

01060



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
POSGRADO EN GEOGRAFIA**

**ESTUDIO DE LOS DIVERSOS MODELOS
EMPLEADOS EN LA MEDICION DE LA
POBREZA EN MEXICO. PROPUESTA DE
UNA NUEVA METODOLOGIA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN GEOGRAFIA

P R E S E N T A :

MARIA CONCEPCION DE LOS DOLORES

CEJA MENA

A S E S O R A :

DRA. GEORGINA CALDERON ARAGON



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: H. Candelario de los Dolores Ceja Mena

FECHA: 22/01/04

FIRMA: H. Candelario de los Dolores Ceja Mena

**A la memoria de Don Pedro Vuskovic,
a quien fue un honor tenerlo como amigo y maestro**

RECONOCIMIENTOS

El presente trabajo ha sido posible gracias al apoyo de diversas personas. Debo en este sentido agradecer a mi asesora, la Doctora Georgina Calderón Aragón por todo el apoyo y muestras de solidaridad que siempre me ha brindado. A los Doctores Luis Chías Becerril, María del Carmen Juárez y Flavia Echánove, así como al Maestro Armando García de León, por las observaciones y consejos que me fueron de gran ayuda. De igual manera agradezco las valiosas observaciones de la Doctora Atlántida Coll-Hurtado.

Quiero agradecer también el invaluable apoyo recibido de parte de mi esposo Agustín y mis hijas Montserrat y Mariana, quienes siempre me han brindado su apoyo para la realización de mis metas.

ÍNDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. DIMENSIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA	3
1.1. Diversos enfoques teóricos sobre el concepto de espacio.	3
1.2. Análisis de la pobreza desde la perspectiva geográfica	11
1.3. Factores que permiten medir la pobreza, la desigualdad y los desequilibrios territoriales	12
1.3.1. Factores Naturales	14
1.3.2. Factores Sociales	22
1.3.2.1. Educación	25
1.3.2.2. Salud	27
1.3.2.3. Vivienda	29
1.3.2.4. Etnicidad	31
1.3.3. Factores Económicos	32
CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.	37
2.1. Características y objetivos de la Política Social	41
2.2. Caracterización de la Política Social	46
2.2.1.El Sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	46
2.2.2.El Sexenio de José López Portillo (1976-1982)	49
2.2.3.El Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	54
2.2.4.El Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	58
2.2.5.El Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	67
2.2.6.El Sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006)	74
CAPÍTULO 3. DIVERSOS ENFOQUES DEL CONCEPTO DE POBREZA.	79
3.1 Pobreza: Criterios conceptuales	79
3.1.1.Debate existente de Organismos Internacionales: FMI, BM, BID	83
3.1.2. Instituciones que por medio de reformas a programas de ajuste pretenden resolver el problema de la pobreza (PNUD, OIT, CEPAL)	93
3.1.3. Investigadores y Organizaciones no Gubernamentales	101

CAPÍTULO 4. MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA UTILIZADOS EN MÉXICO	111
4.1. Metodología Indirecta	112
4.1.1. El estudio de CEPAL	116
4.1.2. Boltvinik y Hernández Laos	117
4.1.3. Santiago Levy	119
4.1.4. PRONASOL	121
4.1.5. Ventajas y limitaciones de la Metodología Indirecta	126
4.2. Metodología Directa	128
4.2.1. Alcances y limitaciones de la medición basada en el consumo	129
4.2.2. Ventajas y limitaciones de la Metodología Directa	138
4.3. Metodología Integral de la pobreza	139
4.3.1. Ventajas y limitaciones del Método Integrado	141
CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE METODOLOGÍA	146
5.1. Primera etapa (análisis univariado)	149
5.2. Segunda etapa (análisis bivariado)	163
5.2.1. Métodos alternativos	167
5.2.1.1. Distribución Ji cuadrada y las tablas de contingencia	167
5.2.1.2. Regresión lineal simple y el coeficiente de correlación lineal	174
5.3. Tercera etapa (análisis multidimensional)	183
5.3.1. Análisis factorial múltiple	184
5.3.2. Interdependencia espacial en modelos espaciales	193
5.3.2.1. Regresión múltiple	193
5.3.2.2. Correlación múltiple	194
5.3.3. Modelización explícita del espacio.	197
5.3.3.1. Dependencia o auto correlación espacial	197
5.3.3.2. Heterogeneidad espacial	203
CONCLUSIONES	206
BIBLIOGRAFÍA	209

INTRODUCCIÓN

Las diferencias y desigualdades espaciales y sociales son inherentes a cualquier agrupación humana, y la principal y peor consecuencia derivada de ellas es la manifestación de la pobreza. En cada época y en cada lugar, dependiendo de factores de índole económico y social, sistemas políticos, de cultura, tradiciones o tecnología disponible, los procesos de diferenciación social y espacial se materializan de forma distinta.

Los términos desigualdad y pobreza no son sinónimos, pero están muy relacionados ya que la existencia del primero suele conllevar a la aparición del segundo. Pero son, ante todo, dos realidades que se superponen y entremezclan en un mundo de grandes desequilibrios espaciales y sociales. En una perspectiva espacial, el análisis de las desigualdades se convierte en un paso previo al estudio del alcance de la pobreza. Las desigualdades entre espacios y grupos de personas, al igual que la pobreza, son el fruto de una evolución histórica diferenciada, con procesos y funciones muy diversas.

El objetivo central de este trabajo es la propuesta de una metodología alternativa, en la cual toman en cuenta los factores naturales como parte del análisis espacial, el cual permitirá obtener un análisis territorial de los niveles de vida de la población, la identificación de zonas con altos índices de pobreza y marginación y la determinación de los rezagos en los satisfactores básicos.

El trabajo se compone de cinco capítulos. En el primero, se realiza una descripción de los factores que definen el espacio geográfico y que intervienen en el crecimiento y reproducción de la pobreza, éstos tienen que ver tanto con la estructura y los mecanismos sociales y económicos, así como de las condiciones físicas que presenta el espacio. Este análisis se realiza a partir de factores naturales, sociales y económicos, que nos permiten delinear su inserción espacial y, además, se presentan como campos de interrelación.

En el segundo capítulo, se desarrollan las características y objetivos de la política social, desde la administración gubernamental de Luis Echeverría Álvarez hasta la administración actual de Vicente Fox Quesada. Como parte medular en el análisis de la política social, la desigualdad y la pobreza son conceptos que van de la mano, porque constituyen manifestaciones de una misma problemática, pero que es preciso diferenciar: la desigualdad se concibe como un principio ético y de justicia derivado de políticas que promueven la escandalosa concentración de la riqueza (problema de justicia distributiva, ya que su medición se efectúa en términos relativos); en tanto la pobreza se explica desde una posición ética y moral, que viven y padecen de forma directa las personas y las familias, con desnutrición, analfabetismo, hacinamiento, etc., lo cual les ocasiona problemas en

su desenvolvimiento físico y mental y limita las posibilidades de desarrollo de capacidades¹.

En el tercer capítulo, se realiza una revisión de algunas propuestas conceptuales sobre pobreza, mostrando que no existe uno unívoco. Por el contrario, se identifican por lo menos tres grandes líneas del término de pobreza: 1) La pobreza como carencia o no satisfacción de necesidades básicas; 2) La pobreza como la no realización de capacidades humanas; y 3) La pobreza como exclusión de derechos. Estas concepciones son indicativas de la forma en que la pobreza se inscribe en los paradigmas de desarrollo vigente.

En el cuarto capítulo, se realiza una revisión de las tres metodologías trabajadas para el caso de México, con el propósito de delimitar el nivel de pobreza y la proporción de población que puede ser considerada como pobre en el país. Se trata de introducir la discusión sobre la funcionalidad de una y otra metodología, de la conveniencia o no de determinados indicadores como factores explicativos de la pobreza. Se sustenta en el capítulo el hecho de que la medición tiende a ser subsidiaria del concepto que se adopte.

En el quinto capítulo, se presenta una propuesta metodológica alternativa de medición de pobreza, por medio de inferencia estadística con medidas sensibles no sólo a la distribución del ingreso entre los pobres, sino también a factores tanto naturales como sociales. En este sentido, se diseña un procedimiento para comparar niveles de pobreza entre dos distribuciones cuando se consideran conjuntamente estas medidas de pobreza, varias líneas de pobreza relativas y se dispone de muestras que no son suficientemente grandes. Para ello, es necesario estimar previamente la distribución de la renta subyacente puesto que la estructura de la matriz de covarianzas del estadístico de contraste de igualdad de pobreza depende de dicha distribución.

En esta metodología se distinguen distintas etapas, que son: 1) identificación de lo que se entiende por pobre; 2) agregación y medición de la pobreza; y 3) desarrollo de inferencia estadística con medidas de pobreza.

Se finaliza con unas conclusiones las cuales definen la situación en que se encuentra el país en cuanto a la situación de pobreza.

¹ problemas de escasez de satisfactores básicos para vivir, y se mide y cuantifica en términos absolutos derivado del estatus real de las personas y familias.

CAPÍTULO 1. DIMENSIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA

En capítulos posteriores se realiza un examen donde se evidencia la prevalencia de elementos económicos, sociales, políticos y filosóficos en la concepción y medición de la pobreza así como en la formulación e instrumentación de las políticas orientadas a combatirla, donde podrá observarse que se ha ignorado el valor de aportaciones geográficas, las cuales permiten tener una visión más rica.

En este contexto, conviene considerar que si bien la pobreza es un hecho social determinado por la estructura económica y los distintos modelos de desarrollo utilizados, también es un hecho geográfico en cuanto a su proyección espacial y factores causantes. Es claro que aunque en México existe un modelo de desarrollo dominante en todo el territorio, la pobreza no se expresa espacialmente con la misma intensidad, lo que sugiere una complementación entre factores socioeconómicos y geográficos. Por lo que cabe hacer las siguientes preguntas: ¿Por qué los grupos sociales más pobres se encuentran en unas regiones determinadas? ¿Que factores determinan que los efectos socioeconómicos del sistema capitalista de producción, (en términos de pobreza) se localicen preferentemente en unos lugares? Esto lleva a considerar conceptos geográficos muy pertinentes como el de segregación socioespacial y de diversidad geográfica, en términos físicos y culturales, vistos en una dimensión espacio-temporal los cuales enriquecen la interpretación de la pobreza como hecho socio-económico.

1.1. Diversos enfoques teóricos sobre el concepto de espacio.

El concepto de espacio ha evolucionado en el tiempo, caracterizándose por el predominio alternativo de diferentes filosofías, las que se sintetizan en dos concepciones opuestas, ambas concepciones se han visto influidas por el desarrollo del conocimiento científico:

- a) El espacio absoluto como una realidad que existe independiente en forma objetiva y permanente.

La concepción del espacio absoluto tiene su origen en la filosofía de Emanuel Kant (1724-1804); no obstante, su sustento se afianza con el desarrollo de la física, las matemáticas y la geometría hasta la mitad del siglo XX.

La mayor influencia en la concepción del espacio absoluto proviene de Newton, quien mediante las leyes del movimiento y la materia concibió el espacio como una colección de puntos, cada uno sin estructura y como componentes del mundo físico. Consideraba que cada punto en el espacio se mantenía por siempre sin alteraciones; el cambio, de existir, lo concebía como la ocupación del espacio por

una pieza de materia y algunas veces por otra y a veces por ninguna. Asimismo, separaba la materia del espacio que lo contenía.

De hecho, esta concepción era necesaria para su propósito de analizar las leyes del movimiento de la materia, ya que concentró su interés en las relaciones entre la masa y la distancia de los cuerpos que se atraen, por lo que el espacio se asumía en forma estática y permanente.

Este conocimiento, aunado más tarde al de Descartes, reforzó la concepción del espacio absoluto y facilitó el análisis de los problemas espaciales, ya que demostró que cualquier formulación algebraica se podía representar geoméricamente.

Para ello mostró que cualquier punto en una superficie plana puede ser representado en un par de coordenadas, las cuales miden la distancia de ese punto desde dos ángulos ortogonales. De hecho, esta medición del espacio absoluto se realizaba mediante el examen del espacio abstracto, a través del espacio matemático y geométrico.

En consecuencia, para 1776, Kant sustentaba la concepción del espacio absoluto, considerando que cada lugar en la tierra tiene una localización exacta. Desde este punto de vista cada unidad espacial tiene un lugar propio, fijo e inmutable y su localización es independiente de cualquier otro fenómeno. Por esto, Kant consideraba que los fenómenos espaciales tenían localización y características únicas.

En esta concepción, el espacio se separa de la materia que contiene. En consecuencia el espacio se concebía como un contenedor o recipiente, y a las actividades y objetos como elementos contenidos en él. El espacio era considerado como un marco de referencia con existencia propia e independiente de los fenómenos y actividades que en él se desarrollaran.

Así, el espacio, por sí mismo, no incidía en el comportamiento de actividades u objetos que contenía, por lo que de hecho se separaba el espacio de la materia contenida; no obstante, las características del espacio dependerían de los objetos y actividades que se localizaran en él.

De aquí que esta concepción orientara el análisis del espacio a la descripción de actividades y objetos contenidos en él, condición que determinaría sus características dadas por la naturaleza y/o el hombre. Esta concepción, de hecho, dio origen al estudio de la descripción y distribución de fenómenos y actividades sobre el espacio terrestre.

- b) El espacio relativo, cuya existencia depende de la forma en que lo perciban las personas, por tanto, se concibe en forma subjetiva.

La noción de espacio absoluto prevaleció hasta mediados de 1950; sin embargo, a partir de ese periodo el desarrollo de las matemáticas, la geometría y la física influyó considerablemente para la creación de un concepto relativo del espacio.

El mismo Kant, antes de ser influido por Newton, concebía el espacio en forma relativa, ya que lo consideraba como un sistema de relaciones entre sustancias, cuya magnitud se mediría por la intensidad de las fuerzas actuantes.

Leibnitz, en opinión similar a la anterior y contraria a Newton, sustentaba que el espacio sólo era un sistema de relaciones, lo que reforzaba la idea de relatividad del espacio.

El espacio relativo se concibe como un campo de fuerzas cuyas relaciones e intensidades están dadas por las actividades y objetos del espacio, las cuales a su vez se caracterizan por las funciones que realizan. Por tanto, el comportamiento del espacio está determinado por la influencia de las actividades y objetos que forman parte de él.

En esta concepción se asume que no es válida la separación entre materia y espacio, puesto que se consideran como partes de un todo que actúan en interacciones múltiples. Actividades y objetos, por sí mismos, definen el campo espacial de influencia, que se caracteriza por las relaciones funcionales que se establecen entre los fenómenos, los cuales crean estructuras funcionales en el espacio.

En consecuencia, la distancia debe ser medida en términos de los procesos y las actividades espaciales, ya que no existe una medición independiente de la actividad que se realiza. Por tanto, el concepto de distancia se plantea como las relaciones funcionales entre las actividades humanas localizadas, y su medición está determinada por la actividad y la influencia que ejercen los objetos.

En estos términos, el espacio puede ser medido por las relaciones funcionales que establece entre los diversos puntos y áreas que lo constituyen, partiendo de su localización inicial.

Dentro de la geografía tradicional, de acuerdo con Morales (1990), el espacio en Ratzel es visto como base indispensable para la vida del hombre, encerrando las condiciones de trabajo, fueran naturales o aquellas producidas en lo social. Como tal, el dominio del espacio se transforma en elemento crucial en la historia del hombre.

Ratzel desarrolla dos conceptos fundamentales en su antropogeografía: a) territorio, que se vincula a la apropiación de una parte del espacio por un determinado grupo y b) espacio vital, que expresa las necesidades territoriales de

una sociedad en función de su desenvolvimiento tecnológico, del total de la población y de los recursos naturales, "Sería una relación de equilibrio entre la población y los recursos, mediada por la capacidad técnica" (Morales; 1990: 23), ambos con marcadas raíces en la ecología.

Hartshorne (1939), admite que los conceptos espaciales son fundamentales para la geografía, siendo tarea de los geógrafos describir y analizar la interacción e integración de fenómenos en términos de espacio. Para Hartshorne, el espacio es el espacio absoluto, esto es, un conjunto de puntos que tiene existencia en sí, siendo independiente de cualquier cosa. Es un cuadro de referencia que no deriva de la experiencia, siendo apenas utilizado de manera intuitiva en la experiencia misma. Se trata de una visión kantiana, a su vez influida por Newton en que el espacio (y el tiempo) se asocia a todas las dimensiones de la vida. El espacio de Hartshorne aparece como un receptáculo que apenas contiene a las cosas. El término espacio es empleado en el sentido del área tal que:

Es solamente un cuadro intelectual del fenómeno, un concepto abstracto que no existe en la realidad (...) un área, en sí misma, está relacionada con los fenómenos dentro de ella, solamente en aquellos que ella contiene en tales o cuales localizaciones (Hartshorne;1939: 395)

En la corriente de la geografía teórica-cuantitativa, el espacio se considera bajo dos formas que no son mutuamente excluyentes:

a) a través de la noción de planicie isotrópica; es una construcción teórica que resume una concepción de espacio derivada de un paradigma racionalista e hipotético deductivo. Se admite como un punto de partida una superficie uniforme tanto en lo que se refiere a la geomorfología como al clima y la cobertura vegetal, así como a su ocupación humana: hay una densidad demográfica, de renta y de patrón cultural uniformes que se caracteriza, entre otros aspectos, por la adopción de una racionalidad económica fundada en la minimización de los costos y la maximización de las ganancias o de la satisfacción. La circulación en esta planicie es posible en todas las direcciones. Sobre esta planicie de lugares se desenvuelven acciones y mecanismos económicos que producen la diferenciación del espacio.

Harvey (1969), se refiere a la noción de espacio relativo, entendido a partir de las relaciones entre los objetos, relaciones que implican costos para vencer la fricción impuesta por la distancia. Es en el espacio relativo que se obtienen rentas diferenciadas (de localización) y que desempeña un papel fundamental en la determinación del uso de la tierra.

Para Nystuen (1968), la distancia es uno de los tres conceptos mínimos para que se realice un estudio geográfico; los otros son orientación y conexión. Se trata de tres conceptos eminentemente espaciales. La orientación se refiere a la dirección que une por lo menos dos puntos en cuanto a la distancia respecto a la separación entre los puntos, y la conexión es la posición relativa entre los puntos, siendo

independiente de la orientación y de la distancia, pues es una propiedad topológica del espacio.

b) representación matricial; el espacio geográfico puede estar representado por una matriz y su expresión topológica o grafo. Se trata de la representación común como indican los geógrafos Haggett (1966) y Chorley (1969), éste desarrolló una propuesta de análisis locacional con base en los temas de movimiento, redes, nodos, jerarquías y superficies.

Es preciso considerar lo que significó para la geografía una concepción de espacio que los geógrafos lógico-positivistas introducían. Se trata de una visión limitada de espacio, pues por un lado se privilegia en exceso la distancia, considerada como una variable independiente. Por otro lado, en esta concepción las contradicciones, los agentes sociales, el tiempo y las transformaciones son inexistentes o relegados a un plano secundario. Se privilegia un presente eterno, y se encuentra subyacente una noción paradigmática del equilibrio (espacial), muy apreciada por el pensamiento burgués.

En la corriente de la geografía crítica, debates entre geógrafos marxistas y no marxistas, el espacio reaparece como concepto clave. Se debate por un lado si en la obra de Marx el espacio está presente o ausente y, por otro, qué es la naturaleza y el significado del espacio. A favor de Marx está un artículo de Harvey (1975), en el cual pretende reconstruir en la geografía la teoría marxista, cuya dimensión espacial fue ignorada durante mucho tiempo. La negligencia del dimensionamiento espacial en el marxismo occidental es discutido por Soja y Hadjimichalis (1979) y retomada más tarde por Soja (1993). Según estos autores, los marxistas habían abordado el espacio de modo semejante al de las ciencias burguesas, considerándolo como un receptáculo o como un espacio externo de la sociedad.

El desarrollo del análisis del espacio en el ámbito de la teoría marxista se debe en gran parte, "a la intensificación de las contradicciones sociales y espaciales tanto en los países centrales como periféricos" (Soja y Hadjimichalis; 1979), debido a la crisis general del capitalismo durante la década de 1960, crisis que transformó al espacio producido por ella en un "receptáculo de múltiples contradicciones espaciales" (Soja y Hadjimichalis; 1979), suscitará la necesidad de ejercer mayor control de la producción en todos los niveles espaciales. Así, el espacio aparece en un análisis marxista a partir de la obra de Henri Lefebvre, el cual argumenta que el espacio "desempeña un papel o una función decisiva en la estructuración de una totalidad, de una lógica, de un sistema" (Lefebvre; 1976).

El espacio entendido como espacio social, vivido, en esta estrecha correlación con la práctica social no debe ser visto como espacio absoluto, "vacío y puro, lugar por excelencia de los números y de las proporciones"(Lefebvre; 1976), ni en tanto un producto de la sociedad "punto de reunión de los objetos producidos, los conjuntos de las cosas que ocupan y de sus subconjuntos, efectuado, objetivado, por tanto funcional" (Lefebvre; 1976). El espacio no es el punto de partida (espacio

absoluto) ni el punto de llegada (espacio como punto social), el espacio tampoco es un instrumento político, un campo de acciones de un individuo o grupo, ligado al proceso de producción de la fuerza de trabajo a través del consumo. Según Lefebvre, el espacio es más que esto. Engloba estas concepciones y las sobrepasa. El espacio es el locus de la reproducción de las relaciones sociales de producción.

Del espacio no se puede decir que sea un producto como cualquier otro, un objeto o una suma de objetos, una cosa o una colección de cosas, una mercancía o un conjunto de mercancías. No se puede decir que sea simplemente un instrumento, es el más importante de todos los instrumentos, el presupuesto de toda producción y de todo el intercambio. Estaría esencialmente vinculado con la reproducción de las relaciones (sociales) de producción(Lefebvre; 1976).

La contribución de Milton Santos indica, por un lado, como el establecimiento del concepto de formación socioespacial, derivado del concepto de formación socioeconómica y también del intenso debate en la década de 1970. Santos (1985) afirma que no es posible concebir determinada formación socioeconómica sin recurrir al espacio. Según él, el modo de producción, la formación socioeconómica y el espacio son categorías interdependientes. De acuerdo a Santos, el espacio debe analizarse a partir de las categorías estructura, proceso, función y forma que deben considerarse en sus relaciones dialécticas.

La forma es el espacio visible, exterior, de un objeto, según se vea de manera aislada, o considerando la disposición de un conjunto de objetos, formando un patrón espacial. La función implica una tarea, actividad o papel a ser desempeñado por el objeto creado. No es posible disociar la forma y la función en el análisis del espacio, pero es necesario ir más allá e insertar forma y función en la estructura social sin lo cual no captaremos la naturaleza histórica del espacio. La estructura establece a la naturaleza social y económica de una sociedad en un momento dado del tiempo (Santos; 1985).

El proceso es definido como una acción que se realiza como regla, de modo continuo, analizando un resultado cualquiera, implicando tiempo y cambio. Los procesos ocurren en el ámbito de una estructura social y económica y resultan de las contradicciones internas de las mismas. Santos, subraya que si sólo consideramos la estructura y el proceso estaremos realizando un análisis no espacial, no geográfico, ni en su dinámica espacial, incapaz de captar la organización espacial de una sociedad en determinado momento, ni en su dinámica espacial (Santos 1985). Por otro lado, al considerar únicamente la estructura y la forma se eliminan las mediaciones (proceso y función) entre lo que es subyacente (la estructura) y lo exteriorizado (la forma). Como afirma Santos:

Forma, función, estructura y proceso son cuatro términos disyuntivos asociados, según un contexto del mundo de todos los días. Tomados individualmente, representan apenas realidades parciales, limitadas, del mundo. Considerados en conjunto, por lo tanto, y relacionados entre sí, éstos construyen una base teórica y metodológica a partir de la cual podemos discutir los fenómenos espaciales en su totalidad (Santos; 1985)

En cada momento histórico, cada elemento cambia su papel y su posición en el sistema temporal y en el sistema espacial y, en cada momento, el valor de cada uno debe ser tomado de su relación con los demás elementos y con el todo.

Desde este punto de vista, podemos repetir la expresión de Kuhn (1962), cuando dice que los elementos o variables "son estados o condiciones de las cosas, pero no las cosas mismas". Añade: "En sistemas que comprenden personas, no es la persona lo que constituye un elemento, sino sus estados de hambre, de deseo, de compañerismo, de información o algún otro rasgo relevante para el sistema" (Kuhn; 1971)

Puede pensarse que los elementos del espacio están sometidos a variaciones cuantitativas y cualitativas. Así, los elementos del espacio deben ser considerados como variables, esto es, que cambian de valor según el movimiento de la historia. En cada época los elementos o variables son portadores (o están mediatizados) por una tecnología específica y por una cierta combinación de componentes del capital y del trabajo.

Estas variables están ligadas entre sí por una organización. Tal organización es, en ocasiones, puramente local, pero puede funcionar a diferentes escalas, según sus diversos elementos. Esta organización se definirá como el conjunto de normas que rigen las relaciones de cada variable con las demás, dentro y fuera de un área. La relación entre elementos es lo que forma un sistema. El sistema está dirigido por reglas propias al modo de producción dominante en su adaptación al medio local. Y cada sistema o subsistema está formado de variables que, todas ellas, disponen de fuerza propia en la estructura del espacio, pero cuya acción esta, de hecho, combinada con la acción de las demás variables. Por lo que el espacio es considerado un sistema complejo, un sistema de estructuras, sometido, en su evolución, o la evolución de sus propias estructuras. Una estructura, siguiendo a Perroux (1969), se define por una "red de relaciones, una serie de proporciones entre flujos y stocks de unidades elementales y de combinaciones objetivamente significativas de esas unidades" (Perroux; 1969).

En la corriente de la geografía humanista y cultural, el paisaje se vuelve un concepto revalorizado, así como la región. El lugar es el concepto clave más relevante; y el espacio adquiere, el significado de espacio vivido. Según Tuan (1979), en el estudio del espacio, en el ámbito de la geografía humanista, se consideran los sentimientos espaciales y las ideas de un grupo o pueblos sobre el espacio a partir de la experiencia. Tuan argumenta que existen varios tipos de espacios, un espacio personal, otro grupal, donde es vivida la experiencia del otro, y el espacio mítico conceptual que todavía está ligado a la experiencia, "extrapola

más allá de la evidencia sensorial y de las necesidades inmediatas en dirección a las estructuras más abstractas" (Tuan; 1979). Y continúa Tuan:

El espacio mítico es también una respuesta del sentimiento y de la imaginación de las necesidades humanas fundamentales. Defiere de los espacios concebidos, pragmática y científicamente, en el sentido que ignora la lógica de la exclusión y de la contradicción (Tuan; 1983)

Oliver Dollfus, define al espacio geográfico como un espacio diferenciado, debido a su localización y al juego de las combinaciones que preside su evolución, donde cualquier elemento del espacio y cualquier forma de paisaje son fenómenos únicos que no se encuentran en otra parte ni en otro momento. Afirma que:

Dentro de una visión somera del espacio, esta diferenciación puede parecer incompatible con la noción de homogeneidad del espacio; nada menos cierto. La homogeneidad es la consecuencia de la repetición de determinado número de formas, de un juego de combinaciones que se reproducen de una manera parecida, aunque no perfectamente idéntica, en una determinada superficie (Dollfus; 1976)

En el análisis del espacio geográfico Dollfus parte de lo que está presente, de lo que es visible, para valorar la importancia de las herencias y la velocidad de las evoluciones para descifrar los sistemas que son las estructuras que actúan sobre el espacio. Dollfus analiza la homogeneidad de los espacios geográficos, llegando a:

Un espacio homogéneo es un espacio continuo, cada una de cuyas partes constituyentes, presenta unas características tan cercanas como las del conjunto. En una determinada superficie hay, una identidad pasiva o activa de los lugares y, eventualmente, de los hombres que la ocupan (Dollfus; 1976)

Por lo que se concluye que la homogeneidad nace de un sistema de relaciones que determina unas combinaciones que se repiten, análogas en una determinada fracción del espacio geográfico. Dollfus, realiza una diferenciación del espacio, entre el espacio urbano y el espacio rural, afirmando:

El espacio geográfico está organizado y dividido al mismo tiempo. La división puede hacerse de acuerdo con criterios funcionales que se traducen en el paisaje. De este modo los paisajes acondicionados se reparten entre ciudades y campos, entre el espacio urbano y el espacio rural. Cada uno de estos espacios se caracteriza por su fisonomía, por ritmos de actividades, densidades humanas y flujos diferentes. Pero en sociedades industriales las fronteras entre espacio urbano y rural son cada vez más vagas y cambiantes (Dollfus; 1976)

1.2. Análisis de la pobreza desde la perspectiva geográfica.

El análisis de la pobreza desde la perspectiva geográfica se presta a variadas interpretaciones pero dos de ellas son sobresalientes por su complementariedad y por su acercamiento a la consideración de la pobreza desde el punto de vista sociológico.

a) La manifestación espacial de la pobreza como fenómeno social.

La pobreza y la marginación tienen formas específicas de manifestación en el espacio. La pobreza se manifiesta, en primera instancia, en el deterioro del propio espacio y en segunda instancia en el deterioro de los espacios productivos como consecuencia de la escasez de recursos que reviertan sobre ellos, fenómeno que se hace evidente tanto en la productividad como en sus aspectos morfológicos y funcionales del propio espacio.

Cuando en un espacio rural no existe inversión, ni tecnología adecuada para mantener o incrementar la productividad, los habitantes que permanecen en ese espacio, tienden a abandonarlo. La "despoblación" es una primera manifestación de la pobreza en el espacio (Córdova; 1991: 53).

En ocasiones la emigración, ha librado al espacio productivo de la presión demográfica, dándole al espacio una mejoría en sus recursos, debido a una reorganización del propio sistema productivo o del abandono de espacios marginales a favor de una concentración de esfuerzos sobre los espacios más productivos. Pero en la mayoría de las veces, esta despoblación del medio rural no provoca sino un mayor empobrecimiento, quedando sus habitantes inmersos en un círculo en el que se relacionan factores geográficos y sociales retroalimentándose entre sí para plasmar una de las manifestaciones espaciales más graves de la pobreza: espacios rurales estancados o regresivos, de población envejecida, con muy baja productividad, con estructuras productivas y sociales atrasadas y con una creciente desatención de los servicios básicos.

La pobreza también se reconoce en la fisonomía de espacios urbanos. Las condiciones y circunstancias son diferentes a las del medio rural pero los resultados son análogos. En la ciudad pareciera que ciertos espacios atrajeran a la pobreza donde en ellos existe un hábitat característico; otras veces es la propia planeación urbana quien concentra a grupos reducidos de población segregados del conjunto de la población urbana; otras veces, la pobreza remodela espacios ya conformados.

La pobreza urbana ocupa así espacios característicos, a menudo marginales, también como consecuencia de una precariedad de recursos. En este caso de espacio urbano es el valor del suelo quien determina la localización de estos grupos segregados y es este mismo factor quien justifica una primera contraposición de naturaleza espacial entre la pobreza rural y la urbana: mientras

que en el medio rural se manifiesta en la despoblación del propio espacio, en el espacio urbano se caracteriza generalmente por la sobrepoblación.

b) La dimensión espacial de la pobreza

En la perspectiva sociológica, la pobreza resulta de una situación casi extrema de desigualdad en el marco de una estructura social. Desde la perspectiva geográfica no se puede hablar de una pobreza del espacio por estricta analogía con la sociología, ya que no existe ninguna estructura natural del espacio parecida a la que se da en los grupos sociales.

La pobreza por tanto, no es una cualidad immanente al espacio físico, sino a una cualidad conferida por el grupo social que lo modela en función de sus necesidades y en consecuencia, también puede hablarse de la pobreza del espacio como un fenómeno relativo, acumulativo y multidimensional; por lo que un espacio pobre es un espacio que no proporciona a las personas que lo ocupa lo que espera de él. Son espacios que carecen de recursos o exigen para su utilización técnicas de las que no se dispone, de esta manera la pobreza responde a una valoración económica del espacio en términos de productividad.

No existen determinismos en este campo, ya que frente a los espacios pobres existen otros igualmente pobres en recursos naturales pero ricos porque se han revalorizado debido a la concentración de potencialidades humanas (las ciudades, espacios rurales con reformas estructurales apropiadas) y así obtener beneficios.

Así, los espacios pobres expulsa a la población que lleva su pobreza a otros espacios; estos nuevos espacios se empobrecen a su vez si existe agotamiento de sus recursos de manera que con una adecuada gestión y organización del territorio puede acabar con este proceso continuo de movilidad en busca del bienestar.

1.3. Factores que permiten medir la pobreza, la desigualdad y los desequilibrios territoriales.

En México, a pesar de haber introducido importantes cambios en la estrategia de desarrollo del país a través de la adopción de un modelos de economía abierta y apertura económica, que hizo pensar en el posible despegue de algunas regiones con algunas ventajas de localización y dotación de infraestructura y comunicaciones, por el contrario, el resultado mostró una creciente polarización del crecimiento y la agudización de los desequilibrios territoriales, sociales y económicos con impactos aún más dramáticos que los observados hasta finales de la década de los ochenta.

La adopción del modelo de apertura hizo pensar que los desequilibrios territoriales disminuirían; sin embargo, el resultado fue paradójico, el cambio de estrategia hacia los mercados externos y los intentos de introducir reformas estructurales, en lugar de contribuir a estimular el crecimiento y el desarrollo de las regiones, por el contrario polarizó aún más el desarrollo regional y consolidó un patrón de dominación y subordinación espacial en el que predominó actividades no transables que llevaron rápidamente al país a una crisis sin precedentes.

La crisis de las finanzas públicas de las entidades territoriales, la diferencia y la distribución desigual en el acceso y calidad de la educación, así como los obstáculos de los grupos vulnerables de las regiones pobres para acceder a las fuentes de financiación de activos, acentuaron estas disparidades del desarrollo regional. Esto, unido a la creciente movilidad espacial de la población, hizo que se aceleraran los desequilibrios territoriales, reproduciendo así un esquema de desarrollo con fuerte tendencia hacia la concentración de riqueza en el centro y norte del país. Las ventajas de localización de algunos emplazamientos productivos y la existencia de mercados incipientes de trabajo conjunto en algunas zonas, fueron contrarrestados por los efectos polarizantes de las regiones más desarrolladas.

