitantes	28,9%	14,6%	54,9%	1,6%	100,0%
Rural disperso	27,9%	5,9%	66,2%	0,1%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011.

Al considerar el Índice de Privación por tramos de edad se destaca un aumento en el porcentaje de personas sin privaciones para todas las cohortes. El grupo de menores de 18 años sin carencias presenta una mejora de 24 puntos porcentuales, mientras que en el siguiente grupo, 18 a 29 años, aumenta el porcentaje de aquellos sin carencias en casi 15 puntos porcentuales. En los mayores de 29 años, si bien se aprecia un aumento en el porcentaje de personas sin carencias, éste no supera en ninguna de las cohortes los 8 puntos porcentuales. A su vez, todos los tramos etarios muestran una variación porcentual negativa en la incidencia de 1, 2 y 3 carencias.

En 2006 se evidencia una asociación positiva entre la edad y el Índice de Privación, disminuyendo el valor del Índice a medida que se avanza en las cohortes. En 2011 ésta situación varía, los menores de 18 muestran la evolución más favorable del período pasando a tener un 44% sin carencias, valor idéntico al mostrado por las personas de entre 30 y 64 años. Sin embargo, estos últimos se encuentran en una situación de desventaja mostrando valores más altos en 2 o más carencias. El tramo entre 18 y 29 años es el que presenta peor desempe-

ño en 2011, con un 65% de jóvenes con al menos una carencia, de los cuales la mitad presenta 2 o más carencias.

Cuadro 14

Porcentaje de personas por cantidad de dimensiones con derechos vulnerados según tramo etario, 2006

Región	0	1	2	3	4	Total
Menores de 18 años	19,7%	61,1%	16,5%	2,6%	0,1%	100,0%
Entre 18 y 29 años	21,3%	35,2%	26,8%	15,6%	1,2%	100,0%
Entre 30 y 64 años	36,2%	30,3%	22,2%	10,5%	0,8%	100,0%
65 años y más	47,1%	36,4%	14,4%	1,8%	0,2%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011.

Cuadro 15

Porcentaje de personas por cantidad de dimensiones con derechos vulnerados según tramo etario, 2011

Región	0	1	2	3	4	Total
Menores de 18 años	43,7%	48,2%	6,7%	1,4%	0,1%	100,0%
Entre 18 y 29 años	35,1%	32,8%	20,6%	10,6%	0,9%	100,0%
Entre 30 y 64 años	43,9%	28,9%	18,6%	7,9%	0,6%	100,0%
65 años y más	54,6%	33,3%	11,0%	1,0%	0,1%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011.

La pobreza multidimensional muestra una evolución favorable para todas las cohortes de edad. El porcentaje de no pobres aumentan en 27 puntos porcentuales para los menores de 18 y en 15 para los jóvenes de entre 18 y 29. Si bien en menor proporción, también se destaca el aumento de los no pobres en los restantes grupos.

La pobreza multidimensional se reduce en todos los grupos de edad, vinculado esto a un aumento en los ingresos de los hogares y una disminución en el Índice de Privación. Sin embargo, como ya se señaló, la reducción en éste no es de igual magnitud que el aumento de los ingresos, lo que lleva a un aumento en la categoría Vulnerables por Carencias, es decir hogares que teniendo ingresos sobre la línea de pobreza, tienen al menos una carencia social. Con respecto a la Vulnerabilidad por Carencias, vale subrayar que si bien toma valores altos en todas las cohortes, la influencia en el grupo de edad de entre 18 y 29 años es, en los dos años analizados, es la más elevada, alcanzando en 2011 al 53% de los jóvenes.

Estos resultados contrastan con los que habitualmente se presentan en los estudios de pobreza por ingresos en el Uruguay, donde históricamente son las cohortes de edad más jóvenes las que se ven

sobrerrepresentadas en los niveles de pobreza (INE, 2012). Puede suponerse que este cambio está dado por la adquisición de derechos en los menores, tales como la seguridad social o el acceso a la salud, por vía de los padres o adultos responsables. En los jóvenes, una vez que comienzan a experimentar ciertos hitos asociados a su transición a la adultez, como la conformación de un hogar propio o el ingreso al mercado de trabajo, la cobertura de salud o la cotización en la seguridad social pasan a estar sujetas a sus situaciones particulares.

Por último, los vulnerables por ingresos en los dos años de referencia tiene valores bajos, a pesar de estos se aprecia una sobrerrepresentación en esta categoría en los menores de edad. Nuevamente es importante destacar que gran parte de los hogares que presentan ingresos por debajo de la línea de pobreza cuentan a su vez con un valor mayor o igual a 1 en el Índice de Privación de los Hogares, lo que los convierte en pobres multidimensionales.

Cuadro 16

Porcentaje de personas por pobreza multidimensional según tramos de edad, 2006

	No pobre	Pobres multi-dimensionales	Vulnerables por carencias	Vulnerables por ingresos	Total
Menores de 18 años	12,7%	43,7%	36,6%	6,9%	100,0%
Entre 18 y 29 años	19,9%	31,8%	46,9%	1,4%	100,0%
Entre 30 y 64 años	34,1%	24,7%	39,1%	2,1%	100,0%
65 años y más	44,5%	11,3%	41,6%	2,6%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011.

Cuadro 17

Porcentaje de personas por pobreza multidimensional según tramos de edad, 2011

	No pobre	Pobres multi-dimensionales	Vulnerables por carencias	Vulnerables por ingresos	Total
Menores de 18 años	40,0%	20,9%	35,4%	3,7%	100,0%
Entre 18 y 29 años	34,6%	12,2%	52,7%	0,5%	100,0%
Entre 30 y 64 años	43,3%	9,8%	46,3%	0,6%	100,0%
65 años y más	53,8%	3,5%	41,9%	0,8%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a ENHA 2006 y ECH 2011.

CONSIDERACIONES FINALES

En el desarrollo del trabajo se buscó por un lado realizar una contribución a la comprensión de los procesos de vulnerabilidad social y pobreza que experimenta el Uruguay, dando lugar al análisis de dimensiones que no siempre han sido contempladas a la hora de estu-

diar estos fenómenos. Al mismo tiempo, se pretendió aportar insumos para la discusión sobre el desarrollo de metodologías de medición de la pobreza multidimensional, valiéndose para esto de la adaptación y aplicación de la metodología del CONEVAL. En tercer y último lugar, se considera que el esfuerzo realizado en la operacionalización y estimación estadística de carencias en derechos puede ser de utilidad para la discusión de indicadores de resultado de cara al monitoreo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Uruguay.

Es importante subrayar que la metodología aplicada buscó ser simplemente un ejercicio de medición y no refleja en ningún caso una medida oficial de pobreza.

Dentro de los resultados obtenidos se destaca en primer lugar una evolución favorable de todas las dimensiones de carencias sociales en el período analizado, que acompañaron el descenso de la pobreza medida por ingresos. La elaboración del Índice de Privación, como resultado de la sumatoria simple de las 4 dimensiones de carencias, refleja una disminución en las privaciones sociales. La desagregación de la información según área geográfica y tramos de edad confirma que esta evolución favorable del Índice de Privación se da en todas las regiones y para todos los grupos etarios.

La combinación del Índice de Privación y la medición de la pobreza por ingresos a través de la Línea de Pobreza oficial —INE, 2006— da como resultado una tipología de 4 situaciones con respecto a la pobreza (no pobres, pobres multidimensionales, vulnerables por carencias y vulnerables por ingresos). Como resultado de las estimaciones estadísticas realizadas se destaca que en 2006 el 73% de la población se ubicaba dentro de alguna de las categorías de pobreza o vulnerabilidad; un 29% eran pobres multidimensionales, es decir integraban hogares con ingresos por debajo de la Línea de Pobreza y un valor de 1 o más en el Índice de Privación, el 40% de las personas —si bien integraba hogares con ingresos sobre la línea de pobreza— contaban con al menos una dimensión vulnerada en sus derechos sociales, por último el 3,4% integraba hogares vulnerables por ingresos.

En 2011 se destaca un aumento de las personas no pobres, las cuales pasan de representar el 27,3% en el 2006 al 42,4%. En el extremo opuesto, las personas pobres multidimensionales en 2011 representan el 12% del total, valor 17 puntos porcentuales inferior al del 2006. La vulnerabilidad por carencias sociales aumenta pasando a representar el 44%, este aumento se explica por el pasaje de la categoría de pobreza multidimensional —personas integrantes de hogares por debajo de la línea de pobreza y con al menos una carencia social— a la categoría vulnerables por carencias. Este movimiento refleja una mejora en los ingresos de los hogares que no se ve acompañado por una

mejora de igual magnitud en el Índice de Privación. Debe tenerse en cuenta que las dimensiones de derechos sociales analizadas tienen, en muchos casos, componentes estructurales que son de difícil transformación en períodos cortos de tiempo. A pesar de ello, como se expuso anteriormente, el Índice de Privación mostró un descenso en todos los valores mayores a 0 entre 2006 y 2011.

Un último elemento a destacar son los valores bajos que muestra la vulnerabilidad por ingresos, cercanos al 1% en el año 2011. Esto da cuenta por un lado de la mejora que han registrado los ingresos de los hogares uruguayos entre 2006 y 2011 y, a su vez, refleja el hecho de que las personas que presentan carencias de ingresos, en la gran mayoría de los casos, muestran carencias en dimensiones sociales. En este sentido se reafirma que la vulnerabilidad por ingresos, que suele tener una incidencia importante en momentos de crisis, no se advierte como un problema de gran magnitud en el Uruguay actual.

Vale realizar algunas apreciaciones vinculadas a la metodología desarrollada y a posibles líneas de discusión a futuro. En primer lugar, el trabajo pretendió a partir de un ejercicio específico plantear una discusión de dimensiones y umbrales de pobreza partiendo de la metodología utilizada por el CONEVAL. Sería de sumo interés problematizar las operacionalizaciones presentadas para los enfoques triangulados.

Si bien el enfoque de derechos humanos es de por sí un enfoque de abordaje conceptual multidimensional, es discutible que el enfoque de bienestar sea considerado únicamente a través de la dimensión monetaria. La incidencia de esta definición metodológica no es sólo conceptual, sino que en términos operativos la condición de pobreza monetaria en este trabajo tiene el mismo peso en la medida final que la pobreza por vulneración de derechos humanos considerados en conjunto. Sería relevante discutir a futuro si esas decisiones son las más adecuadas.

Otro aspecto a considerar es la construcción del Índice de Privación Social. Éste contiene limitaciones que se originan de la interacción del abordaje metodológico y la fuente de información disponible en Uruguay. Las estimaciones presentadas se realizaron a través de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliadas 2006, y la Encuesta Continua de Hogares 2011. Este tipo de encuestas que realiza el INE tienen como objetivo generar una base informacional anual que sea representativa de todos los hogares del país. Sus objetivos están concentrados en el relevamiento de indicadores de ingreso y de la situación social de empleo. Por lo tanto, su información no es exhaustiva en varias dimensiones. Otra limitación es que existen derechos humanos que no pueden ser objeto de operacionalización desde esta fuente. Se

requeriría agregar nuevos módulos en las Encuestas Continuas y/o desarrollar otras que permitan relevar la información necesaria para incorporar nuevas dimensiones en el Índice de Privación.

La dimensión de alimentación, considerada en México por el CONEVAL, no es considerada para este trabajo por falta de información, lo mismo ocurre con dimensiones como participación, medio ambiente y cultura, entre otras que sería pertinente incorporar a un indicador de pobreza multidimensional con perspectiva de derechos. Si bien se podría utilizar información proveniente de fuentes secundarias que permitirían aproximarnos a las carencias en estas dimensiones, la necesidad de agregación de las dimensiones limita la construcción de los indicadores globales.

Otra consecuencia de la utilización de las Encuestas Continuas de Hogares refiere a las diferencias existentes en la profundidad de la información para cada derecho. La dimensión de vivienda implica considerar casi por completo las diversas condiciones que debe tener una vivienda para permitir un nivel de vida digno, según el marco jurídico vigente. Sin embargo, las características de otras dimensiones que se declaran como jurídicamente necesarias para el goce pleno del derecho en nuestro país no son posibles de relevar en su totalidad a través de las ECH, por ejemplo, atributos de calidad en las dimensiones educación y salud, estipulados en las respectivas leyes nacionales. Esto genera la posibilidad de un análisis con diferentes niveles de profundidad por derecho, lo que obliga a ser cautelosos en las comparaciones entre dimensiones.

A modo de cierre quedan planteadas dos líneas de trabajo a futuro, la primera orientada a construir información de calidad que permita profundizar en el análisis de las dimensiones de derechos en general y, particularmente, en aquellas para las que no se cuenta en el presente con información estadística plausible de ser agregada en una medición de privación. En segundo término se plantea el desafío de promover entre actores académicos, políticos y sociales el desarrollo de ámbitos de trabajo que den lugar al desarrollo de una metodología consensuada de seguimiento de la situación social del Uruguay, que se articule con el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Bérgolo, Marcelo y Cruces, Guillermo 2011 *Labor informality and the incentive effects of social security: Evidence from a health reform in Uruguay* (La Plata: CEDLAS).

CEPAL 2006 *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (Santiago de Chile: CEPAL).

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-
CONEVAL 2009 *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (México: CONEVAL).
- INE 2012 Estimación de la pobreza por el método de ingresos, año 2011.
- Instituto Nacional de Estadística 2007 *Línea de Pobreza e Indigencia 2006. Uruguay. Metodología y Resultados* en <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/INFORME%20LINEA%20DE%20POBREZA%202006%20FINAL.pdf>> acceso 20 de junio de 2012.
- MSP 2008 *Transformar el futuro. Metas cumplidas y desafíos renovados para el Sistema Nacional Integrado de Salud*, en <<http://www.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?5742,21698>> acceso 10 de agosto de 2012.
- OEA 2008 *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Documento 14. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser.L/V/II.132)*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas 1966 *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC).
- Perazzo, Ivone 2012 *El mercado laboral uruguayo en la última década* (IECON, Universidad de la República).
- Sandoval, Areli 2007 *Construcción de indicadores en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales. Proyecto: "Hacia la construcción de un sistema integral de monitoreo y evaluación de derechos humanos en México"* (México: INCIDE Social).
- Uruguay 1968 y posteriores modificaciones. Ley N° 13728, Ley nacional de vivienda, en <http://www.bhu.net/docs/normativa/Ley_13728.pdf> acceso 15 de julio de 2012.
- Uruguay 2007 Ley N° 18211, Sistema Nacional Integrado de Salud, en <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/indicadores_salud.pdf> acceso 10 de agosto de 2012.
- Uruguay 1954 Ley N° 12.138, en <<http://200.40.229.134/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=12138&Anchor=>>> acceso 10 de agosto de 2012.

Pierre Antoine Delice*

HACIA LA OFICIALIZACIÓN DEL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

I. INTRODUCCIÓN

El análisis de la pobreza desde el enfoque multidimensional no es un tema nuevo en América Latina, este fenómeno se ha venido estudiado desde dos principales perspectivas teóricas; las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la línea de pobreza (LP) expresada por la cantidad de calorías consumidas o por el ingreso.

Si bien es cierto que el concepto de *pobreza* tiene muchos significados y abarca una infinidad de situaciones, el enfoque de las NBI reconoce como pobres a “aquellos hogares que no logran reunir los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas” (Freres y Mancero, 2001: 65). Así como refiriendo a aquellos que carecen de *accesibilidad* a vivienda adecuada, educación básica, ingreso suficiente para asegurar el consumo de los bienes y servicios y salud. Conceptualmente, el término *acceso* a subyacente al enfoque se limita a las dimensiones que están relacionadas con el consumo efectivo realiza-

* Mtro. en Gobierno y Asuntos Públicos, Subdirector de Seguimiento y Evaluación de la Coordinación General de Regulación y Planeación Económica de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal de México. Seminario Internacional sobre “Multidimensionalidad de la pobreza: Alcances para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe”, CLACSO-CROP 2012, Chile

do (Freres y Mancero, 1999: 2), razón por la cual la pobreza es estrictamente identificada en el espacio del consumo.

Sin embargo, muchos autores critican el carácter arbitrario del enfoque para la selección de las dimensiones y también la confusión entre el consumo y el bienestar. A esos se suman autores como Alkire y Sarwar (2009) cuya crítica llama la atención sobre el carácter selectivo de las políticas para alcanzar el bienestar individual. Según Gómez *et al.* y Katzman (1995: 10), los indicadores del enfoque NBI tienen una mayor adecuación para el área urbana y en algunas ocasiones no permiten identificar aquellos hogares que empiezan a experimentar más carencias y que se empobrecen mucho más. Finalmente, Battison *et al.* (2009) subrayó que las NBI no logran calcular un indicador único de pobreza incluyendo las dimensiones seleccionadas sino ofrece una tasa de recuento por dimensiones.

Basado en el interés manifestado en el análisis multidimensional de la pobreza de los países de la región, especialmente con la aplicación del enfoque de las necesidades básicas insatisfechas. Este trabajo busca analizar la pobreza desde otra vertiente teórica: el *Enfoque de las capacidades de Amartya Sen* y que se medirá a partir del método de Alkire y Foster.

Por lo anterior, se utilizará una encuesta de salud, basada en hogares de mujeres en edad reproductiva y niños de menos de cinco años, de tres países de América Latina: Colombia (2010), República Dominicana (2007) y Haití (2005-2006). Este estudio contribuirá a la literatura sobre el enfoque multidimensional de la pobreza en América Latina y destacara la importancia del diseño de las fuentes de información para analizar, identificar y medir la pobreza.

2. BREVE HISTÓRICO DEL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

2.1. ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

En esta sección se presenta un breve panorama de la aplicación del enfoque multidimensional de la pobreza en la literatura económica y la experiencia de algunos países de América latina. El objetivo de la sección es relatar el interés y el compromiso de los países en encontrar mejores herramientas en la lucha contra la pobreza.

Los últimos años han visto no sólo un desarrollo sino un crecimiento del análisis de la pobreza desde el enfoque multidimensional. Tanto los gobiernos como los académicos y las organizaciones internacionales buscan las mejores combinaciones de indicadores para definir y combatir la pobreza. A nivel internacional, a partir de 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recono-

ció la necesidad de estudiar la pobreza más allá del ingreso; para ellos, “el desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de las personas”. Por otra parte, desde 1997 el Banco Mundial enfatizó en que la pobreza es un fenómeno multidimensional.

En el año 2000, 147 jefes de Estado firmaron la declaración del milenio que revalidó el compromiso de esos gobiernos para combatir la pobreza desde el enfoque multidimensional. En términos de instrumentos políticos públicos, ocho dimensiones relacionadas con el desarrollo humano fueron consideradas para la lucha contra la pobreza. En 2008, insatisfecho con el estado actual de la información estadística sobre la economía y la sociedad, el ex presidente francés Nicolas Sarkozy llamó a la creación de la Comisión para la medición del desempeño económico y del progreso social.

2.2. EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA

América Latina tiene una larga tradición en la aplicación de métodos de análisis de pobreza. El enfoque de las NBI es un claro ejemplo de la gran experiencia de esta zona en materia de lucha contra la pobreza. Tanto en la teoría como en la práctica somos testigos del extenso uso de dicho enfoque, institucionalmente la CEPAL representa uno de los promotores de las NBI en América Latina.

Por otra parte, a partir del año 2000 muchos países de la región empezaron a buscar nuevas formas de analizar la pobreza, particularmente en los casos de México, Bolivia y Colombia. Con el objetivo de diseñar, monitorear y evaluar los programas sociales, México adoptó por ley la medición multidimensional de la pobreza. Más allá de la técnica de medición adoptada, ocho dimensiones fueron seleccionadas: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, y acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Se considera como pobre multidimensional aquella persona que no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

Bolivia se suma a esa lista a partir de las preocupaciones del Presidente Evo Morales de asegurar para todos la habilidad de *vivir bien*. Este concepto significa el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos.

Finalmente, en Colombia el Departamento Nacional de Planeación (DNP) propuso una nueva medida de pobreza que es una adaptación de la propuesta de Alkire y Foster. Esa nueva medición está

conformada por cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud y servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. De acuerdo con ella, se considera que una persona está en condición de pobreza si cuenta con privaciones en al menos cinco de las variables seleccionadas (33% del total de privaciones).

Cabe señalar que la disponibilidad de fuentes de información como las encuestas de ingreso-gasto, de condiciones y calidad de vida hace posible la justificación de varias hipótesis sobre las limitaciones y el desarrollo de nuevas formas de analizar la pobreza. Antes de presentar el marco de análisis de este trabajo, es importante subrayar que el propósito es demostrar la importancia de las fuentes de información para identificar y medir la pobreza.

3. ANÁLISIS DE LA POBREZA

3.1. ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES

En esta sección, presentaremos el marco teórico que constituirá el enfoque a partir del cual seleccionaremos las dimensiones: “el enfoque de las capacidades de Amartya Sen”. Los fundamentos conceptuales de esta teoría pueden encontrarse en las críticas del autor a la economía tradicional, la que suele combinar el bienestar ya sea con la opulencia (riqueza) o la utilidad (felicidad, cumplimiento del deseo), (Clark, 2006).

Según este enfoque, los “bienes” son considerados como el espacio de evaluación del bienestar individual. Sin embargo, Sen recomienda enfatizar en las capacidades de las personas como el espacio para analizar tanto la pobreza como la desigualdad (Robeyns, 2003). Su contribución incluye propuestas de gran alcance para la incorporación de los derechos individuales, los funcionamientos, las oportunidades, las libertades y los derechos de las capacidades en los fundamentos conceptuales y técnicos de una elección económica y social (Vizard, 2011).

Los conceptos básicos del enfoque de las capacidades están relacionados con los funcionamientos (*functioning*) es decir, lo que una persona valora hacer (*doing*) o ser (*being*) y las capacidades (*capability*) es decir la habilidad de lograr diferentes combinaciones de funcionamientos. Según Robeyns (2003), la diferencia entre un funcionamiento y las capacidades es similar a la diferencia entre un éxito y la libertad de alcanzar este logro, o entre un resultado y una oportunidad.

En efecto, para una persona la realización de las capacidades juntas corresponde a la libertad de vivir la vida que ella desea vivir. Sen declaró que la noción de libertad es fundamental dado que es la esencia para lograr lo que uno realmente desea, dicho de otra manera es la condición por la cual uno ejerce sus derechos (Sen, 1999: 36).

Finalmente, si bien es cierto que el enfoque no sugiere una lista de funcionamientos para analizar lo que es capaz de realizar una persona; sin embargo, define el espacio a partir del cual se debe evaluar el bienestar. En este trabajo, consideramos para los países seleccionados las siguientes dimensiones: educación, salud, vivienda y empoderamiento de las mujeres. A continuación una breve justificación será aportada para explicar la elección de esas dimensiones.

3.2. MEDICIÓN DE POBREZA

3.2.1. Índice multidimensional de la pobreza de Alkire y Foster (2007)

Como lo señala Sen (1976), toda medición de pobreza implica resolver dos problemas: identificación de los pobres y agregación de éstos mediante un índice. A diferencia del enfoque unidimensional de la pobreza, la identificación, según Alkire y Foster, se basa en un método de dos umbrales o líneas de corte. La primera consiste en identificar las carencias en relación a la dimensión seleccionada y la segunda estimar cuan amplias deben ser las privaciones para que las personas sean consideradas pobres.

3.2.1.1. Identificación

Una vez seleccionado las dimensiones, el punto de partida para la identificación de la pobreza consiste en analizar el desempeño de cada individuo con respecto a las líneas de corte establecidas para cada dimensión (Alkire y Foster, 2007). A continuación, se define como pobre todo individuo que logra reunir más carencias que la segunda línea de corte considerada.

3.2.1.2. Agregación

Este paso consiste en una aplicación de la familia de los índices Foster Greer and Thorbecke (FGT) a la identificación de la pobreza. La primera medida se calcula como el ratio per cápita (H), luego se analiza el número promedio de carencias sufridas por cada persona y finalmente la tasa de pobreza ajustada ($M0$). Para mayor explicación véase Anexos 1 y 2.

3.2.2. Fuente de información

La información utilizada para el análisis proviene del *Demographic Health Survey* (DHS), encuesta de salud representativa a nivel nacional y regional, probabilística, de conglomerados, estratificada y polietápica. La selección en cada una de las etapas de la encuesta fue estrictamente aleatoria y levantada de manera regular cada cinco años sobre un total aproximado de cinco a treinta mil hogares para permitir comparaciones entre los indicadores a través del tiempo.

El propósito principal de las encuestas DHS es proporcionar a los países datos necesarios para el seguimiento y evaluación de la población, salud y nutrición en forma regular. Conceptualmente, la encuesta se divide en los siguientes módulos: un cuestionario que analiza las características del hogar y sus miembros, otro que evalúa la salud, la fecundidad, el empoderamiento entre otras dimensiones de las mujeres y, finalmente, un módulo sobre los aspectos nutricionales y salud de los niños (Vaessen *et al.*, 2005: 497).

3.2.3. Selección de las dimensiones e indicadores

El proceso de selección de los indicadores pasa por una etapa de análisis de las informaciones disponibles, de la literatura existente y de la teoría que sustenta la investigación. Se seleccionaron 13 indicadores diferentes anidados en 4 dimensiones: Educación, Salud, Empoderamiento y Vivienda. Dado que la unidad de análisis es el hogar, se considera como carente aquel hogar cuyo miembro experimenta alguna privación en la dimensión considerada.

La primera dimensión analizada es la educación de los miembros del hogar que toma como umbral mínimo el que haya completado el ciclo de primaria (Alkire y Rose, 2011)¹. La segunda dimensión corresponde a la salud y considera la inmunización de los niños a los dos años de edad. Todo hogar con un niño que no ha recibido por lo menos siete de las siguientes vacunas obligatorias: BCG, DiTePer (0, 1, 2 y 3) Polio (1, 2 y 3) y Measles será clasificado como pobre (ver tabla 1).

Por otra parte, un indicador poco usado en el análisis de la pobreza fue incluido en este análisis: el empoderamiento de las mujeres. En este módulo de la encuesta, uno de los objetivos fue analizar el poder de decisión que poseen las mujeres sobre los asuntos cotidianos relacionados con el hogar y su propio bienestar, según Presser y Sen (2000), este indicador está fuertemente relacionado con resultados positivos tanto para la familia como para la sociedad.

Conceptualmente, el término *empoderamiento* abarca una serie de situaciones que caracterizan la autonomía, la auto-determinación, la libertad, la participación y la movilización del individuo (Ibrahim y Alkire, 2007). En este estudio, los indicadores seleccionados miden el empoderamiento desde el ámbito social, considerando las siguientes preguntas: ¿Quién en el hogar tiene la última palabra en estas circunstancias: la salud de la mujer; las compras para las necesidades cotidianas y finalmente las grandes compras? (Alison *et al.*, 2006: 337 citado en Ibrahim y Alkire, 2007: 58).

1 En Alkire y Roche (2011) se considera como carente todo niño que no cumple con los 8 vacunas recomendadas por la OMS, sin embargo consideramos 7.

Tabla 1
Selección y definición de las dimensiones

Dimensiones	Indicadores	Umbral: un hogar no es carente si	Pesos
Educación	Primaria completa	Al menos 2/3 de sus miembros cuentan con primaria completa	1/13
Salud	Inmunización completa	Al menos un niño de 5 años completa el programa de inmunización	1/13
Empoderamiento	Decisión sobre la salud de la mujer	Esas decisiones son tomadas por la mujer, entre parejas o considerando la opinión de esa mujer	1/13
	Decisión sobre las compras diarias		1/13
	Decisión sobre las grandes compras		1/13
Vivienda	Televisión	Declara tener cualquier de esos bienes	1/13
	Radio		1/13
	Teléfono		1/13
	Refrigerador		1/13
	Electricidad		1/13
	Cocina		1/13
	Agua		1/13
Baño	1/13		
Total Pesos			100.0%

Para analizar las carencias relacionadas con la vivienda, se consideran ocho indicadores, que van desde el acceso a los servicios de agua, electricidad, cocina y baño, al acceso a los bienes como televisor, radio, refrigerador y teléfono.

4. RESULTADOS

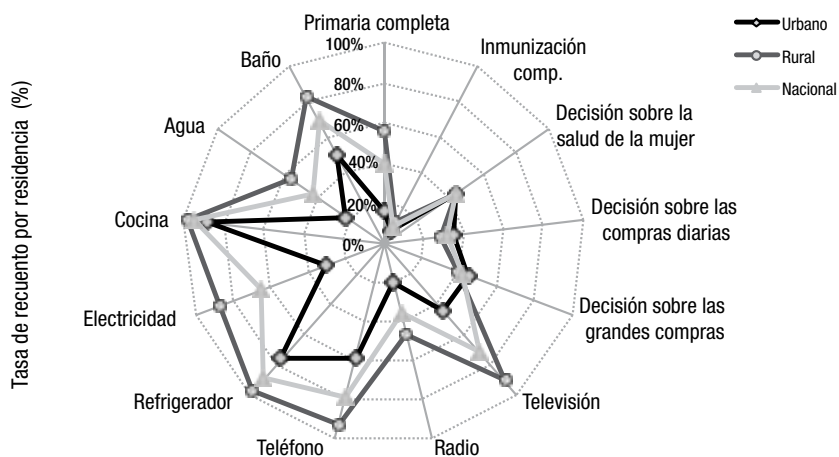
En la siguiente gráfica se analiza la distribución de las carencias por residencia y por dimensiones. Primero, se observa una diferencia considerable no sólo entre los países sino también entre las regiones de cada país. Si bien la zona rural se caracteriza por altos niveles de carencias, los patrones de privación difieren de un país a otro.

En la *Gráfica 1a* se puede observar que en el caso de Haití, aparte de una clara disparidad entre el medio rural y urbano los más altos niveles de carencias se encuentran en la falta de acceso a los bienes y servicios de la vivienda. Por ejemplo, si en la zona urbana la falta de electricidad se eleva a 30,4% en el medio rural se aproxima a 87%.

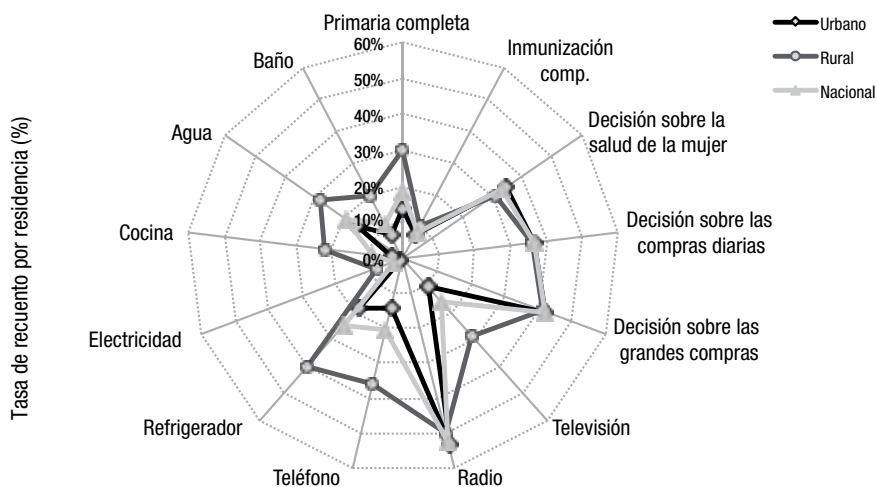
En República Dominicana, por ejemplo se observa que un 52% de la población no tiene acceso a una radio. La mayor proporción de carencias se encuentra en la dimensión de empoderamiento, donde un 42% de las mujeres declaran no tener autonomía de decisión sobre las grandes y pequeñas compras del hogar, el 36% sobre las compras diarias y 33% sobre las decisiones de su propia salud.

Finalmente, en el caso de Colombia también se puede observar una mayor concentración de las carencias en la dimensión de empoderamiento, son en total 26% de los hogares cuyas mujeres declaran no tener autonomía sobre las grandes compras del hogar.

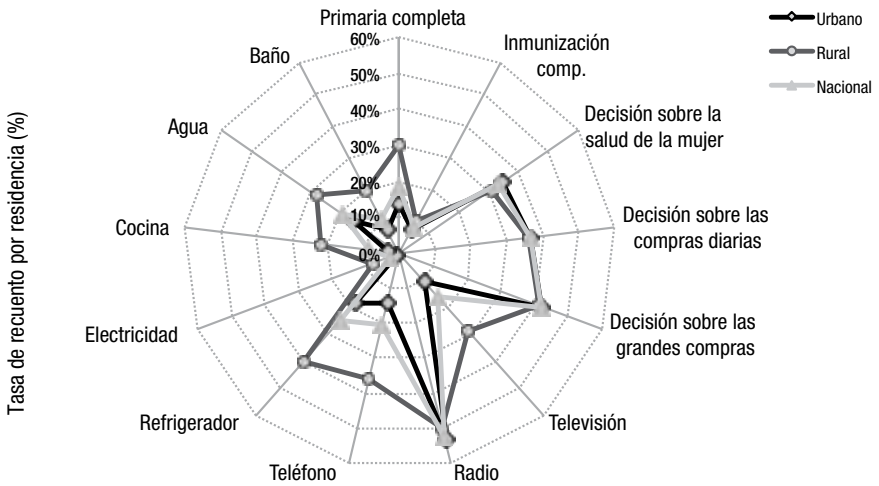
Gráfica 1a
Distribución de las carencias por zona de residencia en Haití



Gráfica 1b
Distribución de las carencias por zona de residencia en República Dominicana



Gráfica 1c
Distribución de las carencias por zona de residencia en Colombia



En cuanto a la salud, la dimensión que analiza los hogares cuyos niños menores de cinco años estén completamente inmunizados, se observa muy poca diferencia no solamente entre los países sino entre las regiones de cada país. En el medio rural colombiano, solo se registra un 6% de hogares carentes en esta dimensión, mientras que en el medio urbano alcanza un 5,7%.

Finalmente, una de las dimensiones donde mayor desigualdad se puede observar entre las regiones es la educación de los miembros del hogar. Los resultados muestran una gran discrepancia entre cada país, por ejemplo en el medio rural de Haití las carencias en esa dimensión alcanza un poco más de la mitad (55,5%) mientras que el medio urbano, sólo 16% de la población es carente.

Si en la zona urbana de Colombia la población carente representa un 1,7%, en el medio rural las carencias alcanzan a un 11% de la población. Por último, República Dominicana consta de un 30% de carencias por educación en el medio rural y 14% en el medio urbano.

4.1. IDENTIFICACIÓN DE LA POBREZA

Considerando el análisis de cada indicador, hace falta definir quien realmente es pobre. Este análisis se deriva sumando todas las carencias por hogar y luego elegir para cuantas dimensiones una persona es identificada como pobre o no. En el Cuadro 2 se puede observar la distribución por país y para diferentes valores de k , la incidencia

de la pobreza (H), el número promedio de carencias que sufren las poblaciones pobres (A) y la tasa de pobreza multidimensional ajustada ($M0$).

Tabla 2

Distribución por país de la tasa de recuento (H), del promedio de las carencias (A) y de la tasa de recuento ajustada de la pobreza ($M0$)

	k	10%	20%	30% (k=4)	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Haití	H	97%	93%	88%	74%	64%	51%	20%	9%	3%	0%
	A	57%	58%	60%	65%	68%	72%	82%	88%	93%	100%
	M0	54.8%	54.3%	53.1%	48.2%	43.6%	36.4%	16.1%	8.2%	3.2%	0.2%
Colombia	H	40.2%	24.3%	13.9%	4.8%	2.8%	1.7%	0.3%	0.1%	0.0%	0.0%
	A	26.3%	33.4%	41.2%	55.6%	62.1%	67.6%	81.2%	87.7%	93.5%	100.0%
	M0	10.6%	8.1%	5.7%	2.7%	1.8%	1.2%	0.3%	0.1%	0.0%	0.0%
Rep. Dominicana	H	68%	53%	37%	13%	8%	4%	1%	0%	0%	0%
	A	31%	36%	41%	55%	61%	68%	80%	86%	93%	100%
	M0	21.1%	18.8%	15.1%	7.2%	4.6%	2.8%	0.7%	0.2%	0.1%	0.0%

En este cuadro, presentamos los resultados para los umbrales de k que va de 10%, a 100% es decir hasta la suma de los 13 indicadores. Para cada umbral (k) considerado, la pobreza es mayor en Haití que en los demás países incluso en algunos casos hasta alcanza más del triple. H se interpreta como el porcentaje de hogares pobres que sufren una o más carencias.

Asimismo, para una línea de pobreza $k=4$ (30% de las carencias), lo que representa cualquier combinación de cuatro de los 13 indicadores donde la incidencia de la pobreza (H) se estima en un 88% en Haití, 37% en República Dominicana y 14% en Colombia. En cuanto a $M0$, que es el producto de H y A , es decir la tasa de pobreza ajustada por la cantidad máxima de carencias padecidas, es respectivamente 53,1%, 15,1% y 5,7%.

Por otra parte, en caso de República Dominicana y Colombia se observa que el número de carencias experimentadas por los hogares pobres son más o menos iguales, lo que significa que en promedio los pobres sufren la misma cantidad de carencias.

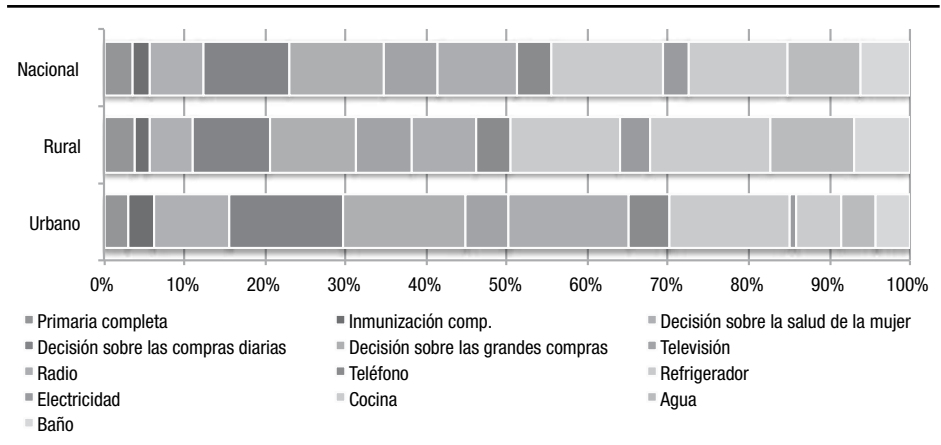
4.2. DESCOMPOSICIÓN DE $M0$ ($K=4$) POR DIMENSIÓN Y POR REGIÓN

4.2.1. Descomposición por dimensión

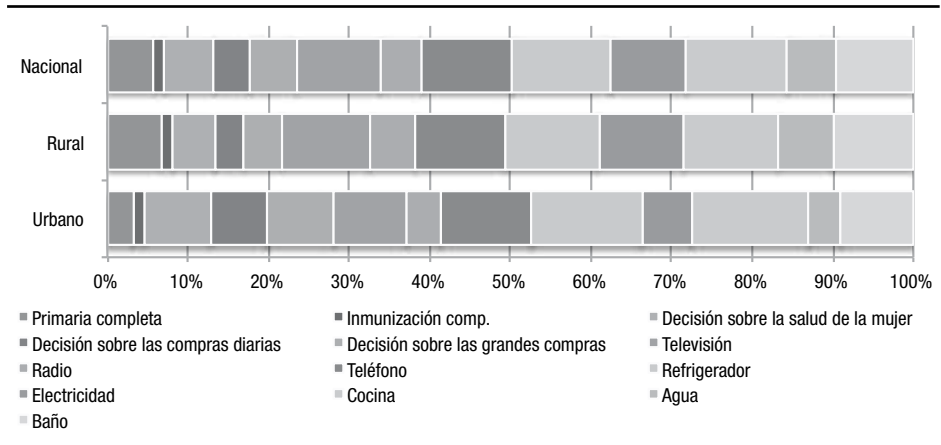
Una de las ventajas de la medición de Alkire y Foster es que permite descomponer la pobreza por dimensión y por grupos poblacionales,

calculando la contribución de cada indicador en el nivel agregado de la pobreza. Como señalado anteriormente, los patrones de la pobreza son diferentes entre los países y entre las regiones de cada país, asimismo mediante la descomposición podemos analizar las dimensiones que más contribuyen en la incidencia de la pobreza entre una región y otra.

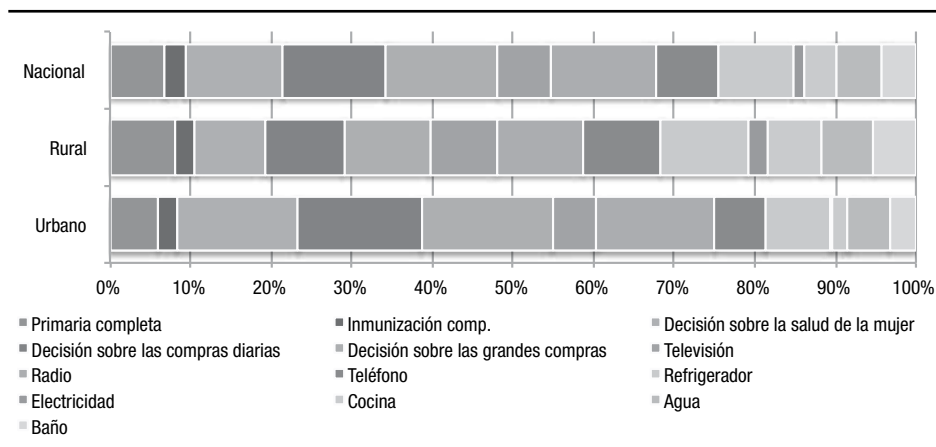
Gráfica 2a
Descomposición de MO por dimensión de residencia para Colombia (k=4)



Gráfica 2b
Descomposición de MO por dimensión de residencia para Haití (k=4)



Gráfica 2c
Descomposición de MO por dimensión de residencia para República Dominicana (k=4)



En el caso de Haití, la dimensión con mayor contribución en la pobreza tanto en la zona rural como en el medio urbano es la vivienda. El nivel de carencias en esos indicadores se encuentra entre el 35% y 95% (Gráfica A2 en Anexo), se caracterizan por la falta de refrigerador, cocina, electricidad, televisión, teléfono y baño son las dimensiones que caracteriza la pobreza.

En cuanto a las demás dimensiones, lo interesante es analizar las diferencias entre las regiones. Si en el medio urbano el empoderamiento es considerado como la segunda dimensión con mayor contribución en la incidencia de la pobreza, con un 6% en la falta de autonomía de las mujeres sobre los temas relacionados con su salud y las grandes compras del hogar. Sin embargo, en la zona rural es la falta de educación de los miembros del hogar la dimensión con mayor contribución (7%).

Por otra parte, tanto en República Dominicana como en Colombia, las contribuciones varían entre algunos aspectos de la vivienda y el empoderamiento. Principalmente para República Dominicana, las mayores contribuciones a la pobreza se encuentran en los tres aspectos del empoderamiento, luego se puede agregar la falta de algunos bienes y servicios en el hogar como la radio, el teléfono y la televisión.

4.2.2. ANÁLISIS POR REGIÓN

El análisis por región tiene una doble ventaja, primero permite jerarquizar las regiones en cuanto a su contribución en la pobreza, y

segundo ver su evolución con respecto a las distintas líneas de pobreza consideradas. En este caso solo se calcula la descomposición por región para la incidencia de la pobreza, el número promedio de carencias que padecen los pobres y la tasa de pobreza ajustada para un total de 30% de los 13 indicadores analizados.

En el caso de Colombia, la variable utilizada considera una división del país en 6 regiones y 16 Subregiones, por ejemplo en la región de Atlántica se encuentra: Atlántico, Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina, Bolívar, Cesar Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre. La región con mayor nivel de pobreza e incluso con más carencias es la zona Atlántica, seguido por Pacífica y Orinoquía y Amazonia. Esas 3 regiones alcanzan niveles de pobreza superior al promedio nacional.

Se puede observar que la región menos pobre de Haití (Aire Metropolitaine/Ouest, M0=40%) no logra alcanzar a la región más pobre de Colombia, pero está casi al nivel de Elías Pinas (M0=37,6%) de República Dominicana, que es considerada una de las regiones más pobres de este país.

Tabla 3
Descomposición de M0 por región y por país para k=4

		H	A	M0
Colombia	Atlántica	24.2%	43.1%	10.4%
	Oriental	12.8%	38.8%	4.9%
	Central	12.0%	39.7%	4.8%
	Pacífica	15.9%	42.5%	6.8%
	Bogotá	1.9%	32.4%	0.6%
	Territorios (Orinoquía y Amazonia)	21.7%	43.0%	9.3%
	<i>Total</i>	<i>13.9%</i>	<i>41.3%</i>	<i>5.7%</i>
Haití	Aire metropolitaine/Ouest	75.3%	53.1%	39.9%
	Sud-Est	97.0%	66.1%	64.1%
	Nord	92.1%	62.8%	57.8%
	Nord-Est	98.6%	62.4%	61.5%
	Artibonite	94.8%	60.6%	57.5%
	Centre	98.6%	69.0%	68.1%
	Sud	94.1%	61.5%	57.9%
	Grand-Anse	98.4%	68.8%	67.7%
	Nord-Ouest	97.2%	62.2%	60.4%
	Nippes	98.1%	66.6%	65.3%
<i>Total</i>	<i>88.1%</i>	<i>60.3%</i>	<i>53.1%</i>	

MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

		H	A	MO
Rep. Dominicana	Distrito nacional	29.3%	38.0%	11.2%
	Azua	57.9%	46.4%	26.8%
	Bahoruco	61.9%	49.1%	30.4%
	Barahona	51.8%	43.8%	22.7%
	Dajabón	50.9%	44.0%	22.4%
	Duarte	41.1%	42.5%	17.4%
	Elías Piña	71.1%	52.8%	37.6%
	El Seibo	60.9%	50.3%	30.6%
	Españat	32.3%	40.4%	13.1%
	Independencia	57.7%	45.6%	26.3%
	La Altagracia	34.5%	40.3%	13.9%
	La Romana	37.1%	40.7%	15.1%
	La vega	34.3%	40.5%	13.9%
	María Trinidad Sánchez	45.8%	42.4%	19.4%
	Monte Cristi	39.6%	42.5%	16.8%
	Pedernales	59.7%	47.9%	28.6%
	Peravia	44.5%	40.8%	18.1%
	Puerto Plata	34.7%	40.3%	14.0%
	Salcedo	43.9%	41.2%	18.1%
	Samaná	49.6%	42.2%	20.9%
	San Cristóbal	39.3%	40.3%	15.8%
	San Juan	58.5%	47.7%	27.9%
	San Pedro de Macorís	43.4%	41.1%	17.9%
	Sánchez Ramírez	43.9%	41.5%	18.2%
	Santiago	29.4%	38.0%	11.2%
	Santiago Rodríguez	45.2%	43.3%	19.6%
	Valverde	40.9%	39.7%	16.2%
	Monseñor Nouel	35.6%	39.5%	14.1%
	Monte Plata	57.8%	43.7%	25.3%
	Hato Mayor	46.0%	42.9%	19.7%
	San José de Ocoa	50.7%	43.4%	22.0%
	Santo Domingo	27.9%	39.0%	10.9%
	<i>Total</i>		<i>36.9%</i>	<i>41.3%</i>

5. CONCLUSIÓN

Desde que la pobreza fue reconocida como un fenómeno multidimensional, varias técnicas y métodos de agregación fueron desarrollados y propuestos en la literatura. Siendo así, la metodología de

Alkire y Foster (2007) fue la que se usó en esta investigación para estimar la pobreza en tres países de América Latina: Haití, República Dominicana y Colombia. Como todo análisis de pobreza, la definición es fundamental, asimismo se identifica aquello pobre, todo hogar cuyos miembros suman un total de 4 carencias de los 13 indicadores seleccionados. El marco teórico elegido para definir y seleccionar las dimensiones es el enfoque de las capacidades de Amartya Sen.

Los indicadores son representados mediante cuatro dimensiones: salud (niños de menos de cinco años completamente inmunizados), educación (mayor número de miembros del hogar que cumple todo el ciclo primario), vivienda a través del acceso a los servicios básicos (agua, electricidad, cocina y baño) y los accesorios de la vivienda como radio, televisión, teléfono y refrigerador; finalmente el empoderamiento, el que consiste en analizar la autonomía de decisión de las mujeres sobre su propia salud y otros gastos relativos al hogar. Se utilizó una encuesta de salud aplicada en hogares de mujeres en edad reproductiva y niños de menos de cinco años: el *Demographic Health Survey* (DHS).

Considerando una línea de pobreza de cualquier combinación de cuatro carencias de los 13 indicadores seleccionados, se observa una diferencia notable en relación a la incidencia de la pobreza entre Haití y los demás países, para este país la pobreza se estimó en un 53,1%; 15,2% para República Dominicana y 5,7% para Colombia. El análisis por tipo de residencia y por región muestra que la pobreza en América Latina sigue siendo rural y regional. Si entre República Dominicana y Colombia los pobres sufren la misma cantidad de carencias (41,3%), en Haití los pobres experimentan un total de 60% de carencias.

Por otra parte, la descomposición por dimensión permite entender en qué consisten las diferencias en la incidencia entre los países y entre las regiones de cada país. En Haití, por ejemplo la dimensión que más contribuye en la pobreza son las características de la vivienda, mientras que en República Dominicana y Colombia es la falta de autonomía de las mujeres sobre su propia salud y las compras en el hogar.

A modo de conclusión, cabe destacar la necesidad de mejorar el análisis de la pobreza en la región buscando no solamente mejores técnicas para identificar los hogares pobres, sino también fuentes de información que permiten tener un panorama completo de la situación de miles de personas. En el caso de este estudio, el uso de una encuesta de salud como el DHS ofrece las ventajas de captar situaciones que las encuestas de ingreso/gasto no permiten identificar, y también

analizar el comportamiento de los hogares cuya población de interés no es la económicamente activa sino las mujeres en edad reproductiva y los niños de menos de cinco años.

BIBLIOGRAFÍA

- Alkire, Sabine y Foster, James 2008 *Counting and multidimensional poverty measurement* (Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative - OPHI, Working Paper N° 7).
- Alkire, Sabine y Sarwar, B. Moizza 2009 *Multidimensional Measures of Poverty & Well-being* (Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative - OPHI, Working Paper).
- Alkire, Sabine 2008 *Concepts and Measure Agency* (Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative - OPHI, Working Paper Series).
- Batana, Yélé M. 2008 *Multidimensional Measurement of Poverty in Sub-Saharan Africa*, OPHI, Oxford University y CIRPÉE (Université Laval), pp. 8-10.
- Battiston, Diego; Cruces, Guillermo *et al.* 2009 *Income and Beyond: Multidimensional Poverty in six Latin American Countries*. Queen Elizabeth House (QEH), University of Oxford OPHI Num. 17.
- Boltvinik, Julio 2001 *Opciones metodológicas para medir la pobreza en México*, Comercio Exterior, octubre de 2001.
- CEPAL, *Haití: Evolución económica durante 2004 y perspectiva para 2005*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2009 *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (México DF: CONEVAL).
- Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) Colombia 2010 en: <<http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR246/FR246.pdf>> acceso 18 de diciembre 2012.
- Presser, Harriet y Sen, Gita 2000 *Women's Empowerment and Demographic Processes*, Moving beyond Cairo, Oxford University Press, pp. 426.
- Freres, Juan Carlos y Mancero, Xavier 2001 "El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus Aplicaciones en América Latina" (CEPAL).
- Freres, Juan Carlos y Mancero, Xavier 2001 Enfoque para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura (Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones Económicas).

- Gaceta Oficial de Bolivia 2006 Decreto Supremo N° 29.272 del Presidente Evo Morales Ayma Ibrahim, Solava y Alkire, Sabine 2008 *Agency and Empowerment: A proposal for internationally comparable indicators*. Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Working Paper Series.
- INDEC *Las necesidades básicas insatisfechas: sus deficiencias técnicas y su impacto en la definición de políticas sociales* (Argentina: INDEC).
- Kaztman, Ruben 1995 *La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los censos de población* (CEPAL).
- Santos, Maria E., Lugo, Ana *et al.* 2009 *Refining the Basic Needs Approach: A multidimensional analysis of poverty in Latin America*, CEDLAS en: <http://www.cepal.org/deype/noticias/noticias/0/38360/Santos_Lugo_Lopez_Calva_Cruces_and_Battiston.pdf> acceso 21 de octubre de 2012.
- Sen, Amartya 1992 *Inequality Reexamined* (Cambridge: Harvard University Press).
- Sen, Amartya 2005 *Amartya Sen's Capability Approach* (Berlin: Springer).
- Sen, Amartya 1984 *The Living Standard*. Oxford Economic Papers 36, 74-90.
- Sen, Amartya 1976 *Poverty: An ordinal approach to measurement*, *Econometrica*, 44 (2): 219-231.
- Vaessen, Martin *et al.* 2005 "The Demographic and Health Surveys" en United Nations (comp.) *Household Sample Surveys in Developing and Transition Countries* (Nueva York).

7. ANEXO

7.1. ANEXO A1

7.1.1. Identificación

Las informaciones se presentan en forma matricial de dimensión $n \times d$ (los desempeños de los individuos). Consideramos una población de n individuos, donde $d \geq 2$ representa el número de dimensiones consideradas, y X corresponde al desempeño del individuo i dada la dimensión j , con $i = 1, \dots, n$ y $j = 1, \dots, d$. Se presenta de la siguiente forma la matriz de desempeño:

$$x = \begin{bmatrix} x_{11} & \cdots & x_{1d} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{n1} & \cdots & x_{nd} \end{bmatrix}$$

Cada vector x_i identifica el desempeño del individuo i en todas las dimensiones $j = 1, \dots, d$, mientras que z_j señala el desempeño de la población con respecto a la dimensión considerada. Se supone que $z_j > 0$ representa el primer umbral bajo el cual se considera que una persona sufre privaciones en las dimensiones j . Las carencias se expresan de la siguiente manera:

$$\text{Para todo } i \text{ y } j, x_{ij}0 = \begin{cases} 1, & \text{si } x_{ij} < z_j \\ 0, & \text{si } x_{ij} \geq z_j \end{cases}$$

En otros términos, si $x_{ij}0 = 1$ significa que el individuo i sufre privaciones en la dimensión j , y 0 si es el caso contrario. Por lo tanto, la cantidad de privaciones que padece una persona se deduce sumando las columnas de la matriz $x_{ij}0$, donde obtenemos un vector columna c que representa las privaciones de los individuos. Es decir $c_i = \sum_j x_{ij}0$ representa la cantidad de privaciones sufridas por la persona i , el vector c será especialmente útil para describir el método de identificación (Alkire y Foster, 2007). Finalmente para la identificación multidimensional de la pobreza, llegamos a la función $\rho(x_i; z)$, donde:

$$\rho(x_i; z) = \begin{cases} 1, & \text{si el individuo } i \text{ es multidimensionalmente pobre} \\ 0, & \text{en el caso contrario} \end{cases}$$

7.2. ANEXO A2

7.2.1. Agregación

La primera medida se calcula como el ratio per cápita (H), sea n el número de personas identificadas como pobres, H se escribe:

$$H = \frac{q_k}{n}$$

Con,

$$q_k = \sum_{i=1}^n \rho_k(x_i; z)$$

Nótese que si una persona empieza a sufrir privaciones en una dimensión en la que anteriormente no carecería, H permanecerá sin alteración, por lo tanto viola la propiedad de monotonicidad multidimensional de la pobreza. Esto se puede corregir definiendo un vector censurado de recuento de privaciones $c(k)$ de la siguiente manera: si $c_i > k$, entonces $c_i(k) = c_i$, o el recuento de privaciones de la persona i ; si $c_i < k$, entonces $c_i(k) = 0$.

Si $c_i(k)/d$ representa el porcentaje de posibles privaciones sufridas por una persona pobre i , se puede calcular el promedio de la proporción de las privaciones entre los pobres, el cual está dado por $A = |c(k)|/(qd)$. Lo que nos permite calcular el ratio per cápita ajustado que satisface la propiedad de monotonicidad multidimensional, porque si una persona pobre empieza a sufrir privaciones en una dimensión A aumenta al igual que M_0 :

$$M_0 = HA = \frac{1}{nd} \sum_{i=1}^n c_i \rho_k(x_i; z)$$

A partir de M_0 se puede proceder a una generalización que permite contestar a las preocupaciones de profundidad y de gravedad de la pobreza y también proceder al uso de datos ordinales y cardinales. En el caso de las dimensiones calculadas a partir de datos cardinales, se define una nueva matriz x_1 de x_0 donde se normalizan las privaciones $g_{ij}^1 = \frac{(z_j - x_{ij})}{z_j}$ es decir para todo individuo i y todos los datos cardinales j . Luego, se puede proceder a una generalización de x_0 , donde $g_{ij}^\alpha = \frac{(z_j - x_{ij})^\alpha}{z_j^\alpha}$ tal que el ratio *per cápita* se puede describir de la siguiente manera:

$$M_\alpha = HAG^\alpha$$

Dónde:

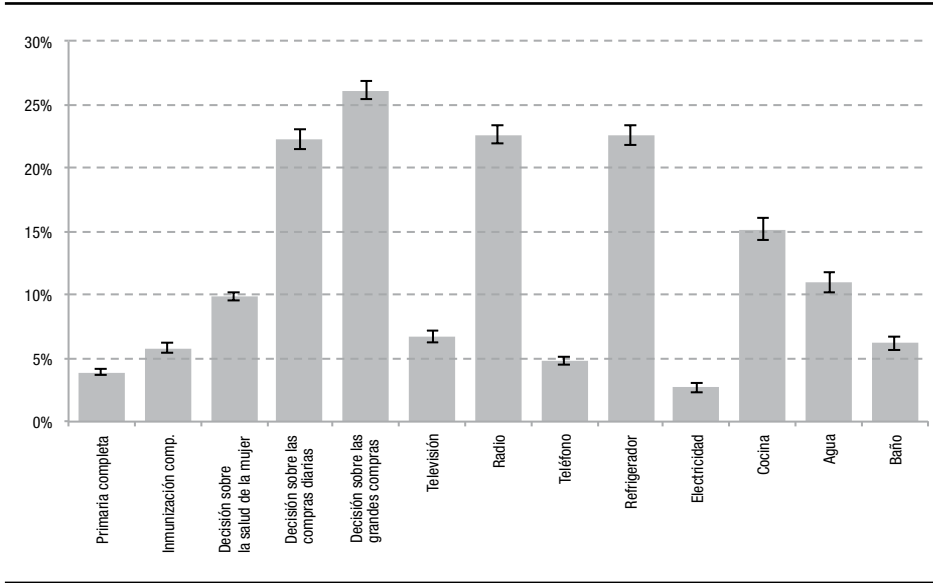
$$M_\alpha = \frac{1}{nd} \sum_{j=0}^d \sum_{i=0}^n g_{ij}^\alpha \rho_k(x_i; z)$$

Para $\alpha = 1$, obtenemos M_1 que se define como la profundidad de la pobreza.

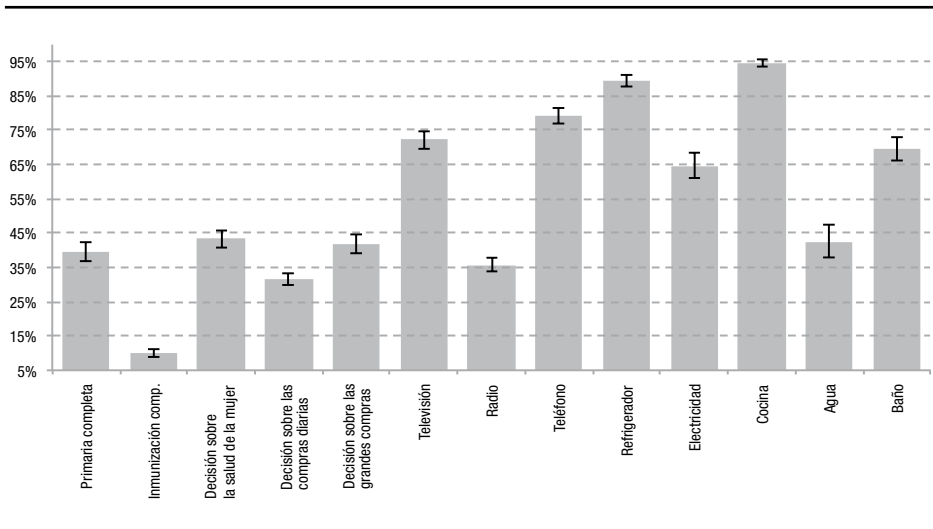
Finalmente dentro de la familia de índices FGT

Para $\alpha = 2$, obtenemos M_2 que define la gravedad de la pobreza

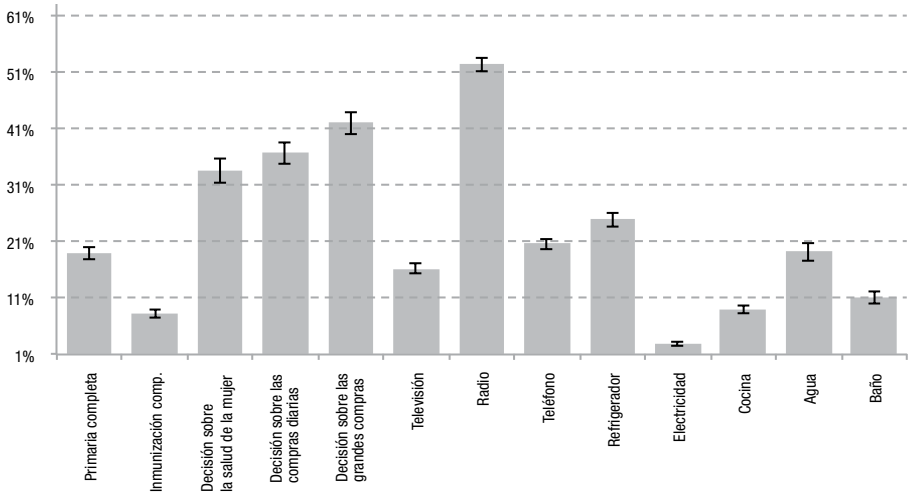
Gráfica B1
Distribución de las carencias para Colombia



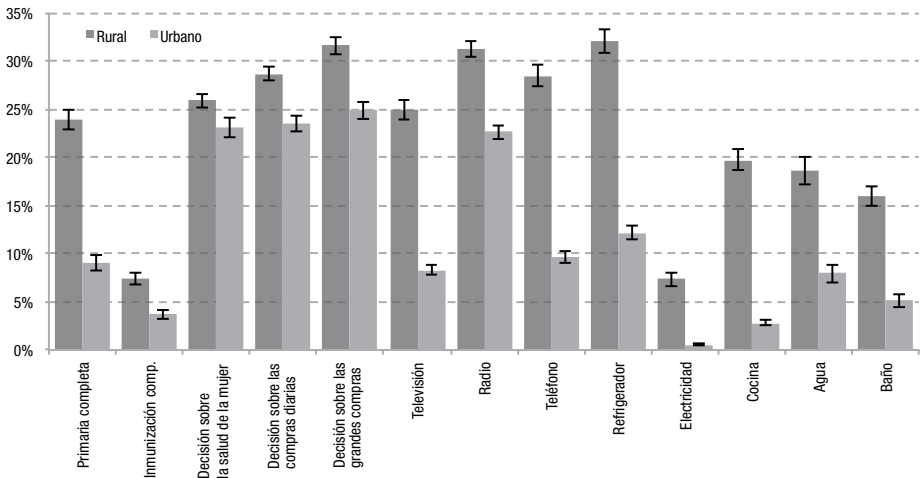
Gráfica B2
Distribución de las carencias para Haití



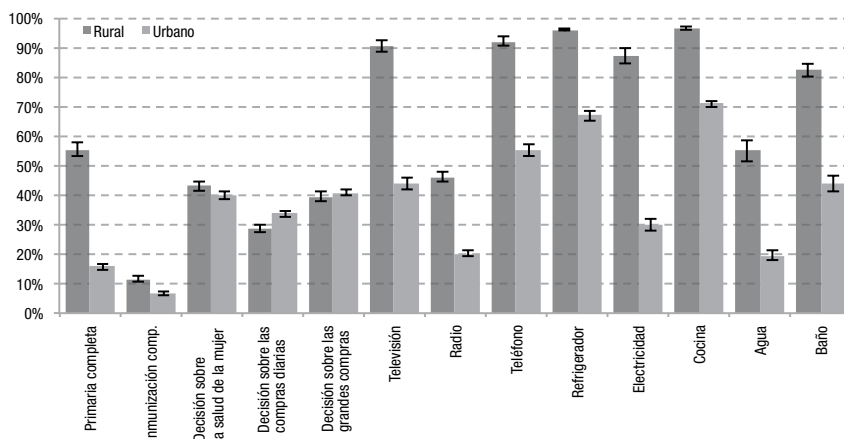
Gráfica B3
Distribución de las carencias para República Dominicana



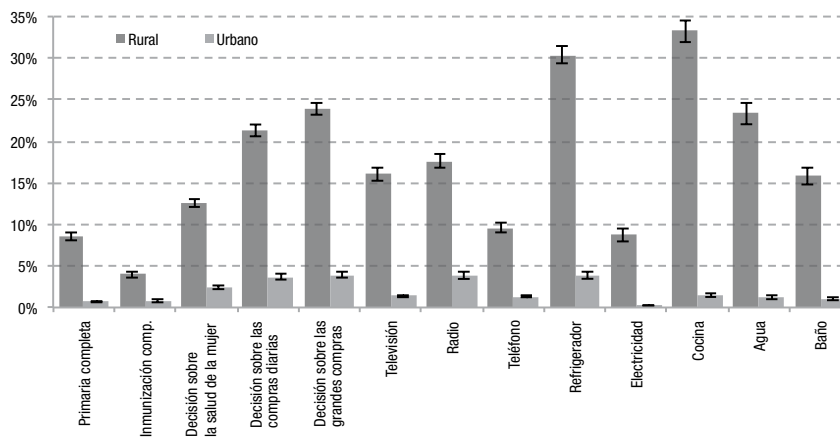
Gráfica B4
Tasa de recuento censurada para República Dominicana



Gráfica B5
Tasa de recuento censurada para Haití

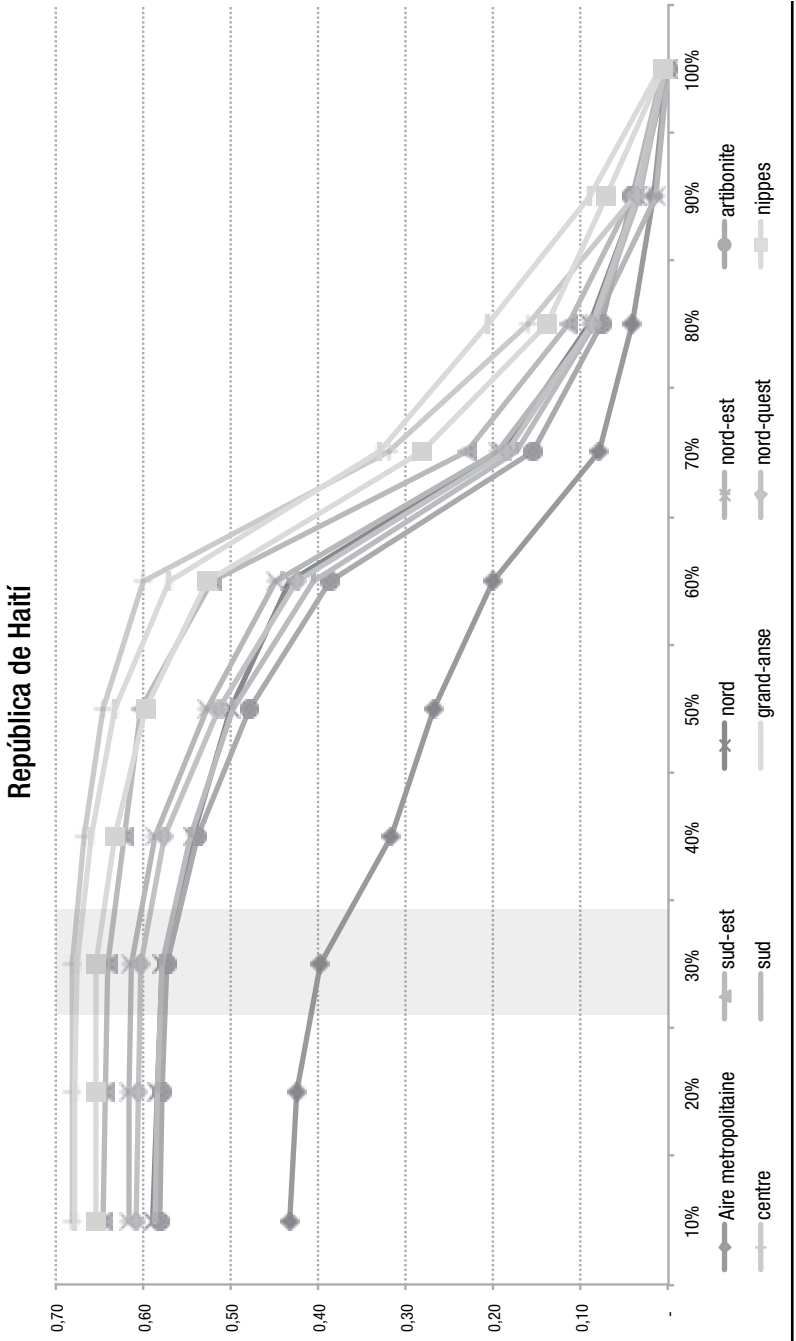


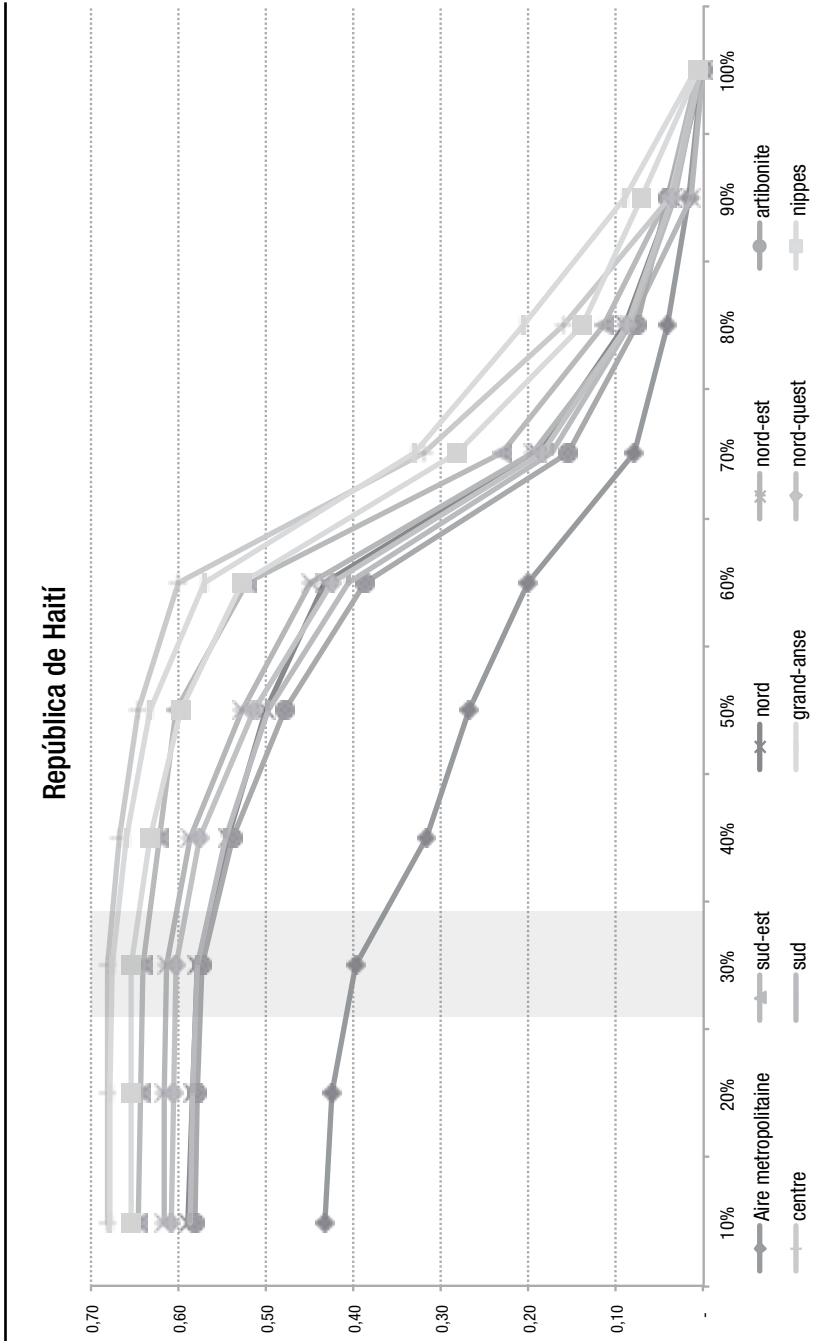
Gráfica B6
Tasa de recuento censurada para Colombia



Análisis de robustez

Gráfica B7
Distribución de M0 para diferentes valores de k por región





Freddy Jesús Ruiz Herrera*, Héctor Alberto Botello Peñaloza** y Nayssa Alejandra Marín Díaz***

CONVERGENCIA ESPACIAL DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL LOCAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL EN AMÉRICA LATINA*

LA DISCUSIÓN REAL Y EFECTIVA sobre el fenómeno de la pobreza implica considerar que su definición es paralela a los desarrollos sociopolíticos, económicos y tecnológicos de la sociedad, en tal sentido es un concepto que evoluciona frente a los referentes de calidad de vida y sostenibilidad de la misma.

Interpretar hoy la pobreza —con las lógicas de mediados del siglo XX u otras épocas— es desconocer la transformación social y

* Profesor de planta de la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander - UIS. Economista (UIS) y Msc. Ciencias Económicas (UNAL).

** Investigador Económico. Economista (UIS) y Maestría en Ingeniería Industrial (en curso).

*** Economista (UIS).

**** Este documento se gesta al interior del colectivo de investigaciones macroeconómicas y su semillero de investigación macroeconómica (SIM) de la Escuela de Economía de la Universidad Industrial de Santander - UIS, en el marco del Grupo de Investigación Población, Ambiente y Desarrollo - G-PAD, asociado a los procesos de discusión de las investigaciones del proyecto 8.236 “Situación de derechos de niñas y mujeres en contextos productivos de oro, petróleo y palma de aceite: Estudio de caso de Santander” y “Fortalecimiento de la equidad de género en la educación superior - FEGES” en el cual participa la UIS junto a la Universidad Nacional, Universidad Central y la Universidad Autónoma de Colombia.

cultural a lo largo de los años, de realizarse con dichos parámetros se lograrían éxitos en su solución numérica pero desaciertos en su disminución. Si el objetivo es erradicar la pobreza, es pertinente reconocer las nuevas realidades, re-significar o redefinir el concepto y brindarle una suerte de perspectiva que facilite su interpretación, para que las políticas públicas sean herramientas efectivas para su control y posterior erradicación.

Acorde a la necesidad de redefinir el concepto y las herramientas para la identificación y atención de la pobreza en América Latina, el presente documento se estructura en tres secciones. La primera presenta una breve perspectiva de los indicadores generales, a manera de contextualización del estado actual del fenómeno. La segunda sección plantea la evolución del concepto de pobreza y algunas lógicas de las políticas adoptadas para su atención a nivel regional. En la tercera parte, se presenta un análisis de la convergencia espacial de la pobreza multidimensional con enfoque diferencial en América Latina; en este apartado también se explica la metodología implementada y los resultados observados en Colombia, Uruguay, Argentina y Chile. A manera de conclusiones, en la parte final del documento se presentan algunas reflexiones metodológicas y recomendaciones para posteriores implementaciones y análisis multidimensionales de la pobreza.

Los resultados publicados forman parte de una discusión abierta que pretende revisar la interrelación entre calidad de vida, pobreza, crecimiento económico y desarrollo, a partir de una concepción multidimensional que incluya un enfoque diferencial e incorpore elementos relevantes en la construcción del tejido social, político y cultural de las nuevas sociedades latinoamericanas.

ACERCAMIENTO A LA POBREZA ACTUAL EN AMÉRICA LATINA

Entre 1981 y 2010, la región presenta una de las mejoras más significativas en la disminución de la pobreza de acuerdo a los reportes de agencias internacionales. Sin embargo, las herramientas de análisis difieren entre entidades, según el horizonte de su medición; en tal sentido mientras para el Banco Mundial —según la base PovcalNet y DATABANK— en 1981 la población de América Latina en estado de pobreza era de 86,6 millones de personas, para la CEPAL era de 147,5 millones y, al año 2010, respectivamente eran de 68,9 y 181,3 millones de personas.

A pesar de la diferencia en la medición, las herramientas revelan que la década de los noventa fue crítica para la población en términos de las características que los definían como pobres, seguramente ello es consecuencia de la profundización de las políticas neoliberal-

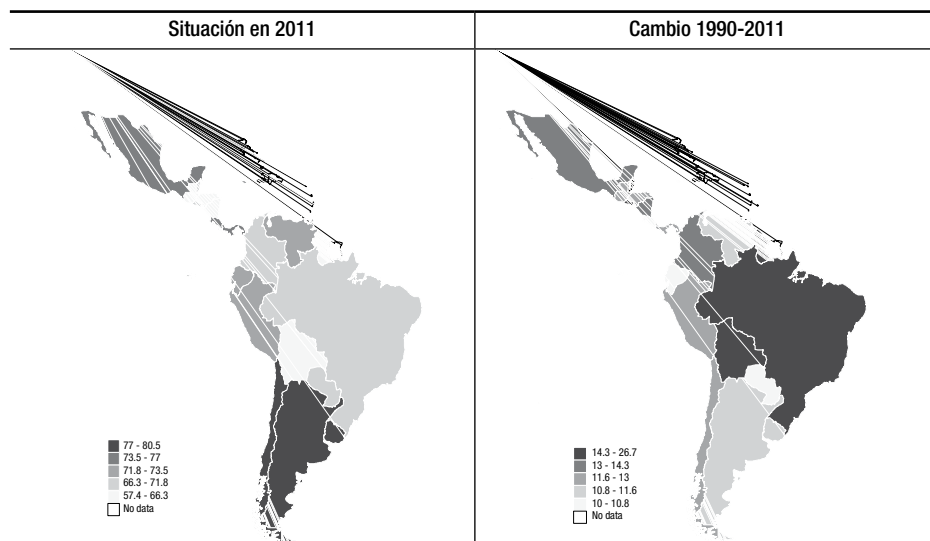
les que suprimen un Estado benefactor y le dan la bienvenida a un Estado en el marco de un mundo globalizado. El ajuste macroeconómico y las posteriores políticas de redistribución —enmarcadas en entornos competitivos— favorecieron la disminución de los indicadores sociales y el aumento en el crecimiento económico y la empleabilidad durante la primera década del siglo XXI, aunque no se plantea como un éxito implica un mejoramiento de las condiciones de vida y estabilidad de la misma al interior de la región.

Ejemplo de ello se constata en algunos países donde el porcentaje de personas que viven con menos de 2 dólares (PPP) por día ha mejorado entre 1991 y 2010, referencia realizada a partir de los datos del Banco Mundial en países como Guatemala, Panamá, Nicaragua, Brasil, Costa Rica, Perú, Chile y Ecuador, entre otros. De igual modo, existen casos donde se ha profundizado el porcentaje de personas que viven con bajos niveles de ingreso, en tal sentido los principales aumentos de esta brecha se han registrado en países como Honduras (22,2), Bolivia (8,0) y México (5,3), resultado de problemas asociados a las restricciones a la inversión, las adecuaciones institucionales internas de carácter político y el clima social.

Considerar la pobreza como resultado del bajo acceso a niveles de ingreso no es adecuado en el marco de una Latinoamérica que ha asumido profundas reformas estructurales, en las cuales los gobiernos han favorecido en diverso grado la participación política y las discusiones en el orden local, esto es un nuevo contrato social, una nueva relación público-privada, pero también nuevos compromisos de orden fiscal, con un esquema tributario fundamentalmente centralizado e inclinado a responder más a las necesidades del mercado que de la sociedad (Ruiz, 2010: 24-31).

En este contexto, el índice de desarrollo humano-IDH presenta mayor complejidad, al integrar variables económicas y sociales en tres dimensiones: Salud (esperanza de vida al nacer), Educación (años promedio de instrucción y años de instrucción esperada) y estándar de vida (ingreso nacional per cápita). De esta manera se aprecia que en la medición del IDH de 2011, naciones como Chile (80,5%), Argentina (79,7%), Barbados (79,3%), Uruguay (78,3%) y México (77,0%), se presentan como los países mejor ubicados a nivel regional, y en contraparte se encuentran Haití (45,4%), Guatemala (57,4%), Nicaragua (62,5%), Guyana (66,3%) y Bolivia (66,3%) (Ver Mapa 1).

Mapa 1
Índice de Desarrollo Humano por países. Latinoamérica (1990-2011)



Fuente: Banco Mundial. Cálculo de los autores.

A pesar de los resultados del IDH en 2011 —elaborados por el Banco Mundial— el cálculo de su cambio frente a 1990 evidencia transformaciones importantes, aunque en algunos casos no suficientes. En tal sentido los diez países con mayor transformación del índice a lo largo del periodo fueron Bolivia (26,7 puntos porcentuales), El Salvador (16,3), Guyana (16,1), Brasil (11,1), Nicaragua (13,6), México (13,5), Colombia (13,0), Honduras (13,0), Chile (13,0) y Panamá (12,4).

El peso de la dimensión relacionada con los factores económicos continúa siendo importante en los diversos ordenes de medición, especialmente por los efectos de las condiciones de crecimiento económico, “empleabilidad” y estabilidad macroeconómica, sin embargo paulatinamente los problemas sociales involucran mayor número de variables para interpretar su condición y las acciones para su solución.

REFLEXIONES SOBRE LA CONDICIÓN CONCEPTUAL Y SUS INCIDENCIAS SOBRE LAS POLÍTICAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Con el propósito de observar el proceso evolutivo del concepto y de las lógicas de la “Política” alrededor de la pobreza, a continuación se presentan brevemente algunas discusiones:

LA POBREZA Y SUS MÚLTIPLES CONCEPCIONES Y MEDICIONES

Como se ha mencionado, la definición de pobreza ha ido evolucionando hasta llegar a la concepción multidimensional. Podría decirse que la pobreza ha girado en torno a categorías de análisis como la subsistencia, las necesidades básicas, las privaciones relativas, la privación de capacidades y el concepto actual de multidimensionalidad (Machado de Codes, 2008: 10) o de forma más general, como lo han representado algunos otros autores se ha basado en estimaciones monetarias o de consumo (niveles de vida y de ingreso) y en capacidades e inclusión social (Wagle, 2008: 15), es decir que por un lado se ha tenido una perspectiva unidimensional y por el otro una caracterizada por la multidimensionalidad de la pobreza (Duclos y Araar, 2006: 3).

Cada concepción sobre pobreza ha estado acompañada de mediciones que responden a las interpretaciones que se han dado a su perspectiva teórica. En lo referente a esta evolución, es importante mencionar que éstas han sido integradas en tres grupos de generaciones en virtud a la similitud en sus características, tanto metodológicas como conceptuales. En consecuencia, se puede hablar de indicadores de primera, segunda y tercera generación.

Acorde a la evolución del concepto de pobreza, y sobre el esquema de selección propuesto por Machado (2008), se realizará a continuación una breve revisión de las mediciones, en aras de mostrar los avances y cambios que se han presentado en éste sentido. Adicionalmente se mencionarán algunos trabajos que han incorporado estas herramientas de análisis, con el propósito de identificar las oportunidades investigativas y de política pública para la construcción de capital social en cada momento del desarrollo social latinoamericano.

La primera perspectiva conceptual de pobreza fue la relacionada con la subsistencia. Esta concepción data de principios del siglo XIX, cuando las condiciones de vida se agudizaron en el contexto de la Revolución Industrial en Inglaterra (Mendoza, 2010: 226). La pobreza, entendida de esta forma, hace referencia principalmente a la dificultad para adquirir las calorías necesarias para el buen funcionamiento del cuerpo humano (Gondard-Delcroix, 2006: 31). En esta primera interpretación, la nutrición como categoría desarrolla un papel fundamental, ya que una persona mal nutrida se enfrenta a problemas de salud (llegando al punto de condicionar su vitalidad) (Rocha, 1997: 5), elemento que incide en su capacidad productiva, y que en una primera instancia se relaciona con la definición de salario mínimo.

Esta concepción ha sido punto de referencia en algunos estudios como los de Shannon, Bright y Allinott, en los que se establece una relación entre el intercambio de sexo por dinero para poder subsistir—en el caso de grupos de trabajadoras sexuales (2007)—; también ha

sido considerada en estudios ambientales y de la agricultura, enfatizándose en la relación que pueden tener estas variables con la alimentación del individuo (Tache, Boku y Oba, Gufu, 2010; Shackleton, Sheona, Delang, Claudio O. y Angelsen, Arild, 2011; Spring, 2011). De igual modo, en el estudio de las políticas contra el hambre en el mundo (Beuchelt, Tina y Virchow, Detlef, 2012); y en estudios etnográficos en donde la referencia ha sido la forma de subsistir de las personas de una zona o región (Grolle, 2012).

Este enfoque ha presentado múltiples críticas. Una de ellas se relaciona con la visión restringida de la consideración de la pobreza, al apreciarla como una característica netamente física, dado que la pobreza involucra elementos que van un poco más allá del mínimo vital. Las críticas dieron pie a la evolución del concepto, y la nueva visión se sustentó en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). De acuerdo a Rocha (2003), las Necesidades Básicas pueden ser vistas desde dos perspectivas: por una parte, consideran el grupo mínimo de requerimientos que necesita una familia para su consumo privado (comida, abrigo, ropa, etc.) y por el otro representan el grupo de servicios esenciales de y para una comunidad —agua potable, saneamiento, educación, salud, transporte público, etc.— (Machado de Codes, 2008: 13). Cabe aclarar que esta visión del NBI podría considerarse como un primer enfoque de la visión multidimensional que posteriormente desarrollaría Amartya Sen.

A nivel internacional, el análisis del NBI fue fundamento de los estudios sobre pobreza y posteriormente exclusión. De esta manera, los indicadores de primera generación se caracterizan por analizar el nivel de ingresos de una persona y su relación con el consumo y las condiciones de vida (Borgeraas y Dahl, 2010: 75). Indicadores como la Línea de pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) forman parte de éste grupo. Estas mediciones se consideran transparentes y sus principales críticas están encaminadas —tal como lo afirman Bradshaw (2001) y Saunders (1999)— a “los supuestos metodológicos, la composición de los elementos básicos y su relación con la pobreza en términos sustanciales” (Borgeraas-Dahl, 2010: 74). Pese a las críticas, estos indicadores han servido como base para múltiples estudios de la pobreza (Yapa, 1996; Toye, 2007; Cliggett, 2001; Cotte, 2012; Cole et al., 2012; De Torres et al., 2011; Lafferty, 1976).

Medir la pobreza en términos de los ingresos no es siempre una adecuada aproximación a la problemática, dado que personas con ingresos similares pueden tener niveles de ahorro y deuda diferentes, los apoyos sociales pueden variar y pueden existir ingresos no monetarios que permitan tener mejor calidad de vida (Cantillon-Nolan, 2001: 7). Una dificultad reiterada se relaciona con la definición media de la lí-

nea de pobreza en una región, país o estructura supra-regional (Rodríguez, 2009: 109). De esta manera los ejercicios comparados carecen de consistencia y la interiorización de los análisis locales tienden a la subjetividad. Frente al NBI se han cuestionado algunos aspectos: a) el que sólo tuviesen en cuenta el plano material tanto del individuo como de la sociedad, b) el hecho de que la concepción de NBI puede variar de un territorio a otro y a la hora de implementar políticas no se pueda determinar qué componentes deberían ser prioritarios.

Nuevamente la crítica a la concepción y a la herramienta han facilitado la transición a una nueva percepción de la pobreza, esta vez relacionada con el conjunto de privaciones relativas fundamentada en la restricción, es decir como no poseer los recursos necesarios para tener una dieta equilibrada, no participar en diferentes actividades y no tener condiciones de vida y comodidades óptimas aceptadas socialmente (Walker *et al.*, 2010: 132), ello implica no poseer los recursos suficientes para asegurar el comportamiento que se espera como seres humanos miembros de un núcleo social (Machado de Codes, 2008: 16). Uno de los principales exponentes de esta propuesta es el sociólogo Peter Townsend, quien sostiene que:

“[...] Los individuos, las familias y los grupos de la población pueden considerarse pobres cuando carecen de los recursos suficientes para obtener tipos de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y comodidades que son habituales, o por lo menos ampliamente impulsadas o aprobadas en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos son tan inferiores a los comandados por el individuo o la familia promedio que son, de hecho, excluidos de los patrones ordinarios, vivencias, costumbres y actividades.” (Townsend, 1979: 31) ¹

Una vez más, la crítica a esta percepción de la pobreza se sustenta en la importancia otorgada a los ingresos o recursos de los que dispone el individuo, omitiéndose otras características y situaciones que pueden reflejar mejor la pobreza en el ser humano.

Es en este espacio de discusión donde el enfoque de las capacidades propuesto por Sen es diferente, al sustentar la prioridad en lo que los individuos pueden hacer con sus recursos, más que a estos en sí mismos. Para el enfoque de las capacidades, la pobreza es sinónimo de “la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos” (Sen, 1999: 114), pero ¿qué son las capacidades? Sen afirma que se trata de libertades básicas y fundamentales de las que disfruta un individuo para llevar el tipo de vida que quiere y que tiene

1 Traducción realizada por los autores.

razones para valorar (114). La importancia de esta perspectiva sobre la pobreza es que si bien el ingreso desempeña un papel fundamental (porque se cree que permite alcanzar ciertas capacidades), lo que cuenta, primordialmente, es lo que las personas puedan ser y hacer con estos ingresos (Nussbaum, 2005: 17). Las capacidades a las que se refiere este enfoque son titulaciones basadas en los derechos humanos, por ejemplo las “libertades políticas, libertad de asociación, libre escogencia de una ocupación, así como una variedad de derechos económicos y sociales” (23). Aunque si bien algunas de estas capacidades ya se habían considerado en indicadores anteriores como el NBI, Sen amplía el horizonte de estudio.

Este enfoque de la pobreza ha tenido eco en el plano académico, así como en las agencias internacionales de cooperación como Naciones Unidas, de esta manera las nuevas herramientas de medición se integran a lo que se conoce como los indicadores de segunda generación, los cuales representan una ampliación de la concepción de la pobreza, pues en estos se tiene en cuenta la diversidad humana. Algunos índices que forman parte de este grupo son el de condiciones de vida, de desarrollo humano y el de pobreza multidimensional. Al respecto Sen considera que “los humanos somos profundamente diversos. Cada uno de nosotros es distinto de los demás no sólo por las características externas, como el patrimonio heredado, o el medio ambiente natural y social en el que vivimos, sino también por nuestras características personales, por ejemplo la edad, el sexo, la propensión a la enfermedad, las condiciones físicas y mentales” (Nuevo examen de la desigualdad, 1992: 13).