Una primera aproximación exploratoria al problema se podría hacer desde la perspectiva teórica del desequilibrio formulado en los trabajos de Myrdal (1959) y Hirschman (1957, 1958) que llaman la atención sobre la existencia de una tendencia a la estabilización automática del sistema económico y social a través de factores de retardo y polarización, que en condiciones particulares pueden predominar sobre los efectos impulsores y de difusión del desarrollo; esto induce procesos acumulativos desequilibrados de tal forma que la migración, los flujos de capital y de comercio, la consolidación de mercados de trabajo conjunto y las economías de aglomeración, refuerzan la evolución del proceso acumulativo de manera ascendente hacia las regiones más desarrolladas y de manera descendente en las zonas más atrasadas.

Si las cosas se dejaran al libre juego de las fuerzas del mercado, sin que interfiriesen con ellas disposiciones políticas, tanto la producción industrial como el comercio, la banca, los seguros, el transporte marítimo y de hecho, casi todas las actividades económicas que en una economía en proceso de desarrollo tienden a producir un rendimiento mayor que el promedio -así como también la ciencia, el arte, la literatura, la educación y la alta cultura- se concentrarán en ciertas localidades y regiones, dejando al resto del país más o menos estancado" (Myrdal; 1959)

Esta es una idea que aparece con mayor refinamiento y con algunas inflexiones en los trabajos de Kaldor (1972), Krugman (1992, 1997) y Fujita, Krugman y Venables (1999), en los que aparece la noción de potencial de desarrollo adquirido, entendido como la condensación estructural de los flujos, acumulaciones y reglas asociadas a procesos históricos y dinámicos socio-espaciales determinados por las condiciones iniciales y las oportunidades de inserción en las redes y flujos de comercio nacionales e internacionales. Estos planteamientos, hoy recurrentes en la denominada "nueva geografía económica"

con fuertes antecedentes en los trabajos de Marshall (1920) y Young (1928) se apoyan en esencia en la consolidación de procesos de causación circular en aglomeraciones urbano-regionales que hacen que surjan efectos de retroalimentación a través de las economías de escala, el tamaño de los mercados y los costos de transporte, como las fuerzas motrices básicas que en su interacción determinan la estructura espacial del sistema territorial y, que a su vez, refleja la tensión permanente entre un conjunto de fuerzas atractoras (centrípetas) y expulsoras (centrífugas) en la estructura territorial, tal como lo plantean Fujita, Krugman y Venables.

La primera idea es que en un mundo donde los costos de transporte y los retornos crecientes son importantes, los eslabonamientos anteriores y posteriores pueden crear un proceso circular de aglomeración. Esto es, *ceteris paribus*, los productores quieren localizarse cerca de sus proveedores y de sus clientes –lo cual significa que quieren estar uno cerca del otro-. La segunda idea es que la inmovilidad de algunos recursos –tierra y en muchos casos trabajo- actúan como una fuerza centrífuga que se opone a la fuerza centrípeta de aglomeración. La tensión entre estas fuerzas centrípetas y centrífugas da forma a la evolución de la estructura espacial de la economía (Fujita, Krugman y Venables; 1999: 345).

A partir de estas ideas básicas aparecen marcas explicativas del surgimiento de cinturones industriales, aglomeraciones urbanas y agrarias, la aparición espontánea de jerarquías urbanas con estructuras complejas y la dinámica del ciclo productivo en el comercio internacional, así como la posible explicación de los procesos de configuración espacial en el interior de las ciudades que hacen su transición desde estructuras monocéntricas a paisajes multicéntricos complejos (Krugman; 1997).

1.3.1. Factores Naturales

De manera coincidente con la irrupción de enfoques territoriales en la concepción del desarrollo y los aportes de la nueva geografía económica, en los últimos años ha aumentado el interés por los efectos que sobre el medio ambiente pueden generar las políticas de intervención y de reordenamiento espacial. A pesar de que no se cuenta con un marco teórico consistente que integre los ejercicios de ordenamiento territorial con un modelo teórico de capital natural sustentable, y que los modelos de la nueva geografía económica todavía no consideran de manera explícita las interacciones del sistema económico-espacial con el sistema físico-natural, se pueden identificar algunos rasgos comunes, desde diferentes enfoques, entre los que se destaca la creciente aceptación de que el modelo de crecimiento adoptado por la economía mundial ha entrado en crisis, por el antagonismo entre economía y naturaleza, así como por la aproximación sucesiva a los límites de tolerancia de numerosos ecosistemas (Méndez; 1997). Por tal razón es preciso reconsiderar, desde una perspectiva de ordenamiento del

territorio, un modelo sostenible que permita a aquellas regiones rezagadas crear bases sólidas que faciliten el despegue económico y la difusión del bienestar.

El buen uso del espacio geográfico, social, económico y ambiental solamente se logra con un modelo coherente de geopolítica estatal que sienta las bases para el fortalecimiento y consolidación de los mercados regionales y la modernización de la vida política y económica del país.

Algunos autores (Munasinghe; 1993), sintetizan este enfoque desde tres dimensiones: económica, social y ecológica, que comprometen al menos tres tipos de aproximaciones teóricas en la noción de sustentabilidad. En primer lugar, una aproximación económica basada en el concepto de máximo flujo de ingreso que podría generar una sociedad manteniendo el stock de recursos naturales. El enfoque que aplica las nociones de optimización y eficiencia con restricciones de recursos, según Pearce y Turner (1995), este enfoque es deficiente y hace un tratamiento inadecuado de bienes que no son estrictamente económicos a los que asocian procesos de irreversibilidad.

En segundo lugar se identifica un enfoque ecológico del desarrollo sostenible que se concentra en la estabilidad de los sistemas biológicos y físicos. En este sentido la protección de la diversidad biológica se configura con el aspecto más importante de esta perspectiva.

Un tercer enfoque se apoya en el concepto de sustentabilidad socio-cultural en el que se debe mantener la estabilidad de un sistema social y cultural, incluyendo la reducción de conflictos que generen impactos destructivos en la sociedad. De esta forma, la equidad intra-generacional (que fundamentalmente debe apuntar hacia la eliminación de la pobreza y la vulnerabilidad de algunos grupos en la sociedad) y la equidad Inter-generacional (fundada en el respeto de los derechos de las futuras generaciones en términos de bienestar), constituyen los aspectos más importantes de esta aproximación.

La acción humana tiende a transformar el medio natural en un medio geográfico, es decir, modelado por la acción de los hombres en el curso de la historia. Los acondicionamientos que transforman el medio natural en un medio geográfico dependen tanto de la naturaleza como del grado de evolución económica y social de la colectividad, y son el resultado del encuentro de un medio y de las técnicas de organización del espacio.

La pobreza y el deterioro ambiental son dos problemas que se requieren enfrentar conjuntamente para modificar sus tendencias; ello implica mejorar la comprensión de las relaciones concretas entre las condiciones de vida y el ambiente.

Se han logrado avances importantes en la integración de los aspectos ambientales como los económicos y los sociales, lo cual hace posible abordar de manera más eficaz algunos problemas. Sin embargo, la experiencia de la política económica y social muestra que pocos objetivos pueden lograrse plenamente de manera

simultánea, siendo más probable que se avance progresivamente a través de un proceso en el que algunos objetivos de política actúan como condición de otros.

La característica que distingue al desarrollo sustentable es que sitúa en un mismo nivel de prioridad la superación de la pobreza (la satisfacción de las necesidades de la población) y la preservación del ambiente (no comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades presentes), lo que implica no subordinar un propósito al otro. Postula, además, que la calidad ambiental del desarrollo es parte de su calidad social, lo cual significa que el deterioro ambiental es nocivo para el desarrollo social.

Dentro de este contexto, proteger al ambiente no significa conservarlo como se encuentra o evitar cualquier afectación, puesto que las actividades humanas implican la intervención y transformación de los recursos naturales. La sustentabilidad de dichas actividades demanda, en cambio, que no se sobrepasen ciertos umbrales para permitir que el ambiente mantenga a largo plazo su capacidad de sostener la vida de las generaciones futuras.

El crecimiento económico por sí mismo no resuelve la pobreza, por lo que es necesario centrar la atención en los aspectos cualitativos del desarrollo, lo que requiere concebir modelos y alternativas diversas. Para concretar el enfoque del desarrollo sustentable, se ha propuesto algunos principios operativos tales como:

- Expandir los procesos productivos y de consumo dependientes de recursos renovables, hasta una explotación de éstos consistente con su capacidad regenerativa.
- Permitir la generación de residuos de los procesos de producción y consumo, incluyendo la contaminación, pero sólo hasta un nivel compatible con la capacidad de los ecosistemas para asimilarlos.
- Mantener un balance en la utilización de los recursos no renovables y de sustitutos (que no minen la capacidad renovable de asimilación del ambiente) dentro de la perspectiva transgeneracional.

A los principios anteriores se agregan otros elementos que definen la sustentabilidad social como:

- Lograr condiciones de vida que permitan la superación de la pobreza, de acuerdo a los estándares aceptados nacionalmente y de acuerdo a mínimos humanos adoptados globalmente.
- Alcanzar los grados de equidad, en términos de ingreso y oportunidades de vida, así como la participación política y social compatibles con la superación de la pobreza.

En el primer caso, si se considera al deterioro o a la calidad ambiental como la variable o conjunto de variables independientes, su nivel depende del uso de recursos y la forma de explotarlos, es decir, de los niveles de producción y

consumo de la calidad de las tecnologías aplicadas en los procesos respectivos y de los esfuerzos realizados en la restauración y conservación del ambiente.

Se piensa que, para un grado de desarrollo económico dado, el nivel final e intermedio de consumo depende de la población total y del consumo promedio por persona, a lo cual habría que agregar que las desigualdades sociales suponen consumos bien diferenciados por grupos o sectores sociales; por ello la pobreza no sólo debe concebirse como un estado material determinado por el volumen de bienes y servicios consumidos y/o poseídos, es decir no sólo debe referirse al producto o ingreso por habitante. De la misma manera, debe tenerse claro que la corriente de bienes y servicios producidos en el país no determina por sí misma el nivel o calidad de vida, puesto que diversos elementos pueden modificar éstos, entre ellos la calidad del entorno ambiental. Como explica Dollfus:

Los recursos naturales de un espacio determinado tienen valor únicamente en función de una sociedad, de una época, y de unas técnicas de producción determinadas. Un mínimo recurso ofrece distintas posibilidades de utilización según las épocas y las técnicas. Existe pues, una posible pluralidad de las utilidades de un mínimo recurso, o bien competencia por su uso. Uno de los problemas de la ordenación del territorio es el del mejor uso posible de un elemento del espacio en función de las necesidades de la sociedad (Dollfus; 1976).

Desde la perspectiva política, se requiere distinguir el tipo de relaciones que se dan entre las condiciones y nivel de vida con el deterioro ambiental, tanto para identificar los factores críticos sobre los que hay que actuar para mejorar la calidad ambiental, como para evitar incidir negativamente en los que propician el deterioro, para lo cual se ejemplifican los siguientes tipos de casos:

- 1) Aquellos en los que la pobreza es un factor de deterioro por la sobreexplotación de los recursos y la subsecuente reducción del potencial productivo de los mismos. También ocurre algo similar en las áreas urbanas carentes de servicios o en las que la escasez de recursos económicos favorece la insalubridad y expone mayormente a las poblaciones de bajos recursos a los agentes contaminantes.
- 2) Aquellos en los que la pobreza es una causa inmediata del deterioro ambiental como consecuencia de fallas de mercado, inadecuación de políticas, instituciones o tecnologías. Los resultados serían similares a los anteriores pero derivarían de los sistemas económicos nacional e internacional, de la existencia de normas o instituciones que obstaculizan el control directo de la población sobre su entorno o de la generalización de prácticas productivas que desestabilizan sistemas socioproductivos que pudieran ser más sustentables.
- 3) Aquellos en los que la riqueza, y no la pobreza, provoca presiones que se traducen directa o indirectamente en deterioro ambiental; como ocurre cuando existe una demanda de un elevado uso per cápita de recursos naturales o se generan excesivas cantidades de desechos, sobre todo no degradables.

La sustentabilidad social requiere de una reorientación del crecimiento del producto para generar empleos e ingresos, servicios sociales y bienes de consumo esenciales, así como para lograr su mejor distribución. En el caso de los países en vías de desarrollo esto implica además, sostener el crecimiento productivo a ritmos considerables para superar la pobreza.

Lo expuesto plantea la necesidad de lograr una mayor eficiencia productiva, en términos de un menor uso de recursos por unidad producida, o por un cambio estructural que favorezca una mayor intensidad de los servicios, la adopción de tecnologías para controlar la contaminación, así como los procesos limpios de producción para prevenirla.

En el ámbito rural la polarización social se ha acentuado, haciendo más profunda tanto la pobreza como la pobreza extrema; actualmente se les encuentra asociadas al deterioro de los recursos naturales. Contrario a la idea de que la pobreza genera deterioro de los recursos, argumentando la presión del crecimiento poblacional, se debe considerar que esta relación depende del lugar que se ocupa en las relaciones sociales, siendo lo que restringe o posibilita a los campesinos pobres a determinados recursos y espacios geográficos.

La diferenciación social, las clases poderosas y los marginados, el acceso desigual a los recursos, la inequitativa repartición de la riqueza, son fórmulas que se han repetido y han marcado la historia de la humanidad. En distintas épocas y regiones los ricos y pobres han existido, distinguiéndose por el tener o no poder, así el poder y la acumulación se superponen a la imposibilidad de acceder a recursos, a una vida digna, e incluso a una alimentación suficiente. La pobreza y el hambre de grandes proporciones de la humanidad son deudas que el poder y la acumulación de riqueza cargan.

En América Latina la historia colonial marcó una forma de dominación sobre las grandes mayorías de la población. Las estructuras sociales han sido históricamente construidas bajo los principios de la desigualdad en donde los indígenas, los campesinos, los peones, los marginados de siempre han llevado la pobreza necesaria para que el auge y el desarrollo de los otros exista.

La historia de la pobreza se sustenta en los múltiples despojos de tierras, explotación del trabajo y de los recursos, en cada vez mayor marginación de poblaciones de los beneficios del "desarrollo nacional", en la insistencia oficial de no ver a los pobres, de manejarlos como cifras, las cuales son fáciles de cambiar sin ensuciarse; en definir políticas de desarrollo, aperturas comerciales y modernizantes, de las cuales los que menos se benefician son las poblaciones de escasos recursos.

Actualmente la pobreza persiste, tanto en México como en toda Latinoamérica es un problema que se ha agudizado vertiginosamente, en contraste con los niveles de crecimiento macroeconómico que han alcanzado. Podemos decir que el proceso de tecnologización y modernización ha tenido como frutos el aumento de

la productividad en general, al mismo tiempo que la disparidad social ha aumentado.

En México, podemos mostrar que la polarización fue aumentando en el transcurso de las décadas. Así, si en 1970 el 34% de la población mexicana vivía estas condiciones y 6.1% en pobreza extrema; para 1980 las cifras aumentaron a 68% y 26% del total de la población respectivamente (FAO; 1988). En el período de 1984 a 1992, bajo el neoliberalismo, la pobreza extrema se incrementó 23.6%, siendo más severa en el medio rural; así la población pasó en este periodo, a nivel nacional, de 11 millones a 13.6 millones, encontrando en este incremento 1.7 millones de la población rural; para esta fecha -1992- la población pobre se calculó en 40.3 millones y 17.3 extremadamente pobres (Moguel; 1996). Para 1990 el 41.46% de la población trabajadora percibió entre uno y dos salarios mínimos representando el 4.5% del ingreso nacional, mientras que el 2.8% percibió el 78.6% del total del ingreso nacional (Moguel; 1996).

Dada la magnitud del problema, la pobreza ha sido estudiada abordándola desde distintos puntos de vista. Una manera generalizada han sido los indicadores de pobreza, para lo cual se han definido una serie de necesidades básicas, tales como servicios básicos, condiciones de la vivienda, educación y salud, y nos dicen qué porcentaje de viviendas o individuos de una población determinada no logran cubrir dichas necesidades. Por supuesto que esto nos ilustra un panorama difícil y complejo, podemos observar la distribución de la pobreza en el país, su predominancia en las zonas rurales, la falta de atención en servicios y educación a millones de mexicanos, etc.

Pero para entender el fondo de la pobreza y la inequitativa distribución de los recursos, debemos recurrir al análisis de los procesos sociales y económicos de la sociedad, y cómo es que se inserta en su estructura. La pobreza se concretiza en severos procesos de pauperización, en la incidencia y mortandad por enfermedades curables y evitables, infecciones de cualquier tipo, en millones de niños con segundo y tercer grado de desnutrición, en migraciones campo-ciudad, en millones de desempleados, pero esto sólo son expresiones de las relaciones sociales que generan la pobreza misma.

Frente a estos casos, la base del problema la encontramos si analizamos, además de los indicadores establecidos, la situación familiar y local en el contexto nacional, es decir, las relaciones laborales, económicas, políticas que los grupos involucrados tienen con el resto de la sociedad, los factores históricos y coyunturales que condicionan el problema, e invariablemente encontramos una inserción social desventajosa y una relación de subordinación, que define una incapacidad de uso eficiente de sus recursos y potencialidades en su propia reproducción.

Las tierras más productivas, las tierras planas, fértiles y regables han sido acaparadas por hacendados, latifundistas y empresarios agrícolas, y en no muchas ocasiones en las regiones los campesinos no han podido mantenerse en

ellas, por el contrario, han sido reiterativamente expulsados, despojados o reacomodados, de tal manera que en los espacios en que han tenido que establecerse para fundar colonias, son los que no representan ningún interés para una inversión capitalista, lo cual significa que sean regiones con suelos especialmente frágiles o con dificultad para ciertos aprovisionamientos, por ejemplo agua, con pedregosidad y por supuesto sobre laderas y escarpados.

Dichas condiciones han dificultado las posibilidades de producción y aprovechamiento de los recursos existentes en este tipo de regiones, así como la aplicación de una tecnología adecuada se ha vuelto a lo largo de los años prácticamente imposible.

Por un lado, el no tener acceso a otros espacios con condiciones agrícolamente más favorables ha impedido que el uso de las limitadas tierras con que cuentan pueda hacerse en alternancia o con descansos cíclicos, y ha llevado a una sobre explotación de la tierra y los recursos en general.

Por otro lado, la introducción de tecnología moderna ha roto o disgregado esquemas tradicionales metiéndolos a una lógica de producción intensiva, lo que ha resultado, a lo largo de su aplicación, en una gran diversidad de amalgamas tecnológicas con múltiples elementos tanto de adecuación y generación de técnicas favorables a las condiciones locales, como de deterioro irreversible de los recursos como deforestación, pérdida de biodiversidad, erosión de suelos, contaminación de agua y tierra, incidencia incontrolable de plagas agrícolas, y más, problemas que en las últimas décadas se han acentuado. Esta situación viene afectando de manera importante a la población campesina, pues de estos recursos depende tanto su potencial productivo como sus propias condiciones de reproducción.

Por lo que se llega a que el sector campesino presenta características peculiares en los países subdesarrollados en cuanto a sus formas de organización productivas y socioeconómicas, entre las que destacan las comunidades agrarias y empresas asociativas generadoras de un número importante de empleos; al mismo tiempo, depende de los recursos naturales como su capital para producir. Esto lleva a plantear la necesidad de considerar al mismo tiempo: su modernización gerencial y tecnológica, la sustentabilidad de su producción, la elevación de su productividad, la conservación de sus formas de organización y la satisfacción de sus expectativas sociales. Es decir, se requiere establecer programas de desarrollo integral que consideren todos estos aspectos.

En el marco del desarrollo sustentable y la corriente de la economía ecológica se otorga un énfasis mayor a las tecnologías que hagan posible la prevención del deterioro ambiental y se acepta la posibilidad de que las tecnologías no modernas puedan ser más adecuadas dentro del nuevo concepto de eficiencia económico-ambiental, lo cual supone una diversificación tecnológica. Al mismo tiempo, se destaca la necesidad de ver a la gestión productiva no como un flujo lineal sino como un ciclo, y de reducir la importancia de la artificialización.

El concepto de eficiencia tecnológica adquiere una nueva dimensión al hablar de tecnologías racionales desde el punto de vista ambiental, ya que dicha eficiencia depende no sólo de sus implicaciones económicas, sino también de sus repercusiones ambientales. Más aún, la tecnología sustentable requiere incorporar la consideración de otros factores, como puede ser el contexto social en el que se desarrolla. Entre los elementos a considerar en la selección de las tecnologías aplicables a los procesos productivos se encuentra los relativos a:

- La minimización de la generación de residuos;
- La reducción en la utilización de la energía y de los recursos naturales;
- La optimización del aprovechamiento de los recursos renovables a través de su recuperación;
- El reciclamiento y reutilización máxima de los residuos y productos; y
- El empleo de enfoques sistémicos en los que las tecnologías se incorporen como parte de los procedimientos, procesos, productos y servicios asociados a la producción y al consumo.

Esto último requiere que, al hablar de transferencia de tecnología, se consideren también otros aspectos que hagan posible su asimilación, como pueden ser el desarrollo de recursos humanos y la capacidad e infraestructura de servicios de soporte locales. También implica que se enfoque simultáneamente la modernización de los procesos productivos para mejorar al mismo tiempo la calidad y precios de los productos, y el desempeño energético y ambiental de las empresas y sus productos o servicios; lo cual requiere tomar en cuenta el ciclo de vida de los productos y los balances de energía, materiales y residuos.

Lo anterior lleva a destacar la importancia de establecer mecanismos para corregir ineficiencias ambientales; esquemas de certificación de la calidad y la competitividad que se amplíen para premiar o penalizar la eficiencia o la ineficiencia ambiental. Todo ello requiere una revisión de las técnicas de evaluación como las de costo-beneficio y tasas de descuento futuro.

La estrecha relación que existe entre la tecnología ambiental y la tecnología general para mejorar los procesos productivos convencionales la sujeta de igual manera a los denominados "derechos de propiedad", por lo cual no es posible esperar una transferencia de tales tecnologías sin costo; lo cual se ve reflejado en el modesto flujo de tecnologías de punta de países industrializados hacia países en vías de desarrollo. De ahí la necesidad de generar endógenamente tecnologías modernas o comprar y adaptar las tecnologías existentes en los países industrializados.

En lo que respecta a los países subdesarrollados, en los cuales la industria de la transformación y las empresas de servicios son en su mayoría micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales contribuyen con un porcentaje importante de empleos, son con frecuencia de tipo familiar y cuyos empresarios carecen por lo general de experiencia gerencial y conciencia ambiental; el desafío es mejorar al

mismo tiempo su desempeño económico, comercial y ambiental, sin cambiar la planta laboral y, en su caso, la estructura familiar.

1.3.2. Factores Sociales

El indicador más común para la medición de la pobreza es el ingreso, pero la pobreza tiene muchas dimensiones. Al mismo tiempo que los pobres carecen de ingreso, se ven privados de servicios, de recursos y de oportunidades. Sus limitados recursos están distribuidos de manera ineficiente.

La salud de las personas su educación, las relaciones de género y el grado de inclusión social son todos factores que promueven o menoscan el bienestar de las personas y contribuyen a determinar el grado de prevalencia de la pobreza. Escapar de la pobreza depende de mejorar la capacidad personal y acrecentar el acceso a diversos recursos, instituciones y mecanismos de apoyo.

Para alcanzar un desarrollo sustentable no basta con cambiar los procesos productivos, sino que se requiere también modificar los patrones de consumo, aspecto complejo y difícil de lograr ya que requiere, entre otros, del cambio en el sistema de valores sociales y culturales.

A ese respecto, se considera que existen estilos de vida difundidos y deseados a gran escala, por lo que resulta una tarea extraordinaria el que la mayoría de la población renuncie a esas aspiraciones que ya han sido asimiladas culturalmente. Si bien, es igualmente cierto que al hablar de consumo se tienen que tener presentes las condiciones de desigualdad que existen en el mismo y que deben ser tomadas en cuenta en el desarrollo de las estrategias para promover un consumo sustentable.

Entre las ideas que han surgido en torno de la racionalización socioambiental del consumo se encuentran las siguientes:

- El problema de la distribución no puede desligarse de los cambios en el patrón de consumo, razón por la cual no debería buscarse un consumo frugal o austero que congelara la estructura distributiva ya que esto conduciría a mantener los niveles de pobreza absoluta y relativa.
- Los patrones de consumo existentes hacen más difícil la superación de la pobreza, puesto que se retroalimentan con la estructura distributiva existente.

- Los cambios en el estilo de vida no podrían darse en un contexto atentatorio de las libertades públicas y los derechos individuales, pues la libertad es consustancial a la calidad de vida. Es decir, no se puede promover un cambio de estilo de vida a costa del sacrificio de los valores primarios de la sociedad.

Aunado a lo anterior, se admite que existe una estrecha interrelación entre producción y consumo; la estructura productiva y la distribución del ingreso condicionan desigualdades en las formas de consumo, y la demanda efectiva de los consumidores incide en los productos y en las formas de producción.

El proceso de pobreza no es idéntico para los diferentes grupos sociales, ni para las personas que la transitan, surgen diferencias según los sectores sociales, por el nivel educativo que tienen, al que pertenecen, al estilo cultural intrínseco y al contexto social y ambiental donde viven.

Las prácticas sociales en que se desarrollan producto de sus estrategias de vida frente a los acontecimientos de la vida cotidiana y de la historia socio-cultural delinean estilos diferentes en el abanico de la pobreza.

Las intensidades y heterogeneidades de la pobreza urbana -pobreza estructural y la nueva pobreza- se inscriben en espacios, en necesidades, en carencias disímiles y desde este proyecto se aproximara en su cartografía.

Además en el espacio local, entre otros tantos avances, se genera una nueva espacialidad a través de las redes de comunicación, aunque en muchas instancias territoriales persisten y se consolidan nuevas caras de la desigualdad y de la exclusión. Es esa dicotomía, producto de la vorágine de este tiempo, algunos acceden a los cambios y otros se quedan rezagados, aislados, disociados de ese espacio global.

Las relaciones entre las bases físicas y los aspectos sociales han ocupado un lugar permanente en la historia de las producciones teóricas, donde se han establecido relaciones directas entre la naturaleza del territorio y el carácter de los individuos, donde se fueron sucediendo concepciones relacionantes de lo físico y lo social.

Entre todas ellas puede hacerse una división fundamental:

- a) Las concepciones que analizaban la relación desde la visión geográfica

La corriente del pensamiento que ponía el acento en las condiciones físicas como causa de muchas cuestiones sociales (entendiendo por condiciones físicas al clima, el territorio y la población), tuvo como principales representantes a Vidal De La Blache y a Ratzel, creador este último de la "antropogeografía" o "geografía humana". De La Blache destaca las características diferentes de la sociedad, de acuerdo con la región que habita. Ratzel estudia la vida de los hombres en

conjunto, en función del medio geográfico, poniendo el énfasis en la influencia del suelo sobre la vida social.

b) Aquellas que lo hicieron desde la visión social

La escuela francesa, representada por Durkheim y, más adelante, Mauss, combate esta postura inaugurando la llamada "Morfología Social", que pone el acento en el sustrato material de la vida colectiva. La crítica de esta escuela a los pensadores de la antropogeografía, radica en que, como especialistas en geografía, atribuían al factor telúrico una preponderancia casi exclusiva, con lo cual se diferenciaban del geógrafo ordinario tan sólo en considerar al suelo en sus relaciones con la sociedad.

Durkheim y Mauss, en cambio, abordan el problema desde lo sociológico, señalando que "Al preferir la expresión morfología social a antropogeografía", están expresando no sólo un cambio de nombre sino una orientación diferente.

En realidad, estas dos posturas difieren a la hora de decidir en cual de los dos términos de la dupla "suelo-sociedad" poner el acento, poniéndolo la primera línea teórica en la geografía, y la segunda en la sociología.

Estudios más recientes, de la década de 1970, inspirados claramente en el materialismo histórico, aluden a cuestiones ligadas al ámbito urbano capitalista. Coraggio, en (sobre la espacialidad y el concepto de región) aborda la relación entre espacio físico y vida social a un nivel más micro, restringido a la configuración de la ciudad de hoy, desentrañando la legalidad que explica el universo urbano en el contexto histórico del capitalismo.

Así analiza cómo la concentración de unidades productivas se supone con un entramado de actividades y servicios —comerciales, bancarios, gubernamentales— que se va conformando impulsando el crecimiento físico y social de las ciudades.

Las relaciones sociales se expresan espacialmente en una capacidad diferenciada de acceso al espacio urbano. El análisis deja ver que, por ejemplo, la renta del suelo ordena las funciones y los estratos sociales al interior de la ciudad, las localizaciones más ventajosas son aprovechadas diferencialmente "... por parte de las fracciones del capital políticamente hegemónicas y económicamente determinantes", observándose la estratégica ubicación de los comercios, la industria, en función de la proximidad de las vías de comunicación o el abastecimiento de insumos.

En una forma no tan claramente perceptible, las clases sociales se segregan espacialmente, dándose proximidad en cuanto a procesos productivos y servicios, pero también expulsión que asigna distancia entre clases. A pesar de la igualdad jurídica que tienen las personas para comprar espacios urbanos, hay quienes eligen localización, mientras el resto toma lo poco que queda a su alcance.

Se puede concluir que la desigualdad en las oportunidades de acceso a los mejores puestos de trabajo lleva percepciones de renta desiguales y en función de las mismas, a una elección diferente del lugar de residencia. Pero a su vez esa misma localización desigual lleva a reforzar de nuevo las desigualdades sociales que existen en las ciudades.

La "mancha urbana" se expande, incrementando la zonificación y segregación. De este modo, las categorías del ser social se entraman con categorías propias de lo natural, recordando a Edgar Morin "... que va de physis a antropos via bios" (de lo físico a lo antropológico a través de lo biológico) (Morin; 1993). Así al preguntarnos, no sólo por las configuraciones espaciales relativamente estables, sino también por su génesis, podemos entrar a considerar qué configuraciones complejas producen los asentamientos de pobreza que contrariamente a su habitual denominación constituyen elementos estructurales en la lectura de la ciudad física y las áreas de mayor dinámica de crecimiento en la actualidad.

1.3.2.1. Educación

La educación es uno de los factores fundamentales para determinar las desigualdades sociales y el bienestar de los individuos y grupos sociales. La carencia de instrucción es observada como un impedimento para el desarrollo de las sociedades y, a su vez, la demostración de limitaciones y desigualdades producidas por algunos modelos y políticas de desarrollo.

El analfabetismo retrasa a la gente incluso en las más básicas actividades cotidianas. Una escolaridad insuficiente les impide aprovechar las nuevas oportunidades, por ejemplo, empleos en las nuevas industrias con alto nivel de conocimiento. Las personas menos educadas suelen tropezar con dificultades para expresarse oralmente o por escrito fuera de su propio grupo inmediato, de modo que tienen dificultad para incorporarse en la sociedad en general.

Históricamente, la educación pública en México, ha formado parte de la ideología de los proyectos nacionales. Sin embargo, en el siglo pasado no fue posible llevar a cabo la educación pública gratuita, aunque desde 1857 se gestó la idea de que el estado debería ser el vigilante de la educación. "En ese momento se estimaba que únicamente el 12% del total de niños en edad escolar asistía a la escuela y resultaba claro que México no podía avanzar con éxito hacia "la nueva época" si no atendía prioritariamente el nivel educativo de su población" (Muñoz y Suárez; 1995).

Puede decirse que es a partir de 1921 cuando se inicia el proceso de institucionalización, al llevarse a cabo el decreto de creación de la Secretaría de Educación Pública como eje de coordinación y establecimiento de escuelas en todo el país. "El reto en ese entonces era enorme, dado que para ese año, el

66.2% de la población de 10 años y más era analfabeta, es decir casi 7 millones de personas. La desigualdad entre las entidades federativas marcaban una diferencia de más de 50 puntos porcentuales entre el Distrito Federal y Baja California con respecto a Chiapas, Querétaro, San Luis Potosí, Oaxaca, Guerrero, donde más del 80% de su población no sabía leer y escribir” (CONAPO-CNA; 1994).

El crecimiento de la escolaridad de la población -fundamentalmente en la enseñanza primaria- está relacionada con el periodo de industrialización del país que comprende de 1940 a 1960. En la década de 1950 a 1960 la población escolar creció a tasas de 3.5%, lo que representó tener que atender a una población de 2.5 millones de niños al final de estos 10 años. Para 1960 el analfabetismo de la población de 10 años y más había disminuido 20 puntos porcentuales con respecto a 1940, al pasar del 54% al 33.5%. La disminución del analfabetismo se registró en toda la República; sin embargo, el ritmo de disminución fue diferente según la entidad federativa: en 1960, Oaxaca, Chiapas, Querétaro y Guerrero registraron proporciones de alrededor del 50% de analfabetas en su población mayor de 10 años, situación que presentaron a principios de siglo el Distrito Federal y Nuevo León.

En la década de los sesenta la educación de los adultos tuvo grandes avances, lo que dio por resultado que en 1970 la población analfabeta de 15 años y más llegara a 25.8%. De este total, la mayor parte era población femenina (58.6%). En ese año los estados de la República con mayores porcentajes de analfabetos (superiores a 45 puntos porcentuales) seguían siendo Chiapas, Guerrero y Oaxaca².

En la década de los ochenta, las cifras remite necesariamente a la crisis económica y social, y sus efectos, en los beneficios sociales de los mexicanos.

En el sector de la educación, en específico, estos aspectos se pueden apreciar de una manera particular. Las condiciones de escasez de recursos, las decisiones políticas y las estrategias de los diferentes grupos sociales conforman un escenario educativo distinto al que estuvo vigente en épocas anteriores ... los logros educativos en esta época no son del todo positivos. Para 1990 todavía había más de 20 millones de personas en condiciones de rezago. De éstos, cerca de 2 millones eran menores de 15 años que no habían terminado la primaria y no asistían a la escuela. Además, la probabilidad de que los que asistían terminaran el ciclo completo en el lapso establecido era baja. Se ha calculado que para

² En este apartado se ha utilizado la información del XI Censo General de Población y Vivienda. El rezago educativo que se analiza está tomado de los índices construidos por Muñoz y Suárez.

“Rezago educativo. Condición de atraso en que se encuentran las personas que no tienen el nivel educativo que se considera básico. Está formado por:

- la población de 6 a 14 años que está en edad de cursar la enseñanza básica, dentro del sistema escolarizado. De esa manera, aún si no cuentan con la primaria completa, estos individuos no se consideran dentro del rezago, siempre y cuando asistan a la escuela. El no hacerlo cuando todavía no han concluido la primaria, los lleva a ser clasificados como rezagados.
- La población de 15 años y más que no cuenta con primaria completa está en condiciones de rezago, asista o no a la escuela. La suma de los dos subconjuntos y la población analfabeta quedan incluidas dentro de la población rezagada (Muñoz y Suárez; 1995).

fin de los 80 el índice de deserción se mantuvo cercano a 50%. Es así que la persistencia del rezago educativo se ha convertido en un indicador más de la desigualdad social que impera en el país y en una cuestión que pone en duda la eficacia de las acciones políticas y la forma como la población se ha beneficiado del desarrollo (Muñoz y Suárez; 1995)

Las proporciones de la población de 15 años y más que ha cursado estudios postprimaria, en la mayoría de los municipios de la República Mexicana son bajos, y solamente 54 alcanzan porcentajes superiores al 55%.

También en esta categoría, las mayores proporciones se localizan en los centros urbanos del centro y norte del país. En sentido contrario, las mayores proporciones se localizan en las zonas rurales y pequeñas ciudades.

El conjunto de variables que se emplean para describir la situación en que se encuentran diferentes miembros del hogar son: el número de niños menores de 12 años, la proporción de miembros entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela, proporción entre 13 y 15 años que trabaja, proporción de personas de 15 años y más con primaria incompleta, así como el porcentaje de analfabetas. También es importante incluir una serie de variables que perfilan las características de los jefes del hogar: sexo, analfabetismo, escolaridad y edad.

1.3.2.2. Salud

La salud es otro de los factores fundamentales para determinar las desigualdades sociales y el bienestar de la población. La mala salud de una persona es a la vez causa de una disminución en la capacidad personal, en una disminución en la productividad y a su vez en un efecto de la reducción en el ingreso que recibe por su trabajo. Los efectos de la mala salud sobre la productividad y el ingreso proveniente del trabajo probablemente serán mayores sobre los pobres debido a que, entre otros factores, los trabajadores mal remunerados y menos educados tienen mayores probabilidades de realizar trabajos físicos pesados y a menudo riesgosos, en los cuales es posible reemplazarlos fácilmente.

Por otra parte, la mayor esperanza de vida, indicador clave del estado de salud, estimula el crecimiento económico. Por medio de las relaciones de causalidad: una mano de obra más saludable y con menos ausentismo mejora la productividad; a medida que aumenta la esperanza de vida, los individuos y las empresas tienen un incentivo para efectuar inversiones en capital humano y físico; y cuando los trabajadores tienen un incentivo en ahorrar para su jubilación, aumentan las tasas de ahorro.

Al igual que lo que ocurre con otras dimensiones de la pobreza, los resultados en materia de salud y educación interactúan. Para personas analfabetas o menos

educadas es más difícil obtener información por ejemplo, acerca de la atención de la salud, en una forma que puedan utilizar. La salud deficiente y las menores tasas de supervivencia reducen el incentivo para efectuar inversiones en la educación de los niños.

En los años cuarenta empiezan a crearse los organismos encargados de la protección de la salud pública y de la seguridad social. Dentro de estas instituciones, se distingue el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) creado en 1943, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959 y, posteriormente otras instituciones de menor tamaño que ampara a sectores específicos de trabajadores (Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales) (Barbieri y Jiménez; 1995).

El Estado mexicano desarrolló acciones de política social para atender la salud de la población abierta que no se consideraba derechohabiente. En 1943 se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), para proporcionar servicios organizados y protección sanitaria, que constituyen, con otras de distinta naturaleza, la amplia categoría de la defensa social del individuo (SSA; 1993).

La Secretaría de Salubridad y Asistencia alterna la atención general de la población con protección de segundo y tercer nivel. Con esta finalidad se crearon los Institutos Nacionales de Nutrición, Cardiología, Psiquiatría, Pediatría, etc.³

En los distintos estados de la república se desarrollaron algunos organismos estatales que complementaron las acciones de la SSA. Entre éstos, el más importante es el creado por el Departamento del Distrito Federal (DDF).

Paralelamente, se desarrolló el sector privado al que concurren los grupos de mayores ingresos y los que pueden gastar en servicios médicos. Conviene tomar en cuenta que la rica tradición cultural de los pueblos indios ha mantenido formas de curación y prevención de las enfermedades con base a recursos naturales y prácticas mágicas (Barbieri y Jiménez; 1995).

A pesar del gran aparato institucional de seguridad social, la atención no ha abarcado a toda la población. En 1970, la seguridad social llegó únicamente al 20% de la población total. En los siguientes 10 años se duplicó la cobertura de la seguridad social, principalmente por la ampliación del IMSS. Entre 1977 y 1988 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que, conjuntamente con el IMSS, amplió la cobertura de servicios médicos-asistenciales y se propuso como meta llegar a 11 millones de personas en el medio rural y la población indígena.

³ Primer nivel: atención primaria básica general
Segundo nivel: atención especializada
Tercer nivel: atención hospitalaria especializada

En 1984 se promulga la Ley General de Salubridad. A partir de entonces, la propuesta se dirige a liberar a la SSA de la atención curativa de la población abierta en el primer y segundo nivel, mediante la descentralización a los gobiernos estatales y municipales (Barbieri y Jiménez; 1995). Para 1988 el proceso de descentralización se logró en 15 entidades federativas. Las 17 restantes siguieron la mecánica anterior de la SSA. En la actualidad el proceso no ha avanzado.

La crisis de los años ochenta afectó a las instituciones de salud, principalmente al IMSS, el cual tuvo que satisfacer un creciente número de derechohabientes que anteriormente recurrían a la medicina privada, afectando los servicios y a sus derechohabientes.

El análisis de la desigualdad al interior de los Estados, según las características de la atención de la salud de la población, se realiza por medio de los siguientes indicadores: población derechohabiente de las instituciones, recursos materiales y humanos, consultas externas otorgadas en instituciones del sector salud.

Por lo que el hecho de que un número significativo de municipios no existan servicios de salud o que, en gran parte, la presencia de alguno no alcance a cubrir las necesidades mínimas que la población requiere y que, en cambio la mayoría de los servicios se concentre en un pequeño número de municipios, configura un verdadero mosaico de pobreza y marginación y un factor adicional que actúa como elemento de riesgo para una salud precaria y desigual, o en definitiva, como determinante de menores posibilidades de supervivencia de grandes grupos sociales.

1.3.2.3. Vivienda

En los diversos estudios existentes sobre la marginación y los niveles de bienestar social la vivienda constituye uno de los elementos fundamentales de observación de las desigualdades que enfrenta la compleja realidad social. La vivienda, como derecho social de la población, ha estado históricamente presente desde el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917. Los antecedentes sociales más próximos a la Revolución y a la Carta Magna de 1917.

datan del porfiriato, pues en ese entonces los dueños de las haciendas seguían reconociéndose como obligación proveer a sus trabajadores (peones acasillados o temporales) de una casa en la cual pudiera alojarse él y su familia. Esa práctica social propia de la producción agropecuaria y minera, también se reprodujo en la industria rural de la época; el fenómeno fue particularmente notorio en la rama textil, debido a que importantes fábricas se ubicaron en las haciendas y que la relación patrón-peón se reprodujeran en la producción fabril. Así a finales del siglo pasado, el patrón y el obrero fabril reconocían el pacto social que implicaba que el primero debía proveer de un espacio que la familia del trabajador pudiera utilizar como vivienda (CONAPO; 1994).

El incremento global en viviendas ha representado un enorme reto; en 1939 existían en el país 4 millones de viviendas, en 1970 llegaron a 8.4 millones, por lo que las necesidades de habitación han estado rezagadas a las necesidades de habitación, ya que, en el periodo de 1960 a 1970, mientras la población creció a una tasa de 3.4% anual, las viviendas únicamente lograron un ritmo de 2.5%.

Los resultados anteriores motivaron la realización de diferentes investigaciones sobre el tema de "vivienda-cuestión habitacional", generalmente incluido dentro de los estudios urbanos. A partir de los años sesenta el estudio de la vivienda adquiere un carácter prioritario. Desde los estudios referentes a la satisfacción de necesidades habitacionales de las políticas gubernamentales, hasta estudios específicos sobre familia-vivienda, así como asentamientos populares, políticas de vivienda y los referidos a accesos al suelo (Schteingart y Solís; 1995).

El análisis de la situación del factor vivienda se realiza por medio de algunas de sus características físicas y socioespaciales, las características son: porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada (de gran importancia ya que permite observar la estrecha relación con la salud); porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje; porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra; porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento; porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica (este indicador contiene la mayor calidad discriminadora, se considera que la falta de este servicio ubica a las viviendas en condiciones extremas de desigualdad social).

En 1970, en México existía un stock de viviendas de 8,286,369 viviendas para satisfacer una demanda de 9,081,208 familias. Así, en ese mismo año las viviendas que eran catalogadas como propias eran 66.02% con respecto al stock de vivienda y 33.97% era no propias. Si tomamos la oferta como el stock de viviendas del país, y la demanda como el número de familias, encontramos que existe un déficit de vivienda, pues el ratio de vivienda por familia era de 91.24%, lo cual nos da un déficit de vivienda de 8.76%.

Para 1980 y 1990, el índice de vivienda por familia pasa de 89.76% a 98.96%, lo cual nos da una idea de la reducción del déficit, además el ratio de propiedad pasa de 68.02% a 77.87% en ese mismo periodo. Para 1995 el déficit de vivienda volvió a incrementarse al pasar a 97.54% pero el ratio de propiedad alcanzaría su mayor valor en ese año: 80.11%.

Para el año 2000 el déficit en materia de vivienda aumenta, pues el índice de vivienda por familia se colocaba en 96.54%, por otra parte, el índice de propiedad también disminuiría a 77.67%. Otros indicadores importantes son: En términos de vivienda pagada, éstos cayeron de 72.07% a 65.11% de 1995 a 2000. En materia de vivienda pagándose estos pasaron del 8.04% al 9.78%, y el número de viviendas rentadas pasa de 12.78% a 13.17% en el periodo 1995-2000.

En general, los datos muestran una tendencia creciente a la reducción del déficit en materia de vivienda y al incremento de la tenencia propia. Sin embargo, para

1995 observamos indicios de que el déficit empieza a crecer. Y para el 2000 se confirman los datos de que la tenencia de viviendas propias ha caído con respecto al stock y que el déficit en vivienda se había incrementado.

1.3.2.4. Etnicidad

La etnicidad es otro factor que determina las desigualdades sociales y el bienestar de la población. La dimensión étnica ha jugado un papel importante en la persistencia de la pobreza en los grupos indígenas frente a los no indígenas.

El concepto indígena no representa comunidades homogéneas. Este incluye una variedad de culturas, identidades, lenguas, tradiciones, religiones y creencias. Más aún, algunas comunidades indígenas están en mejores condiciones que otras y, de igual manera, algunas se encuentran más integradas que otras. Las variables que permiten hacer un análisis de este indicador son: localización y lengua.

Desde una perspectiva amplia, el concepto de grupo étnico se relaciona con una lengua, una cultura y un territorio. Dos factores operativos que permiten definir un grupo étnico parten de identificar su unicidad a través de su identidad y lengua. Un grupo étnico se define como un grupo que se autopercibe como población que mantiene en común un conjunto de tradiciones que no comparten con otros, con los cuales pueden estar en contacto. Por tanto, los grupos étnicos comparten un lenguaje común, tanto como valores culturales, religión e identidad. Un grupo étnico puede ser definido entonces como "una colectividad social autoreproduciéndose, identificada por mitos de un origen común y con marcas de identidad precisa" (Giménez; 1996).

Desde el punto de vista geográfico o de localización, la población indígena puede encontrarse en comunidades aisladas, con muy poco o casi nulo contacto con el mundo exterior⁴. Comunidades con un contacto intermitente localizadas en aquellas regiones que empiezan a integrarse a mercados locales. Comunidades integradas a la vida moderna, que serían aquellas que han generado grupos mestizos y que se encuentran usualmente confinados a porciones de sus territorios ancestrales, pero completamente desposeídos de sus propias tierras.

Esta población se encuentra ubicada en las áreas rurales, con los más bajos niveles de bienestar social y los índices más elevados de analfabetismo, morbilidad y mortalidad. Aunque los desplazamientos de indígenas hacia las ciudades y hacia otras regiones dan lugar a una migración estacional, muchos de estos grupos viven en la periferia, en áreas marginadas. Las actividades que estos indígenas realizan, sobre todo en áreas rurales, no son remuneradas, son subempleados dedicándose a la construcción y mantenimiento de las casas,

⁴ Las "zonas de refugio", llamadas así por Aguirre Beltrán (1973)

actividades de intercambio y compraventa, producción de artesanías, recolección de madera y trabajo comunitario.

Se ha encontrado en esta población una alta correlación entre el bajo nivel educativo, el limitado acceso a la atención médica y las elevadas tasas de mortalidad, debido en gran medida a: el aislamiento en general de muchas de las comunidades indígenas; el desequilibrio en la localización del personal médico y los servicios que ofrecen las áreas urbanas, cuando la mayor parte de la población indígena vive en áreas rurales y la extrema pobreza en la que vive la mayoría de la población indígena y que limita sus posibilidades de pagar estos servicios.

Respecto a las características de esta población en México, la lengua (hablar una lengua india, ser bilingüe) se considera como la variable que identifica a la población indígena. La pobreza en la que vive esta población en el país, se debe a factores tales como: su cultura, la discriminación en el mercado laboral, la profunda desnutrición, salud deficiente, elevadas tasas de natalidad y mortalidad, las deficientes cobertura y calidad de la educación, la discriminación debida a la localización regional, a la existencia de barreras comerciales (redes de intermediarios), además de las políticas económicas que tienden a castigar los precios de la producción de granos básicos.

Las comunidades indígenas viven en zonas caracterizadas por la falta de una adecuada infraestructura física: carencia de caminos, de medios de comunicación; carencia de servicios de salud, limitado acceso a electricidad; carencia de beneficio por obras de irrigación; carencia de agua potable y drenaje en sus casas (INEGI, SPP; 1990).

1.3.3. Factores Económicos

A escala nacional, la incidencia o proporción de la población en pobreza muestra marcadas fluctuaciones a través del tiempo estrechamente correlacionadas con los vaivenes de la actividad económica: cuando la economía crece en forma dinámica, la pobreza se reduce, y cuando se registra desaceleración, estancamiento o crisis económica, la pobreza se expande. Al final el saldo de estas fluctuaciones es de evidente regresión. En virtud de que la pobreza aumenta muy rápido en las fases de contracción económica, pero se reduce con relativa lentitud en las etapas expansivas, el resultado a largo plazo es una ampliación sistemática de la pobreza. Esta ha sido la historia del país en los últimos 20 años. En 1981 era pobre 36.5% de la población (es decir, poco más de un tercio de la misma); en 1998, 46.9% (casi la mitad de la población). Y es muy probable que el mínimo avance social que pudiera haberse registrado con posterioridad a esta última fecha haya sido neutralizado a estas alturas por la recesión económica iniciada en el 2002 y que está presente hasta el momento.

Junto con un pequeño grupo de países, varios de ellos del área latinoamericana, México comparte el dudoso honor de contar con una de las distribuciones del ingreso más regresivas del mundo. Además, la concentración del ingreso ha avanzado en las últimas décadas, invirtiendo la tendencia registrada en los años setenta, de manera que se ha venido gestando una estratificación social cada vez más polarizada. Esta reconcentración del ingreso no solo plantea un problema de debilidad de la cohesión social, sino que limita tanto las posibilidades del crecimiento económico, como los efectos que éste pueda tener sobre la reducción de la pobreza (Cornia y Court; 2001).

En una apreciación que es aplicable a lo que ocurre en el caso mexicano, se ha dicho que en América Latina

Hay cuatro cambios estructurales ... que posiblemente expliquen este aumento continuo en la desigualdad del ingreso. 1) Una desaceleración en la creación de empleos; 2) la creciente informalización del mercado de trabajo (esto es, el giro hacia sectores en que la baja productividad y los menores salarios son la norma); 3) los salarios del sector formal evolucionaron menos favorablemente que el PIB por habitante; y 4) los salarios mínimos cayeron en relación con los salarios promedio (Cornia; 2001).

Junto a esta expansión de largo plazo de la pobreza y la desigualdad, el país enfrenta también un fenómeno de creciente inseguridad económica para amplios grupos sociales, que si bien por lo pronto pueden no entrar en la categoría de pobres, en cualquier momento pueden transitar a esta situación. Las personas en este caso están muy conscientes de los riesgos que encarnan, cosa que se expresa en una sensación de incertidumbre y en proyecciones bastantes pesimistas sobre su suerte futura y la de sus hijos. En una encuesta realizada en 1999 en México, dos quintas partes de los entrevistados respondieron que creían que sus hijos vivirían peor que ellos (Rodrik; 2001).

Las razones de esta percepción derivan de procesos económicos sobre los cuales los individuos no ejercen control, como el dinamismo económico y la evolución del mercado de trabajo. Tales niveles de escepticismo pueden haber aumentado con la recesión, como lo sugiere el saldo de alrededor de 400 mil desocupados que dejó la caída de la producción en el 2001. La contrapartida de este fenómeno de creciente inseguridad económica en las zonas urbanas es la rápida expansión del mercado informal de trabajo. Los "nuevos" desempleados, sumados a los 1.3 millones de personas en que crece al año la población económicamente activa del país, arrojan un total de 1.7 millones de personas para quienes la economía informal se convirtió el año pasado, de hecho –quizá por tiempo indefinido- en el único espacio de inserción ocupacional. Se calcula que sólo entre 1990 y 1997 el empleo "desprotegido" (definido como la proporción de empleados sin contrato escrito o prestaciones sociales) aumentó de 43.4 a 49.6% del total de empleados en el país (Rodrik; 2001). La mayoría de estos empleos son de baja productividad y muy reducidos ingresos. De acuerdo con estadísticas del INEGI en México hay 33.6 millones de jóvenes de entre 12 y 29 años, de los cuales 14.3 millones de ellos forman parte de la población económicamente activa, 8 millones están desempleados, 16 millones cuentan con un empleo y 70% de estos no tienen

contrato. El 92% carece de prestaciones adicionales al salario y 83% ocupa puestos en áreas distintas a las que estudiaron.

Un estudio del departamento de sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) revela que 36% de los jóvenes mexicanos de entre 15 y 29 años viven en condiciones de pobreza y de exclusión, a pesar de constituir el sector base de la fuerza laboral del país. En su mayoría se trata de subempleados y tienen situaciones desfavorables de trabajo y son los peores pagados. Por lo menos 7 de 40 millones de mexicanos jóvenes se enfrentan a problemas de exclusión laboral, educativa y cultural. Los altos índices de deserción escolar y migración se incrementan en forma paulatina en este sector de la población. La excepción podría ser los empleos informales de alto riesgo y mayor remuneración, muchos de los cuales tienden a ubicarse en los linderos de actividades ilícitas, o ya están inmersos en ellas. Eso, o la riesgosa y cada vez menos accesible opción de emigrar a Estados Unidos.

El estudio de la migración tiene una larga tradición tanto en el ámbito público como en el académico y se ha realizado desde muy diversas disciplinas. Por ejemplo, la economía se ha centrado en las variables de empleo, costo del desplazamiento y diferencial salarial (Todaro; 1976); la demografía la estudia en términos del crecimiento de la población (Urkidi; 1996) y, junto con la sociología y la antropología, ha identificado como variables fuertemente asociadas a los procesos migratorios: el ingreso familiar, el tamaño y la estructura familiar, la experiencia migratoria, el desarrollo económico de la comunidad, la existencia de servicios y satisfactores tanto en el lugar de origen como en el de destino, y la historia migratoria de las comunidades. Recientemente, desde una perspectiva de análisis urbano regional, se estudian los aspectos espaciales de los patrones de migración y las decisiones de ubicación (Garrocho; 1995). En diversos análisis del desarrollo regional se muestra con claridad que en México las relaciones sociales y económicas han definido una distribución social y geográfica de los recursos. Este patrón distributivo ha provocado grandes desigualdades individuales y regionales, lo que genera migraciones y alteraciones en los asentamientos espaciales. Por ejemplo, la población rural al migrar hacia las ciudades hace que los déficits en cuanto a servicios urbanos, de salud, de educación y empleo, que estaban ocultos en las localidades apartadas, se trasladen a las ciudades mostrándose en toda su magnitud (Garrocho; 1995).

Las dimensiones de esta migración son apuntadas por el Consejo Nacional de Población: entre 1995 y el 2000,

(...) al conjunto de mil 939 municipios eminentemente no urbanos (es decir, que no tienen localidades de 15 mil o más habitantes) correspondió una pérdida neta global de 407 mil individuos, la cual se repartió en ganancias de 293 mil en los 316 municipios con algún grado de urbanización (no metropolitanos con al menos una localidad de 15 mil o más habitantes) y 113 mil en los 118 municipios metropolitanos (...) (CONAPO; 2000).

La todavía más acelerada expansión de la pobreza urbana que resulta de la emigración del campo es sólo de modo parcial contrarrestada por la migración a Estados Unidos, pues ésta no involucra de manera principal a los campesinos de los estados más rezagados del país, en los que se concentra el grueso de la población rural pobre. En el periodo 1992-1997, por ejemplo, las principales entidades de procedencia de los migrantes que se dirigieron hacia Estados Unidos fueron Jalisco (14.2% del total de migrantes), Guanajuato (11.3%), Michoacán (6.4%) y el Estado de México (5.9%), que no figuran entre los estados con mayor incidencia e intensidad de pobreza, tratándose de entidades de nivel de desarrollo alto e intermedio (CONAPO; 2000).

La dinámica migratoria, de esta manera, no sólo explica de manera parcial el acelerado proceso de "urbanización" de la pobreza a nivel nacional (en términos absolutos en la actualidad hay más personas en situación de pobreza en las ciudades que en el campo), sino que alerta sobre las dimensiones de la crisis económica, social y -quizá- política por la que atraviesa el campo mexicano, donde la pobreza suele ser más intensa que en las ciudades. Así lo sugieren los elevados índices de indigencia (pobreza asociada a problemas de hambre y desnutrición) que ahí se registran. La FAO estima que aproximadamente 5% de la población (unos 5 millones de personas) padecen alguna modalidad de desnutrición (FAO; 2001).

Junto a esta debilidad de la cohesión y la seguridad social a escala nacional, se ha venido gestando una verdadera fractura social a nivel territorial. Tanto los beneficios del crecimiento económico como los de las políticas públicas se han distribuido de manera asimétrica a través del territorio nacional, a favor de las zonas más prósperas, de manera que las desigualdades socioeconómicas entre las regiones tienden a profundizarse al paso del tiempo. Chiapas, Oaxaca y Guerrero, que se caracterizan por tener la mayoría de la población viviendo en localidades típicamente rurales (menos de 5 mil habitantes), exhiben bajísimos niveles de escolaridad básica, fuerte carencia de servicios elementales de vivienda, y más de dos terceras partes de la población obtienen ingresos debajo de la línea de pobreza (2 salarios mínimos).

De acuerdo con un estudio de Rodolfo Tuirán, subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), persisten grandes brechas en el ingreso familiar entre estados y municipios del país. El ingreso anual per cápita más alto del país se registra en el Distrito Federal y asciende a 131 mil 838 pesos, mientras que en Chiapas, la entidad con el más bajo ingreso anual per cápita sólo llega a 20 mil 504 pesos. La entidad con menos iniquidad es Aguascalientes en donde el ingreso mensual promedio de los hogares más pobres es de 345 pesos mientras que el ingreso mensual promedio de los hogares más ricos es de 21 mil pesos. La entidad federativa con mayor iniquidad vuelve a ser Chiapas en donde el ingreso mensual promedio de los hogares más pobres es de cero, mientras que el ingreso mensual de los más ricos se acerca a los 20 mil pesos.

Estos resultados están dentro de una dinámica de alta concentración del ingreso y de un alto porcentaje de trabajo no remunerado. Así, para analizar la pobreza y marginación económica a nivel de las distintas regiones del país se analizan los siguientes indicadores: a) dependientes económicos; b) ocupados en el sector primario; c) ocupados en el sector no primario; d) ingresos menores al salario mínimo (considerado como el indicador de condiciones de pauperización y pobreza)⁵; y e) ingresos superiores a 5 salarios mínimos.

⁵ Al respecto hay que notar que la definición de ingreso utilizada en el Censo de 1990 se refiere únicamente al ingreso monetario que la persona ocupada haya recibido por su trabajo (INEGI; 1992); sin embargo, los miembros de los hogares también reciben ingresos por transferencias, que no tienen como contrapartida del desempeño de un trabajo, además de que habitualmente cuentan con ingresos no monetarios, para su reproducción cotidiana. Probablemente éstos son las fuentes que surten de medios de subsistencia a los hogares que aparecen sin ingresos

CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

A diferencia de las experiencias de otros países que han registrado políticas de ajuste estructural tendientes a la liberalización de sus economías, la mexicana no ha podido cristalizar su inserción en los mercados internacionales en una efectiva mejora del bienestar de la población. Antes bien, los resultados que arroja el desempeño económico y social, se observa una expansión considerable de los niveles de pobreza, que representa una amenaza permanente sobre la legitimidad de la alternativa económica emprendida tras el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y después del fracaso de los últimos gobiernos, cuyas gestiones estuvieron marcadas por una decidida vocación por el intervencionismo estatal.

Las crisis económicas han tenido lugar en un contexto de rápida modernización de estructuras e instituciones, lo que por lo pronto han acentuado aquellas inclinaciones a la dislocación económica y social. Los costos humanos de estas crisis, el cambio en la estructura de la población heredada de la explosión demográfica de los años setenta, los rezagos sociales acumulados, y las zonas centrífugas asociadas a la globalización, han convertido a la sociedad mexicana como lo ha señalado Clara Jusidman, en una sociedad tan plural, tan desigual, tan heterogénea y sumamente compleja que ha experimentado un proceso creciente de segmentación social en donde sus componentes no se comunican, no comparten proyectos y varis se sienten excluidos (Cordera y Palacios; 2002: 5).

Sin embargo, estos factores que llevan a la pérdida de cohesión social han impulsado también una conciencia colectiva sobre la necesidad de revertirla. Dentro del Estado y en los más diversos estadios de la sociedad civil, en la academia y hasta en el mundo de los negocios y de los organismos financieros internacionales, se advierte sobre el peligro de esas tendencias mientras que los grupos más vulnerables por el cambio y las crisis buscan refugios y formas de existencia que les permitan no sólo sobrevivir, sino crear condiciones para aprovechar productivamente el cambio. Estos grupos, en efecto, demandan hoy no sólo el cumplimiento de los "derechos sociales del pueblo mexicano", a la salud, la educación, la alimentación y la vivienda, como lo consigna la Constitución, sino nuevos y diversos bienes y servicios sociales vinculados a valores universales como la equidad, la igualdad de oportunidades, la tolerancia y el reconocimiento. Estas demandas, hacen más compleja la exigencia tradicional de justicia social, pero nos acercan a una comprensión más actual y realista de lo que la cohesión social puede ser y significar en el futuro.

Ante el panorama social expuesto, caracterizado por la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, la política social universal e integral, la educación, el empleo y la participación ciudadana constituyen los principales mecanismos para impulsar la inserción social.

1) La política social

La política social nos refiere al objetivo más amplio de construir sociedades más cohesionadas y equitativas. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

La concepción y los objetivos de la protección social no están fijos en el tiempo, varían en términos de los requerimientos educativos, de salud, vivienda y demás servicios, dependiendo del ciclo económico, de los niveles de protección ya alcanzados, y del perfil demográfico. En este marco evolutivo de la protección social, resulta importante el rango y la calidad de los servicios que se garantizan en forma universal y los que se asignan en forma selectiva.

a. Universalización de la política social

En la vertiente de universalidad de la política social, debería buscar materializar los derechos sociales contemplados en la constitución, en particular en el caso de la educación, la salud, la vivienda, y la seguridad social. Sin desmedro de los inmensos huecos financieros que han acompañado el universalismo "acotado" de la política social mexicana, su objetivo histórico debería mantenerse, sin soslayar los retos que le plantea el vuelco mundial. Aumentar con solidez la calidad de vida de todos, y al mismo tiempo fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social, debería ser un propósito explícito que reforzara lo establecido en la Constitución.

b. Focalización de la política social

La escasez de recursos públicos, en particular durante los periodos de crisis y ajustes, pero en general en las economías en desarrollo acosadas por la penuria, la focalización se ha ido adoptando como una forma eficaz de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficacia en el uso de los recursos. Esto, en principio, no se opone al carácter universal que se considera indispensable para un desarrollo con cohesión.

Ante el carácter multidimensional de la pobreza, en un contexto donde las discontinuidades geográficas y productivas son tan fuertes como en México, las políticas focalizadas y diferenciadas deben entenderse como un instrumento que permite orientar la acción, y particularmente la asignación de subsidios para que la población carente pueda acceder a los servicios y garantías sociales. La focalización, entonces, no debería concebirse como una política social alternativa, sino como una vertiente instrumental que, bien aplicada, hace más eficaz la universalidad de la política social.

Los programas focalizados y diferenciados, son útiles y necesarios cuando la pobreza esta muy concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos, y cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social, entonces estos se convierten en mecanismos proveedores de bienestar.

c. Integralidad de la política social

Lograr una buena integración de instrumentos, junto con una relación explícita y coherente con la política económica general, es una condición para la eficacia de la política social. Se trata de unos vínculos movibles, que cambian en función del ciclo económico pero también del político, sobre todo en condiciones de democracia y alternancia, como es el caso presente y futuro de México.

No es posible, en estas condiciones, proclamar la garantía de los derechos económicos y sociales sin atender a la situación y las tendencias económicas. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, entre otras cosas porque no hay presupuesto que resista esta hipótesis, pero por otro lado, el crecimiento y la política económica no pueden, por sí mismas, ofrecer panoramas realistas de equidad y mejoramiento sociales.

El ritmo y la calidad del desarrollo económico, condicionan las posibilidades e impacto de la política social, mientras la inversión en capital humano e infraestructura social, así como un ambiente de equidad, crean condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y social. En el mismo sentido, el crecimiento económico y la política macroeconómica de control de la coyuntura, son determinantes en la generación de empleo y de la estructura de oportunidades laborales y, por ende, de los niveles de ingreso y de superación de la pobreza.

La segunda dimensión de integridad de la política social, nos remite a las posibilidades virtuosas que encierra la conjunción de los diferentes beneficios sociales, como la educación, la atención de salud, la protección social, la nutrición, la vivienda y otros servicios básicos. En un contexto de recursos escasos y necesidades en expansión, la determinación obligada de prioridades debe aspirar a producir círculos de interacción positiva entre satisfactores y carencias, sin hacer a un lado la intensidad y la severidad del fenómeno de pobreza o empobrecimiento. Esto se advierte intensamente, en las situaciones de emergencia que producen los desastres naturales, pero también cuando las oscilaciones económicas afectan los precios de productos primarios valiosos, vinculados con los ingresos de comunidades campesinas pobres, como ha sido el caso del café en México.

2) Educación

La educación se plantea como un elemento para fomentar una mayor integración sociocultural, a la par que se acelera la modernización de las estructuras productivas.

Se pueden señalar cinco elementos que confluyen en hacer de la educación un decisivo cohesionador social. El primero, lo constituye el efecto que tiene sobre la salud de la población: entre mayores sean los niveles educativos, los habitantes tendrán un mejor conocimiento sobre las medidas de carácter preventivo en términos de salud e higiene. Esto por sí mismo, incrementa el bienestar de la población. Además hay un efecto retroalimentador sobre la educación, ya que seres humanos básicamente sanos tienen una mayor capacidad para acumular y ejercer sus habilidades y conocimientos, que se reflejan en una mayor productividad presente y futura en el mercado laboral y por supuesto en un mayor ingreso.

El segundo, es su impacto sobre las tasas de fecundidad, natalidad, mortalidad y en conjunto, sobre la tasa de crecimiento de la población. Cuando los habitantes de un país, principalmente las mujeres, incrementan su educación y el valor de su conocimiento y habilidades en el mercado, el costo de oportunidades del tiempo aumenta lo que lleva al descenso de la fecundidad y natalidad. Combinado con mejores estándares de salud, esto implica menores tasas de crecimiento poblacional. Y entre menor sea el número de miembros en la familia, para cada nivel de ingreso, la calidad de vida promedio tenderá a ser mayor.

En tercero, es el nivel promedio de la educación que se alcance, será en el mediano y largo plazo el principal condicionante de la distribución personal del ingreso. Además, mayores niveles de educación tienden a reflejarse en una mayor igualdad de oportunidades en el mercado laboral, lo que sienta las bases de una distribución personal del ingreso más equitativa.

En cuarto lugar, una mayor educación permite una mayor movilidad sociocupacional. Por último, la educación constituye armas de defensa frente a la inestabilidad y la inseguridad económicas.

3) Empleo

El empleo es la principal fuente de ingreso de los hogares pero se ha vuelto la o una de las principales fuentes de inseguridad social. Cuando se trata de un empleo formal, le permite al ser humano ser parte de un sistema de seguridad social, con derecho a la capacidad básica de la salud y a un sistema de ahorro para el futuro, así como el acceso a otras capacidades indispensables como el poseer una vivienda, educación, alimentación, etc.