A partir del enfoque de las capacidades surge una nueva definición de la pobreza, ahora como un fenómeno que puede tener diversas categorías de análisis. Naciones Unidas ha incorporado la discusión sobre el Índice de Desarrollo Humano - IDH y el de pobreza multidimensional, y los ha equiparado en su horizonte de medición de los Objetivos del Milenio, incidiendo en que la política pública de los diversos países tienda a la generación de acciones para su cumplimiento. La medición de la multidimensionalidad de la pobreza se establece sobre diez indicadores: nutrición, mortalidad infantil, años de instrucción, matrícula escolar, combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso y bienes (Naciones Unidas; Levine, Muwonge y Maweki, 2012). De igual forma, múltiples trabajos se han desarrollado bajo este marco teórico (Tsai, 2011; Mabsout, 2011; Maddox, 2008; Charusheela, 2009; Ferraton, 2008; Coast, Smith y Lorgelly, 2008; Martins, 2009; Cakmak, 2010; Ibrahim, 2006; Scholtes, 2010; Gandjour, 2008; Verkerk, Busschbach y Karss, 2001; Ricoeur, 2006; Wigley *et al.*, 2006; Ziegler, 2010; Kuklys y Robeyns, 2005).

El marco del enfoque multidimensional permite evidenciar realidades de exclusión, que aunque anteriormente habían sido consideradas de manera conceptual, en este enfoque se consideran aspectos como el logro en “educación, salud, alimentación/nutrición, agua potable/saneamiento, trabajo/empleo, vivienda, acceso a los activos productivos, acceso a los mercados, participación de la comunidad/paz social” (Asselin, 2009: 3).

La tercera generación de indicadores de pobreza surge a partir de la construcción de nuevos modelos, sustentados sobre la base de la multidimensionalidad, al respecto Angela Denis, Francisca Gallegos y Claudia Sanhueza (2010) —en su trabajo “Medición de la pobreza multidimensional en Chile” publicado por la Universidad Alberto Hurtado— considera entre los más relevantes los trabajos de Bourguignon y Chakravarty: “*The measurement of multidimensional Poverty*” (2003); Chakravarty, Deutsch y Silber: “*On the Watts Multidimensional Poverty*” (2005); Chakravarty y D’Ambrosio: “*The measurement of social exclusion*” (2006); Bossert, Chakravarty y D’Ambrosio: “*Multidimensional poverty and material Deprivation*” (2007); y Alkire y Foster (2009): “*Counting and Multidimensional Poverty Measurement*”.

Denis et al. afirman que los modelos de Alfire y Foster surgieron como respuesta a la disparidad que existía en los métodos vigentes a la hora de trabajar las dimensiones como uniones e intercepciones en los posibles vínculos que podían tener éstas, formulando un nuevo modelo que considerara una variable M_0 en el que las medidas de pobreza multidimensional que lo apliquen tendrán como ventajas que “se cumplen los axiomas deseables, son descomponibles, incluyen datos discretos y cualitativos, así como datos continuos y cardinales” (Lustig, 2011: 229; Foster y Alkire, 2011: 294).

La metodología de la variable M_0 consiste básicamente en seleccionar las dimensiones que se quieren analizar, establecer los diferentes puntos de cortes que determinarán quién es o no pobre en esa dimensión, el peso e importancia que tendrá cada dimensión en el resultado de pobreza fina y, finalmente, una regla que determine con cuántas privaciones se considera que el individuo es pobre multidimensionalmente hablando (Lustig, 2011: 229). Ésta metodología —y los modelos que se mencionaron con anterioridad— forman parte de las mediciones y marcos teóricos que utilizan los actuales estudios económicos de la desigualdad social con una visión multidimensional, entre ellos los desarrollados por Delalic (2012): “*Multidimensional Aspects of Poverty in Bosnia and Herzegovina*”; D’Ambrosio, Deutsch y Silber (2011): “*Multidimensional Approaches to Poverty Measurement: An Empirical Analysis of Poverty in Belgium, France, Germany, Italy and Spain, Based on the European Panel*”; Awan, Waqas y Aslam

(2011): *“Multidimensional Poverty in Pakistan: Case of Punjab Province”*; Duclos *et al.* (2006): *“Robust Multidimensional Poverty Comparisons”*; Mussard y Pi Alperin (2008): *“Inequalities in Multidimensional Poverty: Evidence from Argentina”*; Von Maltzahn, Robyn y Durrheim (2008): *“Is poverty multidimensional? A comparison of income and asset based measures in five Southern African countries”*; Bourguignon y Chakravarty (2003): *“The measurement of multidimensional poverty”*.

Según Esposito *et al.* algunas de las críticas a la concepción multidimensional ampliada de la pobreza se relacionan con la posibilidad de riesgo moral, al emitir juicios de valor en algunos espacios de definición del procedimiento, por ejemplo la elección de los niveles en los que se considerará la línea de la pobreza, la importancia de las dimensiones, la selección de éstas, etc. (2010: 182). Sin embargo, el hecho de que se pueda “variar” en esos pasos puede traer aparejadas ventajas positivas para los estudios, pues la pobreza no se vivencia de la misma manera en todos los lugares, la preponderancia de sus dimensiones pueden cambiar con el tiempo, el país puede avanzar en una dimensión más que en otra, los estudios pueden tener diferentes enfoques (sociológicos, políticos, económicos, culturales, etc.).

Puede afirmarse que el concepto de pobreza ha sufrido cambios frente a su concepción inicial, al pasar de una interpretación basada en la necesidad de subsistencia, al reconocimiento de los derechos, libertades y capacidades del individuo y su entorno; se cambió la idea unidimensional por una de múltiples dimensiones, que debe brindar otros horizontes al quehacer de la política pública, a la relación público-privada y a la construcción y revisión del contrato social vigente en las sociedades, particularmente en las latinoamericanas.

ALGUNAS LÓGICAS POLÍTICAS EN EL ABORDAJE DE LA POBREZA DE LATINOAMÉRICA

La discusión de la pobreza en el escenario internacional refleja la necesidad de un compromiso de la sociedad consigo misma, sin que ello implique una racionalidad eficiente de las implicaciones a cargo de cada uno de sus integrantes, de sus dirigentes y líderes con capacidad efectiva para su mitigación. Las Naciones Unidas —a través de los Objetivos del Milenio (OM)— priorizan la atención al fenómeno de la pobreza como un requerimiento para el alcance del desarrollo social y económico de los territorios. En tal sentido el cumplimiento de los OM se ha convertido en un indicador de efectividad y logro de diversos gobiernos, sin embargo este no es un factor lineal y simple, no basta con tener o acumular más; la reducción de la pobreza, la miseria y la indigencia es un compromiso constante contra la exclusión y la desigualdad.

Hablar de las políticas para la erradicación o mitigación de la pobreza en América Latina implica el abordaje de un tema denso, debido a la diferencia en términos culturales, políticos y económicos de cada punto de la región, que condicionan la estructura de una identidad continental, categoría tratada por Eckhard Deutscher y Bertha Jiménez de Sandi (1989).

El concepto de pobreza no es unidimensional, tampoco es homogenizante en términos de su papel territorial, dado que las implicaciones locales pueden incidir en la mayor valoración de un factor o dimensión en función de otros al validar esta interpretación, asumir políticas y recomendaciones hemisféricas o multilaterales sin contextualizar en los ámbitos de aplicación, podría ser errado en términos de la implementación, alcance de los resultados deseados y obtenidos en los ámbitos territoriales.

Actualmente, entidades como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras, han incorporado la discusión de la pobreza en su debate, lectura que puede estar relacionada con su interés en la reducción de fallas de mercado y mitigación de las restricciones a la inversión en contexto con niveles adecuados de demanda agregada y consumo, como dinamizadores del crecimiento económico y el desarrollo social.

Acorde con los términos actuales del debate, el BM ha desarrollado una amplia gama de publicaciones, entre ellas: “*World Development Report 2012: Gender Equality and Development*” (2011), “*Agricultural Price Distortions, Inequality, and Poverty*” (2010), “*The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium*” (2010) y “*Accelerating Trade and Integration in the Caribbean: Policy Options for Sustained Growth, Job Creation, and Poverty Reduction*” (2009), entre otros. Y del FMI, quien publica las diferentes notas y documentos sobre la estrategia para la reducción de la pobreza (2012, 2005, 2004).

Independientemente de las razones que argumente cada actor, el fenómeno de la pobreza implica una atención eficiente, constante y consecuente con las realidades sociales. Este contexto tiene precedentes en la crisis de 1982 a nivel latinoamericano, donde ante el límite al financiamiento, la pregunta obligada era ¿cuáles debían ser los canales adecuados para financiar el desarrollo nacional?, especialmente en un ambiente donde la “*insuficiencia dinámica*” de Prebisch se explicaba adecuadamente (Cordera, 2000: 25). Es a partir de la crisis de 1982 cuando la política social adquiere un papel determinante en las decisiones de Estado, pasando de un rol electoral a uno protagónico del debate contemporáneo.

Las acciones sociales al iniciar la década de los ochenta del siglo XX obedecían a un rezago en el fortalecimiento del urbanismo como

motor del crecimiento industrial, donde la sostenibilidad del modelo implicaba una adecuación de la estructura habitacional y de ingresos de la población, la cual presentaba una transición no tan dinámica de los campos a los nuevos polos de desarrollo como en otras épocas. En los años ochenta la expansión demográfica y los limitantes en la absorción del mercado de trabajo —sumados a las restricciones macroeconómicas nacionales— incide en las tensiones sociales y el llamado a la revisión del *contrato social*.

Hacia finales de los ochenta y principios de los noventa, Latinoamérica vira hacia propuestas de carácter neoliberal relacionadas con el Consenso de Washington, acompañadas de reformas políticas que buscan incidir en el fortalecimiento democrático, la estabilidad macroeconómica y el mejoramiento de la cobertura y eficiencia de los programas sociales. Sin embargo, sobre los resultados de los albores neoliberales de fin de siglo, Repetto considera que en Argentina — caso que puede extrapolarse a la región— existía una cara oculta de los nuevos procesos de eficiencia, dado que la cobertura no implicaba necesariamente calidad de los servicios, esto sucede porque el gasto social se gestiona con ineficiencias (2000: 25). Gasto que, en ocasiones anteriores y ante la presencia de factores complejos como hiperinflación en Argentina (1989-1990), desarrolló el Plan de Convertibilidad, logrando disminuir los índices de indigencia.

El gasto en sí mismo no era un elemento determinante en el marco de las reformas neoliberales, en virtud de la necesidad de lograr equilibrios fiscales y sostenibilidad de las haciendas públicas, en un ambiente participativo en lo político y centralizante en lo fiscal. Ante las reformas estructurales para el control del gasto y la generación de estabilización a partir de políticas monetarias, los programas sociales en el inicio de las reformas no eran una prioridad directa, aunque con el correr de los años la necesidad de ajuste del mercado de trabajo y el deterioro de la clase media en algunos países incidió en la necesidad de intervenciones vía gasto social.

Cuando se presenta el ajuste en el gasto social, ya se han tomado medidas con efectos distributivos en términos de la contratación laboral, reformas de las pensiones y venta de activos y empresas públicas, entre otros. Para Paraje, en el caso argentino uno de los procesos “privatizadores más rápidos y radicales del mundo, Ennis y Pinto encuentran que las privatizaciones tuvieron un efecto ‘insignificante’ tanto sobre el empleo como sobre la distribución del ingreso” (2005: 383).

El efecto fiscal a mediados de los noventa se encuentra con economías que presentan incrementos en el crecimiento económico, debilidad en la absorción de la oferta del mercado laboral e insuficiente manejo de los impactos del “Efecto Tequila” de origen mexicano, cir-

cunstancia que conlleva a un debilitamiento de la estructura social, dadas las afectaciones en los precios de la canasta familiar, la capacidad de pago y la apreciación de las monedas.

El énfasis sobre las dinámicas del mercado laboral es fundamental en materia social, al respecto Cecchini y Uthoff consideran que “el subempleo y el desempleo, las altas tasas de dependencia que limitan la participación de las mujeres en edad de trabajar, los bajos niveles de capital humano y la poca productividad de muchas ocupaciones son la causa de altos índices de pobreza” (2008: 45).

La tendencia a la estabilidad macroeconómica de la mayoría de los países de América Latina —sumada a estructuras económicas que se alejan de procesos mono-exportadores e intentan fundamentarse en patrones de innovación y desarrollo empresarial competitivo en los mercados globales— ha favorecido la condición de ocupación de la población, lo cual se refleja en mejoras de la demanda agregada y aumento del consumo interno o subregional.

Si las condiciones de ocupación comienzan a ser favorables, deben considerarse dos factores “que llevan a la reproducción y perpetuación de la pobreza a lo largo del tiempo. De una parte, los bajos ingresos de los trabajadores que componen las familias pobres, lo cual se explica por una escasa acumulación de capital humano y baja productividad. De otra, las elevadas tasas de dependencia demográfica en esas familias, lo que obliga a repartir el ingreso entre un mayor número de personas” (46), entonces las políticas públicas deben incidir factorialmente, mejorando las condiciones de acceso y calidad de la educación, la posibilidad de mejorar las condiciones de bienestar social y el desarrollo de planes de salud sexual y reproductiva.

Respecto al tema Salud, las reformas estructurales han favorecido la creación de estructuras de: a) administración de financiamiento de los servicios y b) entidades responsables de su prestación. El análisis de Gonzales y Arcos sobre “la desigualdad social y la reforma neoliberal”, considera en 2005 que la población pobre que es financiada por el Seguro Popular de Salud presenta riesgos en la sostenibilidad de su cobertura, fundamentalmente porque depende de un actor público cada vez, más debilitado financieramente y con menores alcances en términos de su incidencia en la prestación directa de la atención (353).

En el caso colombiano, la Ley 100 de 1993 crea un símil para la población sin cobertura a través del FOSYGA, y durante el periodo del presidente Samper se estructura el régimen subsidiado a partir de la incorporación del SISBEN. Las personas subsidiadas en su acceso a la salud, financiado por recursos públicos triangulados a través de los municipios, ingresando en una dinámica de coberturas y calidades diferenciadas, acción corregida durante 2012 (igual servicio a subsi-

diados y contributivos). Para el caso colombiano, puede presentarse un problema de riesgo moral dado que aquellas personas que se encuentran subsidiadas no tienen incentivos para formalizar su condición ocupacional, si esta es de corto plazo o si su costo es mayor que el asumido si se transfiere al régimen contributivo.

En los primeros doce años del siglo XXI la profundización en el debate del concepto y las herramientas de medición de la pobreza han incentivado a vincular nuevos elementos a la discusión, por ejemplo en el tema de infancia: la garantía de los derechos de esta población asociados a sus esquemas de vulnerabilidad en el medio respecto a la categoría género: las asignaciones de participación laboral, social y salarial, así como los mecanismos de participación y construcción de nuevas realidades y la resignificación de las mismas a partir de la diferencia e inclusión. Es pertinente recordar que, según NailaKabeer, “las jefas de hogar como las más pobres de los pobres consecuentemente llegaron a ser —y han permanecido— como variable básica en la ecuación entre género y pobreza” (Picasso, 2011: 59); frente a la discusión laboral: tiempos de trabajo, condiciones y esperanza pensional, y el concepto de trabajo decente en el sentido expuesto por la OIT, acompañado en los procesos de validación de los ODH por el Programa para el desarrollo de Naciones Unidas-PNUD (Hughes y Haworth, 2011: 37).

Un elemento ampliado en la construcción de los espacios de exclusión y desarrollo es el papel de la educación como entorno, espacio incluyente, formativo (calidad, pertinencia, deserción, extra-edad, formalidad en el aprendizaje y fracaso en la experiencia académica) (Verdú, 2009: 59). Al respecto existe un pertinente análisis del caso brasileño y la incidencia del tema educativo elaborado por Honorato da Silva y Yony Sampaio (2010), titulado “Notas sobre la pobreza y la educación en Brasil”.

ANÁLISIS DE LA CONVERGENCIA ESPACIAL DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL EN AMÉRICA LATINA

A continuación se presentan dos secciones sobre el análisis de la convergencia espacial de la pobreza multidimensional: la primera, una revisión de la metodología implementada y la segunda los resultados obtenidos.

METODOLOGÍA IMPLEMENTADA

Para determinar la existencia de pobreza multidimensional se trabaja sobre la base del IPM desarrollado por *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI), siguiendo la misma lógica de identificar espacios y grados de privación. Sin embargo, sobre el IPM-OPHI y el ejercicio realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Colombia se plantea el Modelo ajustado Botello-Ruiz-Ma-

rín (BRM), que intenta establecer niveles de restricción definidos en categorías de acuerdo al nivel de privación.

El modelo ajustado BRM considera cuatro niveles: Severo (alto nivel de privación), moderado, leve y sin privación. El aplicativo considera un enfoque diferencial, para lo cual es pertinente conocer en la base informacional si la jefatura de los hogares se encuentra a cargo de mujeres u hombres como elemento discrecional, dado que sobre esta base se pueden inferir resultados por dimensiones.

El aplicativo del Modelo Ajustado BRM busca establecer efectos locales en territorios nacionales, para lo cual se tasa un algoritmo, que pretende identificar procesos de convergencia espacial de la pobreza multidimensional.

Las dimensiones establecidas son seis: Condiciones educativas del hogar (0,16), Condiciones de la niñez y juventud (0,16), Trabajo (0,16), Salud (0,16), Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0,16) e Información (0,16). Cada una de estas dimensiones incorpora variables que permiten su caracterización eficiente a partir de identificadores a los cuales se puede acceder por las bases de calidad de vida de hogares de cada territorio. La elección de los países se hace de forma discrecional, en función de la disponibilidad de información para el desarrollo y validación metodológica.

El modelo ajustado BRM trabaja entonces seis dimensiones y 18 variables integradas, sujetas a una serie de restricciones parciales que permiten definir la existencia o no de condiciones en nivel de pobreza multidimensional (ver Anexo 1).

Las bases de datos utilizadas para el aplicativo son: Encuesta Calidad de Vida (DANE-Colombia), Encuesta Permanente de Hogares (Argentina), Encuesta continua de hogares (INE-Uruguay) y CASEN (Chile).

En la revisión de las bases de datos de cada país, se determinó que Colombia posee las variables en su totalidad, luego son definibles en Uruguay la variable de barreras de salud, pisos, paredes de la vivienda y eliminación de basuras, no es de fácil acceso o no existe, en estos casos las variables restantes compensan el peso de la dimensión. Argentina y Chile no incorporan las variables de barreras de salud ni eliminación de basuras.

RESULTADOS DEL MODELO AJUSTADO BRM

Caso 1. Comparativo de Colombia en 2003 y 2011.

Análisis de resultados

Las estimaciones sobre la pobreza multidimensional en Colombia en los años 2003 y 2011 muestran leves avances para las dimensiones evaluadas entre los niveles de pobreza.

Las dimensiones que permanecen sin cambios significativos son las de educación, trabajo y vivienda, donde el porcentaje de hogares con niveles de privación severa y los que no poseen ninguna privación permanecen relativamente estables. Aunque llama la atención que entre los periodos se presente un aumento de las privaciones severas del orden del 2% en Educación y Vivienda, a pesar de los programas de aumento de cobertura educativa y mejoramiento de las condiciones para las vivienda de interés social.

El área de mayor crecimiento social es la dimensión de salud pasando de 43% de los hogares sin privación en 2003 al 75% en 2011, este fenómeno es resultado de los programas de vinculación al Sistema de Seguridad de Salud y las normas que inciden en que los trabajadores con algún tipo de vinculación laboral vigente se vean incentivados a pertenecer al sistema, sumado a la ampliación de cobertura de programas sociales en el área, que sostienen el régimen subsidiado.

Las dimensiones que presentaron mayores retrocesos son información y condiciones de la niñez y juventud, dado que se evidenciaron bajas en el porcentaje de nivel de hogares sin privación de estas dimensiones de 12 y 18 puntos porcentuales respectivamente. En estas dimensiones se evidencia una mayor presencia de privación leve, y reducciones relativas en las privaciones moderadas y severas.

Comparativamente, Colombia presenta niveles de privación severa relativamente más altos que los otros países evaluados en este documento, en especial en la dimensión que relaciona la cobertura de salud.

Los resultados por departamento muestran disminuciones en los niveles de privaciones severas en su totalidad, de igual manera se observa persistencia en el porcentaje de hogares con privaciones severas en el caso de Cauca, Caquetá, Chocó y Córdoba; los departamentos con mayores mejorías en los indicadores son Tolima, Meta y Atlántico.

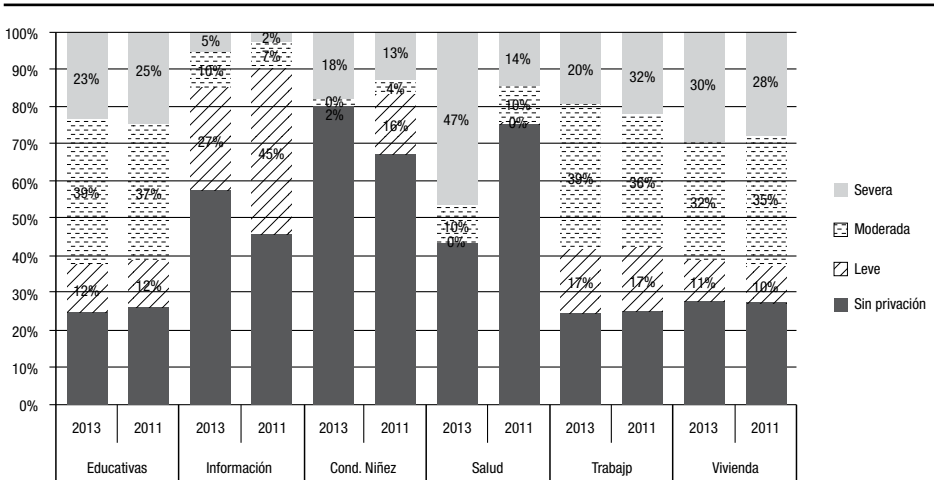
De acuerdo al sexo de los jefes de hogar, los datos no permiten inferir una diferencia significativa en los niveles de pobreza estimados entre hombres y mujeres. Las dimensiones que permanecen similares son las relacionadas con las condiciones educativas del hogar, trabajo, la cobertura en salud y las condiciones de la niñez (diferencias menores al 5%) y leves diferencias en la dimensión de las condiciones de la vivienda, más de 5% de diferencial. Se podría afirmar —teniendo en cuenta la baja significancia de los datos— que las dimensiones de mayor sensibilidad en temas de pobreza con enfoque de género recomiendan revisar temas de salud, trabajo y condiciones de la niñez.

En términos de convergencia espacial, los datos evidencian una relación negativa entre el porcentaje de pobreza severa en los hogares de cada uno de los departamentos en 2003 y el cambio relativo de esta variable entre 2003 y 2011 (ver Gráfico 1), observando un descenso pronunciado de la pobreza extrema en los departamentos que eran más pobres al inicio del periodo que los que presentaban indicadores bajos. No obstante, cuando se evalúan las hipótesis de convergencia espacial (observando la significancia de ρ en la regresión espacial) no se puede inferir que haya clústeres de disminución de la pobreza.

Sin embargo, se puede inferir que entre 2003 y 2011 se produjo un proceso de convergencia en la pobreza multidimensional entre los departamentos de Colombia, aunque esta no se presentara de manera correlacionada territorialmente, es decir no ha sucedido el fenómeno de clústeres de eliminación de la pobreza, dado que en general disminuye con relativa homogeneidad entre los departamentos analizados (ver Anexo 3).

Presentación de resultados gráficos. Caso 1.

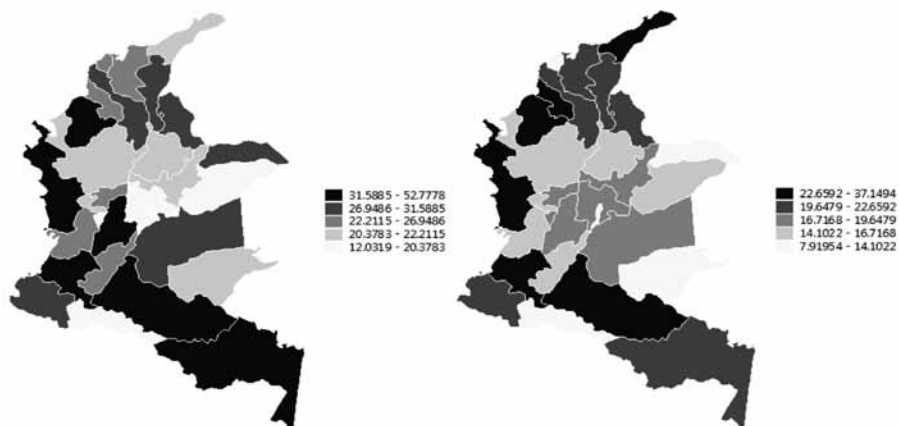
Gráfico 1
Colombia. Distribución de los tipos de pobreza por año y dimensión (2003-2011)



Fuente: Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2011. DANE. Cálculos de los autores.

Mapa 2

Colombia. Porcentaje (%) de Hogares con Privaciones Severas por Departamento (2003 y 2011).



Fuente: Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2011. DANE. Cálculos de los autores.

Caso 2. Comparativo de Uruguay en 2003 y 2011. Análisis de resultados

Los resultados de Uruguay y Chile son similares en su composición en términos de sus niveles de pobreza, evidenciando amplias coberturas en las dimensiones de información, condiciones de la niñez y la salud, y vivienda.

En Uruguay, las categorías con mayores niveles de privación severa se relacionan con las condiciones educativas del hogar con un 18% y las condiciones de trabajo con el 16%, las demás dimensiones presentan porcentajes por debajo del 5% en nivel de pobreza.

Las reducciones más importantes en los niveles de pobreza se presentan entre 2003 y 2011 en la categoría de condiciones de la niñez, que inicia en 68% de hogares sin privación al 85%. Las demás dimensiones presentan leves retrocesos de menos del 6%, ejemplo de ello se aprecia en el caso de las condiciones educativas del hogar, la información y el trabajo.

Es importante mencionar la reducción de las privaciones moderadas en la dimensión de vivienda, dado que en 2003 el 37% de los hogares registraron esta privación, mientras que en 2011 sólo llegaban al 11%. Por su parte, en la privación leve se dio un incremento de 36%, considerando el 2% registrado en 2003.

Por regiones, el porcentaje de hogares con privación severa se ha mantenido estable en los últimos ocho años, evidenciándose que ocho de los trece departamentos analizados aumentaron el porcentaje de hogares con alguna privación severa, siendo la región de Rivera la de mayor aumento con un 2%, seguida por la región de Lavalleja con un 1,5%. Las principales disminuciones en los niveles de pobreza se

presentaron en los departamentos de Durazno y Cerro Largo, con una contracción de 3,3% y 2,3% respectivamente.

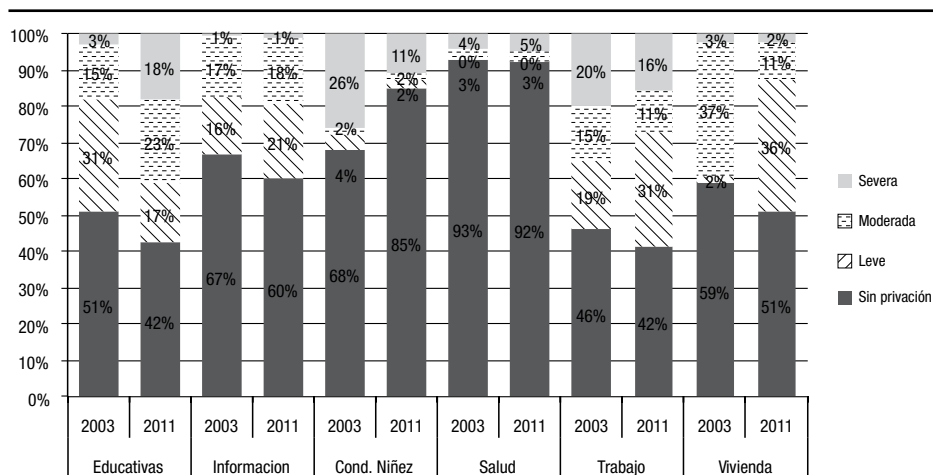
En el análisis a través de las características de los jefes de hogares, se encuentran porcentajes similares en los diferentes niveles de pobreza entre género, aunque se evidencian marcadas diferencias entre hombres y mujeres en la categoría del trabajo, donde las mujeres poseían en 2011 un nivel de privación de cerca del 31% contra el 18% reportado por los hombres, esto implica una diferencias de género en el mercado laboral uruguayo, proceso que merece ser revisado y estudiado con detalle.

En los avances por dimensión se observa que donde el jefe de hogar es hombre, las condiciones de la niñez han progresado cerca del 13%, pasando de un 77% sin privación a un 90% mientras que si la jefatura es de una mujer el nivel de avance es de un 5% desde el 84% registrado en 2003 al 89% en 2011.

El análisis de la convergencia rechaza la hipótesis de alterna de convergencia espacial y se opta por una convergencia absoluta donde los departamentos con mayores niveles de pobreza disminuyen sus tasas mientras que los de más bajo porcentaje aumentan dichas tasas. No obstante se marcan las leves variaciones en departamentos en los últimos años, como lo evidencia el coeficiente del cambio en las privaciones severas desde las de 2003 (-0,620).

Presentación grafica de resultados. Caso 2.

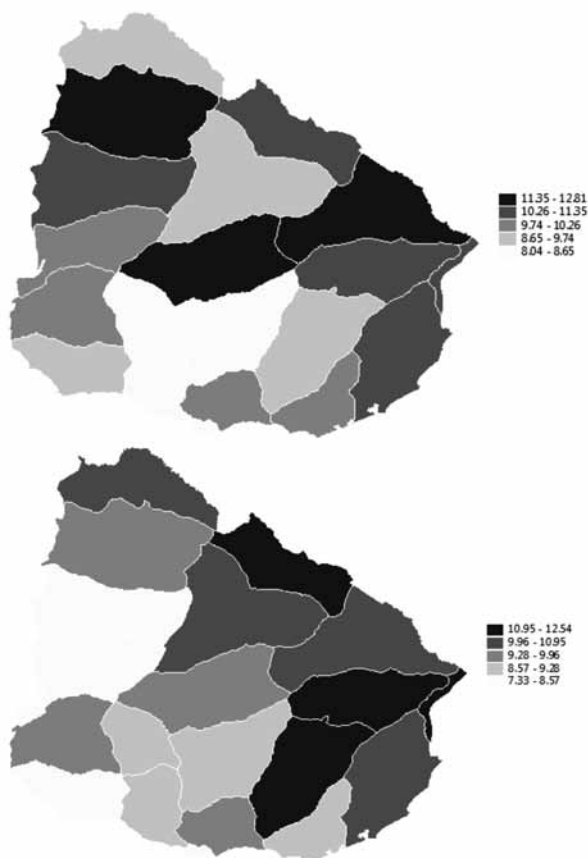
Gráfico 2
Uruguay. Distribución de los tipos de pobreza por año y dimensión (2003 y 2011)



Fuente: Encuesta Continua de Hogares. INEI 2003 y 2011. Cálculos de los autores.

Mapa 3

Uruguay. Porcentaje (%) de Hogares con Privaciones Severas por Departamento (2003 y 2011)



Fuente: Encuesta Continua de Hogares. INEI 2003 y 2011. Cálculos de los autores.

Caso 3. Comparativo de Argentina en 2003 y 2011. Análisis de resultados

Los datos sobre la evolución de la pobreza multidimensional en Argentina evidencian niveles medios de privación. El mejor dinamismo se encuentra en la dimensión de salud, donde cerca del 88% de la población cuenta con este derecho. Las dimensiones de información y condiciones de la niñez le siguen con el 39% y 33% respectivamente. Los mayores niveles de privación severa se encuentran en las catego-

rías del trabajo y condiciones de la niñez, donde el porcentaje es de 23 y 25% de los hogares, respectivamente. Entre 2003 y 2011 no se evidencian avances significativos en términos de reducción de la pobreza, ya que los porcentajes se mantienen estables. Las condiciones que destacan por las reducciones marginales en términos de pobreza severa son la salud (9% a 7%) y la información (9,2% a 9%).

Al observar la distribución por regiones, el porcentaje de hogares con privaciones severas arroja los siguientes resultados: Ciudad de Buenos Aires (20,56), Santa Fe (21,98), Misiones (22,01) poseen los porcentajes de hogares con privación de pobreza más altos de los departamentos analizados, mientras que Catamarca (15,61), Chubut (15,81) y La Pampa (16,33) son los departamentos que en 2011 mostraron los niveles más bajos de pobreza severa.

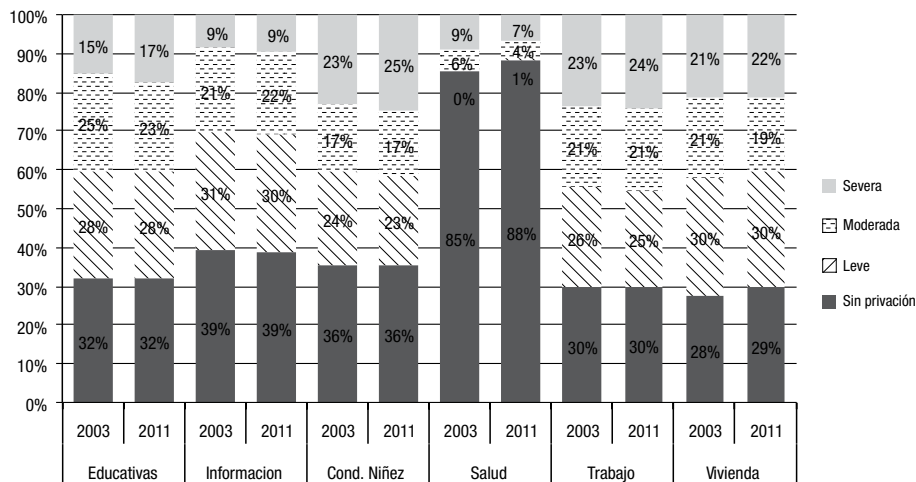
En relación con el avance de la pobreza, el porcentaje de incidencia sobre los hogares vulnerables prácticamente no ha cambiado. En este sentido, las regiones con las mayores reducciones de niveles de pobreza han sido las del Chaco y Salta con un 2,56% y 2,11% respectivamente; mientras en Río Negro, Tierra del Fuego y Neuquén se han incrementado por encima del 4,5%. La región de la ciudad de Buenos Aires ha mantenido prácticamente estable el porcentaje de hogares con privaciones severas.

Los resultados según el sexo del jefe de hogar arrojan niveles similares entre los dos géneros. En la dimensión de salud, donde el jefe de hogar es mujer un 78% están sin privación, mientras que si el jefe es hombre el porcentaje baja al 70%. Igualmente en la dimensión de información, los jefes de hogar mujeres tienen un porcentaje del 20,5%, contra el 19% de los hombres. Debe destacarse que el crecimiento de las mujeres jefes de hogar desde 2003, ya que el porcentaje analizado se ubicaba en 60%, y para 2011 evidencia un avance cercano a los 20 puntos porcentuales. Este resultado amerita una mayor profundización en su caracterización y análisis.

Cuando se evalúa la convergencia espacial de la pobreza, se encuentra que se acepta la hipótesis nula, que afirma que no existe ningún efecto por parte del territorio en la eliminación de la pobreza en Argentina en el período 2003-2011. No obstante, sí se evidencia una relación negativa entre el nivel de pobreza inicial y el cambio a 2011. De esta manera se pone de manifiesto que la convergencia absoluta en las provincias con mayor nivel de pobreza disminuye con más intensidad en el porcentaje de hogares con privaciones severas que las de menor nivel de pobreza, aunque este ritmo sea muy lento, es decir con reducciones de menos del 3% en los ocho años evaluados, equivalentes a reducciones anuales del 0,65%. La significancia de la ecuación se aprecia en el r^2 , que fue de 0,54.

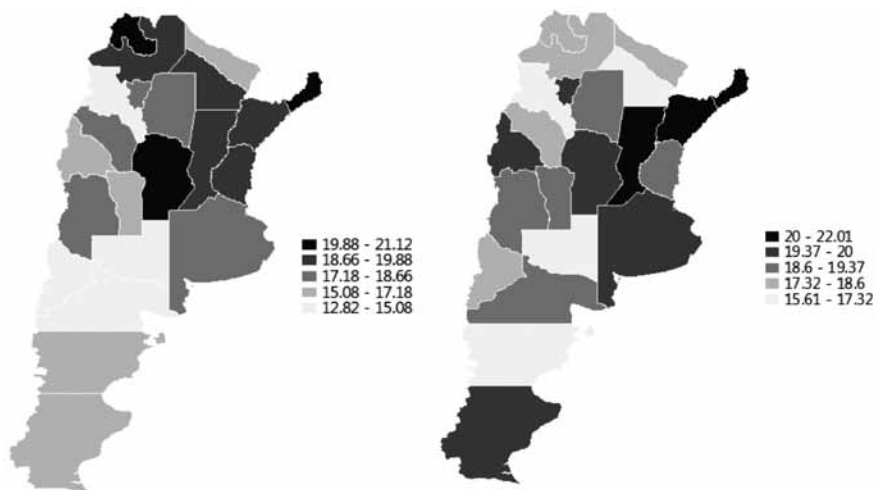
Presentación gráfica de resultados. Caso 3

Gráfico 3
Argentina. Distribución de los tipos de pobreza por año y dimensión (2003 y 2011)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2003 y 2011. Cálculos de los autores.

Mapa 4
Argentina. Porcentaje (%) de Hogares con Privaciones Severas por Departamento (2003 y 2011)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2003 y 2011. Cálculos de los autores.

Caso 4. Comparativo de Chile en 2003 y 2009. Análisis de resultados

Chile presenta los niveles más bajos de pobreza multidimensional estimados entre los cuatro países analizados en este documento, en cuatro de las seis dimensiones evaluadas se presenta más de un 70% de hogares sin privación, siendo las de menor comportamiento favorable las relacionadas con trabajo y vivienda, con un promedio de 30% de los hogares sin privación, seguida de más de 25% con privaciones leves. En niveles cercanos a cero de privación se encuentran las categorías de condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y de los derechos de información.

En las otras dimensiones se encuentran porcentajes estables en el nivel de privación severa, por ejemplo en la categoría del trabajo el porcentaje se mantiene en el 16% y en condiciones de la vivienda en un 25%. Se evidencia un retroceso en la dimensión de salud, ya que las personas privadas de este derecho han pasado de 10% en 2003 a 19% en 2009.

En términos de avances, se ha detectado un leve retroceso en el aspecto salud. Entre 2003 y 2009 un 6% más de los hogares ingresaron a privación severa en esta dimensión hasta llegar al 16% de los hogares, mientras que para la vivienda el porcentaje de hogares en privación severa se redujo cerca de un 4%. La mayor parte de estos hogares mejoraron su condición en este indicador. Evidencia de lo anterior es que el porcentaje de hogares sin privación aumentó cerca de un 7%.

Por regiones, se evidencia que los niveles de pobreza se han mantenido estables en la mayor parte de los territorios, sin cambios significativos. Entre 2003 y 2009, seis de las 13 regiones evaluadas aumentaron en promedio el porcentaje de hogares con niveles de privación severa en un 1,3%, siendo la región Antofagasta la región con el mayor aumento (3,6%), en contraste con la región de Aisén (donde disminuyó un 2,15%). Entre otros resultados se encuentra que la zona norte del país han sido los departamentos donde la pobreza se ha mantenido relativamente constante.

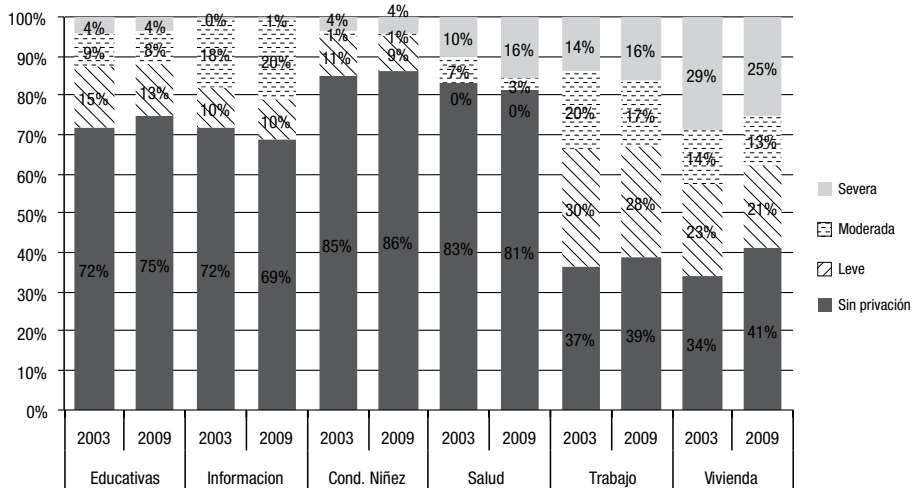
Al observar la distribución de los niveles de privación de la pobreza de acuerdo al sexo del jefe del hogar se aprecia —al igual que en el caso colombiano— que las mujeres presentan niveles más altos de privación en áreas como la vivienda. En 2009 un 59% de los hogares donde la mujer jefe de hogares presenta privación severa en este aspecto, mientras que los hombres sólo lo registran en un 38%. En la dimensión del trabajo, las jefas de hogar tienen peores condiciones que los hombres, con cerca de un 30% de ellas en privación severa contra un 17% de los jefes de hogar. En salud,

por su parte, los hogares donde el jefe de hogar es mujer poseen menores tasas de privación severa con un 13%, contra un 18% de los hombres. En las demás dimensiones evaluadas no hay diferenciales significativos.

Los análisis sobre la convergencia espacial evidencian que no se puede aceptar la hipótesis alterna de esta característica. No obstante, en términos de convergencia absoluta las diferentes regiones de Chile parecen contar con tasas de cambio estables en términos de variación de la pobreza. La regresión presenta un r^2 ajustado de 0,52, lo que significa que cerca del 52% de la varianza asociada al cambio en los niveles de pobreza en los departamentos de Chile está determinado por los niveles de pobreza iniciales. En promedio, los niveles de pobreza se redujeron cerca de un 1% entre 2003 y 2009.

Presentación gráfica de resultados. Caso 4

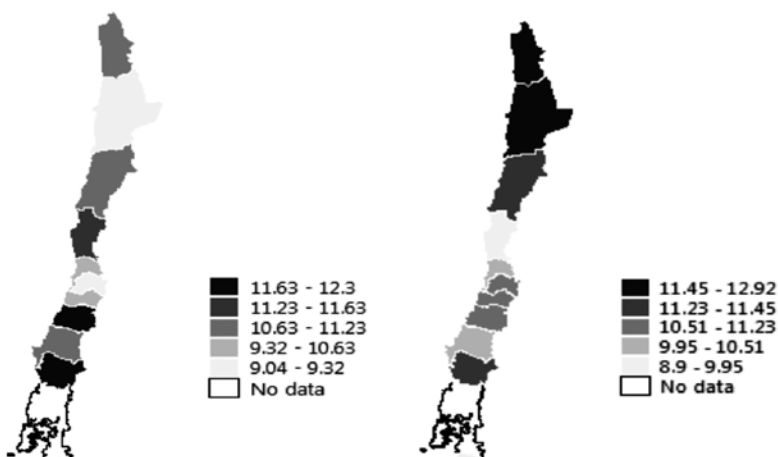
Gráfico 4
Chile. Distribución de los tipos de pobreza por año y dimensión (2003 y 2009).



Fuente: Encuestas CASEN 2003 y 2009. Cálculos de los autores.

Mapa 5

Chile. Porcentaje (%) de Hogares con Privaciones Severas por Departamento (2003 y 2009)



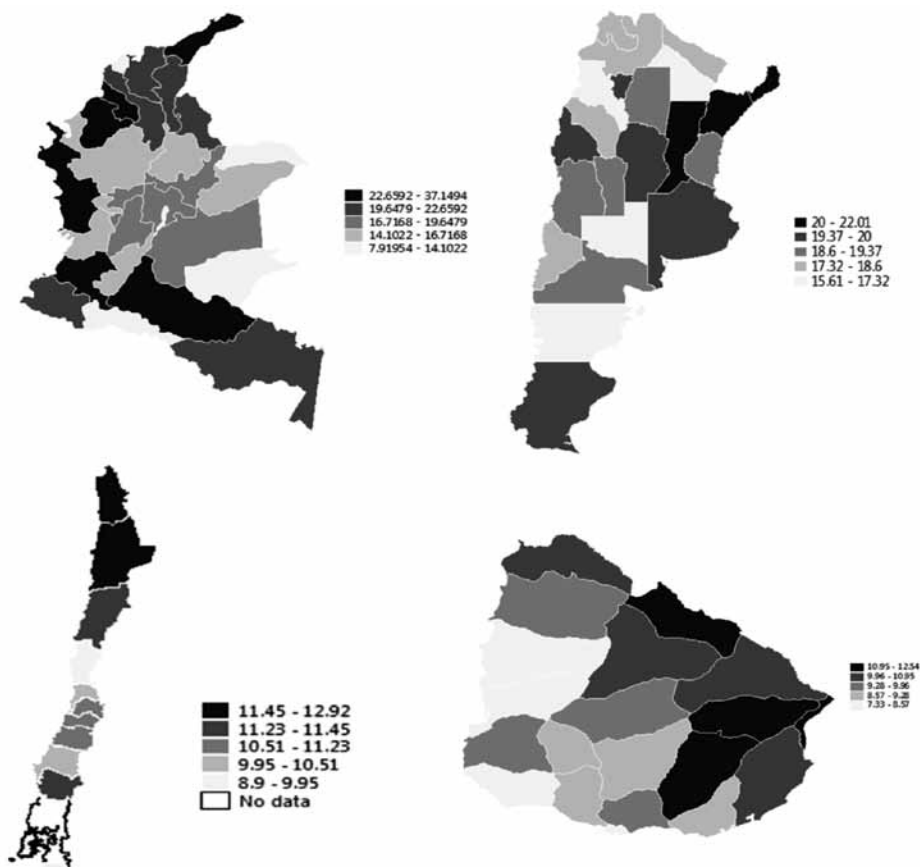
Fuente: Encuestas CASEN 2003 y 2009. Cálculos de los autores.

Presentación gráfica agregada (Colombia, Uruguay, Argentina y Chile)

En el Mapa 6, a manera de resumen gráfico, se presentan los resultados de la pobreza multidimensional local, modelo ajustado BRM. Es importante mencionar la necesidad de diferenciar los módulos indicativos, mientras para Colombia la línea de ajuste severo se encuentra sobre un índice de 22%, para Uruguay y Chile se aproxima a 11% de los hogares con privación severa. Este es un reflejo de las capacidades nacionales y el nivel de compensación de los resultados por dimensión. En este sentido, es posible definir por cada territorio conclusiones sobre las dimensiones y sus efectos de convergencia, pero actualmente —con la metodología utilizada, dado que no es su alcance en este documento— no se establece la necesidad de generar un integrado dinámico entre los países.

Mapa 6

Comparativo Muestral. Pobreza Multidimensional local modelo ajustado BRM
Colombia (2011), Uruguay (2011), Argentina (2011) y Chile (2009).



Fuente: Encuesta Calidad de Vida (DANE-Colombia), Encuesta Permanente de Hogares (Argentina), Encuesta continúa de hogares (INE-Uruguay), CASEN (Chile). Cálculo de los autores.

PALABRAS FINALES

A lo largo del documento se ha considerado el concepto de *pobreza* como una categoría en constante re-significación, dada las necesidades de la población y de los contextos en los cuales esta se desarrolla. De esta manera se considera la importancia de reconocer la pobreza a partir de componentes multidimensionales enmarcados en realidades heterogéneas de carácter territorial.

El ajuste social, que se ha requerido para entender una pobreza multidimensional, es resultado de las sinergias y discusiones político-económicas que han obligado a los países latinoamericanos a asumir un cierto grado de madurez estructural, que implica una recomposición de sus aparatos productivos, ajustes fiscales y monetarios, la consolidación de nuevos contratos sociales y la democratización de las sociedades nacionales y regionales, tales como MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones y CARICOM, entre otras.

Respecto al modelo ajustado BRM, sobre el índice de pobreza multidimensional (IPM) desarrollado por el *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI), intenta reflejar condiciones ajustadas al promedio del conjunto de países y departamentos o regiones que integran el mapa político-administrativo de Latinoamérica.

En términos de la convergencia espacial de la pobreza multidimensional local con enfoque diferencial, los resultados para una muestra de cuatro países latinoamericanos rechazan la existencia de los efectos locales (departamento/región) en el mejoramiento de las condiciones de pobreza. Sin embargo, se evidencia que existe una convergencia absoluta en cada uno de los territorios nacionales, es decir que los departamentos por regiones con mayores niveles de pobreza han disminuido su porcentaje de privaciones severas más rápido que la de los departamentos con niveles de privación más bajos al inicio del periodo analizado.

El análisis del caso de Chile permite apreciar un Estado con bajos niveles de pobreza y control sobre las políticas que le condicionan, esto no significa que no tenga escenarios complejos frente a algunas de las dimensiones analizadas, lo que implica es que presenta un mejor panorama que los demás países de la muestra. En el caso de Colombia, los hogares en general presentan menores niveles de privación severa en términos de la pobreza multidimensional entre 2003 y 2011. Argentina y Uruguay evidencian desarrollos similares entre los periodos de comparación, fundamentalmente porque en términos de pobreza las condiciones severas se mantienen dentro de una tendencia de comportamiento de largo plazo.

A nivel general, las dimensiones con mayores niveles de cobertura son: salud, educación e información; mientras que las de menor cobertura son las de vivienda, ya que el número de hogares sin privación en estos momentos no llegan a ser más del 50% en los países analizados.

En términos del análisis con enfoque diferencial, no se observan diferencias altamente significativas entre los niveles de pobreza a nivel general cuando el jefe de hogar es hombre o mujer, aunque en algunos países las categorías del trabajo presentan mayores niveles

de privación severa para las mujeres. Estos resultados en términos de la pobreza multidimensional a partir de un enfoque diferencial de género invitan a profundizar en estudios en este área, para revisar en detalle el impacto de las aparentemente bajas diferencias entre hombres y mujeres, y su reflejo en términos de exclusión e inclusión, frente a temas como salarios, capacidad de compra de inmuebles, capacidad para atención de la infancia y juventud, y atención médica entre otras.

Como un horizonte de este tipo de investigación, se plantea la necesidad de realizar una cobertura total de los países que integran América Latina —en función de la información existente— que permita establecer: a) convergencias espaciales de la pobreza multidimensional con enfoque diferencial al interior de cada país, b) determinar si existen convergencias nacionales, c) explorar enfoques microlocales de carácter municipal, comunal y barrial, incluso en función de la información explorar los mapeos simplificados y continuos, acción que podría mejorar los esquemas de focalización del gasto público social.

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, Mark y Gianviti, François 2004 “Poverty Reduction Strategy Papers—Proposed Amendments to the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Trust and the PRGF-HIPC Trust Instruments” en <<http://www.imf.org/external/np/prsp/2004/110404.htm>>.
- Anderson, Kym; Cockburn, John y Martin, Will 2010 “Agricultural Price Distortions, Inequality, and Poverty”, World Bank.
- Antón, José Ignacio; Carrera, Miguel 2011 “Excluded or Included? Socio-economic Deprivation among Ethnic Minorities in Chile (1996-2006)”, en *Revista de Economía Mundial*, (España) N° 28.
- Asselin, Louis-Marie 2009 “Analysis of multidimensional poverty: Theory and case studies”, Vol. 7 (Nueva York: Springer).
- Awan, Masood Sarwar; Waqas, Muhammad; Aslam, Muhammad Amir 2011 “Multidimensional Poverty in Pakistan: Case of Punjab Province”, en *Journal of Economics and Behavioral Studies* (Dubai), Vol. 3, N° 2.
- Beuchelt, Tina; Virchow, Detlef 2012 “Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction?”, en *Agriculture and Human Values*, Vol. 29, N° 2 Holanda.
- Borgeraas, Elling; Dahl, Espen 2010 “Low income and ‘poverty lines’ in Norway: a comparison of three concepts”, en *International Journal of Social Welfare*, Vol. 19, N° 1.

- Bourguignon, François; Chakravarty, Satya 2003 “The measurement of multidimensional poverty”, en *Journal of economic inequality*, Vol. 1, N° 1 Holanda.
- Cakmak, Hatice Karacay 2010 “Can the Capability Approach Be Evaluated within the Frame of Mainstream Economics? A Methodological Analysis”, en *Panoeconomicus*, (Novi Sad), Vol. 57, N° 1.
- Campos, Rolando Cordera 2000 “Globalidad sin equidad: notas sobre la experiencia latinoamericana”. *Revista Mexicana de Sociología* 62, N° 4 (octubre 1), pp. 21-41.
- Cantillon, Sara; Nolan, Brian 2001 “Poverty Within households: Measuring gender differences using nonmonetary indicators”, en *Feminist Economics* (Houston), Vol. 7, N° 1.
- Cecchini, Simone y Uthoff, Andras 2008 “Pobreza y empleo: en América Latina: 1990-2005”. *Revista de la CEPAL*, N° 94, pp. 43-58.
- Charusheela, S. 2009 “Social Analysis and the Capabilities Approach: A Limit to Martha Nussbaum’s Universalist Ethics”, en *Cambridge Journal of Economics* (Cambridge), Vol. 33, N° 6.
- Cliggett, Lisa 2001 “Survival strategies of the elderly in Gwembe Valley, Zambia: Gender, residence and kin networks”, en *Journal of Cross-Cultural Gerontology* (Dordrecht) , Vol. 16, N° 4.
- Coast, Joanna; Smith, Richard; Lorgelly, Paula 2008 “Should the Capability Approach Be Applied in Health Economics? Editorial”, en *Health Economics*, Vol. 17, N° 6.
- Cole, Donald; Orozco, Fadya; Ibrahim, Selahadin; Wanigaratne, Susitha 2012 “Community and household socioeconomic factors associated with pesticide-using, small farm household members’ health: a multi-level, longitudinal analysis”, en *International Journal for Equity in Health* (Londres), Vol. 10, N° 1.
- Cotte Poveda, Alexander 2012 “Estimating Effectiveness of the Control of Violence and Socioeconomic Development in Colombia: An Application of Dynamic Data Envelopment Analysis and Data Panel Approach”, en *Social Indicators Research*, Vol. 105, N° 3.
- D’Ambrosio, Conchita; Deutsch, Joseph; Silber, Jacques 2011 “Multidimensional Approaches to Poverty Measurement: An Empirical Analysis of Poverty in Belgium, France, Germany, Italy and Spain, Based on the European Panel”, en *Applied Economics* (Pittsburgh), Vol. 43, N° 7-9.
- De Torres Curth, Monica; Biscayart, Carolina; Ghermandi, Luciana; Pfister, Gabriela 2012 “Wildland–Urban Interface Fires and

- Socioeconomic Conditions: A Case Study of a Northwestern Patagonia City”, en *Environmental Management*, Vol. 49, N° 4.
- Delalic, Adela 2012 “Multidimensional Aspects of Poverty in Bosnia and Herzegovina”, en *Ekonomski Istraživanja/Economic Research (Pula)*, Vol. 25, N° 1.
- Denis, Angela; Gallegos, Francisca; Sanhueza, Claudia 2010 “Medición de pobreza multidimensional en Chile”. Universidad Alberto Hurtado.
- Deutscher, Eckhard. Jiménez de Sandi, Bertha 1989 “La búsqueda de la identidad en Latinoamérica como problema”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 51, N° 3 (Jul-Sep.), pp. 251-262. Publicado por Universidad Nacional Autónoma de México, en <<http://www.jstor.org/stable/3540755>>.
- Duclos, Jean-Yves; Araar, Abdelkrim 2006 *Poverty and Equity. Measurement, policy and estimation with DAD* Vol. 2 (Nueva York: Springer).
- Duclos, Jean-Yves; Sahn, David E.; Younger, Stephen 2006 “Robust Multidimensional Poverty Comparisons”, en *Economic Journal (Oxford)*, Vol. 116, N° 514.
- Esposito, Lucio; Chiappero-Martinetti, Enrica 2010 “Multidimensional poverty: Restricted and unrestricted hierarchy among”, en *Journal of Applied Economics (Oxford)*, Vol. 13, N° 2.
- Ferraton, Cyrille 2008 “L’approche par les capacités d’Amartya Sen: Quels enseignements pour l’économie sociale”, en *Annals of Public and Cooperative Economics (Oxford)*, Vol. 79, N° 1.
- Foster, James; Alkire, Sabina 2011 “Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement”, en *Journal of Economic Inequality*, Vol. 9, N° 2.
- Gandjour, Afschin 2008 “Mutual Dependency between Capabilities and Functionings in Amartya Sen’s Capability Approach”, en *Social Choice and Welfare (Dordrecht)*, Vol. 31, N° 2.
- Gondard-Delcroix, Claire 2006 *La combinaison des analyses qualitative et quantitative. Pour une étude des dynamiques de pauvreté en milieu rural malgache*. Université Montesquieu Bordeaux IV. Droit, sciences sociales et politiques, sciences économiques et de gestión, en <http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/16/55/02/PDF/Gondard_Delcroix_Repro.pdf>.
- González, Silvia Tamez y Rosa Irene Valle Arcos 2005 “Desigualdad social y reforma neoliberal en salud (Social Inequality and Neoliberal Reform in Health)”. *Revista Mexicana de Sociología* 67, N° 2, pp. 321-356.

- Grolle, John 2012 “High-resolution mapping of rural poverty and famine vulnerability in the Sahel: a possible approach for the Republic of Niger”, en *Population & Environment*.
- Honorato da Silva Júnior, Luiz y Yony Sampaio 2010 “NOTAS SOBRE POBREZA E EDUCAÇÃO NO BRASIL. (Portuguese)”. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* 41, N° 163, pp. 75-97.
- Hughes, Steve y Nigel Haworth 2011 “Decent Work and Poverty Reduction Strategies”. *Trabajo decente y reducción de la pobreza*. 66, N° 1, pp. 34-53.
- Ibrahim, Solava S. 2006 “From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-Help”, en *Journal of Human Development (Nueva Delhi)*, Vol. 7, N° 3.
- International Monetary Fund. World Bank 2005 “Report on Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation” en <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/020205.pdf>>.
- Kuklys, Wiebke; Robeyns, Ingrid 2006 “Sen’s Capability Approach to Welfare Economics” en Kuklys, Wiebke (Autor) *Amartya Sen’s Capability Approach*, (Berlin: Springer).
- Lafferty, William M. 1976 “Basic Needs and Political Values Some Perspectives from Norway on Europe’s ‘Silent Revolution’”, en *Acta Sociológica*, Vol. 19, N° 2.
- Levine, Sebastian, James, Muwonge and Batana, YeleMaweki 2011 A Robust Multidimensional Poverty Profile for Uganda. *Poverty Economic Policy PMMA Working Paper N° 2011-20* en <<http://ssrn.com/abstract=1975004>> y <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1975004>>.
- Lustig, Nora 2011 “Multidimensional Indices of Achievements and Poverty: What Do We Gain and What Do We Lose? An Introduction to JOEI Forum on Multidimensional Poverty”, en *Journal of Economic Inequality*, Vol. 9, N° 2.
- Mabsout, Ramzi 2011 “Capability and Health Functioning in Ethiopian Households”, en *Social Indicators Research*, Vol. 101, N° 3.
- Machado de Codes, Ana Luiza “A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa”. *Paper en Internet*.
- Maddox, Brian 2008 “What Good Is Literacy? Insights and Implications of the Capabilities Approach”, en *Journal of Human Development (Abingdon)*, Vol. 9, N° 2.

- Martins, Nuno Ornelas 2009 "Sen's Capability Approach and Post Keynesianism: Similarities, Distinctions, and the Cambridge Tradition", en *Journal of Post Keynesian Economics* (Nueva York), Vol. 31, N° 4.
- Mendoza, Hipólito 2010 "El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano" Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (México D.F.). *Paper*.
- Mussard, Stephane; Pi Alperin, Maria Noel 2008 "Inequalities in Multidimensional Poverty: Evidence from Argentina", en *Applied Economics Letters* (Abingdon), Vol. 15, N° 10-12.
- Naciones Unidas. (s.f.). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en <<http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/>> acceso 10 de septiembre de 2012.
- Nussbaum, Martha 2005 *Capacidades como titulaciones fundamentales* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Olm, Christine; Le Queau, Pierre; Simon, Marie-Odile 2000 *La perception de la pauvreté en Europe* (París). Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC). Département Evaluation des politiques sociales.
- Paraje, Guillermo 2005 *Crisis, reforma estructural y... nuevamente crisis: Desigualdad y bienestar en el Gran Buenos Aires*. *Desarrollo Económico* 45, N° 179, pp. 373-402.
- Picasso Risso, Florencia 2005 "Políticas de reducción de la pobreza femenina y empleo en Montevideo: Un estudio de caso". *CUADERNOS DEL CLAEH* N° 91. Montevideo, 2. Serie 28, pp. 55-79.
- Repetto, Fabián 2000 "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90". *Desarrollo Económico* 39, N° 156, pp. 597-618.
- Ricoeur, Paul 2006 "Capabilities and Rights" en Deneulin, Séverine, Nebel Mathias y Sagovsky, Nicholas (Eds.) *Transforming Unjust Structures The Capability Approach*, Vol. 19 (Dordrecht: Springer).
- Rocha, Sonia 1997 *On statistical mapping of poverty: Social reality, concepts and measurement*, Conferencia Seminar on poverty statistics, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Katya 2009 "La política contra la pobreza en México ventajas y desventajas de la línea oficial a la luz de experiencias internacionales", en *Gestión y Política Pública*, (México D.F.), Vol. 18, N° 1.

- Ruiz Herrera, Freddy Jesús 2010 “La descentralización fiscal en Colombia (1987-2005): ¿un proceso en consolidación?”. Tesis de Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Scholtes, Fabian 2010 “Whose Sustainability? Environmental Domination and Sen’s Capability Approach”, en *Oxford Development Studies* (Abingdon), Vol. 38, N° 3.
- Sen, Amartya 1999 *Desarrollo y libertad* (Bogotá: Planeta).
- _____ 1992 *Nuevo examen de la desigualdad* (Madrid: Alianza).
- Shackleton, Sheona; Delang, Claudio O.; Angelsen, Arild 2011 *Non-Timber Forest Products in the Global Context*, Vol. 7 (Berlín-Heidelberg: Springer).
- Shannon, Kate; Bright, Vicki; Allinott, Shari 2007 “Community-based HIV prevention research among substance-using women in survival sex work: The Maka Project Partnership”, en *Harm reduction journal*, (New York), Vol. 4, N° 1.
- Spring, Úrsula Oswald 2011 *Genetically Modified Organisms: A Threat for Food Security and Risk for Food Sovereignty and Survival* en Brauch, Hans Günter; Spring, Úrsula Oswald; Mesjasz, Czeslaw; Grin, Jhon; Kameri-Mbote, Patricia; Chourou, Béchir; Dunay, Pál y Birkmann, Jörn (Eds.) *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security* (Berlín-Heidelberg: Springer).
- Tache, Boku; Gufu, Oba 2010 “Is Poverty Driving Borana Herders in Southern Ethiopia to Crop Cultivation?”, en *Human Ecology*, Vol. 38, N° 5.
- Tweedie, Andrew y Hagan, Sean 2012 Tiwari, Siddharth. “Proposal to Distribute Remaining Windfall Gold Sales Profits and Strategy to Make the Poverty Reduction and Growth Trust Sustainable”. International Monetary Fund.
- Toye, John 2007 “Poverty Reduction”, en *Development in Practice* Vol. 17, N° 4-5.
- Townsend, Peter 1979 *Poverty in the United Kingdom, a survey of household resources and standards of living*. Berkeley and Los Ángeles: Editorial: Hazell Watson & Viney Ltd, Aylesbury, Bucks.
- _____ 2010 *The peter Townsend reader* (Portland: The Policy Press).
- Tsai, Ming-Chang 2011 “If GDP is Not the Answer, What is the Question? The Juncture of Capabilities, Institutions and Measurement in the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report”, en *Social Indicators Research*, Vol. 102, N° 3.

- Urbina, Planck Barahona 2011 “El crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida en Chile”. *Economic growth and improvement in living conditions in Chile (english)*, N° 95, pp. 189-203.
- VERDÚ, CECILIA ALBERT y MARÍA A. DAVIA RODRÍGUEZ 2011 “Pobreza monetaria, exclusión educativa y privación material de los jóvenes”. *Revista de Economía Aplicada* 19, N° 56, pp. 59-88.
- Verkerk, M. A.; Busschbach, J. J. V.; Karss, E. D. 2001 “Health-Related Quality of Life Research and the Capability Approach of AmartyaSen”, en *Quality of Life Research (Milwaukee)*, Vol. 10, N° 1.
- Von Maltzahn, Robyn; Durrheim, Kevin 2008 “Is poverty multidimensional? A comparison of income and asset based measures in five Southern African countries.”, en *Social indicators research*, Vol. 86, N° 1.
- Wagle, Udaya 2008 *Multidimensional poverty measurement. Concepts and applications* (Nueva York: Springer).
- Wigley, Simon; Akkoyunlu-Wigley, Arzu 2006 “Human Capabilities Versus Human Capital: Guaging the Value of Education in Developing Countries”, en *Social Indicators Research*, Vol. 78, N° 2.
- World Bank 2009 “Accelerating Trade and Integration in the Caribbean: Policy Options for Sustained Growth, Job Creation, and Poverty Reduction”.
- _____ 2010 “The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium”.
- _____ 2012 “World Development Report 2012: Gender Equality and Development”.
- Yapa, Laxan 1996 “What Causes Poverty?: A Postmodern View”, en *Annals of the Association of American Geographers (Louisiana)*, Vol. 86, N° 4.
- Ziegler, Holger 2010 “Subjective Well-Being and Capabilities: Views on the Well-Being of Young Persons” en *Andresen, Sabine; Diehm, Isabell; Sander, Uwe y Ziegler, Holger Children and the Good Life* (Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer).

ANEXO 1. DIMENSIONES Y ESTRUCTURA ANALÍTICA POBREZA MULTIDIMENSIONAL. MODELO AJUSTADO BRM

Dimensión	Variable		Nivel de privación				
	Privación*	Indicador	Sin privación	leve	moderada	severa	
Condiciones educativas del hogar (0.16)	Bajo logro educativo (0.083)	Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más del hogar	9 años	6 a 8 años	3 a 5 años	2 o menos	
	Analfabetismo (0.083)	Porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir	100%	75 a 99%	50 a 74.9%	0 a 50%	
Condiciones de la niñez y juventud (0.16)	Inasistencia escolar (0.0416)	Proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio	100%	80 a 99%	60 a 80%	0 a 60%	
	Rezago escolar (0.0416)	Proporción de niños y jóvenes (7-17 años) dentro del hogar sin rezago escolar (según la norma nacional)	100%	75 a 99%	50 a 74.9%	0 a 50%	
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.0416)	Proporción de niños de cero a cinco años en el hogar con acceso simultáneo a salud y educación inicial	100%	80 a 99%	60 a 80%	0 a 60%	
	Trabajo infantil (0.0416)	Proporción de niños entre 12 y 17 años en el hogar que se encuentra por fuera del mercado laboral	100%	90 a 99%	70 a 90%	0 a 70%	
Trabajo (0.16)	Tasa de dependencia económica (0.083)	Número de personas por miembro ocupado en el hogar	2	3	4	5 en adelante	
	Formación del jefe de hogar (0.083)	Numero de años de educación del receptor del ingreso en el hogar	11 años	9 años	5 años	Cero años	
Salud (0.16)	Sin aseguramiento en salud (0.083)	Proporción de miembros del hogar, mayores de cinco años, asegurados a Seguridad Social en Salud	100%	90 a 99%	70 a 90%	0 a 70%	
	Barreras de acceso a servicio de salud (0.083)	Proporción de personas del hogar que acceden a servicio institucional de salud ante una necesidad sentida en los últimos 12 meses	100%	75 a 99%	50 a 74.9%	0 a 50%	
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0.16)	Sin acceso a fuente de agua mejorada (0.027)	urbano	acueducto por tubería	otra fuente por tubería	demas que no sean las incluidas	aguas lluvias, río o quebradas	
		rural	acueducto por tubería	pozo y otra fuente de tubería	aguatera carro tanque u otra fuente	aguas lluvias, río o quebradas	
	Eliminación de basuras (0.027)	total	por recolección	el resto	La tiran a un río o la entran	la quema o eliminación de otra forma	
	Servicios Sanitarios (0.027)	urbano	inodoro conectado alcantarillado y uso exclusivo	inodoro conectado alcantarillado, y uso compartido	otros	No tener	
		rural	inodoro conectado alcantarillado y a pozo séptico y uso exclusivo	inodoro conectado alcantarillado, y a pozo séptico y uso compartido	otros	No tener	
	Pisos inadecuados (0.027)	total	otros	madera burda o tablon vegetal	gravilla o cemento	tierra o arena	
	Paredes exteriores inadecuadas (0.027)	urbano	ladrillo o bloque, material prefabricado	madera pulida y otros	madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos.	sin paredes	
		rural	otros	madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal	zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes.	sin paredes	
	Hacinamiento crítico (0.027)	Urbano. Número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje e incluyendo sala y comedor		menos de 3	3 a 4	4 a 5	mas de 5
		Rural		3 a 4	4 a 5	5 a 6	mas de 6
Información (0.16)	derechos de propiedad sobre la vivienda (0.083)	posesión de título de propiedad de la vivienda	propia o pagandola	arriendo	usufructo	sin título u otro	
	Comunicaciones (0.083)	Bienes o servicios que facilitan la interconexión del hogar	electricidad o telefonía o radio o televisión o computador o internet	electricidad telefonía o radio o televisión	electricidad o televisión	ninguno	

ANEXO 2. CUADROS DE RESULTADOS POR PAÍSES (% DE LA POBLACIÓN POR NIVEL DE PRIVACIÓN)

País	Población	Variable	Año	Sin privación	Leve	Moderada	Severa	
Uruguay	<i>Total</i>	Educativas	2003	51%	31%	15%	3%	
			2011	42%	17%	23%	18%	
		Información	2003	67%	16%	17%	1%	
			2011	60%	21%	18%	1%	
		Cond. Niñez	2003	68%	4%	2%	26%	
			2011	85%	2%	2%	11%	
		Salud	2003	93%	0%	3%	4%	
			2011	92%	0%	3%	5%	
	Trabajo	2003	46%	19%	15%	20%		
		2011	42%	31%	11%	16%		
	Vivienda	2003	59%	2%	37%	3%		
		2011	51%	36%	11%	2%		
	<i>Hombres</i>	Educativas	2003	50%	30%	16%	3%	
			2011	41%	16%	22%	21%	
		Información	2003	67%	16%	16%	1%	
			2011	59%	22%	18%	1%	
		Cond. Niñez	2003	77%	3%	1%	18%	
			2011	90%	2%	1%	7%	
		Salud	2003	93%	0%	2%	5%	
			2011	93%	0%	2%	5%	
		Trabajo	2003	47%	18%	13%	22%	
			2011	41%	31%	10%	18%	
		Vivienda	2003	61%	1%	36%	2%	
			2011	50%	37%	10%	2%	
		<i>Mujeres</i>	Educativas	2003	47%	32%	15%	5%
				2011	44%	16%	19%	21%
			Información	2003	68%	17%	14%	1%
				2011	57%	21%	21%	1%
	Cond. Niñez		2003	84%	2%	1%	13%	
			2011	89%	1%	1%	8%	
	Salud		2003	96%	0%	1%	3%	
			2011	94%	0%	1%	5%	
	Trabajo		2003	38%	10%	9%	42%	
			2011	39%	23%	8%	31%	
	Vivienda		2003	69%	0%	29%	1%	
			2011	59%	30%	9%	2%	

País	Población	Variable	Año	Sin privación	Leve	Moderada	Severa	
Colombia	<i>Total</i>	Educativas	2003	25%	12%	39%	23%	
			2011	26%	12%	37%	25%	
		Información	2003	57%	27%	10%	5%	
			2011	45%	45%	7%	2%	
		Cond. Niñez	2003	80%	0%	2%	18%	
			2011	67%	16%	4%	13%	
		Salud	2003	43%	0%	10%	47%	
			2011	75%	0%	10%	14%	
	Trabajo	2003	25%	17%	39%	20%		
		2011	25%	17%	36%	22%		
	Vivienda	2003	28%	11%	32%	30%		
		2011	27%	10%	35%	28%		
	<i>Hombres</i>	Educativas	2003	28%	12%	36%	24%	
			2011	26%	10%	38%	26%	
		Información	2003	50%	31%	12%	6%	
			2011	23%	54%	18%	5%	
		Cond. Niñez	2003	86%	0%	1%	13%	
			2011	75%	14%	2%	9%	
		Salud	2003	49%	0%	7%	44%	
			2011	79%	0%	7%	14%	
		Trabajo	2003	27%	18%	38%	17%	
			2011	29%	17%	35%	19%	
		Vivienda	2003	21%	14%	33%	31%	
			2011	26%	15%	27%	32%	
		<i>Mujeres</i>	Educativas	2003	31%	12%	34%	24%
				2011	30%	12%	31%	27%
			Información	2003	57%	30%	10%	3%
				2011	23%	57%	16%	4%
	Cond. Niñez		2003	85%	0%	1%	14%	
			2011	75%	12%	2%	11%	
	Salud		2003	45%	0%	6%	48%	
			2011	78%	0%	7%	15%	
	Trabajo		2003	22%	14%	29%	35%	
			2011	27%	14%	27%	33%	
	Vivienda		2003	34%	13%	32%	21%	
			2011	40%	11%	28%	21%	

MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

País	Población	Variable	Año	Sin privación	Leve	Moderada	Severa	
Argentina	<i>Total</i>	Educativas	2003	32%	28%	25%	15%	
			2011	32%	28%	23%	17%	
		Información	2003	39%	31%	21%	9%	
			2011	39%	30%	22%	9%	
		Cond. Niñez	2003	36%	24%	17%	23%	
			2011	36%	23%	17%	25%	
		Salud	2003	85%	0%	6%	9%	
			2011	88%	1%	4%	7%	
		Trabajo	2003	30%	26%	21%	23%	
			2011	30%	25%	21%	24%	
		Vivienda	2003	28%	30%	21%	21%	
			2011	29%	30%	19%	22%	
		<i>Hombres</i>	Educativas	2003	25%	25%	25%	25%
				2011	25%	25%	25%	25%
	Información		2003	29%	29%	28%	15%	
			2011	27%	27%	27%	19%	
	Cond. Niñez		2003	26%	25%	23%	26%	
			2011	26%	26%	23%	26%	
	Salud		2003	71%	0%	10%	20%	
			2011	70%	0%	9%	22%	
	Trabajo		2003	25%	25%	25%	25%	
			2011	25%	25%	25%	25%	
	Vivienda		2003	25%	25%	24%	25%	
			2011	25%	25%	24%	25%	
	<i>Mujeres</i>		Educativas	2003	25%	25%	25%	25%
				2011	25%	25%	25%	25%
		Información	2003	27%	27%	27%	19%	
			2011	27%	27%	27%	20%	
		Cond. Niñez	2003	25%	25%	25%	25%	
			2011	25%	25%	24%	25%	
Salud		2003	60%	0%	13%	27%		
		2011	78%	2%	5%	15%		
Trabajo		2003	25%	25%	25%	25%		
		2011	25%	25%	25%	25%		
Vivienda		2003	25%	25%	24%	25%		
		2011	25%	25%	24%	25%		

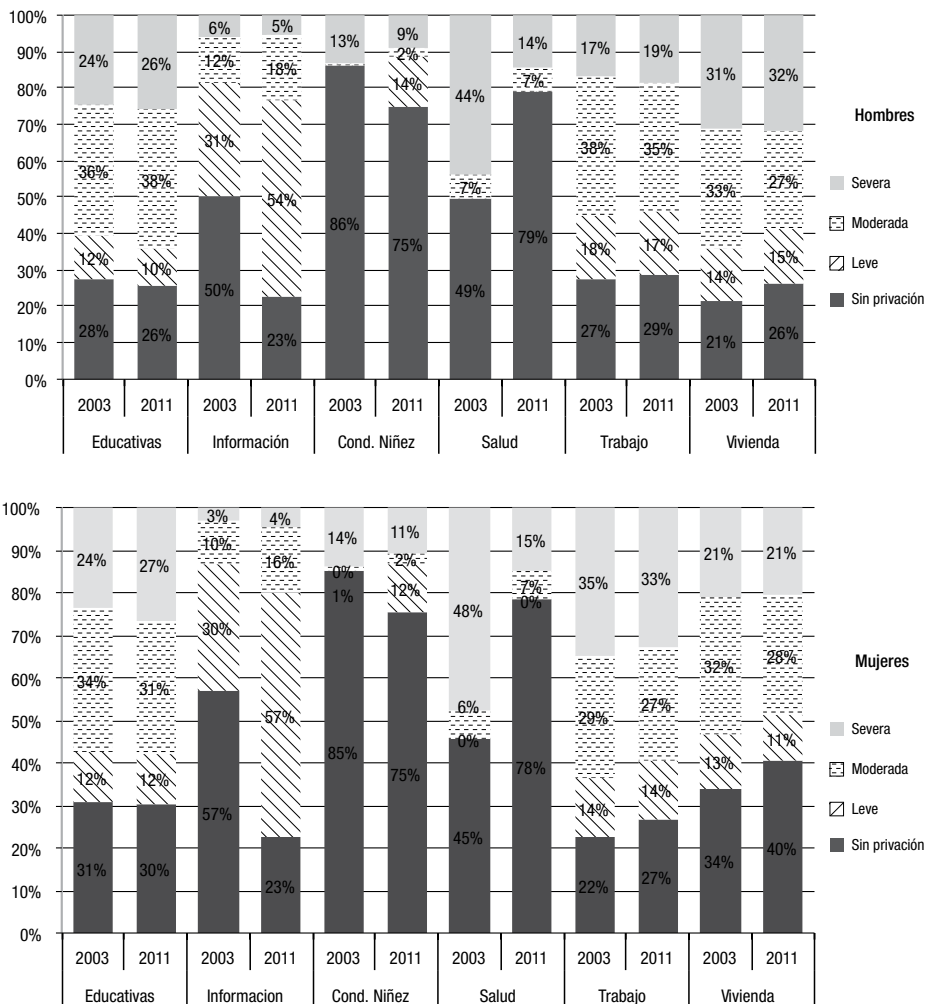
País	Población	Variable	Año	Sin privación	Leve	Moderada	Severa
Chile	<i>Total</i>	Educativas	2003	72%	15%	9%	4%
			2009	75%	13%	8%	4%
		Información	2003	72%	10%	18%	0%
			2009	69%	10%	20%	1%
		Cond. Niñez	2003	85%	11%	1%	4%
			2009	86%	9%	1%	4%
		Salud	2003	83%	0%	7%	10%
			2009	81%	0%	3%	16%
	Trabajo	2003	37%	30%	20%	14%	
		2009	39%	28%	17%	16%	
	Vivienda	2003	34%	23%	14%	29%	
		2009	41%	21%	13%	25%	
	<i>Hombres</i>	Educativas	2003	72%	15%	8%	5%
			2009	73%	14%	8%	5%
		Información	2003	70%	11%	19%	0%
			2009	68%	11%	20%	1%
		Cond. Niñez	2003	87%	10%	1%	3%
			2009	88%	8%	0%	3%
		Salud	2003	85%	0%	5%	10%
			2009	80%	0%	2%	18%
		Trabajo	2003	39%	30%	18%	13%
			2009	41%	28%	15%	17%
		Vivienda	2003	30%	35%	21%	14%
			2009	38%	32%	19%	11%
<i>Mujeres</i>	Educativas	2003	65%	16%	11%	8%	
		2009	69%	15%	10%	6%	
	Información	2003	73%	10%	17%	0%	
		2009	66%	11%	22%	1%	
	Cond. Niñez	2003	90%	6%	1%	3%	
		2009	91%	5%	1%	4%	
	Salud	2003	84%	0%	4%	12%	
		2009	86%	0%	2%	13%	
	Trabajo	2003	33%	21%	17%	30%	
		2009	35%	22%	14%	30%	
	Vivienda	2003	54%	27%	13%	6%	
		2009	59%	24%	12%	6%	

ANEXO 3. RESULTADOS GRÁFICOS POR PAÍSES

COLOMBIA

Colombia

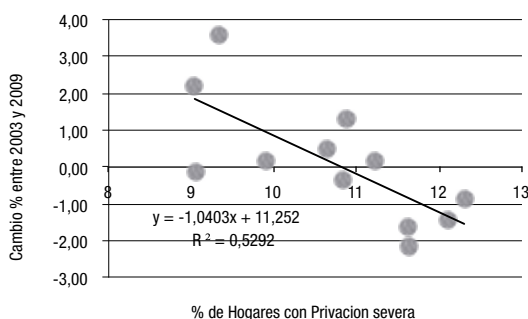
Distribución de los tipos de pobreza por sexo del jefe de hogar y dimensión (2003 y 2011)



Fuente: Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2011. DANE. Cálculos de los autores.

Colombia

Relación entre el porcentaje de hogares con privaciones severas y el cambio de esta variable entre 2003 y 2011



Var.	Lineal	Espac.	P
% P. S. 2003	-1,04	-1,04	0,007
Cons.	11,26	11,26	0,007
Rho		0,45*	
R2	0,48	0,574	0

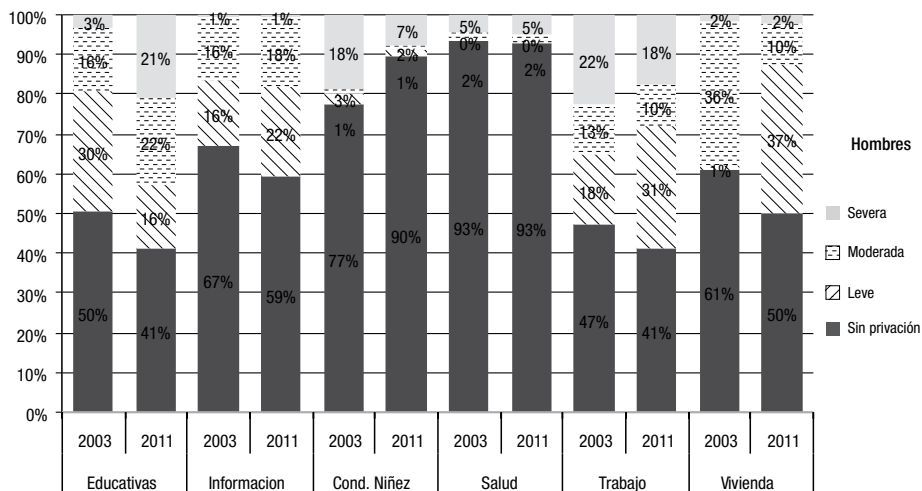
* No es significativo al 10%.

Fuente: Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2011. DANE. Cálculos de los autores.

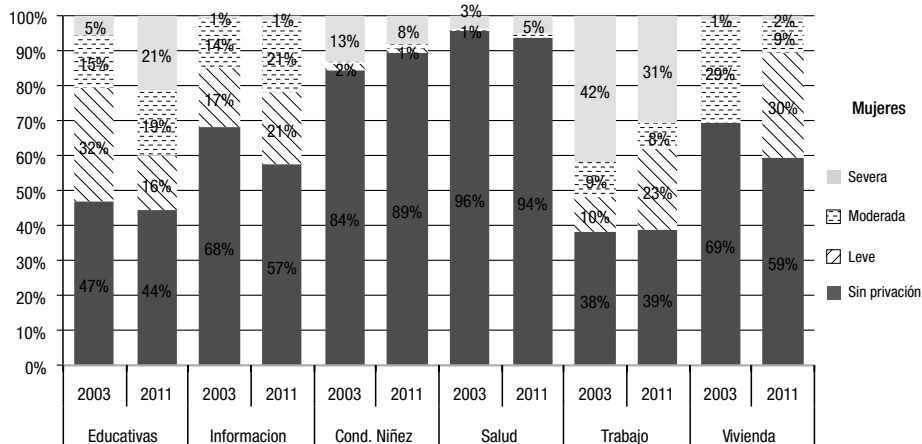
URUGUAY

Uruguay

Distribución de los tipos de pobreza por sexo del jefe de hogar y dimensión (2003 y 2011).



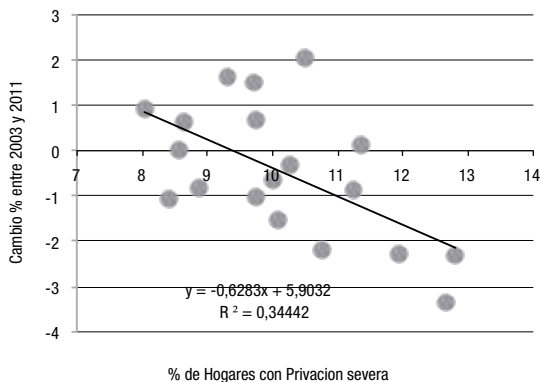
MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA



Fuente: Encuesta Continua de Hogares. INEI 2003 y 2011. Cálculos de los autores.

Uruguay

Relación entre el porcentaje de hogares con privaciones severas y el cambio de esta variable entre 2003 y 2011



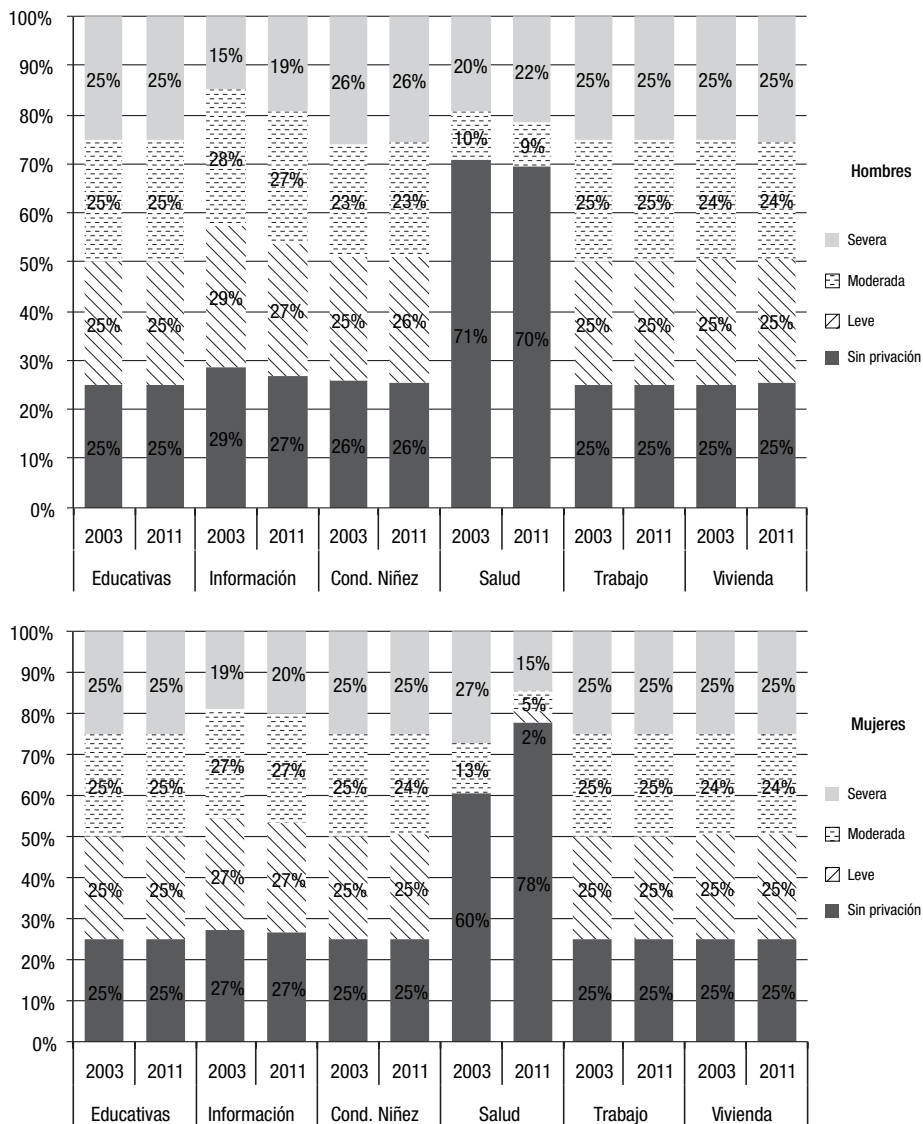
Var.	Lineal	Espac.	P
% P. S. 2003	-0,626	-0,538	0,008
Cons.	5,886	4,383	0,014
ρ		-1,302*	
R2	0,304	0,453	0

* No es significativo al 10%.

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. INEI 2003 y 2011. Cálculos de los autores.

ARGENTINA

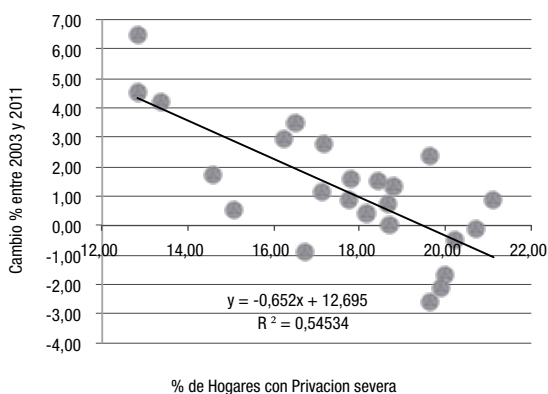
Argentina
Distribución de los tipos de pobreza por sexo del jefe de hogar y dimensión (2003 y 2011)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2003 y 2011. Cálculos de los autores.

Argentina

Relación entre el porcentaje de hogares con privaciones severas y el cambio de esta variable entre 2003 y 2011.



Var.	Lineal	Espac.	P
% P. S. 2003	-0,652	-0,671	0,007
Cons.	12,69	13,2	0,007
rho		-,219*	
R2	0,545	0,574	0

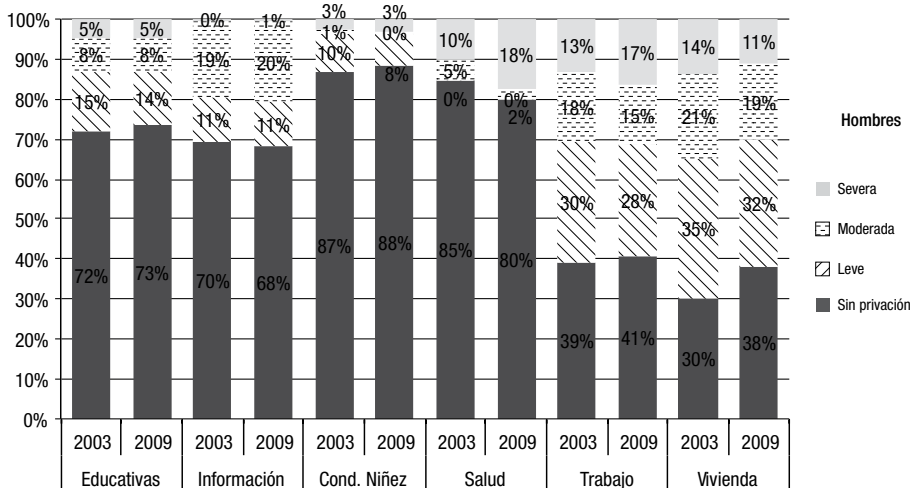
* No es significativo al 10%.

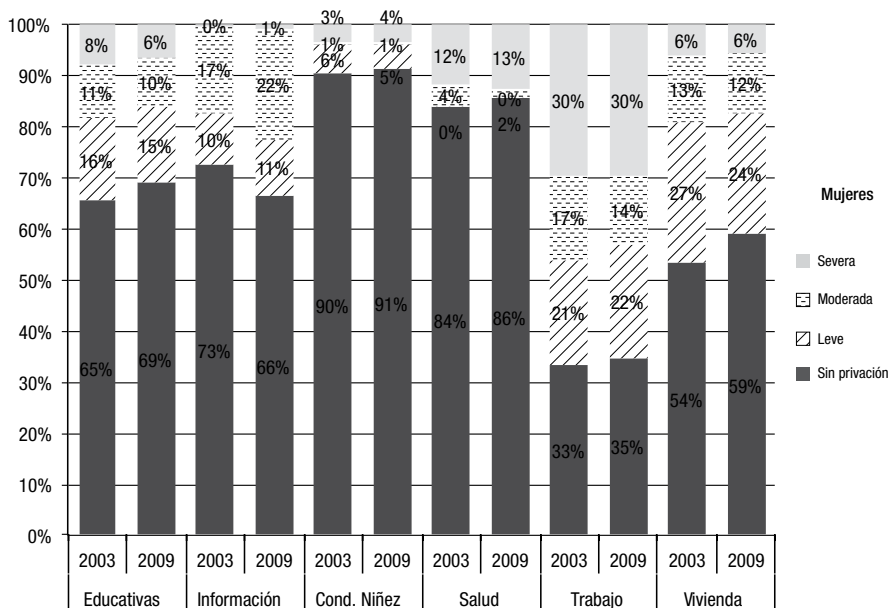
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2003 y 2011. Cálculos de los autores.

CHILE

Chile

Distribución de los tipos de pobreza por sexo del jefe de hogar y dimensión (2003 y 2009)

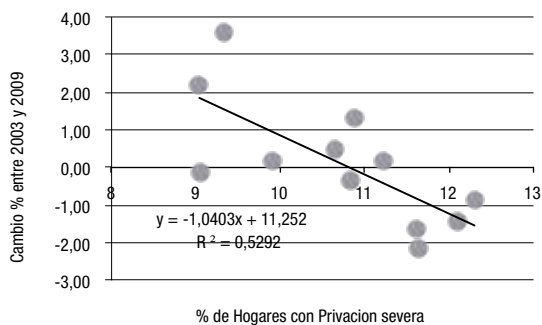




Fuente: Encuestas CASEN 2003 y 2009. Cálculos de los autores.

Chile

Relación entre el porcentaje de hogares con privaciones severas y el cambio de esta variable entre 2003 y 2009



Var.	Lineal	Espac.	P
% P. S. 2003	-1,04	-1,04	0,007
Cons.	11,26	11,26	0,007
Rho		0,45*	
R2	0,48	0,574	0

* No es significativo al 10%.

Fuente: Encuestas CASEN 2003 y 2009. Cálculos de los autores.

José Luis Espinoza-Delgado*

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA, DE UN ENFOQUE UNIDIMENSIONAL A UNO MULTIDIMENSIONAL

IMPLICANCIAS PARA NICARAGUA

“No me pregunten qué es la pobreza, ustedes la han visto frente a mi casa. Miren la casa y cuenten el número de agujeros. Vean mis utensilios y la ropa que tengo puesta. Examinenlo todo y describan lo que ven. Esa es la pobreza.”

(un hombre pobre de Kenya, 1997).

“La pobreza es sentir humillación, tener una sensación de dependencia, verse obligado a aceptar un trato grosero, insultante e indiferente cuando uno solicita ayuda”

(una mujer pobre de Letonia, 1998).

“Un padre de familia explica: en realidad no tenemos ingresos entre agosto y septiembre. Por lo tanto, tenemos que recurrir al trueque y usar los productos como dinero. El año pasado recogí las papas que sembré a mediados de agosto y las llevé a Khapan para venderlas. Entonces compré algunas de las cosas que los niños necesitaban para ir a la escuela en septiembre. Esto nos perjudicó económicamente porque las papas nos hubieran dado más dinero si las hubiéramos vendido más tarde en la temporada... Por lo general intercambiamos papas y trigo por abrigos. Pero en estos momentos no tenemos nada que intercambiar”

(Armenia, 1996)¹.

* Doctorando en Economía en el Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza, España. Investigador Colaborador del Grupo de Investigación en Economía Pública de la Universidad de Zaragoza e Investigador Adjunto del Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños (CIELAC) de la Universidad Politécnica de Nicaragua.

1 Estas frases las hemos tomado de Narayan *et al.*, 2000.

“La pobreza es hambre, soledad, no tener un lugar donde ir cuando termina el día, la privación, la discriminación, el abuso y el analfabetismo” (madre soltera de Guyana, PNUD, 1997).

1. INTRODUCCIÓN

Desafortunadamente, la pobreza continúa siendo un problema social actual, está presente en un gran número de países y millones de personas sufren sus consecuencias². En el año 2008, de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial³ (Comunicado de Prensa N° 2012/297/DEC), 1.290 millones de personas —el equivalente al 22% de la población del mundo en desarrollo— vivían con menos de 1,25 dólares americanos al día y 2.470 millones de personas con menos de 2 dólares⁴, aproximadamente el 42% de la población del mundo en desarrollo. En Latinoamérica y el Caribe, de acuerdo a las cifras de la CEPAL, el 6,5% de la población (37,5 millones de personas aproximadamente) vivía con menos de 1,25 dólares y el 12,4% (71,5 millones de personas aproximadamente) con menos de 2 dólares. Por su parte, en Nicaragua —de acuerdo a la última Encuesta de Mediciones del

2 La pobreza es, de muchas maneras, la peor forma de privación humana. No solo puede involucrar la falta de necesidades de bienestar material sino que también la negación de las oportunidades para vivir una vida tolerable (Anand y Sen, 1997: 5). La pobreza deteriora la calidad de vida de la población que la padece y limita el desarrollo económico de los países ya que condiciona el desarrollo pleno de las potencialidades y de las capacidades de las personas y en consecuencia, hace mucho más difícil alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas. Generalmente, los pobres tienen un limitado acceso a los mercados financieros y a otros complementos de la inversión privada esenciales para la acumulación de capital físico, por lo tanto una buena parte de la población no puede efectuar inversiones potencialmente rentables para la economía nacional (Perry *et al.*, 2006). Los pobres, en su mayoría, tienen mala salud lo cual disminuye su productividad, “asisten a escuelas de peor calidad y los retornos de la educación, que son bajos y tardíos, así como las perspectivas reducidas de movilidad, desalientan la acumulación del capital humano esencial para el crecimiento” (Perry *et al.*, 2006: 6); la sociedad se priva así de la contribución potencial de un gran número de talentos. En síntesis, en países con alta pobreza la sociedad como un todo se priva del concurso productivo de muchos de sus miembros.

3 “El año 2008 es el más reciente del que se pueda calcular una cifra mundial, porque si bien se dispone de estadísticas más recientes para países de ingreso medio, los datos más recientes sobre países de ingreso bajo escasean o no pueden compararse con estimaciones anteriores” (Comunicado de Prensa N°:2012/297/DEC).

4 El Banco Mundial establece como línea de pobreza extrema 1,25 dólares por día PPA del año 2005 y como línea de pobreza absoluta 2 dólares por día PPA del año 2005. El referente de consumo son los Estados Unidos. La línea de pobreza extrema particular para cada país es el equivalente en moneda nacional de lo que se podría comprar con 1,25 dólares por día en Estados Unidos.

Nivel de Vida 2009 (EMNV'09)— utilizando la línea de pobreza nacional, aproximadamente cuatro de cada diez nicaragüenses vive en condiciones de pobreza y uno de cada seis en condiciones de extrema pobreza. Indiscutiblemente, estas cifras son asombrosas por sí solas y nos dan una idea de la magnitud de un problema que sin duda se ha agudizado aún más en el contexto de la reciente crisis económica y no parece vislumbrarse una pronta y efectiva solución en el corto o mediano plazo. De hecho, Martín Ravallion sostiene que —“dado el actual ritmo de progreso— alrededor de 1.000 millones de personas seguirían viviendo en la extrema pobreza en el año 2015” (Comunicado de Prensa del Banco Mundial N° 2012/297/DEC).

Por lo tanto, la reducción o alivio de la pobreza debe ser o continuar siendo un eje estratégico de toda política económica y un objetivo central de la gestión pública y de los organismos multilaterales dedicados a estos temas. Como señala Debraj Ray, precisar cómo se caracteriza, cuáles son sus determinantes y hallar un *indicador* apropiado de la misma son elementos fundamentales para el diseño de las políticas encaminadas a la lucha contra la pobreza (Ray, 2002: 239).

Aunque en los últimos 25 años se han logrado importantes avances en la caracterización y medición de la pobreza, hoy en día esta cuestión continúa siendo un reto importante para los analistas y diseñadores de políticas sociales. La pobreza, un concepto en apariencia simple y entendido por todos, presenta muchas dificultades cuando se pretende medir con algún nivel de precisión. De hecho, la propia definición de quién es pobre y quién no lo es no es tan trivial como a simple vista podría parecernos. Este problema social es complejo en extremo y requiere de un análisis claro para descubrir todas sus aristas o, al menos, para aproximarnos a ellas. Según Amartya Sen “Los seres humanos somos fundamentalmente diversos” y “no se puede trazar una línea de pobreza y aplicarla a rajatabla a todo el mundo por igual, sin tener en cuenta las características y circunstancias personales” (Sen, en su intervención dentro de las actividades de la Red para la Reducción de la Pobreza según Quesada, 2001).

Inevitablemente, para medir la pobreza es necesario definirla previamente, saber qué estamos midiendo, lo que constituye una tarea no menos difícil por su complejidad inherente. Como lo expresa José Luis Anta Félez, “...con la pobreza estamos ante un tema *policromático* (pobrezas hay muchas), *polifónico* (las opiniones sobre la pobreza son variadas), *multifactorial* (las causas son múltiples) y *poliédrico* (la pobreza tiene muchas caras y formas de manifestación)” (Anta Félez, 1998: 51).

El análisis económico tradicional a menudo identifica la noción de *nivel o estándar de vida* con el de la *utilidad* experimentada por los agentes ante el consumo de bienes (Feres y Mancero, 2001: 10). Sin

embargo, de acuerdo a Juan Carlos Feres y Xavier Mancero, Amartya Sen (Sen, 1984) critica esta aproximación cuando argumenta que “el nivel de vida de un individuo está determinado por sus capacidades y no por los bienes que posea ni por la utilidad que experimente” (Feres y Mancero, 2001: 10)⁵. Asimismo, “el nivel de vida tampoco estaría dado por una comparación de los niveles de utilidad de las personas. La utilidad es una reacción mental subjetiva ante la ejecución de una capacidad y, por esa razón, no puede utilizarse para evaluar objetivamente el nivel de vida (Feres y Mancero, 2001: 10). En síntesis, Amartya Sen propone un cambio de enfoque al estudio del bienestar. En lugar de hacer énfasis exclusivamente en los bienes materiales (ingreso o consumo), debemos considerar las *capacidades* del individuo para *poder vivir* el tipo de vida que *valora*. Este nuevo enfoque representa una de las principales fundamentaciones de la concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional.

La pobreza multidimensional, como lo señalan Sabina Alkire y James Foster, ha capturado la atención de los analistas y de quienes desarrollan políticas públicas debido al convincente trabajo conceptual de Amartya Sen y a la disponibilidad sin precedentes de datos relevantes (Alkire y Foster, 2007: 1). La mayoría de la literatura dedicada a su medición toma su fundamento conceptual desde el *enfoque de las capacidades* desarrollado por Amartya Sen. De hecho, como lo expresa Erick Thorbecke, nuestro entendimiento del *concepto* de la pobreza se ha mejorado y profundizado considerablemente en las últimas tres décadas gracias al seminal trabajo de Amartya Sen (Thorbecke, 2008: 3). Hoy en día es un hecho inobjetable y de consenso unánime, al menos desde el punto de vista conceptual, el carácter multidimensional de este fenómeno social.

Por su parte, el interés en la *medición multidimensional* de la pobreza —como señalan Francisco Ferreira y María Ana Lugo— ha ido creciendo de manera constante más o menos en los últimos diez

5 Podemos pensar en las *Capacidades* como en las *actividades* que distintos objetos permiten realizar. Por ejemplo: “una bicicleta es un bien que posee distintas **características**, entre ellas ser un medio de transporte. Esa característica le da a la persona la **capacidad** de transportarse, y esa capacidad a su vez puede proporcionar **utilidad** al individuo. De modo que existiría una secuencia que se inicia en el bien, pasa por las características de éste, después por las capacidades y, por último, por la utilidad” (Feres y Mancero, 2001: 10). Por lo tanto, los bienes no serían los objetos que determinan el *estándar de vida*, ya que “la posesión de bienes no indica por sí sola las actividades que un individuo puede realizar, pues éstas dependen de las facultades e impedimentos de cada individuo” (Feres y Mancero, 2001: 10). En consecuencia, como apunta Amartya Sen, si bien es cierto que los objetos “proveen la base para una contribución al estándar de vida, no son en sí mismos una parte constituyente de ese estándar” (Sen, 1984: 334).

años (Ferreira y Lugo, 2012: 2). A partir de los trabajos pioneros de Kai-Yuen Tsui y de François Bourguignon y Satya Chakravarty, se han propuesto una serie de aproximaciones o metodologías para medir o analizar privación en más de una dimensión⁶ (Tsui, 2002; Bourguignon y Chakravarty, 2003). Sin embargo, a pesar de esta floreciente literatura, hoy en día no parece existir un acuerdo universal⁷ sobre la metodología a seguir cuando nos planteamos medir la pobreza bajo esta nueva perspectiva multidimensional. De hecho, como expresa Erick Thorbecke, la mayoría de las cuestiones que permanecen aún sin resolverse en el análisis de la pobreza, hablando en términos generales, están relacionadas directa o indirectamente con la naturaleza multidimensional y dinámica de la misma (Thorbecke, 2008: 3).

En general, de acuerdo a Alfredo Serrano y Jean-Yves Duclos, existen dos enfoques para realizar análisis de pobreza: el *enfoque cardinal (EC)* y el *enfoque ordinal (EO)* (Serrano y Duclos, 2006). Según estos dos autores, el *EC* implica estimaciones numéricas de la pobreza, y son sustancialmente sensibles a las hipótesis asumidas respecto a diferentes variables (a la definición del indicador de bienestar, al umbral de pobreza, a la naturaleza de la medida de pobreza, etc.). Pero una de las ventajas principales de éste es la simplicidad y aparente carencia de ambigüedad. Por su parte, el *EO* ordena la pobreza de diferentes distribuciones, basado en el análisis de *Dominancia de la Pobreza*. Este enfoque consiste en proporcionar un determinado orden de pobreza cuando se realizan comparaciones de diferentes distribuciones. Este enfoque no calcula un valor numérico preciso para medir la pobreza y no determina otros parámetros de interés (Serrano y Duclos, 2006: 3 y s.). Por lo tanto, podríamos ver al *EO* como un complemento necesario de las medidas cardinales. No obstante lo anterior, en nuestra discusión seguiremos el *enfoque cardinal*.

En el presente trabajo nos hemos planteado como objetivo revisar las cuestiones relacionadas con la medición de la pobreza y sistematizar —sin mucho ropaje matemático y de manera sencilla— los principales problemas que debemos enfrentar cuando pasamos de un

6 Por ejemplo: Chakravarty, Deutsch y Silber, 2005; Deutsch y Silber, 2005; Duclos, Sahn y Younger (2006); Maasoumi y Lugo (2008); Alkire y Foster (2011a).

7 Por ejemplo, algunos como Alkire y Foster (2011a) y Maasoumi y Lugo (2008) han propuesto índices escalares que buscan combinar, en un número, la información de las varias dimensiones. Otros, en cambio, como Ravallion (2011), sugieren un conjunto de indicadores mejorados (*dashboard approach*) más que un solo índice multidimensional. Para ampliar sobre este desacuerdo ver Ferreira y Lugo, 2012.

enfoque unidimensional a otro multidimensional y deducir, a partir de lo anterior, las implicancias que le supondría a Nicaragua, o a cualquier otro país, adoptar este último enfoque. Para ello, hemos estructurado el trabajo del modo que detallamos a continuación. En la sección 2, presentamos un muy breve resumen de la medición unidimensional. En la sección 3, analizamos las principales cuestiones teóricas y empíricas a las que se enfrenta y tiene que resolver el investigador cuando decide medir la pobreza desde un enfoque multidimensional. La fundamentación teórica que adoptamos es el *enfoque de las capacidades*⁸ propuesto por Amartya Sen. Iniciamos la discusión con una breve justificación de la medición multidimensional de la pobreza e intentamos establecer el valor agregado de adoptar esta aproximación. Posteriormente, nos centramos en discutir fundamentalmente tres cuestiones. La primera, sobre la selección de las dimensiones y los correspondientes indicadores que dan cuenta de estas dimensiones. En la segunda abordamos el problema de la *identificación* de los pobres multidimensionales, así como los *sistemas de ponderaciones* de las dimensiones. Y la tercera, sobre el *problema de la agregación*: ¿agregamos primero las dimensiones o los individuos? Realizamos una revisión de las diferentes metodologías empleadas para resolver esta cuestión y presentamos los principales índices multidimensionales utilizados en la literatura. Finalmente, en la sección 4, hacemos algunas reflexiones y establecemos las potenciales líneas de investigación.

8 Amartya Sen considera que el bienestar está relacionado con la *capacidad* para *funcionar* socialmente; un individuo o una familia a quien le falte esta *capacidad*, debería tener menor bienestar o ser más vulnerable a variaciones ocasionales de ingresos. Entonces la pobreza, entendida como falta de bienestar, significa tanto *falta de acceso a bienes* en general o sobre un tipo específico de bienes de consumo considerados como esenciales para constituir un estándar de vida razonable en un entorno concreto, como *falta de habilidades* para funcionar en una sociedad (Sen, 1985). Hugo Ferrullo (Ferrullo, 2006: 13) sintetiza de manera clara el concepto de pobreza según Amartya Sen: “La condición de pobreza de una persona equivale a algún grado de privación que impide el desarrollo pleno de sus *capacidades* y, en última instancia, de su libertad”. De acuerdo a Amartya Sen (Sen, 2000: 75), la *Capacidad* (*Capability*) de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la *capacidad* es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de *funciones* (o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida). El concepto de *Funciones* (*Functionings*), que tiene unas raíces claramente aristotélicas, refleja las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser. Las *Funciones* (*Functionings*) valoradas pueden ir desde las elementales, como comer bien y no padecer enfermedades evitables, hasta actividades o estados personales muy complejos, como ser capaz de participar en la vida de la comunidad y respetarse a uno mismo.

2. LA MEDICIÓN UNIDIMENSIONAL DE LA POBREZA: UN BREVE RESUMEN

El punto de partida lógico de la medición de la pobreza bajo un enfoque multidimensional es el enfoque unidimensional, por ello en el presente acápite presentamos un breve resumen del mismo.

De acuerdo al seminal trabajo de Amartya Sen, en la medición de la pobreza debemos enfrentar y resolver dos problemas: 1) la *identificación* de los pobres, en el que definimos los criterios para distinguir a las personas pobres de las no pobres y 2) la *agregación* de la información disponible sobre la población pobre (sus características) en un indicador global de pobreza (Sen, 1976). En la literatura, el primer problema ha sido resuelto principalmente por el método del ingreso, el cual requiere de la especificación de un nivel de ingreso límite referido como *línea o umbral de pobreza*. Una persona es identificada como pobre si su ingreso cae por debajo de la *línea de pobreza* establecida⁹. El segundo problema planteado se resuelve mediante la selección de un índice o medida de pobreza; debemos reunir las características de los pobres, identificados en el primer problema, para llegar finalmente a una evaluación del nivel de pobreza agregada del conjunto que estamos estudiando (Sen, 1976). En este contexto, una cuestión natural que surge es qué índice o medida seleccionamos y cómo construimos un índice de pobreza apropiado.

Para la construcción de índices de pobreza podemos seguir, al menos, dos enfoques: el *enfoque axiomático (EA)* y el *enfoque de bienestar (EB)*. El EA consiste en especificar un conjunto de *axiomas o propiedades* deseables que debe satisfacer un índice o medida de pobreza; el primer planteamiento *axiomático* fue propuesto por Amartya Sen (Sen, 1976). Según James Foster, Joel Greer y Erick Thorbecke, los axiomas para las medidas de pobreza pueden ser convenientemente agrupados en tres grandes categorías: 1) Axiomas de Invariancia; 2) Axiomas de Dominancia; y 3) Axiomas de Subgrupo (Foster, Greer y

9 Existen varias opciones para determinar la línea de pobreza; ésta puede ser *objetiva y subjetiva*. A su vez, la línea de pobreza objetiva puede ser *absoluta y relativa*. La línea de pobreza absoluta está basada en algunas necesidades básicas, no cambia con el estándar de vida de la sociedad, es independiente del nivel de vida y su cuantía se establece de manera exógena. Cambios en la distribución del ingreso, por ejemplo, no afectan su posición. Por su parte, la línea de pobreza relativa se relaciona más con la idea de privación relativa; su cuantía es fijada de manera endógena por lo que cambios en la distribución afectan su posición. La Unión Europea, por ejemplo, utiliza como línea de pobreza relativa el 60% de la mediana resultante de la distribución del ingreso. La línea de pobreza subjetiva, según Juana Domínguez y Ana Martín, se construye a partir de las percepciones de los propios hogares, obtenidas a través de un cuestionario de opinión (Domínguez y Martín, 2006).

Thorbecke, 2010: 10)¹⁰. Por otro lado, de acuerdo a Antonio Fernández el *EB* consiste en comparar el *bienestar social* asociado a la “distribución objeto de nuestro estudio” con el bienestar que se obtendría de una *distribución ideal o de referencia* en la cual hubiéramos eliminado la pobreza (Fernández, 1992: 56); para realizar esta comparación utilizamos una función de bienestar o de evaluación social. Los dos enfoques anteriores constituyen dos maneras alternativas de especificar la forma funcional concreta de la medida o índice y en muchos casos se puede llegar al mismo índice, por lo que pueden considerarse enfoques complementarios (Fernández, 1992).

2.1. ALGUNAS MEDIDAS O ÍNDICES DE POBREZA¹¹

a) La medida de pobreza más sencilla y ampliamente utilizada, no obstante las consideraciones de Amartya Sen¹² sobre este tópico, es la *tasa de recuento* (*the headcount ratio*). Se define como:

$$H(y, z) = \frac{q}{n}$$

Donde y es la distribución del ingreso, $z > 0$ la línea de pobreza, n el número de individuos en la población y q el número de individuos por debajo de la línea de pobreza. Por lo tanto, la *tasa de recuento* mide la *extensión* o la *incidencia* de la pobreza; representa la proporción de unidades pobres respecto al total de la población y está acotada entre *cero* y *uno*.

10 Un amplio tratamiento de los axiomas propuestos en la literatura sobre pobreza lo podemos encontrar en: Foster, Greer, y Thorbecke, 2010; Silber, 2007; Domínguez y Martín, 2006; Fernández, 1992; Ruiz-Castillo, 1987 o Nygard y Sändstrom, 1981, citados por José Javier Núñez (Núñez, 2009: 332) y Foster, Greer y Thorbecke, 1984.

11 Una lista completa de las medidas o índices de pobreza la podemos encontrar en Juana Domínguez y Ana Martín (Domínguez y Martín, 2006: 53 y ss.); y en Antonio Fernández (Fernández, 1992: 57 y ss.). Ver también el trabajo de Jacques Silber (Silber, 2007: 8) para otras Medidas Complejas que han aparecido en la literatura.

12 Según Amartya Sen, toda medida de pobreza debería considerar los *tres* componentes de la pobreza: *Incidencia*, *Intensidad* y *Desigualdad* (Sen, 1976). *Incidencia* es el porcentaje de la población que se identifica como pobre, es decir que es la proporción de pobres sobre el total de la población en estudio y nos dice cómo está de extendida la pobreza. *Intensidad* es la magnitud o profundidad de la pobreza de la unidad de análisis (individuos u hogares) identificada como pobre. Puede medirse por la distancia entre la línea de la pobreza establecida y el ingreso o gasto en consumo de la unidad que estemos analizando; nos dice cómo es de grave la pobreza. *Desigualdad* es un factor agravante de la condición de pobreza y nos informa de cuán lejos se encuentra la distribución del ingreso de los pobres de la igualdad, situación en la que todos los individuos percibirían un ingreso idéntico.

b) La *tasa de brecha del ingreso* (*the income gap ratio*). Este índice es definido como:

$$I(y, z) = \frac{\sum_{i=1}^q (z - y_i)}{qz}$$

La diferencia que aparece en el numerador nos indica la *brecha de pobreza* del individuo i ; nos dice cuán distante se encuentra el i -ésimo ingreso de la línea de pobreza. Por lo tanto, el numerador nos indica la suma de los *gaps* de pobreza: la cantidad de ingreso necesario para suprimir la pobreza. La *tasa de brecha del ingreso* (llamada también *brecha del ingreso*) nos dice cuán distante están, en promedio, los pobres de la línea de pobreza. En consecuencia, nos da cuenta de la *intensidad* o *profundidad* de la pobreza, la segunda de las componentes introducidas por Amartya Sen (1976). Esta medida está acotada entre *ceros* y *uno*.

c) El *índice de brecha de la pobreza* (*the poverty gap index*). Esta medida intenta solventar algunas de las debilidades de los dos índices presentados anteriormente y se define como:

$$HI(y, z) = \frac{\sum_{i=1}^q (z - y_i)}{nz} = \frac{q}{n} - \left(\frac{\sum_{i=1}^q y_i}{nz} \right) = H \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^q y_i}{qz} \right) = H \times I$$

Es decir, esta medida representa el agregado de la diferencia entre el ingreso determinado por la línea de pobreza y el ingreso de los pobres, expresado como una fracción de la línea de pobreza y promediado entre el total de la población. Este índice combina las dos primeras medidas presentadas, la *tasa de recuento* y la *tasa de brecha del ingreso*, y mide la cantidad de ingreso que sería necesario para situar a todos los pobres sobre la línea de pobreza. Es superior a las medidas anteriores ya que considera dos aristas importantes en la medición de la pobreza: la *incidencia* —de la que da cuenta la medida H — y la *intensidad* o *profundidad* de la pobreza que es medida por I . Sin embargo, entre otras debilidades presenta la de no dar cuenta de la *desigualdad* entre los pobres.

d) Una de las medidas más completas —por las propiedades que cumple— es el índice de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke (FGT). Este

índice, propuesto por James Foster, Joel Greer y Erick Thorbecke, se ha convertido en uno de los más populares índices de pobreza (en realidad representa una familia de índices más que uno solo) (Foster, Greer y Thorbecke, 1984). Se define como:

$$FGT_{\alpha}(y, z, \alpha) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{(z - y_i)}{z} \right)^{\alpha}; \text{ con } \alpha \geq 0$$

El índice de FGT transforma los déficits normalizados de los pobres elevándolos a una potencia no negativa α , para obtener la medición asociada. Esta potencia se conoce como *parámetro de aversión a la pobreza*; cuanto mayor sea el valor que le otorguemos, mayor será el énfasis que le estamos asignando a las condiciones de los más pobres dentro del total de pobres. Éste índice, en contraste con el de Sen, que adopta un sistema de ponderaciones *por orden de clasificación*, considera las ponderaciones sobre los déficits de pobreza.

Cuando $\alpha=0$ el índice FGT es igual a la *tasa de recuento* ya que:

$$\sum_{i=1}^q \left(\frac{(z - y_i)}{z} \right)^{\alpha} = q \Rightarrow FGT_0(x, y, \alpha = 0) = \frac{1}{n} \times q = H(y, z)$$

Similarmente, cuando $\alpha=1$ el índice es igual a la brecha de pobreza:

$$FGT_1(y, z, \alpha = 1) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{(z - y_i)}{z} \right)^{\alpha} \equiv H(y, z) \times I(y, z)$$

Por lo tanto, el FGT_0 y el FGT_1 , al ser equivalentes a las medidas H y HI , no consideran el componente de *desigualdad* de la pobreza.

Si utilizamos un $\alpha=2$ obtendremos el índice FGT_2 , el cual —como lo expresan Sabina Alkire y James Foster— es un promedio simple de los déficits normalizados elevados al cuadrado de toda la sociedad. Al elevar los déficits normalizados al cuadrado, disminuye la importancia relativa de los déficits menores y aumenta el efecto de los déficits mayores (Alkire y Foster, 2007: 4). Asimismo, se puede expresar, de manera alternativa, de la siguiente forma:

$$FGT_2(y, z) = H(y, z) * \left[I^2(y, z) + (1 - I(y, z))^2 * CV_q^2 \right]$$

En donde, CV_q^2 representa el *Coefficiente de Variación* de la distribución de ingreso o gasto en consumo del subconjunto identificado como pobres. Por lo tanto, el FGT_2 es una combinación de los tres componentes de la pobreza con la diferencia.

3. LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

La necesidad de pasar de un marco unidimensional de medición de la pobreza, en el que se utiliza el *ingreso* como variable de bienestar, a un marco de medición multidimensional se justifica por la imposibilidad del primero de capturar las múltiples dimensiones de la pobreza. El bienestar de una población —y por lo tanto su pobreza, la cual es manifestación de un bienestar insuficiente— es un fenómeno multidimensional. El ingreso es solamente uno de los muchos atributos de los cuales depende el bienestar. No obstante, es verdad que con un mayor *ingreso* una persona podría ser capaz de mejorar la posición de algunos de sus atributos *no monetarios*, sin embargo también es verdad que podría darse el caso en el que los mercados no existan (como por ejemplo, en el caso de algunos bienes públicos¹³). De acuerdo a Kai-Yuen Tsui, en el enfoque multidimensional está implícita la visión de que el *ingreso* por sí solo no podría ser una variable apropiada en la que esté basada la medición de la privación humana (Tsui, 2002: 71). De manera que parece razonable ir más allá del *ingreso* si queremos realmente acercarnos a una medición más precisa del problema.

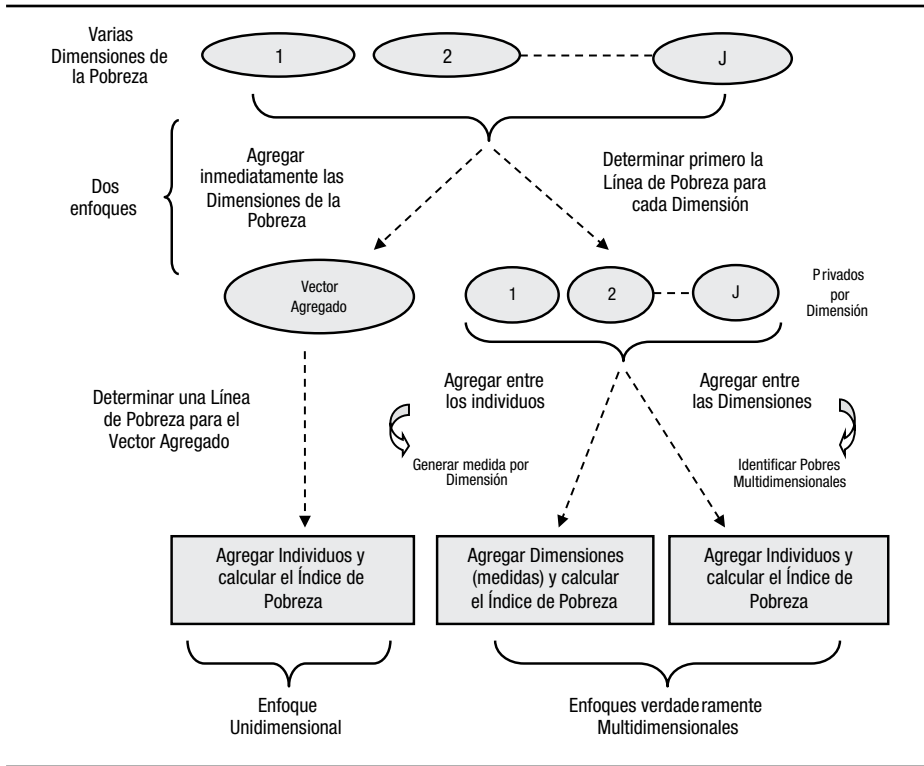
La derivación de una medida multidimensional de pobreza, siguiendo lo postulado por Amartya Sen sobre la medición de la pobreza, exige un *método de identificación* y una *medida de agregación* (Sen, 1976). Por lo tanto, pasar de un marco de pobreza unidimensional a uno multidimensional supone una serie de cuestiones importantes, como lo señalan Sabina Alkire y James Foster: a) ¿Cuáles son las dimensiones e indicadores de interés?, b) ¿Cuál debería de ser la línea de pobreza para cada dimensión?, c) ¿Cómo deberíamos ponderar las dimensiones?, d) ¿Cómo identificamos a los que son multidimensionalmente pobres?, e) ¿Qué medidas multidimensionales deberíamos utilizar?, f) ¿Qué medidas pueden utilizar datos ordinales?, g) ¿Cómo captar las interacciones entre las dimensiones, en el supuesto de que las medidas multidimensionales reflejen estas interacciones? (Alkire y Foster, 2007: 4).

13 Pensemos en los programas de control de inundaciones y los programas de prevención de la malaria en un país en vías de desarrollo. Ver los trabajos de Martin Ravallion (1996), Kai-Yuen Tsui (2002), François Bourguignon y Satya Chakravarty (Ravallion, 1996; Tsui, 2002; Bourguignon y Chakravarty, 2003).

En el presente acápite pretendemos abordar de manera sencilla los principales problemas que deben ser enfrentados cuando planteamos medir la pobreza desde una perspectiva multidimensional, así como algunas propuestas que han ido surgiendo en la literatura para resolver estos problemas. A lo largo del proceso de derivación de una medida de pobreza —que toma en cuenta más de una dimensión— el investigador se encuentra de nuevo con la mayoría de los problemas abordados en la medición unidimensional de la pobreza más una serie de nuevas cuestiones (como por ejemplo las relacionadas con las *ponderaciones* de las distintas dimensiones y con la *relación* existente entre cada una de ellas).

En la literatura han surgido diferentes enfoques o metodologías para derivar una medida de pobreza que tome en cuenta múltiples dimensiones. De acuerdo a Sabina Alkire, las medidas de pobreza que utilizan información sobre más de una dimensión se distinguen a partir de los diferentes *pasos* que siguen y del orden en que se realizan los mismos. En términos generales, se identifican *cuatro pasos* en la derivación de medidas de pobreza multidimensional: 1) Aplicar corte o cortes dimensionales para identificar si un individuo está privado en una dimensión; 2) Agregar entre las dimensiones; 3) Identificar si cada individuo es multidimensionalmente pobre; y 4) Agregar entre los individuos (Alkire, 2011: 4).

El orden en que apliquemos cada uno de los *pasos* anteriores dará lugar a distintos enfoques que podríamos seguir cuando nos proponemos derivar un índice de pobreza multidimensional. En la literatura se plantean básicamente dos enfoques. El primero consiste en *agregar* inicialmente las diferentes dimensiones, luego determinar la correspondiente *línea de pobreza* para *identificar* a los pobres respecto a la *dimensión resultante* de la *agregación* en el paso anterior, y finalmente *agregar* a los individuos y *calcular* el índice de pobreza. Prácticamente, este primer enfoque supone los mismos pasos que seguimos cuando calculamos la pobreza de *ingreso*, es decir cuando medimos la pobreza desde un enfoque unidimensional. Por ello —como señala Sabina Alkire— a éste suele llamársele *enfoque unidimensional* para la medición de la pobreza multidimensional (Alkire, 2011: 4 y s.). El segundo enfoque se plantea primero *determinar* una *línea de pobreza* para *identificar* quién es pobre en cada una de las dimensiones, y posteriormente escoger uno de los dos caminos alternativos siguientes: i) *Agregar* primero a los individuos y *generar* una medida de privación para cada una de las dimensiones; *agregar*, tras ello, las dimensiones (las medidas calculadas para cada dimensión) y *calcular* el índice de pobreza ó ii) *Agregar* primero entre las dimensiones e *identificar* quién es pobre desde el punto de vista multidimensional; *agregar*, posteriormente, a los individuos identificados como pobres multidimensionales y *calcular* el índice de pobreza.



En la Figura 1, elaborada a partir de un trabajo de Jacques Silber, compendiamos los diferentes *enfoques* para el análisis de la pobreza multidimensional (Silber, 2007: 9). Notemos que en esta figura nos referimos a las metodologías de la derecha como los enfoques verdaderamente multidimensionales. Esto se fundamenta en lo postulado por François Bourguignon y Satya Chakravarty (Bourguignon y Chakravarty, 2003). Estos dos autores le otorgan el término *pobreza multidimensional* a las medidas que aplican cortes a cada una de las dimensiones o atributos: la cuestión de la *multidimensionalidad* de la pobreza surge porque los individuos, los observadores sociales o los diseñadores de políticas desean definir un límite de pobreza sobre cada uno de los atributos individuales: *Ingreso, Salud, Educación*, etc. (Bourguignon y Chakravarty, 2003: 27). Por lo tanto, únicamente las metodologías abordadas en el segundo enfoque son consideradas como *enfoques multidimensionales*. Jacques Silber se refiere a estas alternativas como los enfoques verdaderamente multidimensionales (Silber, 2007: 8). En consecuencia, debemos tener muy presente que

considerar múltiples dimensiones no necesariamente nos llevará a medidas multidimensionales en el sentido descrito anteriormente.

Posteriormente abordaremos —sin pretender agotar el tema, por supuesto— cada una de las cuestiones previas que deben ser resueltas para derivar un índice de pobreza que considera más de una dimensión. Luego comentaremos brevemente las distintas metodologías que, tras definir las *dimensiones relevantes* y establecer *el sistema de ponderaciones*, se han aplicado para obtener una medida *multidimensional* de la pobreza de acuerdo a los dos enfoques comentados anteriormente.

3.1. LAS DIMENSIONES RELEVANTES

Una de las cuestiones importantes en la medición de la pobreza desde un enfoque multidimensional y en la evaluación de las estrategias de alivio de la misma es la elección de las dimensiones relevantes de la pobreza. De hecho, como apunta Erick Thorbecke, necesitamos identificar y entender mejor las múltiples dimensiones de la pobreza y cómo interactúan a lo largo del tiempo para que los organismos nacionales e internacionales dedicados a los asuntos relacionadas con el desarrollo económico se vuelvan más exitosos en el diseño e implementación de las estrategias de alivio de la pobreza (Thorbecke, 2008: 3). En este contexto, surgen varias cuestiones a responder¹⁴, entre ellas: ¿Cuáles son esas dimensiones relevantes? ¿Deberíamos utilizar más de un indicador para cada una de estas dimensiones? Si es así, ¿qué indicadores deberíamos seleccionar?

La selección de las dimensiones relevantes es un asunto complejo y está condicionado a la definición o al enfoque de pobreza que adoptemos. David Clark y Mozaffar Qizilbash se refieren a este problema como la “imprecisión horizontal de la pobreza” (*the horizontal vagueness of poverty*), (Clark y Qizilbash, 2005: 5). Estos autores consideran que, por ejemplo, si pensamos en la pobreza como la *incapacidad* para satisfacer las necesidades básicas o el *fracaso* para desarrollar las capacidades básicas podría haber alguna imprecisión acerca de *cuáles* necesidades o capacidades son las básicas. Amartya Sen, por su parte, pone en perspectiva el grado de complejidad de dos conceptos íntimamente relacionados con el de pobreza: los conceptos de *nivel de vida* y *calidad de vida* (Sen, 1998). De acuerdo a Amartya Sen, siguiendo a Xavier Ramos y Jacques Silber (Ramos y Silber, 2005: 286), uno podría ser acomodado, sin estar bien (debido a problemas de salud). Uno podría estar bien, sin ser capaz de llevar la vida que él o ella querría (debido a las restricciones culturales y a los límites). Uno podría tener la vida que él o ella querría, sin ser feliz (debido a problemas

14 Ver trabajo de Jacques Silber (Silber, 2005: 9).

psicológicos). Uno podría estar feliz, sin tener mucha libertad (debido a las normas sociales). Uno podría tener una gran libertad, sin lograr mucho (debido a la falta de confianza en sí mismo o autoestima). Y así sucesivamente (Sen, 1998: 1). De manera que existen muchas dimensiones de estos dos conceptos que no son fáciles de identificar y de capturar en alguna medida económica (Ramos y Silber, 2005: 286). No obstante, algo tenemos que hacer para aproximarnos a la descripción del problema de interés, teniendo presente que *todas* las dimensiones son imposibles de considerar y, seguramente, poco prácticas.

Diversos trabajos han tratado de comprender —a partir de diferentes aproximaciones y desde el punto de vista teórico— las dimensiones del bienestar humano y de establecer una lista de las que consideran relevantes. Sabina Alkire (2002), en su estudio de las dimensiones del desarrollo humano, revisa quince de estos trabajos (Alkire, 2002)¹⁵. Esta idea de tener una lista fija de dimensiones, aceptada por todos, pareciera ser atractiva e incluso eficiente para los analistas. Sin embargo, ha sido cuestionada por Amartya Sen, a propósito de la lista de las *Capacidades Humanas Centrales* propuesta por Martha Nussbaum (Sen, 2004; Nussbaum, 2000). De manera que no podemos pensar en la existencia de una lista fija (receta) aplicable a todas las situaciones de interés, lo que de alguna manera limita los ejercicios de comparación (por ejemplo, entre países)¹⁶.

En las *aplicaciones* del enfoque de las capacidades y de los enfoques multidimensionales relacionados, como apunta Sabina Alkire, pareciera que los métodos para identificar las *capacidades* o las *dimensiones* de la pobreza son sencillos (Alkire, 2008: 97). En la práctica, los investigadores implícitamente recurren a cinco métodos de selección (utilizados de forma individual o combinados): 1) Utilizan los datos existentes. Deciden en función de la disponibilidad de los datos o a partir de una convención autorizada. 2) Hacen suposiciones, de forma implícita o explícita, sobre lo que valoran las personas o a partir de una base teórica. El investigador identifica las dimensiones relevantes sobre la base de su experiencia, literatura, etc. 3) Recurren a una lista existente generada por consenso. Es decir, se basan en acuerdos públicos, nacionales o internacionales; las dimensiones son determinadas a partir de algún estándar universalmente aceptado. 4) Utilizan un continuo proceso de participación deliberativa. A través de estos procesos participativos, los involucrados identifican ellos mismos las dimensiones relevantes. 5) Proponen dimensiones

15 Ver Apéndice A del trabajo de Sabina Alkire (Alkire, 2002: 203-205).

16 Un resumen de este debate y de otras cuestiones relacionadas con este tema lo podemos encontrar en el trabajo de Sabina Alkire (Alkire, 2008: 95 y ss.).

basándose en estudios empíricos sobre los valores o comportamiento de las personas.

Las principales *dimensiones genéricas* utilizadas en los trabajos empíricos las podemos agrupar en las siguientes: *Salud, Educación, Agua y Saneamiento, Condiciones de la Vivienda, Estándar de Vida e Ingreso*. La selección de estas dimensiones se fundamenta en distintos instrumentos (la *Declaratoria de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, la *Constitución Política del País*, los *Informes del Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la *Declaratoria de los Derechos Humanos*, *Investigaciones anteriores*, entre otros); en base a la propia experiencia de los investigadores; a cuestiones teóricas y empíricas; a consultas realizadas a expertos en la materia; y a los datos disponibles.

Una vez identificadas las *dimensiones* que consideramos relevantes para nuestro estudio, debemos identificar las *variables* o los *indicadores* que den cuenta de estas dimensiones, a partir de los datos que dispongamos. Para ello, debemos efectuar el tratamiento empírico de los datos, auxiliándonos del *análisis estadístico*, y procurar obtener un número óptimo de dimensiones (definitivas) es decir, que sea lo suficientemente grande como para capturar toda la información relevante del problema y lo suficientemente pequeño para evitar otros problemas como la colinealidad y la contabilidad múltiple. Estos dos últimos problemas alcanzarán una mayor relevancia en la medida en que dispongamos de un mayor número de dimensiones y corramos el riesgo de la superposición de la información. En el supuesto de que tengamos *múltiples variables* para dar cuenta de *una dimensión*, podemos recurrir a alguna de las técnicas multivariantes de datos conocidas (por ejemplo, el *Análisis Factorial* y el *Análisis Cluster*) con la idea de obtener un único *indicador* de la dimensión bajo escrutinio.

Esta etapa de definición de las dimensiones en muchas ocasiones se considera como dada, a pesar de ser, como apunta Martin Ravallion, un paso clave en la implementación de cualquier medida multidimensional (Ravallion, 2011: 238). Esta cuestión está fuertemente condicionada por la disponibilidad de datos y no está exenta de valoraciones subjetivas. Podríamos definir un sinnúmero de dimensiones correctamente fundamentadas desde el punto de vista teórico, con el objeto de capturar la mayoría de aristas del problema, y sin embargo en la práctica podrían resultar imposibles de ser consideradas para el cálculo de cualquier medida. Quizás, a lo que deberíamos aspirar es a una lista de mínimos, más que a una lista completa de dimensiones, sobre todo cuando nuestro interés sea el de realizar comparaciones entre países.

3.2. SOBRE LA ESTRUCTURA DE LAS PONDERACIONES

Sin lugar a dudas, las *ponderaciones* constituyen otro problema complejo —no exento de arbitrariedad— que debemos resolver cuando nos proponemos medir la pobreza desde un enfoque multidimensional. Como señalan Hans De Kruijk y Martine Rutten, una vez que hemos definido la pobreza como un concepto multidimensional y selecciona- do las correspondientes dimensiones surgen las cuestiones de cómo medir la pobreza global y cómo *ponderar* las diferentes dimensiones (De Kruijk y Rutten, 2007: 1). Estas afectan tanto a la *identificación* de los pobres, ya que determinan las combinaciones mínimas de pri- vaciones que debe tener una persona para ser identificada como mul- tidimensionalmente pobre, como a la *agregación* de la información del conjunto de pobres, a través de la alteración de las contribuciones relativas de las privaciones a la pobreza general, como lo apuntan Sa- bina Alkire y James Foster (Alkire y Foster, 2011b: 296). En el espacio de los *funcionamientos*, como señalan Andrea Brandolini y Giovanni D’Alessio, las *ponderaciones* determinan el grado en que los distintos *funcionamientos* contribuyen al bienestar, y las diversas estructuras que estas adoptan reflejan diferentes puntos de vista (Brandolini y D’Alessio, 2000: 23).

Según Sabina Alkire y María Emma Santos, las *ponderaciones* en las medidas de pobreza multidimensional pueden ser aplicadas de tres maneras: i) *entre* las dimensiones; ii) *dentro* de las propias dimen- siones, cuando recurrimos a más de una variable para explicarlas y iii) *entre* los individuos de la distribución cuando necesitemos otorgarles una mayor prioridad, por interés de nuestra investigación (Alkire y Santos, 2010: 18). En el presente acápite, abordamos esta cuestión: ¿Cómo establecemos un *sistema de ponderaciones* apropiado en un marco de medición multidimensional de la pobreza? En lo sucesivo, por simplicidad nos referimos únicamente a las *ponderaciones entre dimensiones*, sin embargo el conjunto de metodologías o alternativas que se han utilizado para el establecimiento del las *ponderaciones* es igualmente aplicable a cualquiera de los otros dos casos.

Sobre esta cuestión de las *ponderaciones* no existe un consenso respecto a qué *metodología* deberíamos utilizar para establecerlas apropiadamente, por lo que se han utilizado diferentes técnicas. *Primer*o, algunos estudios utilizan *igual* ponderación para cada una de las dimensiones¹⁷, evitando de esta manera la necesidad de conceder diferente importancia a las dimensiones. Sabina Alkire y James Foster señalan que este procedimiento es apropiado cuando no hay razones

17 Ver PNUD (1997); trabajo de Brian Nolan y Christopher Whelan (Nolan y Whelan, 1991).

convincientes para considerar que una dimensión es más importante que otra o cuando las dimensiones han sido intencionalmente escogidas para que tengan una importancia relativamente igual (Alkire y Foster, 2007: 24). Como apuntan Koen Decancq y María Ana Lugo, este enfoque es el más comúnmente utilizado, sin embargo —a pesar de su popularidad— las ponderaciones iguales están lejos de ser indiscutibles (Decancq y Lugo, 2008: 14). *Segundo*, otros estudios, con la intención de alejarse de ponderaciones puramente arbitrarias, realizan un proceso de consulta entre expertos en temas de pobreza y analistas políticos. Aunque este método representa una mejora respecto a la primera solución, todavía supone decisiones subjetivas en relación a lo que cada una de las dimensiones contribuye al bienestar. *Tercero*, algunos han ponderado las dimensiones a partir de la propia valoración de los individuos. Para ello, se basan en métodos de encuestas con la finalidad de conocer las preferencias y, a partir de estas, derivar el *sistema de ponderaciones*. *Cuarto*, otra alternativa utilizada es fijar la *estructura de las ponderaciones* a partir de los propios datos; como expresa Andrea Brandolini permitir que los datos hablen por sí mismos, tratando de ser lo menos arbitrarios posibles (Brandolini, 2007: 10). Así, el *sistema de ponderaciones* se puede obtener a partir de las *frecuencias relativas*, las ponderaciones se calculan como una función de las frecuencias relativas de las dimensiones, o del resultado obtenido de la aplicación de *técnicas multivariantes* tales como el *Análisis de Componentes Principales*; el *Análisis Factorial*; el *Análisis de Correspondencias Múltiples*; entre otros¹⁸. *Quinto*, otra opción es utilizar los *precios de mercado* como ponderaciones; sin embargo ya hemos visto en secciones anteriores los problemas que esto implicaría¹⁹.

Como señalan Sabina Alkire y James Foster, la selección de las *ponderaciones* dimensionales podría ser vista como un *juicio de valor* que debería estar abierta al debate y escrutinio público (Alkire y Foster, 2011a: 480). No hay duda de que la elección de un *sistema de ponderaciones* constituye una tarea de mucha importancia para una evaluación convincente de la pobreza multidimensional, sin embargo como hemos visto no existe una sola ruta para establecerlo sino que conviven diferentes alternativas que no están exentas de cuestionamientos. En la práctica —como apunta Martin Ravallion— las *ponde-*

18 Ver trabajo de Aloysius Mom Njong y Paul Ningaye (Mom Njong y Ningaye, 2008).

19 Existen otras alternativas en la literatura que no hemos comentado pero que, sin duda, son interesantes. Por ejemplo: los trabajos de Koen Decancq y María Ana Lugo; Lucio Esposito y Enrica Chiappero-Martinetti (Decancq y Lugo, 2008; Esposito y Chiappero-Martinetti, 2008).

raciones son establecidas por el analista sin ninguna razón obvia para suponer que serán aceptadas por aquellos a los que se está tratando de ayudar mediante la medición de la pobreza: los responsables de las políticas y, por supuesto, la gente pobre (Ravallion, 2011: 242). En cualquier caso, este tema de las ponderaciones constituye una línea de investigación abierta y dificulta aún más los ejercicios de comparación entre países, regiones, etc.

3.3. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS POBRES

Hasta el momento hemos determinado teóricamente nuestras *dimensiones relevantes*, hemos obtenido los *indicadores* o las *variables* que explican estas dimensiones, y hemos establecido las correspondientes *ponderaciones*. Por lo tanto, podemos pensar que hemos desarrollado la *etapa previa* a los dos problemas, siguiendo el trabajo de Amartya Sen, que debemos enfrentar cuando nos planteamos medir la pobreza: la *identificación* de los pobres y la *agregación* de la información relativa a estos últimos (Sen, 1976). En el presente apartado abordamos el primer problema y dejamos el segundo para el siguiente.

Toda medida de pobreza, independientemente del enfoque que adoptemos, conlleva una etapa de *identificación*. Sin embargo, según expresan Sabina Alkire y James Foster, a esta etapa se le ha prestado mucho menos atención que a la etapa de *agregación* (Alkire y Foster, 2007: 1). En el análisis unidimensional, la *identificación* normalmente se consigue a través del uso de una *línea* o *umbral de pobreza* y se *identifica* a los pobres como aquellos individuos cuyos recursos o logros caen por debajo de esta línea o umbral. En cambio, la *identificación* en el espacio multidimensional, como apunta Sabina Alkire, es mucho más compleja que en el unidimensional debido a que involucra la *identificación* de las privaciones con respecto a cada una de las dimensiones así como también entre las dimensiones (Alkire, 2011: 4). Por lo tanto, como sostienen Sabina Alkire y James Foster, en la configuración de la medición multidimensional —en donde se consideran múltiples dimensiones— la *identificación* constituye un ejercicio más desafiante (Alkire y Foster, 2011b: 295). David Clark y Mozaffar Qizilbash han utilizado la expresión “imprecisión vertical de la pobreza” (*the vertical vagueness of poverty*) para enfatizar el hecho de que decidir cuál individuo u hogar es pobre se torna aún más complicado en un marco multidimensional (Clark y Qizilbash, 2005: 5). En consecuencia, esto nuevamente coloca al investigador en una situación compleja y no muy fácil de resolver; no existe ningún método que esté exento de cuestionamientos y que por lo tanto sea utilizado sin reservas.

Las dificultades en la *etapa de identificación* de los pobres procede de la propia complejidad del fenómeno de la pobreza; esta etapa impli-

ca dejar de lado a un sector de la población que, bajo ciertos criterios, consideramos distinto del resto. Esta separación podría tener sentido cuando analizamos cada subconjunto como un todo; sin embargo — cuando llegamos al nivel individual— resulta difícil si no imposible determinar si un individuo u hogar pertenece a un subconjunto determinado u otro, dependiendo por ejemplo de si cae en uno u otro lado de la línea de pobreza, instrumento que utilizamos para formar los subconjuntos y que hemos definido de forma arbitraria. Por su parte, Jacques Silber se refiere a este problema como el “aspecto difuso de la pobreza²⁰”; la cuestión es que a menudo resulta muy difícil determinar una línea de pobreza, sin una cuota de arbitrariedad, que haga una clara diferencia entre aquellos que son pobres y los que no lo son (Silber, 2007: 11). En el plano multidimensional, esta problemática se magnifica aún más ya que se traslada a cada una de las dimensiones consideradas en nuestro análisis. Adicionalmente, como señalan Sabina Alkire y James Foster, el establecimiento de líneas de pobreza específicas para cada dimensión no será suficiente para identificar quién es pobre multidimensional, pues debemos considerar también criterios adicionales que nos permitan analizar las dimensiones en su conjunto, a fin de llegar a una especificación completa del *método de identificación* (Alkire y Foster, 2007: 7).

Entonces, en el plano multidimensional de medición de la pobreza, ¿a quiénes identificaremos como pobres multidimensionales? ¿A aquellos individuos u hogares que estén privados en todas las dimensiones consideradas o a los que tuvieron privación en al menos una? ¿Cabría una situación intermedia?

Una manera sencilla de tratar la multidimensionalidad de la pobreza sería asumir que las dimensiones pueden ser *agregadas* en un

20 Varios autores han tratado este problema del aspecto difuso de la pobreza, inspirados en la teoría matemática de los *Conjuntos Difusos* desarrollada por Lotfi A. Zadeh, tales como Andrea Cerioli y Sergio Zani y Bruno Cheli y Achille Lemmi (Zadeh, 1965; Cerioli y Zani, 1990; y Cheli y Lemmi, 1995). La teoría de los conjuntos difusos intenta resolver el problema de la definición arbitraria de la línea de pobreza mediante la consideración de un “rango” en lugar de una línea; definimos un umbral más bajo, por debajo del cual todos estaríamos de acuerdo que un individuo u hogar es pobre, y un umbral más alto, por encima del cual un individuo u hogar no es pobre. Los individuos u hogares que caigan dentro de estos dos umbrales consideramos que pertenecen “más o menos” a una de las dos categorías, en dependencia de si se encuentran más cercanos a uno u otro umbral. Intuitivamente, este método resulta muy atractivo, sin embargo no logra eliminar la arbitrariedad en el proceso debido a que los umbrales fijados, el más bajo y el más alto, son determinados por el investigador. Una solución a esto último ha sido desarrollada en el “enfoque totalmente difuso y relativo” (*totally fuzzy and relative approach*) el cual propone reemplazar la identificación arbitraria de los umbrales por un método estadístico basado en la identificación de características sociales.

solo *índice cardinal* de bienestar y que la pobreza, en consecuencia, puede ser definida en términos de este índice. En otras palabras, un individuo u hogar sería definido como pobre si su índice de bienestar agregado cae por debajo de la línea de pobreza definida apropiadamente. Sin embargo, este enfoque —como señalan François Bourguignon y Satya Chakravarty— sería severamente restrictivo y equivaldría a considerar a la pobreza multidimensional como una sola dimensión de pobreza de ingreso, con alguna generalización apropiada del concepto de este indicador (Bourguignon y Chakravarty, 2003: 27). Es decir, estaríamos viendo a la pobreza multidimensional bajo una óptica unidimensional y nos alejaríamos, desde luego, tal como apunta Jacques Silber, del verdadero enfoque multidimensional en el cual se considera el déficit de pobreza de cada una de las dimensiones, como lo hemos comentado anteriormente (Silber, 2007: 8). Por ello, según Sabina Alkire y James Foster, este método es conocido en la literatura como el método *unidimensional* (Alkire y Foster, 2007: 7).

Además de las debilidades mencionadas anteriormente, de acuerdo a Kai-Yuen Tsui, es cuestionable el supuesto, inherente al método *unidimensional*, de que existen *precios* para todas las *dimensiones* a agregar y que además estos representan ponderaciones adecuadas de las mismas (Tsui, 2002: 72). Podrían surgir problemas, como sostienen François Bourguignon y Satya Chakravarty, por la falta de mercado para algunas dimensiones, como en el caso de bienes públicos, o porque los mismos, en caso de existir, sean altamente imperfectos como en el caso de los racionamientos (Bourguignon y Chakravarty, 2003: 26). Finalmente, de acuerdo a Amartya Sen, la *agregación* a través de distintas dimensiones con el propósito de *identificación*, también supone fuertes presunciones en relación con la *cardinalidad*, las cuales no son prácticas cuando los datos son *ordinales* (Sen, 1997).

De acuerdo a Sabina Alkire y James Foster, un segundo método de identificación es el de UNIÓN, el cual identifica como pobre multidimensional a todo aquel individuo u hogar que sufre de privación en al menos *una* dimensión (Alkire y Foster, 2007: 7). Este método, aunque simple de aplicar, presenta el inconveniente de que puede generar estimaciones excesivas de pobreza, especialmente cuando se considera una gran cantidad de dimensiones, y además puede resultar poco útil para discriminar al subconjunto de los más pobres dentro del conjunto de pobres. Por ello, si bien es cierto que este método es utilizado frecuentemente —como por ejemplo, de manera implícita, en el *Índice de Pobreza Humana* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— es difícil de aceptar categóricamente.

Existe un tercer método de identificación, de acuerdo a Jacques Silber, conocido como el enfoque de INTERSECCIÓN (Silber, 2007:

34). Este método identifica como pobres multidimensionales a todos aquellos individuos u hogares que estén privados en *todas* las dimensiones consideradas. Por lo tanto, bajo este enfoque bastaría con que un individuo u hogar mejorara sus resultados en al menos una dimensión, más allá del umbral de pobreza fijado, para dejar de ser considerado pobre multidimensional. Evidentemente, este método es muy restrictivo y tiende a hacer subestimaciones de los niveles de pobreza; además, deja fuera de la categoría de pobres a un conjunto de la población con privaciones en muchas dimensiones. Este último problema se vuelve más importante en la medida en que agreguemos más dimensiones a nuestro análisis.

Como ilustración de los dos últimos enfoques consideremos el siguiente ejemplo propuesto por Jean-Yves Duclos, David Sahn y Stephen Younger (Duclos, Sahn y Younger, 2008: 245). Supongamos que el bienestar de una persona lo podemos medir con dos dimensiones: *Ingreso* y *Altura* (como variable *proxy* de la *Salud*). Entonces, bajo el método de UNIÓN una persona será pobre si su ingreso cae por debajo de la línea de pobreza establecida para la dimensión Ingreso o si su Altura cae por debajo de la correspondiente línea de pobreza. Bajo el enfoque de INTERSECCIÓN, en cambio, será definida como pobre si en ambas dimensiones, ingreso y altura, cae por debajo de las correspondientes líneas de pobreza. Si consideramos dos dimensiones únicamente, quizá podríamos suponer que ambos métodos funcionan razonablemente bien, sin embargo —en la medida en que agreguemos dimensiones— las debilidades de ambos métodos se pondrán de manifiesto. El primer método sobrevalorará el número de pobres y el segundo lo infravalorará.

Recientemente, Sabina Alkire y James Foster (2007) han propuesto un método alternativo de identificación denominado *línea de corte dual* (Alkire y Foster, 2007). Este método utiliza *dos líneas de corte* para identificar a los pobres multidimensionales. La primera es una línea de corte específica a cada una de las dimensiones y que identifica como pobres, respecto a cada dimensión, a los individuos u hogares que caen por debajo de la línea establecida. Luego, se cuentan las privaciones dimensionales de cada individuo u hogar y se establece una segunda línea de corte —fijada entre los casos extremos de UNIÓN (una dimensión) e INTERSECCIÓN (todas las dimensiones consideradas)— que representa una cantidad mínima de privaciones que debe sufrir un individuo u hogar para ser considerado como pobre multidimensional. A continuación ilustramos este método en términos generales.

Consideremos el caso hipotético de cuatro dimensiones $D=4$ (*Ingreso; Educación; Agua y Saneamiento; Vivienda*) y cuatro individuos.

En la siguiente matriz, y , mostramos los logros individuales alcanzados en cada dimensión, además mostramos el vector z que contiene los umbrales de pobreza para cada dimensión:

$$y = \begin{pmatrix} 12000 & 15 & 5 & 0.75 \\ 3500 & 2 & 1 & 0.15 \\ 8000 & 7 & 3 & 0.45 \\ 4000 & 4 & 2 & 0.30 \end{pmatrix} \quad z = \begin{pmatrix} 7500 & 6 & 3.2 & 0.30 \end{pmatrix}$$

Primer corte: comparamos los umbrales de pobreza establecidos con los logros de cada individuo. En la matriz g , de *ceros* y *unos*, mostramos el resultado. El *cero* nos indica que el individuo no está privado en esa dimensión y el *uno*, por el contrario, nos indica que el individuo sufre de privación en esta dimensión. Luego, antes de definir y aplicar el segundo corte que contempla esta metodología, debemos *contar* el número de privaciones de cada uno de los individuos y obtener el vector agregado que hemos denominado g' . *Segundo corte:* definimos una línea de corte, $z'=2$, que nos indica el número mínimo de privaciones que debe sufrir un individuo para que lo identifiquemos como pobre multidimensional, la aplicamos al vector g' y obtenemos el g'' . Este último contiene a los individuos que hemos *identificado* como pobres desde el punto de vista multidimensional.

$$g = \begin{pmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 \\ 1 & 1 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 1 & 0 \\ 1 & 1 & 1 & 0 \end{pmatrix} \Rightarrow g' = \begin{pmatrix} 0 \\ 4 \\ 1 \\ 3 \end{pmatrix} \Rightarrow g'' = \begin{pmatrix} 0 \\ 1 \\ 0 \\ 1 \end{pmatrix}$$

Por lo tanto, el número de individuos pobres es *dos*. Observemos que si hubiéramos adoptado la definición de UNIÓN, el número de pobres sería *tres* y si, por el contrario, hubiéramos utilizado la definición de INTERSECCIÓN, el número de pobres sería *uno*.

Aunque este método es intuitivo, consideramos que presenta, entre otros, un problema de arbitrariedad en el establecimiento de la segunda línea de corte: ¿cuántas privaciones son suficientes para considerar pobre multidimensional a un individuo u hogar (dos, tres, cuatro...)?

Luego de haber abordado el *problema de la identificación* de los pobres desde el punto de vista multidimensional, cabría preguntarnos lo siguiente: ¿De los enfoques para el Análisis de la Pobreza Multidimensional, presentados al inicio de nuestra discusión (volver a Figu-

ra 1), cuál o cuáles resuelven el *problema de la identificación* de los pobres multidimensionales? En el siguiente acápite abordamos esta cuestión para cada uno de los enfoques, y además comentamos sobre las soluciones propuestas al problema de la *agregación*.

3.4. LA ETAPA DE AGREGACIÓN Y LA DERIVACIÓN DE ÍNDICES DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Luego de haber *identificado* a los pobres, desde el punto de vista multidimensional corresponde resolver el problema relacionado con la *agregación* de las características de estos pobres en una medida global. Estamos abordando el problema de medición de la pobreza bajo una perspectiva multidimensional y aspiramos a obtener un número real que dé cuenta de la pobreza global. En consecuencia, las medidas individuales de pobreza multidimensional tienen que ser *agregadas* en un *índice compuesto*, el cual nos permitirá comparar diferentes estados de pobreza entre los individuos y las dimensiones. La *agregación* multidimensional —de acuerdo a Lucio Esposito y Enrica Chiappero-Martinetti— requiere especificar una forma funcional para un índice de pobreza y escoger cuál *esquema de ponderaciones* (abordado en el punto 3.2) determinará la importancia relativa de las dimensiones seleccionadas (Esposito y Chiappero-Martinetti, 2008: 3).

Anteriormente, hemos visto que en general para medir la pobreza desde una perspectiva multidimensional existen *dos enfoques*, uno de ellos con dos alternativas. Cada uno de estos *enfoques* establece su propia ruta y supuestos en torno a la solución de los dos problemas señalados por Amartya Sen en relación a la medición de la pobreza (Sen, 1976). La discusión del primer problema la hemos realizado en el acápite anterior, reservándonos para éste el determinar cuál de los enfoques finalmente lo resuelve, y la del segundo la abordamos en el presente. En lo sucesivo comentaremos brevemente cómo los diferentes enfoques han tratado esta cuestión de la *agregación*.

La *agregación* aparece en distintas etapas de los *enfoques* utilizados para medir la pobreza e implica utilizar un *sistema de ponderaciones* apropiado, al cual hemos hecho alusión anteriormente: se *agregan* los individuos y se *agregan* las dimensiones²¹. Supongamos que contamos con la siguiente matriz de *desempeños*:

21 E incluso también se *agregan* las variables cuando tenemos más de una para explicar una dimensión determinada. Sin embargo, en el contexto del presente acápite, a esta cuestión debemos considerarla superada para centrarnos exclusivamente en la *agregación* relacionada con las *dimensiones* y los *individuos*.

$$y = (d_{ij}) = \begin{pmatrix} d_{11} & d_{12} & d_{13} & d_{14} \\ d_{21} & d_{22} & d_{23} & d_{24} \\ d_{31} & d_{32} & d_{33} & d_{34} \\ d_{41} & d_{42} & d_{43} & d_{44} \end{pmatrix}$$

a) Primer enfoque: Agregar inmediatamente las dimensiones

Para derivar la medida de pobreza, inicialmente debemos *agregar* las dimensiones (reducir dimensiones) y obtener, como idea general para la explicación del *enfoque*, un *vector agregado* a cuyos componentes llamamos *desempeños agregados* ($d_{i,AGR}$):

$$y_{AGR} = \begin{pmatrix} D_{AGR} \\ d_{1,AGR} \\ d_{2,AGR} \\ d_{3,AGR} \\ d_{4,AGR} \end{pmatrix}$$

Existen muchas maneras de *agregar* las diferentes dimensiones. Por ejemplo, si asumimos que los indicadores de privaciones son indicadores *dicotómicos* referidos a la falta de *ítems* específicos —como en el estudio pionero de Peter Townsend— una manera sencilla de combinar (*agregar*) los indicadores en una sola escala es mediante la suma de estos indicadores dicotómicos (Townsend, 1979). Esta técnica se conoce como el *enfoque de conteo* (*counting approach*)²².

Sin embargo, la mayoría de los investigadores que optan por este primer *enfoque* utilizan técnicas de *agregación* más sofisticadas que la mencionada anteriormente. Algunas de estas técnicas²³ son las basadas en la idea de *variable latente*²⁴; dentro de estas tenemos: a) El Análisis de Componentes Principales; b) El Análisis Factorial; c) El

22 En el trabajo de Anthony B. Atkinson aparece un análisis más cuidadoso de lo que implica este enfoque (Atkinson, 2003).

23 Para más detalles ver Nanak Kakwani y Jacques Silber (2008b); Jacques Silber (2007: 16 y ss.).

24 Para una explicación detallada sobre estos modelos ver el trabajo de Jaya Krishnakumar (Krishnakumar, 2008).

Modelo MIMIC (Múltiples Indicadores, Múltiples Causas); d) El Modelo de Ecuaciones Estructurales; e) El Análisis Cluster; f) El Análisis de Correspondencias Múltiples.

Posteriormente, tras *agregar* las dimensiones, debemos definir la correspondiente *línea de pobreza* e *identificar* al subconjunto de individuos pobres. Para esto último, este *enfoque* utiliza como método de identificación el *unidimensional*. Por lo tanto, *no identifica* en sentido estricto a los *pobres multidimensionales* debido a que no utiliza, en la *identificación*, los déficits dimensionales. Al agregar todas las dimensiones y no aplicar un corte a cada dimensión, no es capaz de establecer las privaciones dimensionales y con estas los déficits correspondientes. En consecuencia, este *enfoque* —aunque muy utilizado en la literatura— nos aleja del espíritu de *multidimensionalidad* recogido en François Bourguignon y Satya Chakravarty (Bourguignon y Chakravarty, 2003).

Finalmente, de acuerdo a Sabina Alkire, debemos *agregar* a los individuos pobres y obtener la medición de la pobreza, como en el caso *unidimensional* (Alkire, 2011: 5).

b) Segundo enfoque. Alternativa 1: Primero, determinar las líneas de pobreza para cada dimensión. Luego, agregar las observaciones individuales y finalmente, agregar las dimensiones

Si seguimos esta alternativa, debemos comenzar por establecer una *línea de pobreza* para cada una de las dimensiones consideradas y tras ello aplicar el *corte* correspondiente. Esto nos permitirá *identificar* a los individuos como *privados* o *no privados* con respecto a cada una de las dimensiones. En el siguiente ejemplo representamos lo antes comentado.

Supongamos que tenemos la siguiente matriz de desempeños mencionada anteriormente (cuatro individuos, i , con cuatro dimensiones, j):

$$y = (d_{ij}) = \begin{pmatrix} d_{11} & d_{12} & d_{13} & d_{14} \\ d_{21} & d_{22} & d_{23} & d_{24} \\ d_{31} & d_{32} & d_{33} & d_{34} \\ d_{41} & d_{42} & d_{43} & d_{44} \end{pmatrix}$$

Ahora, supongamos —por comodidad— que la línea de pobreza establecida para cada dimensión z_j es tal que se cumple que: $d_{1j}; d_{2j} < z_j$. Por lo tanto, los dos primeros individuos están privados en cada una de las cuatro dimensiones. Si identificamos con *unos* a estos y con *ceros* al resto, obtendremos la siguiente matriz y' :

$$y' = \begin{pmatrix} 1 & 1 & 1 & 1 \\ 1 & 1 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 \end{pmatrix}$$

Una vez que hemos *identificado* quién está privado en cada una de las dimensiones, el siguiente paso es *agregar* la información *entre los individuos*. Para ello, utilizamos las medidas de pobreza tradicionales empleadas en el enfoque unidimensional. Como resultado, obtendremos un *vector agregado* (y'') cuyos componentes son las medidas resumen de las privaciones individuales en cada una de las dimensiones. Supongamos, continuando con nuestro ejemplo, que utilizamos como medida la *tasa de recuento*. Entonces, nuestro vector agregado será:

$$y'' = \begin{pmatrix} 2/4 & 2/4 & 2/4 & 2/4 \end{pmatrix}$$

Finalmente, para derivar el índice de pobreza, *agregamos* el vector de medidas de privaciones marginales utilizando nuevamente una medida de pobreza unidimensional, convenientemente modificada. Si por ejemplo utilizamos de nuevo la *tasa de recuento* y suponemos que las dimensiones tienen igual importancia, es decir las *ponderamos iguales*, obtendremos:

$$H = \frac{1}{4}H_1 + \frac{1}{4}H_2 + \frac{1}{4}H_3 + \frac{1}{4}H_4 \Rightarrow H = \frac{1}{4}\left(\frac{1}{4}\right) + \frac{1}{4}\left(\frac{1}{4}\right) + \frac{1}{4}\left(\frac{1}{4}\right) + \frac{1}{4}\left(\frac{1}{4}\right) = 0.25$$

De todo lo anterior, observamos que esta alternativa supera las deficiencias del primer enfoque ya que considera todas las dimensiones y aplica un corte a cada una de ellas para establecer las correspondientes privaciones dimensionales. Por lo tanto, toma en consideración los *déficits* dimensionales resultantes y es capaz de identificar a los *privados* y a los *no privados* en cada una de las dimensiones. Sin embargo, dado que para generar el índice de pobreza *agrega* a los individuos —una vez se han aplicado los cortes dimensionales— no es capaz de *identificar* a los individuos multidimensionalmente *pobres* o *no pobres* ni tampoco es capaz de reflejar la *distribución conjunta de las privaciones*, como apunta Sabina Alkire (Alkire, 2011: 5). A esta metodología se le denomina *enfoque marginal* y a los índices derivados *índices marginales*²⁵.

25 Ver por ejemplo Anand y Sen (1997), Jenkins y Micklewright (2007), citados por Alkire (2011: 5), Atkinson (2003), Alkire y Foster (2011b).

En la literatura aplicada, como señala Jacques Silber, esta alternativa es la que adopta, por ejemplo, el llamado *Enfoque Difuso* para la Medición de la Pobreza Multidimensional²⁶ (Silber, 2007: 29). Esta teoría de los *Conjuntos Difusos o Borrosos* fue desarrollada por Lotfi A. Zadeh sobre la idea de que ciertas clases de objetos no podrían ser definidos por criterios muy precisos de pertenencia (Zadeh, 1965). En otras palabras, existen casos donde uno es incapaz de determinar cuáles elementos pertenecen a un conjunto dado y cuáles no. Lotfi A. Zadeh caracterizó un *Conjunto Difuso* como una clase de objetos con un continuo de grados de membresía. Tal conjunto es caracterizado (característica) por una función de membresía la cual asigna a cada objeto un grado de pertenencia que oscila entre cero y uno (Zadeh, 1965: 338).

Sea el conjunto Z y sea z cualquier elemento de este conjunto tal que, $z \in Z$. Cualquier *Subconjunto Difuso* A de Z está definido como el conjunto de parejas siguientes: $A = \{z, \mu_A(z)\}$ donde $\mu_A(z)$ es una aplicación del conjunto Z para el intervalo cerrado $[0, 1]$ y es llamada la *Función de Pertenencia* para el *Subconjunto Difuso* A . El valor de $\mu_A(z)$ indica el grado de pertenencia de z en A . Así, $\mu_A(z) = 0$ significa que z no pertenece al subconjunto A , mientras que $\mu_A(z) = 1$ significa que z pertenece completamente a este subconjunto. Si $0 < \mu_A(z) < 1$, z pertenece parcialmente a A y su grado de pertenencia se incrementa en proporción a la proximidad de $\mu_A(z)$ a 1 ; es decir, cuanto más cerca se encuentre $\mu_A(z)$ de 1 , mayor será el grado de pertenencia del elemento z en el subconjunto A .

Estas ideas, naturalmente, pueden aplicarse al estudio de la pobreza. En los análisis de pobreza, en algunos casos los individuos están en tal estado de privación que ciertamente deben ser considerados como pobres mientras que en otros casos su nivel de bienestar es tal que no deben ser clasificados como pobres. Sin embargo, existen casos en donde no está tan claro si una persona dada es pobre o no. Esto es especialmente cierto, como apuntan Joseph Deutsh y Jacques Silber, cuando tomamos un enfoque multidimensional para la medición de la pobreza en vista que de acuerdo a algunos criterios definiríamos a una persona como pobre mientras que de acuerdo a otros no la consideraríamos como tal (Deutsh y Silber, 2005: 147).

Andrea Cerioli y Sergio Zani²⁷, inspirados en Lotfi A. Zadeh, fueron los primeros en utilizar la teoría de los *Conjuntos Difusos* a nivel

26 Una presentación detallada de este enfoque lo encontramos en el libro editado por Betti y Lemmi (2006). Citado por Silber (2007: 29).

27 (Citados por Betti *et al.*, 2008: 30).

metodológico y en un marco multidimensional para la medición de la pobreza (Cerioli y Zani, 1990; Zadeh, 1965). Su enfoque, como señalan Joseph Deutsh y Jacques Silber, es conocido como el *Enfoque Totalmente Difuso* (*the Totally Fuzzy Approach*) (Deutsh y Silber, 2005: 147).

c) Segundo enfoque. Alternativa 2: Primero, determinar la Línea de Pobreza para cada dimensión. Luego, agregar las dimensiones y finalmente, agregar las observaciones individuales

Finalmente, si optamos por esta alternativa debemos partir —como en el caso anterior— por la *identificación* de los *privados dimensionales* y posteriormente *agregar* las dimensiones para obtener un *vector resumen* de las privaciones en cada una de las dimensiones. Usualmente, esta *agregación* se resuelve mediante el *método de conteo* (*counting approach*). Retomemos la matriz y' de nuestro ejemplo anterior y derivemos este *vector resumen* (y'') de las privaciones. Entonces, tenemos:

$$y' = \begin{pmatrix} 1 & 1 & 1 & 1 \\ 1 & 1 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 \end{pmatrix} \Rightarrow y'' = \begin{pmatrix} 4 \\ 4 \\ 0 \\ 0 \end{pmatrix}$$

Una vez que hemos obtenido nuestro *vector resumen* de las privaciones, aplicamos uno de los *métodos de identificación*, exceptuando el *unidimensional*, para *identificar* a los pobres multidimensionales. Por ejemplo, si aplicamos el de la INTERSECCIÓN obtendremos el siguiente vector (y''') de pobres multidimensionales (identificados con el *uno*):

$$y''' = \begin{pmatrix} 1 \\ 1 \\ 0 \\ 0 \end{pmatrix}$$

Por lo tanto, esta alternativa sí es capaz de *identificar* a los *pobres multidimensionales*, ya que considera la *distribución conjunta de las privaciones*. Lo fundamental es que el *enfoque conjunto*, como se le conoce, sólo *identifica* a los individuos como *multidimensionalmente pobres* sobre la base de sus simultáneas o conjuntas privaciones. Entonces, esta metodología —como señala Sabina Alkire— requiere que se disponga de todos los datos para cada individuo, lo que en muchos casos significa que deben proceder de una misma base de datos y no cabrían, como en el caso anterior, fuentes diferentes (Alkire, 2011: 6).

Finalmente, para derivar nuestra medida de pobreza, *agregamos* a los individuos identificados como *pobres multidimensionales* a través de alguna de las medidas tradicionales de pobreza convenientemente ajustadas. Por ejemplo, si de nuevo utilizamos la *tasa de recuento* y asumimos ponderaciones iguales, obtenemos:

$$H = \frac{2}{4} = 0.50$$

De acuerdo a Jacques Silber, en la práctica una de las aproximaciones que sigue la alternativa comentada anteriormente es el *enfoque axiomático* para la medición multidimensional de la pobreza²⁸ (Silber, 2007: 24). Este enfoque, de acuerdo a Satya Chakravarty y Jacques Silber, comienza por especificar un conjunto de postulados o propiedades (axiomas) deseables para un índice de pobreza multidimensional (Chakravarty y Silber, 2008: 193). Algunos de estos postulados —como apuntan François Bourguignon y Satya Chakravarty— son generalizaciones directas de la desiderata sugerida para un índice de pobreza unidimensional; como tales, la mayoría de ellos son poco debatibles (Bourguignon y Chakravarty, 2003: 29 y ss.). Otros, sin embargo, no podrían ser fácilmente generalizados a un marco multidimensional o son específicos a este²⁹. Más recientemente, otra metodología que sigue esta alternativa es la cada vez más popular, entre otras cosas por su parsimonia, metodología propuesta por Sabina Alkire y James Foster (2007, 2011). Esta última metodología resuelve los dos problemas referidos en la medición de la pobreza a través del método de identificación de doble corte, para la identificación de los multidimensionalmente pobres y de la utilización de la familia de índices FGT para resolver el problema de la agregación.

3.5. Algunas formas funcionales para los índices de pobreza multidimensional

François Bourguignon y Satya Chakravarty proponen una extensión de la clase de medidas de la familia de *Índices de Pobreza de Foster, Greer y Thorbecke (FGT)* que, además de respetar todos los axiomas propuestos en la literatura, también permite la *sustituibilidad* y la *complementariedad* entre los atributos (Bourguignon y Chakravarty,

28 Otra aproximación *que sigue* esta forma de agregación está basada en la *teoría de la información*. Por ejemplo, Esfandiar Maasoumi y María Ana Lugo han definido índices de pobreza multidimensional derivados a partir de la teoría de la información (Maasoumi y Lugo, 2008).

29 Una discusión sobre los axiomas en un contexto multidimensional la encontramos en Chakravarty y Silber, 2008; Silber, 2007; Bibi, 2005; Bourguignon y Chakravarty, 2003; Tsui, 2002; Chakravarty, Mukherjee y Ranade, 1998.

2003). Así, de acuerdo a Sami Bibi, el índice queda definido —para el caso de dos atributos o dos dimensiones— de la siguiente forma (Bibi, 2005: 24 y ss.):

$$P_{\alpha,\gamma}(X; z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[\left(\frac{z_1 - x_{i,1}}{z_1} \right)^\gamma + b^\alpha \left(\frac{z_2 - x_{i,2}}{z_2} \right)^\gamma \right]^{\frac{\alpha}{\gamma}}$$

donde $\alpha \geq 1, \gamma \geq 1$, y $b > 0$. $\alpha \geq 1$ asegura que el Principio de Transferencia para un solo atributo, cuando pertenece a los pobres, sea respetado. Cuando $\alpha \geq 1, \gamma \geq 1$ asegura que este principio se extienda a los individuos que son pobres simultáneamente en los dos atributos. La elasticidad de sustitución entre los dos déficits de pobreza es: $\frac{1}{\gamma-1}$. La magnitud de b refleja el peso relativo del segundo atributo en comparación con el primero. Cuando $\alpha \geq \gamma \geq 1$, los dos atributos son sustitutos y la medida dada por $P_{\alpha,\gamma}(X; z)$ sigue el axioma de que la pobreza es *no-decreciente después de un incremento en la correlación entre los atributos*. Por el contrario, cuando $\gamma \geq \alpha$, los dos atributos son complementarios y $P_{\alpha,\gamma}(X; z)$ satisface la condición de que la pobreza es *no-creciente como consecuencia de un aumento de la correlación entre los dos atributos*.

Por su parte, Satya Chakravarty y Jacques Silber generalizan el índice de Watts para el caso multidimensional, resultando como consecuencia el siguiente índice (Chakravarty y Silber, 2008):

$$P_W(X; z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m a_j \log \left(\frac{z_j}{x_{ij}} \right)$$

Kai-Yuen Tsui caracterizó una forma más general del índice P_W , el cual requiere que $a_j \geq 0$, algunas de las desigualdades sean estrictas, y que la $\sum_{j=1}^m a_j$ no necesariamente sea igual a 1 (Tsui, 2002). Satya Chakravarty y Jacques Silber se refieren a este índice como el *Índice de Watts General Multidimensional* (Chakravarty y Silber, 2008: 199).

4. REFLEXIONES FINALES

Hoy en día resulta un hecho inobjetable que la pobreza es un fenómeno social de naturaleza multidimensional gracias principalmente al prominente trabajo conceptual de Amartya Sen. A partir de la adopción de la pobreza como un fenómeno multidimensional y a la disponibilidad de mejores fuentes de datos, la investigación sobre la medición de la pobreza multidimensional se ha orientado al desarrollo de metodologías coherentes cuyo objetivo es el de sintetizar toda

la información en un único índice compuesto que dé cuenta de esta multidimensionalidad.

Pero, ¿el hecho de que todos aceptemos que la pobreza sea un problema multidimensional implica que debemos desarrollar metodologías que sintetizen la información en un único índice? De acuerdo a Martin Ravallion, el hecho inobjetable de que la pobreza sea un fenómeno multidimensional no justifica el desarrollo de un marco coherente que sintetice toda la información en un único índice. Este autor considera que deberíamos aspirar a un conjunto de índices creíbles (*dashboard approach*) más que a un único índice multidimensional (Ravallion, 2011). Por su parte, Sabina Alkire y James Foster defienden el desarrollo de metodologías que consideren la *distribución conjunta de las dimensiones* y deriven un índice compuesto de pobreza multidimensional (Alkire y Foster, 2011). Francisco Ferreira y María Ana Lugo se refieren a este debate metodológico como la falsa dicotomía entre los índices de pobreza multidimensional escalares y el *dashboard approach* y proponen tres metodologías alternativas —suerte de enfoques intermedios— que consideran la interdependencia entre las dimensiones. Específicamente proponen la utilización de Diagramas de Venn, el Análisis de Dominancia Estocástica y el Análisis de Funciones Cópula (Ferreira y Lugo, 2012).

En cualquier caso, el debate anterior continúa abierto. Quizás los dos planteamientos podrían ser vistos como complementarios, el *dashboard approach* podría concebirse como una evaluación parcial —útil para los estudios de evaluación— y el multidimensional como una evaluación global útil para realizar comparaciones entre regiones, países, etc., pero en ningún caso deberían de ser considerados como sustitutos. En nuestra opinión, incluso consideramos que ambas metodologías no deberían ser comparadas porque —aunque parten del mismo origen conceptual— están midiendo cosas distintas. La construcción de un índice compuesto potencialmente ofrece resultados más útiles para el diseño de programas y políticas de lucha contra la pobreza, aún cuando se halla en plena etapa de refinamiento. Si analizamos por separado las diferentes dimensiones de la pobreza, pasaríamos por alto la interrelación de las mismas y correríamos el riesgo de llegar a resultados contradictorios y a que las distintas políticas de alivio de la pobreza sean ineficaces. No obstante lo anterior, la literatura echa de menos las comparaciones sistemáticas entre los dos planteamientos comentados anteriormente así como trabajos empíricos de comparación entre las distintas metodologías desarrolladas para derivar un índice compuesto de pobreza multidimensional.

En el presente trabajo hemos intentado sistematizar de una manera sencilla, sin pretender haber resumido todo el estado de la

cuestión, distintas alternativas que han ido surgiendo en la literatura que se ocupa de la medición de la pobreza desde un enfoque multidimensional y abordar los distintos problemas que surgen cuando nos planteamos pasar de un esquema de medición unidimensional a uno multidimensional. Es nuestro especial interés que el mismo nos lleve a reflexionar sobre todas las implicancias que le supondría a un país como Nicaragua si decide oficializar la medición de la pobreza a partir de un enfoque multidimensional. Como hemos visto a lo largo del trabajo, no son pocas las decisiones que hay que tomar para establecer un marco de medición multidimensional que supere al actual. En general, podemos suponer que hay dos grandes decisiones: una política y una técnica. La decisión política, que deberán tomar los encargados de las mismas, tiene que ver con la adopción de un marco conceptual para definir la pobreza, debemos ir más allá del ingreso o el gasto en consumo si efectivamente queremos dar cuenta de todas las aristas del bienestar de las personas. Por su parte, la decisión técnica va en la dirección de qué metodología utilizar y cómo enfrentar cada una de las cuestiones que surgen en un esquema multidimensional. Además, no debemos olvidar el papel trascendental que juega la disposición de bases de datos fiables. De hecho, esto último es una tarea pendiente no sólo en Nicaragua sino que también en la mayoría de países de la región. Sin buenos datos es imposible obtener medidas útiles.

Una de las debilidades de nuestro trabajo es que no hemos realizado ningún ejercicio empírico sobre las distintas metodologías para la medición de la pobreza multidimensional en Nicaragua, lo que sin dudas invita a una potencial extensión. Además, consideramos de relevancia el determinar empíricamente el *valor agregado* en términos de la efectividad de los programas de lucha contra la pobreza, que obtendría un país como Nicaragua si oficializase la medición de la pobreza a través de un indicador compuesto en lugar de seguir utilizando la medición tradicional.

Por otro lado, consideramos que muchas cuestiones continúan estando abiertas en el campo de la medición de la pobreza multidimensional y que constituyen desafíos interesantes. En primer lugar, existe un campo potencial de investigación relacionado con la identificación de los multidimensionalmente pobres. Los métodos de identificación que se basan en las líneas de corte son sensibles a ciertos cambios e insensibles a otros, como lo señalan Sabine Alkire y James Foster (Alkire y Foster, 2007: 32). Por ejemplo, siguiendo lo señalado por Sabina Alkire y James Foster, pequeños cambios en los desempeños personales en torno a una línea de corte pueden llevar a un cambio en el estatus de pobreza de un individuo y estos cambios pueden hacer que los desempeños en el nivel de pobreza varíen de una mane-

ra discontinua (Alkire y Foster, 2007). Entonces, la cuestión planteada es: ¿qué metodología podría eliminar la discontinuidad, el enfoque difuso de la identificación u otras modificaciones? En segundo lugar, aún queda pendiente profundizar en el estudio de las interrelaciones potenciales que podrían existir entre las distintas dimensiones consideradas y cómo lograr que la medida de pobreza logre captarlas (Alkire y Foster, 2007). La literatura sobre pobreza multidimensional ha dicho muy poco, casi nada, sobre el *trade-off* que pudiera existir entre las distintas dimensiones: ¿qué procedimiento empírico podría determinar la medida en que las dimensiones de la pobreza son sustituibles y/o complementarias? En tercer lugar, ¿qué pasa con las preferencias de los pobres respecto a las diferentes dimensiones utilizadas para medir la pobreza multidimensional? ¿Cómo podríamos incorporar las preferencias en la medición multidimensional de la pobreza? Finalmente, resultará interesante incluir en las estimaciones de los índices de pobreza la variable *tiempo* (estudio de la dinámica de la pobreza multidimensional, el contraste entre pobreza crónica y pobreza transitoria) y el *riesgo* (la vulnerabilidad multidimensional), tal como lo ha comentado Erick Thorbecke (Thorbecke, 2008).