Los cambios tecnológicos y organizativos que se han dado tanto en las empresas como en el conjunto de la economía durante la última década, han contribuido a acentuar la inequidad social. La expansión del empleo y los ingresos se ha concentrado en un grupo reducido, lo que se refleja en particular en la ampliación de la brecha salarial entre los trabajadores con distintos niveles de educación.

La ampliación de la brecha salarial se encuentra estrechamente vinculada a la segmentación estructural del mercado, entre núcleos formales con buenas condiciones de trabajo y otros con baja productividad y con condiciones precarias. Estos sectores, se diferencian por la estabilidad en el empleo, los niveles de remuneración y productividad, por las posibilidades de capacitación, por los periodos de desempleo, la rotación de oficios, la cobertura de la seguridad social, el ambiente de trabajo y la formalidad del empleo.

Sin duda, la política social puede y debe intervenir en la generación de mecanismos que contrarresten la desprotección secular que resulta del desempleo y el mal empleo, así como modular la estructura de la oferta y la demanda laboral con el fin de incorporar a ciertos grupos prioritarios al mercado de trabajo a la vez de procurar elevar su productividad una vez insertos en él.

2.1. Características y objetivos de la Política Social

A pesar de vivir en una época en la que se cuenta con una red internacional de instituciones dedicadas a reducir la pobreza, la situación de desigualdad y marginalidad persiste y se intensifica cada día entre ciertos grupos y regiones del mundo. Es posible afirmar que los postulados neoliberales en torno a que un mayor crecimiento económico propiciado por la apertura del mercado redundaría en mayor bienestar de la población a través de una reducción significativa de la pobreza y, en forma casi automática, una mejora en la distribución del ingreso, han resultado falsos pues contrario a ello se ha generado mayor pobreza e inestabilidad social.

Estas situaciones de marcado desequilibrio entre países y regiones del mundo, que se hicieron más evidentes en la última década del siglo XX, condujeron a los organismos internacionales y a los gobiernos de los países pobres a replantear el desarrollo y las estrategias para alcanzarlo. En el nuevo discurso, los términos de equidad, democracia y justicia social cobran relevancia y se convierten en los ejes rectores de la política social de los últimos años. Por supuesto, América Latina quedó inserta en estas transformaciones, por ser la región que más ha sufrido los estragos sociales del neoliberalismo; pero también por ser una de las zonas que ha tenido mayor intervención de los organismos internacionales en lo referente a las "recomendaciones" de política que deben seguir y su financiamiento.

El contexto de la nueva relación Estado-sociedad, que se da en el marco del neoliberalismo, aunado al creciente reclamo de la sociedad para participar en las decisiones públicas, hace imprescindible la necesidad de fortalecer los procesos de democracia, ampliando los espacios para la acción popular, la libertad de asociación, la libertad de prensa y las oportunidades para la acción público-privada. Por ello, el debate de los años noventa sobre el desarrollo social centró su atención en esos procesos y tuvo como premisa fundamental que para lograr la democracia, y junto con el desarrollo, era necesario promover la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana.

La Cumbre de Copenhague celebrada en 1995 fue un hito en la percepción predominante que existía sobre el desarrollo en el mundo. Por primera vez, la comunidad internacional se proponía realizar mejoras materiales en aspectos importantes a menudo ignorados sobre cuestiones sociales. Eso colocó el asunto de la pobreza en el centro de las discusiones, aceptando que su solución constituía la vía más importante para alcanzar el desarrollo.

De esta forma, en la cumbre se afirmó que el mercado por sí solo no sería la fórmula para erradicar la pobreza ni lograría la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana necesarias para alcanzar el desarrollo. Frente a ello se propuso como alternativa el desarrollo humano⁶, que en esencia representaba un nuevo concepto del desarrollo social, agregaba nuevas dimensiones a la pobreza y se postulaba como la fórmula para su erradicación.

En la nueva visión de la pobreza, se incorporaban otros elementos para su definición tales como la falta de oportunidades, de poder, el aislamiento y la ausencia de participación en los asuntos públicos; lo que se sumó a la carencia de ingresos y a la falta de acceso a los servicios básicos indispensables. Así, el objetivo de la erradicación de la pobreza se precisaba como una forma clara de poner en práctica los derechos sociales y económicos señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UNESCO; 2001).

La estrategia del desarrollo humano proponía enfatizar la importancia de las personas como individuos y como actores capaces de realizar el cambio en sus comunidades; esto implicaba reducir la desigualdad por medio de diferentes acciones: tomando en cuenta a las personas, permitiendo y alentando los mecanismos de participación fomentando la corresponsabilidad en la satisfacción de las necesidades y promoviendo la creación de capital humano, entendido éste como la capacidad de la gente para disfrutar de buena salud, alimentación, educación y llevar una vida satisfactoria.

⁶ En términos teóricos, el desarrollo humano a diferencia del crecimiento económico se refiere a los valores humanos imprescindibles para lograr una óptima calidad de vida; no sólo suscita un crecimiento económico sino también distribuye equitativamente sus beneficios. No destruye el medio ambiente y fomenta la participación de las personas en lugar de marginarlas, otorga prioridades a los pobres, amplía sus opciones y oportunidades.

En suma, las dimensiones del desarrollo humano se plantearon en los siguientes paradigmas:

- Que la función del Estado debía ser la de alentar la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos, programas y acciones.
- Que alentar la democracia conlleva a una ciudadanía social, por medio del fomento a todas las posibilidades de gestión social.
- Que la equidad debía promover la igualdad de oportunidades entre las personas, sin distinción de género, raza o condición social.
- Que la potenciación de las capacidades de las personas, mediante el acceso a la enseñanza, salud y formación conduce a un mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que amplía sus posibilidades de participación.
- Que requiere de un Estado que persiga como meta el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia y que sea capaz de formar equipo con la iniciativa privada y social civil.

Fue con estos postulados que en toda América Latina durante la década de los noventa, se emprendieron acciones de reforma institucional y de política social, teniendo como objetivo central la reducción de la pobreza mediante programas de descentralización, financiados por el Banco Mundial y enfocados a atender los rubros de educación, salud y alimentación; aspectos considerados como indispensables para la creación de capital humano.

Filosóficamente, el objetivo de la política social es compensar aquellas desigualdades aleatorias, físicas o sociales, con las que los seres humanos nacen. Para compensarlas, es tarea del gobierno asegurarle a todos los individuos la oportunidad de adquirir las capacidades básicas. En términos de política pública, lo que subyace a este argumento filosófico es que la política social ha de abocarse exclusivamente a la provisión de capacidades básicas. Cuando no sea posible dotar por igual de capacidades básicas a quienes, por haber nacido bajo ciertas circunstancias aleatorias, se encuentran en desventaja en relación al resto de la sociedad, habrá de darse prioridad a los que posean un menor número de ellas; es decir, a los individuos en la peor situación social: los pobres extremos⁷.

Bajo esta óptica, no es exagerado afirmar que, salvo en administraciones recientes, la política social en México difícilmente ha considerado como su objetivo central el abatimiento de la pobreza. Los objetivos de la política social han tocado tangencialmente el problema, pero no se encuentran metas explícitas sobre el combate a la pobreza sino hasta las administraciones de José López Portillo (JLP) y Carlos Salinas de Gortari (CSG). Esta afirmación se antoja paradójica en un país que experimentó una larga revolución armada, que si bien tuvo orígenes políticos, las razones sociales no dejaron de ser la justificación para la lucha de contingentes importantes. La explicación a tal paradoja, cuando la política social ha ocupado un lugar especial en la política pública de las más de las

⁷ Esta formulación de Política Social se deriva del trabajo de John Rawls y Amartya Sen. Cfr. Guillermo Trejo y Claudio Jones

administraciones, subyace, en buena medida, en los objetivos y en la instrumentación misma de la política social.

La política social en México posrevolucionario encuentra sus orígenes históricos, políticos y filosóficos en la Constitución de 1917. En particular, la política social se ha nutrido de los artículos 3, 27 y 123. El artículo 3 apela a un derecho social - la educación - para todos los mexicanos. No hay exclusión. En contrapartida, los artículos 27 y 123 tratan de derechos ocupacionales; es decir, el derecho depende de una función social: el trabajo agrícola o industrial. Se trata, pues, de un derecho excluyente. Aquí radica el primer problema de la política social: su fundamento teórico filosófico no refleja una normatividad que se oriente a la atención de todos los individuos - y en particular a los que están en la peor situación social -, sino a los trabajadores del campo o la ciudad. Así, por lo menos hasta los años setenta, la justicia social en México fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal de la agricultura (Aspe y Sigmund; 1984: 6).

Un problema adicional en torno a los objetivos es que -en mayor o menor medida- las administraciones posrevolucionarias han conceptualizado a la pobreza de manera indirecta; es decir, la pobreza se ha entendido como un problema de ingreso. La procuración de las capacidades básicas siempre ha estado presente, aunque más como un apéndice que como un elemento central en la política social.

Pero el problema de la política social trasciende por mucho las dificultades inherentes a los fundamentos teórico-filosóficos y a los objetivos de política. El obstáculo más difícil de pasar ha sido el de la instrumentación, pues la política social ha tomado cuerpo a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones, y en función de la lógica de los grupos de interés del sistema político mexicano. De hecho, lo que se verifica es un juego triangular entre la estrategia de desarrollo, los grupos de interés y la política social.

La política social ingresa a la triada de la siguiente manera: sus objetivos concretos se nutre de la estrategia de desarrollo, y la instrumentación toma su sesgo a partir del peso relativo de los grupos de interés. En consecuencia, la política social en general, y el gasto social en particular, aparecen como el combustible que alimenta -y hace posible- la relación clientelar entre el ejecutivo, los intermediarios políticos y la población en su conjunto. La capacidad discrecional para manejar el gasto federal representa el brazo más fuerte que posee la institución presidencial (Wilkie; 1978: 63), es la extremidad principal, pues con ella el ejecutivo federal nutre, y a la vez administra, el regateo de la legitimidad política del régimen. Estas reglas de procedimiento del sistema político mexicano han acentuado el sesgo ocupacional de la política social; en efecto, el Estado ha tornado derechos universales, en derechos cuyo cumplimiento es prioritario para satisfacer a los grupos de interés relevantes para la coalición de gobierno.

En suma, la política social en México ha enfrentado problemas de objetivo y de instrumentación. Los objetivos han priorizado la atención del síntoma sobre la enfermedad. Cuando la política ha intentado atacar la enfermedad, se ha quedado

atrapada en la lógica clientelar del Estado y de los grupos de interés, lejos de la atención de la pobreza extrema. Estas hipótesis son corroborables a la luz de los objetivos, los instrumentos y la instrumentación misma de la política social en un horizonte histórico.

A partir del gobierno de Manuel Ávila Camacho y hasta la administración de Gustavo Díaz Ordaz, la política social mantuvo un tinte ocupacional, aunque en aquellos años se adaptaría a la nueva estrategia económica: la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Aunque en esos años se construyeron la mayor parte de las instituciones que hoy en día conforman al Sistema Educativo Mexicano y al Sistema Nacional de Salud, los objetivos reiterados cada sexenio no dejan duda al respecto de la naturaleza de la política social: fomentar la creación de empleos y proteger el salario real de los trabajadores con el objeto de mejorar la distribución del ingreso. En el fondo, en el periodo que abarca el "desarrollo estabilizador", la necesidad de una política social pareció secundaria: el crecimiento -entonces cercano al 6% en promedio anual- se presentaba como la solución al problema distributivo. Como nunca antes, el objetivo fue la creación de empleos bien remunerados que ensancharan los linderos del mercado interno. Los resultados de la política económica parecían lo suficientemente sustantivos como para copar con el problema social.

A nivel de la oferta de los servicios sociales, al observar el desarrollo de la oferta educativa y especialmente de la salud, se revela la capacidad de los grupos organizados -especialmente aquellos dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI)- para sesgar la oferta social a su favor. Los grupos urbanos surgidos al cobijo de la sustitución de importaciones empezaban a mostrar su importancia político - electoral. Pronto habrían de cobrar su factura: como bien demuestran las cifras sobre la incidencia de la pobreza y los datos sobre las capacidades básicas, desde entonces, la satisfacción de la demanda educativa, de servicios médicos y de vivienda, ha tenido prioridad en las ciudades sobre los requerimientos del campo, y la calidad de los servicios que se ofrecen en las metrópolis supera la baja calidad de los servicios rurales.

En los años de expansión de las ofertas de los servicios sociales, se fueron creando enormes cuerpos burocráticos que pronto adquirieron su peso relativo en el concierto de los grupos de interés. El surgimiento de grupos tan poderosos como la burocracia educativa o el sindicato de maestros no solamente condicionó las características de la oferta educativa, sino la política social en su conjunto, pues los maestros se convirtieron en poderosos demandantes de servicios sociales. El sesgo de la política social fue todavía ocupacional, aunque en estos años surgieron grupos diferentes a los trabajadores agrícolas y rurales, entre los que destacan las enormes burocracias asociadas a los servicios educativo y de salud.

2.2. Caracterización de la Política Social

2.2.1. El Sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

Una de las épocas más optimistas para la economía mexicana sin lugar a dudas es el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, comprendido en las décadas de los cincuenta a los sesenta. El éxito se basó específicamente en concretar el desarrollo del país en un modelo de crecimiento hacia adentro, prácticamente ignorando al exterior a través de barreras arancelarias. A manera de ejemplo, de los sesenta a los setenta el número de artículos que requerían de permiso previo aumentó en un 60%. Con la aplicación del Sistema de Sustitución de Importaciones se propició que el sector industrial creciera notablemente, ello conllevó al desarrollo de una rápida urbanización (durante los setenta el número de ciudades de más de 2,500 habitantes creció del 42.6% al 58.7%), con lo que la población se concentró en el sector industrial y servicios, quedando relegada la actividad agrícola. De los cincuenta a los setenta la tasa de crecimiento poblacional alcanzó niveles de casi 3.5% por año. Sin embargo el crecimiento industrial no fue suficiente para absorber la creciente fuerza de trabajo que se trasladó del campo a la ciudad. La alternativa, nunca suficiente por supuesto, fue el sector de los servicios aunque la remuneración generalmente era inferior a la del sector industrial.

Durante la época del Desarrollo Estabilizador se aplicaron unas políticas macroeconómicas empeñadas en lograr una estabilidad financiera. Lo más destacable es que se logró generar un considerable ahorro interno; la política cambiaria, con relación al dólar, desde 1954 se fijó en \$12.50 pesos, paridad que se mantuvo hasta mediados de 1976, cuando devino una crisis en la balanza de pagos que aniquiló al régimen de tipo de cambio fijo. El deterioro definitivo devino fundamentalmente por dos razones:

Debido a la expansión del gasto público, acompañada de incrementos en la recaudación fiscal, y con ello el déficit fiscal creció con el aumento del déficit de cuenta corriente, y la tasa de inflación.

La retórica de centro-izquierda del Presidente Luis Echeverría Álvarez, terminó por deteriorar la confianza que los empresarios e industriales habían depositado en el país.

La fórmula por la que el gobierno apostó tras la desaceleración económica de principios de los setenta, fue optar por la expansión del gasto público, incrementando la inversión estatal. Se creyó que si el Estado controlaba mayormente el desarrollo económico participando activamente en la inversión y que fuera propietario de sectores estratégicos como el energético, México sería un país más próspero, más justo y menos vulnerable a las tensiones políticas y

económicas tanto internas como externas. El gobierno de Echeverría consideró que lo más conveniente era que el Estado tuviera una mayor participación por que con ello lograría un mayor control, y con un mayor control previsiblemente se podrían evitar tensiones sociales similares a las acaecidas durante 1968, ya de tipo estudiantil o de tipo guerrillero, específicamente en el campo (Bazdresch; 1989).

Lo rescatable de este periodo fue que se incentivó el desarrollo de proyectos de infraestructura y lo referente a la educación se vio sensiblemente favorecido. En contraposición hubo un desperdicio extraordinario de los recursos, que conllevó, finalmente, a un incremento del déficit fiscal y a los ya señalados desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos; ambos problemas fueron financiados a través del endeudamiento con el exterior. El déficit fiscal aumentó del 2.5% del PIB en 1971, al 10% del PIB en 1975 (Zedillo; 1986: 968). Asimismo, en ese mismo periodo el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos subió de 900 millones de dólares a 4,400 millones de dólares, al tiempo que la deuda pública aumentó de 6,700 millones de dólares a 15,700 millones de dólares (Macro Asesoría Económica; 1990: 562). Finalmente, la tasa de inflación, que en las dos décadas anteriores había sido máximo orgullo nacional, aumentó de 3.4% en 1969 a 17% en 1973. (Macro Asesoría Económica; 1990: 433). Como consecuencia, la política de la expansión en el gasto público definitivamente se derrumbó en 1976.

En el sexenio de Luis Echeverría, el gobierno y el gasto público irrumpieron la escena del crecimiento económico. La política social no estuvo exenta de este giro; de hecho, la meta de la política social sirvió como justificación para la intervención gubernamental. El objetivo expreso de la política social de entonces fue mejorar la distribución del ingreso; el medio fue el instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo: la participación gubernamental en la economía. En consecuencia, se procedió a la creación de empleos y a subsidiar de manera generalizada tanto a productores como a consumidores.

La acción lógica ante tales vicisitudes económicas y agravadas éstas por el proceder pro-socialista del gobierno de Echeverría, fue la huida de los capitales privados hacia Estados Unidos, previendo que el tipo de cambio con relación al dólar caería todavía más. Ello provocó que las reservas del Banco Central se agotaran, hasta que en agosto de 1976, ante una situación desesperada y luego de 22 años de un tipo de cambio fijo, se permitió la libre flotación del peso. La primera reacción fue la devaluación del peso en una cifra cercana al 40%. Posteriormente estalló la crisis. El gobierno recurrió al Fondo Monetario Internacional en busca de apoyo financiero.

Sin embargo, el mal manejo de la política económica no fue el único factor que conllevó a la crisis económica, también lo fue la recesión económica sufrida a nivel mundial -específicamente en virtud de la crisis de los precios del petróleo de 1973- implicaron que el país entrara en una de sus más agudas crisis económicas. (Zedillo; 1986: 965).

En el discurso oficial se incorporó una concepción más amplia de la pobreza, cuyas premisas fueron las siguientes:

- El crecimiento económico por sí mismo no garantiza una mejor redistribución del ingreso, éste, a su vez, no es sinónimo de reducción de la pobreza de un país.
- Es necesario el desarrollo de métodos de medición de la pobreza más precisos dado que la identificación de los grupos en esas condiciones depende del éxito de los programas para corregirla.
- La pobreza en los países en desarrollo es un problema predominantemente rural, tanto en cantidad como en profundidad; entonces, el diseño de la política para erradicarla debe reconocer las diferencias entre el medio urbano y el rural.

Entre las iniciativas de política social en esta administración, destacan:

1972: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)

1973: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), con los siguientes objetivos:

- Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen.
- Realizar obras de infraestructura y servicios (Ordóñez; 1997).

1974: Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT)
Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS

El combate a la pobreza en el medio urbano se asumió como el acceso de los grupos más marginados a la seguridad social. Se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad Social, cuyas medidas eran (Instituto Mexicano del Seguro Social; 1975).

- Construcción o ampliación de infraestructura física.
- Aumento de la cobertura de la seguridad social tanto en volumen de población atendida como en los servicios prestados.
- Incorporación de más municipios dentro de la cobertura del IMSS.

Al finalizar su administración, Echeverría rechazó "la pretendida existencia de un dilema entre la expansión económica y la distribución, lo mismo que (...) el falso supuesto de que el crecimiento acelerado pudiera, por sí mismo, liquidar la injusticia social". Señaló haber abandonado "la vía estrecha de la producción para un mercado de altos ingresos que tendía a agudizar la concentración, el empobrecimiento de las mayorías y la dependencia externa" (Echeverría; 1976).

2.2.2. El Sexenio de José López Portillo (1976-1982)

La crisis estallada en 1976 tuvo una corta duración. En el ejercicio de gobierno del Presidente José López Portillo, se descubrieron enormes yacimientos de petróleo, lo que de nueva cuenta fue un factor determinante en la aplicación de la política económica nacional. Las anteriores políticas restrictivas del gasto rápidamente fueron cambiadas por una política de derroche. La frase que se convirtió en el estandarte del sexenio fue que México, de entonces y en adelante, tendría que aprender a "Administrar la Abundancia", frase que, como se verá más adelante no fue una realidad digna de fiarse. La postura gubernamental era que el país crecería de forma inmensurable a partir de 1978, pero se desestimó la pésima administración que tendrían los recursos obtenidos. Se pensó que el desarrollo del país podría sobradamente estar sustentado en la exportación de petróleo y sus derivados, y que a partir de la obtención de esos ingresos se podrían reducir las restricciones de tipo fiscal al tiempo que se pagarían las deudas con el exterior. El sector privado rápidamente se aprestó a retornar los capitales al país, situación que se vio todavía más favorecida en 1979, cuando se descubrieron nuevos yacimientos de petróleo y, añadidamente, el precio del petróleo se incrementó a nivel internacional.

Con lo anterior todo parecía indicar que en adelante México se vería encumbrado en la lista de los países más ricos y, tal vez, más poderosos. El Estado sustentó el crecimiento en el gasto público, lo que impactó sensible y favorablemente en la producción y en la captación de inversión privada, lo que conllevó a la generación de empleo. Las cifras revelan la pujanza económica que se vivía en aquellos tiempos, y específicamente entre 1978 y 1981. A modo de ejemplo, el incremento del PIB alcanzó cifras del 8.4%, al mismo tiempo que la inversión aumentó al 16.2% y la generación de empleo creció 5.7%.

Empero, en el trasfondo de todo este gran optimismo se vislumbraban agudos problemas. La dificultad mayor radicaba en la excesiva dependencia en un solo recurso natural, el petróleo. Mientras se pensaba en cómo administrar la abundancia se empezó a formar una bomba, la cual no tardaría en explotar. Primero se empezó a formar un déficit fiscal, agravado por la sobrevaluación del peso, lo que conllevó a un sensible desequilibrio en la balanza de pagos. El hecho que desafortunadamente vino a agravar la situación fue la creencia de que los precios de la gasolina seguirían en aumento, lo que sirvió de justificante para que el gobierno incrementara el gasto público (World Bank Development; 1980: 8). La creencia resultó un fracaso. En el último tercio de 1981 el déficit fiscal alcanzó la cifra del 14.1% del PIB. Ya en 1982 la situación se convirtió en una crisis insostenible.

El camino que el gobierno decidió tomar fue financiar el déficit público a través de préstamos solicitados al exterior, más en concreto a algunos bancos. Es cierto que hasta 1980 se manejaban niveles de deuda dentro de los límites de lo razonable (3,300 millones de dólares por año, de 1978 a 1980), pero se disparó hasta un

total de 33,800 millones de dólares. La solución, a la vista del gobierno, no fue otra que echar mano de los recursos naturales, aunque no ayudó a paliar los efectos contundentes pues las condiciones ya estaban dadas.

En muy corto tiempo el país se volvió absolutamente dependiente de sus exportaciones petroleras, llegando al 72.5% de las exportaciones totales de bienes y servicios durante 1981, lo que conllevó a que la paridad del peso-dólar estuviera en función de los precios internacionales del petróleo. Por último, y como una agravante mayor, las tasas de interés del exterior aumentaron, lo que obligó a que se designaran mayores cantidades de dinero al pago de la deuda. Durante 1981 las tasas de interés del exterior subieron, al tiempo que el precio del petróleo bajó. La solución seguida ante tal situación: más endeudamiento con el exterior.

En noviembre de 1982 el gobierno redactó una Carta de Intención para exponerla a la consideración y firma del Fondo Monetario Internacional (FMI). El propósito de esa carta era el de ajustar la política económica nacional a unos lineamientos previamente aprobados por dicha institución. Añadidamente se solicitó un convenio de facilidad, en el que el FMI apoyara a México otorgándole créditos urgentes para hacer frente a la crisis económica, con ello el FMI fungió en carácter de aval para que el país nuevamente fuera susceptible de crédito internacional.

En cuanto a la política social en esta administración prevaleció una lógica similar a la administración anterior, donde el objetivo fue explícitamente el ataque a la pobreza. Los instrumentos fueron de alguna manera similar a los utilizados por el gobierno que le antecedió, pues el énfasis se mantuvo en resarcir el ingreso y posibilitar el consumo a través de la creación estatal de empleos y de subsidios generalizados. El Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y en particular el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), son ejemplos del énfasis presentado a subsidios generalizados. No obstante su carácter subsidiario, COPLAMAR acertó en otros dominios; en particular, en el campo de la salud, en la medida en que amplió la oferta en las áreas más pobres del país a través de la subcontratación de los servicios del IMSS (Trejo y Jones; 1993).

Tanto en la administración de Echeverría y en particular en la de López Portillo, se experimentaron avances significativos en diferentes indicadores sociales, incluyendo la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema. Sin embargo, aunque la abundancia de recursos llegó a la población pobre y a la pobre extrema, también inundó las arcas de grupos medios y altos, los cuales usufructuaron los subsidios generalizados a los más variados productos, que incluían desde el maíz hasta la gasolina. El subsidio a la gasolina, por ejemplo, se lo apropiaron los tres deciles con mayores ingresos del país, y los subsidios a los productores de maíz no beneficiaron a la población más pobre (Hill; 1991: 823-862).

La direccionalidad del gasto público fue un problema de enorme magnitud en la administración de López Portillo. Se trata de un conflicto de política pública: el subsidio generalizado. Pero el problema fue más allá de los objetivos. El dramático aumento de los ingresos públicos, posibilitado por el boom petrolero y la contratación de deuda pública, se tradujo en una expansión sin paralelo de la burocracia administrativa y de diversas prestaciones, como la salud y la vivienda. En efecto, el poder de los grupos de interés posibilitó la creciente satisfacción de sus demandas sociales. Organizaciones como el Sindicato Petrolero vieron sus demandas traducidas en hospitales y tiendas de autoservicio, entre otras prestaciones.

A la larga, los avances de los años setenta se vieron parcialmente derrumbados en la década subsecuente. El saldo de los ochenta es un aumento real de la pobreza total –ambas moderada y extrema– producto, en buena medida, de la inestabilidad macroeconómica generada en los setenta, años en los que efectos de la política social ilustran la enorme paradoja que puede causar una política distributiva con poca direccionalidad y financieramente irresponsable. Es cierto que la política social de los setenta benefició a la población en su conjunto –incluyendo a la de menores ingresos –, pero sus efectos fueron devastadores para los pobres una década después.

En el discurso oficial de toma de posesión, José López Portillo, pidió perdón a los desposeídos y marginados por no haber acertado a sacarlos de su postración y señaló que el país tenía conciencia y vergüenza por esta situación; la alianza que proponía su gobierno era "para conquistar por el derecho la justicia", y que "el problema fundamental del país era el de la marginación" (González; 1985).

Ante los incrementos de precios de los hidrocarburos, se recurrió a los préstamos externos como anticipación de los ingresos petroleros utilizándolos como garantía; además, se flexibilizaron los compromisos de austeridad y se propusieron programas que pretendían atacar simultáneamente los rezagos en materia de alimentación, salud, vivienda y educación. López Portillo afirmaba que el problema de México ahora era "administrar la abundancia". El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se diseñó en ese nuevo escenario; la política social hacía especial énfasis en la creación de empleos y en la consecución de "mínimos de bienestar":

La preocupación más apremiante de la política social es lograr una eficaz y eficiente movilización de recursos públicos, privados y sociales, para proporcionar a todos los mexicanos la capacidad de satisfacer sus necesidades, transformándolas en demandas efectivas, sobre la base de la realización de los derechos sociales consagrados en nuestras leyes. El empleo, propósito y consecuencia del Plan, es un vínculo privilegiado entre lo económico y lo social, y un medio para la redistribución del ingreso y acceder a prestaciones sociales, destacando la relación entre la satisfacción de necesidades esenciales y la generación de empleo, con lo que se ofrece la posibilidad de crecer y distribuir simultáneamente (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980).

La estrategia de la administración de López Portillo consistía en utilizar los recursos petroleros para expandir el mercado interno, crear empleos productivos y

suficientemente remunerados, dinamizar ciertas ramas productivas e incrementar la oferta de bienes de consumo masivo, es decir, las de mayor impacto en las condiciones de los grupos marginados. Se buscaba que la mayoría de la población alcanzara dichos mínimos de bienestar, lo que redundaría en aumentar la capacidad de autodeterminación del país (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1980).

Se diseñaron programas sectoriales orientados al fomento tanto de la producción como del consumo y a la asistencia directa de los grupos desfavorecidos. Destacando:

- Programa Nacional de Empleo
- El Sistema Alimentario Mexicano
- El Plan Nacional de Desarrollo Industrial
- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- Continuación del PIDER
- Programas Nacionales de Alimentos y Nutrición
- Programa Nacional de Orientación Familiar
- Programa Nacional de Educación para Todos
- Programa Piloto de Mínimos de Bienestar
- Programa de Vivienda Progresiva
- Paquete Detección-Atención del Instituto Nacional de Nutrición (INN)

Las principales acciones de combate a la pobreza se dirigieron al sector rural y a las actividades productivas, a través del SAM, de la continuación del PIDER y de un programa amplio, que buscaba abordar el problema desde una perspectiva global, conocido como el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. COPLAMAR fue un proyecto de investigación en torno a la pobreza, dado que una de sus funciones consistía en estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; 1983) bajo las siguientes convicciones:

- Que el crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo sino un medio para alcanzarlo
- Que el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población.
- Que la planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios y consecuentemente, las características de la estructura productiva.

La pobreza se concebía como un fenómeno predominantemente rural y para ello se atenderían a las comunidades dispersas en las zonas desérticas, pantanosas y montañosas del país.

De esta manera, la pobreza era entendida como un problema de marginación que se expresaba en desnutrición, insalubridad, altas tasas de natalidad y mortalidad

infantil, reducida esperanza de vida, ignorancia y desempleo. Así, el concepto de marginación desarrollado fue el siguiente:

La población marginada está compuesta por aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible (Ordóñez; 1997).

Los objetivos de COPLAMAR fueron:

- Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y asegurar una oferta abundante de bienes, especialmente alimentos y servicios.
- Promover el establecimiento de fuentes de trabajo diversificadas en las zonas marginadas, a través de la canalización de recursos públicos y privados.
- Elevar la eficacia en el aprovechamiento de los recursos de zonas marginadas y deprimidas mediante tecnologías modernas.
- Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados. Aplicar recursos para el beneficio de los estratos más pobres, en materia de alimentación, salud, educación y vivienda.
- Fomentar el respeto y el desarrollo de sus formas de organización, para fortalecer su capacidad de negociación en la producción, la distribución y el consumo.
- Fortalecer las manifestaciones culturales propias, y elevar la conciencia y capacidad de organización.

Por otra parte, los objetivos del PIDER, en una segunda etapa, fueron:

- Lograr una distribución más equitativa en materia de salud, educación y bienestar social.
- Elevar la producción y la productividad, en términos de ingreso por hombre ocupado, en las ramas agropecuarias y agroindustriales que generan productos de primera necesidad para el mercado regional y nacional e incluso para exportación. Disminuir la importación de alimentos.
- Promover el uso racional de los recursos explotados y activar la explotación eficiente de los que hasta ahora no han sido utilizados.
- Contribuir a una mayor distribución del producto social y del ingreso, a fin de equilibrar el crecimiento de los núcleos urbano y rural.
- Coadyuvar al desarrollo de las comunidades, en función de sus recursos humanos y naturales.

Por otro lado, fue creado el SAM en 1980, para esta administración era importante asegurar la autosuficiencia alimentaria, los objetivos propuestos para el SAM fueron:

- Alcanzar la autosuficiencia en granos básicos.

- Subsidiar el consumo de alimentos de los campesinos pobres, sobre todo maíz, frijol, arroz y aceites comestibles.
- Extender la agricultura hacia las zonas más marginadas del país.

Para incrementar la productividad de los campesinos se propusieron las medidas siguientes:

- Incremento de la extensión de la tierra cultivable (a través de la instalación de sistemas de riego y de la ocupación de áreas planas tropicales).
- Acceso a semillas mejoradas y a fertilizantes con precios subsidiados.
- Otorgamiento de precios de garantía a los productores.

Estos programas no serían continuados por la siguiente administración, que enfrentaba de nuevo una crisis de enormes proporciones en 1982. Al término de su administración, López Portillo, una vez más pedía perdón a los pobres: el sueño petrolero había terminado con la reducción drástica de precios y a la crisis de insolvencia estallada en agosto de 1982.

2.2.3. El Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Si bien Miguel de la Madrid Hurtado tenía un gabinete bastante más cohesionado que el de su predecesor, y con ello se podría pensar que estaba mejor preparado para hacer frente a los problemas, éste fue el heredero de un sistema prácticamente en quiebra –con las finanzas en la ruina y la credibilidad, tanto interna como del exterior, sumamente deteriorada- que a la luz de los hechos no vislumbraba posibilidad de mejora en el corto plazo. Cuando de la Madrid asumió la presidencia de México, el país llevaba a costas tres macrodevaluaciones ocurridas durante 1982, siendo dos de ellas superiores al 100%. Asimismo, el presidente entrante se veía ante el cumplimiento de compromisos empeñados por su antecesor.

El primero de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado tomó posesión del cargo como presidente de la República y de inmediato se dio a la tarea de extender el convenio anterior. El nombre que se le dio al ulterior convenio fue el de Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) (Trimestre Económico; 1983).

El gabinete de gobierno de Miguel de la Madrid se integró de una nueva raza de políticos, los cuales, si bien eran hijos del partido –del PRI-, eran de un estilo diferente. Con de la Madrid se marcó la pauta para que se afianzaran en el poder los tecnócratas. Sólo por mencionar a dos de ellos, sin duda los más destacables, eran Jesús Silva-Herzog, como Secretario de Hacienda y Crédito Público, y Carlos Salinas de Gortari, como Secretario de Programación y Presupuesto, ambos

economistas de formación. Entre ambos personajes hubo notables diferencias en la apreciación de los fenómenos, aunque fueron factores políticos los que determinaron el triunfo de uno (Carlos Salinas de Gortari). Con la salida de Jesús Silva-Herzog del gabinete, la ideología del gobierno en poco se parecía a la del anterior. Estos gobernantes vinieron a enterrar definitivamente la ideología emanada de la revolución que por muchos años había prevalecido en el país, permutándola por la ideología de derecha y, como se verá más adelante, de extrema derecha en lo económico, es decir, hacia el neoliberalismo.

La mayoría de los secretarios que integraban el equipo del presidente creían que algunas de las causas en el desencadenamiento de la crisis de 1982 obedecían al tamaño del déficit fiscal, a la distorsión del tipo de cambio, a la caída de los precios del petróleo y al alza de las tasas de interés a nivel mundial, pero también argumentaban que todo se había agravado por la mala administración que había desempeñado el gobierno de López Portillo. Por ello, se pensó que aún y cuando todos los factores señalados se hubieran corregido, el gobierno no hubiera podido hacer un exitoso frente a la crisis, sobre todo porque existían factores estructurales que le impedirían maniobrar eficientemente. Aducían que parte de la responsabilidad de la crisis era por la aplicación del Sistema de Sustitución de Importaciones al tiempo que el Estado se había engrosado más de lo recomendable y conveniente, y que el manejo de los recursos públicos había sido el menos adecuado.

La justificación ante esta última posición la validaban con el hecho de que los empresarios, los industriales y el sector financiero habían perdido la confianza en el gobierno. Si bien el mismo Miguel de la Madrid hubiera querido que los cambios estructurales se hubieran hecho más rápidamente de lo que se ejecutaron, el ritmo lo detuvieron algunos que disientían con la perspectiva del gobierno.

Con todo, durante los primeros dos años de gobierno se cimentaron las bases para que a partir de 1985 se sentaran los lineamientos para la apertura económica.

El camino que se tendría que andar hasta la recuperación era largo y reconocidamente sinuoso. Algunas de las primeras acciones de tipo económico que enfrentó el reciente gobierno de Miguel de la Madrid, fue la solicitud para que los bancos comerciales reestructuraran los pagos (Gurría; 1991: 4). Con todo, como resultó a la postre, estos intentos de estabilización no fueron suficientes, sobre todo porque todavía se seguía dando la fuga de capitales, al tiempo que los que ya estaban en el extranjero se resistían a volver al país. La reticencia de los particulares en retornar sus capitales al país se fundaba específicamente en el contundente hecho de que sabían el enorme peso que representaba el pago de la deuda.

En el segundo intento de estabilización se integró un paquete de operaciones en las que estaba incluida la reducción de los índices inflacionarios de manera más controlada, al tiempo que el país lograra recuperar su ritmo de crecimiento

económico, de forma gradual, pero permanente. Para alcanzar estos dos puntos se pensó que el mejor camino sería hacerlo de forma dosificada, no abruptamente bajo la expedición de una decisión a cumplirse inmediatamente. Todo lo anterior formó parte de las recomendaciones que el Fondo Monetario Internacional le dio al gobierno, y fueron precisamente éstas en las que el gabinete de Miguel de la Madrid obtuvo suficiente justificación para modernizar la planta productiva del país, proveyéndolo de alta tecnología para ser mejores y más competitivos, al tiempo que se tejía el entramado necesario para soportar la inmersión de México en el contexto internacional. Aquellas incipientes bases en pro de la apertura comercial se vieron enfrentadas a la reticencia de un sistema en el cual se había enraizado el modelo proteccionista que por más de cuatro décadas había prevalecido en las políticas comerciales y de industrialización.

De inicios a mediados de 1985 se dieron las condiciones para que estallara una crisis en la balanza de pagos, lo que conllevó a que el gobierno rápidamente actuara imponiendo acciones restrictivas en la política fiscal y en la monetaria, y devaluando el tipo de cambio controlado. Sin embargo, la distinción que diferencia el proceder de esta crisis de las anteriores, es que en esta ocasión las medidas se acompañaron de una política de liberación comercial. A modo de ejemplo, alguna de las acciones comprendidas fueron la reducción de permisos previos y la liberación de algunos topes máximos en la importación de artículos. Rápidamente se empezaron a sentir los efectos de las decisiones tomadas por el gobierno. Por una parte era cierto que la opción elegida había sido la correcta, pero al mismo tiempo estaba quedando claro que el país había entrado en una etapa de desaceleración económica, al tiempo que no obtendría más recursos del exterior y los precios internacionales del petróleo estaban en franca caída (en 1985 el precio por barril de crudo era de 25.5 dólares, mientras que para 1986 era de 12.0 dólares) (Banco de México; 1986: 17).

Con todos estos elementos en contra, las condiciones para creer que el país se declararía en moratoria en el pago de la deuda estaban sobradamente fundadas. Empero, a través de una intervención de funcionarios de Estados Unidos el gobierno accedió a no proceder en tales términos a cambio de obtener más dinero prestado, aunque éste demoró en llegar, hasta finales de 1986. El balance económico al final de 1986 fue negativo. El país se encontraba con índices económicos que rayaban en el colapso. El peso se devaluó en un 46%, el PIB bajó en un 4.2%, y la inflación ascendió a 105% con relación al año anterior. Sin embargo, el punto a favor se centró en que en la balanza comercial se alcanzó un superávit de 4.66 mdd. Ante esta magra perspectiva el gobierno externó la necesidad de establecer otro plan de austeridad, en el que se consideraba una eliminación de subsidios, la liquidación de 263 empresas paraestatales, la cancelación de proyectos no prioritarios, el ahorro presupuestario y la creación de un plan para fomentar las exportaciones (Chávez-Ramírez; 1996: 58).

La Carta de Intención firmada con el FMI y el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), fueron la base para que el gobierno se empeñara en abrir al país hacia el

exterior y diversificar su comercio⁸. Los primeros políticos neoliberales consideraron que mediante la eliminación de las regulaciones y de las restricciones al comercio se podría mejorar en los niveles económicos al tiempo que se podrían aprovechar las ventajas competitivas naturales del país, como lo era su situación geográfica de vecindad con los Estados Unidos a lo largo de más de tres mil kilómetros de frontera común.

El impacto provocado por el PAC no se hizo esperar. En 1987, se generó un proceso que llevó el nombre de Indexación, que consistía en hacer ajustes estructurales en los precios cada mes, teniendo como parámetro el índice inflacionario. Los datos económicos se veían encabezados por un pobre crecimiento económico del 1.4%, mientras que la inflación se había elevado en un 159%, en suma, las cifras revelaron que este programa, como otros tantos anteriores, fue un fracaso (Universidad Autónoma Metropolitana; 1991: 247).

El escenario que se presentaba a finales de 1987 obligaba a intentar una nueva estrategia para poder paliar la crisis que recién se había agravado en virtud del crack bursátil de noviembre. Fue entonces cuando en diciembre del mismo año el gobierno sacó a la luz el Pacto de Solidaridad Económica. El propósito era el de reducir los salarios, para que a partir de ello se redujera la demanda y así poder contener el alza de los precios.

En la práctica el Pacto de Solidaridad Económica funcionó parcialmente. Si bien una gran variedad de artículos mantuvieron sus precios, subieron precisamente los más necesarios, es decir, los correspondientes a la canasta básica. Por ello, a la luz de los hechos el Pacto provocó un efecto contrario al deseado, toda vez que aumentó el desempleo y con esto se agravó la pobreza.

En los años ochenta, la política social entró en un impasse. Se trata de un paréntesis impuesto por la crisis del modelo de sustitución de importaciones y por el cambio estructural de la economía. Durante la administración de Miguel de la Madrid, se hicieron cambios normativos, como el reconocimiento del derecho a la salud y a la vivienda en la Constitución. También se experimentaron cambios administrativos en el ejercicio del gasto. La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) –ahora extinta– inició un proceso de desconcentración a través de los Convenios únicos de Desarrollo (CUD), pactados con los estados. Mediante éstos, los recursos dedicados a un conjunto de áreas en las que se incluían la educación, la salud y la readaptación social –entre otras–, serían manejadas conjuntamente por autoridades estatales y por delegados de la SPP.

Estos movimientos legales y administrativos no tuvieron mayor impacto en la provisión de la política social, en buena medida porque no se acompañaron de reformas institucionales que modificaran la madeja política que atrapaba a la política social. La desconcentración que se experimentó en varias ramas de la

⁸ México estaba imposibilitado para operar en otro sentido que no fuera el marcado por el FMI. Intrafronteras se manejó la perspectiva de que la apertura era la mejor opción para salir de la crisis, argumentando que los años de cerrazón económica no habían más que dañado al país.

administración pública no redundó en mayor eficiencia administrativa, ya que en torno a las unidades desconcentradas se anidaron nuevos grupos de interés que, sin contrapesos, siguieron condicionando la política social. Cambios legales, como el reconocimiento al derecho a la salud, no se llevaron a la práctica en parte por la ausencia de cambio institucional, pero también porque el gasto en infraestructura social sufrió estrepitosas caídas a lo largo del sexenio. En buena medida, estos recortes fueron la parte ortodoxa de la estabilización económica y es cierto que sin ellos, la inflación nunca se hubiera controlado. El gran problema, sin embargo, es que los costos del ajuste macroeconómico no se distribuyeron de manera equitativa entre los diferentes grupos sociales.⁹

El final de la administración de Miguel de la Madrid, se caracterizó por la agudización de la crisis económica, la cual todavía tendría peores días por conocer durante la administración de Salinas de Gortari.

2.2.4. El Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

La situación económica por la que había atravesado el país a lo largo de los anteriores gobiernos, evidenciaba el gradual deterioro en el poder adquisitivo de la población. Cuando llegó Salinas de Gortari y prometió, y luego presuntamente empezó a cumplir, el pueblo quiso creer que por fin la larga noche había llegado su fin. Poco a poco el país comenzó a cobrar mayor fuerza y presencia a nivel internacional, llegando incluso a ser considerado como uno de los más viables para renovar el título de País en Vías de Desarrollo, por el de País Desarrollado. Inclusive, en la última reunión del GATT, en Marruecos, que correspondía al cierre de la Ronda Uruguay, a finales de 1994, México fue considerado por el Fondo Monetario Internacional como el alumno más aplicado, como el más destacado y notable aprendiz de la política neoliberal.

Todo parecía indicar que la política de derecha, a la luz de los hechos, había llegado para quedarse, por lo menos por otros seis años. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid definitivamente quedó claro que sería el neoliberalismo el bastión ideológico en el que se sustentaría la labor, temática que sería retomada y relanzada con nuevos bríos durante el gobierno de Salinas de Gortari. La primera acción del entrante gobierno fue refrendar en enero de 1989 al Pacto de Solidaridad Económica, pero con las obligadas matizaciones que dieran a entender que el autor era ya otro. El nombre que recibió el nuevo programa fue el de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), sin duda un modelo mucho más ambicioso que el anterior.

⁹ Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1989 muestran que durante el periodo 1984-1989 hubo una redistribución del ingreso a favor del décimo decil. Cfr. Rodolfo de la Torre: "La distribución del ingreso en México en la segunda mitad de la década de los ochenta", en Informe Mensual sobre la Economía Mexicana, Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE), núm. 2, abril 1992, p.29

La segunda estrategia de Salinas de Gortari, fue crear el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Con esta idea se estipuló quién en lo subsecuente tendría que competir para sobrevivir, y quién sería vastamente subsidiado aunque en absoluto fuera competitivo (Guillén; 1997: 136). El PRONASOL fue un instrumento arbitrario que al mismo tiempo era susceptible de ser apreciado como favorecedor del neoliberalismo, solidario con los menos favorecidos.

Recién llegado al poder el gobierno de Salinas de Gortari se vio ante la necesidad de renegociar la deuda externa. Estaba claro que para poder trabajar con un cierto margen de libertad era necesario sanear las finanzas públicas, reduciendo el gasto y fortaleciendo los ingresos, lo que conllevó a la reducción del déficit fiscal. Con ello se logró poner en disposición una cantidad considerable de recursos y destinarlos al crédito. Sin embargo, los bancos se mostraron incapaces de estar a la altura en sus competencias con relación a los requerimientos que hacía la ciudadanía; la mano directora del Estado en la banca reflejaba su ineficiencia.

Rápidamente se incrementó el volumen de personas que eran susceptibles de crédito. El optimismo generalizado invitó a que los niveles de consumo se elevaran considerablemente, aunque el ahorro permaneció sin incremento, quizás, entre otras razones, porque el futuro que se vislumbraba no mostraba nubarrones de crisis económica. Los capitales extranjeros muy pronto voltearon los ojos hacia el país, aunque mesuradamente, invirtiendo generalmente en inversiones de especulación, y en otras, menos frecuentes, en inversiones tangibles como lo son proyectos de mediano y largo plazo. Como es sabido, con estos capitales difícilmente se pueden financiar proyectos de desarrollo o cubrir necesidades prioritarias para un país. Finalmente, como era de esperarse, cuando la crisis estalló, los capitales volaron.

El escenario que más atención robó el sexenio de Salinas de Gortari fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En congruencia con la ideología neoliberal era lógico que se pretendiera crear el tejido suficiente para que el país entrara de lleno en el contexto de la competitividad económica internacional. La realidad era que el país difícilmente podría competir con cierto grado de éxito con el exterior, y en especial con Estados Unidos, sobre todo porque la base industrial, tecnológica y también en lo referente a las cuestiones administrativas, los parámetros eran completamente distintos. Aunque reconocidamente la diferencia mayor no estriba en lo anterior, la complicación era que los mexicanos ideológicamente no estaban preparados para competir, pero la culpa no les era imputable del todo, había una razón. Durante décadas la política sobre-proteccionista no obligó a tener que prepararse para poder vender y comprar, sino que prácticamente la compra y la venta estaba garantizada. Los productos, aún de baja calidad o sin cubrir las normas mínimas de calidad internacionales, tenían salida. Y más allá, el mercado laboral no era precisamente el escenario en el que se desarrollaran líderes internacionales, ideológicamente hablando. Con la liberalización de la economía, y por ende de los mercados, incluso el laboral, la situación cambió radicalmente.

En la estrategia gubernamental se emplearon todos los medios y recursos disponibles para convencer a la población de que solamente con el TLCAN el país podría terminar de salir adelante, de que con el TLCAN, México se consolidaría como una de las naciones más poderosas e influyentes. Al final los resultados fueron evidentes, la ciudadanía definitivamente estaba convencida de que con el TLCAN el país pasaría a formar parte del primer mundo. Sin embargo, la mayor parte del sector productivo, compuesto por pequeños y micro-empresarios, no pudieron modernizarse y no supieron como hacerlo, lo que conllevó a que durante el primer año de funcionamiento del tratado quebraran cientos de negocios (Huerta; 1994: 127).

Durante las negociaciones que finalmente conducirían a que el TLCAN entrara en vigor el 1 de enero de 1994, el gobierno fue tejiendo un marco institucional que garantizaría certidumbre en la inversión de capitales estadounidenses y canadienses. La acción más concreta y destacada fue la Ley de Inversión Extranjera, de 1993. En ésta se evidencian notables puntos que favorecen a los extranjeros. En contraposición, el gobierno se mostró inflexible para abrir al país en el sector agrícola, por cierto uno de los sectores en los que reposaba la fuerza popular del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los periodos de apertura en los productos del agro fue de 10 y hasta de 15 años, acaso los suficientes para que la elite del PRI, que tenía intereses en el campo, tuviera suficiente tiempo para tornarse competitivos.

La fecha marcada como inicio del Tratado se fue el 1 de enero de 1994, se pretendía que demarcara en un antes y un después la vida económica del país, hecho que definitivamente quedó enturbiado porque precisamente en ese día salió a la luz el Movimiento Zapatista, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se levantó en armas en la región de Los Altos, en el estado de Chiapas. Con el desencadenamiento de la lucha armada se rompieron varios mitos, en específico el de la paz social, donde se decía que si bien había problemas de subdesarrollo, estaba en paz, y que la paz era algo muy valioso que no podía comprarse con dinero.

Paradójicamente, se decretó la disolución de COPLAMAR, así como la cancelación de programas dirigidos a combatir a la pobreza: SAM y el PIDER. Se reconocía que la política social estaría contenida dentro de las acciones de la política económica general, operada bajo los criterios de los programas sectoriales de impacto global.

Con ello, en los hechos la política social se desarticulaba. Además, las políticas salariales y de empleo quedaron supeditadas a la prioridad del ajuste en sus dos vertientes: estabilización y el llamado ajuste estructural.

En el marco del acuerdo con el FMI, la referencia a la protección de los niveles de vida de la clase obrera desapareció del acuerdo de la política salarial; por otra parte, las medidas enfocadas a los grupos en extrema pobreza fueron restringidos

a pequeños programas de impacto reducido; se le dio mayor énfasis a los programas sectoriales.

Con el gobierno de Salinas de Gortari, la política social adquirió un nuevo impulso en el marco de una nueva estrategia de desarrollo que camina en la dirección de una economía abierta y de mercado. La punta de lanza de la política social salinista se encuentra en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Por las características del programa, sus objetivos y su método, el PRONASOL rompe, en alguna medida, con los objetivos tradicionales de la política social. Más allá de los nuevos objetivos sociales, la mayor innovación del programa se encuentra en su instrumentación. Sin embargo, el programa no ha logrado superar algunos de los vicios ancestrales de la instrumentación de la política social en México. Por su importancia, el PRONASOL merece un análisis más detallado.

Sin lugar a dudas, la solidaridad es la metáfora de gobierno del sexenio salinista¹⁰. Sin embargo, la solidaridad no es un objetivo de política per se, sino un método de trabajo. El discurso gubernamental ha insistido en equiparar la solidaridad con la concertación, el acuerdo, la cooperación entre sociedad y gobierno. Un programa de estabilización económica que supone la concertación es un programa de solidaridad: de solidaridad económica. Pero la expresión más alta de esta nueva manera de hacer política se encuentra en el combate a la pobreza, encaminado en el PRONASOL.

Durante esta administración hubo tres cambios importantes en las políticas sociales:

1. En el nuevo papel que se otorgaba al Estado como actor comprometido con la justicia y el bienestar, la política social se colocó como el centro y eje de la acción pública, prueba de ello fue el incremento significativo que se dio al gasto público durante ese sexenio, pasando de 21% a 55% del presupuesto del gasto federal.,(Warman; 1994).
2. Bajo los nuevos paradigmas del desarrollo, la política social se planteó como objetivo primordial el acceso de toda la población a unos servicios mínimos, lo que podía satisfacer en distintas modalidades y con la participación de actores sociales y privados.
3. Un tercer cambio radicó en que la población se vuelve corresponsable de la política social, mediante una mayor participación.

Todos estos cambios y sus estrategias se condensaron en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que fue el principal instrumento innovador de combate a la pobreza que surge en el marco de la reforma del Estado, iniciada por Miguel de la Madrid, y todavía en curso bajo el gobierno de Salinas de Gortari.

¹⁰ Solidaridad ha sido calificado como la "metáfora social" del sexenio salinista. Véase Denisse Dresser: "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", en la Revista El Cotidiano, no.49, julio-agosto, UAM, 1992, pp.49-57.

Se trata, pues, de un programa que, por un lado, guarda consistencia con un manejo ortodoxo de las finanzas públicas y que, por el otro, rompe con la ecuación tradicional entre la política social y el gasto público; se inscribe en una vertiente que, al menos hasta ahora, se ha inclinado hacia la inversión en infraestructura física y social.

El objetivo del PRONASOL es "atender las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo que restituir y consolidar sus capacidades productivas, como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar". Detrás de este objetivo se esconde un avance sustantivo en la conceptualización de la política de "bienestar social". El gobierno deja de ser la fuente de bienestar social y pasa a ser tan solo la agencia que provee los medios para que la población más pobre se procure el bienestar de manera individual.

Para el logro de sus objetivos, el PRONASOL cuenta con un abanico de diferentes programas que se han clasificado en tres grandes secciones: los programas de bienestar social, los de apoyo productivo y los de desarrollo regional. Los primeros involucran el Programa de Escuela Digna, Niños de Solidaridad, el IMSS–Solidaridad, y programas de electrificación, pavimentación, agua potable y drenaje, entre algunos otros. Los programas productivos incluyen al programa Empresas en Solidaridad, así como programas especiales para caficultores y pescadores ribereños. Finalmente, los de desarrollo regional involucran programas –de corte productivo en su mayoría– en regiones específicas de los estados de Coahuila, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.

La importancia relativa de cada uno de ellos se desprende de los recursos asignados a cada actividad. De acuerdo al Presupuesto Programático proyectado para 1992, los programas de bienestar social recibirán poco menos del 70% del presupuesto asignado al PRONASOL; los programas de apoyo productivo obtendrán aproximadamente un 15%, y los programas de desarrollo regional serán sujetos del 15% restante (Carrasco y Hernández; 1991).

De la descripción de los programas, de la jerarquización y de la asignación de los recursos se desprenden cuatro conclusiones que, en conjunto, presentan algunos interrogantes y dilemas que enfrenta el PRONASOL.

Una de las interrogantes de mayor relevancia que se le han de formular al PRONASOL se refiere a la pobreza extrema y a los programas que abiertamente la abordan. Según los documentos oficiales, el PRONASOL pretende combatir la pobreza y en particular la pobreza extrema. Sin embargo, lo primero que resalta al observar los programas es la poca claridad que existe en la diferenciación entre pobreza moderada y pobreza extrema, y en cuanto a los instrumentos de política. Ciertamente, el programa aborda el problema estructural de la pobreza: se aboca, entre otras cosas, a la atención de las capacidades básicas, pero adolece de algunos problemas a la luz del combate a la pobreza moderada, y cuando se mira

a la luz del abatimiento de la pobreza extrema, el PRONASOL empieza a palidecer.

Acaso el primer peldaño para abatir la pobreza extrema es enfrentar la desnutrición, y en particular la desnutrición infantil. Debido a que la nutrición es una variable altamente correlacionada con la salud y la educación, la atención efectiva a la desnutrición supone programas paralelos en estas áreas. Es importante subrayar que en virtud de la naturaleza y la gravedad del problema, el abatimiento de la pobreza extrema – a diferencia de la pobreza moderada – requiere de acciones y transferencias directas del gobierno (Levy; 1991).

Solidaridad ha conducido el abatimiento de la pobreza por dos vías: el camino directo y el indirecto. La vía directa supone programas de abasto de alimentos. La vía indirecta ha sido a través de los programas regionales y productivos, pero los resultados en términos de nutrición infantil son inciertos. La desnutrición se ha atacado también indirectamente a través del Programa Niños en Solidaridad, que además tiene como objetivo reducir la deserción escolar. Los padres de los niños reciben transferencias (becas) que pueden destinar a cualquier uso aunque, idealmente, deberían ocuparse para mejorar la alimentación del niño. Respecto a los complementos educativos y de salud, no existen programas expresamente con estos fines, aunque se podría argumentar que los más cercanos son el Programa Escuela Digna –para atender las demandas educativas– y el programa IMSS–Solidaridad –para atender los problemas de salud.

Al observar el conjunto de programas, podemos señalar que Solidaridad no ha logrado diferenciar las políticas de combate a la pobreza de las del combate a la pobreza extrema y, por lo tanto, carece de una respuesta comprensiva y de largo alcance al problema de la indigencia. El PRONASOL necesita formular un programa específico de abatimiento de la pobreza extrema que incluya acciones y transferencias directas en forma de bonos de alimentación para niños desnutridos, asistencia médica primaria y educación para la salud (Levy; 1991).

Si bien es cierto que la mayoría de los programas de Solidaridad están vinculados con el problema o con los síntomas de la pobreza, existen algunos que guardan una relación muy oscura con respecto al combate de ésta, y en particular de la pobreza extrema. Hay proyectos concretos que merecen hondas interrogantes, entre otros, cabe mencionar la construcción de anillos periféricos (Aguascalientes y Zacatecas); de puentes fronterizos (Nuevo León); de ampliaciones de aeropuertos (Programa Nueva Laguna); dos proyectos de salud, vivienda y becas educativas para periodistas e hijos de periodistas; además de la simple construcción de instalaciones deportivas (Programa de Oriente de Michoacán) (Salinas; 1991: 43-44).

No es difícil argumentar a favor de cualquiera de estos proyectos. Las justificaciones sobran, pues se trata de bienes públicos que, en algunos casos, resultan incluso cercanos a la provisión de las capacidades básicas. Sin embargo, la jerarquización y el uso efectivo de los recursos es una “regla de oro” en el abatimiento de la pobreza extrema. Cuando persiste la indigencia, el costo de

oportunidad de un anillo periférico es perder la posibilidad de instrumentar programas de nutrición. Si bien las asignaciones por estado parecen indicar que los recursos fluyen a las regiones más pobres, la naturaleza de algunos programas parece contradecir esta realidad. Un programa de combate a la pobreza extrema no puede ser lo suficientemente laxo como para atender las necesidades de los automovilistas. Un programa moldeable a cualquier contingencia es políticamente rentable pero, de cara a la pobreza, es socialmente indeseable.

Probablemente una de las características principales del PRONASOL es que se trata de un programa que, ante todo, favorece la construcción de infraestructura física y social básica. El papel prioritario del PRONASOL en la inversión de infraestructura física y social es abrumador; de hecho, la mayor parte de la inversión que el gobierno ha realizado en estas áreas se ha canalizado a través de Solidaridad (Peón Escalante; 1992: 14-19).

La construcción de la infraestructura social es un paso enorme per se. Se trata del primer peldaño para la provisión de un servicio social. Pero también se trata de una escalera con muchos peldaños. Por esto mismo, si no se continúa con los demás escalones, el alcance del primero será muy limitado. El PRONASOL bien puede proveer un salón de clases digno o una clínica rural, pero si el servicio educativo o de salud es deficiente, de poco habrá servido el esfuerzo realizado.

En el caso particular de la educación, las características físicas de la escuela –y en general, buena parte de las características cuantitativas, como es el tamaño del grupo– no tiene mayor incidencia en los resultados académicos (Centro de Investigación para el Desarrollo; 1991). Es inobjetable que en ausencia del espacio físico difícilmente se proveerá el servicio, pero es también inobjetable que la infraestructura representa sólo el primer paso de un largo y arduo camino. Por lo tanto, si ésta no se acompaña de un servicio cualitativamente alto, la rentabilidad de la inversión social será muy baja; es decir, en términos del abatimiento de la pobreza, la efectividad y la eficiencia de la inversión serán cuestionables.

No obstante el énfasis prestado a la infraestructura física y social, la tendencia que se observa recientemente es hacia el lado opuesto, es decir, hacia el fortalecimiento de los proyectos y programas productivos. Un cambio en esta dirección presenta dilemas que el programa habrá de resolver en el corto plazo.

Un giro que favorezca las actividades productivas puede ser muy peligroso en términos del abatimiento de la pobreza extrema, en virtud de que programas de esta índole son efectivos para atacar el síntoma, más no la enfermedad. La solución al problema estructural de la pobreza empieza por la provisión de las capacidades básicas. En la medida en que el PRONASOL abandone este objetivo –siendo todavía grave la enfermedad–, perderá su capacidad para abatir el problema de raíz y romper con el círculo vicioso pobreza–subempleo–pobreza. Además, no sobra cuestionar si proyectos productivos como Empresas en Solidaridad llegan realmente a los indigentes. Aquí no debe haber dudas: la

prioridad ha de mantenerse sobre los individuos en la peor situación social: los pobres extremos.

En un principio, el PRONASOL se asemejó más a un programa emergente de combate a la pobreza que a un programa permanente. En sus primeros pasos, el método del PRONASOL partía del ejecutivo: era el gobierno federal quien se acercaba a las comunidades. Para entonces, su carácter innovador se fundamentó en que los recursos ya no se filtraban a través de la intermediación política. En esta etapa, sin embargo, la duda persistió en estados como Chiapas y Durango.

En los primeros años, a pesar del esfuerzo del ejecutivo por librar el andamiaje burocrático-sindical, la organización del Programa heredó algunos de los vicios clientelares del sistema político. Hoy en día, Solidaridad es muy diferente a como era en un principio. El Programa no sólo ha sido institucionalizado, sino que también ha introducido un elemento crucial: la comunidad. Ya no es el ejecutivo quien va a la comunidad, sino es la comunidad quien demanda los recursos. El problema, sin embargo, continúa latente. El combate a la pobreza depende, entre otras cosas, de la naturaleza de la organización del comité. Pero la importancia de uno y otro tipo de organización no depende del combate a la pobreza en sí, sino de la racionalidad de las coaliciones en torno a un nuevo proyecto de nación. Las posibilidades del combate a la pobreza extrema se mantienen como una gran interrogante por resolver. El reto todavía es grande: encontrar los mecanismos institucionales que favorezcan una política social congruente con la atención de los individuos en la peor situación social.

En el discurso oficial la pobreza aparece como elemento central. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establecía tres líneas estratégicas básicas tendientes a consolidar el "cambio estructural" de la economía, una de las cuales consistía en buscar la erradicación de la pobreza extrema:

- Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
- Ampliación de la vida democrática.
- Mejoramiento productivo del nivel de vida.

El discurso frente a la pobreza, más complejo, trataba de integrar privatización, reforma del Estado, modernización o políticas de mercado y lucha contra la pobreza extrema. Salinas de Gortari en su toma de posesión dijo:

El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo, que suplanta esfuerzos e inhibe el carácter. Hoy, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad (Salinas, 1988).

Se continuó con la lógica de acentuar el enfoque de la política social, pero el sentido de la acción gubernamental trataba de ser cambiado significativamente al asumir que la excesiva intervención estatal dejaba de ser un mecanismo válido

para elevar el nivel de bienestar de la población. Intervencionismo no significaba, según esto, atención eficiente a la pobreza. Resultaba imprescindible mantener la confianza de intervencionistas y la libre circulación de capitales y mercancías para que dicha confianza generara atracción de recursos, generación de empleo y, por ende, la elevación del nivel de vida de los pobres. Por lo tanto, se pensaba que las políticas de lucha contra la pobreza podían ser exitosas en el marco de una política económica promotora de la inversión privada.

En este periodo, aumentaron los fondos para atender a la pobreza y que articularan las acciones en un programa macro, el PRONASOL, que recuperaba las experiencias de COPLAMAR, el PIDER y el SAM.

Se plantearon acciones para erradicar la pobreza tanto moderada como extrema, estableciendo tres líneas de acción: bienestar social, desarrollo regional y producción.

Carlos Rojas, funcionario del gobierno salinista, manifestó que el combate a la pobreza debe ser a través de una "estrategia integral":

La operación combinada de estas tres líneas (Solidaridad para el Bienestar Social, para la Producción y para el Desarrollo Regional) conforman una estrategia integral de combate a la pobreza que no se queda únicamente en la promoción de un piso social básico, ni tampoco se detiene en la expansión de la infraestructura. Su carácter integral está definido en primera instancia porque desemboca en la producción -que es la mejor manera en que la política social puede generar efectos de largo plazo mediante la creación de nuevos empleos y la generación de nuevos ingresos para la población-, pero también porque la estrategia propicia la articulación de distintas acciones de bienestar, potenciando los alcances de la política social (Rojas; 1994).

Por su parte Luis Téllez, cuestionaba las posibles desviaciones de esta estrategia y postulaba acciones más directas a favor de los pobres extremos:

Las experiencias históricas en México y en el mundo, indican que es poco eficiente tratar de elevar el ingreso de la población de menores recursos a través de mecanismos indirectos, como lo son los subsidios a los insumos, apoyo a los precios de mercado o subsidios al crédito. Es mucho más eficiente emprender programas directos de ataque a las condiciones de pobreza extrema (Téllez; 1994).

Santiago Levy, señaló su punto de vista en cuanto a la necesidad de un programa que respete los lineamientos del mercado, en congruencia con "la orientación general de la política económica" (Levy; 1994).

Un conjunto de acciones públicas que, sin reemplazar a la responsabilidad individual, y generando los incentivos adecuados al trabajo, ayuda a los más pobres a romper el círculo vicioso de la pobreza (Secretaría de Desarrollo Social; 1994).

Las controversias sobre el futuro de la SEDESOL al final del sexenio salinista. La crisis de diciembre de 1994 dificultaría el triunfo de alguno de los contendientes e impediría la definición inmediata del nuevo rumbo de la política social. Sin embargo, los criterios de Solidaridad obtendrían puestos relevantes en el nuevo

gobierno, desde donde empujarían para lograr una reforma de la política social coherente con el nuevo modelo de apertura económica.

2.2.5. El Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

No habían pasado tres semanas desde la toma de posesión de la presidencia por Ernesto Zedillo cuando las esperanzas de una recuperación económica se desvanecieron como un espejismo. Ante el constante deterioro de las reservas internacionales del Banco de México el gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar del 15%; bastó esto para que el pánico cundiera de inmediato ante este flagrante incumplimiento de lo acordado en el Pacto por lo que la población se precipitó a comprar dólares creyendo que a la devaluación anunciada seguirían otras más graves. El gobierno tuvo que dejar en libertad el tipo de cambio que se fue hasta 7.50 pesos por dólar en marzo de 1995, esto es, más de un 100% de devaluación con relación a la paridad de 3.60 pesos por dólar vigente en los primeros días de diciembre de 1994.

La devaluación y la salida de recursos tuvo como consecuencias que la inflación, que en noviembre de 1994 fue de un 7% anual, pasara a un 8% mensual en abril de 1995 y que la tasa de interés interbancaria, que era antes de la crisis del 18% se elevara en vertical al 110% en marzo de 1995. La brutal alza de las tasas de interés hizo que multitud de deudores se vieran en la imposibilidad de cumplir sus compromisos y que la banca se encontrara con una importante cartera vencida y con una caída de la demanda de créditos por parte del público, esto puso a varios bancos al borde de la quiebra.

En 1995, con un decrecimiento de la producción interna de casi 7%, fuga masiva de capitales y el incremento sustancial de la tasa de interés, los precios y el tipo de cambio, el gobierno realizó un ajuste importante a la política económica que significaría inaugurar un nuevo periodo de crecimiento de la economía financiado con ahorro interno.