BIBLIOGRAFÍA

- Alkire, Sabina 2011 “Multidimensional Poverty and its Discontents”, *OPHI Working Paper* N° 46 (Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford).
- Alkire, Sabina 2008 “Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty” en Kakwani, Nanak y Silber, Jacques (eds.) 2008 *The Many Dimensions of Poverty*, capítulo 6, pp. 89-119 (London: Palgrave-Macmillan).
- Alkire, Sabina 2002 “Dimensions of Human Development”, *World Development*, 30 (2), pp. 181-205.
- Alkire, Sabina y Foster, James 2011a “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, *Journal of Public Economics* 95, pp. 476-487.
- Alkire, Sabina y Foster, James 2011b “Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement”, *The Journal of Economic Inequality* 9(2), pp. 289-314.
- Alkire, Sabina y Foster, James 2007 “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, *OPHI Working Paper* N° 7 (Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford).
- Alkire, Sabina y Santos, María Emma 2010 “Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries”, *OPHI Working*

- Paper* N° 38 (Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford).
- Allardt, Erick 1993 “Having, Loving and Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research” en Nussbaum, Marta C., y Sen, Amartya (eds.) 1993 *The Quality of Life*, (Oxford: Clarendon Press).
- Anand, Sudhir y Sen, Amartya 1997 “Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective”, *Human Development Papers*, 1997, UNDP. <http://ias7.berkeley.edu/Academics/courses/center/fall2007/sehnbruch/UNDP%20Anand%20and%20Sen%20Concepts%20of%20HDI%201997.pdf>.
- Anta Félez, José Luis 1998 “Revisitando el Concepto de Pobreza”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. IV. N° 11 (enero/abril 1998, pp. 47-71).
- Atkinson, Anthony 2003 “Multidimensional Deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches”, *The Journal of Economic Inequality* 1(1), pp. 51-65.
- Banco Mundial 2012 Comunicado de Prensa N° 2012/297/DEC
- Betti, Gianni; Cheli, Bruno; Lemmi, Achille y Verma, Vijay 2008 “The Fuzzy Set Approach to Multidimensional Poverty: the Case of Italy in the 1990s” en Kakwani, Nanak y Silber, Jacques (eds.) 2008: *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*, capítulo 2, pp. 30-48 (London: Palgrave-Macmillan).
- Betti, Gianni y Lemmi, Achille 2006 “Fuzzy Set Approach to Multidimensional Poverty Measurement”, pp. 155-174 (Springer).
- Bibi, Sami 2005 “Measuring Poverty in a Multidimensional Perspective: A Review of Literature”, *Working Paper PMMA 2005-07*.
- Bourguignon, François y Chakravarty, Satya 2003 “The Measurement of Multidimensional Poverty”, *Journal of Economic Inequality*, 1: pp. 25-49.
- Brandolini, Andrea 2007 “On Synthetic Indices of Multidimensional Well-Being: Health and Income Inequalities in France, Germany, Italy and the United Kingdom”, *Working Papers CHILD* N° 07/2007.
- Brandolini, Andrea y D’Alessio, Giovanni 2000 “Measuring Well-Being in the Functioning Space”, artículo preparado para la vigésimo sexta Conferencia General de la Asociación Internacional para la Investigación sobre el Ingreso y la Riqueza,

- efectuada en Cracovia (Polonia), entre el 27 de agosto y el 2 de septiembre de 2000 en <<http://www.iariw.org/papers/2000/brandolini.pdf>>.
- Cerioli, Andrea y Zani, Sergio 1990 “A Fuzzy Approach to the Measurement of Poverty” en Dagum, Camilo y Zenga, Michele (eds.) *Income Distribution, Inequality and Poverty, Studies in Contemporary Economics* (Berlín: Springer Verlag).
- Chakravarty, Satya y Silber, Jacques 2008 “Measuring Multidimensional Poverty: The Axiomatic Approach”, en Kakwani, Nanak y Silber, Jacques (eds.) *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*, capítulo 11, pp. 192-209 (London: Palgrave-Macmillan).
- Chakravarty, Satya; Deutsch, Joseph y Silber, Jacques 2005 “On The Watts Multidimensional Poverty Index”, paper presented at *the International Conference on The Many Dimensions of Poverty* (Brasilia: International Poverty Centre).
- Chakravarty, Satya; Mukherjee, Diganta y Ranade, Ravindra 1998 “On the Family of Subgroup and Factor Decomposable Measures of Multidimensional Poverty”, *Research on Economic Inequality*, vol. 8, pp. 175-194.
- Cheli, Bruno y Lemmi, Achille 1995 *Totally Fuzzy and Relative Approach to the Multidimensional Analysis of Poverty*, Economics Notes by Monte dei Paschi di Siena.
- Clark, David y Qizilbash, Mozaffar 2005 “Core Poverty, Basic Capabilities and Vagueness: An Application to the South African Context”, *GPRG Working Paper (GPRG-WPS-026)*, (Reino Unido: Universities of Manchester and Oxford) en <<http://www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-026.pdf>> acceso 23 de agosto de 2012.
- Decancq, Koen y Lugo, María Ana 2008 “Setting Weights in Multidimensional Indices of Well-being and Deprivation”, *OPHI Working Paper N° 18* (Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford).
- De Kruijk Hans y Rutten, Martine 2007 “Weighting Dimensions of Poverty Based on People’s Priorities: Constructing a Composite Poverty Index for the Maldives”, *Q-Squared Working Paper N° 35*.
- Deutsch, Joseph y Silber, Jacques 2005 “Measuring Multidimensional Poverty. A Comparison of Various Approaches”, *Review Income and Wealth Series 51*, number 1, pp. 145-174.
- Domínguez, Juana y Martín, Ana 2006 *Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores*, Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, pp. 27-66.

- Duclos, Jean-Yves; Sahn, David y Younger, Stephen 2008 "Using an Ordinal Approach to Multidimensional Poverty Analysis" en Kakwani, Nanak y Silber, Jacques (eds.) *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement* capítulo 14, pp. 244-261 (London: Palgrave-Macmillan).
- Duclos, Jean-Yves; Sahn, David y Younger, Stephen 2006 "Robust multidimensional poverty comparisons", *Economic Journal* 116 (514) pp. 943-968.
- Duclos, Jean-Yves y Mercader, Magda 1999 "Household needs and Poverty: With Application to Spain and the U.K.", *Review of Income and Wealth*, Series 45(1), pp. 77-98.
- Esposito, Lucio y Chiappero-Martinetti, Enrica 2008 "Multidimensional Poverty Measurement: Restricted and Unrestricted Hierarchy among Poverty Dimensions", *OPHI Working Paper N° 22* (Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford).
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier 2001 "Enfoques para la Medición de la Pobreza. Breve Revisión de la Literatura", *SERIE Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 4*, CEPAL, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/5954/lcl1479e.pdf>.
- Fernández, Antonio 1992 "La Medición de la Pobreza a través de Índices. Una Síntesis de la Literatura". *Cuadernos*, 23 pp. 47-76.
- Ferreira, Francisco y Lugo, María Ana 2012 "Multidimensional Poverty Analysis. Looking for a Middle Ground", *Policy Research Working Paper WPS5964*, The World Bank.
- Ferrullo, Hugo 2006 "El Concepto de Pobreza en Amartya Sen", *Cultura Económica N° 66*, 2006 (ejemplar dedicado a Pobreza y Capacidades), pp. 10-16.
- Foster, James; Greer, Joel y Thorbecke, Erick 2010 "The Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Poverty Measures: Twenty-Five Years Later", *Institute for International Economic Policy Working Paper Series* (Washington: Elliot School of International Affairs - The George Washington University).
- Foster, James; Greer, Joel y Thorbecke, Erick 1984 "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica* 42, pp. 761-66.
- Jenkins, Stephen y Micklewright, John 2007 *Inequality and Poverty Re-examined* (Oxford: Oxford University Press).
- Kakwani, Nanak y Silber, Jacques 2008a *The Many Dimensions of Poverty* (London: Palgrave-Macmillan).
- Kakwani, Nanak y Silber, Jacques 2008b *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement* (London: Palgrave-Macmillan).

- Krishnakumar, Jaya 2008 “Multidimensional Measures of Poverty and Well-being Based on Latent Variables Models”, en Kakwani, Nanak y Silber, Jacques (eds.) *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement* (London: Palgrave-Macmillan) capítulo 7, pp. 118-134.
- Maasoumi, Esfandiar y Lugo, María Ana 2008 “The Information Basis of Multivariate Poverty Assessments”, en Kakwani, Nanak y Silber, Jacques (eds.) *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement* (London: Palgrave-Macmillan), capítulo 1, pp. 1-29.
- Mom Njong, Aloysius y Ningaye, Paul 2008 “Characterizing weights in the measurement of multidimensional poverty: An application of data-driven approaches to Cameroonian data”, *OPHI Working Paper N° 21* (Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford).
- Nolan, Brian y Whelan, Christopher 1991 “Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty”, *Working Paper N° 21*, The Economic and Social Research Institute.
- Narayan, Deepa; Patel, Raj; Schafft, Kai; Rademacher, Anne y Koch-Schulte, Sarah 2000 “*La Voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*” (Madrid, Barcelona y México: Ediciones Mundi-Prensa).
- Núñez, José Javier 2009 “Estado Actual y Nuevas Aproximaciones a la Medición de la Pobreza”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-2, 2009, pp. 325-344.
- Nussbaum, Martha 2000 *Women and Human Development: The Capabilities Approach* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Nygaard, Fredrik y Sändstrom, Arne 1981 *Measuring Income Inequality* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International).
- Perry, Guillermo; López, J. Humberto y Maloney, William 2006 “De los Círculos Virtuosos a los Círculos Viciosos” en Perry, Guillermo (ed.) *Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos* (Banco Mundial y Mayol Ediciones) capítulo 1, pp. 5 y 6.
- PNUD 1997 “*Informe sobre Desarrollo Humano 1997: Desarrollo Humano para erradicar la Pobreza*” en <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1997/capitulos/espanol/>>.
- Pyatt, Graham 1987 “Measuring Welfare, Poverty, and Inequality”, *The Economic Journal* N° 97 pp. 459-467.
- Quesada, Charo 2001 “Amartya Sen y las Mil Caras de la Pobreza”, *Revista BIDAMÉRICA* en <<http://www.iadb.org/idbamerica/spanish/jul01s/jul01s2.html>> acceso 20 de septiembre de 2009.

- Ramos, Xavier y Silber, Jacques 2005 “On the Application of Efficiency Analysis to the Study of the Dimensions of Human Development”, *Review of Income and Wealth* 51(2), pp. 285-309.
- Ravallion, Martin 2011 “On multidimensional Indices of Poverty”, *Journal of Economic Inequality* 9(2), pp. 235-248.
- Ravallion, Martin 1996 “Issues in Measuring and Modeling Poverty”, *Economic Journal* 106, pp. 1.328-1.343.
- Ray, Debraj 2002 (1998) *Economía del Desarrollo*. Traducción del original por M^a Esther Rabasco (España: Antoni Bosch Editor).
- Ruiz-Castillo, Javier 1987 *La Medición de la Pobreza y la Desigualdad en España, 1980-81*, Estudios Económicos, 42 (Madrid: Banco de España).
- Sen, Amartya 2004 “Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation”, *Feminist Economics*, 10(3).
- Sen, Amartya 2000 (1999) *Development as Freedom* (New York: Anchor Books).
- Sen, Amartya 1998 “The Standard of Living: Lecture I, Concepts and Critiques” en Hawthorn, Geoffrey (ed.) *The Standard of Living*, pp. 1-19, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sen, Amartya 1997 *On Economic Inequality with a Substantial Annexe with James Foster* (Oxford: Clarendon Press).
- Sen, Amartya 1985 *Commodities and Capabilities* (Holanda: North-Holland).
- Sen, Amartya 1984 ***Values, Resources and Development*** (Cambridge: Harvard University Press).
- Sen, Amartya 1976 “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement”, *Econometrica* vol. 44, issues 2, pp. 219-231.
- Serrano, Alfredo y Duclos, Jean-Yves 2006 “Curvas de Concentración de Pobreza: Impacto sobre la Pobreza de Reformas de Imposición Indirecta”. Documento presentado en el XIII Congreso de Economía Pública que se celebró en la Universidad de Almería, España (2-3 de febrero de 2006) en <<http://www.ual.es/congresos/econogres/docs/Distribucion/Distribucion%203/Serrano.pdf>> acceso 7 de julio de 2012.
- Silber, Jacques 2007 “Measuring Poverty: Taking a Multidimensional Perspective”, *Documento de Trabajo 2007-14*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- Spicker, Paul 1999 “Definition of Poverty: Twelve Clusters of Meaning” en <<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/spicker.pdf>> descargado el 5 de junio de 2009.

- Townsend, Peter 1979 *"Poverty in the United Kingdom"* (Middlesex, Reino Unido: Penguin).
- Thorbecke, Erick 2008 "Multidimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues" en Kakwani, Nanak y Silber, Jacques (eds.) *The Many Dimensions of Poverty* capítulo 1, pp. 3-19 (London: Palgrave-Macmillan).
- Tsui, Kai-Yuen 2002 "Multidimensional poverty indices", *Social Choice and Welfare* 19 pp. 69-93.
- Watts, Harold 1967 "The Iso-Prop Index: An Approach to the Determination of Differential Poverty Income Thresholds". *The Journal of Human Resources* 2, pp. 3-18.
- Zadeh, Lotfi 1965 "Fuzzy Sets". *Information and Control* (8), pp. 338-353.

II.

LA MULTIDIMENSIONALIDAD COMO ENFOQUE INSPIRADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOCIALES INTERSECTORIALES

Claudio Salvadori Dedecca*, Cassiano José Bezerra
Marques Trovão** y Leonardo Flauzino de Souza***

A AVALIAÇÃO MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA NO BRASIL

INTRODUÇÃO

Este ensaio tem como referência a política de combate à pobreza no Brasil desde 1990, discutindo a necessidade de uma estratégia de natureza multidimensional para a superação deste problema social. Em 2011, o Governo Federal adotou o Programa Brasil sem Miséria. Considerando a perspectiva do programa, o ensaio expõe uma metodologia de análise multidimensional da pobreza e analisa algumas das dimensões sociais que a caracteriza.

O trabalho está organizado em cinco seções. A primeira irá explorar alguns indicadores do desempenho econômico brasileiro na década de 2000, apontando sua contribuição para criação de um ambiente favorável à redução da pobreza e da desigualdade. A segunda seção trata do tema da pobreza e suas relações com o desenvolvimento, indicando a necessidade de tratá-lo a partir de um

* Profesor de planta de la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander - UIS. Economista (UIS) y Msc. Ciencias Económicas (UNAL).

** Investigador Económico. Economista (UIS) y Maestría en Ingeniería Industrial (en curso).

*** Economista (UIS).

enfoque histórico, associando-o ao padrão médio de bem estar prevalente na sociedade capitalista. Em seguida, é feita uma síntese da evolução da política de combate à pobreza no Brasil desde 1990 até 2010, quando se consolidam programas focados na transferência de renda. Na terceira sessão, apresenta-se o Programa Brasil sem Miséria, adotado em 2011, que tem por objetivo superar a situação de extrema pobreza em três perspectivas: renda mínima, inserção produtiva e acesso básico a bens e serviços públicos. A partir da análise dos temas da pobreza e da trajetória da política para seu combate, o ensaio apresenta uma primeira mensuração da pobreza definida a partir de um critério monetário. Finalmente, aborda-se, sob o aspecto multidimensional, a fragilidade social desta parcela da população.

A análise desenvolvida neste ensaio permite identificar os avanços da política de combate à pobreza em um contexto de crescimento econômico e de implementação das políticas sociais, e evidencia, também, os desafios que a superação da pobreza encontra em termos de desenvolvimento socioeconômico. Isto é, o ensaio explicita a necessidade de consistência da política pública de combate à pobreza ao trilhar o longo e complexo percurso de transformação desta condição em algo residual na estrutura social brasileira. A abordagem desenvolvida se restringe às dimensões econômica e social da política de combate à pobreza, reconhecendo, entretanto, que ela envolve outras dimensões como a política e a cultural. Estas outras dimensões, que são extremamente importantes para o entendimento do problema da pobreza, não são contempladas no ensaio, em razão da incapacidade dos autores em tratá-las adequadamente.

1. O AMBIENTE FAVORÁVEL À REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NA DÉCADA DE 2000

Na primeira década do século XXI, o padrão de crescimento da economia brasileira conheceu mudanças importantes, em razão de seu desempenho mais acentuado nesse período. A recuperação da atividade econômica a partir de 2003, na vigência de um incremento populacional próximo a 1% a.a., se traduziu em elevação do rendimento per capita, que se difundiu de modo generalizado às diversas regiões geográficas do país, particularmente na região de menor desenvolvimento, o Nordeste. (Ver Tabela 1)

Tabela 1
 Tasas anuais de crescimento do Produto Interno Bruto, Brasil, 1995-2011

	1995-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2011(*)
	Produto Interno Bruto			
Brasil	1,8	1,9	4,6	3,2
Famílias			5,0	5,2
Governo			3,5	3,1
FBCF			2,2	0,7
Exportações			7,3	2,3
Importações			15,1	12,7
Norte	3,7	4,3	5,0	3,3
Nordeste	2,0	2,1	4,9	3,7
Sudeste	1,3	1,2	4,9	3,0
Sul	2,4	2,6	3,0	3,1
Centro-Oeste	3,2	4,0	5,1	4,2
	Produto Interno Bruto Per Capita			
Brasil	1,1	1,3	3,5	2,5
Norte	1,4	1,8	2,1	1,4
Nordeste	1,5	1,7	4,1	3,1
Sudeste	0,8	0,8	4,1	2,6
Sul	1,7	2,2	3,1	3,2
Centro-Oeste	1,4	1,8	2,4	2,0

Fonte: Contas Regionais, IBGE. Elaboração própria.

(*) Estimativa para 2010 e 2011.

O período de crescimento econômico dos anos 2000 pode ser dividido em quatro subperíodos. O primeiro, de 2000 a 2004, pode ser caracterizado pelo aumento das exportações, decorrente da desvalorização cambial (1999-2003) em um contexto de expansão do comércio internacional, decorrente principalmente do crescimento acelerado da China e da elevação acentuada dos preços internacionais das *commodities*. O segundo período (2005-2008), foi marcado por uma expansão econômica com ancoragem no mercado interno, aproveitando-se das condições favoráveis do cenário econômico internacional. Ademais,

observou-se um aumento importante da renda e do consumo das famílias, em especial daquelas de menor renda, e a reativação do investimento (Formação Bruta de Capital Fixo, FBCF). O terceiro coincide com o momento mais crítico da crise internacional (segundo semestre de 2008 e o ano de 2009), quando se observou uma forte redução dos investimentos, das exportações e da atividade industrial interna, em um ambiente de incerteza exacerbada. A existência de reservas internacionais, a ausência de endividamento líquido externo e o aumento da arrecadação, propiciaram a ampliação do gasto e do crédito público, impedindo que a recessão internacional fosse reproduzida na economia local. Em 2009, o país conheceu uma redução do PIB de 0,3%. Por fim, a retomada da atividade econômica, a partir de 2010, foi permitida pela manutenção da absorção interna, pela manutenção das exportações, propiciadas pelo crescimento chinês e pela evolução favorável do preço das *commodities*.

A evolução da economia brasileira, desde 2010, tem destoado de suas experiências em momentos de contração da economia internacional, como os observados no início das décadas de 1980 e 1990, quando o país viveu situações de recessão acentuada da atividade econômica com consequências negativas e intensas sobre o emprego e a renda.

Nestes últimos anos, o Brasil tem conseguido manter a economia em uma trajetória de expansão, mesmo que a taxas inferiores às esperadas. O resultado encontra-se estreitamente associado a três condições favoráveis: (i) a manutenção das exportações com acúmulo de reservas, apesar da instabilidade do mercado externo; (ii) ausência de endividamento externo; e (iii) existência de superávit primário do governo central com endividamento declinante.

Dois características devem ser mencionadas em relação à dinâmica de crescimento pós-crise, em razão de possíveis consequências negativas que elas possam ocasionar (ver Tabela 2).

A primeira refere-se à contração da taxa de investimento desde 2008, sinalizando que a crise, apesar de não tê-la colocado em xeque, proporcionou o rompimento de uma trajetória de elevação desde 2005. Portanto, o crescimento pós-2008 tem sido preferencialmente alimentado pelo efeito renda sobre o consumo.

A segunda característica, associada à primeira mas com consequência diversa, refere-se à tendência de terceirização do PIB, propagada pela recorrência da importância do consumo, que, frente ao não incremento do investimento, tem seus efeitos crescentemente drenados para o mercado internacional, via aumento das importações.

Tabela 2
Evolução do Produto Interno Bruto, Brasil 2000-2011

	Composição do PIB					Taxa anual de crescimento					
	Consumo final		Capital Fixo			PIB	Consumo	Capital Fixo	PIB		
	Administração Pública	Famílias	Total	Administração Pública	Empresas					Famílias	Total
2000	19,2	64,3	83,5	1,8	10,6	4,4	16,8	100	3,03	1,43	4,31
2001	19,8	63,5	83,3	2,0	10,9	4,1	17,0	100	1,16	-10,12	1,31
2002	20,6	61,7	82,3	2,1	10,2	4,1	16,4	100	2,60	-18,20	2,66
2003	19,4	61,9	81,3	1,5	9,5	4,2	15,3	100	-0,29	-10,27	1,15
2004	19,2	59,8	79,0	1,7	10,3	4,1	16,1	100	3,88	3,43	5,71
2005	19,9	60,3	80,2	1,7	10,3	3,9	15,9	100	3,94	-10,48	3,16
2006	20,0	60,3	80,3	2,0	10,3	4,1	16,4	100	4,55	1,52	3,96
2007	20,3	59,9	80,2	2,1	11,2	4,1	17,4	100	5,84	7,88	6,09
2008	20,2	58,9	79,1	2,5	12,6	4,1	19,1	100	5,04	8,83	5,17
2009	21,2	61,1	82,3	2,6	11,1	4,4	18,1	100	4,10	-22,01	-0,33
2010	21,1	59,5	80,6				19,4	100	6,26	21,43	7,53
2011	20,6	60,2	80,8				19,2	100	3,53	2,75	2,73

Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Elaboração própria.

Tabela 3
Composição setorial do PIB. Brasil, 2000-2011

	Agricultura	Indústria			Serviços	PIB
		Total	Transformação	Construção Civil		
2000	5,6	27,7	17,2	5,5	66,7	100
2001	6,0	26,9	17,1	5,3	67,1	100
2002	6,6	27,1	16,9	5,3	66,3	100
2003	7,4	27,8	18,0	4,7	64,8	100
2004	6,9	30,1	19,2	5,1	63,0	100
2005	5,7	29,3	18,1	4,9	65,0	100
2006	5,5	28,8	17,4	4,7	65,8	100
2007	5,6	27,8	17,0	4,9	66,6	100
2008	5,9	27,9	16,6	4,9	66,2	100
2009	5,6	26,8	16,6	5,3	67,5	100
2010	5,3	28,1	16,2	5,7	66,6	100
2011	5,5	27,5	14,6	5,8	67,0	100

Fonte: Contas Regionais, IBGE. Elaboração própria.

Em conjunto, ambas as características tendem gerar efeitos negativos sobre o desempenho industrial, seja devido ao não crescimento do investimento, seja em razão do efeito renda ser esterilizado pelo mercado externo. Ademais, a dinamização da economia pelo terciário tende a ser acompanhada, se mantida, por uma deterioração da produtividade e das condições do crescimento. Isso ocorre devido à impossibilidade de se ampliar na intensidade necessária as políticas de renda para sustentar a expansão do consumo. Neste sentido, se abrisse a possibilidade de uma queda da geração de empregos e de contenção do movimento de redução da desigualdade da distribuição de renda.

Para entender melhor esta tendência, é preciso apontar que, após 2004, a ampliação da atividade econômica teve um efeito expressivo em termos de geração de emprego, em especial no segmento formal do mercado de trabalho. A proporção de ocupados que possuíam alguma forma de proteção social aumentou de 1/2, no início da década, para 2/3 no final do período. Concomitantemente, o governo central manteve uma política de valorização do salário mínimo, que em um contexto de baixa inflação, permitiu uma evolução mais rápida dos níveis de remuneração dos estratos de renda mais baixos, que provocou uma redução importante do grau de desigualdade de renda corrente. Os aumentos do emprego e da renda nos estratos de menos renda tiveram papel fundamental para dinamizar a economia até 2008, impedindo que a recessão internacional se propagasse no mercado inter-

no. Algumas outras iniciativas foram importantes para dinamizar a economia, como a ampliação do crédito ao consumo e para o investimento, além da realização de um programa de transferência de renda para 12 milhões de famílias.

Além das iniciativas mencionadas, visando estimular a produção, a renda e o investimento, o governo central começou a realizar, a partir de janeiro 2007, um conjunto de investimento em infraestrutura econômica e social visando o desenvolvimento de longo prazo, isto é um processo de desenvolvimento sustentado na conjugação de inversões pública e privada. Retoma-se, portanto, o papel do Estado enquanto indutor e coordenador do processo de investimento, mesmo que em um padrão marcado pela maior presença do capital privado. Em conjunto, o governo central adotou iniciativas de recomposição do aparelho institucional, seja através da reconstituição do emprego público em termos de volume, estruturação de carreiras e salários, como na realização de investimentos importantes na modernização técnica e organizacional de suas instituições. Como parte ainda desta iniciativa, o governo restabeleceu a proeminência dos bancos públicos no sistema financeiro nacional e a estratégia de financiamento dos investimentos privados, e também o fortalecimento das empresas estatais e das grandes empresas nacionais em que o Estado possui participação *golden share*.

As iniciativas de incentivo ao investimento realizadas pelo governo central, a partir de 2007, surtiram efeito em termos de aumento da taxa de investimento da economia, que acabou por alcançar patamar próximo a 20% do PIB, mas que se estancou a partir de 2010, exigindo assim a manutenção das políticas de renda para sustentação do crescimento. Assim, o país passou a conhecer taxas declinantes de crescimento nos últimos anos (7,3% em 2010, 3,3% em 2012 e 1,0% em 2013), ao mesmo tempo em que se ampliou a importância do consumo e do setor terciário com deterioração do crescimento da produtividade. Para 2012, observou-se também uma desaceleração do ritmo de geração de emprego, bem como do crescimento da renda.

Portanto, as alterações nas condições de crescimento tenderam a ser progressivamente conflitantes com o movimento de redução da desigualdade de renda corrente e das pobreza monetária e não monetária. Esta questão será considerada na análise ao longo deste ensaio.

2. POBREZA E DESENVOLVIMENTO

Primeiramente, é fundamental situar o tema da pobreza no processo de desenvolvimento capitalista em geral, com o intuito de tratar historicamente o problema. Tanto para a definição do que se considera pobreza, quanto para a configuração da política para seu combate, é necessário considerar o estágio de desenvolvimento alcançado pela

sociedade capitalista em um determinado momento, bem como o padrão de bem-estar tomado como referência pela sociedade. Portanto, a transformação da estrutura socioeconômica, a progressiva complexidade institucional e a ampliação dos direitos sociais, que marcaram o desenvolvimento capitalista, devem ser consideradas para a definição do conceito de pobreza, bem como para as políticas voltadas ao seu combate.

A abordagem multidimensional da pobreza encontra-se relacionada à complexidade socioeconômica e institucional que o capitalismo carregou (e ainda carrega) como produto do seu desenvolvimento. Existe uma ampla literatura acadêmica que se enquadra nesta perspectiva, sendo que, em geral, estas tratam da pobreza de modo a associá-la ao problema da desigualdade. De acordo com Bourguignon (1998), a extensão e intensidade da pobreza encontram-se associadas (a) ao nível, (b) a evolução da desigualdade e (c) ao crescimento do Produto Interno Bruto. Estas dimensões da desigualdade formam o triângulo determinante da pobreza.

De acordo com esta perspectiva, a desigualdade pode ser definida pela expressão de acesso diferenciado aos bens e serviços pela população. Quanto mais elevada for a diferenciação do acesso, maior tende a ser a desigualdade. Em decorrência, considera-se que a pobreza é caracterizada por uma limitação generalizada do acesso a estes bens e serviços por parte de segmentos ou estratos da população. Segundo a OCDE (2009), a condição de pobreza encontra-se relacionada à exposição generalizada aos riscos elevados de ausência ou acesso precário ao mercado de trabalho e à proteção social. A pobreza é resultado de um padrão de crescimento e de organização das políticas públicas que distribuem de modo muito desigual os seus frutos, impondo a parcelas da população a impossibilidade de acesso adequado a um determinado padrão de bem-estar.

A pobreza pode ser entendida como um problema localizado caso as deficiências de acesso atinjam segmentos específicos da população. Mas, também, pode assumir um caráter de massa quando a restrição ao acesso alcança estratos ou contingentes elevados da população. Esta segunda condição encontra-se presente na maioria dos países da América Latina. A primeira teve maior expressão nos países desenvolvidos no ciclo de desenvolvimento do pós guerra, porém, cabe destacar que estes países tem conhecido um recrudescimento da pobreza nos últimos 20 anos, movimento que parece ter sido fortemente agravado com crise do pós 2008.

Os argumentos apresentados já sinalizam uma abordagem mais ampla do conceito de pobreza, por associá-lo à principal fonte para o acesso à renda corrente pela população, o mercado de trabalho,

e por relacioná-lo a bens e serviços, em geral não contemplados via mercado. Em termos objetivos, pode-se afirmar que a pobreza deve ser considerada segundo duas dimensões básicas: econômica e social (Quadro 1). Seguindo a orientação estabelecida pelas principais instituições internacionais de fomento ao desenvolvimento socioeconômico, é possível associar as dimensões básicas de pobreza e desigualdade às formas de rendimentos e bens e serviços monetários e não monetários (em espécie).

Quadro 1
Dimensões básicas de desigualdades econômica e social

Dimensões de Desigualdades e da Pobreza	Formas Básicas de Rendimentos e de Bens e Serviços	Tipos de Rendimentos/Serviços
<i>Econômica</i>	Renda Corrente (Fluxo)	Renda do Trabalho (salário, remuneração do trabalho autônomo, pro labore, renda da profissão liberal) Renda da Proteção Social Renda de Aluguéis Renda de Juros e Dividendos Produção para Próprio Consumo
	Patrimônio (Estoque)	Ativos Imobiliários Ativos Financeiros
<i>Social</i>	Em espécie (Com ou sem alguma contrapartida monetária)	Água e Saneamento Agrária Alimentar Educação Energia Habitação Meio Ambiente Previdência Trabalho Saúde Transporte

■ Bens e serviços considerados direitos constitucionais pela Constituição Federal de 1988.

Fonte: The Camberra Group on Household Income Statics, Final Report and Recommendation. Camberra
Elaborado pelo autor a partir das recomendações apresentadas no relatório e considerando as determinações da Constituição Federal de 1988.

Em relação às formas monetárias, entende-se que se expressam na forma de rendas corrente e de patrimônio. Para a grande maioria da população, o padrão de vida está estreitamente determinado pela renda corrente auferida no mercado de trabalho ou recebida por meio da proteção social. Para uma parcela restrita da população, a posse de ativos constitui a principal fonte de renda capaz de garantir um determinado padrão de vida.

O desenvolvimento capitalista impulsionou a emergência de um conjunto amplo de instituições econômicas e sociais que cumpriram um papel relevante na determinação de um padrão de vida para a população. Em sua maioria, estas instituições proveem bens e serviços de natureza coletiva e que não são acessados pela via direta do mercado. No Quadro 1 são apresentados os tipos de rendimentos ou serviços mais relevantes propiciados por estas instituições. Quanto à experiência brasileira, os elementos marcados em cinza no quadro anterior representam direitos incondicionais determinados pela Constituição Federal de 1988.

Em termos objetivos, para o Brasil, a pobreza refere-se a uma situação em que uma família não tem acesso adequado aos bens, serviços e renda considerados constitucionalmente fundamentais para a qualidade de vida da população do país. A definição de pobreza encontra-se, portanto, determinada pelo enquadramento legal, estabelecido pela sociedade brasileira segundo o grau de desenvolvimento econômico por ela alcançado.

De acordo com esta perspectiva, a definição de pobreza a partir de um critério monetário se mostra insuficiente do ponto de vista da política pública. Uma abordagem mais abrangente e multidimensional é requerida, pois somente ela permite tratar a pobreza considerando as determinações institucionais existentes e o grau de desenvolvimento alcançado pelo país.

3. O COMBATE À POBREZA NA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA

De acordo com Draibe (1988), são raras e muito limitadas as iniciativas de política de combate à pobreza no desenvolvimento brasileiro até a década de 1980. Pode-se afirmar que somente depois de 1993, com o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida, a política foi ganhando centralidade na agenda do Estado e nas ações de governo. Em grande medida, a sua maior presença se deveu ao enquadramento da questão social estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Draibe (1998), somente em 1995 foi adotada uma estratégia mais abrangente de política de combate à pobreza com a definição pelo Governo Federal do Programa Comunidade Solidária (Quadro 2). Nas palavras da autora, a iniciativa “introduziu inovações importantes de combate à pobreza. [...] Em termos de concepção e desenho, o programa definiu uma linha de ação tratando de se distanciar tanto da tradição clientelista quanto das alternativas meramente compensatórias e assistenciais de combate à pobreza” (Draibe, 1998: 8).

O desenvolvimento das ações de combate à pobreza pelo Governo Federal na década de 1990 foi sendo progressivamente assentado em três eixos valorativos e de organização dos programas: (i) a assistên-

cia social como direito social; (b) a universalização do acesso a todos os membros dos grupos-alvo selecionados; e (c) a opção por serviços estatais gratuitos (Draibe, 1998: 10).

Quadro 2
Trajetória da Política de Combate à Pobreza - Programas e Ações

Política	Programas e Ações
1993 Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida	1993 Leite para as crianças desnutridas
	1993 Distribuição emergencial de alimentos em áreas de seca
	1993 Combate à mortalidade infantil
	1993 Geração de emprego e renda
	1993 Assentamentos rurais
	1993 Merenda escolar
1995 Programa Comunidade Solidária	1993 Saneamento
	1996 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
	1998 Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima
	2001 Programa Bolsa Escola
	2001 Programa Bolsa Alimentação
2003 Fome Zero	2002 Programa Auxílio Gás
	2003 Programa Cartão Alimentação
2003 Bolsa Família	2003 Programa Bolsa Família - PBF
	2003 Renda Básica de Cidadania
2011 Brasil sem Miséria	2011 Inclusão produtiva
	2011 Garantia de renda
	2011 Documentação
	2011 Combate ao trabalho infantil
	2011 Segurança alimentar
	2011 Habitação
	2011 Educação
	2011 Energia elétrica
	2011 Saúde
	2011 Assistência Social
2011 População em situação de rua	

Fonte: Draibe (1998), Cunha e Pinto (2008) e Curralero (2012).

Apesar de procurar envolver as diversas modalidades da política social, o avanço dos programas de combate à pobreza foi marcado, pouco a pouco, pela proeminência do instrumento de transferência de renda, tendo como consequência a adoção de um critério monetário para sua elegibilidade¹. Esta perspectiva se consolidou, a partir da segunda metade dos anos 1990, tanto nas iniciativas do Governo Federal, como naquelas realizadas por outros entes de governo², plasmando-se em uma expressiva desarticulação entre os entes de governo na gestão dos programas implantados.

1 A adoção da transferência de renda como instrumento privilegiado da política de combate à pobreza se constituiu em uma característica comum às vários países da América Latina. Ver Fonseca (2008), Acuña *et al.* (2006) e Sojo (2007).

2 As experiências mais expressivas foram implantadas pelos governos municipais de Campinas e Belo Horizonte. Ver Draibe (1998) e Curralero (2012).

Em 2003, houve uma nova orientação para a política de combate à pobreza, no âmbito do Programa Fome Zero. Este procurava ampliar o enfoque adotado para o combate à pobreza pelo Governo Federal, buscando articular políticas públicas de segurança alimentar, educação e saneamento e transferência de renda. Além disso, colocava como uma tarefa fundamental a unificação dos programas existentes e a articulação e coordenação das ações entre entes de governo. Pela primeira vez, o Governo Federal criou um ministério com responsabilidade exclusiva na gestão da estratégia da política de combate à pobreza, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome (MESA).

A situação de constrangimento econômico vivida pelo Governo em 2003, caracterizada pela crise de financiamento externo e suas implicações sobre o gasto público, e as dificuldades de articulação e de coordenação das ações entre as diversas áreas da política social acabou levando, em 2004, ao abandono da estratégia inicialmente adotada. O Governo decidiu por uma estratégia centrada na transferência de renda, adotando algumas condicionalidades como a manutenção das crianças na escola e a realização de alguns acompanhamentos de saúde pelas famílias beneficiadas. Como resultado, o Governo transformou o MESA em Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, dando-lhe a responsabilidade de gestão de um programa unificado de transferência de renda – o Programa Bolsa-Família, PBF. Este novo instrumento de política pública unificou os diversos programas de transferência de renda criados entre 1996 e 2003 (Ver Quadro 2).

O programa foi implementado com a criação de um cartão de débito bancário, administrado por um dos bancos públicos do Governo Federal. A difusão da iniciativa foi rápida, permitindo que, em alguns anos, o benefício chegasse a aproximadamente 3 milhões de famílias. Como será apontado neste ensaio, a consolidação do Programa Bolsa-Família se traduziu em uma redução importante da pobreza de natureza monetária. Entretanto, a precariedade de acesso a bens e serviços públicos pela população atingida pelo programa não conheceu maior alteração.

4. O PROGRAMA BRASIL SEM MISÉRIA

A consolidação do Programa Bolsa Família tornou evidente seu esgotamento enquanto instrumento de combate à pobreza. Ao atingir a cobertura quase completa da população alvo definida, a elevação das condições de vida das famílias participantes do programa passou a depender de aumentos significativos do valor monetário do benefício e de outras ações visando a melhora do acesso à política social. Em outras palavras, o êxito do Programa Bolsa Família acabou por revelar seus limites e a necessidade de ampliação do escopo do programa

de combate à pobreza. Em 2011, o novo governo foi induzido a dar centralidade a esta tarefa na agenda política:

Ao governo da presidenta Dilma Rousseff coube apresentar à sociedade ações, instrumentos e metas que induzem a nação a vencer este desafio e ter a oportunidade de fazer valer o art. 3º da Constituição de 1988. Observa-se que por cima das legítimas disputas partidárias e ideológicas, dos conflitos de interesses, naturais numa sociedade complexa como a brasileira, há confluência amplamente majoritária para a erradicação da extrema pobreza (Fonseca, 2011: 4).

A partir de 2011, o país passou a contar com uma política de combate à pobreza que envolveu um conjunto amplo de instrumentos de natureza não monetária, assumindo uma perspectiva multidimensional do problema, bem como adequando a estratégia às determinações constitucionais vigentes.

O Programa Brasil sem Miséria tem como objetivo eliminar a situação de pobreza extrema até 2014, garantindo uma renda mínima e viabilizando o acesso aos bens públicos mais fundamentais para a qualidade das condições de vida da população, como educação, saúde, inserção produtiva, habitação, saneamento e assistência social³. Além disso, pela primeira vez um programa governamental adotou o instrumento de busca ativa das famílias em situação de pobreza extrema.

Em seu desenho institucional, duas inovações foram incorporadas ao programa. A primeira refere-se à articulação das ações da política social visando um objetivo comum, isto é, a ampliação do acesso aos serviços pela população foco do programa. A outra se vincula a gestão do programa com coparticipação dos estados e grandes municípios, bem como o envolvimento da representação da sociedade civil. Estas inovações são coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Finalmente, a última característica do programa a ser ressaltada é a determinação de um critério monetário para a definição da extrema pobreza. Mesmo assumindo a perspectiva multidimensional, o programa considera um mínimo de renda per capita como o elemento básico de referência.

Em termos gerais, o Brasil Sem Miséria reconhece a complexidade da situação de pobreza, bem como a dificuldade da população pobre tomar iniciativa para acessar a política social.

O aspecto frágil do programa está no não reconhecimento de que o critério básico para a definição da pobreza foi pensado segundo as possi-

3 As principais informações institucionais do programa podem ser acessadas no portal <http://www.brasilemmiseria.gov.br/>.

bilidades de financiamento do próprio programa e que os objetivos assumidos representam uma primeira etapa de uma política de longo prazo. Ao não reconhecer estas limitações, o Programa Brasil Sem Miséria corre o risco de, nos próximos anos, se defrontar com uma parcela significativa da população auferindo a renda mínima que define a extrema pobreza, mas ainda em condições precárias de acesso às políticas sociais e, portanto, com condições de vida marcadas por uma elevada fragilidade social.

5. A POBREZA DEFINIDA PELO CRITÉRIO MONETÁRIO

A abordagem do tema da pobreza segundo o critério da renda não pode prescindir de esclarecimentos a respeito dos conceitos de distribuição pessoal e funcional da renda. O primeiro refere-se à apropriação da renda disponível por parte das pessoas. Normalmente, os levantamentos domiciliares permitem captar as rendas auferidas através do trabalho (salário, ordenado, remuneração do trabalho autônomo e pró-labore), do sistema de proteção social (aposentadoria, pensão, auxílios e transferências sociais de renda) e da propriedade de ativos (juros e aluguéis). A abrangência desta forma de mensuração da renda é mais limitada, em razão dela captar, fundamentalmente, a renda corrente das pessoas. Em geral, a declaração de renda pessoal não informa rendimentos obtidos na forma de valorização de ações e títulos, rendimentos de aplicações financeiras e lucros retidos derivados de participação societária. Também não são captados os rendimentos não monetários, como subsídio, alimentação, planos de saúde e previdência pagos pelas empresas, utilização de automóveis cedidos pelas mesmas, bem como os gastos com gasolina e manutenção que dos mesmos decorrem.

O segundo conceito foca a estrutura de apropriação da renda em uma abordagem institucional, também denominada de apropriação primária de renda. A distribuição é analisada a partir das três principais formas de apropriação da renda disponível em um determinado país: (i) excedente bruto das empresas, (ii) remuneração do trabalho e (iii) impostos e contribuições sociais. Para a contabilidade da renda disponível é deduzida a renda enviada ao exterior, inclusive aquela realizada via importação, e adicionada à recebida do exterior, inclusa aquela de exportação. A distribuição funcional é construída, portanto, a partir de uma das óticas de mensuração do produto interno bruto, devendo captar todas as formas de apropriação de renda, seja pelas pessoas, empresas ou famílias.

Ademais, deve ficar claro que tanto o conceito de distribuição pessoal quanto o funcional da renda contemplam apenas uma dimensão da desigualdade, mais precisamente aquela de natureza econômica (ver Quadro 1).

No Brasil, a política social adota dois critérios para a definição da condição de pobreza. O primeiro, estabelecido pela Constituição

Federal de 1988, considera metade de um salário mínimo per capita como referência para acesso a alguns programas de renda associados à previdência e à proteção social. O outro, adotado pelo Programa Brasil Sem Miséria, corresponde ao valor de R\$ 70,00 per capita, parâmetro que segundo o Governo Federal caracteriza a dimensão monetária da situação de pobreza extrema da população.

Considerando este segundo critério, constata-se a redução da pobreza extrema entre 2003 e 2007, movimento que foi contido a partir da eclosão da crise internacional, apesar da capacidade do país de manter o crescimento econômico com geração de empregos durante o período (Tabela 4).

Tabela 4
Evolução do número de famílias e pessoas em situação de pobreza segundo critérios para orientação da política pública. Brasil, 2001-2011

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Número de famílias conceito extrema pobreza (R\$ 70,00)						
Decil 1	3.556.298	3.811.609	3.752.869	3.371.086	3.423.790	3.477.695
Decil 2	940.755	745.501	-	-	-	-
Decil 3						
Decil 4						
Total	4.497.053	4.557.110	3.752.869	3.371.086	3.423.790	3.477.695
Número de famílias conceito pobreza (1/2 SM)						
Decil 1	3.556.298	3.811.609	4.018.078	3.980.969	4.470.414	3.671.046
Decil 2	4.820.087	5.266.315	5.151.158	5.396.526	5.891.406	6.169.333
Decil 3	4.789.194	4.059.514	5.878.608	5.608.411	5.451.030	4.905.889
Decil 4	-	1.449.611	-	-	-	-
Total	13.165.579	14.587.049	15.047.844	14.985.906	15.812.850	14.746.268
Número de pessoas conceito extrema pobreza (R\$ 70,00)						
Decil 1	14.978.287	15.537.473	15.084.762	12.889.197	12.403.668	12.222.107
Decil 2	4.650.412	3.848.625	-	-	-	-
Decil 3						
Decil 4						
Total	19.628.699	19.386.098	15.084.762	12.889.197	12.403.668	12.222.107
Número de pessoas conceito pobreza (1/2 SM)						
Decil 1	14.978.287	15.537.473	16.495.723	15.565.596	16.915.299	13.027.926
Decil 2	21.106.225	22.702.615	21.193.184	22.634.100	23.875.210	25.128.091
Decil 3	18.210.333	16.729.820	21.564.403	20.238.440	19.153.898	17.156.811
Decil 4	-	3.779.710	-	-	-	-
Total	54.294.845	58.749.618	59.253.310	58.438.136	59.944.407	55.312.828

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD. Microdados. Elaboração própria.

Ao se considerar a outra referência da política social, o conceito de meio salário-mínimo familiar per capita como linha de pobreza, fica evidente a oscilação em torno dos 14 milhões de famílias vivendo sob essa condição. A razão para que o número absoluto de famílias não tenha caído ao longo de um período de expressivo crescimento econômico está no ritmo de expansão do valor do salário-mínimo, que ficou acima do crescimento do emprego e, principalmente, da inflação.

A Tabela 4 evidencia a dispersão das famílias e indivíduos considerados pobres pelos dois distintos critérios monetários de pobreza segundo decis de renda familiar per capita. Para o primeiro critério (R\$ 70,00), a partir de 2005, a extrema pobreza permaneceu concentrada no primeiro decil, enquanto que, para o segundo critério (meio salário mínimo), desde 2001, a pobreza ficou concentrada nos três primeiros decis de renda, apresentando um aumento relativo no aumento de pobres. A análise de alguns indicadores de pobreza e de desigualdade corrobora a ideia de que a década de 2000 foi importante para a redução relativa da pobreza, no entanto, permite afirmar que as alterações positivas na situação da pobreza são frágeis e dependem de maneira expressiva do desempenho da atividade econômica⁴.

Tabela 5

Indicadores familiares de pobreza e desigualdade segundo critérios para orientação das políticas públicas.
Brasil, 2001/2011

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
<i>Conceito extrema pobreza (R\$ 70,00)</i>						
Proporção de famílias em situação de pobreza	0,088	0,085	0,067	0,058	0,055	0,055
Razão de insuficiência de renda	0,514	0,512	0,507	0,636	0,640	0,723
Índice Foster, Greer e Thorbecke	0,038	0,036	0,028	0,030	0,030	0,035
Índice de Gini para renda familiar per capita	0,477	0,476	0,466	0,532	0,559	0,641
<i>Conceito pobreza (1/2 SM)</i>						
Proporção de famílias em situação de pobreza	0,259	0,272	0,268	0,256	0,254	0,233
Razão de insuficiência de renda	0,450	0,444	0,415	0,437	0,425	0,446
Índice Foster, Greer e Thorbecke	0,078	0,080	0,071	0,073	0,071	0,071
Índice de Gini para renda familiar per capita	0,324	0,319	0,296	0,306	0,311	0,331

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD. Microdados. Elaboração Própria.

A Tabela 5 traz elementos importantes para se entender esse processo. O indicador de proporção de famílias em situação de pobreza, medida capaz de captar a extensão da pobreza, evidencia uma tendência de re-

4 Para um estudo detalhado da metodologia utilizada no cálculo dos indicadores de pobreza e desigualdade, aqui apresentados (Ver Hoffmann, 1998).

dução relativa da pobreza e da extrema pobreza, especialmente a partir de 2003. No entanto, a desaceleração econômica do final de 2008, ocasionada pela crise internacional, impactou negativamente as famílias extremamente pobres, estagnando esse indicador entre 2009 e 2011.

A razão de insuficiência de renda, indicador que capta a intensidade da condição de pobreza, representa a razão entre a insuficiência de renda da população pobre e o montante de renda necessário para retirar essa população desta condição. A análise desse indicador demonstra a fragilidade do processo de relativa redução da pobreza no Brasil desse período. O incremento observado para os indicadores, segundo os dois conceitos que definem a condição de pobreza e que servem de orientação às políticas públicas, evidencia que a elevação de renda necessária para que a população brasileira supere a situação de pobreza é elevado, tendo ainda se ampliado no período considerado. Deve-se ressaltar que os resultados apontam um agravamento deste quadro entre 2009 e 2011.

O índice de Foster, Greer e Thorbecke (FGT)⁵, que capta tanto a extensão quanto a intensidade da pobreza, permite concluir que, de certa forma, a melhora dos indicadores de extensão da pobreza foram compensados pela regressão dos indicadores de intensidade.

Segundo Hoffmann (1998), o índice FGT é uma função da proporção de pobres, da razão de insuficiência de renda e de uma medida de desigualdade da distribuição de renda. O último indicador, o índice de Gini, evidencia uma deterioração da distribuição de renda no interior do conjunto das famílias pobres. Portanto, independentemente do conceito utilizado, pode-se concluir que a relativa redução da pobreza se deu *pari passu* a uma ampliação da desigualdade de renda no interior do conjunto da população pobre e/ou extremamente pobre.

Em síntese, a situação econômica da década de 2000, em que se observou a reativação da economia com expressiva geração de emprego e ampliação de programas de transferências de renda, não foi capaz de alterar estruturalmente a situação de pobreza da população brasileira associada à dimensão da renda corrente.

Ademais, reconhece-se que os temas da pobreza e da desigualdade são extremamente complexos e não podem estar circunscritos à apenas uma dimensão, isto é, à renda. Portanto, a presente abordagem amplia sua análise de forma a contemplar outras dimensões, tanto econômicas quanto sociais.

5 O índice de Foster, Greer e Thorbecke, segundo Hoffmann (1998), é definido pela fórmula: $FGT = \frac{1}{n\alpha} \sum_{i=1}^k (z - x_i)^\alpha$, para $\alpha = 2$ e varia de zero a 1, com $FGT = 0$ indicando que todas as famílias tem renda maior do que a linha de pobreza e $FGT = 1$ indicando que todas as renda são iguais a zero.

6. A MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA E A POLÍTICA PÚBLICA

A dimensão da renda constitui-se como um aspecto importante para a redução da pobreza, porém insuficiente para a sua superação. O desenvolvimento capitalista produz uma transformação permanente do bem-estar através do acesso a bens e serviços públicos, os quais, para a maioria da população, não podem ser acessados exclusivamente pela renda corrente que auferem. Deste modo, torna-se necessária a existência de mecanismos de distribuição indireta de renda, realizada pela desmercantilização de parte dos bens e serviços consumidos pela população (Dedecca *et al.*, 2012).

Nesse sentido, é fundamental analisar as condições de acesso a bens e serviços públicos por parte da população considerada incapaz de conquistar tal acesso apenas através de sua renda corrente, utilizando-se de uma visão em múltiplas dimensões. A adoção desta perspectiva para a análise da situação brasileira é reforçada pelas determinações constitucionais relativas à proteção social. Como apontado anteriormente, desde 1988, a constituição estabelece que o Estado deve garantir acesso aos bens e serviços públicos de qualidade adequada para todas a população. A partir dessas determinações legais, adotaram-se seis dimensões para a análise da condição da população pobre seguindo o critério adotado pelo governo: renda, inserção produtiva, condição demográfica, educação, condição de vida e segurança alimentar⁶.

Nas subseções adiante serão apresentados, de forma sumarizada, vários indicadores com o intuito de compreender e qualificar a condição de pobreza. Para tal, todos os indicadores foram calculados exclusivamente para as famílias consideradas pobres pelo critério do Programa Brasil sem Miséria. Os dados foram calculados a partir de duas bases de dados fornecidas pelo IBGE: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)⁷. Apesar dos indicadores adotados terem sido elaborados para o conjunto das famílias e também para estratos de renda familiar per capita, os resultados apresentados e a análise desenvolvida neste ensaio ficarão restritos às famílias consideradas extremamente pobres segundo os critérios da política social do Governo Federal brasileiro.

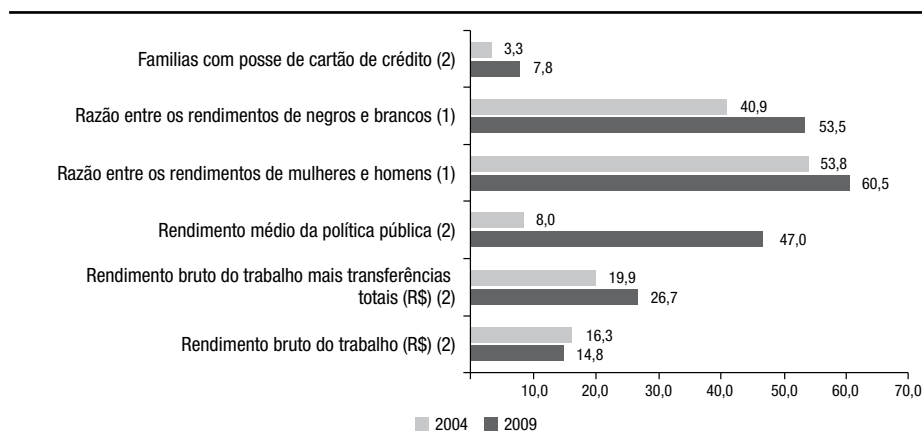
6 Para uma abordagem mais ampla e detalhada da metodologia e dos indicadores de pobreza multidimensionais elaborados, ver Dedecca *et al.* (2012). Para o México, ver ensaio de Fernando Cortés presente nesta coletânea.

7 Os anos escolhidos para a análise são relativos aos anos da realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares no século XXI.

6.1 INDICADORES RELATIVOS À RENDA

A renda corrente se constitui na referência básica para o enquadramento ou habilitação de uma família aos programas de transferência de renda, seja o Bolsa-Família ou o Brasil sem Miséria. Nesse sentido, se adotou a referência de R\$ 70,00 de renda familiar per capita, em valores do ano de 2010.

Gráfico 1
Indicadores relativos à Renda



Fonte: (1)PNAD, (2) POF. Elaboração própria.

Os resultados revelam uma renda familiar média das famílias extremamente pobres muito aquém daquela considerada como referência da extrema pobreza da política pública. Para a média, em 2009, o valor observado era de R\$ 14,80, quando considerado somente o rendimento bruto do trabalho, e de R\$ 26,70, quando acrescidas as transferências totais. Constatase, imediatamente, que a insuficiência de renda se constitui em uma desvantagem relevante, mesmo quando comparada à referência da política pública.

Outra constatação relevante está relacionada ao crescimento do rendimento médio da política pública, de R\$ 8,00 para R\$ 47,00, indicando uma importante participação do Programa Bolsa Família como política de complementação de renda. Ademais, é razoável se afirmar que as políticas públicas de transferência de renda podem ter contribuído na redução da diferença entre os rendimentos de homens e mulheres e de negros e brancos.

Por fim, o aumento do acesso destas famílias a cartões de crédito indica um movimento de maior bancarização, mesmo que ainda em

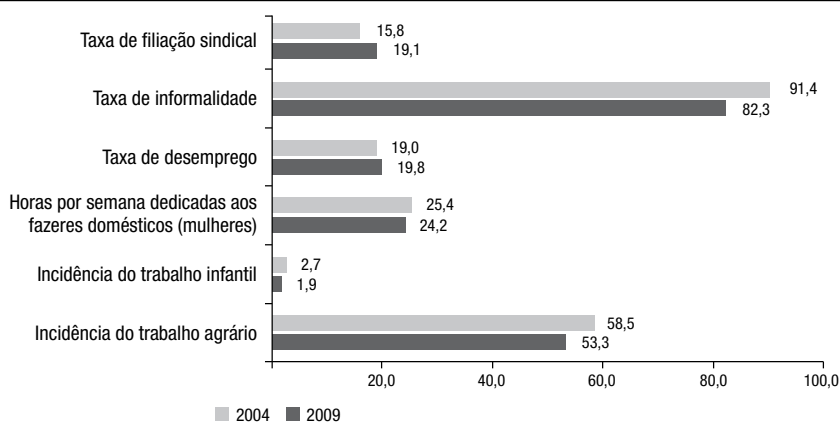
níveis muito baixos, podendo ser interpretado como uma ampliação da possibilidade de um maior acesso ao consumo de bens e serviços.

6.2 INDICADORES RELATIVOS À INSERÇÃO PRODUTIVA

O tema da inserção produtiva tem apresentado crescente interesse na discussão da política de combate à pobreza, geralmente visto como uma via de saída para as famílias que se encontram beneficiadas pelos programas de transferência de renda. A expressiva geração de empregos da década passada, que mostrou capacidade de incorporação da população pobre ao mercado formal de trabalho, explicitou a importância da inserção produtiva como via de superação estrutural da condição de pobreza.

Reconhece-se a importância da participação econômica para o equacionamento do acesso permanente à renda em patamar superior ao propiciado pela política pública. Entretanto, deve-se ter presente que a inserção produtiva pode responder por uma dimensão importante da condição de pobreza, mas não tem a capacidade de equacionar outras dimensões da fragilidade social, a serem exploradas nos itens subsequentes.

Gráfico 2
Indicadores relativos à Inserção produtiva



Fonte: PNAD. Elaboração própria.

Os indicadores apresentados no Gráfico 2 mostram uma situação de desvantagem acentuada da população pobre quanto às situações de desemprego e informalidade. Em média, um de cada cinco membros

ativos das famílias extremamente pobres está em situação de desemprego, sendo que, ao menos, 80% dos ocupados exercem ocupações informais, isto é, sem proteção social. A maior densidade da ocupação agrícola é parte da precariedade da inserção produtiva, já que o setor é conhecido como um segmento do mercado de trabalho com baixa incidência do trabalho formal. Entretanto, a fragilidade da inserção produtiva das famílias extremamente pobres não pode ser associada à baixa proteção da representação sindical⁸ e, também, não se pode afirmar que a incidência de trabalho infantil nas famílias extremamente pobres seja suficientemente significativa para a qualificação da condição de pobreza para o caso brasileiro.

O fato relevante da inserção produtiva das famílias extremamente pobres refere-se à precariedade da participação econômica, seja aquela expressa pelo desemprego, seja a evidenciada pela informalidade. Ambas as situações tendem a deprimir a possibilidade de acesso ao rendimento adequado do trabalho, sendo que este tende a se traduzir em um valor per capita ainda mais baixo, devido à elevada razão de dependência encontrada para as famílias extremamente pobres. Cabe ressaltar que a informalidade da relação de trabalho se constitui em um impedimento importante para o acesso ao crédito e aos serviços bancários básicos, bem como à parte da proteção social, como o seguro desemprego, a licença maternidade, o auxílio doença e o auxílio por acidente de trabalho.

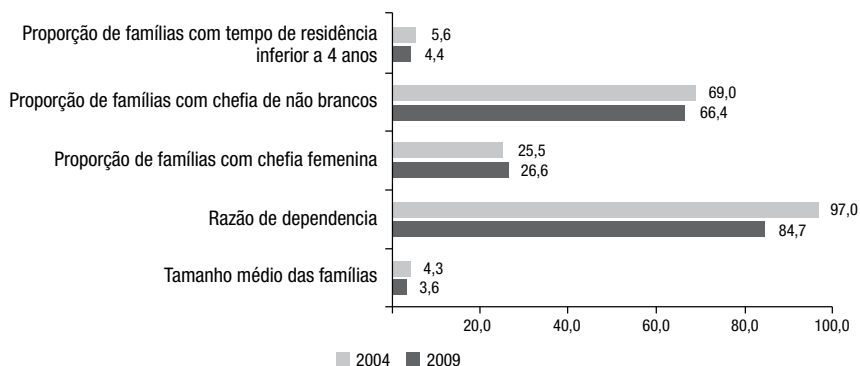
Entre 2004 e 2009 a inserção produtiva das famílias extremamente pobres apresentou uma relativa melhora. Reduzindo-se a informalidade e a incidência do trabalho agrícola, bem como se ampliou a filiação sindical, apesar do aumento, mesmo que pouco expressivo, da taxa de desemprego. No entanto, fica evidente que essa alteração positiva não se mostrou suficiente para alterar estruturalmente a condição de pobreza dessas famílias.

6.3 INDICADORES RELATIVOS ÀS CONDIÇÕES DEMOGRÁFICAS

Estudos apontam a importância do tamanho da família para a determinação da condição de pobreza (Carvalho e Almeida, 2003; Alves et al, 2010), bem como a contribuição da sua diminuição para a menor exposição potencial das famílias ao problema (Hakkert, 2007). Os resultados revelam que apesar da tendência de queda do tamanho médio das famílias e sua possível contribuição para a menor exposição à situação de extrema pobreza, nota-se que características demográficas continuam sendo importantes para a determinação da condição de precariedade socioeconômica.

8 De acordo com os dados da PNAD a taxa de filiação sindical para os 10% mais ricos esta em torno de 30%.

Gráfico 3
Indicadores relativos à Condição demográfica



Fonte: PNAD. Elaboração própria.

Em 2009, o tamanho médio da família brasileira era de 3,1 pessoas, enquanto que o tamanho de uma família com renda per capita inferior a R\$70,00 era de 3,6 pessoas. Ademais, para o mesmo ano, tanto as famílias extremamente pobres como o total das famílias brasileiras tinham em média menos de um membro com idade inferior a 10 anos. A partir dessas informações, é razoável afirmar que o tamanho das famílias extremamente pobres não pode ser considerado um determinante fundamental de sua condição de pobreza.

É relevante apontar que as famílias extremamente pobres apresentam uma razão de dependência elevada. Isto é, a proporção de membros em idade inativa é elevada, mostrando-se significativamente superior à encontrada para a média do total das famílias. Portanto, a capacidade potencial de inserção produtiva das famílias extremamente pobres é significativamente inferior, situação determinada por fatores demográficos e não passível de ser por elas alterada autonomamente. Acresce-se a esta desvantagem estrutural, a maior presença de chefia feminina e de negros, ambas as características reconhecidas como resultados da discriminação de sexo e cor presente na sociedade brasileira.

Por fim, nota-se que as características migratórias, tempo de residência inferior a quatro anos, as quais podem indicar uma condição demográfica mais precária, não se mostraram suficientemente significativas, inferior a 6%, e ainda tiveram uma redução de sua participação ao longo do tempo.

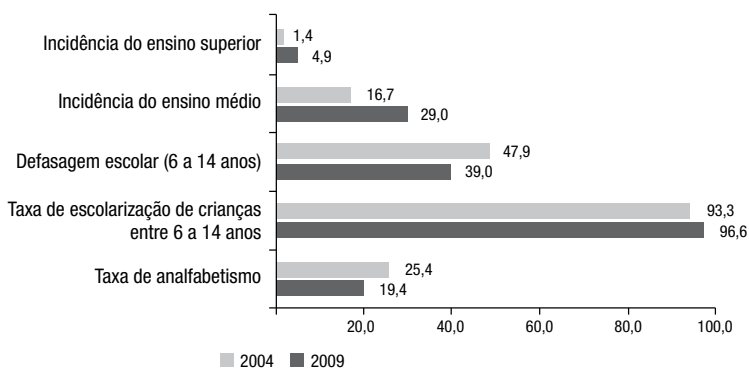
Entre 2004 e 2009 os elementos indicativos de precariedade social

oriunda das características demográficas da população de baixa renda apresentou uma melhoria próxima da nulidade. A queda da razão de dependência é o indicativo mais expressivo para o alívio da condição de pobreza, mas seu valor ainda se apresenta demasiadamente elevado, ultrapassando os 80%.

6.4 Indicadores relativos à Educação

Para as famílias na condição de extrema pobreza, o acesso à educação se apresenta relativamente elevado. Entretanto, a qualidade do aprendizado pode ser amplamente questionada, dado que as taxas de analfabetismo permanecem elevadas e a proporção de crianças em defasagem escolar está em torno de 40%. Isso implica em uma baixa incidência destas no ensino médio e uma incidência ainda menor no ensino superior, como apresentado pelo gráfico abaixo:

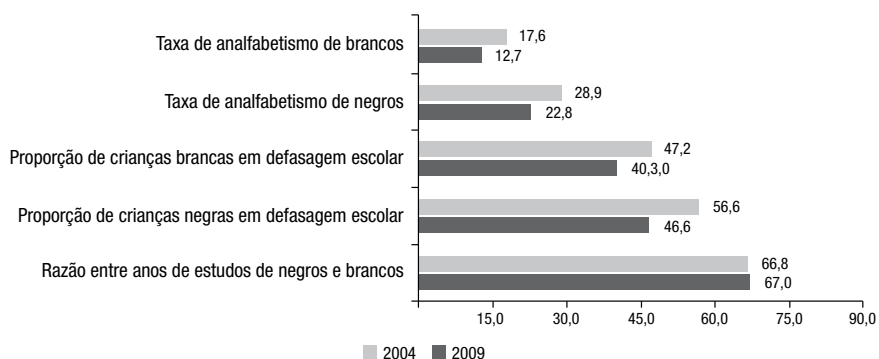
Gráfico 4
Indicadores relativos ao acesso à Educação



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (2003-2004; 2008-2009) e Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (2004; 2009)

As diferenças entre brancos e negros permanece elevada apesar de uma redução modesta entre 2004 e 2009. O analfabetismo é consideravelmente superior entre os negros e os anos estudos relativamente inferior. Já a elevada defasagem escolar se mostra como uma característica estrutural, apresentando certa diferença entre crianças negras e brancas.

Gráfico 5
Indicadores relativos às diferenças raciais quanto a Educação



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (2003-2004; 2008-2009) e Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (2004; 2009)

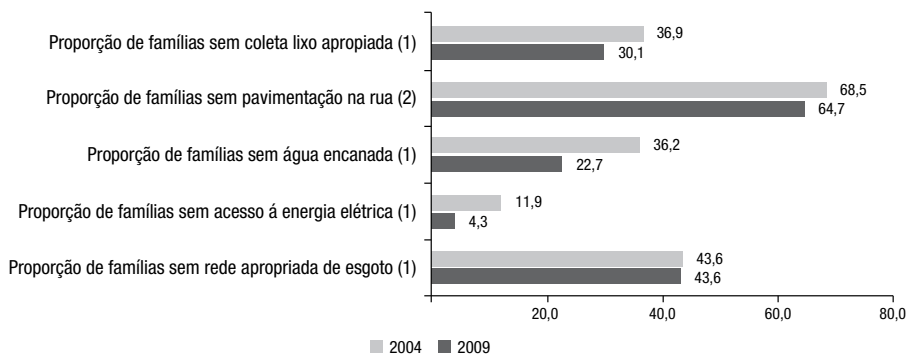
Entre 2004 e 2009, no geral, houve uma ampliação do acesso e melhora na educação das famílias de baixa renda, porém, o analfabetismo e a defasagem escolar ainda se apresentam em valores elevados. Para o mesmo período, as diferenças entre negros e brancos permaneceram relativamente estáveis, evidenciando o caráter estruturalmente complexo das diferenças raciais da sociedade brasileira.

6.5 INDICADORES RELATIVOS À CONDIÇÃO DE VIDA

Os indicadores de condição de vida podem ser analisados em duas óticas: internos e externos aos domicílios. Os indicadores externos estão relacionados a saneamento básico, acesso a energia elétrica e pavimentação da rua, enquanto os indicadores internos evidenciam as condições de construção e acesso a bens considerados básicos para a subsistência moderna.

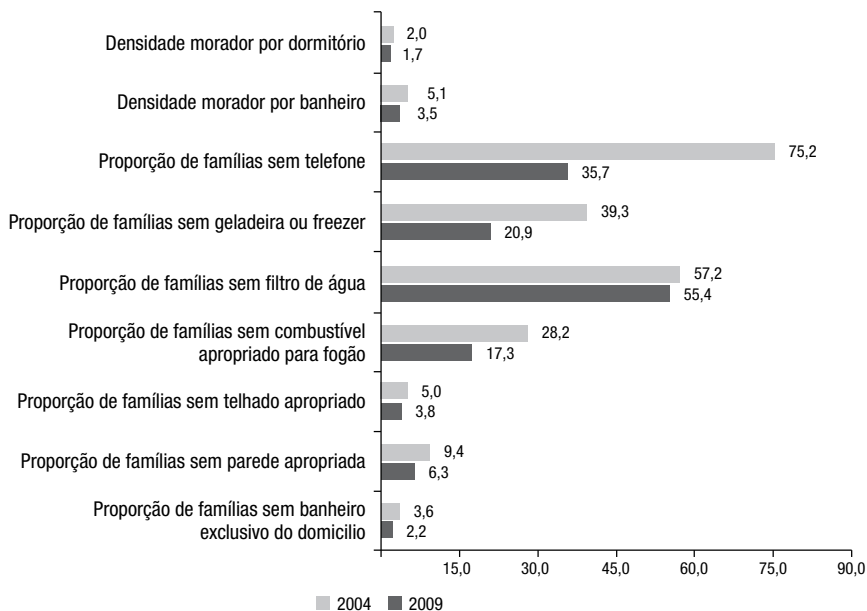
A partir do Gráfico 6 nota-se que o acesso à energia elétrica é relativamente bem difundido. Porém, indicadores envolvendo saneamento básico e pavimentação das vias se mostram em níveis excessivamente precários. Entre 2004 e 2009, nota-se uma melhora significativa para a maioria dos indicadores, com exceção ao acesso à rede de esgoto apropriada.

Gráfico 6
Indicadores relativos à Condição de Vida ao domicílio



Fonte: (1) PNAD; (2) POF. Elaboração própria.

Gráfico 7
Indicadores relativos à Condição de Vida interna ao domicílio



Fonte: PNAD. Elaboração própria.

Em relação aos indicadores de condição de vida internos ao domicílio, nota-se que as condições de construção das residências não apresentam um indicativo relevante de precariedade. Estes resultados são convergentes com os encontrados em outros estudos, que apontam que o problema de habitação não está relacionado ao material utilizado na construção das moradias. A precariedade observada decorre, em geral, das condições em que elas são construídas ou localizadas. A população de baixa renda constrói sua habitação sem orientação técnica, adotando procedimentos precários que podem se traduzir rapidamente em situação de risco. Estes são ainda potencializados pelo fato das moradias localizarem-se em áreas de risco.

Por outro lado, as famílias em extrema pobreza ainda tem um acesso restrito a bens considerados básicos, como telefone, geladeira, filtro de água e combustível adequado para o fogão⁹. Apesar da melhora destes indicadores entre 2004 e 2009, algumas destas situações podem ter implicações sobre as condições de alimentação e saúde da população, dificultando o exercício da atividade produtiva e o aprendizado escolar.

6.6 INDICADORES RELATIVOS À SEGURANÇA ALIMENTAR

A segurança alimentar pode ser compreendida como mais uma das múltiplas dimensões utilizadas neste trabalho para a análise da situação de pobreza de uma forma estrutural e complexa, capaz de oferecer um enfoque para além da ótica da renda corrente. Optou-se por utilizar um método direto de estimativa de famílias em condição de insegurança alimentar através de uma escala de percepção de insegurança apresentada pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)¹⁰, considerando as inseguranças moderada ou grave como condição de risco. Nesse sentido, o Gráfico 8 traz uma comparação, quanto à essa dimensão, entre a população não pobre, a população pobre (segundo o critério constitucional de ½ salário mínimo familiar per capita) e a população extremamente pobre (R\$ 70,00 familiar per capita).

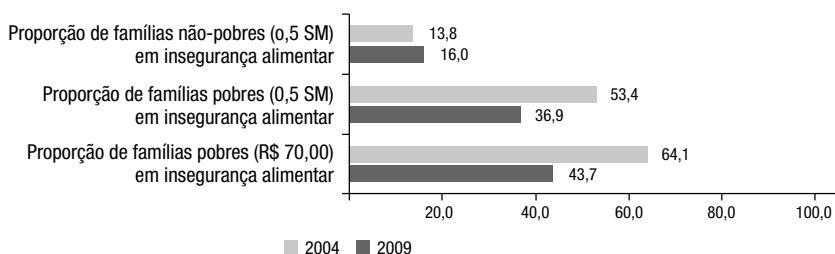
Observa-se que, em ambos os critérios de identificação de pobreza monetária, a percepção de insegurança alimentar moderada ou grave é significativamente elevada para as famílias extremamente pobres, ultrapassando os 50% em 2004, apesar de sua redução no ano de 2009. De forma a sintética, uma quantidade de famílias relativamente elevada considera que sua alimentação diária é inadequada ou insuficiente¹¹.

9 É considerado combustível adequado: gás liquefeito do petróleo (GLP) e energia elétrica.

10 Segall-Correa (2004).

11 Para essa classificação, utilizou-se a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), disponíveis nos questionários suplementares das PNADs 2004 e 2009 (Ver IBGE, 2010).

Gráfico 8
Indicadores relativos à situação de Insegurança Alimentar moderada e grave



Fonte: PNAD. Elaboração própria.

Apesar de a definição de pobreza, ou de extrema pobreza, considerar a renda como elemento chave para mensurar as famílias sob essas condições, é importante salientar que a abordagem multidimensional traz elementos importantes, para além da renda, que certamente contribuem para a compreensão do elevado número de famílias pobres e extremamente pobres em insuficiência alimentar moderada ou grave.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste ensaio teve o objetivo realizar uma avaliação mais abrangente da evolução recente da pobreza no país, considerando os objetivos do Programa Brasil sem Miséria. Os resultados da análise apontam a consolidação da política de combate à pobreza no desenvolvimento da política social, enquadrado nas determinações da Constituição Federal de 1988. É inegável que o país melhorou a condução da política de combate à pobreza, seja no que se refere ao seu desenho institucional, seja no que diz respeito à sua gestão.

Esta política esteve focada, em um primeiro momento, na dimensão econômica, estabelecida a partir de um critério de natureza monetária, ganhando força, a partir de 2011, a adoção de um enfoque multidimensional pelo Programa Brasil sem Miséria.

Os resultados mostram uma tendência de redução da pobreza em sua dimensão econômica, movimento que ficou estagnado com a emergência da crise econômica internacional. O crescimento econômico depois de 2010 não se mostrou capaz de dar continuidade à tendência de redução da pobreza de natureza econômica, porém, impediu seu aumento. Ademais, a expressiva dificuldade em se transitar de um padrão de crescimento baseado na renda para outro lastreado no investimento, se confirmada, poderá impedir melhoras tanto no nível de renda da população pobre, através do mercado de trabalho

ou da transferência de renda, como dos indicadores sociais, devido às restrições que deverão conhecer as políticas públicas em termos da sua capacidade de inversão.

Ao se expandir a análise em direção à dimensão social, demonstra-se que os resultados apontam no sentido de uma alteração positiva das condições sociais de vida da população extremamente pobre, porém, fica evidente que tal processo não se traduziu em transformações estruturais para essa população. Em resumo, a situação em 2009 ainda se mostrou semelhante à de 2004 quando se considera o processo de formação da renda das famílias, sua inserção produtiva, as condições de acesso aos bens e serviços públicos e o estado de segurança alimentar.

A adoção do Programa Brasil sem Miséria, em 2011, visou prover renda para as famílias extremamente pobres, sem deixar de considerar que a situação estrutural de fragilidade social depende da modificação das condições de acesso aos bens e serviços públicos.

Se por um lado, a proposta do programa apresenta-se relativamente mais consistente para enfrentar os problemas determinantes e estruturais da pobreza, por outro, ela possui limitações quanto ao desenho institucional, por não tratar a superação da pobreza como uma tarefa de longo prazo, como apontou recentemente a ex-Secretária Extraordinária para superação da Estrema Pobreza (Fonseca, 2012). Ademais, não explicita metas a serem alcançadas em termos de acesso aos bens e serviços públicos pela população foco do programa. As restrições em termos de desenho institucional podem se traduzir em incapacidades de mobilização articulada das políticas sociais, bem como destas com a política econômica, as quais podem, em 2014, reduzir a pobreza em intensidade menor do que o desejado.

Em síntese, a redução estrutural da pobreza em termos econômicos e sociais depende de uma maior participação da política pública, com a definição clara de seu desenho institucional e de seus objetivos, devendo se considerar a importância do crescimento econômico, seja para favorecer a inserção produtiva da população pobre, seja para ampliar o financiamento e o escopo dos programas sociais.

BIBLIOGRAFIA

- Acuña, C. H. y Repetto, F. 2006 La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. In Banco Interamericano de Desarrollo, *Diálogo Regional de Política* (Washington, DC: BID).
- Alves, J. E. D.; Vasconcelos, D. S. y Carvalho, A. 2010 *Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa*

- no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho. Texto para Discussão IPEA-Cepal, 10 (Brasília: Cepal).
- Baltar, P. *et al.* 2010 Moving towards decent work. Labour in the Lula Government: reflections on recent brazilian experience. In: Global Labour University Working Papers. Paper nº 9 (Campinas, São Paulo: GLU).
- Bourguignon, F. 1998 Équité et croissance économique: une nouvelle analyse?, *Revue Française d'Économie*, 13(3), 15-84.
- Bourguignon, F. y Ravallion, M. 2004 Social protection and economic growth (Londres: DFID).
- Carvalho, I. M. M. y Almeida, P. H. 2003 Família e proteção social, *São Paulo em Perspectiva*, 17(2), 109-122.
- Cohn, A. 2010 O Programa Bolsa Família e seu potencial como política de Estado. In IPEA, *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios*, Vol. 2 (Brasília: IPEA).
- Cunha, R. E. y Pinto, B. H. B. C. 1999 O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação (Brasília: MDS).
- Currallero, C. R. B. 2011 O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. Tese de Doutorado (Campinas: IE/UNICAMP - *mimeo*).
- Dedecca, C. S. 2012 Notas sobre crescimento, desenvolvimento e desigualdades no Brasil. *Debates Fundap* (São Paulo: Fundap).
- Dedecca, C. S.; Belik, W.; Trovão, C. J. B. M. y Souza, L. F. 2012 A questão social na primeira década do Século (Campinas: MDS/CNPq/Unicamp - *mimeo*).
- Draibe, S. 1998 A construção institucional da política brasileira de pobreza: perfis, processo e agenda. *Cadernos de Pesquisa*, 34 (Campinas: NEPP/UNICAMP).
- Fonseca, A. 2008 Los Sistemas de protección social en América Latina: Focalización vs. Universalidad. Working Paper (Santiago de Chile: FAO).
- Fonseca, A. 2012 Brasil sem miséria: construção, inovação e desafios (Campinas: IE/Unicamp - *mimeo*).
- Hakkert, R. 2007 The demographic bonus and population in active ages. Research Paper 7 (Brasília: IPEA/UNFPA).
- Hoffmann, R. 1988 Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza (São Paulo: EDUSP).

- IBGE 2010 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2004/2009 (Rio de Janeiro: IBGE).
- Jaccoud, L. 2010 O Programa Bolsa Famílias e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social? In IPEA, Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios, Vol. 1 (Brasília: IPEA).
- OCDE 2009 Vers une croissance pro-pauvres: l'emploi et la protection sociale (Paris: OCDE).
- Segall-Correa, A. *et al.* 2004 Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. Relatório Técnico (Campinas: FCM/Unicamp).
- Sojo, A. 2007 La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales, Revista de la CEPAL, 91, 111-131.

Eraldo da Silva Ramos Filho*

A SUBSTITUIÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA POR PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA E À MISÉRIA NO BRASIL

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas verifica-se, na escala mundial, a intensificação dos debates político-acadêmicos sobre a pobreza. Diferentes atores como pesquisadores, acadêmicos, organizações não-governamentais, gestores públicos, governos, empresas privadas, bancos e organismos multilaterais, etc. tem buscado refletir sobre a pobreza. Discute-se suas origens, formas de conceituação, procedimentos metodológicos para sua identificação, mensuração, avaliação, previsão, etc. A amplitude de estudos sobre esta problemática e a sofisticação do pensamento aproximam seus causídicos da compreensão da construção de uma ciência da pobreza, profundamente articulados com o pragmatismo que possa ser concretizado em programas e/ou políticas públicas eficazes na mitigação do número de pobres, das configurações dramáticas das situações de pobreza.

A ênfase que vem se dando a este pensamento na América Latina, particularmente, na última década, aparenta decorrer da assinatura

* Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita” – Campus de Presidente Prudente, professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, coordenador do Laboratório de Estudos Rurais e Urbanos (www.laberur.ufs.br), pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA), bolsista Sênior CLACSO – CROP (2008 – 2009).

por parte de 198 países, no ano 2000, da declaração da Organização das Nações Unidas (ONU), conhecida como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que prevê até o ano de 2015: i) reduzir à metade o quantitativo de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza; ii) proporcionar que crianças de todo o mundo possam terminar um ciclo completo de ensino primário; iii) eliminar a desigualdade de escolarização entre os gêneros; iv) reduzir em dois terços a mortalidade das crianças menores de cinco anos; v) reduzir em 75% a taxa de mortalidade materna; vi) deter a contaminação por AIDS, especialmente no continente africano; vii) difundir os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas nacionais; viii) fomentar uma aliança mundial para o desenvolvimento.

Resultando de um conjunto de cimeiras onde os dirigentes globais debateram a deterioração, fragmentação e polarização do tecido social internacional, decorrentes do processo de globalização multidimensional, os ODM marcam o retorno da ONU ao debate sobre o desenvolvimento, após cerca de duas décadas da prevalência das teses das organizações de Breton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) e, mais recentemente, da Organização Mundial do Comércio.

Rapidamente entorno dos ODM construiu-se uma estratégia consertada internacionalmente (alguns adotaram para os ODM a expressão “8 jeitos de mudar o mundo”) constituindo uma *nova* governança global cuja centralidade é o combate à pobreza. Na prática os diferentes instrumentos adotados nesta direção têm se fundamentado em programas compensatórios nos quais o Estado transfere periodicamente certas quantias de dinheiro para que os mais pobres possam consumir o essencial à sobrevivência e sair da mísera *linha* da pobreza. Subjacente a estes instrumentos reside uma opção teórico-político: a) de despolitizar o debate sobre uma perspectiva de desenvolvimento antagônica à acumulação de capital; b) controle e/ou distensão do potencial organizativo e combativo dos trabalhadores; c) garantia da paz e segurança no contexto da guerra contra o terror deflagrada pós-11 de setembro (Lapayre: 2007).

A governança global do combate à pobreza apresenta-se como *nova* nestes tempos de neoliberalismo. Contudo, a construção político-intelectual do combate à pobreza remonta a era MacNamara à frente do Banco Mundial, conforme demonstrou Pereira (2010) em estudo recente. A aparição do conceito de *pobreza absoluta*, formulado pelos *think tanks* do Banco Mundial, remonta 1973-1974 e está articulada com programas de desenvolvimento rural integrado. Nesta perspectiva, reside a geopolítica de criação de instrumentos de contenção do socialismo, fundamentados na subjugação e destruição dos modos de vida camponeses, como garantia à internacionalização do *agrobusiness* estadunidense que deveria apresentar-se como a única

referência de desenvolvimento (capitalista, obviamente), impondo o controle dos padrões alimentares dos países, dos respectivos mercados, muitas vezes sob a alegação de ajuda humanitária.

Portanto, a ascensão dos ODM e da governança global do combate à pobreza traveste o velho com roupagens não tão novas assim. Forma parte dos ajustes de segunda geração orientados pelos organismos multilaterais para conter o acirramento da tensão social e da oposição ao modelo neoliberal realizada pelos movimentos sociais e, assim, aprofundar o modelo. Neste contexto, a questão da terra (re)assume condição estratégica para o *desenvolvimento rural, crescimento econômico sustentável*, sendo o tema da reforma agrária capturado pelas diretrizes neoliberais e orientada para aliviar a pobreza desde que realizada a partir de instrumentos de compra a venda (Banco Mundial, 2002).

Em estudos anteriores (Ramos Filho: 2011, 2012a, 2012b) demonstrei que os instrumentos de combate à pobreza rural, difundidos pelo Banco Mundial buscaram cumprir esta condição de substituição das políticas de reforma agrária redistributivas por instrumentos de mercado, contenção de movimentos sociais e esvaziamento político do conceito de reforma agrária. O conjunto destas dinâmicas se dá exatamente no momento em que se verifica uma crise estrutural do sistema do capital. E, neste movimento, procura obliterar a realidade a partir de soluções conjunturais encobertando problemas estruturais que se manifestam como diferentes crises (ambiental, alimentar, energética, etc.) que se apresentam no interior da crise estrutural, como partes indissociáveis e interdependentes que somente podem ser compreendidas na sua interação e movimento histórico com o todo.

O Brasil tem sido um importante laboratório para o mundo na implementação das medidas neoliberais, logo, dos instrumentos de contenção social difundidos pelo centro do sistema. Um exemplo emblemático foi o ajustamento normativo, a sofisticação conceitual, o alcance de público e a capilaridade espacial e a diversidade dos programas de reforma agrária de mercado implantados desde 1997, mesmo que os seus resultados tenham (re)produzido mais pobreza. Nos últimos anos, sobretudo sobre a era dos governos do Partido dos Trabalhadores os Programas de Combate à Pobreza e à Miséria já se converteram em uma referência e liderança internacional para todos que perseguem os ODM.

Neste ensaio, objetivo, reunir elementos da conjuntura da questão agrária brasileira neste princípio de século XXI para pensar um movimento de contrarreforma agrária no Brasil ou de reforma agrária marginal, segundo classificação do sociólogo colombiano Antonio García Nossa (1970; 1973). Para esta reflexão elenquei as bases principais desta problemática que debatarei a partir da tese da substituição da reforma agrária pelas políticas de combate à

pobreza e à miséria. Este exercício intelectual dialoga com o eixo *Dimensões para avaliação de políticas de erradicação da pobreza*, do *Seminário Internacional Multidimensionalidade da Pobreza: Alcances para sua definição e evolução na América Latina e Caribe*, promovido por CLACSO – CROP e Universidade do Chile/Faculdade de Ciências Sociais. Neste eixo, realizo um percurso reflexivo a partir de duas provocações da chamada pública ao Seminário: *Quais têm sido as políticas e as orientações dessas intervenções na região? Quais são as dimensões consideradas e quais as esquecidas pela política pública na América Latina?*

Para tanto, o presente artigo está estruturado em 4 seções além desta introdução. Na próxima seção discuto *a crise mundial dos alimentos como parte da crise estrutural do sistema do capital*, na terceira reflito sobre *A geopolítica do combate à desnutrição, pobreza e à miséria*, em seguida analiso os elementos conjuntura agrária para compreender o movimento de *Substituição da reforma agrária por programas de combate à pobreza e à miséria no Brasil ou a contrarreforma agrária*, por fim, discuto *As lutas dos trabalhadores e apontamentos para recuperar a reforma agrária no Brasil*.

A CRISE MUNDIAL DOS ALIMENTOS COMO PARTE DA CRISE ESTRUTURAL DO SISTEMA DO CAPITAL

No final da primeira década do século XXI os conglomerados transnacionais da informação e comunicação trataram de dominar o campo social global com a difusão do temor das avassaladoras consequências de uma sucessão de *crises*, cujo estopim se deu no coração global do capitalismo, os Estados Unidos, em 2006 e sua revelação para o público somente em março de 2007 quando diferentes instituições de crédito que operavam com empréstimos hipotecários (*Subprime*), cartões de crédito, aluguel de veículos, etc., sofreram grandes perdas de lucratividade, arrastando consigo vários bancos privados e afundando as principais bolsas de valores do mundo.

Vários bancos decidiram transformar os empréstimos hipotecários em papéis que foram vendidos a outras instituições financeiras. Os maiores bancos norteamericanos anunciaram prejuízos bilionários e pressionaram o governo para prestar-lhes socorro. Em julho de 2007, a crise do crédito hipotecário provocou a falta de dinheiro disponível para saque imediato dos correntistas, o que os economistas denominam de *crise de confiança*. Foi somente em setembro de 2008, que o acúmulo das perdas levou ao desespero dos usuários-especuladores, materializada em uma sucessiva onda de falências, cujo exemplo emblemático é o pedido de falência do banco *Lehman Brothers* que provocou a maior queda do índice *Dow Jones* na história

do mercado financeiro. Este conjunto de eventos foi propalado como a *Crise Financeira Mundial de 2008*.

Difundia-se a gravidade da mesma, a incerteza quanto ao futuro das finanças mundiais e a necessidade da *solidariedade* de toda a população mundial com as perdas dos usurários. Ao mesmo tempo forjou-se na opinião pública global que apesar de esta ser a pior de todas as crises do capitalismo, não passava de uma problemática conjuntural, possível de ser superada em um prazo de aproximadamente dois anos, desde que os governos nacionais, do Norte e do Sul “fizessem a sua parte”.

Em visita recente ao Brasil¹, o filósofo húngaro István Mészáros reiterou que a atual crise financeira mundial não se trata de uma crise conjuntural como vem sendo propalada pelas corporações midiáticas. Esta modalidade de crise pode ser profundamente avassaladora, mas sua natureza e alcance são parciais, episódicos, temporários e sua solução pode ocorrer dentro da própria estrutura estabelecida. O que vivenciamos na atualidade é uma “crise estrutural do sistema sociometabólico do capital” (MÉSZÁROS, 2011) que se manifesta através do:

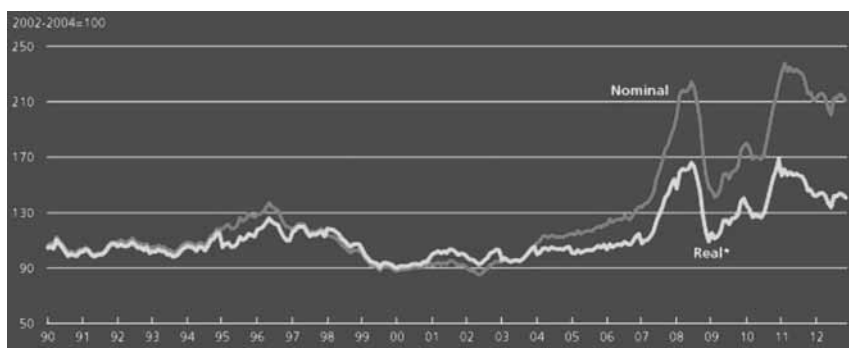
“1 - seu caráter é *universal*, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade, etc.); 2 - seu *alcance* é verdadeiramente *global* (no sentido mais literal e ameaçador do termo) em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises do passado); 3 - sua *escala de tempo* é extensa, contínua, se preferir, *permanente*, em lugar de limitada e cíclica, como todas as crises anteriores do capital; 4 - em contraste com as erupções e colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu *modo* de se desdobrar poderia ser chamado de *rastejante*, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro; a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente engajada na “administração da crise” e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia. Seria exatamente tolo negar que tal maquinaria existe e é poderosa, nem se deveria excluir ou minimizar a capacidade do capital de somar novos instrumentos ao seu já vasto arsenal de autodefesa contínua. Não obstante, o fato de que a maquinaria existente esteja sendo posta em jogo com frequência crescente e com eficácia decrescente é uma medida apropriada da severidade da crise estrutural que se aprofunda”. [grifos do autor] (MÉSZÁROS, 2002: 796)

1 István Mészáros, proferiu, em 13 de junho de 2011, a conferência de abertura do II Encontro de São Lázaro, em comemoração aos 70 anos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH), da Universidade Federal da Bahia.

Exemplo emblemático da perda de eficácia da *maquinaria do capital* encontra-se exatamente no centro do sistema do capital. Em agosto de 2011, portanto, cerca de três anos após o socorro fornecido pelo Estado norteamericano aos especuladores, a exorbitante dívida pública dos Estados Unidos decorrente da emissão de títulos públicos, acima dos 14 trilhões de dólares, obrigou o parlamento a aprovar às pressas a ampliação da capacidade de endividamento do país, com vistas a emitir mais títulos da dívida pública para quitar os compromissos anteriores. Tais medidas levaram a agência de avaliação de risco *Standard & Poor's* a rebaixar a nota dos papéis norteamericanos. A preocupação dos governos, instituições financeiras, especuladores e mídia é com o comportamento do mercado financeiro e a recuperação dos ganhos especulativos.

No interior desta crise estrutural do sistema do capital encontramos um conjunto de crises (ambiental, climática, alimentar, energética, etc.) que são partes indissociáveis e interdependentes que somente podem ser compreendidas na sua permanente interação com o todo em seu movimento histórico. As leituras parciais e fragmentadas da realidade buscam a ocultar o caráter universal, o alcance global, a condição permanente da crise estrutural do capital. Com o auxílio das corporações midiáticas oblitera-se a gravidade da desumanidade desta crise civilizatória, dentre as manifestações destacamos a crise alimentar mundial que vivemos na atualidade, cuja manifestação de sua maior gravidade verifica-se desde 2007/2008 com a alta exorbitante do preço dos alimentos, conforme demonstrado na figura 1.

Figura 1
Índice da FAO para os preços dos alimentos – 1990 – 2012



Fonte: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>.

*O índice de preço real é o índice de preços nominais deflacionadas pelo índice de valor unitário de fabrica (MUV) Banco Mundial.

O estudo de Millet e Tousaint (2009b: 41) demonstrou que neste período “los precios del arroz e trigo se duplicaron, el del maiz subió más de un tercio. De un golpe, el 27 de marzo de 2008, el precio del arroz, que es el alimento básico de la mitad de la población mundial, subió 31%. En 2008, la factura de cereales aumentó 56%, después de una subida del 37% en 2007”. Obviamente os mais atingidos com a crise mundial dos alimentos são as populações mais pobres, sobretudo aquelas que residem nos países do Sul. A elevação dos preços mundiais dos alimentos deve ser compreendida partir de, ao menos, três causas inter-relacionadas, interdependentes e complementares.

A primeira delas reside na ação de corporações transnacionais na substituição de extensas áreas plantadas com alimentos, por cultivos que servem de matéria-prima para a produção de agrocombustíveis. Os argumentos utilizados para a defesa desta reconversão produtiva se articulam com a falácia da necessidade da reduzir a emissão de gases estufa e a proximidade do esgotamento das jazidas petrolíferas. Os governos nacionais, em particular o brasileiro, têm destinado vultosas somas de dinheiro seja sob a forma de créditos, incentivos fiscais e/ou atualização da logística, para os grupos econômicos que decidem explorar este setor.

Neste contexto, a expansão dos agrocombustíveis tem conduzido ao dramático processo de desterritorialização dos camponeses, logo, dos cultivos alimentares, o que contribui para a redução da disponibilidade de alimentos produzidos e comercializados localmente, ademais de intensificar a apropriação da renda terra e subordinação do trabalho da família camponesa ao capital. Outro fator desta mesma dimensão diz respeito aos agrocombustíveis acompanharem nos mercados futuros as oscilações da cotação internacional dos preços do petróleo. Este, por sua vez, em decorrência de várias condicionantes, que não objetivamos explicar neste texto em face de seus objetivos, vem passando por uma fase de altas exorbitantes, alavancando os preços dos agrocombustíveis, que por sua vez são produzidos a partir de gêneros alimentícios (cana, milho, soja, beterraba, etc.) o que conduz automaticamente à elevação da cotação destes últimos.

A segunda causa refere-se à supervalorização do preço do barril do petróleo, cujo preço atingiu a marca histórica de US\$148,00 em julho de 2008 (e desde então não reduziu do patamar de US\$ 100,00). Como parte da agricultura se realiza com base no modelo do agronegócio, ou seja, fundamentado na produção da monocultura de larga escala, altamente depende do petróleo não somente na circulação da produção, mas, sobretudo, na utilização de insumos petroquímicos (fertilizantes, agrotóxicos, medicamentos, etc.) o custo de produção elevou-se enormemente impactando nos preços finais dos alimentos.

Por fim, a terceira causa da elevação mundial dos preços dos alimentos decorre diretamente da crise dos *Subprime* norte-americanos.

Quando da eclosão da bolha imobiliária em 2007 os especuladores se retiraram gradativamente dos fundos da dívida e passaram a especular no mercado futuro do setor agrícola e de hidrocarbonetos. Desta forma, operam comprando colheitas futuras, negociadas nas bolsas de valores de Chicago e Kansas City, passando a especular com cereais.

Estas três dinâmicas articuladas e complementares levaram à crise mundial dos alimentos que arrastou para a fome, pelo menos 140 milhões de pessoas a mais que o período anterior. Portanto, verifica-se que a crise alimentar é parte da totalidade da crise estrutural e contém no seu bojo os elementos da crise estrutural global. Organismos supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização das Nações Unidas (ONU) têm pregado como alternativas à crise dos alimentos, mais medidas neoliberais que incluem: maior liberalização do mercado de alimentos, políticas compensatórias de combate à fome e ações de segurança alimentar.

A GEOPOLÍTICA DO COMBATE À DESNUTRIÇÃO, POBREZA E À MISÉRIA

Os dirigentes do cassino global, reunidos no G20², decidiram em 02 de abril de 2009 sobre a adoção de um conjunto de medidas para saída da crise financeira mundial, desencadeada partir do ano de 2008, com a eclosão da bolha financeira do mercado imobiliário norte-americano. Programaram-se vultosas injeções de dinheiro para reforçar instituições financeiras supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC) e grandes bancos privados. No plano subnacional os governos dos Estados-Nação tomariam as medidas necessárias para financiar as perdas dos usuários-especuladores, concedendo-lhes extraordinárias somas de dinheiro advindas dos tributos pagos pela população, bem como, disponibilização de créditos com vistas a estimular o consumo geral.

Para uma crise de escala mundial, as soluções propostas acompanharam a escala-mundo e reafirmaram o papel do Estado na sociedade, em particular no salvamento e recuperação da capacidade de acumulação do capital. A crise financeira mundial eclipsou a crise mundial dos alimentos. Produziu medidas que ignoraram o contingente horripilante de 1.023.000.000 de seres humanos em situação de brutal inanição no ano de 2009, distribuídos pelo planeta (FAO, 2010).

2 O grupo dos vinte maiores economias do mundo, também conhecido como G20 financeiro é integrado pelos seguintes países: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Européia.

Na década de 1940, o notável brasileiro Josué de Castro (geógrafo, médico, sociólogo e ex-presidente da FAO) revelava para humanidade a partir do método científico que o problema da fome não é um problema da natureza, mas da exploração do homem sobre os homens e como solução ao problema defendia a democratização do acesso à terra, a partir de políticas de reforma agrária. No mês de outubro de 2012, o discurso de outro brasileiro, agora presidente da FAO, ecoou por todo o planeta anunciando “a boa notícia” de que atualmente no mundo há 870 milhões de seres humanos vivendo sobre as sombras da fome e subnutrição, ou 15% da população do planeta, contrastando com o patamar de 450 milhões há aproximados 20 anos atrás. Ou seja, a população de famélicos no mundo praticamente duplicou no período!

Poucas semanas antes desta infeliz declaração este economista publicou juntamente com Suma Chakrabarti, presidente do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Berd), artigo no Wall Street Journal Europeu defendendo a necessidade de aplicar dinheiro no campo via incentivos ao agronegócio produtivista, nos diferentes continentes, como saída para insegurança alimentar no mundo (Silva e Chakrabarti, 2012) Tais declarações públicas apenas anteciparam as argumentações dos relatórios anuais da FAO que seriam publicados nos meses seguintes.

No relatório da FAO sobre a insegurança alimentar no mundo (2012), a saída para mitigar a pobreza e atingir os objetivos do milênio não considera o protagonismo e a criatividade do campesinato na produção de alimentos e, prega políticas compensatórias como: a transferência de renda (bolsas pobreza), doação de comida para as parcelas de populações famélicas, a reforma agrária de mercado e o alimento como arma política, como se verifica atualmente na reconstrução do espaço agrícola e sistemas agroalimentares no Iraque. Já o relatório sobre o Estado Mundial da Agricultura e Alimentação (2012) introduz o desafio proposto pela ONU na Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável Rio + 20 de alcançar a Fome Zero. Paara tanto defende investimentos públicos e privados na agricultura para promover a produtividade agrícola, redução da pobreza e sustentabilidade ambiental.

Este é o paradigma da segurança alimentar, criado por um conjunto de países europeus no pós 1^a Guerra para garantir a provisão de alimentos como questão de segurança nacional em época de guerra; foi adotado como lei pelos Estados Unidos como arma política, durante a guerra fria, para conter o socialismo e expandir o modelo produtivista do agronegócio estadunidense; e, hoje segue com um conjunto de práticas que garantem o controle dos sistemas agroalimentares pelas corporações transnacionais e dependência dos povos.

Inúmeros são os estudiosos, instituições supranacionais, organismos governamentais, organizações não governamentais, etc., que se

debruçam sobre esta problemática produzindo reflexões sobre suas causas, bem como as mais variadas proposições resolutivas. Raros são os estudos, políticas públicas e outros tipos de ações que se voltam à erradicação da pobreza. As soluções para esta problemática geralmente residem no plano do desenvolvimento capitalista, nas soluções pela via do mercado e, mais recentemente, são dirigidas pela racionalidade neoliberal cujo princípio central é a conversão de todas as dimensões do real e suas múltiplas relações possíveis em mercadorias, negócios rentáveis e apropriação privada de riqueza ampliada.

As propostas e ações vigentes se limitam à condição de mitigação da pobreza, de alívio da desumanidade da fome e da miséria (MUTIS e OKURO, 2011). Nesta perspectiva, conforme nos sugere Carvalho (2009) a pobreza, a miséria e a fome se convertem em um negócio rentável de maneira que as políticas voltadas para a sua redução logram cumprir tão somente sua própria reprodução. As saídas propostas pelo fórum do G20 suplantaram a Organização das Nações Unidas (ONU) no tocante aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), mesmo que suas metas encontrem-se em consonância com os pressupostos neoliberais. Aquelas, seguramente não serão atingidas nos próximos três anos que nos separam de 2015, já que as políticas e ações de redução da pobreza se fundamentam na reprodução da pobreza e desigualdade, em que pesem as declarações otimistas do diretor da FAO.

Diferentes são as conceituações sobre pobreza. Escobar (1998) alertando que a pobreza como campo de investigação se estabeleceu com a incorporação deste expediente à agenda dos organismos supranacionais, aponta-nos que no ano de 1948 o Banco Mundial delimitou seu conceito de pobreza: seriam pobres os países com rendimento per capita inferior a 100 dólares. Pereira (2010) demonstrou que a construção político-intelectual do combate à pobreza remonta a era MacNamara à frente do Banco Mundial. Foi em 1973/1974 que os *think tanks* do Banco lançaram o conceito de *pobreza absoluta* articulado com programas de desenvolvimento rural integrado.

Nesta perspectiva, reside a geopolítica de criação de instrumentos de contenção do socialismo, fundamentados na subjugação e destruição dos modos de vida camponeses, como garantia à internacionalização do *agrobusiness* estadunidense que deveria apresentar-se como a única referência de desenvolvimento (capitalista, obviamente), impondo o controle dos padrões alimentares dos países, dos respectivos mercados, muitas vezes sob a alegação de ajuda humanitária. Esta concepção concebe a pobreza de forma unidimensional, reduzida à condição de baixa capacidade econômica dos países e dos indivíduos, impedindo-os de consumir os recursos essenciais para a reprodução da vida. Nesta compreensão, as soluções residem no crescimento eco-

nômico e desenvolvimento, o que pressupõe a erradicação das formas de existência comunitária e/ou comunal.

A pobreza do conceito de pobreza dos organismos financeiros supranacionais impede de enxergar que a pobreza é uma problemática estrutural do capitalismo, uma vez que “en el sentido moderno solamente apareció [a pobreza] cuando la difusión de la economía de mercado rompió los lazos comunitarios y privo a millones de personas del acceso a la tierra, al agua y a otros recursos” (Escobar, 1998, p. 53). Compreendo a pobreza como processo histórico, relacional e multidimensional. Resulta das relações sociais construídas historicamente no confronto entre as diferentes classes sociais, resultando em contínuo movimento de produção de desigualdade econômica, social, política, cultural, indo além dos rendimentos individuais. Envolve a interação entre as diferentes formas de manifestação do processo histórico de exclusão social, econômica e política como a subnutrição, subalternidade política, baixa escolaridade, condições precárias de vida, inserção instável no mercado de trabalho, etc. Os esforços para conceituação desta problemática estrutural do capitalismo pelos *think tanks* da pobreza objetivam atender aos interesses dos atores que atuam no mercado da (re) produção da pobreza e em nada traduzem a desumanidade sofrida física, fisiológica e psicologicamente por cerca de 15% da população mundial.

Recentemente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulgou o primeiro Relatório sobre Desenvolvimento Humano para América Latina e Caribe 2010 (IRDH), intitulado *Atuar sobre o futuro: romper a transição intergeracional da desigualdade*. O centro da análise reside na dimensão econômica anunciando que a América Latina é a região mais desigual do mundo, abrigando 10 dos 15 países com os maiores índices de desigualdade do planeta. No contexto regional, tomando o índice de Gini para distribuição da renda, o Brasil (empatado com o Equador) tem índice de Gini igual a 0,56 o que lhe confere a posição de terceiro país mais desigual em renda da região. Os outros dois países mais desiguais da região são Bolívia e Haiti, respectivamente, com índices de Gini 0,60 e 0,59. Em comparação com outras regiões do mundo, levando em consideração as últimas estatísticas válidas, a concentração de renda é pior que o Brasil somente em Camarões e Madagascar, que possuem 0,60 de Gini, e África do Sul e Tailândia, que apresentam 0,59 de Gini.

A análise da agência supranacional enfatiza as influências na transferência geracional da desigualdade, os baixos níveis de escolaridade dos pais, além das faces feminina, negra e indígena da pobreza. Como forma de mitigação da problemática, sugere políticas de transferência de renda, já presente em diferentes países da região, a exemplo do: Programa Bolsa Família (Brasil), Progres/Oportunidades (México), Chile Solidário (Chile), Famílias em Acción (Colômbia), Jefas y

Jefes de Hogar (Argentina), Bono de Desarrollo Humano (Equador), etc. Não toca no acesso à terra, não menciona a questão agrária!³

Os programas de transferência de renda são instrumentos paliativos de mitigação da pobreza, através dos quais o Estado incumbe-se de atribuir uma espécie de mesada aos mais pobres para que possam consumir o mínimo essencial à reprodução da família, e, portanto aliviar as condições do subconsumo e dinamizar os mercados locais. Sua existência está condicionada à vontade política de cada governante, assumindo, portanto, uma condição intermitente e compensatória. As políticas compensatórias se limitam em mascarar momentaneamente os problemas, infla as estatísticas, criando assim um cenário favorável para a propaganda política. Quando a conjuntura *mais favorável* passa, os programas são suspensos e os problemas emergem com maior gravidade.

A SUBSTITUIÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA POR PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA E À MISÉRIA NO BRASIL OU A CONTRARREFORMA AGRÁRIA

Nos últimos dez anos, aproximadamente, a sociedade brasileira tem acompanhado alguns com certa euforia nos discursos de governos e ações traduzidas em programas e políticas públicas, a difusão da necessidade de reduzir a pobreza no país. Pode-se inferir que um fator importante para esta tendência é o compromisso do Brasil com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) adotados pela Assembleia Geral da ONU no ano de 2000.

É neste contexto que se inserem as políticas recentes de fomento à segurança alimentar e combate à pobreza rural e urbana no Brasil. Historicamente as políticas e ações públicas voltadas ao problema da alimentação no Brasil têm se apresentado de forma fragmentada e fundamentadas nas diretrizes internacionais, especificamente na compreensão de segurança alimentar da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Um passo importante de institucionalização das ações, com vistas ao combate à fome, deu-se com o governo Lula que, em 2003, promulgou a Lei 10.683 de maio de 2003, instituindo o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), cuja atribuição principal era articular e implementar as ações do Programa Fome Zero, além de recriar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Em 2004, o MESA foi

3 Vale registrar que o Brasil e Guatemala têm promovido na região a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome. Lançado em 2005 pelos presidentes Lula e Berger busca sensibilizar tomadores de decisões, governos, informar a população sobre dimensão da fome na região, objetivando pautar o tema nas agendas políticas dos países. Cf. www.rlc.fao.org/iniciativa

substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) o qual buscou ampliar as ações do governo de forma intersetorial.

O Programa Fome Zero foi construído por uma equipe de especialistas em questões alimentares, nutricionais, saúde e do desenvolvimento rural, articulados pela ONG Instituto da Cidadania. Após sua divulgação, entre 2000 e 2001, o Fome Zero converteu-se no principal mote da campanha eleitoral do então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Buscava recuperar a dívida histórica do país com o combate à fome. Com a eleição do Lula em 2002, e sua posse em 2003, o Fome Zero assumiu notoriedade, definindo os rumos das políticas interna e externa do governo, além de rapidamente receber apoio e reconhecimento de organismos supranacionais como o FMI, BM e FAO. Na essência do programa residia o compromisso do Estado de desencadear um conjunto de ações que viabilizasse o mínimo à sobrevivência dos mais carentes, além de pretender ser uma alternativa ao desenvolvimento local, mediante estímulo ao consumo básico nos mercados locais.

Nesta virada da primeira década do século XXI, após o Programa Fome Zero ter conferido notoriedade internacional ao ex-presidente Lula e, mais recentemente, a direção da FAO ao seu ex-coordenador, os últimos meses que vão desde as eleições presidenciais de outubro de 2010 e este início do mandato (1º de janeiro de 2011) da presidenta Dilma Vana Rousseff, o discurso político anterior saltou da continuidade para um jogo de palavras de maior impacto, sendo, salvo melhor juízo, a única governante a defender a *erradicação da extrema pobreza* em nosso país.

É um jogo de palavras de efeito, pois o conceito de extrema pobreza originado na FAO é limitado e unidimensional, pois, nele cabem apenas aqueles com renda até US\$ 33,58⁴. Aí não se contabiliza a massa dos que vivem do salário mínimo brasileiro de US\$ 298,43. Estes programas já nascem fracassados, pois buscam mitigar a pobreza produzindo soluções dentro do desenvolvimento do capitalismo a partir de políticas compensatórias. No centro da plataforma programática do setor social do governo da atual presidenta, Dilma Vana Rousseff, está o Programa Brasil Sem Miséria, que apesar de assumir destaque através da midiabilidade, não inclui a reforma agrária. O princípio central destes programas é o estímulo à mitigação da pobreza mediante a transferência de dinheiro, que os pobres devem utilizar direta e imediatamente no consumo, em detrimento de políticas estruturantes de criação das condições de produção por estes sujeitos.

A reforma agrária é uma política de redistribuição da posse da terra que busca alterar a estrutura fundiária em favor das populações

4 Adotou-se como referência o câmbio do dólar em 14/12/2012, cuja proporção era US\$ 1,00 = R\$ 2,0842.

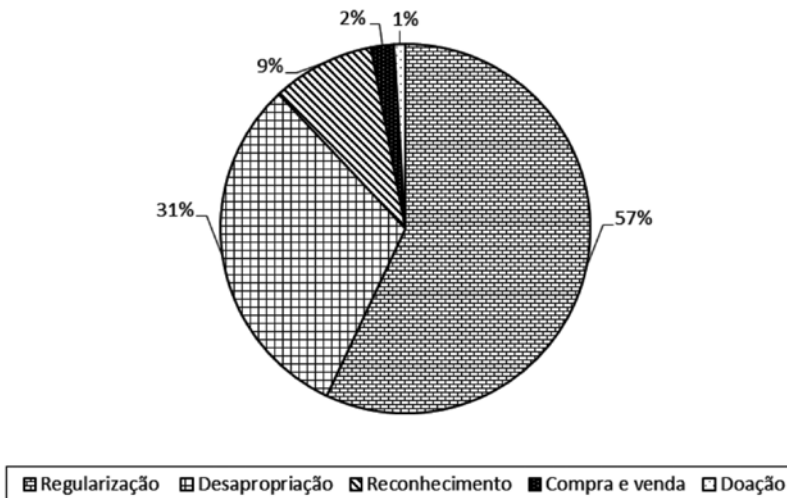
camponesas sem terra ou com terras em dimensões insuficientes para a reprodução familiar e, neste contexto, proporcionar acesso criativo às condições de produção pelos mais pobres. Esta política deve ser acompanhada de programas e políticas sociais, produtivos, creditícios, assistência técnica, tecnologia, comercialização da produção, educação do campo, acesso seguro à água, recuperação e preservação ambiental, serviços médicos, psicológicos e previdenciários. Apesar de no Brasil a função social da terra e o programa nacional de reforma agrária estarem previstos na Constituição da República, na prática, esta política estruturante não consta na pauta do atual governo, de modo que as soluções encontradas limitam-se à (re)produção da pobreza e da desigualdade.

A terra é recurso natural finito que pode ser utilizado pelos homens para a produção de diferentes recursos, instrumentos, objetos e mercadorias necessários à vida em sociedade. Sua concentração nas mãos de poucos, impõe quadros de desigualdade social. As políticas de mitigação da pobreza não adotam na centralidade a necessidade de alterar a condição histórica e estrutural da desigualdade social no país que é a concentração fundiária. Apesar do ex-presidente Lula ter elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), ele não foi realizado na plenitude, e agora, com o fim do seu governo, vemos que ele serviu para desvirtuar o conceito e a prática política da reforma agrária.

Isto porque o conceito de reforma agrária do governo Lula, colocou diferentes instrumentos fundiários de arrecadação de terras destinadas à população mais pobre no mesmo patamar que o programa nacional de reforma agrária, cuja previsão constitucional trata da necessidade de cumprimento da função social da terra rural ou sua desapropriação para fins de reforma agrária. No entendimento deste governo os diferentes instrumentos de obtenção de terras (regularização fundiária, reordenamento agrário, reconhecimento, doação, compra e venda de terras) são sinônimos de reforma agrária conforme discutiu Fernandes (2010) (Figura 2).

Observe-se que o principal instrumento de arrecadação de terras adotado pelo Estado desde a redemocratização tem sido a regularização fundiária, que trata-se do reconhecimento do direito de posse que têm as famílias que utilizam terras públicas há décadas. Estudos recentes demonstram que parte significativa das famílias computadas na reforma agrária do governo Lula foi assentada na Amazônia, justamente onde se localiza o maior estoque de terras devolutas e de número de posseiros. Na prática, ocorreu, meramente, a concessão dos títulos de propriedades às famílias que há décadas ocupam terras públicas. O reconhecimento trata-se da titulação de terras ocupadas historicamente por povos tradicionais como indígenas, quilombolas, faxinalenses, fundos de pastos etc. Portanto, também não ataca a propriedade concentrada e especulativa.

Figura 2
Instrumentos de obtenção de terras – área dos assentamentos 1985 – 2009



Fonte: Fernandes, 2010 - Boletim DATALUTA, jul. 2010.

O somatório da área arrecadada, entre 1985 e 2009, por regularização fundiária, reconhecimento, compra e venda e a doação atinge 69% do total arrecadado, evidenciando a opção política do Estado e dos governos de não confrontar com a classe dos grandes proprietários de terras, portanto, nesses casos, não há alteração da estrutura de propriedade, uma vez que o instrumento que efetivamente produz desconcentração do território é a desapropriação prevista na Constituição Federal de 1988.

Por fim, outro instrumento que tem desvirtuado o conceito clássico da reforma agrária tem sido os sucessivos programas de crédito fundiário introduzidos no Brasil pelo Banco Mundial, desde 1997. Com discursos governamentais de complementaridade à reforma agrária constitucional, os governos difundiram a concepção de alívio da pobreza rural articulada com o fomento ao financiamento bancário para compra de terras por famílias rurais pobres. Estes instrumentos deslocaram o protagonista da (re)criação do campesinato da luta política e preceito jurídico para o mercado, como forma de atribuir à reforma agrária um caráter mercantil.

Como consequências tem-se verificado: um aprisionamento do camponês à dívida bancária; a defesa incondicional e veemente deste modelo pelos ruralistas, como alternativa pacífica e viável: e coopta-

ção do apoio político e operacional do movimento sindical dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, em face da existência de uma base de minifundiários e, da possibilidade de sua participação na estrutura governamental. Enquanto isto, a sociedade, bombardeada pela midiabilidade, gradativamente vai incorporando a falsa compreensão de uma falsa realidade que não há mais sentido falar em reforma agrária, mas sim em combater a pobreza, sem dar-se conta que a difusão deste território imaterial, na prática, é uma ação de contrarreforma agrária.

Na década de 1970, os estudos do sociólogo Antonio García Nossa, em sua tipologia das reformas agrárias latinoamericanas, definiu as reformas agrárias marginais ou contrarreformas agrárias como aquelas:

“...que no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas (relaciones, poder, sistema normativo) sino hacia la reparación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra hacia las áreas periféricas y baldías, apoyándose políticamente en el sistema tradicional de partidos y en reglas institucionales de la sociedad tradicional” (NOSSA, 1970: 10).

Historicamente no Brasil, os assentamentos de reforma agrária têm sido criados, em sua maioria, como conquistas das lutas por terras e reforma agrária implementadas pelos trabalhadores organizados em seus movimentos socioterritoriais, cujo principal instrumento de luta social tem sido a ocupação de latifúndios e propriedades do agronegócio. Na década de 1990, os trabalhadores, particularmente aqueles organizados no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) intensificaram a luta, sobretudo, como forma de resistir ao aprofundamento do neoliberalismo implantado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

No seu segundo mandato, este governo colocou em curso um conjunto de diretrizes para o desenvolvimento rural em intrínseca harmonia com o projeto do Banco Mundial. Neste bojo, foram publicadas as medidas provisórias nº 2.109-48, de 26 de janeiro de 2001, nº 2.109-49, de 27 de fevereiro de 2001, reeditadas meses depois, sem perda de conteúdo, com o nº 21.183-56, de 24 de agosto de 2001. Estes dispositivos alteravam artigos da lei federal de reforma agrária, e impediam a vistoria e a desapropriação dos imóveis ocupados, além de excluir da reforma agrária as pessoas envolvidas nestes atos.

Estes dispositivos legais, em face da sua natureza, ficaram conhecidos como MP das Ocupações. Expressam uma reação do governo que, acuado pela intensidade e escala dos conflitos fundiários e pressão popular pela reforma agrária atende às pressões dos ruralistas,

blindando a propriedade privada rural. Buscavam frear a luta popular encampada pelos diferentes movimentos socioterritoriais mediante sua criminalização, mesmo que o direcionamento principal desta medida autocrática e antidemocrática seja o MST. Com o advento das medidas provisórias de criminalização da luta pela terra, promulgadas pelo governo FHC, as ocupações cederam lugar às manifestações na frente dos imóveis reivindicados para reforma agrária, que seguem com a edificação de acampamentos rurais nas margens das rodovias, na entrada das fazendas ou em outros locais de visibilidade pública.

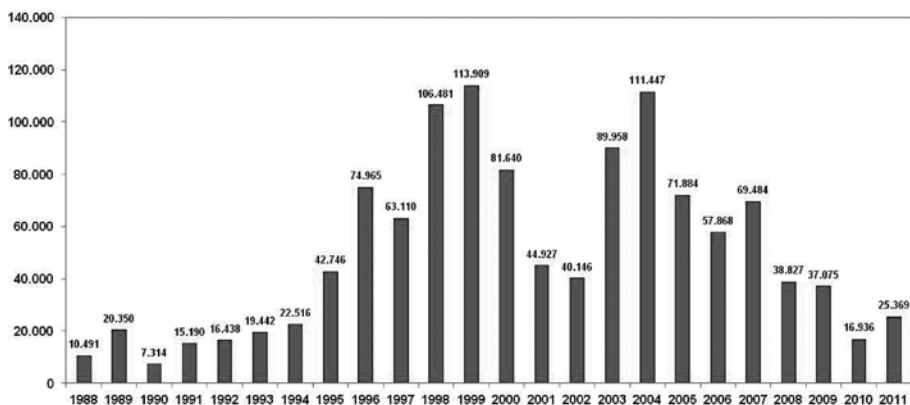
Com a eleição e posse do Lula na Presidência da República, os movimentos sociais alimentaram esperanças de uma conjuntura mais favorável às suas reivindicações (Ramos Filho, 2009). Ao passo em que o mandato decorria, percebia-se a orientação política do governo. Apesar de atender à reivindicação dos movimentos para elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), optou por uma proposta acanhada, alinhada com os princípios do capitalismo agrário elaborada por técnicos do governo, em detrimento do plano encomendado à equipe liderada por Plínio de Arruda Sampaio que propôs o assentamento de 1 milhão novas famílias na reforma agrária. Ademais, disto, apesar de dialogar com os trabalhadores em diferentes momentos dos dois mandatos, não revogou a MP das Ocupações, que vigora até este início do mandato Dilma.

A figura 3 abaixo representa o quantitativo de famílias que participaram de ocupações de terras no Brasil desde a promulgação da constituição federal em 1988. Verifica-se a eclosão das ocupações de terras no final da década de 1990 e seu declínio no biênio seguinte, decorrente das medidas de criminalização da luta popular por terras. Nos dois primeiros anos do governo Lula (2003 – 2004) verifica-se a retomada do número de famílias em ocupações de terras para nos anos seguintes declinar até a atualidade. Este conjunto de lutas realizada em todo o território nacional resultou, até 2011, na criação de 8.951 assentamentos de reforma agrária, que reformou 83.366.844 hectares de terras e beneficiou 1.045.069 famílias.

Quando observamos o gráfico 4 que representa o quantitativo de famílias beneficiárias por ano, verifica-se uma oscilação semelhante ao comportamento do gráfico de famílias em ocupações de terras, permitido constatar que nos períodos em que houve a intensificação das lutas dos trabalhadores o governo reagiu anos depois, criando assentamentos de reforma agrária. Nos períodos de arrefecimento da luta pela terra, acompanha o número de famílias assentadas. Evidencia-se ainda que o desempenho do quantitativo de famílias assentadas na reforma agrária nos governos Lula fica aquém do realizado pelo governo Fernando Henrique Cardoso que embateu diretamente com

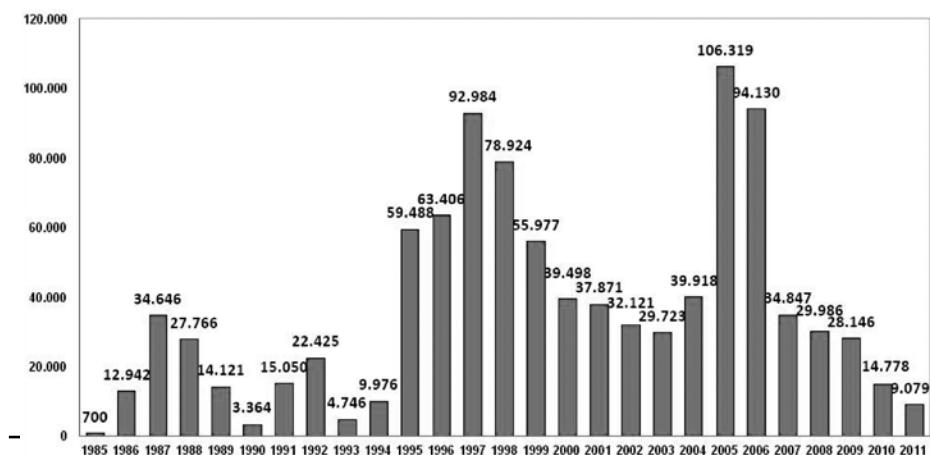
as organizações camponesas. E, quando consideramos este início de governo Dilma, verifica-se um desempenho pífio, menor que as ações realizadas durante o governo Sarney e comparável apenas com o neoliberal Fernando Collor de Melo, que sofreu *impeachment* por comprovações de corrupção.

Figura 3
Brasil. Famílias em ocupações. 1988-2011



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2012. www.fct.unesp.br/nera.

Figura 4
Brasil. Famílias em assentamentos de reforma agrária. 1988-2011



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2012. www.fct.unesp.br/nera.

A inflexão do quantitativo em ocupações de terras é paradoxal, pois entre 1960 a 2006 o país agravou a desigualdade na concentração de terras, cujo índice de Gini saltou de 0,731 para 0,854, patamar considerado fortemente concentrado. Embora seja complexa, a compreensão desta questão, ela não é enigmática. Há uma conjugação de fatores e ações desencadeadas pelo Estado brasileiro como forma de distensionar a luta popular, embora contraditoriamente atue acirrando a luta de classes. O primeiro deles já foi mencionado acima e diz respeito ao impacto direto da MP das Ocupações que impôs aos movimentos socioterritoriais a reconfiguração da luta popular e necessidade de substituir as ocupações por manifestações. Dados do DATALUTA revelam que entre 2000 e 2011 os trabalhadores realizaram 7.610 manifestações em todo território nacional com a participação de 4.972.340 pessoas.

A partir de 2003, com o governo Lula, o Estado passa a incrementar o volume de recursos públicos direcionados ao financiamento do setor empresarial da agricultura, produzindo uma verdadeira reconversão produtiva no campo. Áreas ociosas passaram a ser agilmente postas em produção, muitas vezes por cooperação entre proprietários em arrendam terras como formas de impedir o avanço da reforma agrária. Soma-se esta ação os investimentos em megaprojetos logísticos que produzem a abertura do território ao capital para a valorização do espaço.

Exemplo emblemático é o das lutas dos trabalhadores rurais sem terra para desapropriação do latifúndio fazenda São João, localizado no município de Japarutuba, estado de Sergipe, Brasil, às margens da rodovia federal BR – 101. Após montarem acampamento às margens da rodovia, e, na entrada do latifúndio, os usineiros da região rapidamente utilizaram-se do dinheiro disponível para iniciar o processo de plantio de cana de açúcar no seu interior como forma de subverter a possibilidade da desapropriação. O Estado, paralelamente, agiu no plano federal solicitando a reintegração de posse das margens da rodovia para executar as obras de duplicação da rodovia BR – 101 e o governo estadual, por sua vez, atuou reprimindo as manifestações, com uso inclusive de helicóptero da força tática aérea da polícia militar.

Outras ações deste governo estão centradas no combate à pobreza, sobretudo mediante a unificação gradativa dos diferentes benefícios de transferência de renda para a população pobre, no Programa Bolsa Família (PBF). Em menos de uma década o PBF espacializou-se por todo o país, criando uma capilaridade incrível, ademais de já nascer grande com 3.600.000 famílias beneficiárias. Seu crescimento foi vertiginoso e chegou a 13.361.503 famílias contempladas com transfe-

rência de renda (Figura 6). Este volume de benefícios é o carro chefe do programa de combate à pobreza do Estado brasileiro e tem um impacto enorme no cumprimento das metas firmadas pelo país nos ODM. Ademais de estimular o consumo de primeira necessidade em detrimento da estruturação de condições de produção, regula o custo da força de trabalho no mercado laboral e desmobiliza os mais pobres de realizar suas lutas de reivindicação por direitos, dificultando a realização do trabalho de base pelos movimentos sociais.

Figura 5

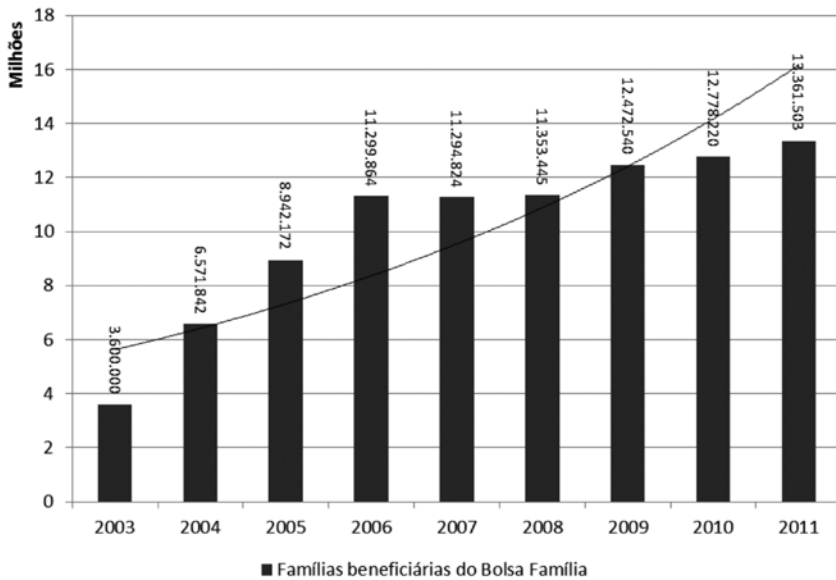
Sergipe. Acampamento de sem terras na fazenda São João, ao fundo cultivo de cana. 2010



Fonte: Eraldo da Silva Ramos Filho, Japarutuba, trabalho de campo, abr. 2011.

Por fim, vale mencionar o papel que cumpre a reativação dos investimentos produtivos no país, particularmente em logística ampliando consideravelmente o número de empregos formais e a recuperação parcial do poder compra dos salários. A conjugação destes diferentes fatores certamente tem influenciado no arrefecimento das ocupações de terras no Brasil. E, por sua vez, o declínio destas conduzido ao aniquilamento pelos governos do Partido dos Trabalhadores da política nacional de reforma agrária do Estado brasileiro.

Figura 6
Brasil. Número de famílias beneficiárias com o Bolsa Família. 2003-2011



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, MDS.

O governo Dilma vem intensificando esta postura. O seu *staff* apesar de reconhecer a importância do setor familiar para o abastecimento alimentar nacional adotou declaradamente o agronegócio com o modelo de desenvolvimento da agropecuária brasileira canalizando para este setor a grande maioria dos financiamentos estatais, inclusive de investimentos para a formação de empresas brasileiras de capacidade transnacional mediante processos de fusões e aquisições.

No tocante à reforma agrária, em que pese as diversas manifestações dos trabalhadores nesta primeira metade do mandato, não há nenhuma política, programa ou documento que indique as previsões de sua dimensão no governo. A reforma agrária está totalmente fora da pauta do governo Dilma. Isto se faz mediante a ausência de um plano de metas a serem atingidas, bem como através de adoção de critérios tecnicistas para criação de novos assentamentos, mediante a introdução da noção de áreas prioritárias definidas a partir de diagnóstico regional, que devem considerar a prioridade da destinação de terras públicas para política de assentamentos; a capacidade de

assentar pelo menos 30 famílias e proximidade do imóvel à vias de acesso e estradas.

A análise dos principais componentes da conjuntura agrária atual nos permite, a partir do nosso referencial teórico, inferir que está em curso no Brasil um movimento de contrarreforma cuja operação se dá com a hegemonização das teses do paradigma do capitalismo agrário, desde a academia, passando pelas políticas públicas e chegando até o senso comum. Esta forma de explicar a realidade dá suporte e forja uma legitimidade para a opção dos governos petistas de tornar o Brasil uma referência regional e mundial na produção de *commodities*, nas políticas de combate à pobreza e miséria, bem como na realização dos investimentos de atualização e ampliação da logística no território sob o discurso de maior integração (econômica) regional.

A garantia pelo Estado da blindagem ao capital, neste caso especialmente do agronegócio, atrai para o país os usuários internacionais. Este pensamento desencadeia processos de produção do espaço que mascaram o jogo de abertura do território para o capital controlar os recursos naturais (terra, água, minérios, energia, biodiversidade, trabalho, etc.), mesmo que o processo de concentração de terra demonstre-se ainda mais desigual. Muitas vezes a realidade é tão evidente que o capital determina que os ruralistas, no Congresso Nacional, criem factoides para tentar derrotar as vozes dos trabalhadores.

Exemplo emblemático foi a inócua e mal fadada CPMI do MST, desencadeada em 2009 pela senadora e presidenta da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) Kátia Abreu. Cujos objetivos buscavam criminalizar os movimentos socioterritoriais (particularmente o MST), justamente no momento em que os dados do Censo Agropecuário eram divulgados pelo IBGE demonstrando a superioridade do desenvolvimento inclusivo e econômico proporcionado pelo setor camponês brasileiro, ademais de tentar deslocar o foco das reivindicações dos trabalhadores por limitação do tamanho da propriedade privada no campo e atualização dos índices de produtividade nacional.

O mascaramento das desigualdades multidimensionais geradas por este modelo ganha corpo na ascensão da midiabilidade em torno das políticas de combate à pobreza e miséria. Vem se tornando frequente as argumentações de intelectuais, políticos, gestores públicos, empresários, jornalistas, etc., de que não faz mais sentido falar em reforma agrária no Brasil, uma vez que vivemos uma fase de pujança econômica e que os esforços devem direcionar-se para a mitigação da pobreza. Esta é uma compreensão da realidade fundamentada na

opção de desenvolvimento pleno do capitalismo no campo e nas cidades, que perpassa a mercantilização de todas as dimensões da vida, inclusive da pobreza e da terra.

Aqueles que não se inserirem nos processos econômicos serão contemplados com os programas sociais de governo, que incluem transferência de renda, crédito fundiário, destinação de alimentos, seguro desemprego, etc. Esta perspectiva pressupõe a transferência do problema da pobreza para a gerência do Estado através de políticas compensatórias de mitigação da pobreza, porém não ataca a estrutura da desigualdade social e garante a regulação do preço da força de trabalho e existência de um exército de reserva de força de trabalho sob controle.

AS LUTAS DOS TRABALHADORES E APONTAMENTOS PARA RECUPERAR A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Diante desta ofensiva de contrarreforma agrária a correlação de forças torna a luta contra o capital, contra o agronegócio, por terra, território e reforma agrária mais difícil. As contradições se acirram e impactam as ações dos trabalhadores em movimento e suas organizações que (re)constroem suas formas de organização para as lutas reivindicatórias e contestatórias. Há uma enorme diversidade social lutando por terra, água, território e direitos, dentre estes se destacam o grito e braço erguido: dos indígenas, sem terras, posseiros, acampados, quilombolas, bóias-frias, vazanteiros, geraizeiros, faxinalenses, quebradoras de coco babaçu, catadoras de mangaba, comunidades de fundo de pasto, etc.

No centro deste embate segue a disputa pela terra conforme podemos verificar na figura 7 abaixo que representa, no período 1994 a 2010, os quantitativos dos conflitos totais e por categorias (conflitos por terra e desmembrado desta as ocupações de terras, os conflitos trabalhistas e o trabalho escravo, os conflitos por água e outros conflitos). Este intervalo foi escolhido por referir-se ao período em que se explicitam os impactos da penetração do neoliberalismo no país e estendem-se até ao final da primeira década do século XXI que abrange as medidas de governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Verifica-se nestes 17 anos a permanência do conflito no campo. Em que pese a oscilação da linha de total de conflitos, verifica-se ao longo dos anos, se comparado ao início do período, um maior número total de conflitos, o que decorre da diversificação das categorias de conflitos no campo. Isto pressupõe obviamente uma diversidade maior dos sujeitos em estado de enfrentamento. Os anos compreendidos entre 1994-1998 e 1999-2002 dizem respeito aos dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o período 2003-2006

e 2007-2010 aos dois mandatos do presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva. Observe que o quantitativo total dos conflitos tem uma tendência ascendente ao longo do período, até atingir as maiores marcas históricas de: 1.801 conflitos em 2004 e, 1.881 conflitos em 2005. Depois destes anos, verifica-se uma tendência declinante no número total dos conflitos no campo, embora o ano 2010 ainda apresente mais conflitos que o início do período, na década de 1994.

Os conflitos por terras têm grande proeminência no comportamento do total dos conflitos no campo brasileiro, de modo que a variação dos conflitos por terras acaba determinando variação idêntica tanto no tocante ao total de conflitos, quanto em relação ao número de famílias envolvidas em conflitos (Figuras 7 e 8). Quando nos referimos aos conflitos por terras precisamos ter em consideração: a) a diversidade de sujeitos em movimento (sem terra, posseiros, meeiros, parceiros, vazanteiros, seringueiros, quilombolas, ribeirinhos, gerazeiros, faxinalenses, etc.); b) o conflito por terras se dá em oposição à desterritorialização e pela reterritorialização da relação social camponesa e/ou de resistência à subalternidade do território camponês imposta pelo capital.

O impacto deste conjunto de medidas de governo sobre a luta camponesa foi a reconfiguração das suas bases, formas e alcance. O período de crescimento econômico vivido no país, a ampliação dos empregos formais e da capilaridade do Programa Bolsa Família, bem como a linha política do MST em lutar contra o capital, impactaram diretamente na flexão do número de ocupações de terras e famílias envolvidas, sobretudo, a partir de 2004. De modo que o número total de ocupações em 2010 se aproxima do quantitativo em 1994, no começo do período em análise. Isto tem impactos diretos na igual redução do número de novos assentamentos de reforma agrária e famílias beneficiadas, a partir de 2006.

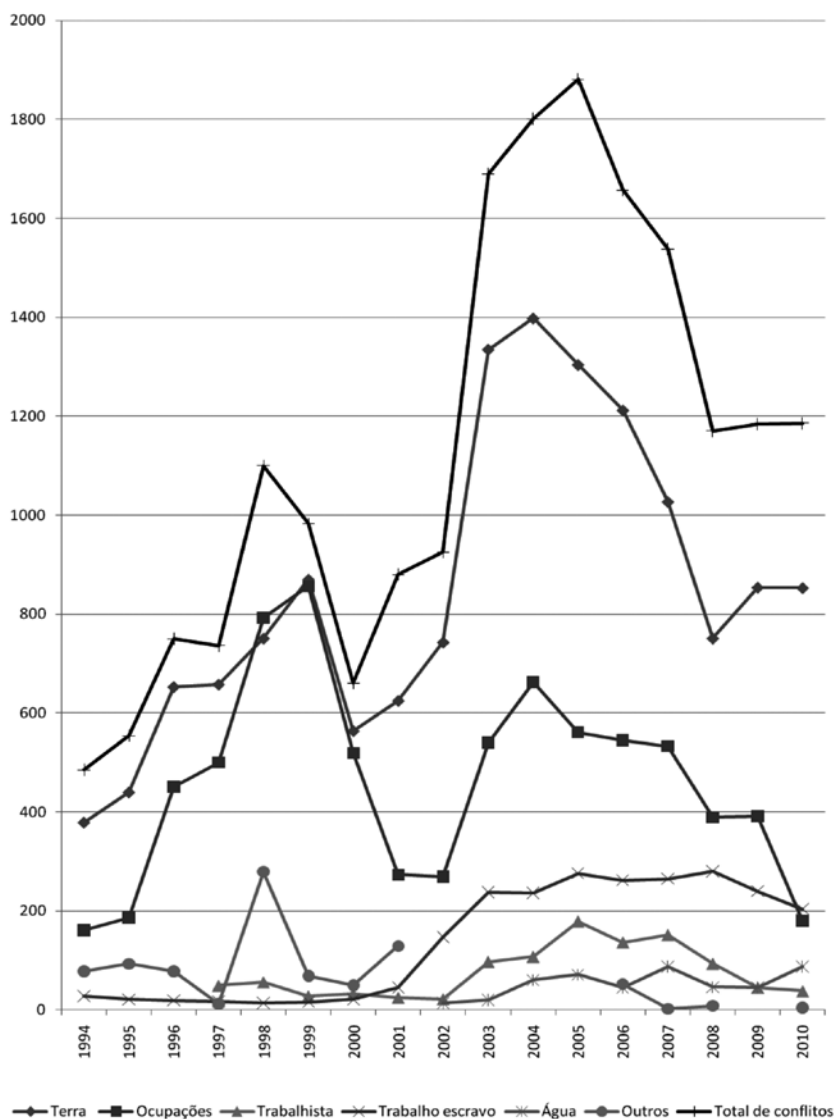
Esta redução não implica na eliminação dos conflitos no campo brasileiro. É bem verdade que há com a redução das ocupações de terras, logo, uma redução dos conflitos por terras, contudo, a principal transformação apontada por Oliveira (2011b) tem sido, após 3 décadas, a retomada do protagonismo dos posseiros na liderança das lutas por terras no Brasil. Isto decorre da resistência destes sujeitos às ações do governo em intensificar a ocupação de terras na Amazônia a partir das medidas de regularização da posse do capital sobre terras devolutas, que nada mais são que terras públicas, que segundo a legislação devem ser incorporadas ao Programa Nacional de Reforma Agrária (Figura 7 y 8).

Tais mudanças demonstram de um lado a falta de compromisso dos governos com a realização da reforma agrária no Brasil, por outro a persistência das lutas dos povos do campo na busca por sua (re)ter-

ritorialização e/ou resistência à subalternidade imposta pelo capital. O fato de maior preocupação, no momento de finalização deste artigo, é a total ausência de compromisso com a reforma agrária pelo atual governo da presidenta Dilma Vana Rousseff. Nesta direção advogo alguns caminhos/medidas articulados para a retomada reforma agrária como política pública estruturante de transformações na direção da justiça social no Brasil deste século XXI:

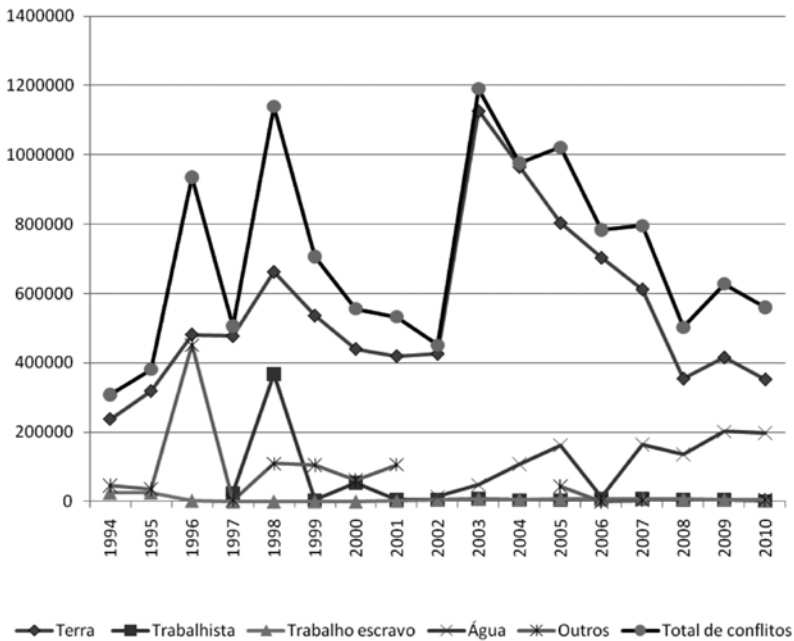
1. Elaboração urgente e execução do III Plano Nacional de Reforma Agrária;
2. Atualização imediata dos índices de produtividade da agricultura brasileira defasados desde a década de 1970;
3. Limitação do tamanho da propriedade da terra rural em até 35 módulos fiscais;
4. Suspensão imediata do Programa Nacional de Crédito Fundiário e indenização dos camponeses enganados pelos diferentes programas de governo (Cédula da Terra, Banco da Terra, Programa Nacional de Crédito Fundiário e suas respectivas linhas de financiamento);
5. Anistia das dívidas contraídas pelos programas de crédito fundiário e PRONAF;
6. Aprimoramento dos instrumentos de comercialização da produção do setor camponês e ampliação dos recursos;
7. Ampliação dos recursos destinados ao Programa Nacional de Educação do Campo;
8. Transformação da agroecologia em política de Estado estratégica para produção da soberania alimentar;
9. Fortalecimento do INCRA e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB);
10. Construção de uma política pública de Assessoria Técnica, Social e Ambiental, gratuita, referenciada nas comunidades, dialogada com os trabalhadores e articulada com as instituições de pesquisa agropecuária, em detrimento dos contratos periódicos;
11. Aprovação de um dispositivo legal que proíba que as terras arrecadadas pelo Estado através do programa de reforma agrária, retornem ao mercado de terras mediante o processo de consolidação e emancipação de assentamentos de reforma agrária.

Figura 7
Brasil. Número de conflitos no campo (1994-2010)



Fonte: Conflitos no Campo Brasil, CPT (vários anos); DATALUTA 2009 apenas para os dados de ocupações de terras. Org.: Eraldo da Silva Ramos Filho, 2011.

Figura 8
Brasil. Número de famílias envolvidas em conflitos no campo (1994-2010)



Fonte: Conflitos no Campo Brasil, CPT (vários anos) – Org.: Eraldo da Silva Ramos Filho, 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, recorde-se que os nobres esforços de *erradicação da extrema pobreza* tem sua centralidade nas ações de transferência de renda do Estado para os mais pobres. O repasse de dinheiro impele estes sujeitos a consumir os produtos de primeira necessidade, em detrimento de ações estruturantes de acesso às condições de produção. No capitalismo é fundamental que o circuito do capital seja completado, ou seja, que as mercadorias que carregam no seu interior o trabalho excedente sejam consumidas.

Quando uma família média encontra-se em condições de rendimentos suficientes para seu bem estar e conforto e obtém alguma renda extra, muito provavelmente a utilizará na compra de um eletrodoméstico sofisticado para renovar ou completar o repertório tecnológico do lar. Já as famílias em situação de fome e pobreza quando obtém um rendimento extra, buscam suprir aquilo que acessam precariamente, a comida.

Portanto, diante do vertiginoso crescimento de beneficiários do programa bolsa família, que atingiu em 2011 o número de 13.361.503 de beneficiários, as corporações agroalimentares que integram o agronegócio produtivista, reestruturam seus processos produtivos: inaugurando novas fábricas no Nordeste (onde se encontram a maioria dos beneficiários pelo programa), adequando os produtos tradicionais com embalagens de quantidades reduzidas, ademais das novas formas de distribuição das mercadorias encontradas nos vendedores de porta a porta e mercados itinerantes nas águas da Amazônia, para mencionar alguns exemplos. Estas estratégias estão focadas nestes beneficiários, que para o agronegócio produtivista são reconhecidos como um lucrativo mercado consumidor. Portanto, o agronegócio produtivista, contraditoriamente, é um importante aliado do combate à pobreza, e o combate à pobreza um importante aliado do agronegócio.

Neste projeto não há espaço para a realização de ações estruturantes que possibilitem a criação de condições produção de vidas com autonomia. O acesso à terra mediante uma política de reforma agrária capaz de alterar a estrutura fundiária e o *status quo* na sociedade brasileira a ponto de reduzir as desigualdades socioeconômicas é obliterado pelo capital com o apoio do Estado e governos. É por isso que os causídicos da ciência da pobreza não incluem o conflito agrário, ou melhor, a conflitualidade inerente ao desenvolvimento desigual, contraditório e combinado do capitalismo nos seus esforços de medição da pobreza. Estas têm sido as orientações e dimensões, consideradas e esquecidas pelas políticas de combate à pobreza no Brasil. Suas configurações as denunciam como ações de contrarreforma agrária no Brasil, nesta segunda década do século XXI.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial 2002 *Llegando a los pobres de las zonas rurales*. Washington, DC: Banco Mundial” em <<http://www.worldbank.org/rural>> Acesso 19 de junho de 2008.
- Carvalho, Horácio Martins de 2009 *A readequação do Estado aos interesses do capital. O crescimento da pobreza e da fome no mundo*. (Curitiba: in mimeo).
- Castro, Josué de 1947 (2001) *Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Díaz, Ariel Dacal 2009 *Crisis alimentaria. La agresión del capital. Cuadernos de solidaridad* - vol. 2 (La Habana: Editorial Caminos).
- ____ 2009 *Crisis alimentaria. Las soluciones antagónicas. Cuadernos de solidaridad*. vol. 3 (La Habana: Editorial Caminos).

- Escobar, Arturo 1998 *La invencion del Tercer Mundo. Construcción y desconstrucción del desarrollo* (Bogotá, Colômbia: Editorial Norma).
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United 2010 *The state of food insecurity in the world: addressing food insecurity in protracted crises* (Roma: FAO).
- FAO – Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación 2011 *El estado mundial de la agricultura e la alimentación 2010 – 2011: las mujeres en la agricultura. Cerrar las brechas de género en aras del desarrollo* (Roma: FAO).
- FAO - Food and Agriculture Organization of the United 2012 *The state of food insecurity in the world: economic growth is necessary but not suficiente to accelerate reduction of hunger and malnutricion* (Rome: FAO).
- Feliciano, Carlos Alberto et al 2011 *DATALUTA: Banco de Dados da Luta Pela Terra* (Presidente Prudente: FCT/NERA, Universidade Estadual Paulista). Disponível em: < http://www2.fct.unesp.br/grupos/nera/projetos/dataluta_brasil_2010.pdf >.
- Felício, Munir Jorge 2006 “A conflitualidade dos paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário a partir dos conceitos de agricultor familiar e camponês” in: *Campo –Território: revista de Geografia Agrária*. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/viewFile/11793/6905>. Acessado em: 17 jan. 2012 às 18:18 hs.
- Felício, Munir Jorge; Fernandes, Bernardo Mançano 2010 “Contribuição ao debate paradigmático da questão agrária e do capitalismo agrário”. In: *X Reunión del Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. Contribución a la actualización del conocimiento sobre el desarrollo rural en Latinoamérica y Caribe* (Xochimilco, México: CLACSO/UAM), in mimeo.
- Fernandes, Bernardo Mançano 2001 *Questão agrária, pesquisa e MST* (São Paulo: Córtez).
- ____ 2005 “Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial” in Buainain, Antônio Márcio (Editor) *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*. Editora da Unicamp.
- ____ 2008 “27 anos do MST em luta pela terra” In Ferrante, Vera Lúcia Silveira Botta; Whitaker, Dulce Consuelo Andreatta (orgs.) *Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais* (Brasília: MDA/NEAD; São Paulo: UNIARA).

- ____ 2010 “Reconceitualizando a reforma agrária” In: *Boletim DATALUTA* (Presidente Prudente: NERA/UNESP). Disponível em: < http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_dataluta_07_2010.pdf >.
- García, Antonio 1970 *Dinámica de las reformas agrarias en América Latina* (Medellin/Bogotá: Editorial La Oveja Negra).
- ____ *Sociología de la reforma agrária en América Latina* 1973 (Bogotá: Ediciones Cruz del Sur).
- Gonçalves, Carlos Walter Porto 2003 “Violência e democracia no campo brasileiro: o que dizem os dados de 2003”. In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo Brasil 2003* (Goiânia: CPT).
- ____ 2004 “Geografia da violência contra a pessoa no campo brasileiro: agronegócio, grilagem e devastação” In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA *Conflitos no Campo Brasil 2004* (Goiânia: CPT).
- ____ 2006 “Índice de violência no campo –Brasil 2005”. In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA *Conflitos no Campo Brasil 2005* (Goiânia: CPT).
- Lapayre, Frédéric 2007 “Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿ Instrumentos de desarrollo o Caballo de Troya de las políticas neoliberales?” In: ¿Objetivos de Desarrollo del Milenio? (La Habana: Editorial Ciencias Sociales).
- Melo, Hildete Pereira de 2005 “Gênero e pobreza no Brasil” *Relatório Final do Projeto Governabilidad Democrática de Género en América Latina y el Caribe* (Brasília: CEPAL – SPM).
- Mészáros, István 2002 “Das crises cíclicas à crise estrutural” In Mészáros, István *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição* (São Paulo: Editora da Unicamp/Boitempo Editorial).
- ____ 2011 “Crise estrutural necessita de mudança estrutural” in *II Encontro de São Lázaro – Conferência de abertura* (Salvador: Universidade Federal da Bahia). Disponível em: < http://www.ffch.ufba.br/IMG/pdf/Conferencia_Mezzaros.pdf > Acessad em 02 ago. 2011.
- Millet, Damien; Toussaint, Eric 2009a “Repaso de las causas de la crisis alimentaria mundial” In Díaz, Ariel Dacal (org.) *Crisis alimentaria. La agresión del capital. Cuadenos de solidaridad. vol. 2.* (La Habana: Editorial Caminos).
- ____ 2009b “Por qué hay hambre galopante en el siglo XXI y cómo erradicarla” in Díaz, Ariel Dacal (org.) *Crisis alimentaria. Las*

soluciones antagónicas. Cuadenos de solidaridad. vol. 3. (La Habana: Editorial Caminos).

- Ministério do Desenvolvimento Agrário s/d *Agricultura familiar no Brasil e o Censo Agropecuário de 2006* (Brasília: MDA).
- Mutis, Alicia Puyana; Okuro, Samwel Ong'wen (orgs.) 2011 *Strategies against poverty: designs from de north and alternatives from the south* (Buenos Aires: Conselho Latino Americano de Ciências Sociais – CLACSO).
- Oliveira, Ariovaldo Umbelino 2011a “Não reforma agrária e contra reforma agrária no Brasil no governo Lula” In *Encontro de Geógrafos da América Latina* (San José - Costa Rica. Anais...). Disponível em: < http://www.egal2011.geo.una.ac.cr/index.php?option=com_remository&Itemid=180&func=fileinfo&id=514 >.
- ____ 2011b “Os posseiros voltam a assumiro o protagonismo da luta camponesa no Brasil” in COMISSÃO PASTORAL DA TERRA *Conflitos no campo Brasil 2010* (Goiânia: CPT). Disponível em < www.cptnacional.org.br >
- ____ 2007 *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária* (São Paulo: Labur Edições).
- ____ 1997 *A agricultura camponesa no Brasil* 3 ed. (São Paulo: Contexto).
- Pereira, João Márcio 2010 “O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. In: *Topoi*, v. 11, n. 21, jul – dez. p. 260 – 282. Disponível em: < http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi21/Topoi21_14Artigo14.pdf >.
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento 2010 *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para America Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional da desigualdade* (Nueva York, EE.UU, Costa Rica: Editorama S/A). Disponível em < www.idhac-actuarsobrefuturo.org >, Acessado em 03 de ago. 2010, 10:05.
- Ramos Filho, Eraldo da Silva 2008 *Questão agrária atual: Sergipe como referênia para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003-2006)* (Presidente Prudente: Doutorado em Geografia – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita” – Campus de Presidente Prudente). Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera/biblioteca.php>>. Acessado em: 3 out. 2008a.

- ____ 2008b “Dilemas da (re)criação do campesinato na atualidade: a reforma agrária e a reforma agrária de mercado” in: Curado, Fernando. et all. (org.) *Do plural ao singular: dimensões da reforma agrária e assentamentos rurais em Sergipe* (Aracaju: Embrapa/UFS).
- ____ 2008c “A Via Campesina Brasil e a avaliação da primeira década de impactos da reforma agrária do Banco Mundial” in *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (Barcelona: Universidad de Barcelona). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-76.htm>>
- ____ 2009 “De pobre e sem-terra a pobre com terra e sem sossego: territorialização e territorialidades da reforma agrária de mercado” In Fernandes, B. M. et. all. (orgs.) *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas* Vol. 2, (Coleção História Social do Campesinato) (São Paulo: NEAD, MDA, EDUNESP). Disponível em: < http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/Attachments/65/Lutas_Camponesas_vol2.pdf >.
- ____ 2011a “A contrarreforma agrária do Banco Mundial e o MST em Sergipe – Brasil”. In: *I Reunión del Grupo de Trabajo “Desarrollor Rural: disputas territoriales, campesinos e decolonialidad* (Quito: CLACSO).
- ____ 2012a “Da prisão da dívida ao território da política: reforma agrária de mercado e o combate a pobreza rural. Os casos da FETASE, MST e MARAM” in Rubio, Ana María Pérez; Duran, Nelson Antequera. (Org.) *Viejos problemas, nuevas alternativas: estrategia de luchas contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO-CROP/NORAD). Disponível em: < <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120716122727/PerezAntequera.pdf> >
- ____ 2012b *Movimentos socioterritoriais, a reforma agrária de mercado do Banco Mundial e o combate a pobreza rural: os casos do MST, CONTAG e MARAM. Subordinação ou resistência camponesa* (Buenos Aires: Conselho Latino Americano de Ciências Sociais – CLACSO-CROP)
- Silva, José Graziano da 2011 *Investir no combate à pobreza deixa um extraordinário retorno. Entrevista concedida a Fabiana Frayssinet*. (Salvador: Agência de notícias Inter Press Service). Disponível em: < <http://ips.org/ipsbrasil.net/print.php?idnews=7783> >. Acessado em: 15 jan. 2012 às 17:40hs.
- Silva, José Graziando da; Chakrabarti, Suma 2012 “Hungry for investment: the private sector can drive agricultural

development in contries that need it most” In *The Wall Street Journal* 6 set 2012 . < <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390443686004577633080190871456.html> >

Stédile, João Pedro (org.) 2005 *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária (1946-2003)* (São Paulo: Expressão Popular).

____ 2008 *A democracia que vivemos é hipocrisia. Entrevista concedida a Marcela Rocha* (Biblioteca Diplô – Movimentos sociais). Disponível em: < <http://diplo.org.br> >. Acessado em: 17 de jan. 2012 às 11:13hs.

Teixeira, Gerson 2011 “Agravamento da concentração de terras no Brasil?” in *Boletim DATALUTA: artigo do mês* (Presidente Prudente: NERA). Disponível em: < http://www4.fct.unesp.br/nera/artigodomes/7artigodomes_2011.pdf> Acesso em 10 set 2011 às 11:00hs.

III.

**NUEVAS DIMENSIONES
PARA LA COMPRESIÓN
DE LA POBREZA**

Diosnara Ortega*

¿QUÉ NOS DICEN LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA DESDE CLACSO-CROP?

**SISTEMATIZACIÓN DE CUARENTA Y CINCO ESTUDIOS
SOBRE POBREZA PROMOVIDOS POR CLACSO-CROP**

LA POBREZA ESTÁ AQUÍ, no la hemos excluido de nuestras vidas ni tampoco ella a nosotros/as. Seamos trabajadores formales o informales, hagamos trabajo productivo o reproductivo, contemos con más o menos capacidades y recursos culturales, políticos, económicos, ella sigue siendo una parte tan real como oscura de nuestras sociedades. ¿Por qué? ¿Cuáles son las condiciones que (re)producen la pobreza? ¿Cuáles son sus sujetos, sus características, estructuras y relaciones sociales en las que se insertan y de las que son excluidos? ¿Por qué son poco eficientes los programas de “lucha” contra la pobreza? ¿Qué tipos de pobreza y de pobres se generan en nuestras sociedades, algunas con gobiernos progresistas y otras más neoliberales? Estas, entre otras interrogantes, guían una parte importante de los estudios sobre pobreza producidos en la región.

El Programa CLACSO-CROP ha sido una institución de vanguardia en la promoción y acompañamiento de estos estudios. Durante los últimos diez años ha promovido la investigación sobre —si no el más acuciante— uno de los principales problemas sociales,

* Lic. en Sociología y Msc. Psicología social y comunitaria (Universidad de La Habana). Investigadora ICIC Juan Marinello. Trabaja las líneas de pobreza, desarrollo local y cultura política. Fue Becaria del Programa CLACSO-CROP en 2009.

políticos, económicos, ambientales y culturales de América Latina: la pobreza.

La multidimensionalidad de este fenómeno permite ubicarlo en cualquiera de las esferas de reproducción de la vida social y al mismo tiempo es la pluralidad de enfoques (culturales, de género, ambientalistas, sociopolíticos, económicos) los que ayudan a comprenderlo de manera más holística y compleja.

El presente artículo propone la sistematización de un grupo de trabajos publicados en la colección CLACSO-CROP y que son resultado de investigaciones —tanto de investigadores juniors, becarios del mismo programa, como de otros investigadores participantes de los Seminarios Internacionales de Estudios sobre la Pobreza— que convoca el Programa CLACSO-CROP en los últimos diez años.

Entre los objetivos que se persiguen con esta sistematización cabe mencionar:

- Conocer cuáles han sido las temáticas principales asociadas al tema de la pobreza en estos estudios y cómo se relacionan con la agenda de convocatorias del Programa CLACSO-CROP.
- Identificar las metodologías, enfoques teóricos, mediciones y nociones de la pobreza que han primado.
- Analizar las fortalezas y limitaciones de los enfoques utilizados en el estudio de las problemáticas planteadas.

A fin de presentarles los resultados de esta investigación, las siguientes páginas se estructuran en un primer acápite que aborda la heterogeneidad de la pobreza, su multidimensionalidad y los principales enfoques teórico-metodológicos desde los que se estudia. Seguidamente se propone la sistematización de los artículos objeto de investigación en dos partes: (i) breve descripción de las temáticas abordadas; (ii) análisis de los enfoques teórico-metodológicos utilizados. Finalmente los resultados de esta indagación, no solo ofreciendo una descripción del estado de las investigaciones estudiadas, sino también una propuesta crítica desde la cual construir un enfoque multidimensional sobre la pobreza.

DE DÓNDE PARTIMOS. PRINCIPALES ENFOQUES TEÓRICO-METODOLÓGICOS SOBRE LA POBREZA.

Los procesos de naturalización de la pobreza han permeado el imaginario sociopolítico, cultural e incluso científico de varios grupos sociales. Quizás el peligro mayor de este proceso se exprese en la necesaria formación del pensamiento crítico, única vía para visibilizar

las complejas relaciones y estructuras que producen las desigualdades sociales y con ellas la pobreza.

La naturalización de la pobreza puede expresarse —y de hecho lo logra— mediante discursos también elaborados y legitimados bajo un paradigma científico y no solo bajo una racionalidad político-económica. El hecho de hacer prevalecer ciertas expresiones de la pobreza como el desempleo, la insuficiencia de ingresos o la falta/precariedad de recursos educativos —de manera independiente unas de otras— solo contribuye a formar una representación incompleta sobre la pobreza y los pobres, por tanto fatalista.

Cuando se estudia un proceso complejo como la pobreza, donde intervienen múltiples variables y dimensiones cuyas expresiones son heterogéneas tanto en esferas de la vida social como al interior de los propios sujetos que la reproducen¹, se corre el riesgo de focalizar una de esas expresiones o dimensiones y obviar el resto.

Esto, que como se demostrará en el transcurso de estas páginas se convierte en una práctica intelectual frecuente, si bien favorece el conocimiento exhaustivo de una parte de la problemática, la limita al no mostrar las conexiones aparentemente lejanas con otros fenómenos, esferas, sujetos y escalas.

Pocas veces se encuentran estudios sobre el tema que deconstruyan las relaciones de dependencia tanto a nivel local (entre grupos sociales e instituciones) como nacional (entre actores políticos, sociales y económicos) e internacional (el mercado)². Esto es solo un ejemplo que puntualiza algunos de los enfoques y tipos de análisis que quedan olvidados —conciente o inconscientemente— en las agendas de estudios sobre la pobreza.

Las consecuencias conllevan no solo a comprender a medias la problemática, sino a naturalizar un “tipo” de expresión de la pobreza, reduciéndola y esquematizando solo una parte del proceso. El riesgo de la naturalización de una expresión/comprensión reducida de la pobreza impone un diseño e implementación limitados de las políticas de lucha contra ella. También aquí se produce un círculo vicioso entre los estudios sobre la pobreza, la (re)construcción del imaginario social —y dentro de este muy significativamente el imaginario de los/

1 Esto cuenta tanto a los pobres como a los no pobres. Se entiende que la pobreza no es el resultado del accionar individual de un grupo de sujetos, sino el producto de las relaciones desiguales generadas entre diferentes grupos sociales en estructuras cuyo funcionamiento depende de la reproducción de esas desigualdades. En este sentido la pobreza es cuestión de todos/as.

2 La formación de economías dependientes que se mantiene aún en la nueva coyuntura progresista de América Latina. ¿Cuáles son los principales mercados de nuestras producciones?

as pobres— y las políticas de lucha o mitigación de la pobreza, cualesquiera que sean. Es por ello que se torna tan importante no solo revisar críticamente las políticas —objeto de las agendas de investigación— sino también la propia producción científica.

Al decir de Else Øyen: “Las explicaciones causales tienen la tendencia de seguir las definiciones de pobreza que utilizan los proyectos, y la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional. Hasta el momento se ha invertido muy poco, no sólo en la comprensión de la relación de las causas y efectos, sino en entender la naturaleza de las causas y cómo estas se interrelacionan, que representa el eslabón perdido en el proceso de investigación que necesita ser estudiado” (Øyen, 2002).

NOCIONES SOBRE LA POBREZA. PRINCIPALES ENFOQUES TEÓRICO-METODOLÓGICOS EN LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA

Si se hace un estudio de las disímiles nociones de pobreza con que trabaja el discurso científico, nos percataremos de que la mayoría se construyen alrededor de una idea central: la carencia, falta de acceso, precariedad de recursos materiales y/o espirituales.

No es objetivo de este trabajo presentar un recorrido teórico minucioso sobre la pobreza como concepto, pero sí un cuadro general de los principales enfoques y métodos de medición de la pobreza que permitan comprender si desde ellos es posible medir/aprehender la multidimensionalidad y heterogeneidad de este proceso. Este cuadro favorecerá una comprensión mayor sobre las rutas que siguen o no los estudios aquí sistematizados y los por qué.

El enfoque desarrollista

Las relaciones del desarrollismo con el auge de los Estados del Bienestar no son causales, como tampoco lo es que sea dentro de este marco donde se fomente un enfoque centrado en los ingresos como principal recurso desde el cual definir la pobreza. Es en este contexto que aparece la Línea de Pobreza como principal medición de la misma.

En esta etapa de auge del desarrollismo y del Estado del Bienestar la pobreza se asume como el efecto de insuficiencias e ineficiencias de los mecanismos de integración social, debiendo tratarse a través de políticas integradoras desde el Estado. Predominan las mediciones de la pobreza a partir de criterios monetarios, utilizando el ingreso personal o familiar. Es aquí donde surge el instrumento Línea de la Pobreza y sus otras expresiones Línea de Pobreza del Banco Mundial y la Línea de Pobreza Relativa.

La utilización de la Línea de Pobreza —en sus diferentes versiones— ubica el análisis en una dimensión economicista, enfocándose en el ingreso como único indicador. Esta es su principal limitación

metodológica. Si bien es necesario estudiar los ingresos como una de las causas y expresiones de la pobreza cuando son insuficientes, definirla solo desde allí implica dejar fuera otras expresiones del mismo proceso, no comprender porqué son insuficientes esos ingresos y dentro de qué coyunturas y estructuras se producen.

Además, el énfasis en los ingresos predetermina una comprensión de la pobreza que se restringe al *consumo* como mecanismo reproductor de la vida, dejando fuera la *producción y distribución*, los cuales también juegan un papel central en la generación de la pobreza.

¿Quién define la *media* de los ingresos en una sociedad, es decir, ¿cuál es el consumo mínimo a partir del cual se considera a un sujeto pobre? La respuesta a esta pregunta conduce a otro tipo de medición muy utilizada y estrechamente vinculada a la Línea de la Pobreza: el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un método directo. El mismo utiliza un grupo de bienes y servicios que define como necesarios, entre los que se encuentran la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a educación, salud, alimentación y vestimenta.

A diferencia de la Línea de Pobreza este método no se centra en un solo indicador, sino que amplía su campo a esferas estructurales de la vida. Sin embargo, sus limitaciones radican en una estrecha definición de las Necesidades Básicas pues dejan fuera importantes indicadores a partir de los cuales es imprescindible no solo definir la pobreza sino el estado de las propias necesidades ya contempladas dentro del método, por ejemplo el empleo o la propiedad. Al igual que la Línea de la Pobreza considera solo el *consumo* como mecanismo regulador y clasificador de la pobreza.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es otro método que puede incluirse dentro del enfoque desarrollista y quizá sea su mejor exponente. Este índice busca medir el desarrollo en forma integral, incluyendo oportunidades de vida, conocimientos e ingresos.

El IDH es sobre todo un método de análisis *macro* que utiliza estadísticas generales como fuentes de datos principales. Esta característica implica que se pierdan de vista los procesos vivenciales —subjetivos— desde los que se reproduce la pobreza, así como las relaciones locales, intergrupales, intraclasisistas e institucionales entre otras tantas desde las que se generan procesos de empobrecimiento.

El IDH es quizás el método impulsor por excelencia del discurso desarrollista. Su agenda impone un tipo de desarrollo y “civilidad” para todas las sociedades, ocultando y obviando las relaciones de dependencia (económicas, culturales, políticas) que se establecen entre las diferentes naciones.

Una variante más ampliada de este método está constituida por el Índice de Pobreza Humana (IPH), el cual define la pobreza como “la negación de opciones y oportunidades para una vida aceptable”. A diferencia del Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Pobreza Humana define áreas de la vida socioeconómica de un país, desde donde es posible —para su discurso— definir niveles de pobreza.

A pesar de que hay un cambio en los indicadores que uno y otro Índice recogen —el IDH centrado en una lectura del desarrollo y los avances generales de un país, y el IPH en las limitaciones a ese desarrollo, la pobreza— ambos se basan en un análisis cuantitativo de procesos que van más allá de las estadísticas y que implican sinergias de carácter subjetivo, cultural, difícilmente mensurables y profundamente determinantes en la reproducción de la pobreza.

Este método se desprende de la propuesta de Amartya Sen, el cual se centra en el estudio de las *capacidades* (entendidas como la habilidad humana para alcanzar el bienestar) y los recursos ya no tanto materiales sino subjetivos, culturales, con que cuenta o no el individuo. Esta propuesta ubica en el individuo la responsabilidad tanto del desarrollo como de la pobreza.

Si en los métodos anteriores son fundamentalmente las estructuras e indicadores macroeconómicos los que permiten definir la pobreza, aquí son las capacidades y recursos personológicos, culturales y sociales los que clasifican al sujeto como pobre o no.

Este enfoque —más que tomar el *consumo* como área clave desde la cual definir la pobreza— coloca su punto de partida en la *distribución* de bienes y servicios. El *acceso* es su herramienta principal. Sin embargo también aquí se privilegia una dimensión de la pobreza, dejando fuera elementos esenciales como aquellos que se derivan de formas de producción organizadas sobre relaciones de explotación y operando desde una primarización del sujeto y sus necesidades (Espina: 2008).

Otras críticas que deben observarse sobre este enfoque es que parte de una noción de desarrollo que responsabiliza al individuo como agente determinante del mismo, y por lo tanto de la pobreza. También aquí estructuras y actores sociales de peso como el Estado, las clases sociales, las relaciones entre Sociedad Civil y Sociedad Política y el Mercado quedan fuera de las nociones utilizadas y de sus aparatos metodológicos.

El enfoque cultural

Dentro de este enfoque se identifican a aquellos estudios de corte antropológico que parten de una comprensión cualitativa sobre la pobreza. Aquí se ubican los cada vez más frecuentes estudios de caso

o pequeñas muestras que ofrecen una descripción y explicación de los procesos de empobrecimiento de determinados grupos sociales o pequeñas comunidades.

Este enfoque también se vale en ocasiones de datos estadísticos, pero el tipo de análisis que produce sobre ellos es cualitativo. La necesidad de aprehender las relaciones múltiples dadas entre diversos actores y dimensiones de una realidad, hacen que su concepción metodológica se amplíe y con ella las nociones sobre la pobreza.

Sin embargo también aquí se encuentran limitaciones, las que a su vez pueden ser leídas como desafíos en la búsqueda de un enfoque cada vez más integral y complejo:

- El tiempo. Estos estudios necesitan de un tiempo de investigación pocas veces disponible por los/as investigadores.
- La preparación transdisciplinar. La multidimensionalidad de la pobreza implica un reto en términos de formación metodológica y teórica de los/as investigadores que no siempre se alcanza. Es necesario comprender que las realidades estudiadas van más allá de las posibilidades que ofrecen los aparatos limitados de un solo perfil profesional. La pobreza es un proceso que tiene que ser aprehendido en su dimensión política, donde se producen luchas hegemónicas y contrahegemónicas entre los actores, al mismo tiempo hay que comprender que generalmente las expresiones de esas luchas tienen un perfil económico sobre la propiedad y el uso del capital.
- En todo ello intervienen las culturas, ideologías y subjetividades de los grupos que las reproducen. Por su parte, el uso de la historia es vital para comprender la trayectoria de este fenómeno y con ello romper los mitos que velan su verdadera esencia. Estos son solo aspectos que el enfoque cultural intenta abarcar pero que pocas veces logra integrar de manera orgánica.
- El diseño metodológico. La amplitud de dimensiones y formas de expresión de la pobreza, así como los diversos actores (historias, culturas, discursos) que de ella son *sujetos*, imponen un reto en el diseño de la investigación, específicamente en la recogida de la información: con qué datos se trabaja, a qué sujetos investigar, qué técnicas utilizar, y lo más importante: cómo integrar toda la información recopilada de un modo coherente que logre ir más allá de la descripción de las situaciones de pobreza y permita al menos hacer nuevas preguntas sobre la realidad estudiada.

La complejidad de este tipo de diseño de investigación hace que muchas veces los estudios se queden en una línea descriptiva y no siempre logren pasar a una propuesta explicativa, fin último que daría cuenta de un verdadero enfoque multidimensional.

Estos dos enfoques recogen de manera muy general el cuadro de estudios sobre la pobreza que se viene desarrollando en los últimos años en América Latina. A continuación se ofrece un análisis de cuarenta y cinco estudios que permitirán revelar cómo se expresan estos enfoques, sus limitantes y fortalezas en la construcción de una propuesta multidimensional de la pobreza.

BREVE SISTEMATIZACIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA

Los cuarenta y cinco trabajos sistematizados en esta investigación³ pertenecen a cuatro libros de la colección CLACSO-CROP. Estos textos recogen los resultados de investigación de la mayoría de los becarios *junior* del mismo programa entre el período 2002-2012, así como artículos presentados en los Seminarios Internacionales desarrollados también por CLACSO-CROP en igual período y que han sido publicados.

Esta característica de la muestra escogida introduce un elemento importante a tener en cuenta en su estudio: la predisposición temática que el Programa impone a las presentaciones. Cinco grandes temas son objeto de estos textos y de algún modo de las convocatorias a las becas de investigación y los seminarios internacionales realizados en este período y que han sido publicados:

- - Rol del Estado en la reducción de la pobreza.
- - Economía política de la pobreza.
- - Pobreza y desigualdad en América latina y el Caribe.
- - Pobreza urbana y exclusión en América Latina.
- - Estrategias contra la pobreza: alternativas desde el Sur.

Si bien el espectro amplio de estos temas da lugar a introducir las problemáticas disímiles de nuestras realidades, hay que tener en cuenta que sus marcos conceptuales influyen los enfoques teórico-metodológicos, así como las nociones abordadas sobre pobreza y sus conceptos afines.

A continuación se presentan las categorías de análisis desde las que se han sistematizado los estudios:

3 Ver Anexo 1.

Temáticas abordadas

Los estudios analizados han permitido construir una agenda de problemáticas existentes en la región no solo a nivel nacional sino también local, lo cual permite visualizar los aspectos más concretos de nuestras realidades nacionales, las cuales no siempre coinciden con los informes de desarrollo ni los discursos oficiales.

Es importante tener en cuenta —como se mencionó antes— que la predisposición de una agenda temática general por parte del Programa CLACSO-CROP condiciona las problemáticas presentadas, sin embargo ese condicionamiento se expresa sobre todo en las categorías utilizadas y no así las realidades (sujetos y situaciones de pobreza) abordadas.

Si se revisa la lista anexa de temáticas (anexo2), llama la atención la existencia de problemáticas relevantes que se repiten en distintos espacios y trascienden de una convocatoria a otra. Pueden resumirse en las siguientes: pobreza e infancia, formas de empleo y desempleo, migración, programas para mitigar la pobreza y políticas sociales, formas discursivas de la pobreza, condiciones de vida campo-ciudad, desigualdades y exclusión. Estas dos últimas sí han estado marcadas por las agendas propositivas del Programa CLACSO-CROP, sobre todo el tema de la exclusión, el cual se concentró en las investigaciones referidas al tema “Pobreza urbana y exclusión en América Latina”. Por su parte el tema de la desigualdad fue saliente en los cinco temas generales. Deberá tenerse en cuenta la constancia de estas problemáticas como expresión de áreas de pobreza en nuestras sociedades.

NOCIONES SOBRE LA POBREZA. USO DE CONCEPTOS AFINES.

Una característica interesante de muchos de los estudios analizados (veintidós) es que carecen de una noción explícita sobre la pobreza. A pesar de ser esta la problemática central y común a todos ellos, en la mitad de los artículos no se cuenta con una definición sobre qué entienden por pobreza y cómo definen a los pobres. Este constituye un problema metodológico de peso, ya que se realizan estudios sobre grupos o situaciones de pobreza que no permiten saber cómo fueron definidas, desde qué parámetros, mediciones y enfoques.

Esto no impide que se aprecie una propuesta implícita sobre cómo se entiende la pobreza y cuáles son los enfoques utilizados en su abordaje.

A partir de realizar una lectura indirecta sobre aquellos trabajos que no definen la categoría, y contando con aquellos que sí presentan su propuesta de partida, puede afirmarse que:

Existe una tendencia a definir la pobreza desde indicadores como el desempleo, la precariedad de las condiciones de trabajo, los ingre-

sos, y la educación reducida al grado de escolarización. El énfasis en estos indicadores expresa generalmente una reproducción acrítica de las mediciones clásicas sobre la pobreza. De hecho, existe una relación directa entre las nociones trabajadas explícita o implícitamente y las metodologías utilizadas: “Las necesidades básicas insatisfechas como vivienda, educación, salud, etc. siguen teniendo a la zona rural como la más afectada [...]. Estas dimensiones están interrelacionadas, porque así como pueden agravar la exclusión, al mismo tiempo pueden disminuir el efecto de una y otra dimensión” (Arista, 2011: 335).

Sin embargo, aunque con una menor representación, también aparecen nociones sobre la pobreza que la entienden como un proceso estructural y multidimensional. Son estas propuestas las que describen el carácter de circularidad⁴ de la pobreza, y que ofrecen una crítica a los enfoques unicausales y específicamente a las mediciones antes señaladas. Estos estudios logran trascender un análisis descriptivo y centrarse en uno explicativo.

La pobreza es un elemento constitutivo de un modo de acumulación y poder social: los pobres son parte de la trama social que alimenta su funcionamiento. Es el resultado de los valores y estrategias de acción adoptadas por las formas de organización que prevalecen en la sociedad. La pobreza no puede definirse en abstracto sino que requiere ser situada, dando cuenta de coordenadas de tiempo y espacio. Una persona no *es* pobre sino que vive, nace y muere en situación de pobreza, y esa situación no es estática, puede y *debe* ser transformada: “La pobreza se concibe como una suerte de patología universal vinculada con el desarrollo de la economía monetaria. Las políticas que se elaboran para llevar adelante dicha asistencia se encuentran en general condicionadas a la aplicación de medidas tecnocráticas acompañadas de recetas abstractas y universales (políticas de empleo, producción, educación)” (Socorro; Pérez Rubio, 2012: 191). Padrón afirma al respecto que “De este modo, en este estudio se defiende una comprensión multidimensional de la pobreza, donde la mirada a esta noción no se restringe a los ingresos y a la satisfacción de necesidades básicas. Considero que la raíz económica que tiene la pobreza debe valorarse allí donde es necesaria para explicar su integración al resto de las dimensiones que la están atravesando; en tanto se trata de un proceso que tiene como base tanto una estructuración económico-política como un problema de orden cultural” (Padrón, 2011: 138).

4 Se refiere al círculo vicioso de la pobreza, el cual expresa las interrelaciones de dependencias estructurales entre la pobreza, sus múltiples expresiones y otros fenómenos y procesos de la sociedad, los cuales van desde el entorno ambiental, hasta la política, por citar brevemente solo dos ejemplos.

Existe también una relación entre la formación profesional de los/as investigadores/as y los enfoques teórico-metodológicos utilizados⁵. Si bien no puede establecerse una relación de determinación unidireccional entre estas variables, llama la atención que los/as investigadores con una formación en perfiles económicos son los/as que generalmente utilizan enfoques basados en las mediciones de línea de pobreza y NBI, sin producir un análisis crítico sobre ellas, y al mismo tiempo son los/as que producen nociones sobre la pobreza que se acercan al economicismo, ubicando al ingreso como indicador de partida desde el cual comprender este proceso.

Incluso en ocasiones se produce una crítica explícita a la preponderancia que ciertos estudios realizan del ingreso por sobre otros indicadores, pero en la práctica de su estrategia metodológica no logran ser coherentes con esa crítica y asumen ese indicador, o los utilizados por las mediciones ya mencionadas como los únicos a partir de los cuales entender la pobreza y definir a los sujetos investigados.

Estas desconexiones entre las nociones utilizadas por el/la investigador/a —explícita o implícitamente— y su práctica metodológica tiene una tercer arista: las nociones de los grupos estudiados (la voz de los/as pobres) y/o los discursos oficiales.⁶

En ocasiones las nociones de los/as investigadores/as no coinciden con las de los sujetos estudiados y clasificados por ellos/as como pobres, y en ocasiones tampoco coinciden con las reconocidas por la oficialidad (discurso político, estadísticas nacionales). El desafío radica en que no siempre esta característica es abordada con claridad y conciencia declarada por el/la investigador/a a fin de mostrar la complejidad del fenómeno.

Aún cuando en San Pedro Jocopilas se pueden encontrar algunos paliativos a la pobreza, las condiciones de vida son complejas por varios motivos: las familias están en situaciones precarias, no hay fuentes de empleo, la educación es vista como una necesidad lejana a la familia y la salud sólo se asocia a enfermedades prevenibles, como también la condición ambiental, la mayoría de familias se asientan en terrenos infértiles fuertemente afectados por

5 Llama la atención que de los/as cuarenta y seis investigadores/as solo dos tengan formación en ciencias de la psicología. La distribución según formación profesional es la siguiente: nueve economistas, dos en ciencias sociales, una licenciada en Derecho, quince sociólogos, un ingeniero agrónomo, tres en ciencias políticas, dos comunicadores sociales, cinco antropólogos, un arquitecto, dos licenciados en trabajo social y un geógrafo.

6 Se refiere a los discursos de los programas de lucha contra la pobreza, los informes oficiales sobre pobreza, así como el discurso de gobiernos.

la sequía. Todos estos elementos están vinculados a procesos de extrema pobreza.

No obstante, desde la perspectiva de líderes indígenas, el concepto de “pobreza” ha sido heredado por las mismas condiciones de la sociedad, interpretándolo como un círculo vicioso. El empobrecimiento de muchas familias o comunidades da lugar a estigmatizar a cierto grupo social, según su escala económica, considerado como una brecha por *el que tiene* y por *el que no tiene* (Calel, 2011: 220; énfasis propio).

Las nociones sobre la pobreza trabajadas en estos estudios, generalmente asocian otros conceptos íntimamente relacionados a la pobreza como la desigualdad y la exclusión. Hay que señalar que en ocasiones no se establece una diferencia entre *desigualdad* y *pobreza* ni entre *exclusión* y *pobreza*, entendiéndolas como sinónimos.

Por ello, nos interesamos por la variable desigualdad para intentar medir la relación con la pobreza. Técnicamente, pobreza y desigualdad son dos cosas separadas, pero nosotros, deliberadamente, las hemos ligado para el análisis, no solo por una convicción ética sino también metodológica: la pobreza se asume como una característica de los segmentos más bajos de la curva de Lorenz. No de otro modo se entiende que el cálculo de pobreza se realiza a través de estimativas de la distribución (Gaitán, 2010: 164).

Sin embargo en otros trabajos sí se establecen las distancias teóricas entre cada uno de los conceptos, permitiendo análisis más finos sobre cada uno de estos procesos y visibilizando las relaciones de influencias entre unos y otros: “En este texto se asume la corriente de estudios que defiende que estar excluidos no significa necesariamente ser pobres. [...] Sin embargo, ser pobre sí implica estar excluido y limitado en la potencialidad de alcanzar y ejercer ciertos derechos” (Forselledo, 2002; citado por Padrón, 2011: 138).