El gobierno de Ernesto Zedillo se planteó como meta de la política económica, entre 1996 y 2000, un crecimiento promedio anual de la producción interna (PIB) de 5%, necesario para asegurar la creación de un millón anual de nuevos puestos de trabajo durante ese mismo periodo. Para lograrlo se estimó que la inversión necesaria debería elevarse de 20.9% en relación al PIB en 1996, a 25.4% en 2000. Para financiar tales montos de inversión se proyectaba que para el año 2000 el ahorro interno debería ascender a 22.4% en relación con el PIB, mientras que el ahorro externo ese mismo año alcanzaría 3.2%. Ello contrasta con las cifras correspondientes a 1994, año en el que la inversión como proporción del PIB fue de 21.7%, correspondiendo al ahorro interno sólo 15% del PIB, mientras que el ahorro externo ascendió a 6.7%. Se consideraba que un déficit comercial razonable no debería exceder de 3.2% del PIB porque era el monto que podía ser financiado con fuentes externas confiables y de largo plazo, fundamentalmente con inversión extranjera directa.

Los cambios estructurales que estaban siendo promovidos hacían factible lograr flujos de inversión extranjera directa de largo plazo que podían generar los recursos suficientes para mantener un déficit de 3.2% del PIB. Por tal razón resultaban imprescindibles los cambios en los sectores de telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos, electricidad, agua, gas natural y en el sector financiero para abrir oportunidades de inversión al capital productivo del exterior.

La estrategia económica puesta en práctica a partir de 1996 implicó una mayor dependencia de México respecto de Estados Unidos, debido a que el sector que posibilitaba el crecimiento económico de México era, fundamentalmente, el exportador, que tenía como principal destinatario a nuestros vecinos del norte.

El desempeño relativamente favorable de la economía mexicana a partir de 1996 se debió al extraordinario crecimiento de la economía estadounidense que desde 1992 inició un ciclo expansivo que no se frenaría sino hasta el tercer trimestre de 2000. La desaceleración de la actividad económica en México se produjo durante el cuarto trimestre de ese mismo año, es decir, con un trimestre de rezago respecto de nuestros principales socios comerciales.

Esta situación desplomó también la producción de bienes y servicios y el nivel de ocupación. En el primer semestre de 1995 el Producto Interno Bruto (PIB) cayó un 5.8%, el índice de desempleo abierto subió de 3.6% de la Población Económicamente Activa (PEA) en diciembre de 1994 al 6.6% en agosto de 1995. Las políticas contraccionistas provocaron el desplome vertical del nivel general de empleo: de 1983 a 1994, en el conjunto de la economía mexicana solamente se crearon 1.9 millones de empleos remunerados, pero cada año tocaron las puertas del mercado laboral 1.1 millones de jóvenes demandantes de trabajo. De este modo, 10.3 millones de jóvenes no encontraron empleos remunerados durante ese lapso (se estima que por lo menos una tercera parte de ellos emigraron a Estados Unidos), y el mito genial del desempleo pasó a deambular en las calles de las urbes y a encubrirse bajo múltiples formas de actividad marginal.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, por su parte perdió 824,000 afiliados permanentes en los primeros meses de 1995. A pesar de la fuerte devaluación y de la elevación vertical de las tasas de interés, la salida de recursos continuó en forma acelerada en el primer semestre de 1995, con lo que México estuvo al borde del colapso productivo y financiero. Lo que quizá ha sido más grave todavía que el deterioro de los niveles de vida fue el desaliento provocado por la crisis después de las expectativas de desarrollo que la gente había alimentado.

Como resultado, se registró una degradación generalizada de los niveles de vida de las mayorías nacionales: los estratos se empobrecieron, los pobres descendieron a la miseria y los miserables vieron aumentar la morbilidad y mortalidad por desnutrición de sus hijos (el porcentaje de niños de 1 a 4 años con desnutrición severa en el medio rural, pasó de 7.7 en 1979 a 15.1 en 1989; la mortalidad infantil por desnutrición entre los niños de 1 a 4 años se incrementó 22.1% de 1982 a 1990 y entre los menores de un año aumentó 127%). Tan solo

de 1981 a 1987 el número de pobres pasó de 32,1 a 41.3 millones, y la población en pobreza extrema creció de 13.7 a 17.3 millones.

En materia de empleo, durante el primer año de gobierno del presidente Zedillo se reducirá en 0.8 millones el número de ocupaciones remuneradas, conforme a estimaciones de la Secretaría del Trabajo y de las cámaras industriales. A estos despedidos se añadirán 1.2 millones de jóvenes que este año pasarán a demandar puestos de trabajo. Como resultado, alrededor de 400,000 trabajadores mexicanos emigrarán a Estados Unidos, y el número de mexicanos residentes en México sin empleo remunerado ascenderá a 10 millones.

La distribución funcional del ingreso, que nunca ha sido buena en México, empeoró salvajemente con el modelo neoliberal. Mientras las ganancias empresariales pasaron de 52.8% del ingreso nacional disponible en 1981 a 59.3% en 1992, las remuneraciones de los asalariados pasaron de 42.6% del ingreso nacional disponible en 1981 a 30.6% en 1992.

La distribución familiar del ingreso, que tampoco fue buena en el pasado, sufrió una brutal evolución con el neoliberalismo: 40% de los hogares con menores ingresos disminuyeron su participación en el ingreso familiar total de 14.36% en 1984 a 12.68% en 1992, mientras que el 20% de la población con mayores ingresos aumentó su participación de 49.5% en 1984 a 54.18% del ingreso familiar en 1992, y los estratos medios bajos se empobrecieron al disminuir su ingreso de 36.1% en 1984 a 33.1% del ingreso familiar total en 1992.

No conforme con empobrecer a la mayoría de la población y exacerbar el flagelo del hambre sobre los estratos más vulnerables, cuyos hijos han quedado indeleblemente marcados con el estigma de la desnutrición severa, la tecnocracia neoliberal impuso a los pobres y a la población en general el escenario del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Mientras el despojo que el modelo neoliberal infligió a los salariables de México ascendió de 155, 586.4 millones de dólares corrientes durante el periodo 1989-1993, el gasto público ejercido en solidaridad y desarrollo regional ascendió apenas 7,213.7 millones de dólares corrientes en el mismo lapso.

Además, el gasto público en desarrollo social declinó de 6,117.7 pesos per cápita en 1982 (a precios de 1980) a 3, 731.7 pesos en 1987, y si bien pasó a 5,907.7 pesos en 1993, aun resulta inferior al de 1981, hecho particularmente indicativo de los efectos reales del modelo neoliberal, porque mientras entre 1971 y 1982 el gasto social *per cápita* creció 187.4%, con el modelo neoliberal disminuyó 3.4%. Así, el gasto federal *per cápita* en educación se había expandido 208.9% en la década previa a la crisis de 1982, aumentó solo 0.7% con el modelo neoliberal; el gasto *per cápita* en salud, que se había expandido 119.6% en la última década preneoliberal, solo aumentó 4.1% en los años neoliberales; y el gasto social *per cápita* en desarrollo urbano, que había crecido 222.6% en el primer lapso, descendió 37.9% en el modelo neoliberal.

Conforme a los parámetros que presenta el escenario de economía abierta -que presiona hacia la elevación acelerada de la productividad del trabajo- la tendencia de la mano invisible del mercado, mediante la enconada competencia entre los productores nacionales y extranjeros, llevará a la ampliación de la brecha entre la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento del empleo. Para cerrarla, la mano invisible del mercado debería atemperarse mediante una política de empleo, como parte integral de una verdadera política industrial. Pero ello implicaría una concepción distinta de la neoliberal: no dejar exclusivamente al mercado la asignación de los recursos productivos, sino inducirla con instrumentos de política fiscal, de políticas comercial y crediticia, así como de apoyos específicos a las ramas prioritarias por su función como generadoras de empleo.

De 1983 a 1984 se observó una caída generalizada de los salarios mínimos, producto tanto de la política deliberada de topes salariales por debajo de la tasa inflacionaria, como del abarrotamiento de los mercados de trabajo, que presionó a la baja los salarios y debilitó a los sindicatos, al presentarse una ruda competencia por las plazas.

En el primer año de gobierno del presidente Zedillo, los salarios mínimos perderán alrededor de 30% de su poder adquisitivo (29% de incremento autorizado contra una inflación que en el mejor de los casos ascenderá a 50%) y los salarios contractuales entre 30 y 40% (en mayo de 1995 se efectuaron 273 revisiones de contratos colectivos, con incrementos salariales medios de 11.1%, contra una inflación acumulada de enero a mayo de 28.8%, más lo que pierdan en el resto del año).

El resultado combinado de la caída del empleo y de los salarios reales será un mayor desplome de la participación de los asalariados en el ingreso nacional disponible: en 1982, era de 41.6%, en 1993, los asalariados sólo dispusieron de 26.6% de dicho ingreso.

En consecuencia, se ahonda la inequidad en la distribución del ingreso familiar, que bajo el modelo neoliberal redujo la participación de los cuatro deciles de menores ingresos de 14.36% del ingreso total en 1984 a 12.68% en 1992, al tiempo que aumentó la participación del 20% de la población con mayores ingresos de 49.5 a 54.18% del ingreso total. Las políticas económicas que produjeron este resultado se mantienen, empujando a las clases medias a la pobreza, a los pobres a la miseria y a los miserables a la muerte de sus hijos por desnutrición.

De hecho, la estrategia neoliberal ha sido una eficiente fábrica de pobres. Mientras en las décadas previas al modelo neoliberal la población pobre disminuyó a una tasa media de 2.6% de 1963 a 1981, lográndose reducir la proporción de pobres de 77% de la población en 1963 a 48.5% en 1981. Después de 1981 "ocurrió un brusco cambio de tendencia, por el cual la pobreza no sólo dejó de disminuir, sino que empezó a aumentar aceleradamente, alcanzando tres años después 58.5%, lo que significó una tasa media anual de crecimiento de 6.5%" (Boltvinik; 1994).

“Entre 1984 y 1989, como consecuencia de una disminución del producto per cápita de 5% y de un aumento brusco en la concentración del ingreso, la proporción de pobres aumenta de 58.5% a 64%”, finalmente en 1989-1992, “la proporción de pobres vuelve a aumentarpara llegar a dos terceras partes de la población nacional”, Así, “el país está retrocediendo a los niveles de pobreza de los años sesenta. Por lo pronto, ha rebasado los de 1977, haciendo que en esta materia la década perdida no sea una sino dos, y muy pronto tres. El neoliberalismo ha logrado desandar, en sólo 10 años, la mayor parte de los logros de reducción de la pobreza del tal vilependiado modelo anterior. Entre 1992 y 1994 el PIB per cápita, en el mejor de los casos, se mantuvo igual. Como tampoco hubo una mejoría en la distribución del ingreso, es posible afirmar que a lo largo del sexenio de Carlos Salinas aumentó la pobreza en México” (Boltvinik; 1994).

La política de atención a la pobreza fue sufriendo una transformación paulatina, que incluyó la incorporación de Solidaridad en la Alianza Nacional para el Bienestar (1995), la descentralización del PRONASOL en 1995 y 1996, la puesta en marcha (1997) del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y la publicación, (1998) Del "Programa para superar la pobreza 1995-2000". Estos cambios son expresión de las controversias intergubernamentales en torno a cómo combatir la pobreza y cómo construir una nueva política social.

La política social contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se propone elevar el bienestar mediante cinco estrategias:

- ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
- armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
- promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
- privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social.
- construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

Teniendo como objetivos fundamentales los siguientes:

- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.
- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho.
- Construir un pleno desarrollo democrático que sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable, en beneficio de los mexicanos.

En el nuevo discurso gubernamental se subraya que la política social de este plan:

tiene el objetivo de propiciar igualdad de oportunidades, crear las condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social (Secretaría de Desarrollo Social; 1998).

En febrero de 1998 se publicó el "Programa para superar la pobreza 1995-2000", en el cual se definen las dos vertientes de la política social y en el que se explicitan aún más las políticas enfocadas hacia los pobres extremos.

En dicho Programa, la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza relativa es determinante para las acciones. Se considera como pobres extremos a aquellos grupos humanos que no están en condiciones de consumir un mínimo alimentario suficiente para un desarrollo normal. Mientras que los pobres relativos sí tienen suficientes recursos para alimentarse, aunque no satisfacen necesidades mínimas de acuerdo con el grado de desarrollo del país. Para los pobres extremos, el Plan señala:

Para romper el círculo de la pobreza, es necesario llevar a cabo acciones simultáneas y coordinadas en distintos ámbitos del bienestar que se refieren fundamentalmente a la provisión de servicios orientados al desarrollo de las capacidades personales, la infraestructura básica municipal y el mejoramiento de la vivienda, así como las oportunidades de empleo e ingreso. Este conjunto de acciones constituyen la esencia de las tres políticas del Programa para superar la pobreza (Secretaría de Desarrollo Social; 1998).

El Programa PROGRESA es parte de la nueva política enfocada expresamente en la pobreza extrema. Las características de este Programa incluyen los apoyos alimentarios, educativos y para la salud, en busca de la igualdad de oportunidades para los individuos:

El desarrollo armónico de las capacidades y potencialidades de las personas en condiciones de pobreza es uno de los objetivos fundamentales del Estado. Por ello se realizan esfuerzos permanentes con el propósito de incidir efectivamente en las causas de la pobreza y lograr que todos los mexicanos tengan mejores condiciones de vida. Este objetivo parte de reconocer que la nutrición, la salud y la instrucción básica son elementos esenciales para asegurar la igualdad de oportunidades en el desarrollo de las capacidades individuales (Secretaría de Desarrollo Social; 1998).

La política social expresada en el Programa para superar la pobreza sería un híbrido más que expresa las luchas y polémicas entre las viejas corrientes de los "capitalizadores" y los "críticos sociales". En los primeros, este Programa, la concepción de "región prioritaria" es más que todo instrumental:

La definición de las regiones prioritarias es resultado de un esfuerzo de coordinación tanto institucional como con los gobiernos de los estados para identificar con precisión a las regiones y los municipios que por sus altos niveles de pobreza requieren de acción prioritaria (Secretaría de Desarrollo Social; 1998).

En cambio, los "reformadores sociales" proponen un concepto de "región prioritaria" notablemente diferente, centrado en la participación comunitaria:

Las Regiones Prioritarias constituyen el espacio idóneo para desde las comunidades y los municipios, desatar procesos de participación social que surja desde las comunidades y que se insertan en proyectos de desarrollo regional y sustentable, sumando así esfuerzos, enmarcados en compromisos concretos de cada una de las partes (Secretaría de Desarrollo Social; 1998).

Si se considera la estructura general del PRONASOL y del Programa para superar la pobreza, no existen grandes diferencias en cuanto a los aspectos que se deben fomentar para erradicar el problema: desarrollo de las capacidades individuales, construcción de infraestructura física necesaria para mejor desempeño, y ampliación de oportunidades para que los pobres generen sus propios ingresos. Sin embargo, el punto medular de este último Programa lo conforma el apoyo a las capacidades de los individuos, a partir de las concepciones del capital humano, inicialmente propuestas en México por Leopoldo Solís. Además, en el PRONASOL el apoyo a proyectos productivos se limitaba a aquellos en los cuales la inversión fuera recuperable, todavía constituían una línea de acción importante, en el nuevo programa se pasa a una política cuyo objetivo fundamental es permitir que el individuo tenga mejor desempeño en el mercado laboral, es decir, se centra su operación en el impulso al empleo y el ingreso individual, en vez del fomento productivo:

En la política de superación de la pobreza extrema es indispensable fortalecer las acciones estratégicas directamente encaminadas a mejorar las condiciones de inserción productiva de la población en edad de trabajar, en la medida en que representan la mejor forma de desencadenar procesos irreversibles y sostenibles de mejoría social a largo plazo. El apoyo al empleo y al ingreso conforma el eje que permitirá dar sustentabilidad en el mediano plazo a la estrategia de superación de la pobreza extrema al incidir directamente sobre el ingreso familiar, brindar oportunidades para aprovechar las capacidades individuales y comunitarias y cerrar el ciclo vital de apoyo que plantea la estrategia (Secretaría de Desarrollo Social; 1998).

En este sexenio se dio continuidad a la estrategia que se había comenzado años atrás. En su programa de gobierno, el desarrollo social se concebía como integral, incluyente, participativo y federalista. Bajo estos términos, la política social siguió teniendo como objetivo principal erradicar la pobreza y sus estrategias continuaron por el rumbo de la descentralización bajo el lema de "nuevo federalismo", que ponía por sobre los otros dos ámbitos de gobierno a los municipios.

En la práctica, fueron tres los ejes de acción de las políticas sociales en esta administración:

1. La atención focalizada de los grupos en pobreza extrema a través del programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA).
2. La reforma de la seguridad social, materializada en las transformaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que pretendían asegurar su

autofinanciamiento, y la reforma al sistema de pensiones con la creación de las AFORES.

3. La descentralización de las políticas sociales mediante la distribución del presupuesto del ramo 26 (desarrollo regional).

Sin temor a equivocación, puede asegurarse que durante este sexenio tampoco se lograron los objetivos de eliminar la pobreza y, por ende, del desarrollo social: las cifras demuestran un incremento alarmante de la pobreza durante los últimos años de la década de los noventa. Las causas se atribuyen a la crisis económica sufrida en 1995 y a la excesiva focalización de la pobreza y recursos. No se descarta en este sexenio la corrupción y el clientelismo político, como sellos característicos en los programas de política social. Coyunturalmente, la acelerada internacionalización de la economía que se produjo en esos años, se constituyó en otro factor de empobrecimiento no sólo de México sino de varios países de América Latina.

2.2.6. El Sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006)

La continuidad de la política económica de Vicente Fox se expresa en la adopción del objetivo de estabilización de las variables monetarias y financieras (precios, tipo de cambio y tasas de interés) por sobre los del crecimiento económico y el empleo. Desde su arribo a la presidencia de la república reconoció "la nueva fortaleza de la economía mexicana", es decir, la presencia de condiciones de estabilidad macroeconómica que le habían sido heredadas.

El actual gobierno adoptó como propias dos de las políticas macroeconómicas fundamentales del gobierno anterior: la política de finanzas públicas sanas y la política cambiaria de libre flotación del peso, como una forma de evitar el deterioro de las cuentas con el exterior. Al igual que las administraciones anteriores, la actual reconoce la autonomía del Banco de México y se plantea como uno de los objetivos de la política fiscal su convergencia con la política monetaria, cuyo único objetivo es el combate a la inflación.

La administración foxista asumió como propia la práctica de la política procíclica con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica a pesar de la pérdida del crecimiento y de la contracción del empleo. En efecto, frente a la contracción de la actividad económica de México, durante el primer semestre de 2001 se redujo el gasto público, respecto de lo presupuestado, en 10 mil millones de pesos para ajustarlo a la reducción de los ingresos fiscales de ese mismo periodo. Este tipo de política tiene como antecedente, en 1998, es decir, en el sexenio anterior, la práctica de una política monetaria restrictiva y de una política fiscal de reducción del gasto, como resultado de la caída de los precios del petróleo y, por consecuencia, de los ingresos fiscales, que agudizaron los efectos contractivos de la crisis asiática y de la posterior crisis rusa.

Otro aspecto de la estrategia económica de Vicente Fox en el que se observa una gran continuidad, es el que se refiere al proceso de privatización, desregulación, simplificación administrativa y establecimiento de condiciones de seguridad jurídica y confianza para los inversionistas que se inició hace veinte años y constituye el conjunto de reformas que hicieron posible el cambio estructural de la economía mexicana.

Otra de las reformas pendientes de las administraciones anteriores que el actual gobierno ha decidido llevar adelante es la reforma laboral. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se menciona que se impulsará una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores a través de la profundización de los programas de capacitación, la transparencia de la relación entre obreros, patrones y gobierno y el establecimiento de un marco flexible promotor del empleo y del mejoramiento salarial.

El gobierno de Fox comparte con las administraciones anteriores los objetivos y las estrategias de las políticas sectoriales. Tanto en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, 1995-2000, como en el Programa de Desarrollo Empresarial, 2001-2006 el objetivo es crear las condiciones para la consolidación de una planta industrial competitiva capaz de integrar productivamente a las pequeñas y medianas empresas. Las estrategias son también similares: estabilidad macroeconómica y acceso al financiamiento, articulación e integración económica regional y sectorial, fomento a la integración de cadenas productivas, etc. En estos programas esta implícita la concepción de que el gobierno no debe estorbar el funcionamiento libre del mercado, debe para decirlo en términos del propio Programa de Desarrollo Empresarial, fomentar un entorno competitivo, contribuir a la formación empresarial para la competitividad y fortalecer los mercados.

Esta misma concepción de preeminencia del mercado por sobre cualquier otra consideración está presente también en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006, que se pronuncia por el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de todos esos sectores a través de la capacitación y superación de sus agentes que les permitan mantener actividades productivas, rentables y competitivas. En los hechos este tipo de programas resultan muy inequitativos, puesto que la mayoría de los productores no cuentan con los recursos técnicos, económicos, ni financieros que les permitan competir en el mercado en igualdad de circunstancias y oportunidades con los verdaderos empresarios. Ello ha contribuido a que en el campo mexicano se den condiciones de extrema pobreza y mayor concentración del ingreso que en las zonas urbanas de nuestro país. En efecto, de acuerdo a la CEPAL, en 1998, 31% de los hogares urbanos del país se encontraban por debajo de la línea de pobreza, mientras que la proporción de hogares rurales que estaban en esa misma situación ascendía a 49%.

El cambio estructural que fue promovido a través de la política económica aplicada durante los últimos 20 años, no se tradujo en una mayor integración económica de las distintas regiones de nuestro país, ni de nuestro aparato productivo; al contrario, la heterogeneidad y la polarización parecen haberse incrementado. Entre 1998 y 2000, de acuerdo con las encuestas ingreso-gasto de esos años, 20% de los hogares más ricos de México elevaron su ya de por sí alta participación en el ingreso total del país, mientras que otros 70% de las familias, las comprendidas en los estratos intermedios, en los deciles de hogares del II al VIII, la redujeron. El deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población del país y de la clase media en particular, contribuyen sin duda a explicar el triunfo electoral de Vicente Fox.

En ese marco parece indispensable un cambio en la política económica que posibilite el crecimiento y la estabilidad económica y social, pero que logre enfrentar exitosamente los grandes rezagos productivos y sociales y promueva un desarrollo más homogéneo, más equitativo, y más justo. A tres años del triunfo electoral de Vicente Fox, el cambio que prometió no resultó cierto, por lo menos en materia de política económica, ha sido, por el contrario, más de lo mismo.

Si bien es evidente que el gobierno no puede gastar más de lo que tiene por vía ingresos, también es evidente que los recursos asignados al combate a la pobreza difícilmente pueden llegar a establecer siquiera un piso mínimo aceptable, digno y decoroso. Ante esta situación –y acorde con los planteamientos del Banco Mundial en materia de adelgazamiento del estado y focalización de los recursos (Banco de México; 1990) - el gobierno de Zedillo ensayó diversas fórmulas para justificar que la pobreza se estaba atendiendo de manera:

- integral, mediante tres vertientes o estrategias específicas,
- focalizada, al orientar programas y recursos hacia la población con más altos índices de marginación, y
- comprensiva, al pretender abarcar el mayor número de población dentro de los microuniversos establecidos.

En el fondo, la escasez de los recursos dedicados al combate a la pobreza en conjunción con la magnitud del problema, tienen el potencial de convertir a la estrategia en un fracaso. El enfoque integral de las políticas para erradicar la pobreza sólo puede tener un impacto real en las condiciones de vida de quienes la padecen, si y sólo si se concretan en niveles de asignación y complementariedad que auténticamente puedan, por medio de su aplicación en mediano plazo, romper el círculo vicioso de las familias pobres de manera sostenida.

Tanto el gobierno anterior, como el actual, han preferido, implícitamente, diseñar una estrategia multidimensional y compleja, pero incapaz de resolver los problemas de fondo, discriminando a parte de la población y traduciéndose, en los hechos, en una falta de acción gubernamental.

Esto ha implicado, por añadidura, que por más que los programas se diseñen e instrumenten a lo largo de líneas sofisticadas de argumentación y construcción no dejan de ser meramente asistenciales.

La política de desarrollo social en esta administración, tendrá como compromiso primordial garantizar el desarrollo integral de todos los mexicanos, a través de programas que atiendan las necesidades más sentidas de la población.

En la actual administración, la política social ocupa un lugar preponderante por los niveles de pobreza alcanzados en la última mitad de los años noventa. En el discurso político se retoman los planteamientos del desarrollo humano, fundamentado en los ideales de democracia, equidad y justicia social y se asocian a ello los derechos económicos, sociales y culturales. Se considera que su cumplimiento permite avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. De esta forma, el Programa Nacional de Desarrollo Social de Vicente Fox, asume como objetivos los siguientes (Secretaría de Desarrollo Social; 2002).

- Reducir la pobreza extrema: esto implica que ningún mexicano tenga que vivir sin satisfacer sus necesidades básicas y sin gozar de una vida digna que le permita contribuir a su bienestar, y al desarrollo humano social y económico del país.
- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; esto es, que todos tengan acceso real a las oportunidades para que con su propio esfuerzo alcancen un mejor grado de bienestar.
- Apoyar al desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; es decir, que todos dispongan de un conjunto mínimo de capacidades para acceder plenamente a las oportunidades con el fin de alcanzar y mantener un nivel de vida con calidad y dignidad.
- Fortalecer el tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario para que se fortalezca la cohesión entre los diferentes grupos de la sociedad y ampliar los mecanismos, con el propósito de fomentar las iniciativas de las comunidades.

De acuerdo con esta visión, las estrategias se basan en la promoción de oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad entre las personas; de modo que pueda hacerse realidad el potenciamiento¹¹ al que se hace referencia en las dimensiones del desarrollo humano.

Se trata de un programa que, al igual que los dos anteriores, promueve la participación, en este caso bajo el lema una tarea contigo como concepto representativo de democracia, pretendiendo que ésta se logre mediante la ampliación de capacidades y conocimientos; lo que en la visión del desarrollo humano se denomina "capital humano" y que requiere para su fomento de

¹¹ El potenciamiento se entiende como la ampliación de la capacidad y las oportunidades de la gente para que pueda participar en la toma de decisiones.

avances significativos en los rubros de educación, salud y alimentación. Por ello, el gobierno foxista ha diseñado e implementado un programa que precisamente lleva el nombre de oportunidades y que consiste en promover el acceso de los pobres a programas de empleo temporal, al financiamiento de los proyectos productivos, programas de mejoramiento, a la regularización y promoción de la vivienda y sistemas de ahorro y crédito popular.

Para identificar a los pobres y asegurar que efectivamente reciban los apoyos del programa, el gobierno propuso una nueva metodología de medición, que en realidad poco se diferencia de las mediciones anteriores y cuya base de datos se obtiene de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares. Dicha metodología toma como medida de bienestar el ingreso por persona y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a los pobres. Así se definen tres tipos de pobreza.

1. La pobreza alimentaria, donde se ubican los hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades de alimentación. El ingreso de este grupo estaría entre 1.7 y 2.2 dólares diarios por persona.
2. La pobreza de capacidades, donde se ubican los hogares cuyos ingresos por persona es insuficiente para cubrir los gastos necesarios en salud y educación además de los de alimentación. En este grupo el ingreso va de 2.0 a 2.7 dólares diarios por persona.
3. La pobreza de patrimonio, incluye a los hogares cuyos ingresos no son suficientes para satisfacer necesidades de consumo básico en alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. El ingreso de estos hogares fluctúa entre 3.0 y 4.5 dólares diarios por persona.

Al igual que en los sexenios anteriores, la política social del actual gobierno se diseña con estándares y requerimientos mundiales, que en el lenguaje de los organismos internacionales se traduce como "recomendaciones de política", pero que en la práctica son imposiciones que han dejado profundas secuelas en la población.

Con todo lo anterior, el argumento del "cambio" que define a este gobierno debe cuestionarse, pues si bien se están dando transformaciones institucionales importantes todavía no se pueden ver cambios en el plano de lo social; es decir, en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población, que en última instancia es el principal objetivo de la política social.

CAPÍTULO 3. DIFERENTES ENFOQUES DEL CONCEPTO DE POBREZA

A pesar de que la pobreza es una de las enfermedades que lacera con más fuerza a nuestra sociedad, el estudio de ésta no ha ocupado un lugar importante dentro de las prioridades del Estado. De hecho, ni siquiera en la academia la pobreza ha figurado en los temas relevantes. Hoy, cuando la economía mexicana pasa por un proceso de reforma económica, habría que pensar en la implicación en cuanto a la reforma del propio Estado, esto es, que la intervención del Estado fuese menor en las actividades productivas y que a su vez siente las bases institucionales de una economía abierta de mercado, pero cabría preguntarse si las reformas, en realidad, beneficiarían a todos. La reforma misma obliga a pensar que la asignación eficiente de los recursos implicará un callejón sin salida para la gente que, hoy en día, no tiene las capacidades suficientes para poder competir.

El problema de aquellos individuos que no cuentan con las capacidades mínimas para competir va más allá de un conflicto normativo de justicia distributiva. De hecho, la pobreza bien podría convertirse en el problema más grave de la reforma económica. Por lo que, si se quiere que el actual modelo de desarrollo sea en verdad sostenible, habrá que definir qué política social es compatible con el mismo. Ya no se puede pensar en una política social que sólo compense el ingreso; más bien debe pensarse en la inversión en el individuo como el único camino exitoso para dotar a toda la población de esa base social mínima. Sólo así, todos los individuos podrán, en principio, competir y participar con igualdad de oportunidades en cada una de las esferas sociales del país.

3.1. Pobreza: Criterios conceptuales

La primera dificultad que regularmente se encuentra en los estudios sobre pobreza es, la definición del término. El significado de pobre puede variar no sólo de un país a otro sino entre las distintas regiones de un mismo país. Así, seguramente una persona pobre en un país desarrollado tendrá características diferenciadas respecto a una persona pobre en un país subdesarrollado. El concepto además, no varía únicamente de acuerdo a situaciones geográficas y económicas distintas, sino también responde a elementos de tipo cultural, tradiciones y/o a situaciones muy particulares de cada lugar. A pesar de lo anterior, la definición es un requisito necesario para poder establecer estimaciones cuantitativas respecto a su evolución en el tiempo para una región o un país determinado.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el fenómeno de pobreza es complejo desde su propia definición. Entre todos los conceptos existentes podemos encontrar cierto consenso en torno al carácter "relativo" de la situación

de pobre, la cuál aparece además de biológica¹², social, cultural y geográficamente condicionada. De esta manera, los estudios existentes al respecto se han enfocado a la cuantificación del fenómeno a partir de una definición implícita en lo cuantitativo: cuántas necesidades no son satisfechas, cuánto ingreso tienen las personas, etc., con lo que, a pesar de la elaboración de múltiples estudios sobre pobreza, su definición es una tarea aún pendiente; sobre todo si queremos realizar comparaciones espaciales además de temporales. De acuerdo a lo anterior, la pobreza puede admitir varias definiciones según el enfoque conceptual desde el cual se analiza, o bien, dependiendo del contexto social en el que se sitúe. Por ejemplo, si se le ve desde el lado de la justicia, la pobreza alude a un problema de carencias de medios para satisfacer las necesidades básicas como alimentación, vestido, salud y educación.

Diversos han sido los aportes de las distintas ciencias al estudio de la pobreza. Sin embargo, es significativo el predominio de los criterios economistas en el tratamiento del tema. La sociología por su parte, ha contribuido con numerosos trabajos al estudio de este problema social en los que muestra ante la comunidad científica enfoques y métodos que resaltan la importancia de un acercamiento al fenómeno como proceso que incluye tanto causas como efectos. Esta perspectiva coloca en el centro del análisis un grupo de variables que afecta en cierta medida la generación de ingresos, como son los factores culturales y psicológicos. Asimismo privilegia las cuestiones subjetivas y valorativas que dan sentido a los comportamientos de los actores sociales. Desde la perspectiva geográfica, el tema de bienestar social se analiza teniendo como resultado final un mapa de síntesis capaz de plasmar, en una sola imagen, en un solo valor, un concepto complejo, multidimensional, fácilmente cuantificable, pero difícilmente aprehensible en el plano cualitativo¹³.

Desde el punto de vista económico, la pobreza es la incapacidad del individuo para generar incrementos en el producto marginal de su trabajo, de tal forma que le permitan ampliar sus posibilidades de elección entre diferentes bienes de consumo. Desde el enfoque biológico, se define a las familias en situación de "pobreza primaria" como aquellas cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física. Siendo usual que consideraciones biológicas relacionadas con los requerimientos de la supervivencia o la eficiencia en el trabajo se hayan utilizado a menudo para definir la línea de la pobreza, ya que el hambre es, claramente, el aspecto más notorio de la pobreza. Este enfoque ha sido cuestionado, ya que presenta serios problemas. En primer término, para convertir

¹² Como una extensión del análisis de Sen, se podría decir que, incluso en términos biológicos, la educación, la salud y la nutrición (y, en virtud de su alta correlación con estas tres características, la vivienda) son las condiciones para participar mínimamente en la sociedad.

¹³ De esta manera, desde esta perspectiva geográfica, el tratamiento del tema será entendido como el estudio de quién (población desde la perspectiva social o económica y no sólo demográfica) consigue qué (bienes que dan satisfacción o felicidad -educación, salud,... -, o males que nos priven de ella -enfermedad, analfabetismo, mortalidad infantil, inseguridad, ...-), dónde (localización de los problemas, análisis de las desigualdades espaciales o territoriales) y cómo (funcionamiento del sistema en su conjunto).

requerimientos nutricionales mínimos en requerimientos mínimos de alimentos es preciso elegir los bienes específicos. Aunque puede ser fácil resolver el ejercicio de programación del problema de la dieta merced a la elección de una dieta de costo mínimo que cubra los requerimientos nutricionales específicos, a partir de productos alimenticios de determinado precio, no es clara la relevancia de ésta. Por lo común, la dieta resultante es de un costo exageradamente bajo, pero monótona, y los hábitos alimentarios de la gente no están determinados en la realidad por tales ejercicios de minimización de costos. Los ingresos que efectivamente permiten satisfacer los requerimientos nutricionales dependen, en gran parte, de los hábitos de consumo de las personas. En segundo término, resulta difícil definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios. El problema usualmente se soluciona suponiendo que una porción definida del ingreso total se gastará en comida. Con este supuesto, los costos mínimos de alimentación se pueden utilizar para establecer los requerimientos mínimos de ingreso. Pero la proporción gastada en alimentos no sólo varía con los hábitos y la cultura, sino también con los precios relativos y la disponibilidad de bienes y servicios.