La pobreza, en su vínculo con la exclusión, tendría que ser vista como un conjunto de relaciones sociales de las cuales las personas quedan excluidas de participar a partir de un patrón de la vida social. En este sentido, es necesario aclarar que este trabajo no aborda la exclusión en sí misma sino aquella relacionada con la condición de ser pobre. De esta manera, se quiere profundizar en las relaciones que se dan entre estos dos procesos sociales (Padrón, 2011: 139).

Ciertamente la superación de la pobreza, la exclusión social y cultural está muy lejos de alcanzarse por el camino de la profundización de las políticas de redistribución [...] tal como están planteadas pues-

to que las mismas mantienen las desigualdades categoriales fundadas en la diferencia étnica. [...] Las políticas remediales de carácter afirmativo (o de ‘alivio a la pobreza’ en términos gubernamentales) dejan intactas las estructuras que generan la desigualdad (Antequera, 2010: 247).

Las relaciones establecidas entre estos conceptos no siempre son acompañadas por una mirada multicausal y se tiende a establecer relaciones de determinación unidireccionales, limitando una comprensión de la pobreza como circularidad, así como las múltiples relaciones existentes entre pobreza, desigualdades y exclusión, por citar los conceptos más trabajados. “La inequidad de ingresos personales se encuentra determinada, fundamentalmente, por la posición que los individuos ocupan en la estructura sociolaboral y los ingresos que corresponden a esa posición” (Calvi, 2010: 101).

Dos tipos de factores contribuyen, pues, a modificar la desigualdad en su reparto: por un lado los cambios en la distribución de los ingresos individuales de los perceptores y, por el otro, las modificaciones en las estructuras ocupacionales de los hogares. Por ejemplo, un deterioro de los ingresos individuales que perjudique a los perceptores de los hogares más pobres tendrá como resultado (*ceteris paribus*) un incremento de la desigualdad del IPCF. Asimismo, un aumento en las tasas de desocupación —o una disminución en las tasas de actividad que afecte fundamentalmente a esos hogares— tendrá (*ceteris paribus*) un impacto similar (Calvi, 2010: 95).

Este determinismo se expresa sobre todo en aquellos enfoques economicistas, los que anclados en el uso exclusivo de estadísticas y su abordaje cuantitativo, se autoimposibilitan una comprensión dinámica y abierta entre los procesos de desigualdad, pobreza y exclusión.

Otro elemento a tener en cuenta es que hay una tendencia a concebir la desigualdad en términos económicos, específicamente entender la desigualdad como desigualdad de ingresos.

Por ello, en la presente investigación se asume como concepto de desigualdad a las diferencias suscitadas en la distribución de los ingresos entre las personas (Becker y Nigel, 1986). A efectos de operacionalizar esa noción declarativa, se argumenta que la *variable dependiente* denominada desigualdad en los ingresos, se observa mejor a partir de la variación en cuanto a los *ingresos laborales* percibidos por los agentes. Se recurre a la citada forma de mensurar la desigualdad por diversas razones. De un lado, por ser la que resulta más fácilmente observable; y, de otro, por ser allí donde las desigualdades en el ingreso son más notorias (Ocampo, 2010: 72).

Finalmente hay que señalar la apropiación repetida en varios estudios de la propuesta de Sen sobre las capacidades como elemento clave en la definición de la pobreza. El enfoque de Sen es usado por estos/as autores/as como herramienta de crítica y distanciamiento de los enfoques economicistas centrados en los ingresos y las mediciones de NBI y Línea de la Pobreza, sin embargo no se encuentra en ellos una crítica sobre las limitaciones de la propia propuesta de Sen, asumiéndola acríticamente.

Cabe señalar que el enfoque sobre pobreza utilizado para la realización de este trabajo es el de las capacidades y realizaciones de Amartya Sen. Según este, la pobreza se relaciona con la imposibilidad real de un grupo de personas en una sociedad específica para —con base en la movilización de sus capacidades— generar los recursos que en esa sociedad son fundamentales para garantizar su buen desempeño social o para funcionar de manera eficiente en dicha sociedad.

Una de las principales diferencias entre el enfoque de Sen y los enfoques más tradicionales sobre pobreza es que en el primero se considera al ingreso (y a los bienes) solo como un medio y no como un fin en sí mismo a la hora de medir la pobreza. Según Sen lo realmente importante en relación al ingreso es la oportunidad de convertirlo en capacidades (o habilidades) de funcionamiento social, pero ellas dependen de una variedad de circunstancias personales y del medio social que rodea a la persona” (Olavarría, 2001: 10; Hernández, 2010: 173).

Por eso, considero que el enfoque de Reygadas por un lado y el de Sen por el otro responden adecuadamente a este problema que diría se trata de un fenómeno procesual y dialéctico. En este sentido, sostengo, los actores subalternos tienen amplias posibilidades de desarticular las redes de desigualdad en las que se hallan inmersos, considerando que particularmente en América Latina existe un amplio repertorio de resistencias (Canedo, 2012: 401).

Por su parte, de acuerdo con el Enfoque de Capacidades, desarrollado a partir de los aportes de Amartya Sen, se hace hincapié en la adquisición de aptitudes, destrezas y habilidades que permitan superar la pobreza mediante la inserción social, económica y política. El Enfoque de Capacidades se refiere al desarrollo de la agencia, es decir la capacidad de una persona para actuar por sí misma e impactar en el mundo, la habilidad de una persona para hacer actos valiosos. Desde esta perspectiva ya no se pregunta por el grado de satisfacción de las personas o por la cantidad de recursos con que cuentan para llevar un tipo de vida u otra, sino por lo que estas personas son capaces de hacer o ser realmente (Dallorso, 2012: 88).

Es pertinente señalar también aquí la desconexión entre la teoría y la práctica metodológica usada por algunos autores, los que declarando

un apego al enfoque de las capacidades de Sen —y utilizándolo para criticar las mediciones economicistas de la Línea de la Pobreza y las NBI— terminan usándolas como métodos recolectores de datos sobre los que basan sus estudios. Esta es una limitante que deberá ser aprehendida conscientemente por los/as estudiosos/as del tema.

Metodología

El cuerpo metodológico de cada uno de estos trabajos tiene una relación estrecha y en ocasiones dependiente con su marco conceptual. Existen algunos trabajos que —como se apuntó antes— producen un distanciamiento entre la teoría sobre la pobreza y sus relaciones con otros procesos afines y la práctica metodológica seguida para su estudio.

En este sentido cabe señalar que dentro de los enfoques centrados en los ingresos, el desempleo y el acceso a la educación como indicadores clave desde los cuales definen las desigualdades y la pobreza, los más utilizados son la Línea de la Pobreza y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

El uso de estas mediciones a veces se hace de manera acrítica, reproductiva, se toman como punto de partida para definir la pobreza y como fuente de datos desde las cuales establecen los análisis. Sin embargo, no producen una lectura crítica sobre las estadísticas que dichas mediciones arrojan ni sobre las propuestas teórico-metodológicas de las mismas. Sus limitaciones aparecen al restringirse a solo un pequeño grupo de indicadores macroestructurales que dejan fuera a otros como las relaciones de poder inter e intra clases, grupos sociales, indicadores ambientales (índices de acceso a recursos naturales, estado y distribución de esos recursos, índices de afectaciones por sucesos climatológicos), fenómenos culturales, tipos de relaciones de dependencia estructurales a nivel local, nacional e internacional, solo por mencionar algunos esenciales en el estudio multidimensional de la pobreza.

Un ejemplo de conclusión muy limitada, producto de un enfoque teórico-metodológico centrado en los ingresos y el determinismo entre variables, es el siguiente: “Con el objetivo de analizar si los altos niveles de desigualdad económica de los países de América Latina han implicado altos niveles de inestabilidad social y/o política, se estimó una ecuación donde la variable dependiente es el indicador de conflicto interno o estabilidad política y la variable independiente es la desigualdad de ingresos, controlado por el nivel inicial de PBI de los países” (Amarante, 2008: 57).

La evidencia empírica existente para las bases de datos mundiales apunta a una relación positiva entre conflicto social y desigualdad de

ingresos (Alesina y Perotti, 1996; Perotti, 1996). En el caso de América Latina, la desigualdad de ingresos se relaciona negativamente con el conflicto social, indicando que la intensidad de los conflictos armados no se relaciona con la alta desigualdad de ingresos, sino todo lo contrario, ya que los mismos se han producido en los países y momentos de menor desigualdad de ingresos. [...] Ello indica que no es la presencia de conflicto armado por sí misma, sino el clima de inestabilidad asociado con la incertidumbre política lo que podría estar afectando las potencialidades de crecimiento económico” (Amarante, 2008: 59).

Esta conclusión se obtuvo sobre la base exclusiva del análisis estadístico de los ingresos y el PIB en los países latinoamericanos en un período determinado y el análisis también estadístico de la presencia de conflictos armados internos.

Esto —ligado a la ausencia de una comprensión de las desigualdades como un producto histórico de luchas por la apropiación/expropiación del poder político y económico, y la ausencia de un enfoque histórico-político que estudie en profundidad el conflicto social y toda su amplia trayectoria en el campo de las ciencias sociales— conllevó a la autora a plantear tan desacertada conclusión.

Si bien este es un ejemplo extremo de lo que constituye una tendencia de estos estudios, también existen algunos que —aunque utilizan dichas mediciones como la vía fundamental o una de ellas para la obtención de información— generan una mirada crítica sobre las limitaciones de las mismas, e intentan superarlas acompañando a los estudios de un enfoque cultural que revela otros indicadores y relaciones ocultas en la reproducción de la pobreza, obviadas por las estadísticas generales y sus métodos de recolección.

Lavopa (2008) analiza las potencialidades y limitaciones del crecimiento económico y plantea que entre los años 2002 y 2006 la economía argentina creció un 41% y la ocupación 27% y con ello se redujeron los índices de desempleo y pobreza. Sin embargo, en el período de “crecimiento genuino” (2004-2006) la creación neta de empleos se desaceleró y siguieron siendo los empleos en el sector de baja productividad los que explicaron la mayor parte del crecimiento. Es decir que comenzaran a visualizarse las limitaciones estructurales de una estructura productiva heterogénea (Hoop, 2012: 140).

Tradicionalmente se ha conceptualizado a la persona pobre a partir de métodos basados en la Línea de la Pobreza, lo cual plantea que la condición de pobreza de familias o individuos puede referirse a sus ingresos (comprendidos como la capacidad de compra de un mínimo de bienes y servicios) o al grado de satisfacción de un conjunto de necesidades consideradas básicas. Las necesidades básicas serán: a)

hacinamiento (más de tres personas por habitación); b) deserción escolar para población de 7 a 12 años de edad y c) falta de agua potable y servicio sanitario (Sojo, 1997). Además del económico existen otros elementos que permiten determinar y visualizar a la persona pobre, uno de los más determinantes es el manejo del poder dentro del sistema social. Tomando en cuenta este elemento, las personas pobres lo son no porque quieran o porque les guste, sino porque no poseen los recursos (económicos, materiales, políticos) para dejar de serlo. Son pobres por relaciones de poder, por el manejo de la realidad que hacen unos pocos que disponen de los recursos para hacerlo, mientras que a otros no les queda más remedio que obedecer. Dentro de los recursos están los de conocimiento, los emocionales, la salud integral y el acceso a opciones laborales (Alvarado, 2011: 192).

El hecho de que muchos de estos estudios asuman las mediciones de Línea de la Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas, conlleva a un énfasis en los procesos de consumo y distribución, los cuales si bien tienen un peso fundamental en la (re)producción de las desigualdades y la pobreza, no son los únicos desde los que estas se dan.

También es necesario incluir interrogantes sobre los procesos de producción, sus características, sujetos, entre qué grupos y porqué, condiciones, qué lugar ocupan las fuerzas productivas, qué tipos de luchas se dan entre ellas, en qué terrenos, la relación sobre la propiedad en su concepción amplia, a fin de comprender la lógica *producción-distribución-consumo* como un todo y no como partes desconectadas unas de otras.

De hecho el énfasis en la variable distribución (desigual) como causa de la pobreza hace que para muchos/as investigadores/as, una de las soluciones a la misma está en lograr procesos redistributivos más equitativos, sin embargo esta redistribución no puede estar desligada del lugar que ocupan los sujetos en la producción y de cuáles modelos de producción y de consumo les son apropiados. Además, deben comprenderse los procesos distributivos no solo desde la lógica monetario-mercantil, también hay que entenderlos ligados a otras series de derechos y oportunidades: educación, empleo, propiedad y cultura, por citar solo algunos. Al decir de uno de los autores estudiados: “el *núcleo primario* de las causas de la pobreza [...] es aquel que se establece en torno de la distribución de los recursos al interior de una determinada sociedad” (Gaitán, 2010: 142).

Para este autor —como para otros cinco de los cuarenta y seis estudiados— la distribución se reduce a la distribución del ingreso y esto es producto de dos factores: por un lado entienden también la desigualdad como desigualdad de los ingresos, y por otro y como cau-

sa de lo anterior; se basan en mediciones como la Línea de la Pobreza, centrada en los ingresos.

Para Eraldo da Silva la redistribución no puede ser un proceso que repita las mismas lógicas de desigualdad solo que a pequeña escala, sino que tiene que transformar las estructuras desde las que se produce la distribución misma.

Contudo, ha que se observar que para atacar a pobreza e seus efeitos nao somente necessita-se redistribuir terras para sem terras, minifundiarios ou pobres urbanos. Deve-se avaliar o(s) instrumento(s) utilizado(s) na redistribuicao da propriedade territorial no tocante as possibilidades e dilemas impostos a emancipacao social dos camponeses, condicao fundamental para atacar o par pobreza-desigualdade (Da Silva, 2012: 226).

CONCLUSIONES

Como se ha venido revelando en los análisis propuestos, existe una estrecha relación entre las temáticas abordadas por estos estudios sobre la pobreza, sus nociones sobre la misma, conceptos afines y metodologías, permitiendo concluir que existen dos grandes grupos de estudios: los que haciendo un uso reproductivo de las mediciones de la pobreza —LP y NBI— se centran en un grupo de indicadores tales como desempleo, precariedad del empleo, vivienda, índice de escolaridad (analfabetismo) e ingresos; tomando a este último como el indicador por excelencia desde el cual definen la pobreza y la desigualdad.

Estos estudios también tienen como limitante metodológica el uso indiscriminado y acrítico de conceptos afines al de pobreza, sin lograr establecer en términos teóricos las relaciones entre procesos interrelacionados pero no idénticos como la pobreza, la exclusión y las desigualdades.

El reduccionismo de esta propuesta conlleva a establecer relaciones unicasales y deterministas entre las diferentes variables que asocian a la producción de la pobreza en sus casos de estudio. Un ejemplo de este reduccionismo es el énfasis en la *distribución*, específicamente la distribución de ingresos, como proceso fundamental de explicación a la pobreza y por tanto es hacia él donde en su criterio deben dirigirse las políticas de lucha contra la misma.

Sin embargo, la insuficiencia de los programas encaminados hacia la distribución y redistribución de recursos —básicamente materiales y específicamente monetarios— parecen no ser aún una prueba contundente de su poca efectividad, a pesar de ser ellos mismos objeto de análisis en varios de estos trabajos.

El otro grupo integra aquellos estudios que desde una perspectiva cultural y cualitativa sobre la pobreza logran comprenderla como

un producto histórico con condiciones estructurales desde donde se reproduce. Este punto de partida hace que aún cuando utilizan mediciones desarrollistas y cuantitativas para obtener datos generales, producen una lectura crítica sobre esos datos y los métodos de recopilación.

En este esfuerzo combinan el uso de los mismos con estrategias etnográficas y de análisis crítico que dan cuenta de un cuadro no solo descriptivo de sus objetos de estudio sino de una búsqueda explicativa a las múltiples dimensiones e indicadores que se relacionan en la producción de la pobreza. Generalmente estas investigaciones se basan en estudios de caso. El enfoque multidimensional que logran algunos de ellos, les lleva a comprender y revelar el carácter de circularidad (círculo vicioso) de la pobreza.

Como características (limitantes) generales de los estudios sistematizados pueden señalarse:

Las desconexiones entre indicadores y dimensiones de la pobreza, prevaleciendo enfoques causa-efecto que establecen relaciones unidireccionales y deterministas entre las variables, aunque también—en menor medida— se encuentran estudios que producen una lectura estructural e histórica sobre la pobreza y comprenden las relaciones de interdependencia entre las múltiples variables e indicadores estudiados.

La desconexión entre las nociones de pobreza de los/as investigadores/as, el discurso oficial de programas de lucha contra la pobreza, agendas de políticas públicas y las propias nociones de los sujetos investigados sobre la pobreza: los/as pobres. Al menos dos de estas tres vertientes influyen en el concepto de pobreza con que trabaja el/la investigador/a y no siempre es tenido en cuenta de manera consciente, lo cual produce errores metodológicos, o cuando menos restringe la complejidad de las problemáticas estudiadas.

Las desconexiones entre el marco conceptual propuesto, las nociones de pobreza de las que parten y la práctica metodológica que asumen. Estas desconexiones señalan una problemática mayor en el terreno de las ciencias sociales en general y de los estudios sobre la pobreza en particular: por un lado el camino ganado en la crítica a cuerpos teóricos pero que no se ha correspondido con propuestas operativas y por otro la amplitud de definiciones sobre la propuesta y su difícil medición debido a su heterogeneidad y multidimensionalidad.

Como saldo positivo hay que señalar que estas propuestas apuntan a realidades conflictivas de nuestras sociedades y sobre las que las agendas de investigación y las políticas públicas deben volcarse. Además aportan desde su práctica la complejidad metodológica en el estudio de la pobreza y sus procesos comunicantes.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alvarado, Carlos 2011 “Trabajo infantil y migración: pobreza, marginación y exclusión social de niños y niñas trabajadores/as, emigrantes nicaragüenses en Costa Rica. Una lectura desde la pobreza de capacidades y los derechos humanos” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Amarante, Verónica 2008 “Crecimiento económico, distribución del ingreso y conflicto social: el caso de América Latina” en Cimidamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Antequera, Nelson 2010 “El sistema de organización originario y el ciclo agrícola-comercial-laboral como estrategias de resistencia a la pobreza en el contexto de la municipalización. El caso de las comunidades indígenas del ayllu Kirkyawi (Bolivia)” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Arista, Adriana 2011 “Pobres y excluidos en la selva de cemento: los nativos shipibos de Cantagallo en Lima Metropolitana” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Calel, Mirian Isabel 2011 “La construcción de la identidad juvenil en el contexto de la pobreza y la migración del campo a la ciudad” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Calvi, Gabriel 2010 “Las metamorfosis de la desigualdad de ingresos en la Argentina (1974-2005)” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Canedo, Gabriela 2012 “Vinimos para quedarnos. La participación de actores étnicos en el poder y lo comunitario en el diseño de políticas alternativas para superar la pobreza: el caso de Bolivia” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.), *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Da Silva, Eraldo 2012 “Da pris ão da dívida ao terri tório da política: reforma agrária de mercado e o comba te a pobreza rural. Os casos da FETASE, MST e MARAM” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.), *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).

- Dallorso, Nicolás 2012 “La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de *manzanas* y *comadres* de la Provincia de Buenos Aires, Argentina” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.), *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Espina, Mayra 2008 *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gaitán, Flavio 2010 “Crecimiento, desigualdad y pobreza en el capitalismo periférico: análisis de los países latinoamericanos” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hernández, Mónica 2010 “Exclusión laboral y emigración en El Salvador. Efectos de las remesas familiares sobre la situación de pobreza de los hogares durante el período 1990-2004” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hopp, Malena Victoria 2012 “Políticas sociales de empleo en la Argentina post-convertibilidad. Un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo”. En Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.), *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ocampo, Heidy 2010 “Recorridos y causalidades de la desigualdad en el ingreso laboral en América Latina: análisis comparado de los casos ecuatoriano y nicaragüense” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Øyen, Else 2002 “Producción de la pobreza. Un enfoque diferente para comprender la pobreza” en Genov, Nicolai (ed.) *Advances In Sociological Knowledge over Half a Century* (París: International Social Science Council).
- Padrón, Silvia 2011 “¿Nuevas formas de exclusión social en niños? Consumo cultural infantil y procesos de urbanización de la pobreza en la capital cubana” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ramos, Cecilia 2008 “La retórica de las instituciones internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza en Bolivia” en Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).

Socorro, María del y Pérez Rubio, Ana María 2012 “Pobreza y políticas públicas. Discurso y práctica” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).

Spicker, Paul *et al.* (Eds.) *Pobreza. Un glosario internacional* (Buenos Aires: CLACSO).

ANEXO I

ARTÍCULOS SISTEMATIZADOS

Abramovich, Ana Luz 2008 “Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades” en Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).

Alvarado Cantero, Carlos 2011 Trabajo infantil y migración: pobreza, marginación y exclusión social de niños y niñas trabajadores/as, migrantes nicaragüenses en Costa Rica. Una lectura desde la pobreza de capacidades y los derechos humanos” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).

Amarante, Verónica 2008 “Crecimiento económico, distribución del ingreso y conflicto social: el caso de América Latina” en Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).

Antequera, Nelson 2010 El sistema de organización originario y el ciclo agrícola-comercial-laboral como estrategias de resistencia a la pobreza en el contexto de la municipalización. El caso de las comunidades indígenas del *ayllu* Kirkyawi (Bolivia)” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).

Antequera Durán, Nelson 2012 “Con nuestras propias manos. La autogestión de los servicios básicos como alternativa contra la pobreza en las zonas periurbanas” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).

Antón Sánchez, Jhon 2010 “Exclusión, pobreza y discriminación racial en los afroecuatorianos las respuestas desde sus organizaciones sociales” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).

- Arévalo, Marcel 2012 “Programas sociales asistencialistas en Guatemala, 2004-2008” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Arista Zerga, Adriana 2011 Pobres y excluidos en la selva de cemento: los nativos sh ipibos de Cantagallo en Lima Metropolitana” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Bacallao, Lázaro 2012 “Representaciones discursivas de la “condición-pobreza” y procesos de desempobrecimiento/ Empoderamiento. La mediación comunicativa en los movimientos sociales latinoamericanos” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Barreto, Miguel Á. y Benítez, María A. 2012 Confrontación de las lógicas técnica y política en la asignación de la vivienda social en el Chaco” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Berlien Araos, Karin 2012 “Mecanismo de coordinación en los mercados libres, instituciones y organizaciones locales para la generación de trabajo y la superación de la pobreza” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Blanco, Osvaldo 2010 “Microcrédito y Emprendimiento en Chile. Un análisis desde la ideología y el análisis de discurso” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Brunstein Alegre, José 2008 “Tendencias de las políticas públicas y la pobreza rural campesina en Paraguay” en Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Calel Mejía, Mirian Isabel 2011 “La construcción de la identidad juvenil en el contexto de la pobreza y la migración del campo a la ciudad” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Calvi, Gabriel 2010 “Las metamorfosis de la desigualdad de ingresos en la Argentina (1974-2005) en De Virgilio, María Mercedes *et*

- al. (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Canedo Vásquez, Gabriela 2008 “Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por “usos y costumbres” en Oaxaca (México)” en Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Canedo Vásquez, Gabriela 2012 “Vinimos para quedarnos”. La participación de actores étnicos en el poder y lo comunitario en el diseño de políticas alternativas para superar la pobreza: el caso de Bolivia” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Cobos, Gabriela Nieves 2008 “Desarrollo local y pobreza: desigualdades socioterritoriales” en Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Da Silva Ramos Filho, Eraldo 2012 Da prisão da dívida ao território da política: reforma agrária de mercado e o combate a pobreza rural. Os casos da FETASE, MST e MARAM” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- De M. Bonjour, Sandra C. et al. 2012 “Simetrías entre riqueza y pobreza no Mato Grosso de 1995 a 2007” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Dallorso, Nicolás 2012 “La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de *manzaneras* y *comadres* de la Provincia de Buenos Aires, Argentina” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Egüez Guevara, Pilar 2008 “Mujeres en el trueque en Argentina: las implicancias de su participación” en Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Foio, María del Socorro y Pérez Rubio, Ana María 2012 Pobreza y políticas públicas. Discurso y prácticas” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).

- Gaitán, Flavio 2010 “Crecimiento, desigualdad y pobreza en el capitalismo periférico análisis de los países latinoamericanos” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gunturiz R, Angélica 2011 “Concepciones de ciudadanía en las políticas contra la exclusión social: el caso de los programas Familia en los conurbanos de Bogotá y de Buenos Aires” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hernández Chávez, Mónica L. 2010 “Exclusión laboral y emigración en El Salvador. Efectos de las remesas familiares sobre la situación de pobreza de los hogares durante el período 1990-2004” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hopp, Malena Victoria 2012 “Políticas sociales de empleo en la Argentina post-convertibilidad. Un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- López-Ruiz, Mauricio 2008 “Historia reciente del discurso de la política social antipobreza en Costa Rica” en Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Martínez, Gleidys 2010 “Inter(des)conexiones del Estado y la sociedad civil en las políticas y estrategias de superación de la pobreza en Cuba” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Molina, Mercedes 2012 “Programas sociales con componente educativo: ¿una alternativa frente a la pobreza? El caso del Plan Jefas de Hogar en Mendoza, Argentina” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Navarro Arredondo, Alejandro 2011 “Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ocampo Meneses, Heidy Paola 2010 “Recorridos y causalidades de la desigualdad en el ingreso laboral en América Latina. Análisis

- comparado de los casos ecuatoriano y nicaragüense” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ortega González, Diosnara 2012 “Estado centralista. Fortalezas y limitaciones de la experiencia cubana” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Padrón Durán, Silvia 2011 “¿Nuevas formas de exclusión social en niños? Consumo cultural infantil y procesos de urbanización de la pobreza en la capital cubana” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Paniagua, Laura 2011 “Segregación y fronteras simbólicas en La Carpio, una comunidad centroamericana” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Patricio Allán, Henry 2011 “Regeneración urbana y exclusión social en la ciudad de Guayaquil: el caso de la Playita de El Guasmo” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Perelman, Mariano D. 2011 “Pobreza urbana, desempleo y nuevos sentidos del (no)trabajo. Cirujas y Movimientos de Trabajadores Desocupados de la Ciudad de Buenos Aires” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ramos Arauco, Cecilia 2008 “La retórica de las instituciones internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza en Bolivia” en Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Rapoport, Ana 2011 “¿Envejecer solos o sólo envejecer? la exclusión social en la tercera edad” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Scala, Lorena M. 2010 “Trabajo, pobreza y políticas sociales de empleo. Un acercamiento a los emprendimientos del Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra en la provincia de Mendoza” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Soares Campos, Rosana 2011 Da empresa e da casa para rua - Um estudo sobre as mulheres camelôs em Porto Alegre/RS-

- Brasil (pobreza e exclusão social como impacto das políticas econômicas liberais no mercado de trabalho informal) en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Torres, Andreína 2011 “Justicia condicionada: pobreza y género en espacios de encuentro entre mujeres y justicia” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Valdivia, Gustavo 2012 “(Re)tejiendo el espacio en los Andes. Las sociedades agropastoriles del sur andino peruano frente al proyecto geográfico del neoliberalismo” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Vázquez Fernández, Salvador 2012 “Repensando la desigualdad. Alternativas contra la pobreza desde el sur” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Viáfara López, Carlos Augusto 2010 “Efectos del cambio estructural en las oportunidades educativas y ocupacionales en la ciudad de Cali, Colombia” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).

ANEXO 2

LISTA DE TEMÁTICAS

- Los objetos de estudio que las investigaciones abordaron fueron:
- El empleo (emprendimientos socioproductivos en Buenos Aires, Argentina; cuatro estudios).
 - Condiciones de vida de la población rural en Paraguay.
 - Conflicto social y distribución del ingreso en América Latina.
 - La agenda de los programas de los organismos multilaterales de reducción de la pobreza en Bolivia.
 - Desigualdades socioterritoriales en Ecuador.
 - El trueque como alternativa de desarrollo integral en México.
 - Legitimación del Instituto Mixto de Ayuda Social en Costa Rica.
 - Cambio estructural de la economía y oportunidades educativas y ocupacionales en Cali (Colombia).
 - Desigualdad de ingresos laborales en Ecuador y Nicaragua.

- Desigualdad, desempeño socioeconómico y laboral en Argentina.
Crecimiento económico, desigualdad y bienestar social en América Latina.
- Emigración, remesas familiares y pobreza en El Salvador.
La ciudadanía afroecuatoriana frente a la marginalidad, la exclusión y la desigualdad socioeconómica.
- Políticas sociales y organización tradicional de los campesinos indígenas del *ayllu* Kirkyawi en Bolivia.
- Expresiones discursivas de la pobreza: microcrédito y emprendimiento en Chile.
- Relación Estado-sociedad civil en la lucha contra la pobreza en Cuba.
- Producciones simbólicas sobre la pobreza en Costa Rica.
Pobreza, regeneración urbana y civilización en Ecuador.
Desempleo en Argentina.
Pobreza, infancia y exclusión social en Cuba.
Pobreza, exclusión, infancia y migración nicaragüense en Costa Rica.
- Pobreza y migración en el campo guatemalteco.
Pobreza, exclusión social y precarización de condiciones de trabajo en las mujeres de Porto Alegre, Brasil.
- Exclusión social y tercera edad en Argentina.
Pobreza, exclusión social urbana y migración en Perú.
Género, pobreza y justicia en Ecuador.
Programas de superación de la pobreza en México.
Dimensión política de los programas de inclusión social en Argentina.
- Programas sociales asistencialistas en Guatemala.
Autogestión de servicios básicos como alternativa contra la pobreza en Bolivia.
- La ocupación de viviendas como alternativa contra la pobreza en Argentina.
- Políticas públicas en Argentina.
Resistencia campesina y programas de reducción de la pobreza en Brasil.
- Exclusión territorial de sociedades pastoriles indígenas en Perú.
Políticas de lucha contra la pobreza en Bolivia: la dimensión comunitaria.
- Rol del Estado centralista como alternativa de lucha contra la pobreza en Cuba.

Estrategias de coordinación (cooperación y autorregulación en los mercados callejeros de Chile).

Representaciones discursivas entorno a la pobreza en los movimientos sociales latinoamericanos.

Dominación, clases sociales y desigualdad en México.

Pobreza y riqueza en Brasil.

Griselda Alfaro*

LOS DERECHOS HUMANOS COMO UNA DIMENSIÓN DE LA POBREZA

EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA**

CONTEXTO GENERAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO HUMANO

Previo a cualquier planteo se estima necesario especificar la noción de derechos humanos. Este concepto está relacionado según Pedro Nikken¹ con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado, quien remarca que una de las características que la sociedad contemporánea reconoce es que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado. En consecuencia, el Estado debe respetar y garantizar los derechos humanos que corresponden a toda persona por su condición de tal.

* Doctora en Humanidades, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán. Abogada. Diplomado en Políticas Públicas FLACSO. Investigadora de la UNT. Miembro de Proyectos de Investigación Interdisciplinarios sobre Derechos Humanos y Construcción de Ciudadanía. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNT. Docente de Postgrado en la Especialización de Políticas Públicas de Niñez Adolescencia y Familia.

** El trabajo que presentamos forma parte de uno de los capítulos de la Tesis Doctoral “Los sistemas de exclusión social y ciudadana: Derechos Humanos y Derecho a la alimentación en Tucumán (2001-2007)”, aprobada con la calificación *Summa Cum Laude*.

1 Nikken Pedro, “El origen de los derechos humanos”. Serie estudios de derechos humanos, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.

En este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su Artículo N° 1 indica: «Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros».

Así, adelantamos que Argentina en su Carta Magna Nacional incorporó con jerarquía constitucional una serie de tratados internacionales de derechos humanos que deben ser la guía de su accionar. En esta lógica resulta importante contextualizar cuáles son los instrumentos que el país ratificó para establecer el grado de avance, las limitaciones y flaquezas en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas con enfoque de derechos.

ALGUNOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Antes de avanzar con el estudio de los instrumentos internacionales, creemos oportuno mencionar que ya en 1948, año de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Josué De Castro escribió *Geografía del hambre*. Allí expuso rotundamente que cuando hablamos de hambre nos representamos al Extremo Oriente, sin embargo el fenómeno social del hambre es más generalizado. Es un fenómeno universal y no hay ningún continente que escape a este flagelo. Así sostuvo que nuestro continente —conocido como el continente de la abundancia— sufre de hambre y las tierras que en el pasado atrajeron a millones de inmigrantes de Europa que huían de las guerras y de este flagelo, aquí también lo padecieron. De Castro en su pesquisa remarcó que todas las poblaciones de América estaban expuestas a las consecuencias negativas de la desnutrición y el hambre, al constatar en su investigación a través del continente carencias proteicas, vitamínicas y de minerales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948, en sus artículos N° 3, 21, 23². El Artículo N° 25 en su 1° párrafo consignó:

2 Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, París. Artículo N° 3: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo N° 23 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses. Artículo N° 25 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

En el mismo año también agregamos la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio³. Asimismo, la Resolución N° 217 (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la cual fue adoptada la citada Declaración Universal de Derechos Humanos, dispuso la redacción de un Pacto Internacional de Derechos Humanos que debía incorporar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como la igualdad de género. Sin embargo, dicho Pacto no fue redactado como único y mediante la Resolución 543 (V) de 5 de febrero de 1952, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió la redacción de dos pactos separados: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁴ y el Pacto Internacional de Dere-

de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

3 Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entrada en vigor: 12 de enero de 1951.

4 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976. Artículo N° 1.1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Artículo N° 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto. Artículo N° 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán

chos Civiles y Políticos (PIDCP),⁵ ambos con fecha 16 de diciembre de 1966.

No fue un antecedente menor la aprobación en forma simultánea pero separadamente del PIDCP y del PIDESC en plena vigencia de la Guerra Fría. Ese hecho materializó la lucha política e ideológica de la época y vinculó:

- El principio de operatividad con los DCP.
- El principio de progresividad con los DESC.

La aprobación de dos Pactos trajo como consecuencia que la doctrina tradicional ponderara a los derechos sociales como normas programáticas, que no otorgaban derechos subjetivos y por lo tanto no eran justiciables. Así surgió la distinción entre el valor normativo de los derechos civiles y políticos considerados como plenos y cuyas obligaciones por parte del Estado eran de carácter negativo (no matar, no imponer censura o no violar la propiedad privada); y los derechos sociales a los que les fue asignado un valor simbólico o político, porque las obligaciones a cargo del Estado eran de carácter positivo e incluían prestaciones como brindar educación, vivienda o salud, entre otras.

medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan. Artículo N° 12. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Como se advierte esta distinción —presente en varias décadas— hoy tiene una nueva respuesta frente a la doctrina tradicional mostrando la debilidad de ésta y destacando que todos los derechos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales tienen un costo y prescriben obligaciones positivas y negativas. En el caso de los derechos civiles y políticos no se agotan en las obligaciones de abstención por parte del Estado, implican conductas positivas, por ejemplo los recursos que destina el Estado a la protección del derecho de propiedad con los registros de inmuebles, del automotor, de catastro o el derecho a contar con asesoría letrada costada por el Estado en caso de carecer de recursos suficientes. En igual sentido, los DESC no se agotan en las obligaciones positivas porque una vez que los titulares de derechos hayan accedido a ellos, el Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar acciones que los afecten⁶.

En consecuencia, en dicha lógica de segmentación imperante en su momento, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estableció como órgano de supervisión al Comité de Derechos Humanos. A éste le fue asignado un mecanismo de procedimiento de comunicaciones individuales a través del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vigente desde el año 1976.

Específicamente, el PIDESC originalmente no previó el establecimiento de un órgano de supervisión. Así, los derechos económicos, sociales y culturales quedaron bajo un régimen de protección internacional menor que los derechos civiles y políticos. Recién en el año 1985 fue creado el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Al igual que el Comité DESC, comenzó a funcionar en 1987.

Interesa poner de relieve esta distinción entre el PIDESC y el PIDCP porque el primero reconoció de manera expresa el derecho a la alimentación y esta desigualdad en los mecanismos de protección de los derechos que originó durante muchos años una especie de jerarquización de unos derechos sobre otros, en contradicción con los principios rectores del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: interdependencia, universalidad e imprescriptibilidad, correspondientes a todos los seres humanos sin distinción de raza, sexo, color, idioma o preferencias religiosas o políticas.

El hecho trascendental que marcó el quiebre de la dicotomía entre DCP y DESC fue, por un lado, la culminación de la Guerra Fría, y por el otro el proceso de globalización con el comienzo de la etapa

6 Abramovich, Víctor; Añón, García José; Courtis, Christian. *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003.

neoliberal. Por lo tanto, en ese período el ambiente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos promovió iniciativas con la finalidad de aproximar ambos grupos de derechos.

Asimismo en 1990 —en su Observación General N° 3— el Comité de DESC examinó el principio de progresividad reservado a la plena efectividad del derecho, consolidó el principio de no regresividad e instituyó la existencia de núcleos básicos de los DESC de cumplimiento inmediato, es decir plenamente operativos. Además, para enfatizar esta interrelación de los derechos no podemos dejar de mencionar la Declaración de Viena del año 1993 donde se acentúa que los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. Además remarca que es tarea de la comunidad internacional tratar los derechos humanos otorgándoles a todos el mismo peso considerando las particularidades nacionales y regionales y protegiendo las libertades fundamentales.

El PIDESC afirmó la igualdad entre hombres y mujeres y definió el derecho de toda la población a un nivel de vida adecuado, a la alimentación y al derecho de estar libre del hambre. Además obligó a los Estados miembros a desarrollar programas específicos para garantizar los derechos. No obstante, el PIDESC no creó un órgano especial para la vigilancia de su cumplimiento desde su nacimiento.

“En vez de establecer inicialmente un comité, el PIDESC encargó al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) una serie de tareas para la supervisión del cumplimiento del Pacto. Sin embargo, ni el ECOSOC ni los grupos de trabajo creados en los primeros años estuvieron en condiciones para cumplir con efectividad e independencia el mandato y las tareas encomendadas por el PIDESC. Recién en 1985 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷, subsidiario del ECOSOC⁸, inició

7 El Comité se estableció en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a este Consejo en la parte IV del PIDESC. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan esos derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar informes a los dos años de la aceptación del Pacto y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de “observaciones finales”. El Comité se reúne en Ginebra y normalmente celebra dos períodos de sesiones al año, que constan de una sesión plenaria de tres semanas y un grupo de trabajo anterior al período de sesiones que se reúne durante una semana. El Comité también publica su interpretación de las disposiciones del Pacto, en forma de observaciones generales. Consultado el día 15 de enero de 2012, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/>.

8 El Consejo Económico y Social se ocupa de los problemas económicos, sociales y ambientales del mundo. El Consejo, uno de los órganos constituyentes de las Naciones

funciones en 1987. Para 1990, el Comité de DESC comenzó a tratar el asunto de un Protocolo Adicional al PIDESC, que ampliara sus facultades para poder recibir comunicaciones individuales sobre presuntas violaciones.”⁹

Salteamos el orden cronológico de nuestro relato para destacar un hecho importante relacionado con la efectividad de los DESC. En fecha relativamente reciente, el 10 de diciembre de 2008 —mediante la Resolución N° A/RES/63/117— la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC)¹⁰. El mismo entró en vigencia el 24 de septiembre de 2009 con la firma de los primeros diez Estados, entre ellos la Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, nuestro país no lo ratificó sino hasta el 24 de octubre de 2011.

La importancia de este Protocolo fue la posibilidad de acercar la justicia internacional a personas, grupos, comunidades y pueblos excluidos de todo el mundo como un instrumento del Sistema de Naciones Unidas.

El largo proceso de negociación del PF-PIDESC actuó como un antecedente para comprender el alcance de la discusión que planteamos entre lo que reconocen las normas y su efectivización en la práctica. Para nosotros es de crucial importancia que las disposiciones que reconocen derechos humanos en los tratados, sus mecanismos de control y supervisión actúen indudablemente. De lo contrario las cláusulas sustantivas quedan libradas al accionar de los Estados Parte sobre el cumplimiento de las obligaciones que ellos mismos asumieron y colocan a las víctimas en situación de indefensión. Por lo tanto, coincidimos con la afirmación que destaca: “un derecho internacionalmente reconocido por un tratado pero carente de procedimiento o recurso internacional de pro-

Unidas que figuran en la Carta, fue establecido en 1946 y es el foro en que esas cuestiones se examinan y debaten y en el que se formulan recomendaciones de política. En la Cumbre Mundial de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno encomendaron al Consejo Económico y Social la celebración de Exámenes Ministeriales Anuales y un Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de periodicidad bienal.

9 Sandoval Terán, consultado el día 20 de marzo de 2001, disponible en: <http://dfensor.blogspot.com/2009/11/el-protocolo-facultativo-del-pidesc.html>.

10 En la actualidad son 36 los Estados signatarios del Protocolo: Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Bolivia, Bosnia, Chile, Costa Rica, República Democrática del Congo, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea, Italia, Kazajstán, Luxemburgo, Madagascar, Mali, Mongolia, Montenegro, Paraguay, Países Bajos, Portugal, Senegal, Eslovaquia, Eslovenia, Islas Solomón, España, Togo, Timor-Leste, Ucrania, Uruguay.

tección, difícilmente puede ser considerado plenamente como un derecho.”¹¹

Es consecuencia, es necesario advertir que el PF-PIDESC fue un progreso en materia de mecanismos procesales de protección internacional de los derechos porque en la actualidad no hay justificación jurídica para que algunos derechos humanos tengan mecanismos de protección y otros no. En esta lógica, se considera que el PF-PIDESC fue un avance significativo en materia de DESC.

No obstante, el texto del PF-PIDESC no innovó en los modelos de procedimientos de comunicaciones y de investigación ya vigentes en el Sistema Universal de Derechos Humanos. Las modificaciones o innovaciones introducidas fueron inspiradas en los instrumentos regionales, tales como: la inclusión de dos nuevos criterios de admisibilidad, uno obligatorio (Artículo 3.2.a) y otro facultativo para el Comité (Artículo 4); la previsión de una etapa procesal de solución amistosa en el procedimiento de comunicaciones (Artículo 7); la posibilidad de consulta, por parte del Comité, de documentación proveniente de otros órganos internacionales y regionales (Artículo 8.3); la inclusión de un estándar de revisión para la consideración de las comunicaciones (Artículo 8.4); y la inclusión de una cláusula que permite vincular el procedimiento de comunicaciones con mecanismos de asistencia y cooperación internacionales, incluyendo la previsión de un fondo fiduciario (Artículo 14)¹².

El Protocolo permitió dirigir comunicaciones individuales al Comité DESC, en la medida en que se alegue ser víctima de alguna violación a los derechos que protege el PIDESC, entre ellos el derecho a la alimentación. Al respecto, algunas cláusulas del Protocolo establecieron:

- Los Estados Parte del Pacto que adopten el Protocolo reconocen la competencia del Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir y evaluar comunicaciones referidas a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales estipulados en el Pacto.
- El Protocolo abre la posibilidad de que se tomen “medidas cautelares”, facultar al Comité para enviar al Estado Parte correspondiente un pedido urgente para que adopte tales medidas

11 IIDH, Comentario del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Unidad de Información, 2008.

12 *Ibidem*, p. 29.

cautelares a fin de evitar que las víctimas de las supuestas violaciones sufran posibles perjuicios irreparables.

- El Protocolo crea un procedimiento de investigación, el cual establece que —si el Comité recibe información confiable referida a violaciones graves o sistemáticas del Pacto— deberá invitar al Estado Parte a cooperar en la evaluación de la información y, para ello, a presentar observaciones al respecto. La investigación puede incluir una visita al territorio del Estado Parte involucrado.
- El Protocolo exige que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sean sometidas a ninguna forma de maltrato o intimidación como consecuencia de las comunicaciones que se presenten ante el Comité en virtud del Protocolo.

No podemos dejar de observar que la adopción del Protocolo representó un avance cualitativo en la efectivización de los DESC y, a su vez, en el reconocimiento expreso de la interdependencia de los derechos humanos.

Los principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH) también protegen el derecho a una alimentación adecuada. Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977 —si bien no mencionan explícitamente el derecho a la alimentación— sus disposiciones contemplan dicho derecho y lo prevén al establecer que no puede negarse el acceso de las personas a este durante los conflictos armados. Igualmente, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra con fecha 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), en su Artículo N° 14 registró: “Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los Artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.”

Otros Convenios que incidieron accesoriamente en el reconocimiento del derecho que analizamos fueron: el Convenio N° 99, de 1951, referente a los métodos para la fijación de salarios mínimos en Agricultura y el Convenio N° 102, de 1952, respectivo a la norma mínima de la seguridad social.

Dentro del contexto de conflictos armados las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos del año 1955, su Artículo N° 20¹³

13 Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del

estableció el derecho a la alimentación de todo prisionero. En la misma década se menciona el Convenio N° 105 (1957), inherente a la abolición del trabajo forzoso; el Convenio N° 107 del mismo año, sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes. Luego fue sancionado el Convenio N° 117, de 1962, conexas a las normas y objetivos básicos de la política social.

Retomamos el orden cronológico de los hitos significativos y mencionamos: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial del año 1965, el Convenio N° 131, de 1970, concerniente a la fijación de los salarios mínimos con especial referencia a los países en vías de desarrollo; el Convenio N° 138, de 1973, sobre la edad mínima de admisión al empleo.

Asimismo, otros Convenios establecieron un sistema de salarios mínimos, la seguridad social y la asistencia social, la abolición del trabajo forzoso, los derechos de las poblaciones indígenas y la edad mínima de acceso al trabajo para los niños. Entre ellos mencionamos la Convención Internacional sobre la represión y el castigo del crimen de *apartheid* del año 1973, que en su Artículo N° 2 reconoció: "A los fines de la presente Convención, la expresión *crimen de apartheid*, que incluirá las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial tal como se practican en el África meridional, denotará los siguientes actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente; b) La imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; c) Cualesquiera medidas legislativas o de otra orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación en la vida política, social, económica y cultural del país y a crear deliberadamente condiciones que impidan el pleno desarrollo de tal grupo o tales grupos, en especial denegando a los miembros de uno o más grupos raciales los derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos el derecho al trabajo, el derecho a formar asociaciones sindicales reconocidas, el derecho a la educación, el derecho a salir del país y a regresar al mismo, el derecho a una nacionalidad, el derecho a la libertad de circula-

Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955 y aprobado por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977. Artículo N° 20, 1) Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas, 2) Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite.

ción y de residencia, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”.

Un hecho de gran jerarquía fue la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición¹⁴ que en el año 1974 proclamó: “Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnologías suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda.”

Una vez más, hacia 1979 se adoptó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer¹⁵ y el derecho a la alimentación fue protegido a través de las normas referentes a la igualdad de acceso de la mujer a la tierra, al crédito, los ingresos y la seguridad social.

El primer instrumento interamericano que reguló los DESC fue el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador (PSS), sancionado el 17 de noviembre de 1988, aunque no entró en vigencia sino hasta 1999, cuando fue ratificado por once Estados. Argentina, que nos interesa particularmente, lo hizo en el año 2003.

Este Protocolo reconoció que “los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino

14 Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3.180 (XXVIII) del 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3.348 (XXIX) del 17 de diciembre de 1974.

15 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). El 18 de diciembre de 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como Tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. Artículo N° 12: 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia; 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”.

Conceptualmente destacamos la importancia del Protocolo porque en su Artículo N° 12 refirió específicamente al derecho a la alimentación: “1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual; 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se obligan a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

Por consiguiente, al poner de manifiesto que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure el disfrute del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, los Estados Partes tienen entre otras la obligación de perfeccionar los métodos de producción y distribución de alimentos a los fines de hacer efectivo el derecho a la alimentación y buscar como objetivo la erradicación de la desnutrición por medio de políticas eficientes para dicho fin. En otras palabras, los Estados tienen la obligación de modificar las situaciones de hambre estructural y colocar el enfoque basado en el derecho a la alimentación en el foco del diseño, ejecución y monitoreo de sus políticas.

Al respecto, el Protocolo de San Salvador en su introducción enfatiza: “considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otro [...]”¹⁶

16 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, por la Asamblea General de Naciones Unidas. Artículo N° 19. Medios de Protección: 1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo; 2. Todos los informes serán

En concreto, valoramos este Protocolo como instrumento del sistema interamericano, puesto que aún cuando sólo dos derechos son exigibles judicialmente respecto del resto de los DESC reconocidos —derecho a la educación y a la libertad sindical—, los Estados Partes tienen la obligación de presentar informes periódicos para realizar un diagnóstico de la situación de los derechos contenidos en el Protocolo y luego formular estrategias para aquellos que satisfagan progresivamente el programa de los derechos contenidos en el Protocolo.

En este contexto, es necesario avanzar un poco en el tiempo y señalar los avances producidos desde 2005. Así, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó las Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Artículo

presentados al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos quien los transmitirá al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que los examinen conforme a lo dispuesto en el presente artículo. El Secretario General enviará copia de tales informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 3. El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos transmitirá también a los organismos especializados del sistema interamericano, de los cuales sean miembros los Estados partes en el presente Protocolo, copias de los informes enviados o de las partes pertinentes de éstos, en la medida en que tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos, conforme a sus instrumentos constitutivos; 4. Los organismos especializados del sistema interamericano podrán presentar al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo, en el campo de sus actividades; 5. Los informes anuales que presenten a la Asamblea General el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura contendrán un resumen de la información recibida de los Estados partes en el presente Protocolo y de los organismos especializados acerca de las medidas progresivas adoptadas a fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el propio Protocolo y las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes; 6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del Artículo 8 y en el Artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los Artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el presente Protocolo en todos o en algunos de los Estados partes, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado; 8. Los Consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de las funciones que se les confieren en el presente artículo tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.

Nº 19 del Protocolo de San Salvador y, a su vez, solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que proponga al Consejo Permanente indicadores de progreso sobre los derechos reconocidos en el Protocolo y que serían la base para la presentación de los informes. Los indicadores fueron aprobados por la CIDH en el año 2008 como “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Luego, encomendó al Consejo Permanente que propusiera la posible composición y funcionamiento de un Grupo de Trabajo (GT) para analizar los informes nacionales. El GT fue integrado y se encuentra operativo desde 2010. Más tarde, la Asamblea General confió al GT preparar la propuesta de indicadores de progreso para medición de los derechos contemplados en el Protocolo.

En consecuencia, los expertos y expertas del GT elaboraron un primer documento llamado “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”, puesto a consideración de los Estados Partes y de las organizaciones de la sociedad civil, a través de un mecanismo de consulta abierta desde el 15 de marzo al 30 de septiembre de 2011.

En concordancia con lo establecido en el Protocolo, estratégicamente los derechos fueron agrupados en dos para la elaboración de los informes: un primer grupo incluyó el derecho a la seguridad social (Art. 9, PSS) el derecho a la salud (Art. 10) y el derecho a la educación (Art. 13). Estos derechos deben ser informados en la primera etapa de cumplimiento del sistema de informes. El segundo grupo incluyó: derecho al trabajo y derechos sindicales (Arts. 6, 7 y 8), derecho a un medio ambiente sano (Art. 11), derecho a la alimentación (Art. 12) y derecho a los beneficios de la cultura (Art. 14).

Cabe destacar que este sistema de indicadores requiere que toda la información que brinden los Estados considere los enfoques de: equidad de género, grupos especiales de personas como niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad, diversidad cultural y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas.¹⁷

Concluimos que la evaluación de los informes y los mecanismos de supervisión a realizar por el GT serán efectuados a través del principio de devolución con la finalidad de guiar al Estado que lo presentó para acotar la lista de necesidades y definir mejor sus carencias. Es decir, este mecanismo de los informes pretende generar una impron-

17 Organización de los Estados Americanos, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSSI/doc.2/11 rev. 1, 12 de octubre de 2011 (original: español).

ta para ir más allá de los datos cuantitativos que los Estados acostumbran a elaborar y constituirse en una herramienta de control y evaluación de las políticas públicas por medio de la generación de datos cualitativos que le otorgue voz a la ciudadanía en la rendición de cuentas estatal.

Retomamos el hilo conductor de la historia y, en materia de niñez, en 1989 los Estados adoptaron la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁸ que reconoció a los niños, niñas y adolescentes como suje-

18 Convención sobre los derechos del niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990. Artículo N° 24: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios; 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud; c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia. 3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños. 4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. Artículo 27: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño; 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda; 4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un

tos de derecho con capacidades progresivas, es decir que poseen los mismos derechos que los adultos sumado un plus por su calidad de niños/as. Específicamente la Convención reconoció en varios artículos el derecho que estamos analizando y los citamos por su fundamental relación con nuestro tema.

En 2005 Argentina sancionó la Ley nacional N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Esta ley significó el abandono del sistema tutelar (vigente desde 1919) contradictorio de la Convención de los Derechos del Niño ratificada por nuestro país en 1989. Es decir, la nueva Ley de Protección Integral adoptó el estándar de la normativa internacional para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas en materia de niñez y alimentación.

La Convención es una herramienta e instrumento para transformar las políticas públicas destinadas a mejorar la situación de la infancia. Asimismo, dicha Convención fue categórica al reconocer la importancia de una alimentación y nutrición adecuada porque la ausencia de ellas expone a los niños y niñas a una mayor vulnerabilidad ante las enfermedades y limita su desarrollo físico, psíquico e intelectual.

En concordancia con lo aludido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo Internacional de Ayuda a la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), los niños y niñas cuya situación alimentaria es deficiente, son susceptibles de sufrir enfermedades de la infancia como la diarrea, las infecciones respiratorias, el sobrepeso o algunos síndromes metabólicos que pueden ocasionar daños mentales y físicos irreversibles durante toda su vida, llegando a causar la muerte.

Según el UNICEF en el informe Progreso para la Infancia dedicado a la nutrición, 146 millones de niños menores de 5 años tienen bajo peso, y más de la mitad viven en Asia meridional.¹⁹ Estas cifras son escandalosas e inaceptables para los Estados que no pueden considerarlas sólo como un número más porque ellos mismos han ratificado los Tratados Internacionales que acarrearán responsabilidad.

Los datos mencionados como anticipo de algunos ejemplos que luego veremos en profundidad, en la realidad cotidiana de los niños y niñas constituyen una afrenta a los derechos humanos porque el

Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

19 UNICEF, Informe Estado Mundial de la Infancia, 2007, consultado el día 14 de noviembre de 2001, disponible en: http://www.unicef.org/spanish/sowc07/docs/sowc07_sp.pdf.

derecho a la alimentación forma parte del núcleo duro del derecho a una vida digna.

La problemática del derecho a la alimentación se volvió más abarcativa en 1990, con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y reconoció indirectamente el derecho a la alimentación, la determinación de la igualdad de trato entre los nacionales y los trabajadores migrantes y sus familiares por lo que respecta al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Precisamente, creó el derecho de los trabajadores migratorios a “transferir sus ingresos y ahorros, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, del Estado de empleo a su Estado, o a cualquier otro Estado.” (Artículo N° 47).

Cabe afirmar una vez más, siguiendo a Pedro Nikken, que las declaraciones mencionadas como los instrumentos de su especie, son actos solemnes por medio de los cuales quienes los emiten proclaman su apoyo como a principios de valor, juzgados como perdurables. Los efectos de las declaraciones en general, y especialmente su carácter vinculante no responden a un enunciado único y dependen, entre otras cosas, de las circunstancias en que la declaración fue emitida y del valor que se haya reconocido al instrumento a la hora de invocar los principios proclamados. Como ejemplos podemos mencionar la Declaración Universal y Americana que en sus orígenes carecían de valor vinculante desde el punto de vista jurídico.²⁰

OBSERVACIÓN GENERAL (OG) N° 12

La cuestión del derecho a la alimentación cobró mayor relevancia y entidad cuando en 1996 los Jefes de Estado se reunieron en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma. Allí discutieron la necesidad de dotar al derecho a la alimentación de un contenido concreto y operativo. Con ese objetivo, el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales —órgano compuesto por expertos independientes cuya misión es monitorear la aplicación por parte de los Estados del PIDESC— analizó la documentación e informes de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías relativos al derecho a la alimentación como derecho humano. Analizó el 17° período de sesiones del año 1997 y consideró el proyecto de código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada preparado por diversas organizaciones no gubernamenta-

20 Consultado el 7 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundosalud/2010/05/11/biociencia/1273582633.html>.

les internacionales. El Comité también participó de dos reuniones de consulta sobre el derecho a una alimentación adecuada organizadas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Ginebra en 1997 y en Roma en 1998, junto con la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

En el año 1999 el Comité participó en un simposio sobre las bases y aspectos políticos de un enfoque de derechos humanos de los programas y políticas de alimentación y nutrición, organizado por el Comité Administrativo de Coordinación/Subcomité de Nutrición en su 26° período de sesiones realizado en Ginebra.

Las Observaciones Generales (OG) tuvieron su origen a partir de 1990. En la actualidad estas OG delimitan la obligatoriedad que les compete a los Estados en la aplicación de normas progresivas y aportan claridad interpretativa en cuanto a la intención, significado y contenido de las diferentes disposiciones del PIDESC. En total son 18 OG y para nuestra temática interesa específicamente la N° 12.

Al respecto, la Observación General N° 12²¹ del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas realizada en 1999, tuvo como objetivo poner de relieve las principales cuestiones de importancia en relación con el derecho a la alimentación adecuada. Asimismo, la doctrina consideró que es una interpretación autorizada del contenido y alcance del derecho, es decir, tal y como lo regula el PIDESC.

En este sentido, las Observaciones Generales del Comité sirvieron para transmitir la experiencia adquirida en el examen de los informes de los Estados Partes para facilitar y promover la aplicación del PIDESC, que como mencionamos anteriormente pertenece al Sistema de Naciones Unidas. También señalaron las deficiencias manifestadas en numerosos informes presentados por los Estados y, a partir de ello, sugieren mejoras en el procedimiento de presentación de los mismos, así como “estimular las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto. Siempre que sea necesario el Comité —habida cuenta de la experiencia de los Estados Partes y de las conclusiones a que haya llegado sobre ellas— podrá revisar y actualizar sus observaciones generales.”²²

21 Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada, 20° período de sesiones, 1999. U.N. Doc. E/C.12/1999/5.

22 Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, consultado el 6 de septiembre de 2011, disponible en <http://>

La OG N° 12 fue significativa y reveladora para nuestro trabajo porque analiza específicamente el derecho a la alimentación adecuada consagrado en el ya mencionado Artículo N° 11 del PIDESC: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.”²³

El Comité recordó en la OG que los DESC imperiosamente deben ser relacionados con otros instrumentos igualmente exigibles, por ejemplo la Convención de los Derechos del Niño referida a los derechos de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y a las posibilidades del ejercicio y respeto de los mismos.

En esta lógica, el Comité entendió que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y remarca la necesidad de calidad suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin que contengan sustancias nocivas, sean aceptables para una cultura determinada; y la accesibilidad a esos alimentos en formas que no dificulten el goce de otros derechos humanos. Aquí advertimos la relación del tema de cantidad-calidad con los conceptos de seguridad alimentaria y la cuestión de la sustentabilidad, porque es necesario e imperativo tener en cuenta a las generaciones venideras.

Conforme la opinión del ex Relator Especial Jean Ziegler, el problema de la deficiencia alimentaria global es un problema de acceso a los alimentos, no de producción de los mismos. En consecuencia, el Comité cuando hace referencia a la accesibilidad menciona dos tipos:

- Accesibilidad económica: implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado, deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- Accesibilidad física: significa que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales.

www.oacnudh.org.gt/documentos/publicaciones/KIT%20INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES/2%20DESC/2.5%20Observaciones%20Generales.pdf

23 Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada, 20° período de sesiones, 1999. U.N. Doc. E/C.12/1999/5.

El Comité desarrolló las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar que integran el deber de hacer efectivo el derecho en cuestión. Como sabemos, el PIDESC es trasgredido cuando el Estado no satisface el mínimo indispensable para evitar el sufrimiento del hambre y para ello el Comité diferencia:

- Cuando el Estado invoque limitación de sus recursos que le impida facilitar el acceso a la alimentación a las personas que no pueden hacerlo por ellas mismas. En este supuesto, el Estado deberá demostrar que ha acudido a todos los medios y ha realizado todos los esfuerzos posibles para cumplir con esas obligaciones mínimas, porque el Estado se obliga a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga, según el Artículo N° 2 del PIDESC.
- En el caso de que el Estado fundamente que es incapaz de cumplir la obligación por razones que están fuera de su control deberá comprobar que ello es cierto y que no ha logrado obtener apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.

Otro escenario en el que se viola el PIDESC es el de discriminación en el acceso a los alimentos por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Un paso muy significativo y *sine qua non* que dio la OG N° 12 fue el abordaje de los recursos judiciales y la responsabilidad de los Estados Partes. En efecto, un requisito para la efectividad de los DESC es la posibilidad de tener acceso a recursos judiciales idóneos o de otra índole en caso de violación al derecho a una alimentación adecuada a una persona o grupo determinado. En este sentido, dicha OG señaló la importancia de que los tribunales sean quienes juzguen respecto de las trasgresiones al derecho a una alimentación adecuada y subraya el destacado rol que cumplen los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil a los fines de lograr el respeto del derecho a una alimentación adecuada para la población y en especial para los grupos vulnerables.

Adelantamos un caso judicializado por desnutrición en Tucumán. El caso de Rosarito, donde sus padres —amparados en los derechos reconocidos por los tratados internacionales que forman parte de nuestro ordenamiento interno— reclamaron por el derecho a la salud y alimentación de su hija. En correlación con lo distinguido, no es una

referencia menor que el Comité, en la OG, reconoció el antagonismo entre los tratados reafirmados por la comunidad internacional respecto del derecho a una alimentación adecuada y la situación fáctica en los Estados.

Al respecto, en el año en que fue realizada la OG, en el mundo había más de 840 millones de personas con hambre crónica, hambrunas causadas por los desastres naturales o el uso de los alimentos como arma política. Este dato no es menor, como adelantamos, que personas mueran de hambre porque no pueden acceder a una alimentación saludable y nutritiva significa que estamos en presencia de un sistema genocida. Este número creció desde aquel entonces y no puede ser pasado por alto por los Estados al momento de diseñar e implementar políticas públicas contra el hambre. Así la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el famoso Caso Niños de la Calle reconoció que los Estados deben tomar las medidas positivas necesarias en relación con la protección de la vida de las personas vulnerables e indefensas, porque la privación arbitraria de la vida no se limita sólo al ilícito del homicidio, incluye también la privación del derecho de vivir con dignidad. De esta forma la Corte vincula y supedita el derecho a la vida a la interrelación e indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Sabemos que la función de las OG es señalar las principales cuestiones que el Comité considera de importancia respecto del derecho que analiza, pero consideramos que es necesario realizar una precisión mayor aún en las interpretaciones que realizó porque muchas de ellas pueden llegar a ser imprecisas o generar cierto grado de discrecionalidad al momento en que los Estados diseñan la política alimentaria.

OBLIGACIONES DEL ESTADO EN EL MARCO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como sabemos, los Estados tienen la obligación jurídica de respetar y garantizar la efectivización de los derechos consagrados en los tratados internacionales que ratificaron. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “el Estado deberá organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público en orden a cumplir con esta obligación.”²⁴

De igual modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 3 analizó las obligaciones de los Estados, en relación al principal deber de adoptar medidas “para

24 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia de 29.VII.1988, Párrafo 166.

lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto].”²⁵ El concepto de progresiva efectividad instituyó un reconocimiento que significa que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales requiere de un período de tiempo. Esta mención a la progresividad efectiva implicó una cuota de flexibilidad que muestra las realidades del mundo y las dificultades que involucra para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, el Comité expresó que existe un mínimo de satisfacción que los Estados deben garantizar sea cual fuere el desarrollo económico del mismo, sin ese mínimo el derecho pierde contenido y se convierte en un postulado teórico.

Para ejemplificar cada uno de estos deberes seguimos a Van Hoof²⁶, quien planteó un esquema interpretativo de dichas obligaciones estatales en relación al derecho a una alimentación adecuada. Así, sostuvo que la obligación de respetar el derecho a una alimentación adecuada implica que el Estado no debe expropiar tierras a aquella población para la cual el acceso a ese recurso constituye la única o principal forma de asegurar su alimentación, salvo que se adopten medidas alternativas apropiadas.

Jean Ziegler puntualizó que “la obligación de respetar significa que el gobierno no debe privar arbitrariamente a las personas del derecho a la alimentación, ni dificultar su acceso a los alimentos. [...] Se produciría una violación de la obligación de respetar si, por ejemplo, el gobierno desalojara o desplazara arbitrariamente a las personas de su tierra, especialmente si la tierra es su medio básico de subsistencia. También existe una violación si el gobierno suprimiese las disposiciones relativas a la seguridad social sin asegurarse de que las personas vulnerables disponen de medios alternativos para alimentarse, o si el gobierno introdujese a sabiendas sustancias tóxicas en la cadena alimentaria, puesto que el derecho a la alimentación entraña el acceso a alimentos “libres de sustancias nocivas.”²⁷

La obligación estatal de proteger el derecho incluyó el deber de prevenir que las personas resulten de una u otra manera privadas de sus recursos básicos para satisfacer sus necesidades de alimentación por

25 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General N° 3.

26 Van Hoof, Fried, *The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views*, en Alston, Philip y Tomasevski, Katarina (eds.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Utrecht, 1984.

27 Comisión El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler (16 de marzo de 2006), DOC. N.U. E/C.N.4/2006/44.

otras personas, por ejemplo grupos económicos dominantes, en aspectos diversos como el acceso a la tierra, al agua, al mercado, al trabajo.

Cabe destacar que esta obligación fue delimitada en las directrices de Maastricht, conforme las cuales: “Un elemento de la obligación de proteger es la responsabilidad del Estado de asegurar que entidades privadas o particulares, incluidas las empresas transnacionales sobre las cuales ejerce jurisdicción, no violen los derechos económicos, sociales y culturales de las personas. Los Estados son responsables de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales que resultan cuando no controlan con la debida diligencia la conducta de dichos actores no estatales.”²⁸

Estimamos que otra idea clave la aportó el Representante Permanente de Argelia ante las Naciones Unidas en Ginebra y Presidente del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo al afirmar que el derecho a la alimentación emana de un derecho matricial, es decir, que constituye la matriz de otros derechos, a saber el derecho al desarrollo.²⁹

Por último, esta obligación implicó —a semejanza de los derechos civiles y políticos— que el Estado debe diseñar e implementar un sistema legislativo, institucional y judicial adecuado de protección al derecho a la alimentación.

La obligación de garantizar el derecho a la alimentación requiere que el Estado adopte medidas para el caso que algunos de sus miembros acrediten su incapacidad de proveerse a sí mismos alimentos en suficiente cantidad y calidad, por ejemplo en casos de emergencia en los cuales el Estado debe agotar hasta el máximo de sus recursos para satisfacer las necesidades alimentarias. La obligación de garantizar el derecho puede cumplirse por ejemplo recurriendo a la ayuda internacional para adquirir mayores recursos (Art. 11.2, PIDESC) o implementando una reforma agraria en orden a mejorar la producción y distribución de los alimentos.

Asimismo, Van Hoof señala que es difícil anticipar en abstracto qué medidas debe adoptar en cada situación un Estado para satisfacer adecuadamente su obligación de garantizar el derecho, lo cierto es que el Estado habrá violado claramente el precepto cuando en una situación de escasez de alimentos se limite a no hacer nada. La cuestión de los medios a utilizar por el Estado es aplicable a la obligación

28 Directrices de Maastricht.

29 Entrevista del Relator Especial con el Sr. Mohamed-Salah Dembri, en el Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2001/53.

de promover el derecho a la alimentación, pues se trata de medidas de largo alcance que en algunos casos podrían consistir, según el autor, en la implementación de programas de educación de los campesinos con el objeto de mejorar los métodos de producción y la productividad del sector agrícola.

En relación con la obligación de promover la realización del derecho a la alimentación, el Relator Jean Ziegler en su informe del año 2005 destacó que está integrada por “la obligación de facilitar el derecho a la alimentación y de hacerlo efectivo. La obligación de facilitar la realización del derecho a la alimentación no requiere necesariamente recursos ni ayuda internacional. Requiere que todos los países colaboren con el fin de crear un entorno propicio que permita la concreción del derecho a la alimentación en todos los países. Como afirmó en el Artículo N° 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Por ejemplo, unas normas de comercio equitativas permitirían a todos los países hacer efectivo el derecho a la alimentación, tanto en su propio territorio como en otros países. La cooperación para el desarrollo, en la que participan la mayoría de los países más ricos, también debe contribuir a crear un entorno propicio. La mayoría de los gobiernos más ricos son conscientes de su responsabilidad de facilitar la realización del derecho a la alimentación en otros países.”³⁰

En el año 2002 se realizó la Cumbre Mundial sobre Alimentación, cuyo objetivo fue establecer las pautas básicas en relación al Derecho a una Alimentación Adecuada, por esa razón el relator especial Sr. Jean Ziegler formuló cinco puntos que debían estar incluidos en las directrices: 1. Reafirmación de las obligaciones jurídicas existentes (insistencia en la Observación general N° 12); 2. Obligaciones internacionales de los Estados (obligaciones en el ámbito nacional y obligaciones “extranacionales”); 3. Directrices prácticas de aplicación nacional (puesta en vigor de una ley marco sobre el derecho a la alimentación, estrategia nacional de aplicación del derecho a la alimentación, ejemplos de buenas prácticas, referentes e indicadores, mecanismos nacionales de supervisión y soluciones y exigencias de responsabilidad); 4. Obligaciones y responsabilidades frente a agentes internacionales (organizaciones internacionales, agentes del sector privado y ONG); 5. Mecanismos internacionales de supervisión.³¹

30 E/CN. 4/2005/47.

31 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y Comité del PIDESEC.

CONTEXTUALIZACIÓN ARGENTINA

Como consecuencia de la crisis económica, social, política e institucional de fines del año 2001 en Argentina, el tema alimentario estuvo presente en la agenda política y de medios a nivel nacional e internacional y cabe destacar que el diario *La Nación* publicó lo siguiente: “La responsabilidad por la muerte de la niña no sería del Estado, sino de los padres. Según los vecinos, la niña venía padeciendo desde principios del año pasado una desnutrición crónica por la que debió ser internada en el Hospital de Concepción.”³²

Destacamos que la prensa responsabilizó a la familia por no hacer lo correcto y dejó de lado que estamos en presencia de sujetos titulares de derechos vulnerados. Asimismo, silenció el rol del Estado como garante de dichos derechos. Estos silenciamientos estuvieron relacionados con la construcción histórica que desde diferentes ámbitos mediáticos, políticos o sociales consideran a las personas simples beneficiarios de ayuda y como población-objeto de programas de apoyo.³³

En este contexto, Flavia Demonte reconoció que en el discurso de los medios a partir de un caso documentado generalizaron que la mayoría de los pobres saben poco sobre cómo alimentar a sus hijos/as y cómo cuidarlos; o que no pueden hacerlo porque carecen de ingresos, de trabajos, de alimentos, de capacitación, de información.³⁴

Desde el punto de vista jurídico, siguiendo a Despouy, pensamos la miseria como una sucesión de precariedades que incluyen hábitat insalubre, ausencia de domicilio, falta de inscripción en los registros civiles, desempleo, mala salud, educación insuficiente, marginación, imposibilidad de participar activamente como ciudadano. En consecuencia, la característica de esta cadena de carencias como el hambre, el hacinamiento, las enfermedades o el analfabetismo inciden en forma negativa unas sobre las otras y forman el conocido círculo vicioso de la pobreza.

Luego de lo expresado, relacionando los estándares internacionales de aplicación obligatoria para Argentina, analizaremos la implementación del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) vigente desde el año 2003 hasta la actualidad.

32 En Tucumán harán un censo de indigentes. Nota publicada en *La Nación* el día 10/01/2003. Consultado el día 15 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/465067-en-tucuman-haran-un-censo-de-indigentes>.

33 Demonte Flavia Carolina, “El derecho a la alimentación silenciado: la desnutrición infantil en la Nación luego de la sanción de la ley nacional 25724.” Disponible en: <http://www.perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/viewFile/1207/1071>.

34 Demonte Flavia, “La construcción de la malnutrición infantil en la prensa escrita argentina durante la crisis de 2001”, en *Revista Salud Colectiva*, Buenos Aires, enero-abril 2011.

ANTECEDENTES: PROGRAMA NACIONAL DE NUTRICIÓN Y SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL (PNSA)

El 27 de diciembre de 2002 fue sancionada la Ley Nacional N° 25.724³⁵ 48 (PNSA), promulgada el 16 de enero de 2003 y publicada

35 La Ministra de Desarrollo Social Resuelve: ARTÍCULO 1°.- Dáse por aprobado el PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE”, que estará destinado a financiar acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria. Dichas acciones tienen por objetivo: a) realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar; b) fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad. El PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE” articulará el componente nacional constituido por las prestaciones citadas en los artículos 3° y 4° con los componentes provinciales y municipales. Las provincias y los municipios que adhieran definirán el nivel de participación financiera y de asignación de recursos propios, para constituir dicho componente; todo ello con el objeto de articular la política alimentaria nacional con las desarrolladas por los Estados Provinciales y Municipales y por Organizaciones Intermedias, a efectos de converger en un sistema eficiente que garantice la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población en situación de vulnerabilidad. ARTÍCULO 2°.- FOCALIZACION - El PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE” estará destinado a las familias vulnerables, con atención prioritaria de las necesidades básicas de la población citada en la Ley 25.724 y en el Decreto 1018/03. Se priorizarán familias con embarazadas, niños menores de catorce (14) años, desnutridos, discapacitados y adultos mayores sin cobertura social. ARTÍCULO 3°.- PRESTACIONES - El PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE” contemplará y/o financiará las siguientes prestaciones: • Asistencia Alimentaria a las familias-. • Asistencia Alimentaria Directa-. • Asistencia en Comedores Escolares-. • Asistencia en Comedores Infantiles-. • Asistencia en Comedores de organizaciones de la sociedad civil-. • Asistencia Alimentaria para situaciones especiales, que hagan a pautas sociales y culturales-. • Asistencia para desnutridos y celiacos-. • Autoproducción de alimentos-. • Asistencia a huertas familiares-. • Asistencia a huertas comunitarias. • Asistencia a huertas escolares-. • Asistencia a granjas familiares • Asistencia a granjas comunitarias-. • Estimulación temprana y Desarrollo Infantil • Educación Alimentaria nutricional-. • Orientación en compras comunitarias • Asistencia Técnica y Capacitación-. • Formación de agentes de seguridad alimentaria (madres cuidadoras, agentes sanitarios, promotores sociales, maestros, jefes y jefas de hogar, estudiantes, profesionales, voluntarios, otros)-. • Fortalecimiento de la gestión por medio de cooperación técnica a equipos provinciales y municipales-. • Equipamiento básico a efectores-. • Supervisión y Monitoreo de la ejecución del Plan-. • Evaluación del Estado nutricional de la población-. ARTICULO 4°.- ARTICULACION E INTEGRACION. El PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE” articulará su ejecución con el PLAN MATERNO-INFANTIL, desarrollado por el MINISTERIO DE SALUD; asimismo, integrará en sus componentes al Proyecto PROHUERTA, creado por Resolución N° 239/90 del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA (INTA)-. ARTÍCULO 5°.- DETERMINACION DE ENTIDADES BENEFICIARIAS - Podrán acceder a los recursos del PLAN, en forma directa y/o indirecta, las siguientes Entidades: • GOBIERNOS PROVINCIALES-. • MUNICIPALIDADES y/o COMUNAS-. • ORGANISMOS

en el Boletín Oficial al día siguiente. La sanción de esta ley formal no es un dato menor, por el contrario revistió gran importancia porque existen numerosos programas que no tuvieron el carácter de ley, tales como: Bono Solidario de Emergencia creado por decreto y el Programa de Alimentación y Nutrición Infantil creado por resolución de la Secretaria de Desarrollo Social (PRANI) entre otros.

La ley N° 25.724 creó el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (PNSA), en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía (Artículo N° 1). Dicho Programa está destinado a cubrir los requisitos básicos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza.

Interesa a los fines del presente trabajo subrayar nuevamente el alcance de esta ley N° 25.724 como un hecho paradigmático ya que su origen fue una iniciativa popular,³⁶ conocida como “El Hambre más

NO GUBERNAMENTALES vinculados a las temáticas alimentarias-. ARTÍCULO 6°.- REGISTRO DE BENEFICIARIOS - Las Entidades Beneficiarias deberán sentar las bases para la Construcción de un Registro Unico de Beneficiarios-. ARTÍCULO 7°.- CONSEJOS CONSULTIVOS. Los Consejos Consultivos de Políticas Sociales Provinciales, Municipales y/o Barriales, que progresivamente se irán constituyendo, participarán en la construcción de estrategias para la Seguridad Alimentaria-. ARTICULO 8°.- CONTROL DE GESTION. Encomiéndase a la RED FEDERAL DE CONTROL PUBLICO la realización de controles y auditorías de gestión en relación a la aplicación de los recursos correspondientes al PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MÁS URGENTE”; todo ello sin perjuicio de los controles que le competen a la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION-. ARTICULO 9°.- RECURSOS HUMANOS - El PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE” funcionará en la órbita de la SECRETARÍA DE POLITICAS SOCIALES; afectándose a dicho fin al personal de planta permanente, transitoria y/o contratado que prestare funciones en la misma, con arreglo a las asignaciones que oportunamente se dispusieren. ARTÍCULO 10°.- La SECRETARÍA DE POLITICAS SOCIALES dictará las normas reglamentarias, aclaratorias, interpretativas y/o complementarias que resulten necesarias para una implementación eficaz de la presente Resolución; pudiendo incluso, celebrar todo tipo de acuerdos vinculados a dicho fin. ARTICULO 11°.- la presente resolución deberá ser refrendada por el Sr. SECRETARIO DE POLITICAS SOCIALES. ARTÍCULO 12°.- Regístrese, comuníquese y archívese-. RESOLUCION MDS N°: 2040 Dra. ALICIA M. KIRCHNER, MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL - Lic. DANIEL ARROYO SECRETARIO DE POLITICAS SOCIALES MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

36 Iniciativa Popular en la Constitución Nacional, Art. 39: Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales,

Urgente” que instaló en el debate público la imperiosa necesidad de una política pública en materia de alimentación con énfasis en los niños y niñas como grupo vulnerable.

En este sentido coincidimos con lo expresado en su tesis doctoral por Pilar Arcidiácono al sostener que la sociedad civil frente a una iniciativa de tal amplitud no direccionó la energía en las modificación real de la política alimentaria del país, al no innovar en el planteo y porque el Estado se apropió del nombre de la campaña que en líneas generales ya estaba definida por los actores de la burocracia ministerial.

En consecuencia es importante destacar que las diferentes discusiones respecto de las políticas y programas alimentarios demostraron la ausencia del enfoque de derechos, por ejemplo el diario *La Nación* en la sección Editorial II del día 15/01/2003 concluyó en base a los numerosos casos de desnutrición en Entre Ríos que: “Sobran las palabras y aún faltan hechos concretos que permitieren augurar una solución a corto plazo para el estigma de la desnutrición infantil, que ya ha segado las vidas de varias criaturas. Las autoridades entrerrianas están hondamente preocupadas por la situación provincial; pues bien, sería menester que en Entre Ríos y, también, en el resto de nuestro vasto territorio esa preocupación se tradujese en acciones inmediatas para prestarles atención médica a todos los niños desnutridos y, asimismo, en la realización de urgentes campañas educativas, a fin de que las familias de esa niñez ultrajada por el hambre conozcan cómo atenderlos y cuáles son los recursos que podrían tener a la mano para empezar a nutrirlos aunque más no fuere en forma rudimentaria.”³⁷

Por su parte, Luis Aguilar Villanueva, expresó: “ante algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes. Algunas cuestiones ni llegan a alcanzar la calidad de cuestión pública y son remitidas a la clase de asuntos privados.”³⁸

Particularmente, la mencionada crisis de 2001 colocó a la alimentación como una cuestión social que estuvo presente en la agenda política, social y mediática, como mencionamos, las políticas alimentarias clásicas reflejaron la incapacidad para contener el deterioro de las

tributos, presupuesto y materia penal. Esta herramienta se encuentra regulada por la Ley N° 24.747, que reglamenta el artículo 39 de la CN y fue utilizada por primera vez en la campaña “Jubilemos los privilegios” en marzo del 2002, encabezada por la Organización Poder Ciudadano y Luis Majul.

37 Nota Editorial II “Niños entrerrianos desnutridos”, 15/1/2003, consultado el 15 de setiembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/466252-ninos-entrerrianos-desnutridos>.

38 Aguilar Villanueva, Luis, “Estudio introductorio”, (en comp.), Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Porrúa, 1994.

condiciones de seguridad alimentaria y nutricional. Ahora bien, este proceso culminó con la sanción de la indicada ley nacional N° 25.724, sin embargo, estuvo atravesado por discursos que consideraban que la obligación del Estado se reducía a la distribución de asistencia alimentaria dejando de lado que para hacer efectivo el derecho a la alimentación no bastaba con garantizar un conjunto de calorías, por el contrario, estaba relacionado con el acceso real a los alimentos, factor que con la crisis quedó prácticamente eliminado debido al incremento de los precios y el deterioro de los salarios.

DESTINATARIOS, OBJETIVOS Y PROGRAMAS DENTRO DEL PNSA

Como adelantamos, el PNSA estuvo vigente desde 2003 en materia alimentaria y cuyo eje estableció que la Nación debe acordar con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el desarrollo y la ejecución del Programa y la integración con los programas ya existentes (Artículo N° 13).

El PNSA estableció criterios de focalización y estuvo destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. A tal efecto se consideraba la definición de línea de pobreza del INDEC. Se priorizó a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los cinco años de edad. Otra aspecto del PNSA se desprendió de sus objetivos generales que pueden condensarse en: brindar asistencia alimentaria adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos a las provincias; realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.

Asimismo desarrolló otros programas, que complementan los objetivos mencionados anteriormente: Familias y nutrición; Pro huerta; Abordaje comunitario; Educación alimentaria y nutricional.

- Familias y nutrición: Este proyecto es realizado en cooperación con UNICEF. Su objetivo es fortalecer a las familias en su función básica de sostén y crianza de sus hijos, alimentación-nutrición y cuidado de la salud. Promueve la concreción de los derechos de niños y niñas en situaciones de la vida cotidiana. Se intenta enlazar la alimentación y nutrición con la atención temprana del desarrollo infantil en el ámbito familiar y comunitario.

Para su implementación se trabaja en articulación con equipos provinciales y locales, así como con los distintos actores sociales involucrados en la temática de infancia y familia.

- **Abordaje comunitario:** Este programa promueve el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios, a fin de mejorar y ampliar sus servicios sociales y aumentar la capacidad de gestión basada en metodologías participativas. Este programa es financiado con recursos nacionales a través de un Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-ARG/06/001), la iniciativa está dirigida a menores de 18 años, mujeres embarazadas o madres de niños lactantes, mayores de 60 años y adultos en situación de abandono o con algún tipo de discapacidad, que concurren a estas organizaciones de la sociedad civil.
- **Pro huerta:** Este programa incentiva el acceso a una alimentación saludable, variada y equilibrada, mediante la asistencia técnica, capacitación, acompañamiento y provisión de insumos biológicos para la producción de huertas y granjas orgánicas que posibiliten el autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional.
La iniciativa, comprendida dentro de los alcances del PNSA, está dirigida a sectores socialmente vulnerables que requieran asistencia alimentaria o que se encuentren en situación de desnutrición crónica por insuficiencia de micronutrientes. La implementación se realiza de manera conjunta con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- **Educación alimentaria y nutricional:** Todas las acciones desarrolladas por el PNSA son acompañadas y fortalecidas con la edición de materiales educativos, folletos, cuadernillos, afiches, textos informativos y de capacitación. Este programa, previsto por la ley 25.724, promueve el desarrollo de hábitos saludables permanentes para la producción, selección, compra, manipulación y utilización biológica de los alimentos mediante la educación alimentaria nutricional como herramienta imprescindible para el ejercicio de la autonomía, el autocuidado y la responsabilidad.

A modo de resumen el PNSA tuvo los siguientes componentes: 1) un ingreso no remunerativo, que consiste en la entrega de dinero a través de las tarjetas magnéticas; 2) la promoción familiar y comunitaria, que consiste en acciones de promoción en términos de salud, educación alimentaria, capacitación para la producción de huertas; 3) descentralización de los fondos a las provincias para su ejecución. En el caso de la provincia de Tucumán, el PNSA se ejecuta a través del Programa Familias Críticas y de Rehabilitación Nutricional, Comedores Escolares e Infantiles.

IMPLEMENTACIÓN EN TUCUMÁN: CARACTERÍSTICAS GENERALES EL PNSA

El Artículo N° 12 del PNSA dispuso la unificación y coordinación, a partir de la sanción de la ley, de todos los programas vigentes, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional destinados a este efecto, a los fines de evitar la superposición de partidas dinerarias presupuestadas que quedarán afectadas al cumplimiento de esta ley, cuyo objetivo es desterrar la desnutrición en todo el territorio nacional. De esta forma, es interesante valorar que el PNSA adoptó una forma distinta de intervención en cada jurisdicción, es decir, existe heterogeneidad en las modalidades de implementación en los niveles subnacionales. En el caso de la provincia de Tucumán opera a través del Programa Familia Crítica (FC); Comedores Escolares; Comedores Infantiles y Cocinas Comunitarias; Programa Focalizado de Celíacos dentro del área del Ministerio de Desarrollo Social provincial y el Programa Focalizado de Rehabilitación Nutricional (PFRN) dentro del Ministerio de Salud local. Cabe destacar que nuestro trabajo está focalizado en el análisis del Programa Familias Críticas y el Programa Focalizado de Rehabilitación Nutricional.

“FAMILIAS CRÍTICAS”

Durante el período 2001-2003, el Programa Familia Crítica tuvo la modalidad de la entrega de tickets sociales, consecuencia de la Emergencia Alimentaria declarada. Posteriormente, con la sanción de la ley nacional, el Programa es ejecutado dentro del PNSA y el objetivo es acompañar a las familias en situación de vulnerabilidad social para que den respuestas a sus necesidades básicas alimentarias.

Los criterios de inclusión fueron: familias que se hayan inscripto en la Asignación Universal por Hijo³⁹ y que tengan cinco o más hijos

39 La Asignación Universal por Hijo (AUH) se encuentra destinada a las niñas, niños y adolescentes cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil. A partir de reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia que dio origen a la AUH, la prestación también alcanza en los hechos a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al SMVyM (Art. 4°, Resolución 393/09) y a los niños y niñas de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario (ANSES, 2011). El límite de edad de los hijos, para percibir la prestación, es hasta los 18 años o inexistente cuando se trate de personas con discapacidad. En cuanto a la nacionalidad se exige que los adultos sean argentinos, naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años (Art. 6°, DNU 1602/09). La AUH contempla la exigencia de condicionalidades, en base a las cuales ANSES retiene mensualmente el 20% de la prestación a condición que se demuestre anualmente su cumplimiento en materia de salud y educación. La acreditación de las mismas da lugar al cobro de lo acumulado

menores sin DNI; familias con pensión asistencial por vejez, por discapacidad del jefe de familia; familias con pensión asistencial de siete hijos, que posean cuatro menores de 18 años; familias con adultos indocumentados y que no pueden acceder a planes sociales; familias vulnerables, cuyos jefes de hogar se encuentran en trabajos temporarios; familias con niños en rehabilitación Nutricional (SIPROSA); familias en riesgo social detectadas por los CAPS de zonas periféricas, (pobreza estructural); familias con niños/as en Rehabilitación Nutricional, esto se realizará mediante acuerdo con el Ministerio de Salud de la provincia, que bimestralmente enviará el padrón de titulares del Programa Focalizado de Rehabilitación Nutricional, a fin de realizar los cruces con el padrón de Familia Crítica.

A partir de año 2008, la implementación del PFC se realiza a través del sistema mixto, es decir con la incorporación de tarjetas magnéticas que pueden ser utilizadas en más de 120 negocios en municipios del interior y de la Capital adheridos, por los 43.000 titulares de derecho con asistencia mensual de \$ 70 y 20.500 titulares de derecho con asistencia bimestral a través de módulos alimentarios por valor de \$ 140.

COMEDORES ESCOLARES

Otro recurso para atender a este plan integral son los Comedores Escolares. Este programa tuvo por objetivo completar la alimentación de los niños en escuelas públicas, a través de la asistencia de los alumnos en relación con la jornada de cada establecimiento. Cabe destacar que los Comedores Escolares dependen de la Dirección de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. Hay 635 escuelas incorporadas en el programa y 195.570 niños beneficiarios.

COCINAS COMUNITARIAS (CC)

Relacionado con lo anterior están las Cocinas Comunitarias como parte de un proyecto de la provincia con financiamiento propio que

y a continuar percibiendo la Asignación; caso contrario, se adjudica su baja. Las condicionalidades deben ser cumplidas en instituciones de gestión pública. El monto abonado por hijo es equivalente al máximo valor establecido para la "zona general", que actualmente se fija en \$ 220. Sin embargo, por la retención del 20%, el importe abonado mensualmente equivale a \$ 176 (Straschnoy 2011, Mimeo). Por otro lado, la AUH abona hasta el quinto hijo/a y a su vez, resulta incompatible con cualquier otra prestación que suponga una transferencia de ingresos, ya sea ésta contributiva o no y más allá del tipo de riesgo que busquen cubrir (desempleo —PJyJHD—, vulnerabilidad familiar —Programa Familias por la Inclusión Social—, Ciudadanía Porteña en la CABA, etc.). En términos operativos, quienes contaban con planes y programas nacionales de transferencia de ingresos y cumplían con los requisitos para percibir la AUH migraron de forma automática a ésta.

tiene por finalidad la reconversión de los tradicionales comedores infantiles.

La finalidad de la CC consiste en la preparación de los alimentos para luego llevarlos al hogar para comer en familia.

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN NUTRICIONAL (PFRN)

El Programa Focalizado de Rehabilitación Nutricional está a cargo del Sistema Provincial de Salud de Tucumán (SIPROSA). Este Programa estuvo vigente desde el año 2004 mediante convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Salud Pública de la provincia de Tucumán. En ese momento, las personas destinatarias eran los niños/as, las embarazadas, los discapacitados y los ancianos con desnutrición crónica y aguda. Las familias eran aproximadamente 36.000 y recibían un bolsón que contenía leche, polenta, aceite, arroz, fideos, harina, azúcar. Dichos alimentos tan solo cumplían la función de un refuerzo alimenticio para quienes tenían problemas nutricionales. Cada CAPS era el encargado de distribuir los paquetes de alimentos correspondientes.

A partir del año 2007, el PFRN fue reorganizado para una mejor distribución y control de los fondos y la población destinataria fue: niños y niñas de entre seis meses y 14 años, 11 meses y 29 días, las embarazadas y nodrizas en situación de riesgo nutricional o desnutrición aguda. Ingresan al Programa luego de un diagnóstico realizado por los médicos de los Servicios del Sistema Provincial de Salud y Centros de Salud Municipales.

Asimismo, el bolsón cambió por la tarjeta magnética, con una ayuda económica de \$ 50. Esta suma histórica vigente desde el 2007 está formada por \$ 40 que aporta la Nación y \$ 10 que aporta la provincia. La diferencia entre el PFC y el PFRN es que en este, se entrega una tarjeta por cada persona del grupo familiar que reúna los requisitos mencionados, en cambio en FC es una tarjeta por familia.

Al igual que en FC, las zonas de difícil acceso continuaron con la distribución del bolsón de manera mensual, que es entregado en el CAPS.