Una institución gubernamental en México, COPLAMAR, reconoció que la pobreza es el resultado de las condiciones de desnutrición, analfabetismo, deficiente acceso a los servicios sociales, insuficiencia de ingresos y exclusión en todas las esferas sociales.

El supuesto teórico sobre la expansión de la pobreza en el mundo transita en compañía de procesos de desarrollo económico y social de las naciones, en otro orden nos obliga a reconocer sus cambios a través del tiempo.

En 1989 la CEPAL informó que había más de 180 millones de pobres en América Latina, equivalentes a 44% de la población total. Por su parte, el PNUD, toma el método de medición integrada de la pobreza (en la variante ingreso y necesidades básicas) y estima que para 1990 el número de pobres será de 270 millones.

El estudio de la CEPAL concluye además que:

.... a diferencia de 1970, la pobreza en América Latina es hoy un fenómeno mayoritariamente urbano... mientras en 1970 sólo 37% de los pobres residían en las zonas urbanas, hacia fines del decenio de 1980 más de la mitad (57%) son urbanos. En cambio, si se centra la atención en los extremadamente pobres o indigentes se puede afirmar que hoy, al igual que en 1970, la mayoría de éstos reside aún en áreas rurales (CEPAL; 1990).

Las diferencias espaciales, de acuerdo con distintas condiciones geográficas tales como las características del suelo, precariedad de los recursos, condiciones climáticas y la existencia de un espacio diverso, son fuentes originarias de las desigualdades (Córdoba; 1991: 132). Desde esa óptica aquellos espacios deprimidos desde el punto de vista social, son los más vulnerables a crisis económicas o fenómenos naturales. Por lo general esos espacios pobres en cuanto a recursos naturales y escasa o ausente aplicación de técnicas modernas

que compensen la precariedad de los recursos, hacen que la población que no satisface sus necesidades se desplace hacia zonas atrayentes en las que se concentran los recursos, las oportunidades laborales, servicios, etc.

La estructura económica propia de la ciudad ofrece a los espacios marginales, una estructura de empleo centrada generalmente en las esferas de los servicios, la construcción y el comercio básicamente informal; por lo general son actividades de baja remuneración. De allí la escasa presencia de tales grupos en los sectores más dinámicos y productivos de la economía. Los inmigrantes logran una inserción periférica en la estructura urbana, puesto que su condición de pobres móviles se acentúa en la ciudad.

Resultados de estudios realizados en la región demuestran que la renta del suelo en la ciudad convierte a la vivienda en una necesidad básica, en el caso de los migrantes. La ausencia de ésta y la incapacidad para resistir el aumento progresivo del valor del suelo, constituyen un elemento determinante de la pobreza, ya que absorbe altos ingresos de los núcleos familiares y además exige servicios pero no ofrece espacios de producción cuando no es propia -utilización del espacio como lugar de producción- ya sean cafeterías, restaurantes, alquiler y otras (Toledo y Zamudio; 1991).

Aunque la vivienda puede utilizarse como medio para generar ingresos, existen factores como las inadecuadas condiciones estructurales de la misma, la ausencia de una cultura de negocios o de un capital de trabajo inicial que no permiten un aprovechamiento de la vivienda como espacio de obtención de ganancias.

El aumento constante del valor del suelo, hace que los inmigrantes se ubiquen en los márgenes de las ciudades. Desde esa posición y carentes de excedentes, así como de capacitación, portan una cultura basada en patrones tradicionales de cultura propia de su lugar de origen que obstaculiza el proceso de adaptación a la dinámica de la ciudad. Por tanto las mayores desventajas se expresan en la cultura de origen, la ausencia de capacidades y en la falta de oportunidades (Toledo y Zamudio; 1991).

La propiedad privada de la vivienda es una de las fuentes de generación de ingresos, ya que parte de los ingresos familiares antes destinada al pago de la renta ahora se reinvierte en la satisfacción de otras necesidades y, por otro lado, puede convertirse en un espacio productor de bienes y de ingresos.

Entre todos los agentes que parecieran estar involucrados en el combate y erradicación de la pobreza,¹⁴ se encuentran las instituciones financieras internacionales, sobre todo el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Después de la explosión de la crisis de la deuda en 1980, se planteó a México y a los países en vías de desarrollo la urgente necesidad de instrumentar políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste económico como única medida viable para superar la crisis. Las instituciones financieras internacionales, principalmente

¹⁴ Gobierno, sector privado, agencias de cooperación internacional, sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales, iglesia, partidos políticos, universidades y centros de investigación.

el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ofrecieron sus recursos a los países endeudados a cambio de que éstos aplicaran una serie de políticas de estabilización y ajuste económico dictadas por dichos organismos.

En este capítulo se presenta el debate existente con relación a las políticas de estabilización económica promovidas por el Fondo Monetario Internacional, así como sus efectos sobre la situación de los países en lo que respecta a la pobreza y la desigualdad social. De igual manera se presenta la discusión con relación en las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial y la promoción de políticas sociales complementarias, como medio para aligerar el problema de la pobreza y la marginación en los países en vías de desarrollo.

Para fines analíticos se realiza una agrupación de las diversas evaluaciones sobre las políticas de ajuste y estabilización económica y sus efectos sobre la pobreza.

En el primer grupo se presentan los estudios realizados por analistas de las instituciones mencionadas: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y en alguna medida el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); en el segundo grupo, las instituciones que a pesar de criticar los resultados en términos de bienestar social y pobreza, pretenden resolver el problema mediante reformas a los propios programas de ajuste: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Comisión Económica para América Latina (CEPAL); el tercer grupo está encabezado por aquellos investigadores y organizaciones no gubernamentales que promueven no sólo una reforma integral a las propuestas de ajuste denominadas neoliberales, sino una transformación de las mismas, con el objeto de superar las causas estructurales de la pobreza.

3.1.1. Debate existente de Organismos Internacionales: FMI, BM, BID

Los organismos internacionales relacionados con la economía plantean definiciones cuantitativas, por la necesidad que éstos tienen de medir tanto la pobreza misma como el resto de los indicadores económicos y sociales, tan necesarios para sus estudios empíricos.

Fondo Monetario Internacional (FMI)

La historia del FMI demuestra que éste ha colocado sistemáticamente la necesidad de la "estabilidad" financiera y económica por encima de cualquier otra preocupación. Mediante sus programas de ajuste estructural, ha impuesto reformas económicas muy duras en más de 100 países del mundo en desarrollo, hundiendo a centenares de millones de personas en una pobreza aún más

profunda (Savanagh, Welch y Retallack; 1990). El FMI llegó a ejercer un control total sobre los países en desarrollo a raíz de la "crisis de la deuda" del Tercer Mundo, acontecida en los años ochenta. En los años setenta, los bancos comerciales realizaron grandes préstamos a los países en desarrollo, que, en su mayor parte, fueron desperdiciados por sus gobiernos.

Cuando los precios del petróleo se dispararon en 1979 y los tipos de interés en Estados Unidos fueron elevados drásticamente a principios de los ochenta, los países fuertemente endeudados se encontraron repentinamente a sí mismos incapaces de realizar el pago de los elevados intereses de la deuda. El incumplimiento con los bancos sólo podía ser evitado con una continua refinanciación interviniendo en este momento el FMI. A menos que el FMI certificara que una economía estaba siendo "reestructurada" y "gestionada sensatamente", los prestamistas públicos y privados del mundo se negarían a conceder créditos. El FMI decidió que tal cosa significaba la adhesión a un paquete político de ajuste estructural, el cual esencialmente integra economías nacionales en el mercado global, permitiendo a las corporaciones multinacionales acceder a mercados laborales y recursos naturales más baratos y aumentar las exportaciones, con objeto de aumentar el crecimiento doméstico y los niveles de vida, debían introducir medidas para eliminar las restricciones al comercio y a las inversiones, promover las exportaciones, devaluar la moneda nacional, elevar los tipos de interés, privatizar las empresas y los servicios públicos, equilibrar los presupuestos nacionales mediante la disminución del gasto público y desregular los mercados laborales.

Caídos en la trampa de tener que devolver deudas enormes, muchos gobiernos de los países en desarrollo, han interpretado que no tenían más elección que aceptar implementar esas reformas a cambio de la asistencia del FMI. Los resultados, sin embargo, han traído la ruina a las economías nacionales, recortes en educación y salud, aumento de la pobreza y el hambre, así como daños ecológicos.

En cuanto al empleo, el FMI ha promovido la llamada "flexibilidad del mercado laboral" por medio de cambios en las leyes laborales y en las políticas salariales, con el objeto de hacer a los países más competitivos y más atractivos para la inversión extranjera, y de eliminar los "desincentivos" que impiden a los empleadores contratar más trabajadores. Sin embargo, según el Informe sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1995, los empleadores están utilizando la flexibilidad laboral extra de las leyes para eliminar puestos de trabajo y disminuir, en lugar de aumentar, la capacidad productiva y crear empleos, ya que las reformas son introducidas para facilitar el despido de trabajadores y minar la capacidad de los sindicatos para defenderlos.

También contribuye al desempleo el requerimiento por parte del FMI de que los países privaticen las empresas y los servicios públicos y eliminen trabajadores del sector público. En muchos países en desarrollo, el sector público ha proporcionado una gran cantidad de empleo. A medida que el FMI fuerza a los países a disminuir el número de empleados en el sector público, las filas de

desempleo crecen más deprisa de lo que el sector privado puede absorber. Al mismo tiempo, eliminar las barreras a la inversión y al comercio extranjero hace mucho más difícil para los productores privados locales el competir contra los mejor equipados y más ricos proveedores extranjeros, lo que a menudo también conduce al cierre de negocios y a los despidos.

Reorientar la economía hacia la producción para la exportación puede tener resultados similares. Con la mayoría de países en desarrollo bajo ajuste estructural, casi todos ellos están intentando exportar productos agrícolas y recursos minerales parecidos, a menudo idénticos, a las naciones industrializadas. El resultado es la saturación, el colapso de los precios de los productos básicos y la consiguiente pérdida de medios para ganarse la vida.

Análogamente, la política del FMI de devaluación de las monedas nacionales de los países menos desarrollados hace que las importaciones - que a menudo incluyen recursos energéticos y maquinaria - sean más caras, exprimiendo así a las industrias domésticas que dependen de las importaciones y forzándolas a despedir a más trabajadores. Como también, la política del FMI de elevar los tipos de interés impide a los pequeños negocios acceder al capital necesario para expandirse o mantenerse a flote, lo que frecuentemente les conduce al cierre, dejando todavía más trabajadores desempleados.

Los gobiernos se ven obligados a recortar los gastos sociales, ya que éstos no generan ingresos para el presupuesto nacional. Por el lado de salud, con frecuencia se aumentan los precios por los servicios médicos, lo que conduce a un menor tratamiento, a más sufrimiento y a muertes innecesarias. Por el lado de la educación, estas mismas políticas han tenido un efecto igualmente devastador en las posibilidades de impartir educación en los países en desarrollo. Bajo la idea de reducir el tamaño del estado, el FMI ha impulsado la privatización de la educación.

En lo que respecta a la seguridad alimentaria, a causa de los ajustes estructurales, la seguridad alimentaria ha declinado drásticamente en muchos países en desarrollo. El cambio de producción agrícola doméstica a producción orientada a la exportación ha minado la capacidad de la gente para proveer a sus familias, al disminuir la cantidad de alimentos cultivados para consumo doméstico. La creciente dependencia de los alimentos importados que tal cosa crea, sitúa a los países en una posición extremadamente vulnerable, porque carecen de dinero para importar suficiente alimento, debido a las caídas en los precios de las exportaciones y a la necesidad de pagar la deuda. No debería sorprender, por lo tanto, que el 80% de todos los niños malnutridos del mundo en desarrollo vivan en países en los que los agricultores han sido obligados a cambiar de una producción de alimentos para el consumo local a la producción de cultivos para su exportación al mundo industrializado.

El hambre y la quiebra de los agricultores también es la consecuencia del recorte presupuestario que se lleva a cabo bajo los programas del FMI, que a menudo conducen a la eliminación de los precios subsidiados de materias esenciales,

como los fertilizantes, cuyos precios se disparan (un problema que es agravado por las devaluaciones de la moneda inspiradas por el FMI).

El medio ambiente es otra de las principales víctimas del ajuste estructural. El hincapié que ponen los programas del FMI en atraer las inversiones extranjeras y así aumentar la competitividad también induce a los países a rebajar los estándares medio ambientales y a la extracción de recursos naturales a ritmos insostenibles.

Banco Mundial (BM)

En su informe sobre el desarrollo mundial, 1990, el Banco Mundial define la pobreza como: la "imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo". El enfoque involucra, tanto el nivel de consumo (o de ingreso), como ciertas dimensiones de bienestar: salud, educación y acceso a bienes públicos o recursos de propiedad común (Banco Mundial; 1990: 1-15).

Con relación en el consumo, tiene en cuenta el gasto tanto para lograr un nivel mínimo de nutrición o de ingestión calórica mínima, como para adquirir otros artículos de primera necesidad; también, la adquisición de aquellos bienes que posibilitan la cotidianidad de la vida social.

En la medición de bienestar considera indicadores como la mortalidad infantil, las tasas de matrícula escolar, la esperanza de vida al nacer y la alfabetización, entre otros. La pobreza es pues una situación con múltiples dimensiones: carencia de bienes e ingresos bajos, malnutrición, baja esperanza de vida, vivienda subestándar (hacinamiento, saneamiento deficiente, contaminación), ausencia de acceso a infraestructura y servicios sociales (educación y salud), escasas oportunidades de empleo y otras (Banco Mundial; 1990: 29-34).

Lo anterior no significa que para el BM no contarán lo social ni lo político entre los síntomas de la pobreza. Al contrario, el texto alude a ellos en diversas ocasiones. Lo que sucede es que subraya las condiciones materiales, las cuales admiten más evidencia. Así, utilizando una expresión gráfica, se refiere a los pobres del mundo en términos de "los enfermos, los ancianos, los que viven en regiones parcas en recursos" (Banco Mundial; 1990: 3). Con frecuencia hace mención a otros ámbitos menos tangibles:

...barreras culturales y educacionales separan a los pobres... Las personas analfabetas pueden sentirse intimidadas ante los funcionarios o simplemente carecen de información sobre los programas... Los pobres tienen escaso papel en la política y con frecuencia están de hecho privados de derechos civiles (Banco Mundial; 1990:41-42).

El Banco Mundial parte de la base de la diferencia entre pobreza y desigualdad, en la cual la pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad, "los pobres", mientras que desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en la sociedad en general.

Este organismo sostiene que la percepción sobre la pobreza ha evolucionado a lo largo de la historia y que varía enormemente de una cultura a otra. Los criterios para distinguir a los pobres de los que no lo son suelen reflejar prioridades nacionales específicas y conceptos normativos del bienestar y los derechos individuales. Dado que los pobres son un grupo heterogéneo y la información acerca de sus características es desigual, el organismo recomienda que para medir los efectos de diversas políticas económicas o sociales para combatir la pobreza es necesario conocer características más específicas de los pobres, tales como sus fuentes de ingreso y la asignación del gasto, para determinar cómo las variaciones en algunas variables económicas afectarán a los ingresos reales.

En el Informe 2000-2001 repasa el inventario de privaciones materiales, pero agrega que la situación es el resultado de procesos económicos, políticos y sociales que interactúan entre sí y con frecuencia se fortalecen mutuamente, exacerbando las privaciones. Estas no sólo impiden a los pobres llevar la vida que desearían, sino también les alejan del poder para influir las decisiones que afectan sus vidas (Banco Mundial; 2001: 1). Es así como enfrentan alta vulnerabilidad a la enfermedad, a las dificultades económicas y a los desastres naturales; además, a menudo están expuestos al maltrato en las instituciones estatales y en la sociedad, siendo en general las víctimas de la corrupción y de la arbitrariedad del Estado. Este enfoque más reciente (2001), amplía la agenda, destacando otras características: la vulnerabilidad, la exposición al riesgo y la ausencia de expresión o representatividad y de poder.

El informe de pobreza hace un recuento de las características propias, las cuales sirven como aproximación a las causas. Son pobres quienes carecen de bienes y además tienen ingresos bajos, pues la propiedad de bienes influye en las oportunidades de obtención de ingresos. Los pobres gastan casi todos sus ingresos en consumo y es probable que por lo menos la mitad del consumo sea de alimentos. Sin embargo, a menudo sufren de malnutrición, lo cual se convierte en un círculo vicioso. Las unidades familiares que tienen los ingresos per cápita más bajos suelen ser numerosas, con muchos familiares económicamente dependientes. Los grupos más grandes se concentran en las zonas rurales, pero normalmente no tienen acceso a la tierra, por ello se ven obligados a contratar su trabajo. Pero, notorios como son, entre los más pobres, la ausencia de capital humano y un nivel de aprovechamiento educacional menor que el del resto de la población, la única salida son los trabajos ofrecidos a la mano de obra no calificada, que suele ser absorbida por la informalidad (Banco Mundial; 1990: 27).

Advierte, pues, que cuando las familias tienen *oportunidades*¹⁵ seguras de utilizar su trabajo en fines útiles y poseen buenos niveles de capacitación, educación y salud, el logro de niveles de vida mínimos está asegurado y la pobreza queda eliminada.

En este informe de lucha contra la pobreza, se asume que un elemento central de la pobreza es la ausencia de ingresos pero también de activos y su correlación con la productividad (o retornos), enuncia los diversos tipos de activos: 1) humanos como la capacidad de trabajo y la salud; 2) naturales, entre ellos la tierra; 3) físicos o de acceso a la infraestructura; 4) financieros como el ahorro o el crédito; 5) sociales o redes de seguridad. Los retornos de tales activos están afectados por múltiples situaciones institucionales del Estado, la sociedad y el mercado, tanto en los ámbitos global como nacional y local. Esto implica que se rigen por fuerzas económicas, políticas y sociales que se expresan en diferentes frentes de acción como el legal, que define la propiedad privada o de los recursos comunes; en la política pública y la intervención estatal, delineadas por factores políticos; en las fluctuaciones del mercado; en las turbulencias sociales (Banco Mundial; 2001: 34). Así las principales dimensiones de la pobreza son, entre otras, la ausencia de ingreso y de activos para atender las necesidades básicas,¹⁶ la imposibilidad de representación y poder y la vulnerabilidad. Las causas principales de la situación son el bajo crecimiento de la riqueza que proveería trabajos mejor pagados, la falta de educación, la carencia de tierras y una gran vulnerabilidad a enfermedades y penurias estacionales.

La propuesta de 1990 contiene una estrategia de dos elementos igualmente importantes que se refuerzan mutuamente. El primero tiene que ver con el uso productivo del trabajo e implica que las políticas se orienten a aprovechar en esa dirección los incentivos del mercado, las instituciones sociales y políticas, la infraestructura y la tecnología, entre otros. El segundo es suministrar a los pobres los servicios sociales básicos, especialmente la educación primaria, la atención de la salud, la nutrición y la planificación familiar.

Lograr un modelo de desarrollo capaz de reducir efectivamente la pobreza, requiere de políticas que proporcionen oportunidades a los pobres y les permita participar en el crecimiento. Tres tareas son necesarias. La primera, que las políticas económicas generales y sectoriales fomenten el desarrollo rural y el empleo urbano. En segundo lugar es preciso mejorar la participación de los pobres en el crecimiento, mediante políticas concretas para mejorar su acceso a la tierra, pero también al crédito, la infraestructura y los servicios públicos. Como tercera medida, en las regiones pobres en recursos son esenciales las políticas que fomenten la emigración (Banco Mundial; 1990: 83).

La lucha contra la pobreza demanda acciones de parte de múltiples actores: el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y los mismos grupos de pobres,

¹⁵ la variable *oportunidades* no es innovación en la posición del informe 2000; el texto de 1990 la utiliza continuamente: el uso productivo de la mano de obra ha proporcionado oportunidades a los pobres y por medio de la inversión en su salud y educación les ha hecho posible que aprovechen plenamente esas oportunidades y que las inversiones en capital humano hagan aumentar los ingresos depende de las oportunidades que haya para emplear las nuevas aptitudes adquiridas.

¹⁶ alimentación, vivienda, vestido y niveles aceptables de educación y salud.

porque también hacen hincapié en que el desarrollo económico es fundamental para el éxito contra la pobreza. Sin embargo, reconoce la interrelación de procesos políticos, sociales, culturales y económicos. Así concluye que:

... en un mundo en que la distribución del poder político es desigual y con frecuencia se asemeja a la distribución del poder económico... las medidas deben abarcar acciones de intervención en tres áreas mutuamente complementarias: oportunidad, empoderamiento y seguridad (Banco Mundial; 2001: 33).

En el informe del 2000 se afirma que atacar la pobreza requiere promover las oportunidades y fortalecer la seguridad mediante un complejo de acciones locales nacionales y globales.

- 1) La promoción de las oportunidades constituye un factor clave para el alivio de la pobreza, siempre que estimule el crecimiento y brinde a los pobres acceso a los activos y sus réditos. El crecimiento económico global y la introducción de reformas en los mercados son factores cruciales para la generación de oportunidades para los pobres. También se necesitan mecanismos para indemnizar a quienes experimenten pérdidas durante la transición y crearles nuevas oportunidades. En las sociedades con grandes desigualdades, es importante incrementar la equidad a fin de lograr progresos rápidos en la reducción de la pobreza. Para aumentar la equidad es preciso que el Estado respalde la acumulación de los activos -recursos humanos, tierras e infraestructura-, que poseen los pobres o a los que tienen acceso.
- 2) El acceso a las oportunidades del mercado y a los servicios del sector público, con frecuencia depende en buena medida de las instituciones estatales y sociales, que deben considerar las necesidades de la población pobre y darles cuentas. La colaboración activa puede facilitarse con un sistema de gobierno que contribuya a una mayor eficiencia y responsabilidad ante la ciudadanía por parte de la administración pública, las instituciones jurídicas y los servicios públicos y con una mayor participación de los pobres en la vida política y en las decisiones de alcance local. También es importante eliminar las barreras sociales e institucionales derivadas de las diferencias de género, étnicidad y clase social.
- 3) El fortalecimiento a la seguridad de los pobres, entendida de una parte como reducción de su vulnerabilidad a eventos como enfermedades, desastres naturales, crisis económicas, choques inducidos por la política pública, violencia, entre otros y, como la posibilidad de adaptarse y lograr éxito de enfrentarlos, también es de gran importancia. La vulnerabilidad de los pobres frente a acontecimientos externos que en gran medida están fuera de su control -enfermedades, violencia, conmociones económicas, inclemencias atmosféricas, desastres naturales-, intensifica su sensación de malestar, agrava su pobreza material y debilita su capacidad de negociación. Por eso mismo, la seguridad -mediante la reducción del riesgo de guerras,

enfermedades, crisis económicas y desastres naturales- es fundamental para el alivio de la pobreza (Banco Mundial; 2001: 3).

De acuerdo con la descripción anterior de políticas y estrategias recomendadas por el Banco Mundial en los dos informes, puede afirmarse que no hay innovación alguna, aparte del énfasis mayor o menor en ciertas acciones.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID en su informe de 1997, afirmaba que la pobreza "es la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable. Esto significa que una persona es pobre si no tiene suficiente comida o carece de acceso a una combinación de servicios básicos de educación, de atención a la salud, agua potable, sistema de saneamiento adecuados y un lugar de residencia seguro". Casi dos años más tarde, el mismo organismo afirmaba que "la pobreza no es sólo un problema de necesidades materiales insatisfechas, sino también es resultado directo de la exclusión social" incorporando al análisis algunas variables como el capital social, la influencia de los pobres en los espacios de decisión pública, el buen gobierno y el desarrollo participativo. Por lo tanto, la pobreza no es sólo la "falta de" en términos materiales sino la "falta de capacidades y oportunidades para cambiar esas condiciones". Carencias básicas más imposibilidades de cambiar esa realidad a través de la escasa o nula injerencia en espacios de decisión puede ser una posible definición (Yamada; 2001).

La reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social en América Latina y el Caribe es uno de los principales objetivos de la acción del BID, de acuerdo con el Octavo Aumento General de Recursos y el documento de Estrategia Institucional del Banco del 2001. En ella se estableció que el Banco debería actuar en diferentes frentes tales como el análisis de los determinantes de la pobreza, el perfeccionamiento de los datos de la pobreza, las estrategias de reducción de la pobreza de los países y los préstamos orientados a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social.

El BID afirma que es crucial acelerar el crecimiento económico de los países en la región, pero esto no sería suficiente. Simultáneamente, son necesarias acciones adicionales para asegurar que los pobres se beneficien en igual o mayor magnitud de ese crecimiento. Las acciones que promueven la inversión privada, incrementan la productividad y mejoran la calidad de las instituciones conducirán a tasas de crecimiento económico más altas, la estabilidad macroeconómica y un Estado más receptivo. En este sentido, el fenómeno de la competitividad, la modernización del Estado, la inversión en los sectores sociales y la promoción de la integración regional -las cuatro áreas prioritarias identificadas por la estrategia institucional del Banco- contribuirán al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos de los países de la región, incluyendo los pobres. Sin embargo, la

evidencia muestra que para acelerar el ritmo de la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones -carencias materiales, bajo desarrollo humano, ausencia de poder y vulnerabilidad- se necesita de acciones específicas en cada rubro.

El crecimiento debe estar acompañado por medidas que aseguren que sus beneficios lleguen a toda la población. Las iniciativas deben, simultáneamente, crear oportunidades económicas para los pobres, atender las desigualdades estructurales presentes en la distribución de los activos (por ejemplo, educación) y expandir su acceso a la infraestructura física y social. Las políticas que promueven el progreso social por medio, por ejemplo, de la eliminación de barreras sociales que mantienen a grupos étnicos, raciales y de mujeres excluidos, y del mejoramiento del manejo de los riesgos que enfrentan los pobres, son fundamentales también. Además, es indispensable que exista un Estado eficiente y efectivo que cumpla con su obligación de rendir cuentas y que responda a las necesidades de los pobres.

Una estrategia integral presentada por el BID para la reducción de la pobreza plantea incluir políticas específicas en las siguientes dimensiones:

a) Oportunidades para los pobres: activos y mercados

Dado que la pobreza está relacionada con la falta de recursos financieros y productivos, las políticas que solucionen tal escasez resulta ser de gran relevancia. Se puede facilitar el incremento de la base de activos de los pobres a través de, por ejemplo, reformas en la tenencia de la tierra, programas de titulación de tierras, y programas de distribución de acciones de empresas públicas privatizadas, entre otros. Asimismo, la provisión de subsidios a la vivienda para grupos de bajos ingresos permite a los pobres acceder a un activo importante. Por otro lado, el incremento de activos de los pobres debe estar acompañado por medidas que les permitan un mayor acceso a las oportunidades de mercado, tales como: la mejora del acceso a las regiones pobres a través de la provisión de infraestructura física, el incremento del acceso de los pobres y la información y la tecnología, la corrección de imperfecciones en los mercados de crédito y la reducción de prácticas discriminatorias en los mercados de trabajo, entre otras.

b) Desarrollo humano

Para contribuir al desarrollo humano de los pobres es necesario realizar intervenciones focalizadas en los campos de la educación, la salud y la nutrición. Estas acciones son especialmente requeridas por los grupos que se encuentran socialmente excluidos, tales como las poblaciones indígenas, las personas que viven en zonas geográficamente aisladas y aquellas que son víctimas de la discriminación. Sin embargo, la inversión en capital humano es frecuentemente una opción poco atractiva para los pobres, debido a los costos de oportunidad que generan la asistencia y permanencia en la escuela de niños y adolescentes en lugar de trabajar y contribuir a cubrir las necesidades familiares de subsistencia.

Por otro lado, la calidad de la educación que reciben los niños pobres en los sistemas de educación públicos de la región es generalmente menor que aquella obtenida por los niños que no son pobres. El acceso de los pobres a servicios de salud con calidad, tanto preventiva como curativa, es también generalmente deficiente en la región. La acumulación del capital humano de los pobres puede también ser afectado por las deficiencias en la nutrición infantil que afectan la capacidad cognitiva, resultando en una disminución importante en la asistencia escolar. La conclusión de experiencias recientes es que medidas tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta son necesarias para que los pobres inviertan en su propia educación, salud y nutrición.

c) Calidad de vida

Los programas de mejoramiento de barrios en zonas urbano - marginales y las inversiones en agua, saneamiento y limpieza ambiental benefician ampliamente a los pobres dado que estos comúnmente no tienen acceso a la infraestructura física y los servicios básicos, además de sufrir en mayor medida los efectos de la degradación ambiental. Estas políticas ofrecen un beneficio triple. Primero, la calidad de la vida es directamente mejorada a través de la provisión de agua potable, servicios sanitarios y el mejoramiento en la vivienda y el transporte, resultando en mayores oportunidades económicas y mejores condiciones de salud. Segundo, el valor de la vivienda se incrementa, y, si se provee además la titulación de la propiedad, aumenta la certidumbre de los hogares pobres. Tercero, los costos de inversión en la provisión de infraestructura pueden representar transferencias directas para los hogares pobres, dado que las políticas de recuperación de costos en estos casos normalmente aplican sólo a los costos de operación y no a los costos de instalación de los servicios.

d) Protección social

Los choques adversos resultan en un incremento en la pobreza para aquellos grupos que son afectados, lo que puede tener alcances nacionales e internacionales. Tales choques pueden ser sistémicos o idiosincrásicos. Los choques sistémicos pueden tener un origen económico, natural o político. Como ejemplos recientes se pueden mencionar, la crisis del peso en México, la caída del precio internacional del café, el fenómeno del Niño, los efectos de una rápida liberalización comercial, la privatización, por citar algunos. Asimismo, los pobres son particularmente afectados por choques idiosincrásicos tales como las enfermedades, las discapacidades físicas y mentales, el desempleo entre otros. Los pobres se encuentran insuficientemente equipados para poder lidiar con tales choques, ya que los mecanismos informales de seguro a los que recurren poseen limitaciones serias. La mayoría de los países carecen de mecanismos institucionales suficientes que permitan mitigar el impacto de choques adversos y que podrían contribuir en forma importante a la disminución de la pobreza.

e) Prevención de males sociales

Otra dimensión notoria de la pobreza en la región es la vulnerabilidad de los pobres ante el crimen y la violencia, la gran incidencia de la violencia doméstica, el alcoholismo, las drogas, el narcotráfico, y los crímenes armados, entre muchos otros males sociales. Estos requieren de un amplio número de medidas preventivas focalizadas.

f) Inclusión social, gobernabilidad y capital social

El fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad y desarrollo participativo son también necesarios para una reducción sostenida de la pobreza en la región. El aumento de la "voz" de los pobres, por medio de la construcción de su capital social y el fortalecimiento de su capacidad organizativa, promueve los cambios de política y el apoyo político necesario para la reducción de la pobreza. Una mayor transparencia tanto en las instituciones políticas como gubernamentales puede ayudar a limitar la influencia de intereses especiales que se benefician de la exclusión de los pobres del proceso de crecimiento y desarrollo. Una gobernabilidad efectiva involucra elementos tan diversos como instituciones públicas responsables que formulen y ejecuten el presupuesto, una administración de impuestos efectiva, así como un buen manejo del gasto público y un marco legal y regulatorio justo y transparente. Las reformas en estas distintas dimensiones son una ayuda considerable a los pobres, dado que existe evidencia que indica que éstos sufren desproporcionadamente de la falta de transparencia pública. Las políticas que facilitan el desarrollo de organizaciones de base entre los pobres mismos, tales como el mejoramiento del marco legal y regulatorio para el desarrollo comunitario y la promoción de alianzas entre el sector público y privado a favor de la reducción de la pobreza, son importantes contribuciones para incrementar el capital social de los pobres y fortalecer el combate a la pobreza.

3.1.2. Instituciones que por medio de reformas a programas de ajuste pretenden resolver el problema de la pobreza (PNUD, OIT, CEPAL)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la pobreza como aquella situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social.

El Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza de la misma institución, hace una precisión más y la define como "la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas". Estas

necesidades básicas incluyen "aquellas necesidades que de manera evidente y directa requieren un esfuerzo productivo para su satisfacción", tales como una alimentación adecuada, el mantenimiento de la salud, una vivienda apropiada al tamaño de la familia, educación básica, acceso a servicios mínimos de información, recreación y cultura, vestido y calzado, transporte público y comunicaciones. En el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) se presenta un concepto multidimensional de la pobreza que no se limita a considerar sólo la pobreza en relación al ingreso (PNUD; 1997). Tradicionalmente se definía la pobreza de ingreso, como la subsistencia con un dólar por día o menos. El índice de pobreza humana mide la privación considerando cinco atributos reales de la pobreza: i) analfabetismo; ii) desnutrición de los niños; iii) muerte a temprana edad; iv) mala atención de salud y v) escaso acceso a agua potable. Al combinarlos se puede realizar el cálculo del índice de pobreza humana compuesto que mide el grado de privación en una sociedad determinada. Pero el instrumento que se utiliza para comparar la pobreza de ingreso con la privación humana revela que los países ocupan diversas posiciones y que no se alinean en forma continua. Por lo que se utiliza un concepto multidimensional de la pobreza; parte de esta labor consiste en preparar un mapa de la pobreza: saber dónde se hallan los pobres, cuántos pobres hay y cuáles son sus características, saber si viven en ciudades o en zonas rurales, si son grupos étnicos o minorías, etc.