Como mencionamos, en este Programa sólo estaban incluidos los niños y niñas en estado de desnutrición aguda, razón por la cual el Ministerio de Salud provincial articuló con el Ministerio de Desarrollo Social provincial y envía mensualmente la información sobre los destinatarios dados de baja en el PFRN, para ser ingresados al Programa Familia Crítica, si aún no pertenecen al mismo. La permanencia en el Programa en el tiempo es sostenida durante el tratamiento de los destinatarios hasta la recuperación nutricional y en los seis meses posteriores a su recuperación.

Este apartado tuvo por finalidad contextualizar el funcionamiento del Programa en Tucumán desde una visión detallada para luego poder analizar dichos datos desde la óptica de los derechos humanos, en el afán de examinar el PNSA ponderando los estándares establecidos por los organismos internacionales de derechos humanos.

EL PNSA A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS

A fin de optimizar el análisis y organizar la información relevada realizaremos el análisis a partir de las siguientes categorías conceptuales: 1) recepción del derecho; 2) capacidades estatales; 3) contexto financiero y compromiso presupuestario y 4) producción y acceso a la información pública. Estas categorías fueron desarrolladas en el documento “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales.”⁴⁰

La primera categoría fue la recepción del derecho en el sistema legal. En otras palabras, estudió las normas que lo reconocen, la operatividad y la jerarquía normativa dada al derecho en cuestión. Cabe destacar que, como señalamos en el capítulo I, Argentina incorporó los tratados internacionales de derechos humanos en su ordenamiento jurídico en el Artículo 75 inc. 22, razón por la cual el derecho a una alimentación adecuada es un derecho que debe ser garantizado por el Estado. También recordamos que para Tucumán los tratados internacionales son ley interna. En el caso del PNSA, Argentina fue pionera en sancionar la primera ley regional en la materia (2003), para responder a la crisis interna ya expuesta. En consecuencia, el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación fue coordinado a través de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación. Además, mencionamos su institucionalidad de la ley formal integrada por el decreto reglamentario y la resolución del MDS, que reconocen el alcance del derecho a la alimentación y el grado de precisión con que las obligaciones básicas del Estado fueron definidas.

A modo de laguna en la norma mencionamos que en la normativa del PNSA no están previstos mecanismos administrativos y/o judiciales de reclamo para los destinatarios. Esta ausencia evidente, imprime, al menos como indicio, que las instancias estatales todavía razonan las prestaciones procedentes de los programas sociales como concesiones graciosas del Estado, extrañas a la perspectiva de derechos, a pesar de la incorporación de referencias a los tratados interna-

40 Documento elaborado por la Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, 19 de julio de 2008 (original: español).

cionales de derechos humanos en los fundamentos que dan origen a la creación de estos programas sociales.⁴¹

Sin embargo, en el año 2006 la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia por el caso *Rodríguez Karina vs. Estado Nacional y otro s/Amparo* ordenó efectivizar las previsiones del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, como medida cautelar. En resumen, los hechos del caso son los siguientes: Karina Rodríguez demandó en representación de sus hijos menores Rut de cinco años y Kevin Lautaro de dos años e invocó la ley 25.754, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes. A su vez, solicitó por la realización de acciones para la superación del estado de desnutrición de sus hijos, bajo control directo de las autoridades competentes. Frente a estos hechos, la mayoría de la Corte Suprema integrada por los jueces Petracchi, Fayt, Maqueda, Zaffaroni y Lorenzetti se declaró incompetente para intervenir en el caso. Sin perjuicio de ello, en atención al riesgo para la vida de los menores, hizo lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de Quilmes: "...que le provean a Kevin Lautaro H. y Rut R. de los alimentos necesarios para asegurar una dieta que cubra las necesidades nutricionales básicas y se realicen controles sobre la evolución de su salud, en un plazo de cinco días."

La minoría de la Corte compuesta por las juezas Highton de Nolasco y Argibay también se declararon incompetentes pero además se negaron a otorgar la medida cautelar. En su disidencia aclararon: "... el desamparo que expone la actora y en el que funda su presentación, si bien revelador de un dramático cuadro social, no puede ser considerado ni resuelto por esta Corte toda vez que no es de su competencia valorar o emitir juicios generales de las situaciones cuyo gobierno no le está encomendado toda vez que la naturaleza específica de sus funciones en el marco de las instituciones fundamentales se lo impide."

Posteriormente, también con fecha de 2006, la CSJN replicó idénticos criterios e idéntica conformación de mayorías y minorías en la jurisprudencia de Esquivel y Quiñone.

En el caso *Esquivel, R. E. y S. M.*, en representación de sus hijos L., de ocho años, M. e I., de seis años, R. de cinco años, D. de cuatro años, B., de dos años y A. de un año, iniciaron acción de amparo, con fundamento en la ley 25.724 ante el Juzgado Federal N° 2 de La Plata, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes, con la finalidad de que disponga el cese de las acciones y omisiones de dichas agencias estatales que hacían que sus

41 CELS, Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial, Buenos Aires, 2007.

hijos padecieran un grave estado de desnutrición, y que se llevaran a cabo las acciones necesarias para superarlo, bajo el control directo y efectivo de las autoridades competentes.

Por mayoría, la Corte decidió hacer lugar a la medida cautelar y, en consecuencia, ordenar a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de Quilmes que le provean a L., M., I., R., D., B. y A. E., de los alimentos necesarios para asegurar una dieta que cubra las necesidades nutricionales básicas y se realicen controles sobre la evolución de su salud, en un plazo de cinco días y también declaró la incompetencia de la Corte para entender en las actuaciones.

El otro caso fue Quiñone, Alberto Juan en representación de sus hijos I. A. de ocho años, E. A. de seis años, B. G. de cinco años, K. N. de tres años y L. L. de un año de edad inició acción de amparo, con fundamento en la ley 25.724 ante el Juzgado Federal N° 2 de La Plata. Su argumento fue el mismo que los anteriores y solicitó que se dispusiera el cese de las acciones y omisiones del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes, porque sus hijos estaban en un grave estado de desnutrición. Asimismo requirió que se llevaran a cabo las acciones necesarias para superarlo.

Por su parte, la resolución de la Corte coincidió con las anteriores e hizo lugar a la medida cautelar y, en consecuencia, ordenó a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de Quilmes que le provea a I. A., E. A., B. G., K. N. y L. L. Q. de los alimentos necesarios para asegurar una dieta que cubra las necesidades nutricionales básicas y se realicen controles sobre la evolución de la salud, en un plazo de cinco días. Por último se declaró incompetente para entender en dichas actuaciones.

Muy bien plantea Guillermo Moro al aseverar que fueron esporádicos los casos de derecho a la alimentación que llegaron a sede judicial, entre ellos recordamos el de Rosarito como pionero. Entonces al analizar las sentencias advertimos que la argumentación no es unívoca y fuerte en términos de derechos para justificar las distintas órdenes judiciales, sin desconocer el otorgamiento de las medidas cautelares.

“Más bien, parece haber una reacción de los jueces ante el dramatismo de los casos reseñados en términos de hacer algo, pero sin un amparo articulado bajo la égida de alguna violación de derechos alimentarios. En ese sentido, el campo se presenta todavía como un ‘campo no-racionalizado’”.⁴²

42 Moro Guillermo, “La posibilidad de un derecho constitucional a la alimentación. Apuntes para una constitución fuera de sí misma,” Trabajo presentado en la

Del mismo modo, en los casos reseñados no hubo control de la política social desde la óptica de la implementación arbitraria o discriminatoria por parte del poder judicial, por el contrario, esta jurisprudencia se enlazó al paradigma de la escasez, definido por Lucas Grossman⁴³ como aquel que involucra funciones estatales pero incluye aquellos casos en los cuales los recursos existentes no son suficientes para alcanzar el fin, y por lo tanto se hace necesario adoptar medidas distributivas. Al respecto los procesos reseñados establecieron y determinaron directamente una solución para cada caso y exigió al Estado su cumplimiento. Empero queremos subrayar que en dichos pronunciamientos no precisaron los contenidos de las provisiones alimentarias, ni establecieron mecanismos ni lugares de entrega, ni indicaron quién es el encargado de realizar los controles, ni se enfrentaron en general a ninguno de los muchos problemas administrativos para garantizar un efectivo acceso de las víctimas a los bienes alimentarios básicos. Estos temas no son menores porque como analizamos en el caso Rosarito, la innovación en el reconocimiento del derecho luego fue un obstáculo en la efectivización práctica del Convenio homologado por la justicia. En este sentido hacemos propias las palabras de Guillermo Moro: “Una sentencia judicial favorable no es un resultado: es parte de un proceso. Más aún, la aprobación de una política social tampoco es un resultado. El problema de la efectividad del Derecho para el cambio social sigue allí tan pendiente como cuando se sanciona una ley o una reforma constitucional.”⁴⁴

La segunda categoría referida a las capacidades estatales describió el aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal fue definida de la siguiente manera: esta categoría describió un aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal. Es decir, implicó revisar de qué manera y bajo qué parámetros el Estado (y sus diversos poderes y reparticiones) resuelven el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas. Particularmente cómo definen sus metas y estrategias de desarrollo. Implica analizar las reglas de

Jornada “Una Constitución para el nuevo siglo”. Consultado el día 16 de junio de 2012, disponible en: <http://igualitaria.org/wp-content/uploads/2010/05/Derecho-a-la-Alimentaci%C3%B3n-en-la-Constituci%C3%B3nI.pdf>.

43 Grossman, Lucas. *Escasez e Igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, Buenos Aires, Librería, 2008.

44 Moro Guillermo, “La posibilidad de un derecho constitucional a la alimentación. Apuntes para una constitución fuera de sí misma.” Trabajo presentado en la Jornada “Una Constitución para el nuevo siglo”. Consultado el día 16 de junio de 2012, disponible en: <http://igualitaria.org/wp-content/uploads/2010/05/Derecho-a-la-Alimentaci%C3%B3n-en-la-Constituci%C3%B3nI.pdf>.

juego al interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, la división de tareas, la capacidad financiera y las habilidades del recurso humano que tiene que llevar adelante las tareas definidas. En otros términos, buscó recuperar aspectos centrales que den cuenta de la materialización de la voluntad política de los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones como garante de los derechos fundamentales de su sociedad, así como verificar si están dadas las condiciones efectivas para implementar a través de políticas públicas una perspectiva de derechos en el marco de la estructura estatal vigente. En consecuencia, un aspecto distinguido para medir las capacidades estatales fue la existencia de organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y servicios sociales dentro de la estructura estatal y la capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social.⁴⁵

El diseño del PNSA previó el trabajo interinstitucional e interministerial. La resolución del MDS delegó en la Secretaría de Políticas Sociales el funcionamiento del Programa, así como la afectación de los recursos humanos. Igualmente reconoció la articulación de su ejecución con el Plan Materno-Infantil desarrollado por el Ministerio de Salud y su integración con el Proyecto Pro-Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Del análisis de la información obtenida a partir de las diferentes fuentes y entrevistas, advertimos que, respecto del armado y ejecución de los distintos proyectos, desde la crisis política-económica-social de 2001 a 2007, hubo progresos en el equipamiento, asistencia técnica y los equipos técnicos fueron ampliándose y capacitándose. Por ejemplo, en 2003 en el Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán el equipo de trabajadoras sociales era de tres personas y en la actualidad hay más de cien.

Al respecto, destacamos como aspecto positivo la digitalización y nominalización de los Programas. En la actualidad, los padrones provinciales de destinatarios son entrecruzados entre Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud provincial y el SINTyS,⁴⁶ para

45 Documento elaborado por la Organización de los estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14 19 julio 2008 Original: Español.

46 La Dirección Nacional SINTyS, dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Brinda de manera segura y descentralizada el acceso a la información unívoca de las personas. Coordina el acceso de los Organismos Públicos Nacionales, Provinciales y Municipales, a la información de Identidad, Social y Fiscal de la población, asegurando la privacidad y confidencialidad de la misma, como estipula la Ley de Protección de Datos Personales.

determinar los diferentes programas a los que acceden las personas que integran el padrón. Este avance en la provincia de Tucumán representó un cambio en el diseño de políticas públicas, porque durante la crisis de 2001 nuestra provincia fue una de las más afectadas y no existía un banco de datos estadísticos sobre la población en riesgo nutricional o con desnutrición, olvidando que para que un programa alimentario tenga éxito debe partir de un diagnóstico de los problemas nutricionales que predominan en el lugar.

Otro avance a subrayar fue que el Ministerio de Desarrollo Social provincial en el año 2007 creó en su esfera una institución específica, la Dirección de Políticas Alimentarias. Además, esta Dirección trabaja en conexión con tres ONGs: FUNCRESO, Nuevas Raíces y Manos Abiertas, en el fortalecimiento de los procesos grupales de las cocinas comunitarias donde los destinatarios preparan sus propios alimentos que luego son llevados a su casa para compartir en familia.

Ahora bien, respecto de la letra de la ley que dio origen al PNSA, la misma reconoció el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía, sin embargo, a lo largo de sus Artículos aludió constantemente a las personas como beneficiarios. A nivel local, en Tucumán, la redacción del Proyecto Familia Crítica indicó al grupo destinatario como titulares de derechos, sin embargo las diferentes páginas oficiales que reseñaron al PNSA y al Programa Familia Crítica los señalaron como beneficiarios. Este aspecto no es menor porque “no se trata sólo de personas con necesidades que reciben beneficios asistenciales o prestaciones, fruto de la discrecionalidad política, sino que se trata de considerar a todos como titulares de derechos con el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos.”⁴⁷

En esta categoría un aspecto apreciable para medir las capacidades estatales fue implementar políticas preventivas contra el uso clientelar de los recursos destinados al área social, problema complejo. También se buscaba captar información relativa a la accesibilidad de los servicios y programas sociales organizados por el Estado, considerando por ejemplo el acceso físico, la publicidad de los servicios y la pertinencia cultural.⁴⁸

Advertimos así, una nueva modalidad de los programas de asistencia alimentaria. Pasaron del suministro directo de alimentos vigente por déca-

47 Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura, “El enfoque de los derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.

48 Documento elaborado por la Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, 19 de julio de 2008 (original: español).

das a un sistema bancarizado de transferencias de dinero para la compra de alimentos. Esta modalidad implicó un grado de formalidad e intenta disminuir el riesgo de generar una relación clientelar entre delegados políticos y destinatarios. Además, por un lado, este cambio resultó positivo al facilitar la adquisición diversificada de alimentos y es superior de las dificultades de la entrega de los bolsones que —muchas veces por problemas logísticos— eran entregados con demoras que imposibilitaban a las familias satisfacer sus necesidades alimenticias. Sin embargo, el monto establecido resulta insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas del grupo, aún como complemento del ingreso familiar, porque el valor asignado es de \$ 70 para FC y de \$ 50 para PFRN. En efecto, el valor de la Canasta Básica Alimentaria para una familia compuesta por cuatro personas en Tucumán es aproximadamente de \$ 1.200.⁴⁹

La dificultad que encontramos en el uso de la tarjeta es que su cobertura a veces es menor a la caja de alimentos y además sin la compañía de una campaña educativa constante sobre los alimentos saludables y nutritivos puede llevar a la compra de productos que no son esenciales para una alimentación adecuada.

El PNSA unificó a la población de programas anteriores con el objetivo de elaborar una base única de beneficiarios y pone el acento en el grupo de los niños, las embarazadas y los ancianos, reiteramos, actúa con la lógica de la focalización.

La tercera categoría fue el contexto financiero, referido a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social y cómo es distribuido el mismo. También incluyó esta categoría los compromisos presupuestarios asumidos por el Estado respecto del derecho en cuestión.

En este aspecto cabe destacar que, en términos presupuestarios, los programas alimentarios nacionales son parte del presupuesto nacional, ello significó que tuvieron continuidad y con la crisis de 2001 creció la partida presupuestaria. Ahora bien, en términos nominales (en pesos de cada año), los fondos destinados a programas alimentarios pasaron de 56,4 millones de pesos en 2001 a cerca de 1.914 millones en 2011. En términos reales a nivel nacional, es decir como porcentaje del Producto Bruto Interno, las asignaciones para programas alimentarios han pasado de representar 0,02% del PBI a cerca del 0,10%, lo que refleja un significativo incremento.

A nivel provincial, las asignaciones presupuestarias pasaron de 12,8 millones de pesos a 25,4 millones entre 2002 y 2011, lo que, en promedio, equivale a cerca del 2,1% del presupuesto total destinado

49 Consultado el día 21 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.elsigloweb.com/nota.php?id=71399>.

a programas alimentarios. En términos del PBI, las asignaciones provinciales fueron reduciéndose, mientras en 2002 estas representaban 0,004%, para 2011 tan solo representan el 0,001%.

Respecto del Gasto Público Social Dirigido a la Niñez (GPSdN)⁵⁰, conforme a los datos disponibles en el Ministerio de Economía y Finan-

50 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, consultado el 15 de marzo de 2012, disponible en: http://www.gastopubliconinez.gov.ar/datos_ultimos.html. De acuerdo a esta primera clasificación el gasto se divide en cuatro clases, pudiendo ser: Gasto Específico (GE), Gasto Indirecto (GI), Gasto Ampliado (GA) o Gasto en Bienes Públicos (GBP):

-Gasto específico: programas e iniciativas dirigidos específicamente a niños.

-Gasto indirecto: gasto que beneficia a menores de 18 años a partir de programas orientados a familias u otros agentes que tienen una alta repercusión sobre los niños.

-Gasto ampliado: proporción del gasto que beneficia a niños a través de programas orientados a un grupo poblacional más amplio.

-Gasto en Bienes Públicos: es el porcentaje del gasto destinado a la niñez en provisión de otros bienes, tales como Ciencia y Técnica, Cultura o Servicios urbanos.

Adicionalmente, estas 4 clases se dividen en dos grupos, en función del objetivo de impacto etario que persigue cada programa. El primer grupo (Grupo I) corresponde al subconjunto compuesto por el GE y el GI, mientras que el segundo (Grupo II) se refiere al GA y al GBP.

La segunda clasificación consiste en asociar las acciones (programas y/o actividades) que lleva adelante el Estado con áreas temáticas o categorías, a saber: Ayuda directa; Condiciones de vida; Deporte, Recreación y cultura; Desarrollo e integración; Educación; Nutrición y alimentación; Protección del niño; Salud; Obras sociales; Ciencia y técnica y Otros servicios urbanos.

Ayudas directas: transferencias de ingresos o subsidios a familias con hijos menores de 18 años.

Condiciones de vida: acciones para el mejoramiento de las condiciones de infraestructura básica (vivienda, agua potable, entre otros).

Deportes y cultura: programas de promoción y fomento del deporte y acción cultural destinados específicamente a niños y niñas.

Desarrollo e integración: programas para la integración y desarrollo de grupos vulnerables (discapacitados, indígenas y adictos).

Educación: programas de educación básica (inicial, primaria y media), programas compensatorios, calidad educativa, gestión curricular, capacitación docente, entre otros.

Nutrición y alimentación: comedores escolares, copa de leche, comedores comunitarios y/o familiares, entrega de tickets y bolsones de alimentos, etc.

Protección del niño: programas dirigidos a niños y niñas en riesgo, así como iniciativas de protección de los derechos del niño, de erradicación del trabajo infantil, de prevención y asistencia en casos de violencia familiar y de la mujer, entre otros.

Salud: programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, educación en salud sexual y reproductiva, entre otros.

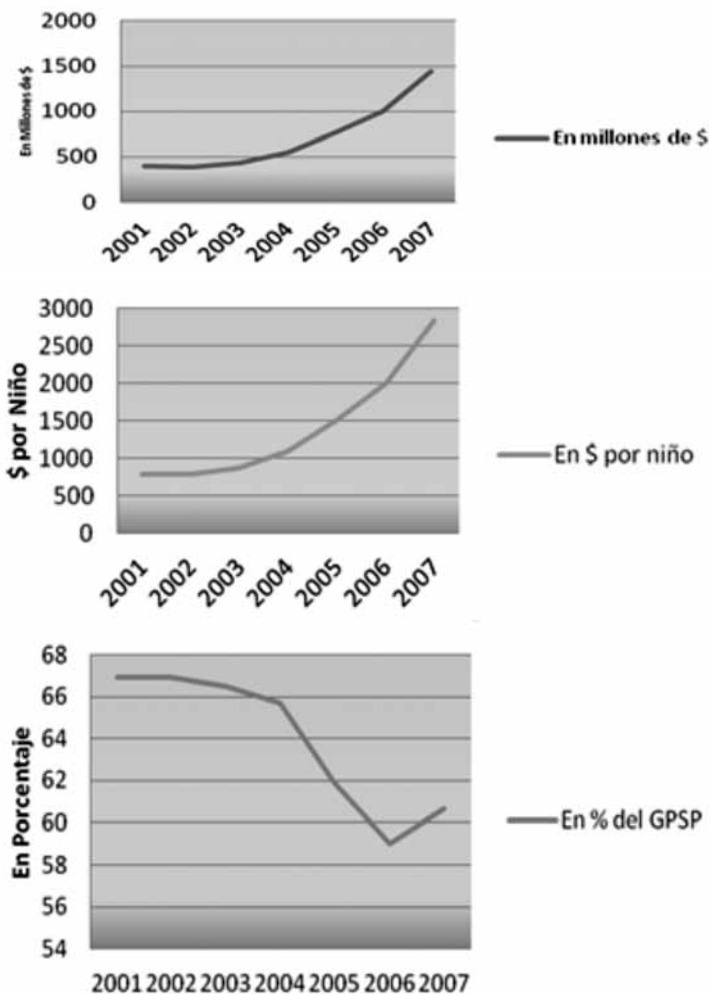
Obras sociales: obras sociales, incluido el Instituto Nacional de Seguridad Social, Jubilaciones y Pensiones.

Ciencia y técnica: programas inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones

Otros servicios urbano: programas inherentes a servicios urbanos tales como cementerios, mercados, alumbrado y limpieza urbana, etc.

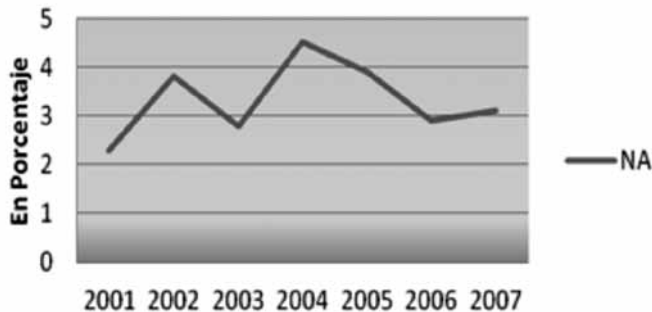
zas Públicas de la Nación, se observan que los porcentajes del GPSdN de la Provincia de Tucumán mantiene los valores entre los años 2001-2007, no obstante, se puede observar que la inversión hacia el sector no se vio incrementada en los años mencionados. A continuación detallamos los datos en forma de cuadros y gráficos para mejor comprensión.

Gasto Público Social Provincial dirigido a la niñez



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (fecha de última actualización: junio de 2011). Elaboración Propia con colaboración del Licenciado en Finanzas Maximiliano Alfaro.

Estructura Porcentual Horizontal



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Diseño propio.

Ahora bien, en referencia al área específica de nuestro estudio: Alimentación y Nutrición, observamos que desde el año 2001 a 2004 hubo incrementos en los porcentajes recibidos para dicho grupo, sin embargo desde 2005 a 2007 advertimos una caída en las percepciones del mismo. A su vez, podemos mostrar que el porcentaje promedio en el sector temporal 2001-2007 el grupo Nutrición y Alimentación tiene un valor de 3,3%, cercano a todos los valores expuestos. Estos datos demuestran que los incrementos al mismo no fueron considerables.

Respecto de la integración e interdisciplinariedad de la política alimentaria, coincidimos con lo expuesto por Daniel Maceira y Mariana Stechina⁵¹ al considerar imprescindible avanzar en el reconocimiento de la nutrición como una política sanitaria, para ello, el Ministerio de Salud de la Nación debió tener mayor presencia como unidad ejecutora de los programas alimentarios dentro del PNSA, porque en realidad quien monitorea a nivel nacional es el Ministerio de Desarrollo Social y cada provincia debe rendirle cuenta a éste.

En este sentido Maceira y Stechina sugieren que sigue siendo una dificultad reconocer a la nutrición como una política eminentemente sanitaria tal como lo expresamos arriba, por lo tanto, es indispensable estimular políticas públicas que contemplen la alimentación como componente fundamental de la salud, así como brindar a los beneficiarios independencia y educación para la adquisición y provisión de alimentos que les permita tener buenas prácticas alimentarias.

51 Maceira, Daniel y Stechina, Mariana. "Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina", en Revista Cubana de Salud Pública; 37(1)44-60, 2011.

Por último analizaremos la cuarta categoría representada por la producción y acceso a la información pública como herramienta para el diseño de políticas públicas. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció que “quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.”⁵²

Consecuencia de lo expuesto, advertimos que el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) es un derecho en sí, un medio para exigir otros derechos como el derecho a la salud y una herramienta esencial para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas. En este aspecto, utilizamos el DAIP como un instrumento para acceder a la información y datos específicos sobre el PNSA.

No obstante, a partir de la búsqueda realizada a través de las páginas oficiales del Ministerio de Desarrollo Social a nivel Nacional y Provincial, detectamos que las mismas no proporcionan toda la información necesaria a la ciudadanía. A nivel nacional, la información disponible está limitada a presentar resúmenes de los diferentes componentes del PNSA, material gráfico, la ley nacional y algunas noticias. No detalla cómo se ejecuta el PNSA en cada provincia o el presupuesto asignado a cada una. Tampoco hay un link en la página del Ministerio de Desarrollo Social, que remita al explorador a la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), tema específico para el diseño de la política pública en materia de alimentación y seguridad alimentaria, realizada en el año 2005. El Ministerio de Salud de la Nación sí menciona como parte de sus programas a la ENNYS, pero es necesario precisar que quien financia los proyectos locales de Seguridad Alimentaria es

52 Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religiosa que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción legal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, por lo que la información tiene que estar disponible allí también. En el caso de Tucumán, la página oficial del MDS no cuenta con información específica sobre el PNSA en la provincia. Lo que sí existe es la posibilidad de conocer los servicios en línea sobre: consulta de expedientes, consulta de “beneficiarios”, padrones de tarjetas alimentarias, padrones de módulos alimentarios y de celíacos. En este sentido, consideramos que se está vulnerando el derecho de buscar y recibir información pública, que el Estado tiene obligación de producir y actualizar constantemente de manera accesible a los ciudadanos.

Respecto del Ministerio de Salud de la Provincia, sucedió algo similar: los datos obtenidos fueron a partir de las entrevistas, porque no está disponible la información de cómo funciona el PFRN, así como tampoco las estadísticas de desnutrición. La página redireccionó a la Dirección General del Programa Integrado de Salud donde se menciona al PFRN, sin más detalles.

A nivel de Ministerio de Salud de la Nación, la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) reconoció que los datos que puede ofrecer son sobre las defunciones ocurridas como consecuencia de desnutrición, no así estadísticas específicas sobre desnutrición, lo cual es preocupante para obtener estadísticas eficientes. Por último, la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud de la Nación, a la misma pregunta respondió que la información está disponible en la página de la ENNYS y que para los datos solicitados a nivel provincial deberíamos consultar con el área de maternidad e infancia del Ministerio de Salud local. También aclaró que no hay fecha prevista para una próxima ENNyS.

Este análisis demostró que la información existe parcialmente, de manera sectorizada y que no es actualizada constantemente. En una sociedad democrática la información no puede estar ausente para el ejercicio efectivo de los derechos y avanzar en la eliminación de la cultura del secreto y para ello abordaremos a continuación un punto sensible y esencial: la efectivización de los derechos.

CONCLUSIONES: DEL DISCURSO A LA PRÁCTICA DE DERECHOS

En general, en la Argentina las políticas públicas respecto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional que estuvieron vigentes en el período 1983-2001 tuvieron tres elementos comunes: los programas de distribución de módulos alimentarios, los comedores comunitarios que, por lo general, fueron formados a partir de las organizaciones barriales y los comedores escolares dependientes del Ministerio de Desarrollo Social nacional y provincial. En esta etapa, también mencionamos el programa Materno-Infantil, dependiente del Ministerio de Salud de la

Nación. Posteriormente, con la citada crisis de 2001, quedó al descubierto que el problema estaba basado en la falta de acceso a alimentos de calidad y cantidad suficientes conforme a los estándares establecidos para garantizar el derecho a la alimentación. Por eso, como señalamos precedentemente, el hambre no está ligado solamente a la disponibilidad sino al precio de los alimentos, al poder adquisitivo y a las condiciones ocupacionales de las personas. En otras palabras, algunos problemas de salud afines con la alimentación están en estrecha relación con la inequidad en el acceso a los alimentos y, en consecuencia, con la exclusión.

Luego de declarada la Emergencia Alimentaria y con la posterior sanción de la ley nacional que creó el PNSA, estuvimos en presencia de una modificación en el diseño e implementación de políticas alimentarias públicas porque reconoció la articulación de los programas nacionales existentes como el PEA de distribución de alimentos; el FOPAR caracterizado por la asistencia a comedores comunitarios; el de comedores escolares; el Pro Huerta para la producción de huertas familiares y escolares y el Programa Materno-Infantil. En consecuencia, para dicha finalidad promovió la elaboración de una Base Única de Beneficiarios de Programas Alimentarios así como la descentralización de los fondos por medio de transferencias a las provincias y el fortalecimiento de las instancias de capacitación, asistencia técnica y supervisión por parte del Gobierno Federal.

En el debate actual existe un reconocimiento discursivo del derecho a la alimentación en las disertaciones gubernamentales y en la ley nacional N° 25.724, es decir, constituyeron hechos simbólicos con fuertes implicancias pero que debieron estar acompañados de políticas públicas reales con enfoque de derechos en las que esté presente la correspondencia entre la norma y la práctica porque de nada vale el reconocimiento de un derecho si el mismo no puede hacerse efectivo.

Respecto de la nueva modalidad de la tarjeta magnética, es entregada en la mayoría de las localidades, por lo general vigente desde 2006-2007. Este cambio implementado intenta reemplazar, como ya dijimos, la entrega de bolsones o módulos alimentarios para superar deficiencia que por lo general cubren un número de calorías pero no la cantidad de nutrientes necesarios según la edad de la persona. También es superadora de los retrasos e inconvenientes en la distribución de dichos bolsones. Sin embargo, al conocer los montos depositados en las cuentas bancarias, quedó claro que la cobertura es menor a la de las cajas con alimentos; no obstante ofrece la posibilidad a las personas de adquirir libremente tales alimentos. En consecuencia, para que en la experiencia cotidiana funcione es necesario fortalecer el eje de educación alimentaria en el corto, mediano

y largo plazo porque la educación alimentaria no puede sustituir las transferencias dinerarias o viceversa.

Otro aspecto concreto que puntualizamos respecto de las tarjetas magnéticas es el reintegro de 5 puntos de IVA en todas las compras realizadas con tarjetas de débito. Este reintegro equivale a un descuento de 4,31% en el precio final de cualquier producto, es decir, estamos en presencia de una medida progresiva en materia impositiva y con rumbo hacia la seguridad alimentaria. Así lo afirman los doctores Alejandro O'Donnell y Sergio Britos, sin desconocer las limitaciones de su alcance respecto de los hogares y la distancia geográfica a un supermercado, junto con la transformación cultural que implica manejar una tarjeta.

El otro avance detectado es el trabajo intersectorial que viabiliza la alianza con los diferentes ministerios y direcciones. En este aspecto, para que el diseño de una política pública tenga éxito requiere la deliberación ciudadana en un análisis abierto y colectivo de las políticas que se perfilan bajo el paradigma del trabajo interinstitucional e interdisciplinario y el abordaje integral de cada eje, en este caso la temática alimentaria.

Es de suma importancia incorporar una encuesta nacional periódica que refleje de forma precisa la realidad nutricional de toda la población. Cifras actuales y certeras ayudan mucho más a la dirección de actividades y lineamientos, optimizando de esta forma tiempo y recursos.

En Argentina y Tucumán existen numerosas deudas respecto de las obligaciones contraídas por el Estado en relación con la protección de los DD.HH., por tal razón el eje de la discusión debe abarcar el tema que incluye el diseño de las políticas sociales con un lenguaje de derechos, sin embargo continúan siendo delineadas bajo supuestos que proponen transferencias mínimas de ingresos que no permiten cubrir un nivel de vida adecuado.

Pensar las políticas sociales de inclusión, reflexionando acerca del derecho a la alimentación como derecho en sí y como medio para ejercer otros, significa poner a funcionar en el centro de la escena los derechos como elementos protagónicos a la hora de pensar el diseño y la implementación de políticas públicas y no sólo desde el camino de la judicialización, que es una alternativa para la exigibilidad de los derechos, pero no es la única.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian 2006 *El umbral de la ciudadanía* (Buenos Aires: Del Puerto).

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles, Trotta, Madrid, 2001.

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura 2009 “El enfoque de los derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (Buenos Aires: Editores del Puerto).
- Abramovich, Víctor; Añón García, José y Courtis, Christian 2003 *Derechos Sociales. Instrucciones de uso* (México: Fontamara).
- Abramovich, Victor y Courtis, Christian 2006 *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales* (Buenos Aires: Editores Del Puerto).
- Abregú, Martín y Courtis, Christian (comp.) 2004 *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales* (Buenos Aires: Editores del Puerto).
- Aguilar Villanueva, Luis 1992 *La hechura de las políticas* (México: Porrúa).
- Aguilar Villanueva, Luis 1994 *Problemas públicos y agenda de gobierno* (México: Porrúa).
- Aguirre, Patricia 2003 “10 años de convertibilidad en la Seguridad Alimentaria del área Metropolitana. Una visión desde la antropología alimentaria” en Publicación del Boletín Informativo de Techint N° 31, mayo-junio.
- Aguirre, Patricia 2001 “Gordos de escasez. Las consecuencias de la cocina de la pobreza”, ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Patrimonio Gastronómico: La cocina como Patrimonio (in) tangible, Centro Cultural San Martín (Buenos Aires).
- Aguirre, Patricia 2004 “Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria”, en Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido (Córdoba: Fundación CLACYD).
- Aguirre, Patricia 2005 *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen* (Buenos Aires: Ciepp Miño y Dávila).
- CELS 2007 Programa familias por la inclusión social Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial (Buenos Aires).
- Demonte, Flavia 2011 “La construcción de la malnutrición infantil en la prensa escrita argentina durante la crisis de 2001”, en revista *Salud Colectiva*, Buenos Aires, enero-abril.
- Grossman, Lucas 2008 *Escasez e Igualdad. Los derechos sociales en la Constitución* (Buenos Aires: Librería).
- Maceira, Daniel y Stechina, Mariana 2011 “Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina” en *Revista Cubana de Salud Pública* 37(1) 44-60.

- Nikken, Pedro 1996 *El origen de los derechos humanos. Serie estudios de derechos humanos* (San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos).
- Sandoval Terán, Areli 2001 *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado* (México: DECA Equipo Pueblo y ALOP).
- Van Hoof, Fried 1984 “The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views” en Alston, Philip y Tomasevski, Katarina (eds.), *The Right to Food* (Utrecht: Martinus Nijhoff).

Mayarí Castillo Gallardo*

FRONTERAS SIMBÓLICAS Y DISCRIMINACIÓN EN LAS CLASES MEDIAS

MIRADAS SOBRE LAS “MARCAS” DE LA POBREZA

INTRODUCCIÓN

Este artículo se basa en los resultados de una investigación cualitativa cuyo objetivo principal es dar cuenta de lo que es ser de clase media en el Chile contemporáneo, qué elementos adquieren prioridad en la construcción simbólica de esta posición y cuáles son los planos involucrados en la definición de fronteras que la delimitan. Esto implica abordar quiénes son definidos como parte de “nosotros” y, quizás incluso con más relevancia, quiénes son considerados “los otros” frente a los que se busca establecer y reproducir una distancia simbólica cotidiana.

Esta preocupación, tributaria de los desarrollos teóricos de Pierre Bourdieu (2000), Lamont y Molnar (2002), busca incorporar los

* Antropóloga Social, Universidad de Chile. Maestra en Ciencias Sociales, FLACSO México. Doctora en Sociología, Freie Universität Berlin. Académica de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC).

** Este artículo forma parte de la tesis doctoral en sociología de la autora, en el marco de sus estudios en el Lateinamerika Institut-Freie Universität Berlin. Se agradece el apoyo a la investigación brindado por las siguientes entidades: Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT-Chile), Dahlem Research School-Freie Universität Berlin y el Proyecto Anillo SOC12 “Desigualdades”, todas fundamentales en la realización de este trabajo. Se agradecen también los comentarios del comité editorial de esta publicación y del Programa de Estudios sobre Pobreza CLACSO-CROP.

elementos del plano subjetivo involucrados en las dinámicas de reproducción de la desigualdad, como parte de la línea de estudios sobre percepciones de la estratificación social. Este es el marco en el cual surge la preocupación sobre los elementos que construyen simbólicamente al sujeto “pobre”, estableciendo fronteras y atributos que adquieren fuerza performativa, basada en la constante reiteración que estas imágenes tienen en el plano de lo cotidiano. Así, la construcción simbólica que hay tras la imagen de “pobreza” y que permite a los sujetos diferenciar su propia posición de ésta no es en absoluto baladí, ubicándose en el corazón mismo de las dinámicas de discriminación/asimilación que hay tras toda sociedad con índices de pobreza y desigualdad persistentes.

En este marco, la construcción simbólica del sujeto “pobre” se constituye en un elemento clave a considerar en cualquier política destinada a intervenir en este fenómeno en el largo plazo y de manera permanente. Por esta razón llama la atención la escasa investigación de carácter cualitativo que existe al respecto al interior del campo de estudios sobre pobreza, sobre todo enfocada al análisis de las miradas de los otros en relación a quiénes se encuentran en esta situación. La ausencia de investigación al respecto habla de una tendencia al interior de los estudios de pobreza que, por un lado, menoscaba la importancia de los aspectos simbólicos en la reproducción de la pobreza y, por otro, minimiza los aspectos relacionales oscureciendo que la persistencia de este fenómeno se encuentra directamente vinculada a la sociedad en su conjunto. Partiendo de este diagnóstico, este trabajo busca ser un aporte para subsanar ambas falencias.

Los resultados de esta investigación, elaborados en base a entrevistas en profundidad con sujetos clasificados como de clase media, permiten acercarse de una manera interesante al problema, usando estas reflexiones como marco. La evidencia empírica recabada nos enfrenta con percepciones transversalmente negativas sobre la pobreza y sobre los trabajadores ubicados en la base de la estratificación social, condensados para efecto del análisis de entrevistas como “clase trabajadora”. En todos los segmentos analizados en el marco de esta investigación se establecieron fronteras simbólicas con estos grupos que implicaban la construcción de imágenes negativas, ligada a la apatía, la ignorancia, la falta de hábitos, por nombrar los más relevantes. Las imágenes contemplan visiones respecto al comportamiento de estos grupos, sus modelos de familia, modelos de género, imbricadas en argumentos sobre las causas de la pobreza que resultan claves para comprender las dinámicas de su reproducción, pues estructuran comportamientos y actitudes discriminatorias de los entrevistados que van, a la larga y si se analizan sus efectos en términos agregados,

estructurando barreras entre grupos que se constituyen en obstáculos a cualquier estrategia orientadas a erradicar la pobreza y reducir la desigualdad. La negatividad de las imágenes resulta más intrigante si se atiende a que los sujetos envueltos en procesos de movilidad social ascendente en curso —es decir que provienen de hogares de origen de clase trabajadora o pobres— son quienes muestran una percepción más negativa de estos grupos.

Desde esta perspectiva, los resultados que se muestran en este trabajo apuntan a relevar la necesidad de considerar el soporte simbólico y cultural involucrado en la persistencia de estos fenómenos, como uno de los ejes clave de cualquier intervención orientada a romper con este círculo. Se parte del supuesto que la mirada de las clases medias sobre el fenómeno resulta particularmente relevante en primer lugar por su peso en términos estructurales: éstas han crecido en importancia en las dos últimas décadas (Barozet y Espinoza, 2008; Barozet y Fierro, 2011; León y Martínez, 2001), razón por la que su importancia en un análisis que busque visibilizar el rol de las fronteras simbólicas en las dinámicas discriminatorias resulta de alta relevancia. En segundo lugar, a este peso en términos de estructura social hay que sumar el que tiene la clase media en términos de autoidentificación: la investigación reciente señala que un 70% del total de encuestados a nivel nacional se consideran de clase media (ENES, citado en Barozet y Fierro, 2011). Respecto a este punto y como se verá en la exposición del análisis, resulta notorio señalar que en casi todos los segmentos dentro de las clases medias analizados, enfrentados a la pregunta sobre quiénes se encuentran en una posición inferior a la suya, ésta siempre se encuentra asociada a las ideas de pobreza extrema y sobrevivencia, incluso entre quienes poseen un ingreso o patrimonio muy por sobre el promedio nacional o muy por debajo de éste. Esto pone claramente un marco a través del cual los sujetos se enfrentan a una discusión sobre la pobreza, la desigualdad y su propio rol en la persistencia de estos fenómenos.

Pero, ¿qué entenderemos por clases medias? Dado que la intencionalidad de volumen se encuentra principalmente orientada a la presentación de resultados empíricos respecto a los temas de pobreza y desigualdad, no se abordará en profundidad la discusión teórica que subyace tras esta pregunta. Sí se establecerá que el trabajo toma como base teórica la obra de Pierre Bourdieu, y que con el fin de avanzar hacia una definición operativa de las clases medias que encontrase sentido y coherencia en el marco del trabajo del autor, se utilizó parte del trabajo de E. O. Wright (2009) como base de un esquema basado en la distribución desigual de tres tipos de capital: de producción, de organización y de cualificación. A partir de la combinatoria de estos

tipos de capital, se consideraron los doce grupos teóricos del esquema de Wright, dentro de los cuales las clases medias se encuentran situadas en los pequeños empleadores y la pequeña burguesía en el polo de los *propietarios* y en los directivos titulados, directivos no titulados, supervisores expertos y no directivos expertos, en el polo de los *no propietarios* (Wright, 1985; 2009). Hay que considerar que estos grupos son abstracciones teóricas y que el proceso de clasificación de la gran diversidad de sujetos existentes en el mundo social en clases o estratos representa un problema de gran magnitud en cualquier investigación sin importar el enfoque (Crompton, 1996 y 1997).

Considerando esta complejidad y con el fin de generar una definición para la selección de una muestra teórica cualitativa, se generaron a partir de este esquema cuatro grupos al interior de aquella posición identificada como clase media: pequeños propietarios, directivos no profesionales, técnicos en cargos de responsabilidad —supervisión (con al menos una persona a su cargo)— y profesionales autónomos y/o asalariados. Posteriormente y para dar cabida a la dimensión de consumo —tan relevante en el trabajo de Bourdieu— se introdujo la variable *ingreso*¹ en la selección de la muestra, ya que a pesar de compartir un determinado tipo de capital, de calificación y de control sobre el proceso laboral, las diferencias en términos de ingreso marcan diferencias sustantivas al interior de la clase media. Por último y atendiendo a las importantes transformaciones de la estructura social latinoamericana y específicamente chilena a partir de la década de los ochenta, se consideró relevante incluir como criterios de selección de la muestra la trayectoria de movilidad social. Como ha sido documentado en la literatura sobre el tema, el cambio en la matriz productiva y en la orientación económica del país a partir de la década de los ochenta marcó un aumento paulatino de los grupos intermedios y un aumento de la movilidad social absoluta (León y Martínez, 2001; Torche, 2005; Torche y Worlmal, 2007), por lo que buena parte de lo que se considera clase media corresponde a la primera generación

1 Se introdujo la variable ingreso a partir de lo estimado por GSE de los grupos C2 (ingreso promedio por hogar de 1.073.000-U\$S 2.217) y C3 (Ingreso promedio por hogar de 517.000-U\$S 1.068). Sin embargo y dada la definición de clase media utilizada, sectores limítrofes del segmento ABC1 y D también debían ser considerados, en función del tipo de empleo, años de estudio y patrimonio. Dado que el promedio de ingreso de un hogar ABC1 asciende a los 2.866.000-U\$S 5.924 y de un hogar perteneciente al segmento D a 292.000-U\$S 603, se estableció un límite inferior de 350.000-U\$S 723,469 por hogar y de 3.000.000-U\$S 6.201 en el caso del límite inferior. En base a ello, se establecieron tres intervalos para la selección de entrevistados: ingreso alto (350.000/U\$S 723,469-500.000/U\$S 1.033); ingreso medio (501.000/U\$S 1.035-1.000.000/U\$S 2.067) e ingreso bajo (1.001.000/U\$S 2.069-3.000.000/U\$S 6.201).

de profesionales de una familia obrera, lo que delimita diferencias sustanciales en términos de *habitus* en relación a los sujetos que han crecido en hogares de clase media².

Los criterios de definición de la muestra quedaron conformados por la combinatoria de los atributos descritos, en base a los cuales se generaron perfiles que guiaron la selección de entrevistados. Se realizaron 35 entrevistas, durante el período comprendido entre febrero y abril de 2011. La muestra quedó compuesta por 35 individuos de entre 28 y 64 años, orientándose intencionalmente la selección de la muestra hacia entrevistados preferentemente en el intervalo de edad entre 28 y 36 años, pues se buscaba dar cuenta de las nuevas configuraciones de lo social en Chile. En este esfuerzo, 27 entrevistados se encuentran en el rango de edad 28-36 años; 2 se encuentran en el rango de edad 37-45 años y 6 se encuentran en el rango de edad de 46 o más. A cada entrevistado se le aplicó una entrevista semiestructurada de alrededor de 45 minutos orientada principalmente a dos aspectos: identificación y percepción de mapas simbólicos de clases/posición y participación política. Para efectos del análisis, los entrevistados se segmentaron en grupos por ingreso y movilidad social, intentando no perder las diferencias al interior de cada segmento, por lo que dentro de cada grupo existen entrevistados pertenecientes a las distintas categorías generadas a partir del modelo de Wright antes reseñado. Los grupos creados para el análisis quedaron conformados así: A. Clase Media-Alta: 15 entrevistados; B. Clase Media-Baja: 8; C. Clase Media-Media: 12.

La información se analizó mediante el software *Nvivo* y a través de la metodología de la Teoría Fundamentada de Glaser y Strauss (1998), que contempla una primera etapa de codificación libre y luego la generación de modelos teóricos de mediano alcance a partir del refinamiento paulatino de códigos. Este proceso dio por resultado dos

2 Al introducir el tema de movilidad social se buscó hacerlo de una forma operativa, considerando que el tema de movilidad social es un campo bastante específico y complejo dentro de los estudios sobre estratificación y clases sociales. Así, se seleccionaron entrevistados susceptibles de ser clasificados en dos grupos: quienes provenían de un hogar de clase media y quienes provenían de un hogar de clase trabajadora. Los hogares se clasificaron por la ocupación del jefe(a) de hogar por los grandes grupos del código CIUO. Así, las ocupaciones incluidas en los grupos: 0 (Fuerzas Armadas), 2 (Profesionales científicos e intelectuales), 3 (Técnicos y profesionales de nivel medio) y 4 (Empleados de oficina) fueron clasificados como clase media. Las ocupaciones incluidas en los grupos 5 (Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados), 6 (Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros), 7 (Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios calificados), 8 (Operadores de instalaciones y máquinas y montadores (calificados/semicalificados) y 9 (Trabajadores no calificados), fueron clasificados como clase trabajadora.

categorías de mediano alcance —autoidentificación en el espacio social/Socialización y Acción política— siendo la primera la utilizada para este artículo, conformada a partir de tres dimensiones: el yo en el espacio social/el otro “opuesto” en el espacio social/el similar o “cercano” en el espacio social. Los resultados presentados en este artículo son una breve síntesis de los elaborados a partir de estas categorías en el marco de esta investigación.

1. FRONTERAS SIMBÓLICAS Y MARCAS CORPORALES

El “lugar” de cada sujeto se construye en base a los saberes sedimentados que en relación constante con las prácticas van configurando fronteras simbólicas y dejando sus marcas intangibles sobre los individuos (Bourdieu, 2001). Ser “de clase media” tiene sentido en función de lo que se considera particular de esta posición y en función de los “otros” frente a los que se crean fronteras e identifican diferencias. Si bien este fenómeno es transversal a lo social, es particularmente claro para el caso de la clase media, ya que es una posición construida simbólicamente a partir de sus diferencias con dos polos, como bien señala Bourdieu (2001).

Dentro de estas fronteras simbólicas, este artículo se centra en los límites que se establecen con aquellas posiciones identificadas como “más abajo” a la que los sujetos de clase media identifican como propia: lo que denominan clase “baja” o “pobres”. Este sujeto, construido a partir de una cierta cantidad de características actitudinales, físicas e incluso cognitivas, va a enmarcar no sólo la construcción del propio “lugar” de clase media, sino también va a estar tras las dinámicas de discriminación a las que se van a ver expuestos quienes portan suficientes señales como para ser clasificados dentro de esta categoría. La connotación negativa que adquiere la idea de “clase baja” en el discurso de los entrevistados hace que la necesidad de establecer diferencias con este segmento se vuelva más imperiosa. Así, esta frontera con la “clase baja” adquirirá mayor centralidad en el discurso de los sujetos en función de la mayor percepción de mayor o menor distancia simbólica que perciben con su propia posición, por lo que en los segmentos más vulnerables de la clase media o los de menor ingreso será uno de los ejes articuladores del discurso.

En ese sentido, es preciso recalcar que la heterogeneidad de las clases medias establece diferencias importantes en los significados que adquiere esta “clase baja” para los entrevistados, sobre todo si se atiende a las diferentes trayectorias de movilidad social. En los casos de los entrevistados con un hogar de origen de clase de trabajadora se observa cómo esta diferenciación adquiere una mayor centralidad en la narrativa biográfica de los sujetos, mientras que quienes provienen

de hogares de clase media el mayor peso de la narrativa está puesto en la diferenciación con una clase media “recién llegada”, sobre todo en los segmentos de ingreso bajo y medio. En este último caso uno de los elementos claves en las dinámicas de diferenciación va a ser la identificación en los sujetos recientemente incorporados a la clase media de aquellas “marcas” que para este segmento constituyen un indicador de pobreza o de un reciente vínculo con la “clase baja”: color de piel/ojos, forma de hablar o de vestir. Todo lo que es connotado negativamente en esta clase media “recién llegada” o “emergente” por parte de los entrevistados, alude directamente a lo que se considera relacionado con el mundo de la pobreza. Estas formas de diferenciación diversas al interior de los distintos segmentos que componen las clases medias han sido relevadas en la investigación reciente sobre el caso chileno (Ariztía, 2009; Barozet y Fierro, 2011; Méndez, 2002; Silva, 2005; Stillerman, 2010), sobre todo a partir de los patrones de consumo y residencia observados en estos grupos. Sin embargo, estos no han llegado a incorporar el fenómeno de la corporalidad en estos procesos de diferenciación simbólica, elemento en el cual busca centrarse este artículo y que ha sido escasamente explorado en la investigación sobre el área.

Durante el proceso de elaboración de los resultados, fue posible notar que parte importante de las fronteras entre grupos en el marco de un mapa simbólico de clases y de las diferencias construidas entre ellos, se condensan en un relato sobre ciertas “marcas” en el plano corporal, a partir de las cuales los sujetos establecen dinámicas de identificación, rechazo y reconocimiento. Estas “marcas” corporales, como se les llama en el marco de este trabajo, son hitos construidos que a modo de “mapa de ruta” permiten a los sujetos guiarse en el mundo social, atribuir a los otros una posición determinada y vincularla a una serie de atributos. A diferencia de las señales de un mapa, éstas no poseen un significado fijo, unívoco, por lo que muchas veces los sujetos mismos no saben que las portan o no saben los significados que llevan asociadas: la corporalidad de un individuo está llena de señales que los otros comprenden y frente a las que actúan. Este fenómeno, apuntado de manera contundente por Goffmann (1963) años atrás, habla de la necesidad de incluir estos elementos del plano simbólico en los estudios sobre pobreza y desigualdad, sobre todo cuando se intenta evaluar las posibilidades reales de los sujetos de romper con las dinámicas de exclusión y discriminación en las que se ven involucrados. Entender estas dinámicas pasa por entender la desigualdad como una *relación*, susceptible de ser comprendida sólo a partir de los vínculos que se establecen entre grupos, a la vez que implica entender *el rol que los grupos que no se encuentran en condición de pobreza tienen en la persistencia de este fenómeno*.

El cuerpo no es sólo el soporte de una determinada subjetividad, sino también parte fundamental en el proceso de su constitución. Siguiendo a Le Breton (2002), es posible decir que el cuerpo pese al escaso lugar que tiene en la reflexión de lo social, es precisamente el nudo en el cual se atan distintos fenómenos: es cultura, es construcción, es la mirada de los otros y es el borde que delimita a su vez lo más privado del individuo. Mediante el cuerpo el sujeto pone en escena su yo público, pero a su vez experimenta su sufrimiento o satisfacción privada, mediante sensaciones que sólo a él pertenecen. A través del cuerpo es leído por los otros, pero también se experimenta la diferenciación social en uno de los planos considerados más privados por el sentido común. Tal como lo establece Boltansky (1975) en su estudio de las relaciones diferenciadas entre clase y corporalidad para la sociedad francesa, estas diferencias entre segmentos no sólo son relevantes en tanto constituyen un lenguaje para otro que interpreta, sino también porque marcan relaciones diferenciadas del propio sujeto con su corporalidad dependiendo de su posición, anudando este soporte con un universo cultural específico, en función de concepciones e interpretaciones acerca de la belleza, el dolor, la enfermedad, por nombrar los más evidentes. De esta manera, bien el sujeto pone en escena una determinada corporalidad, que puede incluir dimensiones tan fundamentales como el género, éste sólo encontrará *existencia* en este juego de interpretaciones que rodean a esta aparición, que la sitúan y a partir de la cual los sujetos le otorgan determinado significado a aquellos signos que sobre el cuerpo han sido construidos como señales, indicadores o hitos de un mapa destinado a guiar la comprensión del otro.

Es en este marco que la noción de “marcas corporales” adquiere significación en este trabajo. En estas se condensan una serie de elementos que, a través de desplazamientos metonímicos, se constituyen en señales de trayectorias vitales, del espacio de origen y otros elementos relevantes para que el sujeto pueda situar “al otro” en una determinada posición en el espacio social. Estas adquieren un significado diferenciado para cada segmento dentro de las clases medias e impactarán directamente en las interacciones entre individuos. En los resultados de la investigación, llama la atención que el componente relativo a los caracteres físicos sea el más transversal en la constitución del sujeto “clase baja” o “pobre”, incluso más relevante que el tipo de trabajo, la forma de hablar o el nivel educacional: en todos los segmentos se alude al color moreno de la piel, el cabello liso oscuro, el tamaño pequeño y el sobrepeso. Los tres primeros son asociados a lo que los entrevistados llaman “genética indígena”, aludiendo a *marcas* que portan no sólo una historicidad remitida al sujeto en específico,

sino también establecer la posición de ciertos grupos en una trayectoria de largo plazo y carácter nacional. En el último atributo —el sobrepeso— se vincula y condensa la falta de cuidado de la imagen proyectada, como indicador de una actitud similar frente a otros aspectos de la vida y a la existencia de una moralidad alternativa. Así, el hecho de que los pobres sean “medio gorditos” para los entrevistados no sólo refiere la actitud apática de este sujeto frente a su corporalidad, sino también es un indicador de la actitud que tienen frente a sus propias posibilidades de salir de la pobreza y a la existencia de una “idea de belleza” dentro de la cual el sobrepeso no sólo tiene cabida, sino que también es deseable en ciertos circuitos sociales.

Pese a estos elementos transversales, es claro que uno de los elementos que debe cruzar cualquier investigación sobre las clases medias es la noción de *diferenciación horizontal*. Con el fin de dar cuenta de estas diferencias horizontales al interior de las clases medias, se revisan a continuación las distintas visiones, distinguiendo por trayectorias de movilidad social y niveles de ingreso. Inicialmente, la exposición de resultados estaba planificada para ser realizada por cada uno de los grupos definidos, seis en total. Sin embargo, la importancia que adquirieron las trayectorias de movilidad social como elemento discriminatorio entre los grupos en relación a sus percepciones de la pobreza hizo necesario replantear la forma de exposición de resultados. Evaluando los elementos que establecían diferencias significativas entre los sujetos, se construyó un análisis basado en las trayectorias de movilidad social. Así, en los siguientes apartados se exponen los resultados en dos grandes grupos (Clase media origen clase trabajadora-Clase media origen clase media) aunque en el texto se apunta siempre a las diferencias en términos de grupos de ingreso cuando esto constituye un elemento discriminatorio. Se considera que este cambio permite una mayor comprensión de los resultados y apunta de mejor manera aquellos elementos distintivos entre los grupos, a la vez que no se pierde la heterogeneidad de las clases medias contenidas ya en la selección de la muestra como criterio fundamental.

2. “VIVIENDO AL DÍA”. PERCEPCIONES DE LA CLASE MEDIA CON ORIGEN DE CLASE TRABAJADORA

Este grupo concibe el mapa simbólico de clases como un espacio dentro del cual existen tránsitos posibles en línea ascendente, en particular desde la clase trabajadora hacia las clases medias. Quienes comparten un origen de clase trabajadora muestran así algunas coincidencias en las imágenes y relatos sobre la clase trabajadora y la pobreza, basadas en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, en torno al tipo de empleo y niveles de calificación en donde prima la idea de sobrevivien-

cia y “vivir al día”. La clase trabajadora se encuentra asociada laboralmente a ocupaciones informales, precarias y no calificadas: trabajadores de supermercado, vendedores, empleo doméstico y aseo, existiendo también una vinculación con el delito, ya sea el tráfico de drogas o el robo ocasional y/o sistemático. Este grupo es representado a través de la imagen de un sujeto cuyo único interés es sobrevivir un día más. El bajo ingreso y la inestabilidad laboral de estos individuos hacen que deban centrarse sólo en la cobertura diaria de sus necesidades más básicas, por lo que se les construye como un sujeto que se encuentra en una constante situación de emergencia:

“La clase baja, pasa es que lamentablemente vive con un sueldo mínimo, es un sueldo en donde ellos tienen que ser capaces de hacerlo estirar para todo lo más básico, lo más importante y eso es para mí sobrevivir, para mí la clase pobre sobrevive, porque con el sueldo mínimo no puede darse grandes lujos, grandes comodidades, entonces lo que hace la persona es sobrevivir, y si ellos quieren comprarse algo aprietan el cinturón en comida, en alguna ropa, etcétera y logra comprarse con mucho esfuerzo alguna cosa” (entrevista Caso 1, Empresaria, Ingreso Alto).

El hecho de encontrarse anclados en el círculo de la sobrevivencia implica que no pueda ni quiera tener otras perspectivas, por lo que la descripción está principalmente por la *ausencia de proyecto y ambición*: los individuos no logran ver “más allá” de su situación concreta y de sus posibilidades inmediatas. Esta *ausencia de proyecto y ambición* se constituye en una frontera simbólica clave a partir de la que los entrevistados diferencian su posición en relación con la clase trabajadora. Está ligada causalmente a dos fenómenos distinguibles por los entrevistados: la *falta de educación/cultura* y la *comodidad*, ubicados en el centro de un discurso explicativo sobre su posición actual de clase media. Así, se identifica en el hogar de origen diferencias en torno a estos dos elementos que permitieron al sujeto involucrarse en un proceso de movilidad social.

El primer fenómeno —la *falta de educación/cultura*— implica un acceso limitado a elementos culturales tangibles o intangibles que van configurando el escaso desarrollo de la capacidad cognitiva y de análisis de estos sectores, impidiéndoles la identificación de vías de “salida” de su situación y haciendo que no puedan “pensar en otra cosa”. Estas imágenes aluden a que no sólo no tienen herramientas en el ámbito de la educación sino que tampoco tienen interés en desarrollar otros aspectos de su vida que no estén ligados a la pura subsistencia.

“No están las condiciones para nada más, tienes que preocuparte prácticamente de sobrevivir; cambian tus metas, no puedes estar pensando

en la universidad porque tienes que ir a buscar a tu mamá porque la asaltan o tienes que preocuparte de sobrevivir porque están baleando en la esquina, pasan a ser necesidades más básicas con las cuales no puedes tener necesidades superiores, estás preocupado de sobrevivir poco menos” (entrevista Caso 2, Gerente, Ingreso Alto).

Llevan una vida sin perspectivas, marcadas por la ausencia de reflexividad frente a la propia posición: hay en la descripción de la clase baja un fuerte componente de alienación que se manifiesta también en su uso y vinculación con las drogas, el delito e incluso con sus patrones de consumo. Como indicador de esta falta de reflexividad, prefieren invertir en objetos de estatus que en elementos de primera necesidad, elecciones que no se condicen con su nivel de vida y que agudizan su precariedad. Así, su *falta de educación/cultura* les impide establecer prioridades en función de elementos más allá de lo inmediato:

“Yo estudié en un colegio que era muy, muy peligroso, donde asaltaban y todo eso, con todo lo que pasaba en los colegios de allá de La Florida, en algunos como más marcados, como más estigmatizados. Los chicos me decían ‘yo no tengo para la micro³, no tengo para almorzar hoy día, tengo que juntar las monedas con mi mamá’, cosa que yo también viví cuando chico. Pero tú no ves que mis compañeros estaban interesados en salir de eso y no me refiero a salir de eso en tener más plata, no me refiero a eso, sino en tener un nivel de conocimientos mayor frente a la vida, al mundo” (entrevista caso 27, Profesional contratado, Ingreso Medio).

El segundo fenómeno —la *comodidad*— identifica en el gobierno y otras instituciones instancias que generan costumbre en quienes son objeto de su intervención, instalando patrones de conducta basados en que “darle de todo” y produciendo hábitos persistentes que inhiben el desarrollo de proyectos a largo plazo, por la vía de que los sujetos cuentan con este apoyo incondicional. Desde la clase baja hay un “aprovechamiento” en un sentido negativo, pues a pesar de haber otras opciones optan por lo que se encuentra más a la mano y con el menor esfuerzo, en este caso el apoyo estatal y las subvenciones. Llama la atención en este punto la percepción de traspaso intergeneracional de estos hábitos, que generan la imagen de un círculo casi imposible de romper: la gente de clase baja deja “que el hijo haga lo que quiera total después todo se lo van a dar”:

“La gente se aprovecha de la salud, yo el otro día escuchaba en algunas comunas la falta de remedios, pero por ejemplo yo acá a todos mis

3 Coloquial: Transporte público.

trabajadores les impongo y lo cual ellos deberían atenderse por FONASA, pero ellos pueden ir a un médico ‘equis’ y comprar sus remedios, no, ellos salen al consultorio, gran alegato que tengo con mi nana, con ellos, porque se están quitando el derecho a un indigente, realmente a un pobre que no puede pagar y hay que darle los remedios, la gente lamentablemente se ha convertido en un vicio en que en la salud como se ha, como se regalan los remedios, la mayor parte de la gente prefiere hacer esas colas inmensas a las cinco de la mañana, por el regalo de los remedios” (entrevista Caso 1, empresaria, ingreso alto).

“El pobre quiere seguir siendo pobre, yo creo que por ahí va la cosa. Porque si tú miras a un pobre, el pobre tiene todo lo de una persona que trabaja, porque tiene salud gratis, tiene beneficios gratis, tiene lucas⁴ que le dan con bonos, entonces realmente se le da la vida fácil y ellos no tienen como la capacidad de decir que el camino son los estudios, entonces dejan que el hijo haga lo que quiera, total después todo se lo van a dar y va a ser fácil para él todo” (entrevista Caso 3, directivo/supervisor, ingreso alto).

Finalmente, los tres grupos de ingreso coinciden en torno al tema de la corporalidad de la clase trabajadora, en torno a la cual se establece otra frontera simbólica relevante para la construcción de la posición de clase media. Esta corporalidad está construida en este caso a partir de “marcas” vinculadas a lo biológico y al cuidado del cuerpo: la clase baja es reconocible porque tiene el tamaño, color de piel, pelo y ojos marcados por *rasgos más indígenas*: son más morenos y pequeños de estatura.

“Igual es como el rollito, más morenitos, como más chascones⁵ que nosotros, todo eso” (entrevista Caso 7, Profesional contratado, Ingreso Alto).

“Lo noto hartito en la ropa y de las características físicas, en que la gente más pobre suele ser más gorda, no sé por qué, probablemente por algo con la alimentación, o también porque se maneja otro estereotipo de belleza y suelen ser más pequeñas, más gorditas y los hombres son más bajos también, y de pierna corta yo creo que más asociado a la composición genética indígena” (entrevista Caso 25, Profesional contratado, Ingreso Medio).

Por otro lado, se le atribuye en todos los segmentos un *sobrepeso* evidente, elemento que se vincula discursivamente no sólo a un descuido generalizado sobre el cuerpo, producto de su inmersión en la dinámica de la sobrevivencia, sino también a la existencia de parámetros

4 Coloquial: dinero.

5 Despeinados.

alternativos de belleza, dentro de los cuales la extrema delgadez sería considerada como algo positivo sólo en los estratos superiores a la clase trabajadora. Esta imagen de un *criterio estético diferenciado* habla también de la posición de distancia en la cual se ubica el sujeto al hablar de la clase trabajadora, estableciéndole como un sujeto perteneciente a un mundo completamente diferente del hablante. La corporalidad de la clase trabajadora está marcada también por un discurso respecto a la falta de cuidado general, que se manifiesta no sólo en el sobrepeso que se identifica como rasgo sustantivo, sino también en los hábitos de higiene y presentación personal, marcados por la falta de prolijidad. Así, los discursos de los entrevistados va construyendo tres marcas corporales que resultan distintivas de la clase baja: el *sobrepeso*, *rasgos indígenas* y *la falta de cuidado hacia la imagen proyectada*. En términos de estilo se señala que la ropa —comprada en Patronato⁶ o el Mercado de Bío Bío⁷— es de menor calidad y peor gusto, se observa una mayor uniformidad y en los hombres se alude a la inversión en artículos destinados a la ostentación, como zapatillas, ropa de invierno o deportiva de marcas caras e incluso de lujo:

“La gente que tiene menos plata se le nota en los zapatos, no siempre son de cuero, en la marca de los jeans que también distingo, en el algodón de la polera que suele no ser algodón, o en que se va a comprar ropa a Patronato y que es ropa sintética generalmente y como muy a la moda, muy a la moda, todo a la moda, con la polera floreada, con el pantalón nevado, no sé qué más. Y todos iguales y de pelo más feo y físicamente son niñas o hombres que son más pequeñas, de tamaño” (Entrevista Caso 25, Profesional contratado, Ingreso Medio).

Dentro de estos elementos comunes, es posible encontrar algunas variaciones a partir de los grupos de ingreso a los cuales pertenecen los sujetos. Para quienes se encuentran en el grupo de ingreso alto, hay un elemento más que se agrega a los fenómenos que están causalmente relacionados con la falta de ambición y proyecto de la clase trabajadora: *la segregación*. Este elemento refuerza y establece un marco más general al elemento anteriormente establecido relativo a la existencia de criterios estéticos diferenciados, al referir que la clase baja vive en sectores en los cuales se hace difícil tener contacto con gente de

6 Sector ubicado en el centro de la ciudad de Santiago de venta de ropa de producción nacional de muy bajo costo, de venta al por mayor y al detalle.

7 Famoso mercado de antigüedades, artículos de segunda mano y de ropa de baja calidad, de elaboración nacional o importación de bajo costo. Ubicado en una zona de la ciudad catalogada como peligrosa, es también conocido como el lugar donde se realiza con frecuencia la reducción de especies robadas.

otras clases sociales, por lo que desarrolla una forma de vida y una moral alternativa en las que el desarrollo de proyectos a largo plazo no tienen cabida y, mucho menos, aquellos proyectos vinculados a generar una “salida” de esta situación. De esta manera, orientan sus fuerzas a la obtención de ese ideal legítimo en el imaginario de la marginalidad: el delincuente más fuerte, la mujer casa a temprana edad, el dinero “fácil”:

“Nosotros como familia pasamos un periodo súper malo, vivimos en la población Santa Olga, después vivimos en la Bandera y conocí bastantes realidades de ese estilo y hay gente que no va a salir nunca porque, la pobreza no va con lo material, parte de lo material va con el tema de la formación, de la educación entonces no van a salir nunca porque piensan que es el mejor el más choro⁸, que quieren ser el narco⁹ más malo, el que quiere pegarle a todos, son otras cosas las que se valoran en las poblaciones [...] (entrevista Caso 2, Gerente Directivo, Ingreso Alto).

Para quienes se encuentran en el grupo de ingreso bajo, si bien se comparte el componente de sobrevivencia en la descripción de la clase trabajadora, hay un mayor énfasis en éste de la idea de *vida de privaciones*, en la que adquiere mayor relevancia el componente de sufrimiento de la clase trabajadora. Esta *vida de privaciones* está ligada a la imagen de una cotidianeidad y trayectoria de vida plagada de dificultades, en las cuales los sujetos deben sacrificar aspectos importantes de su desarrollo y el de sus hijos por la dinámica de la sobrevivencia, lo que incluye la inserción en círculos delincuenciales con todos los peligros que esto implica. Así, cuando se habla de la cotidianeidad de la clase baja se hace referencia a ideas como “sacrificio”, “vida sufrida” y de “mucho esfuerzo”, mecanismo discursivo a partir del cual la vida de la clase baja pasa a constituirse en todo lo que este segmento quiere evitar en su propia vida, para lo cual trabaja y busca mejorar. La cercanía que perciben con ésta en el espacio social, reforzada por el propio origen de los entrevistados, hace que esta *vida de privaciones* propia de la clase baja sea un fantasma que la ronda constantemente y evitarla constituye la razón fundamental para el desarrollo de estrategias para mejorar su posición en términos de ingreso, educación y ocupación. En este marco, aquellos elementos que identifican como positivos en la clase media son precisamente aquellos que les permiten mantener esta distancia en relación a la *vida de privaciones* de la clase baja: la motivación en contraposición con la falta de proyecto y ambición que caracteriza a la clase trabajadora, el empuje en contraposición con la comodidad y la apatía.

8 Coloquial: Valiente.

9 Coloquial: Narcotraficante.

Para quienes se encuentran en el grupo de ingreso medio, hay varias diferencias importantes dentro de su construcción de clase trabajadora, marcada por la complejidad de las descripciones de estos entrevistados. En primer lugar, se puede ver que la noción de sobrevivencia no pasa por el bajo nivel de ingreso solamente, sino que se hace referencia directamente a una condición de pobreza, dentro de la cual los sujetos no encuentran forma de satisfacer sus necesidades de comida, vivienda y mucho menos de educación, recreación y cultura.

Otra variación importante es que en este grupo de ingreso se pueden distinguir dos sujetos diferenciados dentro de la clase trabajadora. En primer lugar encontramos a la *gente de trabajo* caracterizada por los entrevistados como sujetos que tienen puestos muy mal pagados, pero muy exigentes ya sea en términos físicos, por lo prolongado de su jornada o por las malas condiciones laborales en que se encuentran. Esta *gente de trabajo* siempre se asocia a un hogar, al mantenimiento de una familia numerosa que hace necesario que los individuos se mantengan en una constante lucha por sobrevivir a través de trabajos no calificados como meseros, aseadores de las calles, comercio informal, por nombrar los más recurrentes. El segundo sujeto es el *flaite*¹⁰, que refiere a aquellos hombres y mujeres —predominantemente jóvenes— que están asociados al mundo delincinencial, al consumo y distribución de drogas y a la violencia. Estos sujetos se mueven en un mundo marginal, en el cual existe una moral paralela o alternativa, a través de la cual los individuos construyen su identidad y legitimidad antes otros con mecanismos distintos a los que se usan en el resto de la sociedad, directamente vinculados al ejercicio de la violencia.

En la descripción de estos sujetos llama la atención la descripción diferenciada por género que se realiza: mientras que los hombres son asociados a delitos como narcotráfico o asalto, las mujeres se encuentran asociadas al pequeño robo, el ser “mechera¹¹” y sobre todo, al rol de una maternidad numerosa. En ese sentido, hay un discurso fuertemente moralizante hacia el control de la sexualidad femenina al aludir que tienen hijos de varios padres y que es precisamente esta cantidad numerosa de hijos el que refuerza el círculo de la pobreza:

“Yo creo que clase baja la conocí y tal vez exista, debe haber gente, o sea, sacando los indigentes, sacando esa gente, los mendigos y todo eso, yo creo que clase baja en La Pintana, yo ví hartos, eran mujeres con mu-

10 Coloquial. Aunque tiene múltiples significados en función del contexto, se puede asimilar a un sinónimo de la expresión “lumpen”, que intenta aunar una pertenencia a la clase baja con un comportamiento del orden de lo delincinencial.

11 Denominación que se usa para quienes roban especies a pequeña escala en tiendas departamentales o supermercados.

chos hijos, sin trabajo, mucho problema judicial, hijos de varios papás, no sé, parece que son medias polígamas las mujeres de clase baja, de diferente padre y generalmente asociados al delito también, generalmente” (entrevista Caso 28, Profesional Contratado, Ingreso Medio).

Otro énfasis diferenciado en este grupo es que el componente de *ausencia de proyecto y ambición* no solo se manifiesta en un comportamiento alienado de consumo, sino que tiene una expresión en el plano político, a partir de un comportamiento político clientelista, que sigue la lógica que intercambia apoyo electoral por bienes materiales que constituyen a los ojos de los entrevistados “migajas”, sin mantener la fidelidad con ningún actor político y reforzando así un sistema político que les excluye. Así, en este segmento se le atribuye una responsabilidad importante en la reproducción de su situación de precariedad y pobreza:

“Veo mis vecinas de la esquina que viven como cinco familias en la casa de la esquina y votaron por Piñera, y tú dices ‘¿voy a hacer algo por estos y después van a votar por Piñera?’. Mi hermana estudia trabajo social, trabajaba en la Gobernación de Talca y le tocaba ver miles de casos también de viejas, que regalándoles cosas, dándoles miles de facilidades, yendo a buscarlas en auto para votar y terminan votando por Piñera. Aunque por otro lado sé que esa gente no tienen por qué ser fieles a nada porque son gente por pocos recursos, por poco desarrollo intelectual, por una cosa de comida de libros y de acceso a la información, entonces ‘a mí me sirve en tanto me dé, no importa quién me dé, pero que me dé” (Entrevista 25, Profesional Contratado, Ingreso Medio).

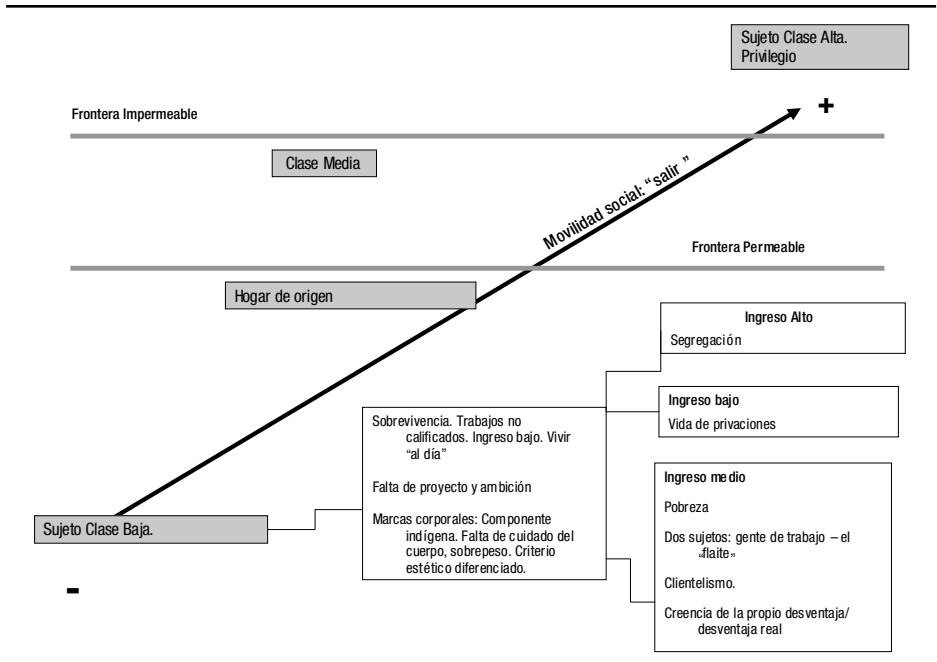
En esta misma línea, hay en el grupo de ingreso medio otro componente vinculado a la participación de los sujetos de clase trabajadora en las dinámicas de discriminación que delimitan la reproducción de la pobreza. Los entrevistados identifican en estos sujetos un comportamiento marcado por la *creencia de la propia desventaja*: las personas de clase baja tienden a evaluar su posición como una posición de desventaja y a naturalizarla al punto de automarginarse o asumir una actitud de inferioridad frente a otros, incluso antes de que éstos establezcan una distancia entre ellos, manteniendo una actitud vinculada a la subordinación. Esta *percepción de desventaja* se basa en la confianza mermada que tienen al notar la falta de lenguaje y de conocimientos que tienen en relación a otras clases, quienes han accedido a una mejor educación formal y no formal:

“La gente que tiene menos recursos tiende a idolatrar a estos personajes de clase alta y tiende a menospreciarse sola. Son re pocos capaces de entablar una conversación con uno de éstos. Creo que es gran responsabilidad de la gente que tiene menos recursos en llegar a mirarlos a la cara, porqué les tienen miedo, es raro, es raro. He encontrado

gente que no habla, y sabe mucho, y se omite, y claro, no puede hablar más y tiene un miedo escénico tremendo cuando el otro le tira alguna palabra técnica. Como una cosa de poder de lenguaje, de conocimiento. Y de confianza también del otro lado” (entrevista Caso 29, Técnico en cargo de responsabilidad, Ingreso Medio).

Este es un elemento contradictorio pues a pesar de que parece haber una interpelación a la igualación actitudinal por parte de los entrevistados, la representación de la clase trabajadora siempre está apuntando a mostrar que la desventaja de estos individuos es real y que se inscribe en el orden de lo que no se puede esconder y que difícilmente se puede revertir. Mientras señalan que cuando se enfrentan a la clase alta deberían tener una actitud de iguales, por otro lado recalcan que “hablan muy mal” o que “por mucho que vayan al colegio no cambian”. De la misma forma aluden a que hay en estos sectores “poco desarrollo intelectual” que está marcado por la ausencia de un acceso temprano a buena alimentación, información y libros. En ese sentido este atributo tiene dos planos contradictorios: *creencia de la propia desventaja/constatación de la desventaja real*.

Cuadro 1
Percepciones de la clase media con origen de clase trabajadora



2. “EL OTRO INVISIBLE”. PERCEPCIONES DE LA CLASE MEDIA CON ORIGEN DE CLASE MEDIA

En este segmento la percepción negativa de la clase trabajadora se atenúa un poco, mostrando un carácter ambivalente marcado por las ideas de *dificultades y distancia*. Aunque se encuentra asociada a trabajos rutinarios, mal pagados y a la ausencia de estudios profesionales, la clase baja adquiere una connotación más positiva que la clase alta aunque su descripción es claramente más vaga. Se le asocia a una familia numerosa, a una condición de pobreza, humildad y un “mal pasar”, pese a que viven una vida ligada al trabajo. La vaguedad de su descripción es una muestra de lo lejano que es considerada en términos de distancias sociales, lo que se puede explicar por lo estratificadas que son las redes sociales de un individuo en el contexto chileno, así como a partir de lo altamente segregado de la ciudad de Santiago.

En este contexto, los entrevistados —nacidos y establecidos en barrios del sector centro y oriente de la ciudad— han tenido poco contacto con sujetos susceptibles de ser considerados *clase trabajadora*, fuera de las interacciones en el marco de los servicios en ocasiones ciertos individuos les han prestado, por lo que cuando son requeridos a nombrar uno o dos ocupaciones que consideran de clase trabajadora o de pobres, todos los entrevistados de este grupo nombran las únicas que les resultan más cercanas por el contacto cotidiano: porteros, trabajadores de la basura y barrenderos. Su referencia a este tipo de trabajadores para la conformación de una descripción de clase baja se cristaliza en la identificación de una actitud corporal ligada al servicio, a la que aluden cuando señalan que la gente de clase baja tiene una actitud corporal tendiente a “bajar la mirada”. Así, en el plano corporal es donde los entrevistados identifican con mayor fluidez y especificidad algunos elementos distintivos, marcada por elementos de carácter juvenil como el tipo de calzado o la presencia de tatuajes que contrasta con la imagen de trabajador ligado a los servicios cotidianos, pareciendo responder más a una imagen mediática de determinado tipo de jóvenes representados en los medios como pertenecientes a la clase baja: el ideal estético difundido a través de la música reggaeton. Este hecho refuerza que la distancia entre la propia posición y la clase trabajadora es tan grande para los entrevistados, que hace que sólo pueden elaborar una descripción distintiva a partir de dos tipos de contacto: a través del servicio y a través de los medios. De esta manera, uno de los elementos más relevantes en este grupo es la *centralidad del componente corporal* en la descripción de la clase trabajadora. En todos los grupos de ingreso, es el primer elemento mencionado siendo transversales las “marcas corporales” como el sobrepeso, el color de la piel, los ojos y la estatura.

“Me imagino como el poblador, por ejemplo, gente, pobladores, mujeres que salen gorditas, hombres de piel morena, niñitos con los pies sucios” (Caso 10, Profesional contratado, Ingreso Alto).

Esta descripción se articula con una compleja descripción sobre “marcas corporales” vinculadas al estilo, asociada a una ausencia de “gusto para vestir” expresada en dos fenómenos: *el efecto cardumen*, que refiere a la uniformidad ciega en la forma de vestir, sin intentar amoldar los criterios de la moda a sus características personales y la *ostentación “kitsch”*, vinculada a la inversión de dinero en objetos de vestuario, calzado o accesorios que muchas veces pueden ser valiosos, pero que son demasiado llamativos: zapatillas excesivamente grandes, ropa con marcas a la vista o muy brillantes, lo que se opone completamente a la estética austera que los entrevistados identifican como propia de la clase media en la que se ubican:

“Puede ser que de repente la moda que se repite mucho, o sea la gente, podemos decir que andan todas vestidas iguales, todas las niñitas andan todas iguales, es el pantalón a la cadera muy apretado, aunque casi siempre no tienen el cuerpo necesario para usarlo” (entrevista Caso 8, Profesional contratado, Ingreso Alto).

“Las zapatillas, que es un tema, la gente de clase más modesta anda con unas zapatillas gigantes y es súper significante para ellos todo eso de la marca y que sean bien grandes” (entrevista Caso 9, Profesional contratado, Ingreso Alto).

Dentro de estos elementos comunes, es posible identificar algunas diferencias entre grupos de ingreso. Para quienes se encuentran en el grupo de ingreso alto, la diferencia fundamental tiene que ver con que la vaguedad de la descripción es particularmente notoria. Pero no sólo eso: también es posible observar que, a menos que esta descripción sea requerida especialmente por el entrevistador, la configuración del mapa simbólico de clases de este grupo no contempla un sujeto de clase trabajadora, sino que traza su principal frontera frente a una clase media en la cual identifican elementos vinculados a los sectores populares, pero que no constituyen parte de ellos: la clase media “modesta” o “recién llegada”.

Interpelados a construir una descripción, estos entrevistados se basan principalmente en la corporalidad, aludiendo a las figuras mediáticas clásicas de “niñitos con los pies sucios” como eje principal de la descripción. Pese a la vaguedad, en este segmento la clase trabajadora tiene un componente más negativo que en los otros dos grupos de ingreso y aquellas “marcas corporales” consideradas como distintivas

de la clase trabajadora y de los pobres, son justamente aquellos connotados negativamente en una clase media *modesta*, considerada la negación de elementos estéticos y corporales positivos de la propia posición. La escasa relevancia de este actor en el mapa simbólico de clases de quienes provienen de hogares de clases medias ha llevado a que se le denomine a la clase trabajadora y a la pobreza “el sujeto invisible”.

Para quienes se encuentran en el grupo de ingreso bajo, la clase trabajadora tiene una connotación más positiva y la idea de *dificultades* adquiere un énfasis más vinculado a la idea de esfuerzo. En ese sentido, la clase baja está siempre referida posiciones de trabajo muy exigentes y a la presencia de *condiciones adversas* que les impiden a estos individuos —pese a su esfuerzo y trabajo— superar su condición de pobreza. Familias extensas, largas enfermedades, falta de educación, infancias difíciles y falta de oportunidades, son algunos y quizás los principales elementos asociados a la idea de *condiciones adversas*, que estructuran una cotidianeidad difícil dentro de la cual los individuos logran apenas sobrevivir. A partir de estas condiciones, se estructura la imagen de una clase baja víctima de sus propias circunstancias o de su mala suerte, vinculándola a un círculo que les mantiene atrapados en esa condición y en el cual no es posible vislumbrar la posibilidad de una salida.

Para quienes se encuentran en el rango de ingreso medio, la descripción de la clase baja se complejiza al existir dos sujetos anidados en el discurso: “la gente buena” y la “gente mala”. La *gente buena* es aquella identificada con ocupaciones no calificadas, en tareas de rutina y jornadas laborales extensas: se esfuerza mucho, trabaja por poco dinero y obtienen pocas retribuciones. Lo extenso de su jornada se ve agudizado por lo extenso de los traslados en transporte público, dado que en su mayoría viven en sectores marginales y trabajan fuera de éstos. Esta última idea alude a la dimensión concreta de las distancias sociales que este grupo identifica entre la propia posición y la de la clase baja, señalando que viven en un lugar periférico tan lejano al suyo que la distancia parece irremontable. Estos lugares —propios de la clase baja— son compartidos por estos sujetos con la *gente mala*, lo que aumenta su inhospitalidad.

Dentro de la descripción de *la gente buena* un elemento que llama la atención es la fuerte connotación de género, pues las descripciones se asocian mayoritariamente a mujeres: madres “dueñas de casa”, “la nana” o “la clásica mujer ‘shilena’¹² aperrando¹³”, ésta última imagen

12 La “Sh” alude a una determinada forma de pronunciar la ch en la clase baja. Con el tiempo se ha convertido en una marca de distinción clave, identificada por casi todos los entrevistados provenientes de hogares de clase media.

13 Soportando circunstancias adversas.

asociada a mujeres jefas de hogar de sectores populares, que no cuentan con ayuda de parte de los padres de sus hijos y que los mantienen a fuerza de trabajo doméstico o venta informal. La *gente mala* en cambio está vinculada a la masculinidad y tiene que ver con lo delincuencia y con tres tipos de individuos delimitados por tipos de conductas moralmente cuestionables. El “lumpen” como reflejo de un sujeto que vive con la ley del más fuerte, que busca aprovecharse incluso de sus vecinos, a pesar de su pobreza y que se asocia a acciones como el matonaje, las pandillas y otro tipo de delitos menores, aunque sin una organización central. El “narco” como figura que encarna no sólo el comercio ilícito de drogas, sino un sistema de vida basado en el respeto a una ética y una autoridad alternativa a la del resto de la sociedad, marcados por la idea de corrupción y violencia instrumental. El “ladrón” como figura de aquel que no busca generar sus propios ingresos porque le resulta más fácil obtener ilegítimamente el que obtiene *la gente buena*, los trabajadores:

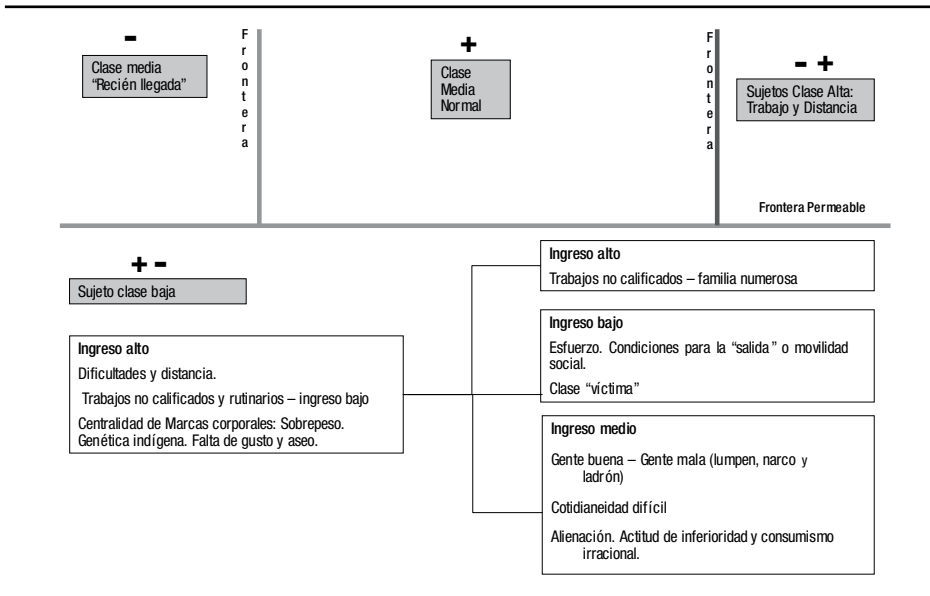
“La clase baja, hay varios tipos, está la clase trabajadora: el que agarra la parte mala, la parte peor, pero que igual se saca la mugre: la gente trabajadora, que se levanta temprano tiene que ir a trabajar al mall, se banca dos horas en micro de ida, dos horas en micro de vuelta. Me los imagino viviendo en Puente Alto, Maipú, puede ser Quilicura, típico de las periferias en las ciudades donde hace más frío, donde llueve más, dónde se inunda más, o donde hace más calor en el verano y después está ya el lumpen, ahí puede meter a los delincuentes, al narcotraficante, al ladrón” (entrevista Caso 32, Empresario, Ingreso Medio).

Estos sujetos de clase baja comparten el espacio de la marginalidad, ubicada principalmente en las comunas de la ciudad de Santiago. Pero no sólo comparten esta especialidad sino también atributos del plano más cognitivo o actitudinal, marcados por la idea de *alienación*, al igual que en otras descripciones de la clase baja analizadas anteriormente. Estos sujetos —*la gente buena y la gente mala*— comparten también elementos en el plano de la corporalidad que los hace distinguibles independientemente de la ropa y que pasan principalmente por aquellas marcas corporales descritas como “rasgos indígenas” pero también por elementos vinculados a los hábitos, como es que “el pelo es opaco” por falta de aseo y el olor ya que “la persona que es menos que clase media tiene un olor especial”. A estos elementos se les suman aquellos más distintivos de la “gente mala”: zapatillas de gran valor, corte de pelo y ropa más informal y deportiva:

“Yo que viajo a diario tomo el metro que acá, no sé si te ha tocado estar en metro, por ejemplo ahí uno se da cuenta, una de dos, tú dices

realmente no tienen recursos o realmente es cochina, por que lo notas hasta en el olor de su piel, en su ropa, hasta en el pelo, el pelo no brilla es opaco, entonces de repente tú decís, bueno, a lo mejor yo tengo el pelo opaco porque me lo lavo día por medio, pero no como que la persona menos de clase media como que tiene no sé si un olor especial, no lo sé, la verdad no te podría decir pero si es identificable, en la ropa, en la forma de vestirse, en la forma de hablar, de expresarse” (entrevista Caso 33, Empresaria, Ingreso Medio)

Cuadro 2
Percepciones de la clase media con origen de clase media



CONCLUSIONES

Este trabajo representa una primera aproximación al fenómeno de la construcción del sujeto “pobre” desde las clases medias. Aquí se han expuesto las percepciones mayoritariamente negativas que desde las clases medias se producen respecto a estos grupos, enmarcando las interacciones que en el plano cotidiano establecen los individuos e instalando los cimientos de argumentos sobre la reproducción de la pobreza y la desigualdad que es preciso incorporar a la discusión sobre estudios del área, sobre todo si se atiende a que estas percepciones tienen un correlato en una determinada semiótica de lo corporal que establece marcas, a veces indelebles y estigmatizantes, sobre ciertos sujetos.

En el marco de este seminario, algunas ideas a modo de conclusiones preliminares. En torno a los resultados, resulta llamativa la visión negativa que las clases medias tienen de quienes identifican “bajo” su propia posición. Pese a que existen diferencias importantes en cada uno de los segmentos analizados, todos ellos comparten una visión negativa y, sobre todo, una condensación de esta mirada negativa en determinadas marcas corporales como son rasgos asociados a lo indígena, el sobrepeso, formas de vestir vinculadas al consumo irracional, los dos últimos elementos que construyen a partir de la idea de falta de cuidado corporal adecuado la noción de un sujeto en permanente “falta”, un sujeto cuya condición es, por lo tanto, normalizada y justificada a partir de los sujetos. Una visión particularmente elocuente del vínculo que existe tras estas ideas de corporalidad y la legitimación de determinadas posiciones es la que se observa cuando este “descuido” del cuerpo alude a elementos vinculados a la reproducción y a la sexualidad femenina, aludiéndose que “no saben por qué tienen montón de hijos de distintos padres” (Entrevistas. Santiago de Chile, 2011). Este “descuido” se encontraría, para algunos de los entrevistados, en la base de los círculos de la reproducción de la pobreza y llama la atención de los alcances que una política de erradicación de este fenómeno puede tener sin comprenderlo como un fenómeno relacional, en el cual se pone en juego la moralidad de la sociedad toda.

En este contexto, los resultados de la investigación establecen la necesidad de profundizar en el estudio de tres áreas que han sido tangencialmente tocadas y metodológicamente poco tratadas en los estudios sobre pobreza y desigualdad: las dimensiones subjetivas y cotidianas tras el proceso de reproducción de estos fenómenos; el rol de los sujetos que no se encuentran en condición de pobreza en su persistencia y, por último, el rol de lo corporal en las dinámicas de construcción de sujeto, ya sea a partir de su involucramiento en dinámicas de discriminación como en su calidad de soporte performático, a partir del cual el sujeto pone en escena y es leído por los otros presentes en el mundo social. En cada uno de estos planos queda largo camino por recorrer.

BIBLIOGRAFÍA

- Araujo, Kathya 2009 *Habitar lo social. Usos y abusos en la vida cotidiana en el Chile actual* (Santiago de Chile: LOM Ediciones).
- Ariztía, T. 2009 *Arreglando la casa propia: La cultura material de la movilidad social*. En Pérez, F. y Tironi, M. *SCL: Espacios, Prácticas y Cultura Urbana* (Santiago: Editorial ARQ).
- Atria, Raúl 2004 “Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales” Documento de Trabajo. Serie Políticas Sociales N° 96 (Santiago de Chile: FLACSO).

- Barozet, Emanuelle; Espinoza, Vicente 2008 “¿Quiénes pertenecen a la clase media en Chile? Una aproximación metodológica”. *Revista Ecuador Debate* 74, pp. 103-121.
- Barozet, Emmanuelle y Fierro, Jaime “Clase media en Chile, 1990-2011: Algunas implicancias sociales y políticas”. Serie Estudios N° 4 (Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung).
- Boltansky, Luc 1975 *Los usos sociales del cuerpo* (Buenos Aires, Periferis).
- Bourdieu, Pierre 2000 *Poder, Derecho y Clases Sociales* (Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer).
- Castillo, Mayarí 2011 “El centro de la disputa: clases medias y la política de la desigualdad en Chile” en Castillo, Mayarí; Durand, Anahí y Bastias, Manuel (Comp.) *Desigualdad, Legitimación y conflicto. Dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado).
- Goffman, Ervin 1986 (1963) *Estigma. La identidad deteriorada* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Lamont, Michele y Molnar, Virag 2002 “The Study of Boundaries in the Social Sciences” *Annual Review Sociology*, 28: 167-95.
- Le Breton 2002 *Antropología del cuerpo y modernidad* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- León, Arturo; Martínez, Javier 2001 “La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX”. Documento de trabajo, Serie Políticas Sociales (Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC).
- Méndez, María Luisa 2002 “Experiencias y Significados asociados a la idea de movilidad social en el relato de doce familias floridanás”, *Revista Mad* N° 6, mayo (Departamento de Antropología, Universidad de Chile).
- Silva, Beatriz 2005 *La clase media después de las transformaciones estructurales: una aproximación cualitativa a través del análisis de clase*. Tesis para obtener el grado de socióloga (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- Stillerman, Joel 2010 “The Contested Spaces of Chile’s Middle Classes”, *Political Power and Social Theory*, Volume 21, 185-214.
- Wright, Erik O. 1985 *Classes* (Londres: Verso).
- Wright, Erik O. 2009 “Understanding Class. Towards an Integrated Analytical Approach”. *New Left Review* 60.

Rosa Elizabeth Flores Medina*

SER POBRE, DESDE LA ÓPTICA DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

EL PROPÓSITO DE ESTE ARTÍCULO es contribuir al debate sobre la pobreza a partir de la presentación de la opinión de la población (definida como “pobre monetario”), sobre los niveles de bienestar en sus comunidades. Estos testimonios fueron recogidos en procesos participativos realizados con población beneficiaria de diversos programas de reducción de la pobreza. Se presentarán las palabras de la población de algunas comunidades de Colombia, Perú, Ecuador y Nicaragua. Complementa la presentación de la información de las encuestas de hogares aplicadas en esos países, específicamente la relativa a la variable de mayor relevancia para la población para definir los niveles de vida: *los activos*.

* Doctora en Economía Laboral de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse (Francia) y Máster en Economía Laboral de la American University (EE.UU.). Actualmente es Gerente General de Monitoreo, Vigilancia e Impacto Social SRL, firma de consultores radicada en el Perú, especializada en el desarrollo de Estudios Socioeconómicos así como en el diseño de Sistemas de Monitoreo y Evaluación. Asimismo es Consultora Internacional de diversos organismos internacionales, como el PNUD, PMA y el Banco Interamericano de Desarrollo. Sus líneas de investigación son: Niveles de Vida y Pobreza; Mapas de Pobreza e Inversión Social; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Empleo e Ingresos; Líneas de base y evaluaciones de Impacto de Programas Sociales; y Diseño de Sistemas de Monitoreo y Evaluación de programas y Proyectos.

IMPORTANCIA DE LA DEFINICIÓN DE POBREZA SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE LOS POBRES

Las definiciones de pobreza que se vienen utilizando se sustentan en una conceptualización desarrollada básicamente por académicos, las cuales han derivado en una gama de metodologías de medición, evaluación y diseño de políticas de pobreza. Los enfoques más difundidos son los de carencia de ingresos, necesidades básicas y actualmente el de multidimensionalidad de la pobreza.

No obstante, ninguno de estos enfoques se deriva de un proceso de consulta a los propios protagonistas. Rara vez se escucha que una conceptualización y su consecuente medición es producto de haber escuchado de manera sistemática “las voces de los pobres”. Conocer la percepción y valorización de la población sobre los niveles de bienestar va a permitir desarrollar un abordaje metodológico más ajustado a la realidad.

Una adecuada definición conceptual y operacional de la multidimensionalidad de la pobreza debería partir de la forma en que es concebida por la población, especialmente por la población clasificada por los ejecutores de programas sociales como “pobres o extremadamente pobres”. Sus palabras deberían constituirse en los referentes principales para la adopción de una definición que supere la concepción de la “pobreza monetaria” y verdaderamente refleje las dimensiones más relevantes de esta realidad. En el marco del enfoque multidimensional, las palabras de los pobres permitirán la inclusión de variables no consideradas preliminarmente en las metodologías desarrolladas, pero que para la población son fundamentales.

En virtud de esta necesidad en los últimos años, diversos investigadores e instituciones han venido realizando procesos de consultas a la población y en base a las respuestas obtenidas enriquecer el debate sobre el significado de “ser pobre” o estar en “mejor situación o peor situación” en determinados contextos, especialmente en aquellos focalizados para la realización de acciones de lucha contra la pobreza.

Entre los estudios que ha permitido recoger los aportes, vale destacar los llevados a cabo por el Banco Mundial en 1999, cuya publicación *La voz de los pobres* fue difundida por esa institución en los primeros años de la década de 2000¹. Sin embargo, ni la propia institución que realizó el estudio utilizó los resultados obtenidos con fines de reconceptualización de la pobreza y, menos aún, para desarrollar propuestas metodológicas tendientes a incorporar las áreas de bienestar y calidad de vida, mencionados por las personas calificadas como pobres en la medición. La operacionalización de pobreza que lidera

1 Narayan, Deepa 2000 *La Voz de los Pobres ¿Hay alguien que nos escuche?* Publicado para el Banco Mundial (Ediciones Mundi-Prensa: Madrid, Barcelona, México).

esta organización continuó siendo la de la “pobreza monetaria”, no obstante el amplio debate en torno a este tipo de medición.

Con miras al rescate de las consideraciones de la población sobre los niveles de vida, resulta sumamente relevante realizar regularmente los procesos de consulta, en los que la propia población defina los factores clave que les permiten estratificar a las familias de sus comunidades. Esta actividad viene siendo incorporada por algunas instituciones de manera regular, en el marco de las evaluaciones de resultados e impacto de diversos programas de reducción de la pobreza. En tal sentido, considerando que las evidencias producto de los procesos realizados pueden contribuir al debate renovado sobre la conceptualización de la pobreza, se han rescatado algunos casos de los estudios realizados por MVI Social en comunidades beneficiarias de proyectos sociales de Colombia, Perú, Ecuador y Nicaragua.

LA POBLACIÓN CONSULTADA

El proceso de consulta se realizó durante las evaluaciones realizadas a proyectos sociales de relevancia para los países, por su implicancia en la reducción de los niveles de pobreza de la población beneficiaria. Se trata de proyectos ejecutados por instituciones gubernamentales u organismos internacionales de los cuatro países, a saber:

Cuadro 1
Proyectos en los que participa la población consultada

País	Proyecto/Programa	Objetivo
Ecuador	Reforzamiento de organizaciones indígenas y apoyo a la recuperación de productos tradicionales en zonas alto andinas de Ecuador y Perú.	Contribuir a la mejora de la Seguridad Alimentaria de las familias de las comunidades indígenas.
Colombia	Programa Oportunidades Rurales.	El propósito del Programa es incrementar las posibilidades de acceso de los pobres rurales y sus microempresas a recursos financieros, servicios técnicos, conocimientos e información para el desarrollo de sus iniciativas.
Nicaragua	Fortalecimiento de la Oferta Sostenible de la Cadena Maderera en Nicaragua.	El objetivo de desarrollo del proyecto es el de contribuir a la reducción de la pobreza y calidad de vida en la RAAN y en actores clave en la cadena de valor de la madera en Nicaragua.
Perú	Promoción del Desarrollo Sustentable en Microcuencas Altoandinas - PER 6240.	Contribuir al desarrollo socioeconómico sustentable de los habitantes de 32 microcuencas altoandinas de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.
	Programa Aliados.	El objetivo central del programa es mejorar los activos y las condiciones económicas de aproximadamente 53.600 familias rurales en las áreas seleccionadas de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Huánuco y Pasco.

En el marco de la evaluación se realizaron procesos participativos con instrumentos cualitativos, los cuales tenían por finalidad recoger la opinión de los beneficiarios sobre los procesos llevados a cabo por el proyecto y los resultados obtenidos, así como sobre las lecciones aprendidas y recomendaciones. Una de las herramientas aplicadas fue la denominada “Midiendo nuestro Bienestar”, la cual permite identificar y agrupar por estratos a las familias de las comunidades de acuerdo a su nivel de bienestar (los que están mejor, los que están regular y los que están peor) y conocer la opinión de los consultados sobre las razones para ubicarlas en cada grupo.

Entre las principales características de la población consultada vale destacar sus niveles de pobreza monetaria, variable que ha dado lugar a que sea considerada beneficiaria del proyecto.

Cuadro 2
Población consultada según proyectos y nivel de pobreza monetaria

País/Proyecto	Población consultada	Nivel pobreza monetaria
Ecuador. Reforzamiento de organiz. indígenas y apoyo a la recuperación de prod. tradicionales en zonas alto andinas de Ecuador y Perú.	Población de la comunidad de Sanjapamba de la Parroquia San Andrés, Cantón Guano.	Pobreza: 65,2% tienen un nivel de gasto inferior a los US\$ 2 per cápita diarios. Pobreza Extrema. 14,1% tienen un nivel de gasto inferior a US\$ 1 per cápita diario.
Colombia. Programa Oportunidades Rurales.	Productores participantes en el Programa de tres departamentos: Huila, Sucre y Santander.	Pobreza: 54,3% tienen un nivel de gasto inferior a los US\$ 2 per cápita diarios. Pobreza Extrema: 34,2% tienen un nivel de gasto inferior a US\$ 1 per cápita diario.
Nicaragua. Fortalecimiento de la Oferta Sostenible de la Cadena Maderera en Nicaragua.	Productores participantes en el proyecto de la Región Atlántica de Nicaragua (Miskitos).	Pobreza Extrema: 76% de hogares tienen un nivel de gasto inferior a US\$ 1 per cápita diario.
Perú. Promoción del Desarrollo Sustentable en Microcuencas Altoandinas -PER 6240	Población de comunidades de las microcuencas Macro, Qochapampa, Paqcha y Pomabamba de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.	Pobreza monetaria total: 81,2%; Pobreza extrema: 49,1%
Perú. Programa Aliados.	Productores participantes en los Planes de negocio financiados por el programa de las comunidades de Socos y Ambo del Departamento de Ayacucho.	Pobreza monetaria total: 57,5%; Pobreza extrema: 38,8%

Fuente: Informes de Evaluaciones de los proyectos realizadas por MVI SOCIAL SRL.

DEFINICIÓN DE UNA FAMILIA “EN MEJOR O PEOR SITUACIÓN” SEGÚN PALABRAS DE LA POBLACIÓN

Los procesos de consulta realizados han puesto en evidencia una variable que no está siendo considerada en los enfoques actuales para la medición de la pobreza, como es la relativa a *los activos*. Los resultados de los procesos permitieron visualizar que para la población de escasos recursos, los niveles de bienestar se encuentran básicamente asociados a los “elementos” que dan una relativa seguridad, refiriéndose prioritariamente a los “activos”.

En otras palabras, para los grupos consultados lo que permite clasificar a las familias de su comunidad por niveles de vida es fundamentalmente el nivel de capitalización del hogar, dentro del cual cobran una relevancia especial los activos que conforman el capital físico (tierras, vivienda, bienes) y los que constituyen el capital humano (especialmente educación). La síntesis de las palabras de los beneficiarios se presenta a continuación.

Se pudo apreciar asimismo que la referencia a los “ingresos” fue prácticamente nula, lo cual corrobora lo mencionado por otros estudios en que se señala que “los pobres casi nunca hablan de ingresos”.

Cuadro 3

Caracterización de los niveles de vida según palabras de la población

ECUADOR: Población de la comunidad de Sanjapamba de la Parroquia San Andrés, Cantón Guano participantes del proyecto Reforzamiento de organizaciones indígenas y apoyo a la recuperación de productos tradicionales en zonas alto andinas de Ecuador y Perú.

Los que están mejor	Los que están regular	Los que están peor
<ul style="list-style-type: none"> Tienen tierras de una dimensión entre 8 y 10 ha. Poseen entre 8 y 10 vacas, de 19 a 15 ovejas y de 4 a 5 puercos. Tienen una casa grande de 1 a 2 pisos. Cuentan con tractor y tienen carro. Cultivan de 4 a 5 lotes. 	<ul style="list-style-type: none"> Tienen tierras de una dimensión entre 1,5 y 2 ha. Poseen a lo sumo 1 vaca, entre 2 y 4 ovejas y entre 1 y 2 puercos. Tienen una casa mediana o 2 pequeñas. No cuentan con vehículos. Cultivan 2 lotes como máximo. 	<ul style="list-style-type: none"> No poseen tierras porque no han recibido herencia. No tienen animales. Su casita es pequeña. Siembran al partido.

COLOMBIA: Productores participantes en el Programa Oportunidades Rurales de tres departamentos: Huila, Sucre y Santander.

Los que están mejor	Los que están regular	Los que están peor
<ul style="list-style-type: none"> Poseen parcelas. Cuentan con mayor capital de trabajo. Cuentan con taller propio. Tienen puntos de venta asegurados. Mejor nivel tecnológico. Tienen mayor calificación. 	<ul style="list-style-type: none"> Tienen menos capital. Nivel tecnológico regular. Producen a pedido. 	<ul style="list-style-type: none"> No cuentan con capital de trabajo. Sus niveles de venta son muy bajos. Nivel de vida bastante precario, apenas cubren sus necesidades básicas.

NICARAGUA: Productores de las comunidades de Layasiksa, SIPBBA y Las Crucetas de la Región Atlántica de Nicaragua (Miskitos) participantes en el proyecto Fortalecimiento de la Oferta Sostenible de la Cadena Maderera en Nicaragua.

Los que están mejor	Los que están regular	Los que están peor
<ul style="list-style-type: none"> • Son por lo general los funcionarios públicos que vienen a la comunidad como maestros y trabajadores de salud. • Las familias que tienen una pulpería. • Los que tienen activos para el trabajo forestal, como la motosierra. • Las familias que reciben dinero de fuera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los trabajadores de la empresa forestal. • Los que trabajan en la agricultura y venden su producción. • Los que se dedican a la crianza de vacas y gallinas, y venden parte de su producción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los que solo se dedican a la pesca. • Los que no tienen capacidad para desarrollar alguna actividad económica, como los huérfanos y las viudas.

PERÚ: Población de comunidades de las microcuencas Macro, Qochapampa, Paqcha y Pomabamba de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac participantes del proyecto Promoción del Desarrollo Sustentable en Microcuencas Altoandinas.

Los que están mejor	Los que están regular	Los que están peor
<ul style="list-style-type: none"> • Agricultores y ganaderos, poseen grandes extensiones de tierra. • Tienen ganado mejorado. • Venden la producción en los mercados de la provincia. • Tienen buena vivienda. • Algunos tienen tiendas de abarrotes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultores y ganaderos que poseen parcelas medianas. • Venden parte de su producción al mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pequeños agricultores que poseen pequeñas parcelas de tierra. • Siembran para autoconsumo y solamente en épocas de lluvia porque no tienen agua. • Los que trabajan en otras chacras. • Viudas y ancianos.

PERÚ: Productores de las comunidades de Socos y Ambo del Departamento de Ayacucho participantes en el Programa Aliados.

Los que están mejor	Los que están regular	Los que están peor
<ul style="list-style-type: none"> • Los que tienen más terrenos, más activos y más animales. • Se dedican a la agricultura y ganadería y venden en el mercado. • Los animales son de raza mejorada y su crianza es de manera tecnificada. • Preparan alimentos balanceados. • La casa está mejor construida. • Tienen mayor grado de instrucción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen terreno más pequeño. • Venden parte de su producción en el mercado. • Menos animales, mayormente de raza criolla. • La crianza de animales no la realizan de manera tecnificada. • No tienen secundaria completa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sus tierras están en las afueras. • Agricultura de autoconsumo. • Tienen pocos animales. • Son analfabetos, solo saben firmar.

Fuente: Procesos participativos desarrollados durante la evaluación de los proyectos. Informes de Evaluaciones de los proyectos realizadas por MVI SOCIAL SRL.

En términos generales, se puede resumir que para estas poblaciones la posesión y tamaño de las tierras y el número de animales son los factores que —en primer lugar— determinan las condiciones de vida de las familias de sus comunidades. Cabe reiterar que esta dimensión no viene siendo considerada en las mediciones actuales de pobreza.

Otros factores como la educación, la salud y los servicios básicos —es decir los que contribuyen en la valorización del capital humano—

también cobran relevancia para la población, aunque estos sí vienen siendo considerados en las mediciones de niveles de vida por Carencias o Necesidades Básicas Insatisfechas.

De la opinión de estas familias consultadas subyace que el uso adecuado o potenciamiento de los activos permite mejorar su nivel de vida. A esto se adiciona el papel que estos juegan para enfrentar situaciones críticas. En este sentido cabría destacar los momentos vividos en periodos de emergencia que los obligó a deshacerse de algún activo. La vulnerabilidad ante catástrofes y situaciones económicas críticas es paliada o amortiguada si las familias cuentan con determinados activos.

Finalmente cabe destacar que la comparación de las opiniones de la población de localidades y países tan diferentes pone en evidencia la homogeneidad en la selección de las variables “clave” para la definición de los niveles de vida de las familias de sus comunidades.

RELACIÓN DE LOS ACTIVOS CON NIVELES DE POBREZA MONETARIA DE LAS FAMILIAS

Con miras a visualizar la asociación entre pobreza y capitalización de activos de las familias de estas comunidades, en el marco de la presentación se propone la revisión de tabulados de las encuestas de hogares en los que se rescate los resultados de Valor de los Activos por Niveles de Pobreza monetaria, así como de la metodología utilizada para la estimación de los activos, específicamente los que conforman el capital físico de las familias.

Los cuadros que se presentan a continuación muestran la valorización de los principales activos físicos que poseen las familias beneficiarias de los programas sociales estudiados de Perú, Colombia y Ecuador. Se ha realizado la estimación en base a la valorización de los siguientes activos: tierras, vivienda, stock pecuario, bienes del hogar, activos productivos y otros bienes.

Una primera evidencia corresponde a la información del promedio del total de los activos de las familias beneficiarias, según los niveles de pobreza monetaria. Esta información muestra que, generalmente, en promedio existe una correlación entre pobreza y capitalización, pero que incluso las familias en situación de pobreza extrema (monetaria) cuentan con activos.

Cuadro 4
 Valor promedio de los activos físicos de las familias beneficiarias
 de algunos programas sociales (en US\$)

Proyectos/País	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres	Total general
Aliados-Perú	5.213	6.144	12.406	8.084
FAO-Ecuador	4.467	6.507	11.004	7.826
Oportunidades Rurales-Colombia	8.494	9.922	28.681	19.481

Fuente: Resultados de las encuestas de hogares. Informes de Evaluaciones de los proyectos realizadas por MVI SOCIAL SRL.

Una segunda evidencia que guarda correspondencia con la importancia que da la población consultada sobre los niveles de bienestar es la relativa a que los principales activos que definen el nivel de vida de las familias son las tierras, la vivienda y el stock pecuario.

Cuadro 5
 Estructura de los Activos según niveles de pobreza monetaria

Activos	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres	Total general
<i>PERÚ</i>				
Tierras	36%	38%	46%	42%
Vivienda	25%	23%	23%	24%
Stock pecuario	31%	28%	23%	26%
Bienes del hogar	3%	2%	2%	2%
Activos productivos	3%	6%	2%	3%
Otros bienes	2%	3%	4%	3%
<i>ECUADOR</i>				
Tierras	51%	53%	54%	53%
Vivienda	24%	21%	25%	23%
Stock pecuario	17%	17%	13%	15%
Bienes del hogar	5%	5%	5%	5%
Activos productivos	2%	5%	3%	4%
<i>COLOMBIA</i>				
Tierras	63%	59%	62%	62%
Vivienda	23%	22%	20%	21%
Stock pecuario	8%	8%	6%	6%
Bienes del hogar	2%	3%	2%	2%
Activos productivos	2%	4%	5%	4%
Otros bienes	2%	4%	5%	5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fuente: Resultados de las encuestas de hogares. Informes de Evaluaciones de los proyectos realizadas por MVI SOCIAL SRL.

Una tercera evidencia es que, dentro de un mismo país, los niveles de capitalización de los pobres y pobres extremos son variados. Los resultados demuestran que —en algunas regiones del país— las familias pobres y pobres extremas poseen un nivel de activos superiores a los no pobres de la misma o de otras regiones del país.

En el caso del Perú, por ejemplo, se aprecia que el valor de los activos que poseen las familias no pobres de Huancavelica y Huánuco beneficiarias del Programa Aliados son similares al de los pobres extremos de las otras regiones y en el caso de Huánuco incluso inferior a los pobres extremos y pobres no extremos de esta región.

En el caso de Colombia, se aprecia que los pobres extremos y pobres no extremos de las regiones de Huila y Santander tienen un nivel de activos superiores a los de los no pobres del departamento de Bolívar.

Cuadro 6
Valor monetario de los activos de las familias según niveles de pobreza monetaria

Departamento	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres	Total general
<i>ALIADOS-PERÚ</i>				
APURIMAC	5.504	7.228	17.370	12.527
AYACUCHO	5.126	6.188	12.359	8.402
HUANCAVELICA	4.697	4.275	5.951	4.736
HUANUCO	6.235	6.609	5.898	6.252
<i>OPORTUNIDADES-COLOMBIA</i>				
BOLÍVAR	6.775	6.873	14.025	9.350
CORDOBA	5.832	8.077	43.203	26.692
HUILA	14.085	14.722	36.483	31.498
NARINO	7.625	8.992	20.339	14.142
SANTANDER	14.474	15.540	36.761	26.317
SUCRE	4.391	6.668	18.185	11.456

Fuente: Resultados de las encuestas de hogares. Informes de Evaluaciones de los proyectos realizadas por MVI SOCIAL SRL.

La evidencia pone de relieve que el hecho de que las poblaciones pobres cuenten con activos y ellos consideren que su potenciamiento puede influir positivamente en sus niveles de vida plantea retos para el desarrollo de instrumentos de política social.

COMENTARIO PARA DISCUSIÓN

Los resultados del proceso de consulta ponen de relieve la importancia de definir y medir la pobreza sustentada en las “voces de los pobres”. Las variables por ellos consideradas deben ser el eje en torno

del cual gire el debate conceptual relativo a la multidimensionalidad de la pobreza. De ellas cabría poner de relieve la variable “activos”, dada la importancia para la población.

En el debate operacional, resulta menester la discusión de los diferentes criterios para la inclusión de los “Activos de la familia” como una dimensión de la pobreza. La cuantificación periódica de esta importante variable se torna un indicador de relevancia del bienestar de las familias dado que —como viene siendo planteado por destacados expertos²— su movilización permite mejorar su situación socioeconómica, evitar el deterioro de sus niveles de vida y disminuir su vulnerabilidad frente a situaciones de emergencia.

Considerarla como variable clave del nivel de bienestar se constituye en un desafío tanto para los Institutos de Estadística de los países, como para los programas de reducción de la pobreza. Para los primeros, dado que actualmente es un área “no considerada” u “olvidada” por las encuestas de niveles de vida, deberán incluir su medición de manera regular. Para los Programas de Reducción de la Pobreza, el reto lo constituye la implementación de acciones dirigidas al desarrollo de capacidades y generación de condiciones favorables en el entorno, para que la población pobre pueda realizar un mejor aprovechamiento de sus activos, y de ese modo mejorar de manera sostenible sus condiciones de vida.

En tal sentido, el reto de los programas de reducción de pobreza al considerar esta variable está constituido por la implementación de acciones dirigidas al desarrollo de capacidades y generación de condiciones favorables en el contexto, para que la población pobre pueda realizar un mejor aprovechamiento de sus activos, y de ese modo mejorar de manera sostenible sus condiciones de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Narayan, Deepa 2000 *La Voz de los Pobres ¿Hay alguien que nos escuche?* (Ediciones Mundi-Prensa: Madrid, Barcelona, México).
- Katzman, Ruben 2000 “*Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*”, Documentos de Trabajo del IPES, N° 2, LC/R.2026, pp. 275-301 (Montevideo, Universidad Católica de Uruguay).
- Alkire, Sabina 2009 *Multidimensionalidad de la pobreza. OPHI*. Iniciativa de Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza Departamento de Desarrollo Internacional.
- Programa Mundial de Alimentos 2008 *Evaluación de Impacto del*

2 Katzman, Ruben 2000 *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Documentos de Trabajo del IPES, N° 2, LC/R.2026, pp. 294 (Montevideo, Universidad Católica de Uruguay).

Proyecto Promoción del Desarrollo Sustentable en Microcuencas Altoandinas. Perú. Informe de Evaluación realizado por MVI Social SRL.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO 2008 *Estudio de Línea de Base del proyecto Reforzamiento de organizaciones indígenas y apoyo a la recuperación de productos tradicionales en zonas alto andinas de Ecuador y Perú. Santiago de Chile.* Informe de Evaluación realizado por MVI Social SRL.

AGRORURAL Proyecto Aliados 2011 *Estudio de Evaluación Intermedia del Proyecto Aliados.* Informe de Evaluación de MVI Social SRL (Perú).

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Programa de Oportunidades Rurales 2007 *Estudio de Línea de Base del Programa de Oportunidades Rurales.* Informe de Estudio de Línea de Base de MVI Social SRL (Colombia).

IFC-Banco Mundial 2007 *Estudio de Línea de Base de Estudio de Línea de Base del Proyecto "Fortalecimiento de la Oferta Sostenible de la Cadena Maderera en Nicaragua".* Informe de Estudio de Línea de Base de MVI Social SRL (Nicaragua).

Sonia Pérez Tello*

LA POBREZA EN EMERGENCIA

NUEVAS DIMENSIONES EN SITUACIONES DE CRISIS

INTRODUCCIÓN

Este escrito asume la misión de problematizar las expresiones de los fenómenos de pobreza en nuestros actuales contextos históricos y culturales, a partir de claves de comprensión que superen la sola búsqueda descriptiva de las dimensiones de carencia o de los factores de su reproducción, para atender más bien a los problemas de la dinámica de la pobreza en las manifestaciones cotidianas de familias que enfrentan distintas situaciones de crisis, principalmente socioeconómicas y sicionaturales.

Para ello, propone un análisis de los alcances de la llamada “dimensión subjetiva” en el estudio de la pobreza, orientando el foco de estudio a las experiencias sociales de las distintas vulnerabilidades que ofrece actualmente nuestro sistema social, siendo éstas las síntesis de los procesos de construcción y reconstrucción de los sujetos sobre y bajo los variados marcos estructurales, institucionales y medioambientales en los que está obligado a desarrollarse.

* Académica del Departamento de Psicología de la Universidad de Chile. Investigadora Responsable Suplente del Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales, Proyecto NS 100.022 financiado por ICM, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Doctora en Psicología Social y del Desarrollo de la Università Cattolica del Sacro Cuore de Milán (Italia).

Como base del análisis se integran resultados de una línea de investigación sobre subjetividades y vulnerabilidad desarrollada por el Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales de la Universidad de Chile, a través de estudios cualitativos realizados con familias chilenas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad ante distintos tipos de riesgos socioeconómicos y medioambientales.

Finalmente, se discuten los hallazgos relativos a las características subjetivas que sustentan las acciones de enfrentamiento a la pobreza, enfatizando la importancia de generar conocimientos que alumbren las dinámicas de empobrecimiento y los límites de poder y control sobre las capacidades efectivas de los sujetos en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social.

EL PROBLEMA DEL PROBLEMA DE LA POBREZA

Dentro de los discursos contemporáneos que problematizan la pobreza, nos encontramos frente a la actualización de históricos esfuerzos que han buscado dar cuenta de su definición y de las dimensiones en las que ésta se manifiesta (Altimir, 1979; Beccaria *et al.*, 1992; Max Neef, 1986; Sen, 1992). La discusión sobre las características de lo que distintas naciones pueden o deben llamar pobreza ha mantenido el eje del debate tanto en la perspectiva económica —que la define principalmente como carencias y necesidades traducidas al ingreso, con sus potenciales de adquisición de bienes y servicios— como en la perspectiva desarrollista, que la define principalmente como un asunto de capacidades que se encuentran desarticuladas de las oportunidades presentes en la estructura social; capacidades que pueden ser extrapolables a ámbitos de realización que permiten el desarrollo humano y social.

Hasta hoy, sólo el enfoque de derechos ha logrado introducir nuevas claves de comprensión en el debate, desafiando las definiciones de pobreza “carente” y pobreza “inhabilitada” bajo el prisma de la pobreza “injusta”, es decir proponiendo la pobreza como un problema de vulneración de los derechos humanos fundamentales (ONU, *s/a*; Abramovich, 2006).

Más allá de resolver el debate aludiendo a una supuesta incompatibilidad de paradigmas, lo que aquí interesa es discutir, en un primer momento, las implicancias que estas formas de problematización de la pobreza han tenido en sus definiciones y en las prácticas de medición y evaluación a la hora de saber quiénes son pobres y en qué medida.

En efecto, las actuales prácticas de medición en muchos países del mundo han asumido el desafío de integrar nuevas dimensiones

distintas al ingreso económico, para delimitar los sectores pobres de la población, incorporando áreas del vivir cuya insatisfacción limita la calidad de vida (Alkire y Foster, 2007; Atkinson, 2003; Sen, 1982; Coneval, 2009). Con ello, la discusión se traslada a cuáles son los umbrales de satisfacción que pueden ser considerados mínimos para una vida digna que permita el desarrollo social y en qué áreas principales se encuentran éstos. Un debate que ciertamente no puede remitirse exclusivamente al ámbito tecnocrático de construcción de indicadores —sino que debe observarse atentamente a la luz del alcance de los conocimientos que ofrece, del tipo de conocimiento que construye y de los conocimientos que no permite visibilizar.

El supuesto inicial de este artículo es que la problematización que se ha hecho de la pobreza no facilita la comprensión de las formas de ser pobre hoy en nuestra peculiar sociedad, puesto que se centra en responder la pregunta sobre “quién es pobre hoy”, descuidando la pregunta “qué significa ser pobre hoy”. Ambas, complementariamente, debieran organizar los conocimientos científicos y las planificaciones políticas para atender el problema de la pobreza tanto en su ubicación dentro de la estructura social como en sus mecanismos de reproducción, su dinámica estructural, sus implicancias en el bienestar y su impacto en el desarrollo humano. Seguir atendiendo exclusivamente a la identificación de variables no consideradas previamente dentro del fenómeno de la pobreza corre el peligro de simplificar agregadamente una realidad eminentemente compleja, que cobra sentido sólo en la relación que se da (y diremos luego en este artículo, se *construye*) entre dichas variables.

Entonces, definir cuál es el problema de la pobreza hoy es, en sí mismo, un problema. Un área de problematización ineludible si se pretende dar cuenta de las formas de expresión de la pobreza, de dónde éstas se observan y, sobre todo, para qué serán medidas.

Nos centraremos en el caso de Chile, en donde los porcentajes de pobreza absoluta han tenido una tendencia al descenso en los últimos 15 años en un marco de crecimiento económico nacional, mientras la desigualdad socioeconómica ha aumentado brutalmente entre los deciles extremos, junto con la flexibilidad, informalidad y precariedad laboral, la privatización de la educación, la salud y las pensiones¹

1 La medición en Chile calcula la pobreza absoluta en relación a una Línea de Pobreza y una Línea de Indigencia, y se sirve para ello del instrumento “Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)”, cuyos resultados se conocen trianualmente. En 2011 la encuesta arrojó un controvertido puntaje cercano al 15% de la población que se encontraba bajo la línea de la pobreza y un 2,8% bajo la línea de la indigencia. A la vez, el 10% más rico de la población tiene 35,6 veces más ingresos que el 10% más pobre. Según datos de la OCDE, Chile sigue siendo el país con la dis-

(PNUD, 2010; Le Foulon, Beyer, 2002; Larrañaga, 2001, entre otros). Al igual que en otros países de América Latina, se evidencia una creciente desigualdad de acceso y calidad en los bienes y servicios, así como un cambio en la relación entre Estado y sociedad, resultante de las reformas neoliberales tendientes a la privatización. Identificar el problema implica medirlo y situarlo, pero también relacionarlo con los mecanismos de la estructura social que aumentan la vulnerabilidad de estar en ese lugar.

Siguiendo el argumento, ¿cuál es el problema actual de la pobreza en América Latina y el Caribe? En otras palabras, ¿qué problema se quiere resolver? Una sociedad que se enfrenta al problema de tener un sector de la población definido como pobre, ¿de qué se tiene que preocupar? Cabe destacar una distinción: ciertas definiciones y mediciones multidimensionales de la pobreza apuntan a conocer de manera más completa el problema que enfrenta un sector de la población, mientras otras buscan comprender el problema que enfrenta una sociedad con pobreza. Pareciera encontrarse aquí una primera decisión en el definir para qué se quieren conocer distintas dimensiones de la pobreza y, por ende, qué dimensiones se van a investigar.

La pregunta sobre la multidimensionalidad de la pobreza que hoy debe ser atendida es: ¿Qué dimensiones de la pobreza se requieren conocer para intervenir en la dinámica de reproducción de la pobreza? En otros términos, lo que una sociedad debiera definir para favorecer el desarrollo humano y social no es sólo el campo de la pobreza, su magnitud o las características de su población, sino los problemas que enfrenta como sociedad cuando las personas se encuentran con la pobreza, ya sea de entrada, de salida o de frente. En este sentido, el problema no es sólo la pobreza que sufren los pobres, sino la construcción de subjetividades y de vida social que se produce en las condiciones sociales, institucionales, medioambientales y económicas facilitadoras de la pobreza, la caída, la carencia, el quiebre y la desprotección, que hacen de la pobreza una situación posible y muchas veces inevitable.

El problema, entonces, lo tiene la sociedad que no sabe qué hacer cuando no logra ser, hacer, estar y tener lo que de ella misma espera. En concreto, para el primer caso (cuando la pobreza es asumida como el problema que sufren los pobres), son entonces útiles los conocimientos sobre su magnitud, sobre quiénes la padecen, dónde se

tribución de ingresos más desigual de sus países miembros: el 20% más rico se lleva el 54,5% de los ingresos del país, mientras el 20% más pobre sólo se queda con el 4%. Y si bien el crecimiento en el PIB fue del 11,3% entre 2009 y 2011, la pobreza sólo se redujo en un 4,3% durante el mismo periodo.

encuentran y cómo se manifiesta. Más que un discurso, se construye una ideología de la pobreza que la entiende como la ausencia de la sociedad y no como producto de ella misma. El individuo, en este caso, es la expresión molecular de esta carencia: mientras el individuo carece de bienes y servicios básicos, escalarmente la pobreza carece de los bienes y principios de la sociedad “positiva”.

Si, en una segunda mirada (por supuesto no la última), se asume la pobreza como producto histórico de la sociedad —por tanto resultado de las interacciones entre sus instituciones, comunidades, valores y normas en un lugar histórico determinado— el problema radica además en el proceso mediante el cual se produce pobreza, es decir, en cómo se empobrece, las distintas formas explícitas y subrepticias en que se empobrece a las comunidades y cómo se enfrenta dicho empobrecimiento.

Este nuevo escenario social nos lleva a proponer la vulnerabilidad como objeto de análisis, entendida como la inseguridad de los individuos, familias o comunidades frente a un entorno cambiante —en el sentido económico, ecológico, social y político— (Moser, 1996) y con una baja capacidad de control de las fuerzas que modelan el propio destino para contrastar los efectos de las crisis sobre el bienestar (Kaztman y Filgueira, 1999; Kaztman y Wormald, 2002). La vulnerabilidad social resulta de recursos no articulados correctamente con la estructura de oportunidades ofrecida por el Estado, el mercado y la sociedad. Kaztman y Filgueira (1999) proponen en su teoría del AVEO (Activos, Vulnerabilidad y Estructural de Oportunidades) considerar tanto la estructura de oportunidades posibles para enfrentar la vulnerabilidad, como la posesión y control de activos que permitan aprovechar esa estructura. Dicha teoría enfatiza la dinámica de la formación del capital potencialmente móvil y las relaciones entre éstos, al mismo tiempo que se orienta a los procesos de pérdida o limitación para recomponer tal capital. Dicho de esta forma, las oportunidades del Estado, del mercado o de la sociedad misma, no son en muchos casos aprovechadas, porque los recursos son pasivos, bloqueados o se encuentran activos en otras dimensiones (Filgueira, 2001). El concepto de activos, por lo tanto, comprende los distintos grados de control e influencia que los individuos tienen sobre los recursos (humanos, materiales, culturales o económicos), así como las diversas estrategias que dichas personas desarrollan para su movilización.

Surgen entonces importantes puntos de atención: las crisis y los riesgos sintetizados en las vulnerabilidades. Es decir, las diversas situaciones en que personas, familias y comunidades se encuentran expuestos, desprotegidos e indefensos a una mayor desigualdad, pobreza y exclusión social (Busso, 2001). Atender a las vulnerabilidades

implica comprender los componentes de las situaciones de crisis que ponen en riesgo a la población en nuestra sociedad, lo que en América Latina y el Caribe conlleva una consideración de los distintos ámbitos de la vida social que se han visto evidentemente afectados por las transformaciones políticas, sociales y culturales. Así, las crisis actuales en nuestra región no son sólo económicas y macroestructurales ni los riesgos son externos a las culturas locales. Ambos se manifiestan en forma multiescalar, resultando de la interacción entre la estructura socioeconómica, las transformaciones políticas y las culturas locales. Todo ello en una interacción que se cristaliza en la vida cotidiana del sujeto (individual, familiar y/o social), quien vivencia crisis superpuestas y entrelazadas y cuya vulnerabilidad resulta finalmente del margen de acción con el que combate los riesgos en el día a día.

Asumiendo esta propuesta de comprensión, la pregunta científica y política se orienta a las situaciones económicas, políticas y socioculturales que ponen a las sociedades en riesgo de empobrecer la calidad de vida de sus actores sociales, así como las condiciones objetivas y subjetivas de su enfrentamiento en la búsqueda de hacer viable las formas locales de desarrollo humano y social.

En síntesis, en esta propuesta el problema por el cual la pobreza se convierte en un problema es la relación entre vulnerabilidad y tipos de crisis, en sus dimensiones políticas, estructurales y subjetivas, más allá de la definición de los niveles de carencia en las distintas áreas de la calidad de vida. La pobreza hoy es distinta no porque los pobres sean otros, sino porque se produce, se vive y se reconoce de otra manera.

No cualquier comprensión de la pobreza ayuda a superar este (post)moderno tipo de pobreza.

DIMENSIONES SUBJETIVAS Y EL LUGAR DEL SUJETO ANTE LAS CRISIS

De lo analizado en el apartado anterior, resulta fundamental asumir que en nuestra sociedad postmoderna, neoliberal o de modernidad tardía, salir de bajo la línea de la pobreza y satisfacer las necesidades fundamentales ya no funciona como antes. La reducción de la protección social y la ineficiencia en los manejos de riesgos ambientales generan la emergencia de nuevas pobrezas. No es suficiente estar integrado al mercado laboral, al sistema educativo, a un sistema de protección de la salud ni tener una vivienda, pues la desigualdad en los niveles de calidad en cada una de estas dimensiones es definitorio de la pobreza. Junto a la desigualdad, la inestabilidad de muchos de estos accesos define también un constante riesgo en su pérdida y, por último, la desprotección estatal de estas dimensiones constituye un

sistema de riesgos que muchas veces deben ser enfrentados simultáneamente, con el consecuente menoscabo de una dimensión a favor de otras. La superación de la pobreza en la sociedad actual es un problema referido a su complejidad y su dinámica².

La pobreza no parece ser hoy el verdadero problema sino el *empobrecimiento* (Mora y Pérez, 2006), debido a una serie de crisis que golpean diversos ámbitos de la vida, de modo tal que cuando una se supera otra ocasiona negativos impactos en una nueva dimensión. Dicho proceso implica una constante y permanente relación con el riesgo que, se espera, debiera ser controlado a través de conductas que eviten su aparición o manejen sus impactos (Holzmann y Jorgensen, 2003). Este artículo propone que las situaciones de riesgo no se consideren sólo en el ámbito de la conducta, sino que sea descrita de dos formas, idealmente complementarias. Una primera vía es describir la *estructura de riesgos* en los que se encuentra la población, en diferentes escalas (individual, familiar y comunitaria), definiendo indicadores de riesgo integrados presentes en un grupo de dimensiones (por ejemplo salud, vivienda, educación, trabajo, participación) y ponderando los indicadores de acceso a cada una de ellas.

Una segunda vía es describir cualitativamente las articulaciones que los propios sujetos realizan en relación a los riesgos en que se encuentran, mostrando así una *arquitectura del riesgo*, es decir las relaciones de priorización y causalidad que los sujetos atribuyen y que finalmente orientan sus acciones de enfrentamiento, activación de recursos y aprovechamiento/desaprovechamiento de la estructura de oportunidades. Este tipo de conocimiento, base de lo que se expone a continuación en este artículo, permite visibilizar dinámicas de crecimiento en la vulnerabilidad, de profundización en los problemas de la pobreza, de mantenimiento o superación de la misma, aún cuando aparezcan como adquiridos ciertos bienes y servicios.

Observar la estructura y arquitectura de los riesgos en los que se encuentran las personas y hogares en situación de pobreza podría visibilizar tanto la estructura efectiva de oportunidades para la realización de capacidades como los recursos realmente dispuestos a ser movilizados, mostrando configuraciones de situaciones de pobreza que responden a distintas modalidades de control y libertad de los sujetos y que, por tanto, manifiestan también distintas “calidades”

2 En Chile, el único estudio longitudinal que alumbra el problema de la dinámica de la pobreza fue realizado con el comportamiento de los ingresos en cerca de 4.000 familias por 10 años muestra. El estudio arrojó que, en ese periodo, al mismo tiempo que se reducen los porcentajes de pobreza absoluta, el 34,1% de la población se ha encontrado bajo la línea de la pobreza al menos una vez (OSUAH, 2007; Raczynski, 2006; y Contreras, Cooper, Herman y Neilson, 2004).

de la pobreza y experiencias de ella, aún teniendo los mismos bienes y servicios.

Dicha orientación remite a la investigación de la dimensión subjetiva de la pobreza como una dimensión ineludible para su comprensión, pues de la acción del sujeto, de los sentidos, valores, identificaciones y afectos dependen en gran parte tanto las dimensiones de la calidad de vida que se decide mejorar como las dimensiones que se prefieren arriesgar o aquellas que se asume descuidar. Una ejemplificación puede encontrarse en la situación de muchas familias que, al confiar en el valor transgeneracional de la educación, optan por pagar el acceso a la educación superior privada de sus hijos/as, lo que implica endeudamientos, aceptación de trabajos precarios, readecuación de la vivienda y lugares de residencia (generalmente con más endeudamientos), asunción de riesgos en la salud del agente proveedor familiar y sacrificio de la recreación y participación cultural en el estilo de vida de la familia. Es decir, se enfrenta la pobreza pagando a cambio, en un sistema que cobra por ello.

Concebir de este modo la dimensión subjetiva supone analizar sus márgenes reales de acción, asumiendo que, en nuestra sociedad actual, el sujeto en pobreza no es un sujeto ideal, libre de elegir entre múltiples alternativas las acciones que lo lleven a vivir la vida que quiera vivir, sino un sujeto artífice de las posibles condiciones de vida que le permitan evitar la vida que no quiere —y no puede— seguir sobrellevando.

Sin duda “lo subjetivo” ha ocupado un lugar de interés creciente en las conceptualizaciones y estudios sobre la pobreza y el bienestar, delatando la insuficiencia de la perspectiva económica para explicar las diferencias en los impactos que tienen las deprivaciones en distintos grupos sociales. El regreso al sujeto ha sido una vía de respuesta para definir aquellas igualdades que, de todas las que están en deuda, pueden ser las más urgentes o las más convenientes de resolver. Sin embargo, la dimensión subjetiva en el estudio de la pobreza se ha analizado principalmente en dos formas no siempre complementarias y que tienen sus propios rendimientos: como *causa*, es decir, considerando al sujeto como dimensión subyacente a los factores que mantienen, reproducen y muy eventualmente superan su situación de pobreza, y como *efecto*, es decir entendiendo al sujeto como individualidades cognoscentes que reciben y elaboran información sobre su situación a través de percepciones y opiniones.

La variación en la consideración del sujeto puede estar dada por los fines políticos con que es interrogada la dimensión subjetiva. En el primer caso, el interés se centra en mejorar la inclusión al bienestar de sectores de la población, por tanto la pregunta por el sujeto recae

en cuáles son sus niveles comparativos de satisfacción y felicidad o bienestar subjetivo (Diener, 2000; García, 2002; PNUD, 2012, Clark y Oswald, 1996), para iluminar la forma en que estas cualidades individuales y singulares subyacen a su situación objetiva, agravándola o aminorándola. Se encuentran también entre estos estudios aquellos que puntualizan la desesperanza, la depresión o la amargura, entre muchos otros, como expresiones subjetivas que disminuyen la movilización de recursos y las capacidades necesarias para combatir la trampa de la pobreza (Raczynski, Serrano y Valle, 2002).

En el segundo caso, lo subjetivo es atendible cuando interesa resituir el bien común. Aquí, se le pregunta al sujeto por sus evaluaciones sobre el acceso a los bienes, sus niveles de privación, las percepciones resultantes de su relación con la estructura social y económica (cómo percibe su situación, qué define por pobreza o no pobreza), buscando encontrar definiciones más completas para aclarar quién es pobre y quién no lo es (Fundación Superación de la Pobreza, 2010).

Más que complementariedades, las perspectivas de estudio manifiestan distintas ideologías del sujeto, en tanto subentienden una forma particular de ser y estar en pobreza, de percibirse a sí mismo y a su relación con la estructura social. Las implicancias políticas son claras: al considerar al sujeto como dimensión explicativa y parte de los factores de la pobreza, las políticas enriquecerán sus conocimientos para reparar mejor las características psicológicas inhabilitantes para un mayor bienestar; mientras que considerar al sujeto como efecto y “perceptor” de su situación objetiva de pobreza ayuda a definir mejor la población a la cual focalizar instrumentos programáticos de superación.

Un tercer camino puede generar conocimientos que permitan modificar las modalidades de intervención para generar relaciones entre política y sujeto (personas, familias o comunidades) que amplíen los márgenes de acción y proyecten las restringidas libertades de transformación hacia una vida más digna. Ello implica estudiar la subjetividad como una dimensión de la pobreza en tanto racionalidad emergente en la interacción con las crisis constantes que habitan la experiencia de lo social. En otras palabras, importa conocer las distintas significaciones y sentidos de las acciones que emprenden los sujetos ante las crisis, a través de las cuales sostienen su posición vital.

Las subjetividades en pobreza se constituyen en emergencia, en ambos sentidos, puesto que emergen construcciones de sí mismo de modo contingente a las crisis y puesto que surgen en situaciones de emergencia, cuando las distintas crisis sacuden el orden de las cosas (principalmente el proyecto de vida y la posición en la estructura social). Ello implica que la relación entre tipos de crisis, riesgos y

subjetividad es un núcleo insoslayable de explorar para comprender “cómo se llega a ser pobre” en lugar de quién lo es. Dicha relación está atravesada por la acción del sujeto y las significaciones que la sustentan. Ello permite comprender por qué las personas hacen cosas inesperadas para la política pública (salir a marchas, bloquear caminos), cómo construyen nuevos escenarios (toma de terrenos y viviendas), o cómo no aprovechan las oportunidades entregadas por el Estado y el mercado (no “rebajarse” a buscar beneficios públicos, o no aceptar un trabajo aún cuando se está desempleado).

La acción subjetiva y sus márgenes efectivos de control se proponen aquí como un campo de estudio indispensable en los nuevos contextos de riesgo, pues dan cuenta de las priorizaciones fácticas que colocan a cada una de las dimensiones ya estudiadas de la pobreza en un orden variable y ponderado de impacto, al ser articulados subjetivamente según la crisis que se vive y los riesgos que se pretende enfrentar.

En síntesis, las dimensiones de la pobreza no coinciden sólo con los ámbitos en que se manifiestan las carencias y las dificultades de acceso, sino que también integra los ámbitos en que la pobreza se mueve, los espacios en que el sujeto actúa, saliendo o entrando, gracias a la construcción de sí mismo como sujeto. El correlato subjetivo de la pobreza es tanto lo que sufre y padece el sujeto con una crisis, como la elaboración de autopercepción, identidad, acción social que toma lugar en un proceso de individuación de la desprotección social en vivencias de incertidumbre e inseguridad.

Para conocer la cualidad de estos “movimientos” son necesarias investigaciones cualitativas que permitan comprender la subjetividad frente a la vulnerabilidad, las arquitecturas de riesgo construidas y las crisis vivenciadas; una subjetividad que no remita sólo al padecimiento psicológico o a la percepción cognoscitiva, sino a los significados por los cuales se prefiere una oportunidad por sobre otra, en el proceso dinámico de ser y permanecer en un mundo que ya no es previsible.

Las proyecciones del análisis de una dimensión subjetiva deberían orientarse a comprender cómo las crisis (políticas, medioambientales y económicas) ponen en riesgo los estilos de vida familiares; a complementar los conocimientos sobre la desigualdad entre las clases sociales, con la comprensión de los ejes simbólicos en torno a los que se construyen desintegraciones sociales; a delatar las deficiencias de las instituciones políticas, según las desprotecciones que son culturalmente más sensibles a comportamientos sociales de resistencia. Una perspectiva como ésta nos muestra nuevos delineamientos de espacios de exclusión, de poder, de participación, de desarrollo, calidad y prácticas de bienestar, que no pueden ser obviadas al estudiar multidimensionalmente la pobreza.

SUBJETIVIDADES EN EMERGENCIA EN SITUACIONES DE CRISIS. EL CAMPO DE ACCIÓN POSIBLE Y POSIBILITADO

Las familias que se han encontrado en situación de pobreza monetaria y que son vulnerables a volver a caer dentro del sector de la población denominado como “pobre”, se perciben, se relacionan y orientan sus acciones según racionalidades emergentes en los momentos de crisis, que buscan hacer frente a los riesgos priorizados de manera implícita y cotidiana. Así lo han mostrado estudios recientes realizados en Chile (Pérez, Agurto y Arteaga, 2012; Arteaga & Pérez, 2012; Arteaga, Pérez, Ugarte e Iñigo, 2011; Pérez y Arteaga, 2011; Iñigo y Ugarte, 2011; Pérez, Ruiz y Arteaga, 2009; Ugarte e Iñigo, 2010, Arteaga, Pérez, Ugarte e Iñigo, 2010) que permiten conocer, desde los propios sujetos, la naturaleza de los sentidos que orientan las acciones de enfrentamiento a la pobreza y, con ello, tanto los recursos y oportunidades que son considerados como aquellos que son desaprovechados o invisibilizados.

Dichos estudios ponen énfasis en la subjetividad como una dimensión subyacente y articuladora de las otras dimensiones de la calidad de vida y que, no obstante, se muestra muchas veces impredecible en su actuar. El sustento de esta forma de comprender al sujeto se encuentra en la particular manera en que los riesgos habitan la vida de las personas cercanas a la situación de pobreza, puesto que —como se insinuó anteriormente— el carácter crónico, multidimensional, dinámico e inesperado de las crisis que golpean la vida del hombre y la mujer vulnerable, delimitan un campo estrecho de posibilidades de acción y control sobre la propia vida, definiendo también los ámbitos problemáticos de las otras dimensiones de ésta.

En situaciones de pobreza y vulnerabilidad, las crisis se ubican en distintas dimensiones de la calidad de vida de manera superpuesta. El bienestar se puede ver disminuido simultáneamente en el ámbito laboral (pérdida del trabajo, precarización o inestabilidad), de la salud (enfermedad propia o muerte de un familiar), de la familia (cambio en la estructura por nacimiento de un/a hijo/a o allegamiento de parientes), de la educación (ingreso a educación privada), de la vivienda (pérdida o daño por catástrofes naturales), de los servicios básicos (pérdida de recursos naturales por crisis socioambientales) y del hábitat (desplazamientos forzados por desastres sociales³), entre otros, y todos ellos con efectos en los ingresos económicos.

3 Según Vargas (2002), Latinoamérica y el Caribe conforma una de las regiones del mundo más afectada por desastres naturales, cobrando más vidas que los conflictos armados. Además, se observa un incremento en la frecuencia de desastres que afectan más fuertemente a las comunidades con menor grado de desarrollo (Cardona, 2003; Dettmer, 2002; Muñoz, 2010).

Así, la manera en que se enfrenta una crisis puede determinar la situación de privación o carencia que se pueda tener en cualquiera de los ámbitos de bienestar, pues su interrelación y complejidad hacen que la pobreza eventualmente observada en uno, dos o tres de estos ámbitos, sea resultado de la acción que las personas y familias despliegan activamente sobre ellas en función de aquel otro ámbito de la vida que se busca proteger. En otras palabras, lo que aquí se plantea es que la pobreza latinoamericana actual incluye realidades de personas que, por ejemplo, tienen un empleo estable, con un salario cercano a los 200 dólares y que aún teniendo vivienda propia (a través de endeudamiento o beneficio social), los bienes y servicios a los que acceden no desarrollan las capacidades que consideran más importantes; pues, por ejemplo, se privan de participar en actividades de recreación o formación cultural por invertir en cursos de capacitación en competencias que, además, escoge más bien el mercado, pues son las que prometen mejores ingresos futuros, pero que no corresponden a la formación que elegirían tener. Más aún, como resultado se afecta la salud (física y mental), se alteran los tiempos y dinámicas familiares y no se desarrolla la propia vocación. En síntesis, se expresa una pobreza que, más que ser una “sumatoria” de problemas, es un circuito de accesos inadecuados que afecta el sistema de calidad de vida en su globalidad.

La línea de investigación⁴ que aquí se expone ha observado que la subjetividad que sustenta las acciones dista mucho del análisis que se realiza para predecir preferencias o satisfacciones en situaciones de pobreza. Allí es donde se espera que las expectativas respondan a

4 La línea de investigación integra los estudios: Proyecto Fondecyt Iniciación N° 11.090.364, *Mediaciones subjetivas en tácticas de enfrentamiento del riesgo, de miembros no jefes de hogar, pertenecientes a familias vulnerables urbanas de la región Metropolitana*; Estudios del Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales (CIVDES) de la Universidad de Chile, NS 100.022: *Dimensiones subjetivas de la vulnerabilidad social producto de la erupción volcánica de Chaitén*; financiados por Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile; Proyecto Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo para las Ciencias Sociales, Universidad de Chile, *Tácticas y mediaciones subjetivas: enfrentamiento de situaciones de riesgo socioeconómico en familias urbanas vulnerables de los quintiles II y III. Una aproximación desde el discurso de los/as Jefes/as de familia*; Proyecto de Investigación Domeyko: *Tácticas de enfrentamiento de situaciones de riesgo socioeconómico en familias urbanas vulnerables de los quintiles II*; Proyecto Internacional *Impactos cognitivos y afectivos en niños y niñas con experiencias de terremoto y tsunami del 27F*, co-investigada por Università Cattolica del Sacro Cuore-Italia y CIVDES. Las investigaciones se basan, fundamentalmente, en la realización de entrevistas en profundidad a jefes de hogar y parientes, de familias de quintiles II y III (ligeramente por sobre la línea de la pobreza) de distintas zonas de la Región Metropolitana.

las posibilidades objetivas o que las aspiraciones se condigan con un adecuado aprovechamiento de oportunidades, el sujeto en emergencia se vuelve impredecible y hasta contradictorio, planteando grandes interrogantes sobre todo a la política social.

Pareciera así que se pone en juego una racionalidad distinta a la de otras clases sociales, que articula las experiencias de vulnerabilidad en un ordenamiento extrañamente estructurado de los distintos ámbitos de privación (Pérez, Ruiz y Arteaga, 2009). No obstante, existe una prioridad y una estructura que organiza las acciones de control y poder sobre la propia vida, sobre la estructura social a la que se pertenece o se quiere pertenecer y sobre las relaciones sociales que se establecen y se quieren establecer.

Las acciones y prácticas de enfrentamiento a las situaciones de pobreza son dinámicas y de alta complejidad puesto que se sustentan en los significados y las evaluaciones de los sujetos (Arteaga y Pérez, 2012). Las principales acciones observadas por los estudios aquí citados aparecen como prácticas arraigadas, cotidianas, con objetivos a corto plazo, de bajo nivel de planificación y racionalidades distintas a las del "costo/beneficio". El sujeto que emerge en las situaciones de pobreza y vulnerabilidad realiza menos acciones estratégicas (que evalúan alternativas y dirigen acciones a objetivos de mediano y largo plazo, a partir de cálculos de conveniencia) y muchas más tácticas, es decir, acciones furtivas, espontáneas y cotidianas que expresan racionalidades muchas veces implícitas (De Certau, 1996). El estudio de tácticas y estrategias en familias con situaciones de enfrentamiento a la pobreza muestra que los distintos cursos de acción desplegados por las familias responden a diversas orientaciones, que no necesariamente responden a una lógica secuencial e incluso en algunos casos aparentan ser contradictorias. En otras palabras, las personas toman decisiones sin hacer uso de todos los recursos y oportunidades que podrían aprovechar ni ordenan sus acciones causalmente; más bien conducen un entramado de acciones que se basan en distintos principios y lógicas, generando incluso nuevas tensiones y conflictos (Arteaga, Pérez, Ugarte e Iñigo, 2011; Pérez, Agurto y Arteaga, 2012; Pérez y Arteaga, 2011; Iñigo y Ugarte, 2011).

En el fundamento de las acciones de enfrentamiento se encuentra precisamente la dimensión subjetiva que interesa aquí analizar y que se traduce en significaciones, afectos, sentidos asociados a los recursos (familiares, personales, materiales) y a las estructuras de oportunidades (ofrecidas por el mercado, el Estado y la sociedad). Los procesos de significación son el campo de construcción del sujeto, y principalmente son las arquitecturas del riesgo las que permiten comprender la propia vida, sus proyectos y trayectorias.

En consecuencia, esta línea de investigación ha propuesto como clave de análisis las “mediaciones subjetivas”, entendidas como “la red de significados construidos en la experiencia, a nivel simbólico y relacional, en función de las cuales se movilizan ciertos recursos, se distinguen ciertas estructuras de oportunidades, se establecen relaciones sociales y se elaboran tácticas o estrategias en situaciones de vulnerabilidad” (Pérez, Ruiz y Arteaga, 2009).

Esta subjetividad habla de un “margen de acción” que no coincide plenamente con la libertad que Sen planteara respecto a la realización de las capacidades (Sen, 1982), ya que —en situaciones de pobreza— no se escoge libremente entre alternativas de vivir la vida que se quiere vivir. Las personas y familias en y con pobreza se las arreglan tácticamente para subjetivarse, diferenciarse, resistir o adecuarse dentro del sistema y no siempre desarrollan las capacidades que se esperan en un sujeto ideal y ahistórico. Las dimensiones de la calidad de vida son reevaluadas y reorganizadas cuando hay una crisis, se rearticulan, se contraponen, unas se protegen mientras las otras se atacan, en síntesis, se re-priorizan.

Ello resulta en distintas trayectorias de vulnerabilidad y pobreza, producto de una estrecha relación entre las acciones y la significación que las personas y familias hacen de lo que —a veces tácitamente— definen como crítico. Los resultados de los mencionados estudios indican que, cuando la crisis es relacionada al ambiente natural (catástrofes con incidencia en la interrupción de los proyectos de vida familiar, como pérdida de la vivienda, del empleo o desplazamientos) las trayectorias intentan principalmente volver a un estado previo, mientras que en las crisis socioeconómicas se batalla por el presente e incluso se intentan cambiar las condiciones futuras. Esto por la razón evidente que entrega la situación de vulnerabilidad económica: el estado previo a una crisis suele muchas veces ser peor que aquel que rige cuando ocurre la nueva crisis.

Un hallazgo importante en este sentido es que —en familias vulnerables urbanas de Chile— la desprotección social y la superposición de crisis tienen como consecuencia la individuación del riesgo (Arteaga y Pérez, 2012), es decir, la transferencia de responsabilidad del manejo del riesgo a las personas individuales que asumen, muchas veces de manera acrítica, la condición de fragilidad en la que se encuentran. La asumen en sus prácticas cotidianas: se vive permanentemente en riesgo (de perder el trabajo, de caer enfermo, de ver inundado su hogar), se planifica integrando el riesgo y se actúa en relación al riesgo de manera cotidiana, distinguiendo aquellos que vale la pena evitar de aquellos que es preferible asumir.

Estos hallazgos se han hecho más evidentes en la emergencia de nuevas pobrezas ante desastres siconaturales⁵, demostrando que las emociones de miedo e incertidumbre son, en estos casos, fuertemente organizadas por procesos de categorización social, en cuyo desarrollo surgen identidades sociales que sustentan la superación del evento crítico (Pérez, Castro y Molina, s/a). Una diferencia importante respecto al primer tipo de crisis radica en las significaciones de riesgo: en crisis directamente relacionadas con eventos de quiebre socioeconómico las acciones buscan evitar cualquier amenaza que ponga en riesgo la estructura familiar con su distribución de roles, la posición y estatus social y la definición que elaboran de sí mismos a nivel cultural. En las experiencias de desastres siconaturales, en cambio, el riesgo es significado en el habitar y en la continuidad de las prácticas cotidianas, con un gran componente de la identidad territorial (Jiménez, 2012; Pérez, Castro y Molina, s/a).

Comparando entre los distintos estudios de esta línea de investigación, aparece un elemento importante que define si hay descenso o no a la pobreza, y se refiere al tipo de crisis a la que se enfrentan personas, familias y comunidades. La pobreza es distinta si resulta de una crisis individual, colectiva o ambiental. Los sujetos articulan de distintas maneras las prioridades, realizan acciones que se asumen riesgosas (y que pueden provocar mayor vulnerabilidad) y despliegan tácticas que protegen aquello que, a juicio de las personas, jamás se pondría en riesgo (en ocasiones provocando también otras vulnerabilidades). La crisis parece ser en sí misma una dimensión de la pobreza. Ser pobre a causa de la pérdida del trabajo origina una trayectoria distinta de superaciones o agravamientos de la pobreza a cuando se es pobre por la pérdida de la vivienda producto de un desastre de origen natural. En los distintos casos se movilizan diversos recursos, se interpela al Estado de manera distinta y se activan relaciones sociales diferentes, lo que no siempre resulta en superaciones económicas, movilizaciones ascendentes o cumplimiento de aspiraciones de calidad de vida a más largo plazo.

Para todos los tipos de crisis, sin embargo, lo que media la relación del sujeto con la estructura social y de oportunidades son las significaciones del riesgo, los afectos, los sentidos con los que se movilizan activos y se aprovechan ciertas oportunidades y las categorizaciones sociales desde donde las personas se definen a sí mismas y a sus familias.

5 Se enfatiza el carácter siconatural de los desastres en tanto se consideran como resultado de procesos sociales e históricos (Lavell, 1993; Maskrey, 1993), puesto que el impacto y los daños están definidos en gran parte por características políticas, de organizaciones sociales, institucionales y culturales, entre otras.

Estas mediaciones subjetivas muestran distintas configuraciones también subjetivas, o “modos de hacer” característicos; distintos articulados de sentidos, afectos, categorizaciones y significados que sustentan tácticas y estrategias frente a la pobreza, a través de la movilización de determinados recursos y el aprovechamiento de determinadas oportunidades. Pareciera ser, hasta ahora, que las significaciones del riesgo delimitan un campo (im)posible de acciones, traducándose en determinados sentidos de acción. Los sentidos, en tanto mediación subjetiva, constituyen principios que orientan el accionar de los sujetos en situaciones de crisis, muchas veces de manera implícita y tácita en el momento mismo del emprendimiento de las acciones, pero que posteriormente dan coherencia e interpretación a lo realizado. Si bien los estudios han llevado a conocer sentidos asociados a acciones y tácticas específicas, ha sido posible observar también devenires históricos, familiares y culturales arraigados en la experiencia, que finalmente hacen que personas y familias, frente a una situación crítica, se orienten a ciertas acciones, negándose absolutamente a otras posibilidades que pueden ser, en relación a la situación objetiva de bienestar, incluso más convenientes.

Una de estas configuraciones o “modos de hacer”, por ejemplo, muestra que las acciones de ajustes económicos, restricción y endeudamiento se sustentan en un sentido de “inevitabilidad” de los sucesos que se experimentan (ver Fig. 1). Así, en la configuración denominada como “Tácticas de Resignación”, el riesgo más necesario de evitar es la pérdida de la identidad social. Cuando ésta se ve dañada, los sentimientos de inseguridad, impotencia y frustración limitan el campo de lo posible a lo que simplemente se es capaz de sobrellevar. En estos casos, la categorización que se hace de sí mismo y la familia está basada en el símbolo de la supervivencia. Actúan en tanto se definen como sobrevivientes de su propia vida.

En cambio, cuando las personas y familias significan el riesgo mayor en el atentado al estilo de vida propio o familiar, suelen centrar sus acciones en el mantenimiento de prácticas sociales y de consumo, incluyendo arriesgadas prácticas de endeudamiento por cifras abultadas y costos sucesivos (ver Fig. 2). El sentido que da coherencia a dichas prácticas —que resultan muchas veces en mayor vulnerabilidad— se ancla en la invisibilización de la crisis y evitando el estigma. Es decir, existen subjetividades que ante un evento crítico, principalmente de origen socioeconómico, temen el daño mayor de ser descubiertos y categorizados por el resto de la sociedad (incluso la propia familia), poniéndose así en diversos riesgos que vulnerabilizan otras dimensiones de la calidad de vida, principalmente la salud. Dicha subjetividad se percibe a sí misma en contraposición al sujeto definido

por la política pública, es decir que actúan en función de no ser sujeto de los instrumentos y beneficios sociales, pues no se consideran parte del grupo social al que éstas van dirigidas, aún cuando se encuentren en las mismas condiciones. Así, las denominadas “Tácticas del Ocultamiento” son pobladas por emociones de orgullo y vergüenza en la vida cotidiana de las familias.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia.

A su vez, cuando las tácticas de solidaridad incluyen acciones de intercambio y redes sociales, movilizando recursos comunitarios y aprovechando las oportunidades de los beneficios estatales, los sentidos de las acciones son la reciprocidad y el apoyo (ver Fig. 3). Ambos principios son valorados con afectos de bondad y unión en la experiencia de enfrentamiento, definiéndose a sí mismos como familias o comunidades capaces de superar la crisis en tanto permanezcan unidas. La significación del riesgo, en estos casos, se construye en torno a la dinámica familiar, orientando explícita e implícitamente las acciones hacia todo lo que no dañe, cambie o impacte en la forma de ser familia que se ha tenido hasta el momento.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia.

Estas configuraciones de mediaciones subjetivas que articulan las acciones, sean estrategias o tácticas de enfrentamiento a las crisis, son sólo tres ejemplos de cómo la dimensión subjetiva organiza activamente las dimensiones de la calidad de vida, según la arquitectura implícita del riesgo o de la significación de aquello que es significado como más riesgoso.

Esta dinámica de la interrelación entre las dimensiones de la pobreza resulta fuertemente anclada en la experiencia de vida, en las prácticas cotidianas y en los tipos de crisis que se enfrentan. Una relación ciertamente compleja que explicaría la distancia que existe entre lo que se define y mide como pobreza y lo que las personas describen y evalúan de sí mismas y su propia situación. Más aún, explicaría en parte las incidencias entre las dimensiones de la calidad de vida, al reconocer en la acción del sujeto el espacio por excelencia en donde éste ejerce la libertad esperada por los enfoques desarrollistas para la superación de la pobreza.

En este sentido, es necesario avanzar hacia una mejor comprensión de los márgenes de acción posibilitados tanto por el sujeto como por la estructura de oportunidades en situaciones de vulnerabilidad. La línea de investigación que expone este artículo estudia las mediaciones subjetivas y las acciones de los sujetos a través —como ya se señalara— de investigaciones cualitativas y de análisis profundo en familias que han enfrentado crisis socioeconómicas y socioambientales y que, a causa de ellas, se han encontrado en situación de pobreza al menos una vez. Los resultados indican que el control sobre las alternativas de vida que se quieren desarrollar, al encontrarse frente a cualquier tipo de crisis, se ve restringido no sólo por las carencias de bienes y servicios, la falta de recursos o la insuficiencia de oportunidades sino por ejes simbólicos que validan o invalidan tales oportunidades o alternativas de acción como posibles y que son finalmente realizadas u omitidas, ya sea de modo planificado o no planificado (Pérez, Arteaga y Agurto, 2012).

Profundizando estos hallazgos, es posible analizar aquí los ejes simbólicos que limitan los campos de acción, entendiendo por éstos aquellos referentes tácitos frente a los cuales las personas, familias y comunidades toman una posición o simplemente se ubican a la hora de decidir en qué ámbitos de la calidad de vida incidir. Cada curso de acción estudiado tiene una relación con tres referentes: la posición social, las relaciones sociales y las relaciones familiares.

En el eje de la posición social, los sujetos establecen una relación con la estructura social ya sea manteniendo, cambiando o evitando un lugar en ella. Pareciera no haber opción para los sujetos que supere estas posibilidades, pues para seguir siendo sujeto se debe estar en

alguna posición, y las crisis ponen en tensión precisamente el lugar deseado para sí mismo. Así, las tácticas y estrategias movilizan recursos y aprovechan oportunidades que buscan, en algunos casos una movilidad ascendente, en otros la mantención del nivel de bienestar y, en no pocas ocasiones, simplemente no caer a la categoría de pobres.

A su vez, las modalidades de acción se inscriben en el tipo de relaciones sociales que se desean establecer, desde acciones que pretenden poner entre paréntesis las relaciones con otros grupos sociales, incluyendo la familia extendida y que por tanto se orientan a pasar desapercibidos, hacer poco visible su situación y a sí mismos, hasta acciones colectivas, orientadas a la asociatividad y que se fundamentan en la construcción de una identidad social compartida. En el primer caso se han observado con mucha fuerza identidades que se niegan a ser consideradas sujetos de políticas públicas o a ser estigmatizadas como pobres o vulnerables, identificándose con sentidos y valores que destacan la meritocracia y el esfuerzo individual. Las segundas son identidades con mayor resistencia, en donde los miembros de las familias se consideran actores y/o sujetos de derechos, poseyendo además una confianza recíproca en los otros que consideran iguales.

Al mismo tiempo que los sujetos se ubican en una posición social y establecen cierto tipo de relaciones sociales, los sujetos que enfrentan la pobreza no pueden si no establecer algún tipo de relación entre los miembros de la familia. Esta última aparece como un referente simbólico gravitante en la articulación de las acciones en todos los tipos de crisis y tácticas o estrategias estudiadas: lo que se hace para enfrentar la crisis se hace en tanto la familia que se quiere (man)tener. Así, existen acciones que invisibilizan algunas oportunidades (como el trabajo femenino, por ejemplo) con tal de mantener y fortalecer los roles que históricamente han dado subsistencia al sistema familiar. Como alternativa se pueden profundizar las acciones individuales o reconformar redes internas de apoyo y contención.

En síntesis, la libertad y el control sobre la vida personal y familiar se juega, cuando se es vulnerable a caer en la pobreza, en encontrar una posición social que establezca ciertas relaciones sociales en función de algún tipo de relaciones familiares. En función de estas alternativas el sujeto actúa, con mayor o menor nivel de planificación, cotidianamente y a largo plazo, de manera implícita y explícita, para enfrentar la pobreza. Es así como algunas familias sólo logran visualizar uno o dos caminos para enfrentar la crisis, lo que responde a lo que las estructuras de oportunidades —principalmente el mercado— les ofrece y a lo que ellos como familia han venido haciendo en su historia. Estas acciones son consideradas como pasivas o de resignación; contrariamente a ello se constatan acciones caracterizadas como de

redefinición ya que se constituyen por alternativas poco convencionales para el sistema social y familiar, siendo respuestas creativas y que optimizan los escasos recursos y alternativas existentes, creando sus propias oportunidades. Finalmente, en un punto intermedio se encuentran las acciones de adaptación que reflejan un esfuerzo por resistir los embates de la inestabilidad del sistema.

Todas estas configuraciones son posibilitadas a partir de las subjetividades que se construyen en los nuevos escenarios que ofrecen las crisis sociales. La dimensión subjetiva muestra así un valor importante en el curso de las carencias que finalmente tendrán las demás dimensiones de la calidad de vida, así como en las trayectorias y dinámicas que resulten (o no) en mejores condiciones de vida, realización de las capacidades y, finalmente, la deseada dignidad humana.

REFLEXIONES FINALES

La dimensión subjetiva resulta indispensable a la hora de comprender la dinámica de la pobreza y demuestra incidir fuertemente en el estado de las demás dimensiones de la calidad de vida.

Una clave de análisis importante resultan ser las mediaciones subjetivas, es decir, las manifestaciones del sujeto que orientan su acción y median la relación entre sus recursos y la estructura social de oportunidades. Los análisis realizados sugieren que tales expresiones de subjetividad se construyen histórica y culturalmente y emergen cotidianamente en situaciones de emergencia o crisis social, manifestándose a nivel cognitivo (percepciones de sí mismo, de la situación, de los demás), afectivo (emociones y sentimientos) y psicosocial (relaciones con los demás, con el mercado y con el Estado), configurando acciones a veces incluso contradictorias.

En los casos de pobreza urbana y de crisis socioeconómica, las familias se orientan a generar recursos monetarios y a la vez realizan acciones contraproducentes a la restricción de consumo o al mayor ingreso. Se han descrito aquí tres ejemplos de principios de la acción y de mediaciones subjetivas distintas: las orientaciones a adaptarse o “sobrevivir” ante la nueva situación de vida; la priorización por mantener el estilo de vida, con sus hábitos de consumo como espacio de identificación previo al quiebre y la concentración en respuestas colectivas de beneficio común que buscan reciprocidad en la ayuda brindada. Este tipo de análisis de la línea de investigación que describe este artículo se propone como abordaje a considerar en el estudio de la multidimensionalidad de la pobreza.

Como síntesis, vale destacar algunas ideas centrales: el sujeto no es sólo el “lugar donde ocurre la pobreza”, así como lo subjetivo no es sólo el velo que oculta las condiciones objetivas. La subjetividad

en situaciones de enfrentamiento de la pobreza es el campo en donde activos y oportunidades son visualizados, validados y relacionados de manera tal que el sujeto, individual o familiar, pueda seguir siendo tal. En situaciones de crisis socioambientales y socioeconómicas, la necesidad de no ser pobre es precedida por la necesidad de *ser*, por lo cual los sujetos posibilitan un campo de acción dentro de los ya estrechos campos posibles, priorizando aquel que permite desplegar el desarrollo humano que es considerado indispensable para subsistir.

El riesgo de la pobreza no es objetivo ni único, sino que se multiplica y superpone en la experiencia social de los sujetos, determinando en gran parte el sentido de las acciones que se despliegan para hacer frente a las crisis. La significación del riesgo y la arquitectura que de él se haga, por tanto, son aspectos fundamentales para comprender qué distancia a las personas de las conductas para ellos esperadas desde la política pública y los programas sociales.

Es importante entonces puntualizar que las acciones de los sujetos no se orientan necesariamente a superar la pobreza, sino más bien a protegerse de un sistema de riesgos subjetivamente organizados. Además, estas acciones pueden ser tácticas o estratégicas, según sea su nivel de planificación y alcance. El manejo de la situación se resuelve, en la mayoría de los casos, de manera urgente o en declarada emergencia, por lo que se actualizan repertorios de enfrentamiento basados en muchos principios generales y en pocos cálculos de conveniencia. Se hace lo que se considera que se debe hacer, lo que se supone normal, lo que se considera justo, lo que se juzga necesario o lo que simplemente es obvio y ello puede resultar o no en lo más conveniente desde un juicio estructural. Más que controlar la situación, el sujeto vulnerable ensaya controlar primero su propia vida.

Las acciones no son libres en vulnerabilidad. La libertad y el control sobre distintas alternativas se ven restringidos a las alternativas vivenciadas como válidas por las personas, familias y comunidades. Los límites de ese margen de acción son las relaciones que sostienen al sujeto en el ámbito familiar, comunitario y social.

Concluyendo, el problema de la pobreza es un problema estructural que a la vez se sitúa en el campo de la subjetividad. La existencia de la pobreza es un problema de la sociedad que vulnerabiliza activamente a los sujetos y, a la vez, es un problema de los sujetos cuando actúan en y frente a ella, individualizando los riesgos y desenvolviendo principalmente aquellas capacidades que permiten algún grado de control sobre la posición social, las relaciones sociales y la dinámica familiar. Al menos es el caso de una sociedad de acelerado crecimiento y profunda desigualdad, con injusticias ambientales, desprotección estatal y frecuentes exposiciones a catástrofes naturales,

donde el problema de la pobreza no parece ser exclusivo al ámbito del “tener” sino del “ser”. La subjetividad privada de poder y libertad en situaciones estructurales de pobreza logra ejercer el control en su vida cotidiana cuando el acceso a los bienes y servicios le permiten no ser pobres. Ello describe a su vez la paradoja de la multidimensionalidad: hay dimensiones del tener que empobrecen. El sujeto actual no sólo es pobre sino que llega a serlo, es más, el que no lo ha sido sabe hoy que puede convertirse en pobre. Luego, sus acciones se orientan no a cualquier oportunidad sino a las que no generan vivencias de verse convertido en pobre.

¿Entonces cuál es el conocimiento que se necesita para generar estrategias de apoyo en la disminución y erradicación de la pobreza en nuestras peculiares sociedades actuales? Ciertamente que conocer y medir las dimensiones que mejor reflejan el estado actual de deprivaciones no son suficientes y deben ser complementadas con estudios de orden cualitativo para comprender las dimensiones que más inciden en que las personas, familias y comunidades lleguen a ser pobres. En otras palabras, comprender la subjetividad en emergencia en las nuevas formas de pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor 2006 “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista CEPAL* N° 88, Santiago de Chile.
- Altimir, O. 1979 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile.
- Alkire, Sabine y Foster, James 2007 *Counting and multidimensional poverty measurement*, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Working Paper N° 7.
- Arteaga, C. 2007 “Pobreza y estrategias familiares: Debates y Reflexiones”, *Revista MAD*, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.
- Arteaga, C.; Pérez, S. 2012 “Experiencias de vulnerabilidad, de las estrategias a las tácticas subjetivas”, *Revista Universium* N° 26, Vol 2, pp. 67-81.
- Arteaga, C.; Pérez, S.; Ugarte, A. M.; Iñigo, I. 2010 “Tácticas y Mediaciones subjetivas en familias vulnerables urbanas”, Documento de Trabajo, Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales, CIVDES, Santiago de Chile.
- Arteaga, C.; Pérez, S.; Ugarte, A.M.; Iñigo, I. 2011 “Mediaciones Subjetivas en Tácticas de Enfrentamiento del Riesgo de Miembros

- no Jefes de Hogar, pertenecientes a Familias Vulnerables Urbanas de la Región Metropolitana”. Informe Final Proyecto FONDECYT N°11090364, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- Atkinson, A. B. 2003 *Multidimensional Deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches*, Journal of Economic Inequality, 1, 51.
- Beccaria, Luis A.; Julio Boltvinik; Juan Carlos Feres; Óscar Fresneda; Arturo León y Amartya Sen 1992 América Latina: *El reto de la Pobreza, Características, evolución y perspectivas*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (Bogotá: PNUD).
- Busso, G. 2001 Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Documento presentado en el Seminario Internacional, “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio), inédito.
- Cardona, O. 2003 La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. “Una Crítica y una Revisión Necesaria para la Gestión”. *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*. Disponible en http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/rmhcvr/rmhcvr_may-08-2003.pdf.
- Castel, R. 2009 *La metamorfosis de la cuestión social* (Buenos Aires: Paidós).
- CEPAL 2002 “Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas, División de Población de la CEPAL” - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- Clark, A. y Oswald, A. 1996 Satisfaction and comparison income, *Journal of Public Economics*, 61: 359-381.
- CONEVAL 2009 *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* <www.coneval.gob.mx>.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza 1994 “El mundo de los pobres”, Documento para la Reflexión, Santiago de Chile.
- Contreras, D.; Cooper, R.; Herman, J. y Neilson, C. 2004 Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- De Certeau, M. 1996 *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer* (Universidad Iberoamericana: México).
- Diener, E. 2000 Subjective Well-Being. The Science of Happiness and a Proposal for a National Index. *American Psychologist*, 55 (1): 34-43.

- Dubet, F. 1994 *Sociologie de l'expérience* (París: Éditions du Seuil).
- Dubet, F.; Martuccelli, D. 1999 *En qué sociedad vivimos* (Buenos Aires, Losada).
- Easterlin, Richard A. 1974 Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence.' In Paul A. David and Melvin W. Reder (eds.) *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz* (New York/ London: Academic Press).
- Filgueira, C. 2001 "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social, aproximaciones conceptuales recientes". Documento preparado para seminario internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América latina y el Caribe". Santiago de Chile, 20-21 de junio.
- Fundación Superación de la Pobreza 2010 *Voces de la pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*, en <http://www.superacionpobreza.cl/descargaarchivo/libro_voces_final.pdf>.
- Holzmann, R.; Jorgensen, S. 2003 Manejo Social del riesgo: un nuevo marco para la protección social y más allá. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, Universidad de Antioquia, Colombia. Vol. 21, (1) 73-106.
- Íñigo, I. y Ugarte, A. M. 2011 "Trayectorias de vulnerabilidad: Subjetividad y significaciones sociales en tácticas de enfrentamiento de crisis socioeconómicas en familias de la Región Metropolitana", Documento de trabajo Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales, CIVDES, Santiago de Chile.
- Jiménez, Á. 2012 "Los Puntos Cardinales de Chaitén. A propósito de la representación social del territorio, Documento de Trabajo Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales", CIVDES en <<http://civdes.uchile.cl/wp-content/uploads/2012/05/A.-Jimenez-Los-puntos-cardinales-de-Chait%C3%A9n.pdf>>.
- Kaztman, R. 2003 *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza* (Santiago de Chile: CEPAL, ECLAC).
- Kaztman, R. y Wormald, G. 2002 *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina* (Ceбра: Montevideo).
- Kaztman, R. y Filgueira, C. 1999 Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Documento

- elaborado por la Oficina de CEPAL en Montevideo en el marco del Proyecto URU/97/017 "Apoyo a la implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social".
- Larrañaga, O. 2001 "Distribución de Ingresos en Chile: 1958-2001 (178)", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Lavell, T. 1993 "Ciencias Sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso", *Eure*, 19 (58), 73-84.
- Lechner, N. 2007 "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social". En *Obras Escogidas*, Vol. 2 (Santiago de Chile: LOM).
- Lechner, N. 1995 *Los patios interiores de la democracia* (México: FCE).
- Le Foulon, C. y Beyer, H. 2002 "Un recorrido por las desigualdades salariales en Chile", *Estudios Públicos*, Vol. 85 (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos-CEP).
- Maskrey, A. (comp.) 1993 "Los Desastres no son Naturales", Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina en <www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>.
- Max Neef, M. 1986 "Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro", CEPAUR/Fundación Dag. Hammarskjold SJ, Development Dialogue, número especial.
- McEntire, D. 2010 "Addressing vulnerability through an integrated approach". *Journal of Disaster Resilience in the Built Environment* Vol. 1, No. 1 pp. 50-64. Emerald Group Publishing Limited.
- MIDEPLAN 2002 "Dinámica de la pobreza: resultados de la encuesta panel 1999-2001", Documento de la División Social, Departamento de información social, Santiago de Chile.
- Minuchin, P.; Colapinto, J. y Minuchin, S. 2000 *Pobreza, institución y familia. Primera parte: fundamentos de nuestro pensamiento y de nuestra práctica* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Mora, M. y Pérez Sáinz, J. 2006 "De la vulnerabilidad social al riesgo de empobrecimiento de los sectores medios: un giro conceptual y metodológico". En *Estudios sociológicos*, año XXIV, núm. 001, pp. 99-138.
- Moser, C. 1998 "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies", *World Development*, vol. 26, N° 1 (Londres: Elsevier Science).
- Moser C. 1996 "Confronting crisis. A comparative study of

- household responses to poverty and vulnerability in four urban communities, environmentally sustainable development studies”, Monographs Series, N° 8 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Nussbaum, M. y Sen, A. 1998 *La calidad de vida* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- ONU (s/a), “Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Documento” HR/PUB/06/12.
- OSUAH 2007. Minuta. La encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006: Primera fase de Análisis. Fundación para la superación de la Pobreza, Ministerio de Planificación y Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado en <http://www.osuah.cl/documentacion_encuestapanelcasen/MINUTA_Primer_Fase_Analisis_Encuesta_Panel_CASEN_17oct07.pdf>.
- Pérez, S.; Agurto, F. y Arteaga, C. 2012 “Subjetividades frente al riesgo. Un estudio en familias urbanas vulnerables”. En *Psicología, Sociedad y Equidad*, Zúñiga (eds.), Colección Praxis Psicológica, pp. 109-132 (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- Pérez, S.; Arteaga, C. 2011 “Las dimensiones oculta/das en la medición de la pobreza”, Presentación en VI Congreso chileno de Sociología y Encuentro Pre Alas Chile.
- Pérez, S.; Castro, F. y Molina, G. (s/a) “Subjetividad y vulnerabilidad en situaciones de desastres naturales: Sentidos y tácticas en el desplazamiento de la comunidad de Chaitén”. Artículo en elaboración, Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales, CIVDES, Santiago de Chile.
- Pérez, S.; Ruiz, S.; Arteaga, C. 2009 “Avances en la conceptualización de las tácticas de enfrentamiento de situaciones de riesgo en familias vulnerables”, en *Cuaderno de Trabajo* Subprograma Domeyko Política, Pobreza y Exclusión Social: Avances de Investigación. Vol. 1 (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2010 “Desarrollo humano en Chile. Género: los desafíos de la igualdad”, Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile 2009 “Desarrollo humano en Chile. La manera de hacer las cosas”, Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile 1998 “Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización”. Santiago de Chile.

- Raczynski, D.; Serrano, C. y Valle, M. 2002 “Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo”, Asesorías para el desarrollo, Banco Mundial.
- Sen, A. K. 1992 “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, Comercio Exterior, vol. 42.
- 1982 *Choice, Welfare and Measurement* (Oxford: Basil Blackwell).
- Ugarte, A. M.; Iñigo, I. 2010 “Vulnerabilidad y subjetivación en familias pobres urbanas”. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Psicología 2010 en Arica, Chile.
- Valenzuela, J. S.; Tironi, E. y Scully, T. (Ed.), *El eslabón perdido: familia, modernización y bienestar en Chile* (Santiago de Chile: Taurus).
- Vargas, J. E. 2002 *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales* (Santiago de Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos-Naciones Unidas).
- Wormald, G. y Kaztman, R. 2007 *Activos disponibles, estructuras de oportunidades y vulnerabilidad social*. Reseña Proyecto Fundación Ford en <<http://www.uc.cl/sociologia/html/investigaciones.html>>.
- Zaffaroni, C. 1999 “Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Montevideo: CEPAL).

COLECCIÓN CLACSO-CROP

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 y que mantiene relaciones formales de consulta con la UNESCO. En la actualidad nuclea un total de 314 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en Ciencias Sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa.

Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales entre las fuerzas y movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. A través de estas actividades CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Patrocinado por



Norwegian Agency for Development Cooperation



Comparative Research Programme on Poverty



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1891-66-5



9 789871 891665