En el informe sobre desarrollo humano en 1997, el PNUD ofrece la definición más amplia, integral y explícita de los organismos financieros y de apoyo internacionales, misma que rebasa la planteada por el Banco Mundial. En dicho informe se asienta que la pobreza tiene muchos rostros y abarca más que un nivel bajo de ingresos; la pobreza refleja también mala salud y educación, la privación de conocimientos y comunicaciones, la incapacidad para ejercer derechos humanos y políticos, la falta de dignidad, confianza y respeto por sí mismo. Hay también un empobrecimiento ambiental y el empobrecimiento de países enteros, donde esencialmente todos viven en la pobreza. La pobreza puede significar más que la falta de lo que es necesario para el bienestar material. Significa además la derogación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel óptimo de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás. En este sentido, el ingreso es un medio y el desarrollo humano es el fin (PNUD; 1997).

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La mayoría de los instrumentos de la OIT versan sobre un tema preciso y bien definido. En 1962, la Conferencia adoptó un convenio sobre las normas y los objetivos básicos en materia de política social. El Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), de 1962, sienta el principio de que toda política deberá tender primordialmente al bienestar y el desarrollo de la población. También contiene lo esencial de varias normas internacionales del trabajo básicas

sobre tasas de salarios, protección del salario, erradicación de la discriminación, edad mínima de admisión al empleo, y educación. Este convenio abarca cuestiones tales como el mejoramiento de las condiciones de vida, los trabajadores migrantes, la remuneración de los trabajadores, la no discriminación, la educación y la formación. Asimismo, sienta los principios rectores de la política social que se resumen a continuación.

- El mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico.
- Debe hacerse lo posible por evitar la dislocación de la vida familiar y de todas las demás células sociales tradicionales, mediante el estudio de los movimientos migratorios, el fomento del urbanismo y la prevención y eliminación de la aglomeración excesiva en las zonas urbanas, particularmente, por el mejoramiento de las condiciones de vida y el establecimiento de industrias apropiadas en las zonas rurales.
- Deben tomarse en consideración la eliminación de las causas de endeudamiento permanente, el control de la enajenación y de uso de la tierra (mediante la aplicación de una legislación adecuada) y la promoción de las cooperativas.
- Deberán tener en cuenta las condiciones de trabajo de los trabajadores inmigrantes. Debe estimularse la transferencia de parte de los salarios y ahorros de los trabajadores, de la región donde están empleados a la región de donde proceden, incluso mediante acuerdos entre los países interesados. Debe tenerse en cuenta el aumento del costo de vida que entraña el cambio de residencia.
- Debe ser estimulada la fijación de salarios mínimos por medio de convenios colectivos negociados libremente entre sindicatos y empleadores, o sus organizaciones. Si esto no fuera posible, las tasas de salarios mínimos serán determinadas en consulta con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, entre los cuales figuran representantes de sus organizaciones respectivas, si la hubiera.
- Normalmente, los salarios se deberán pagar sólo en moneda de curso legal, regular y directamente al trabajador; la cuantía máxima de los anticipos será regulada y se asegurará una protección contra la usura.
- La legislación y contratos de trabajo, la admisión al empleo, tanto público como privado, las tasas de salarios, etc., deberán suprimir toda discriminación entre trabajadores.
- Las medidas adoptadas a este respecto no causarán menoscabo alguno a la protección de la maternidad.

- Se deberán dictar disposiciones adecuadas, siempre que lo permitan las condiciones locales, para desarrollar progresivamente un amplio sistema de educación, formación profesional y aprendizaje que tenga por objeto lograr la preparación eficaz de menores de uno u otro sexo para cualquier empleo útil.
- La legislación nacional prescribirá la edad en que terminará la enseñanza escolar obligatoria, así como la edad mínima para el empleo y las condiciones de trabajo.
- Se deberá prohibir el empleo de niños en edad escolar, durante las horas de escuela.
- A fin de obtener una productividad elevada se deberán enseñar nuevas técnicas de producción, cuando resulte adecuado. Las autoridades competentes consultarán con las organizaciones de empleadores y de trabajadores la organización de esta formación profesional.

Complementa este convenio la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), de 1966. En esta recomendación se sugiere que, en los países en desarrollo, el establecimiento y la expansión de las cooperativas deberían ser considerados como uno de los factores importantes del desarrollo económico, social y cultural, así como de la promoción humana. De ahí que la política nacional deba propiciar el establecimiento y desarrollo de cooperativas. A tales efectos, se proponen métodos tales como una legislación adecuada, educación y formación, así como ayuda financiera y administrativa. Asimismo, se sugieren métodos de control de las cooperativas y órganos de aplicación de la política que las fomenta.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Para combatir la pobreza la CEPAL propone tres grupos de políticas: el primero está relacionado con lograr un proceso sostenido de crecimiento económico y de acumulación de capital. El segundo, es el denominado políticas compensatorias, el cual tiene como propósito satisfacer las necesidades de los afectados por la extrema pobreza y aquellos que no se les puede prestar asistencia a través de la ocupación. Y en el tercer grupo, se encuentran las políticas que pretenden prestar asistencia a los pobres con la capacitación a la mano de obra, el crédito y la asistencia técnica a la pequeña y microempresa. Este grupo de políticas dan prioridad a aquellas empresas que tienen posibilidades de crecer autosostenidamente.

Dentro de los objetivos que propone la CEPAL está la creación de empleos de creciente productividad, lo cual está relacionado con el esfuerzo para lograr altos

niveles de inversión productiva, las políticas de fomento productivo y tecnológico en economías abiertas, cambios en la inversión en capital humano por las características de la producción moderna. Y por último los cambios operados en el sistema empresarial que se caracteriza por una gran reducción de las estructuras organizativas y administrativas y un mayor autocontrol de los trabajadores (reingeniería económica).

Por otra parte, es de destacar el fenómeno de la estabilidad y heterogeneidad del empleo, que en la actualidad, debido a los cambios que se están operando en el sistema empresarial, se debe ir transformando en movilidad ocupacional, para lo que hay que capacitar a los trabajadores para que puedan insertarse plenamente y puedan enfrentar los cambios. Para lograr esto son necesarios cambios en la política laboral, si realmente se quiere que los programas para combatir la pobreza surtan los resultados esperados.

Los temas sociales se encuentran directamente vinculados con la historia del desarrollo económico en nuestro continente, caracterizado especialmente, por situaciones de desigualdad y pobreza extrema, que requiere la consideración de diversos aspectos como base del diseño de políticas sociales y estrategias de superación a nivel regional.

Con relación a ello, la preocupación actual de los países latinoamericanos en proceso de transformación, abarca la profundización del sistema democrático, la modernización del Estado en un contexto de crecimiento económico y transformación productiva, así como, la promoción de políticas sociales que contribuyan al mejoramiento de la situación de vida de los sectores más pobres de la sociedad. En este contexto, la familia, es considerada por el Estado como una institución mediadora, entre las iniciativas de promoción de la equidad y la integración de sus miembros a las redes sociales y comunitarias que lo constituyen. Llegando a estar cada vez más demandada en el cumplimiento de sus funciones, en la medida que el Estado reduce su participación en diversos espacios de intervención social.

En este nuevo contexto, pareciera necesario, considerar la relación triangular entre el diseño de políticas sociales, las situaciones de pobreza y las realidades familiares. Desde una perspectiva comprensiva que abarque la complejidad de los temas involucrados.

Los países latinoamericanos han tenido que ceñir sus estrategias de desarrollo, a las exigencias que impone una economía de mercado globalizado, que implica nuevas fuentes de inestabilidad, tanto comercial como financiera, y serios riesgos de exclusión para aquellos países y sectores sociales no adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo de hoy. Muchos de estos riesgos están asociados a dos características preocupantes de la globalización incompleta de nuestros mercados, que junto a la movilidad de los capitales, de los bienes y servicios, además, coexiste con fuertes restricciones a la libre movilidad de mano de obra. Asimismo, el crecimiento económico y el

aumento de la productividad han sido frustrantes durante la última década. Por lo que la región ha debido enfrentar situaciones de inequidad social y empobrecimiento creciente que se rehusan a desaparecer. En este escenario, las urgencias del entorno sociopolítico caracterizado por el fenómeno de la globalización de la economía, las relaciones sociales, políticas y culturales se han transformado. Los actores de la política también, comienzan a redefinirse, en el marco de la globalización, adquiriendo nuevos perfiles, ante el debilitamiento del tejido social que los ampara.

El proceso de globalización induce cambios socialmente conflictivos y ello genera voluntad de transformación tanto como la resistencia social. De hecho los fenómenos de globalización que ocurren en nuestros países latinoamericanos conducen a percibir nuevas formas de vulnerabilidad. Dada la naturaleza de los cambios: i) transformación del mercado del trabajo, ii) repliegue en la acción del Estado, iii) nuevas formas de acceso a los servicios públicos, iv) deterioro de la estructura tradicional del tejido social, v) mercantilización de los servicios públicos, vi) privatización de las empresas y servicios del Estado, vii) dificultades de la pequeña y mediana empresa. Son expresiones de vulnerabilidad que afectan a personas, familias y comunidades que están siendo afectadas por los actuales procesos de cambio que generan un creciente sentimiento de inseguridad, indefensión y riesgo que afecta la mayoría de la población latinoamericana (CEPAL; 2000).

La vulnerabilidad social, pareciera ser un rasgo característico de la sociedad a comienzos del siglo XXI, dada la precariedad de los empleos, con mayores porcentajes no permanentes, sin contrato y sin seguridad social. La precariedad del empleo se incrementó durante la última década, junto con la proporción de ocupados en los sectores informales o de baja productividad. El aumento de la flexibilidad de los mercados de trabajo profundizó la inestabilidad laboral que significó, además una disminución en el acceso a seguridad social. Los desplazados se debaten entre el desempleo abierto o la inserción en sectores de baja productividad.

Otro factor asociado a una mayor vulnerabilidad social se encuentra en el terreno de las prestaciones de servicios sociales, especialmente en educación, salud, y previsión, pese al aumento del gasto social en los noventa. La focalización de las políticas sociales, ha implicado que muchos hogares hayan tenido que pagar directamente el costo de dichos servicios, además de enfrentar la crisis ocupacional y la caída de sus ingresos. En este contexto aumenta la sensación de inseguridad, así como el debilitamiento de las formas tradicionales de organización y participación social, alterando los hábitos colectivos a favor de un comportamiento cada vez más individualista y atomizado, donde las personas enfrentan su participación en el mercado cada vez más aisladas, con menos grados de protección y en consecuencia con mayor grado de vulnerabilidad de amplias capas de la población que dificulta la superación de la pobreza; son estos grupos los más afectados por los actuales procesos de cambio, y cuyas situaciones de vida resultan cada vez más vulnerables, como lo demuestran los

indicadores sociales relacionados con la distribución del ingreso y la riqueza, que dejan en evidencia la enorme desigualdad social de grandes sectores de la población latinoamericana.

El nuevo modelo de desarrollo concebido como la única alternativa posible de ajuste de las economías latinoamericanas al modelo internacional globalizado, impone un rol del Estado restringido, en cuanto acción y destinación de gasto social que trae consigo drásticas repercusiones en los estratos más pobres de la población.

En el plano del diseño de las políticas sociales recientes, mecanismos de acceso de oportunidades, persiguen más bien corregir una desigual distribución de ingresos, buscando equilibrar las excluyentes condiciones socioeconómicas en que funciona el modelo económico neoliberal. Asimismo, ha buscado enfrentar aspectos contradictorios de justicia social, paliando ciertos efectos de cuestión social generados por el mismo sistema implementado por el Estado, que busca su inserción en el nuevo modelo internacional globalizado que se sustenta como única alternativa de desarrollo posible.

La política social se aprecia contradictoria en su naturaleza, ya que aspira, hacia una situación de bienestar colectivo, eliminando diferencias sociales entre los diversos grupos humanos, así como, paliar y atenuar los efectos indeseables de un estilo de desarrollo desigual. Además, actúa como mecanismo reproductor de dominio y poder del Estado, interesado en lograr como objetivo último cohesión social.

El planteamiento clásico de políticas sociales, tiene como ente rector, la figura del Estado, como encargado de su diseño y aplicación, en un entorno como el que vivimos, de globalización. Una política social focalizada, fuertemente vinculada no sólo a las necesidades y requerimientos de una población en particular, sino que también a la situación contextual, en su forma de articulación con otros estados nacionales de la región, la coyuntura internacional, las condiciones políticas imperantes y los niveles de organización, participación y movilización social alcanzados por su población.

La fuerza del contexto sobre los estados latinoamericanos, ha implicado una pérdida sostenida de independencia y autonomía, donde la globalización ha impuesto pautas que dan sentido a políticas sociales, de ajuste supra-estatal, unilaterales, selectivas, residuales, regresivas y asistencialistas. Es así como en el plano de lo económico por ejemplo, a través del mercado laboral, el nivel de ingresos, la seguridad social, el sistema de precios, los bienes que producen y se consumen, revisten una importancia vital para la vida familiar, como unidad productiva y/o unidad de consumo en la estructura económica de la sociedad.

Se hace necesaria una reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal de equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social

en sus múltiples manifestaciones, es la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo.

Tras este análisis de las aristas más relevantes de los organismos que trabajan en relación a la lucha contra la pobreza, es interesante marcar algunas percepciones que más que realizar juicios cerrados y determinantes, puedan abrir la discusión futura de temas específicos.

- Se nota una interesante actualización en lo que respecta al tratamiento conceptual de la pobreza y el desarrollo. Sin embargo, daría la sensación de que las acciones concretas no manifiestan abiertamente una correlación con la evolución de la concepción de los alcances de la pobreza. Aún persiste en las acciones un énfasis muy marcado en que la resolución de la pobreza se debe abordar desde la perspectiva del crecimiento económico y el aumento promedio del ingreso de la población.
- Cuesta pensar una estrategia integral y eficaz cuando aún subsisten planteamientos tan heterogéneos respecto a cuestiones fundamentales tales como la concepción de la pobreza y la corresponsabilidad entre los organismos y los estados nacionales.
- El intento por ampliar la participación de los pobres en el diseño más integral de las políticas de los organismos no se ve claramente expuesto cuando a nivel de las acciones se plantean las intervenciones concretas. Es necesario analizar qué lugar ocupan los pobres a lo largo de todo el ciclo de las políticas (identificación, diseño, ejecución, evaluación).
- Se observa poca información respecto a la evaluación de los resultados de las acciones de los organismos. A este nivel sería necesario trabajar en varios planos: a) la auto evaluación de las acciones y los resultados; b) la evaluación que otros organismos hacen de la acción de uno de ellos en cuestión (por ejemplo, analizar lo que el FMI y el BM opinan de la acción del BID y viceversa); c) incorporar la visión de los estados locales, pudiendo expresar desde una lógica de proceso y no tanto de resultado, la relevancia de la acción de los organismos; d) sumar la visión de las organizaciones de población pobre.
- En el enfoque de los organismos aún hay escaso desarrollo en los aspectos redistributivos del proceso de crecimiento económico. Tampoco se observa un análisis de las estructuras más de fondo que condicionan las posibilidades de los países.
- Más allá de la estrategia de alivio de la deuda de los países más pobres (con resultados muy cuestionables), no se observa un análisis en profundidad de la relación del endeudamiento externo y la evolución de la pobreza en los países.

No se pone en duda de la importancia de la labor que deberían asumir estos organismos en la lucha contra la pobreza. Sus recursos técnicos y económicos, así como la experiencia acumulada son más que significativos. Sin embargo, cabría preguntarse si son capaces de implementar en sus propios ámbitos aquello que reclaman a los países: estrategias claras consensuadas y participativas; voluntad política para el logro de los objetivos; orientación de los recursos en programas sostenibles y eficaces; planteamiento integral de la lucha contra la pobreza incorporando a la visión económica los aspectos culturales, sociales, políticos e internacionales. Una primera visión al respecto de estas interrogantes permiten inferir que aún falta una larga senda por caminar.

3.1.3. Investigadores y Organizaciones no Gubernamentales

Vilfredo Pareto (1848-1923), economista de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, fue uno de los primeros en tratar el tema desde el punto de vista estadístico, logrando una definición cuantitativa de la pobreza. Sus estudios lo llevaron a observar una diferencia notable en la distribución de la renta que se mantenía invariable en las distintas sociedades de diferentes épocas históricas, lo que lo llevó a la conclusión de que "esencialmente nada puede hacerse sobre las desigualdades, pues éstas son tan fuertes y persistentes que no son influidas por la acción del Estado".

Amartya Sen, señala que ante todo para su conceptualización el primer requisito es tener un criterio que permita definir quién debe estar en el centro del análisis. Especificar algunas "normas de consumo" o una "línea de pobreza" que pueda abrir parte de la identificación: los pobres son aquellos cuyos niveles de consumo están por debajo de estas normas o cuyos ingresos los sitúa bajo esa línea de pobreza (Sen; 1992). Se enfoca el concepto de pobreza a partir de las capacidades, definiéndola precisamente como: "la ausencia de capacidades básicas que le permitan a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad", su enfoque se deriva de la misma noción de desarrollo económico que concibe, justamente, como la expansión de las "capacidades" de la gente, un tanto distinto a aquellas caracterizaciones que lo ven como la expansión de bienes y servicios, el aumento de la utilidad como satisfacción de necesidades básicas. Para Sen el enfoque de las capacidades "se centra en lo que la gente puede hacer y el desarrollo se ve como un proceso de emancipación de la obligada necesidad de vivir menos o ser menos" (Sen; 1992).

De acuerdo con la misma explicación, el concepto de capacidades se eligió para representar las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr. Es decir, el enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios "quehaceres y seres", evaluando la calidad de vida en función de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. Estos funcionamientos, que se derivan de las

habilidades o potencialidades para hacer algo, los divide en cuatro categorías: la libertad de bienestar, el logro de bienestar, la libertad de agencia y el logro de agencia. Las capacidades serían la potencialidad o habilidad para lograr todas estas cosas. De esta manera, Amartya Sen señala que:

ante todo la conceptualización, hay que determinar en un sentido lógico, esto es, la pobreza entendida como una característica de los pobres, como un grupo social y se debe centrar el análisis conceptual en ellos, sus características y bienestar, sin que esto signifique negar la interrelación e influencia que existe con los no pobres como grupo social, pero el fenómeno de la pobreza debe ser tratado como un problema cuyos aspectos se expresan dentro de los pobres sin tomar en cuenta factores externos como fundamentales (Sen; 1992).

Esto implica que, tras identificar a los pobres y afirmar que el concepto de pobreza se relaciona con las condiciones de los pobres, está el problema de agregación del conjunto de características de los pobres, que entraña desplazar el interés de la descripción de los pobres hacia alguna medida global de "la pobreza" como tal.

Al referirse Sen a la forma de determinar la incidencia de pobreza para algunas corrientes de pensamiento en la que se realiza simplemente contando el número de pobres; la pobreza se expresa como la relación entre el número de pobres y la población total del lugar. Esta "tasa de incidencia" tiene por lo menos dos serias limitaciones en primer lugar, no da cuenta de la magnitud de la brecha de los ingresos de los pobres con respecto a la línea de pobreza: una reducción de los ingresos de todos los pobres, sin afectar los ingresos de los ricos, no modificará en absoluto la tasa de incidencia. En segundo lugar, es insensible a la distribución del ingreso entre los pobres; en particular ninguna transferencia de ingresos de una persona pobre a una más rica puede incrementar esta tasa. Estos dos efectos de esta medida, la más ampliamente utilizada, la hacen inaceptable como indicador de pobreza, y la concepción de la pobreza implícita en ella parece cuestionable. Por lo anterior expuesto el concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos, más no inconexos: 1) un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres ("identificador"), y 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza ("agregación").

Por su parte, Oscar Altamir, ha dicho:

(...) la falta de inserción precisa del concepto de pobreza en algún cuerpo teórico significativo fuerza a reconocer que se trata de una noción esencialmente normativa. Las normas sobre cuáles son las necesidades básicas y cuáles los niveles adecuados de satisfacción, que permitan discriminar entre quiénes son considerados pobres y quiénes en una determinada sociedad y en un momento dado, se hayan íntimamente vinculados a algún esquema valorativo que también integran la política elegida para combatir la pobreza y los juicios sobre su viabilidad (Altamir; 1981).

Adam Smith, al respecto expuso lo siguiente:

Por mercancías necesarias entiendo no solo 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 clases inferiores. 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 deshonroso grado de pobreza al que se presume que nadie podría caer sino a causa de una conducta en extrema disipada. La costumbre ha convertido, del mismo modo, el uso de zapatos de Inglaterra de algo necesario para la vida, hasta el extremo de que ninguna persona de uno u otro sexo osaría aparecer en público sin ellos (Smith, 1955).

La afirmación de Adam Smith se ve forzada en la actualidad por el desarrollo científico - técnico de nuestro siglo. De esta manera el nivel alcanzado por las comunicaciones y la informática impone un carácter mundial a algunas normas de convivencia. Hoy día, la energía eléctrica, un radio, un refrigerador, el acceso a un teléfono y la televisión son consideradas en muchas regiones del mundo necesidades básicas del hombre. Si hablamos de una comunidad, se impone mayor rigurosidad en cuanto al desarrollo científico - técnico ha creado un creciente nivel de vida en los países industrializados, los cuales por diversas razones conocidas, han penetrado en las costumbres de las sociedades subdesarrolladas. Aquí se presenta una disyuntiva en cuanto se observa un proceso de transformación de hábitos y costumbres por patrones de conducta de vida importados.

El tomar en cuenta los preceptos sociales que diferencian a un pobre de uno que no lo es, no es un juicio de valor. No se puede entender que si utilizamos las normas de conducta y convivencia de determinada sociedad para que sirvan de instrumento y enriquezcan el concepto de pobreza, éstas sean tan subjetivas como un juicio de valor. La importancia que tienen las normas sociales nos llevan a comprender que en la manera que sea tomada una determinada norma o no, esta norma es una prescripción social y el utilizarla es una descripción por parte de los involucrados en el estudio de la pobreza. Esta utilización no puede estar basada sobre un juicio de valor del investigador sino en la objetividad de ella misma en el desenvolvimiento social.

En los últimos años para referirse a las limitaciones que existen para la satisfacción de las necesidades básicas se ha utilizado el concepto de "privación relativa" con mucha aceptación, sobre todo en círculos sociológicos. La pobreza está relacionada, sin lugar a dudas, con condiciones de privación. El término privación relativa es más abarcador y objetivo, es por ello que afirmamos que existen condiciones concretas de dicha privación.

Las condiciones de privación están ligadas a los "sentimientos de privación" los cuales deben tomarse en cuenta ya que nos pueden explicar la definición del nivel de vida por parte de los miembros de la comunidad. El nivel de vida no puede definirse entre la situación propia y un grupo de referencia que se toma como

norma. Esto implica el estudiar y considerar aquellos con los que las personas se comparan realmente, lo cual impone una mayor dificultad al estudiar la "privación relativa". El marco de comparación no es a la actividad social de sus miembros ya que los sentimientos de privación están íntimamente ligados a sus expectativas y a su ética como individuo.

Existen, además condiciones de "privación absolutas" como puede ser la hambruna, falta de albergue, que se consideran inmediatamente como un caso de pobreza aguda sin importar cuál sea el patrón social que determine a un pobre (la situación relativa).

Oscar Altamir plantea que ambos enfoques (absoluto y relativo):

(...) se complementan en la medida que iluminan distintas dimensiones en la situación de pobreza. En términos absolutos abordan la insatisfacción de las necesidades básicas, más allá del panorama relativo. En términos relativos destacan las desigualdades entre la base y el resto de la pirámide social, apuntando así hacia un análisis fructífero en términos de "privación relativa" abriendo así la posibilidad de relacionar la pobreza con el problema más amplio de la desigualdad. (Altamir, 1981)

Por tanto el enfoque de privación relativa es complementario, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en disposición absoluta.

Organizaciones no Gubernamentales (ONG)

Durante las dos últimas décadas en México, las llamadas organizaciones no gubernamentales han venido ocupando un lugar destacado en la escena social y política, ya sea como promotoras de la acción social y de programas diversos sobre el bienestar de los sectores menos favorecidos, o bien como intermediarias entre el Estado y la sociedad de las demandas más sentidas por la mayoría de la población en un amplio campo de necesidades.

Es difícil reconstruir en este breve espacio su compleja y accidentada evolución, así como dar cuenta de los distintos contextos sociales y políticos en que estas organizaciones se han abierto paso hasta alcanzar hoy en día una gran visibilidad como actores sociales. Sin eludir este hecho, considero más conveniente para la finalidad de este trabajo, el esbozar algunos de sus rasgos más generales.

Las ONG deben su nombre a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quién definió así a un conjunto de participantes de diversos países que no contaban con representación oficial durante los años cuarenta, pero intervenían en el seno de la institución. La definición tenía una connotación estrictamente jurídica, la cual con el tiempo se ha ido modificando.

El Banco Mundial, a finales de la década de los cuarenta, asignó el nombre de ONG a un conjunto de asociaciones y organizaciones de cooperación al desarrollo. La mayoría de estos organismos coinciden en que esta definición marcó un carácter de negatividad, expresado en la acepción "no gubernamental", además de no recuperar e incluir las complejas y heterogéneas identidades que las organizaciones habían venido construyendo a lo largo de su historia. El término, impuesto desde otras realidades, no definía a las organizaciones civiles por lo que eran y hacían, dejando de lado su gran riqueza y potencialidad como organizaciones civiles, organizaciones de promoción social, organizaciones alternativas o sociedad civil en "busca de cambios profundos" (Lópezllera; 1988).

Lo cierto es que el uso y la definición de organizaciones no gubernamentales se extendieron vertiginosamente a nivel mundial y sobre todo en los países latinoamericanos, como resultado de la creciente cooperación de organizaciones multilaterales y gobiernos europeos que impulsaron programas de desarrollo en América Latina durante los años setenta, a través de financiamiento a organizaciones privadas o no gubernamentales.

Fue la época en que prevaleció una visión "desarrollista" en los países latinoamericanos como esquema para salir del atraso y el subdesarrollo, en el que se consideraba la participación de los pueblos y comunidades como parte fundamental para la solución de sus graves rezagos y necesidades. También por el lado de los organismos multilaterales y los gobiernos de los países subdesarrollados, había la intención de contrarrestar los efectos políticos en América Latina de la revolución cubana. El ejemplo más claro fue el proyecto de la Alianza para el Progreso en los años sesenta, impulsada por el gobierno de los Estados Unidos, además de los trabajos realizados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) durante el mismo periodo, cuyo vértice más importante consistía en la generación de planes de desarrollo y la participación activa de los propios sujetos a los que se destinaba la ayuda. Fue ahí donde nació, justamente, una amplia concepción sobre el desarrollo y la "promoción" al desarrollo, así como de sus promotores. Al mismo tiempo que creció en este marco una práctica social extensionista, consistente en trasladar el mundo desarrollado al mundo del subdesarrollo los avances tecnológicos, buscando cerrar la brecha que los separaba. Entre otros factores, se puso énfasis en la educación como piedra angular para alcanzar el progreso en estas sociedades (Shugrensky; 1989).

Esta veta histórica, no siempre reconocida por los movimientos sociales latinoamericanos, fue reinterpretada y revalorada desde distintas perspectivas que intervenían en el debate político y social sobre la búsqueda de alternativas para los sectores desfavorecidos en los países de América Latina. En oposición al carácter instrumental y técnico con el que los organismos internacionales de promoción al desarrollo otorgaban a las prácticas sociales, diversos movimientos y organizaciones sociales con larga historia y labor dentro de los sectores populares significaron la noción de desarrollo y la promoción del desarrollo. Tanto desde las prácticas sociales orientadas por los movimientos social-cristianos, como las

corrientes marxistas, movimientos de trabajadores, campesinos, indígenas, movimientos de mujeres, relevaron el papel activo de los sujetos en su propio proceso de desarrollo, ampliando las perspectivas de solución e intervención en sus propios problemas. Así, la promoción fue vista como "parte de una posición frente a la situación social, de una conciencia histórica y ética (...) no se trata de un simple subsidio a las carencias populares (...) sino de poner en movimiento los procesos requeridos de transformación, y los sujetos que en ella deben participar" (Barquera; 1998: 40-42).

Estas experiencias organizativas en América Latina, con toda su caudal de conceptualizaciones que, dicho entre paréntesis, fueron intensas y prolíficas durante los sesenta y setenta en estos países, constituyeron en realidad el antecedente más inmediato de lo que hoy conocemos como las organizaciones no gubernamentales, aunque no con el mismo perfil organizativo y social. Los denominados "nuevos movimientos sociales" de los setenta en América Latina, que se singularizan por un accionar al margen de los partidos políticos, cubrieron diversos ámbitos de trabajo pero entre los que destacaron el campo de los derechos humanos, los problemas de las mujeres y la protección al medio ambiente, entre otros no menos importantes.

De acuerdo con Elizabeth Jelin (1994: 103), "las protestas colectivas y los movimientos localizados de hace dos décadas se fueron institucionalizando y transformando en organizaciones más formales, constituyendo un nuevo sector: el llamado Tercer Sector Diferente del estado y del mercado, compuesto por organizaciones privadas sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria, orientadas a intervenir a favor de sectores discriminados o desposeídos de la sociedad" (Jelin; 1994: 103). En general, como señala la misma autora, las ONG son utilizadas como canales de transferencia de recursos por los programas internacionales de asistencia social, prefiriéndolas por sobre las entidades gubernamentales de los países receptores, aunque también por lo general esto se ha traducido en que sean estos organismos internacionales los que definen las prioridades de sus políticas de apoyo.

La autora describe correctamente el proceso de constitución de estas organizaciones sociales, mas no el nombre con el que las define: Tercer Sector. En efecto, aunque varios de estos organismos se abstuvieron en esta denominación (aunque de nuevo fue impuesta), el término no dejó de provocar controversias entre muchas otras. De manera muy sintética, la crítica formulada al concepto de Tercer Sector hace hincapié en la tendencia a separar y dividir a la sociedad en tres grandes esferas: el mercado, el Estado y la esfera donde actúan los sectores no lucrativos. Esta separación, supone un orden jerárquico de la geografía social "como si los segmentos fueran de diferente naturaleza o no les tocara incidir en los otros sectores, sino solamente ocuparse de su campo, como si fuera un espacio cerrado, separado de las otras con su propia lógica, ética y espacio decisional e independiente" (Jelin; 1994: 104).

No sería necesario detenerse en este tipo de controversias si no fuera porque las distintas denominaciones que se les asigna a las organizaciones civiles, así como por las que muchas de ellas asumen explícitamente, contienen significados y concepciones disímolas que expresan, entre otras cosas, su propia noción de la actividad que realizan y el sentido que le otorgan a su práctica social, como lo veremos más adelante. Detrás de cada denominación, en pocas palabras, existe un sentido y una concepción tanto de la sociedad en que actúan como de los fines y objetivos que persiguen.

A partir de la década de los ochenta, el papel de las ONG se dimensionó en los países latinoamericanos. Los cambios en el modelo económico y los programas de ajuste que se ponen en marcha en la mayoría de estos países, así como el agravamiento de las condiciones de vida de amplios segmentos de población, colocaron en un plano relevante a las organizaciones civiles que ya venían trabajando muy de cerca de los sectores empobrecidos. La política de organismos internacionales de ayuda y de otras agencias para el desarrollo, también fue un factor decisivo para el impulso de las organizaciones sociales durante esta época.

Los cambios y todo el proceso de reconversión que va a sufrir la economía de estos países y sus políticas sociales implicó cambios profundos a su vez en la conceptualización de la pobreza, el rezago social y los instrumentos para resolverlos y combatirlos. En cuanto a la política social, se fueron estableciendo en la orientación y concepción de la propia política social, hasta alcanzar prácticamente el carácter de tesis que guiarían el trabajo de los gobiernos en este campo. Destacan los siguientes:

- Las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control), pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópicos o voluntario, informal, empresarial). Esta participación de diversos agentes tendría entre sus principales ventajas la posibilidad de que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas y el hecho de que un subsector privado tenga la capacidad de proporcionar servicios sociales a quienes puedan pagar por ellos, además de proporcionarlos bajo la modalidad de la subrogación
- Se debe procurar que en la medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios opere en la esfera del bienestar social. Es decir, los usuarios deben tener posibilidades de elegir entre diversos prestadores y, para ello, deben evitarse los monopolios, en particular los estatales. El supuesto que sostiene este principio son las virtudes postuladas por el neoliberalismo de modo universal como atributos de la competencia mercantil: eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y bienes producidos así como reducción de costos.
- Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en

condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de tales necesidades y deben ser aplicados respondiendo a los principios de focalización, subsidio a la demanda, evaluaciones a través de la medición del efecto y no del gasto, la prioridad de los más necesitados y la equidad entendida como compensación de las desventajas mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales (Duhau; 1997).

Es este contexto que los organismos civiles han cobrado una gran importancia en países como los de América Latina. Sin embargo, no hay evidentemente una relación mecánica entre el diseño y la adopción de nuevas políticas, y el rol de las ONG en la aplicación de las mismas. Éstas, como lo hemos visto antes, en un gran número de casos no son entidades pasivas o simples receptoras de las nuevas modalidades en las políticas de bienestar, aunque muchas de ellas sí tiendan a ajustarse a las líneas rectoras de las políticas sociales de los gobiernos o de las agencias internacionales de asistencia.

En México con antecedentes de organización e intervención social también durante los años sesenta y setenta, no fue sino hasta la década de los ochenta cuando se popularizó el concepto de ONG. Se ubica este momento a partir de los sismos que sacudieron a la ciudad de México en 1985, cuando un conjunto de grupos y ciudadanos se volcaron masivamente en las tareas de apoyo y rescate, así como de ayuda a los damnificados de la tragedia, superando en su capacidad de respuesta y eficacia al gobierno mexicano y otras instituciones. El hecho tuvo un significado de parteaguas en la fisonomía de la sociedad civil y en su larga y complicada relación con las instituciones.

En los siguientes años veremos este despertar de la sociedad en varios acontecimientos singulares en México: durante 1988 en las elecciones presidenciales en las que participan un amplio conjunto de organismos civiles en la vigilancia del proceso electoral; posteriormente en 1994, con el levantamiento armado del EZLN en Chiapas, actuando a favor de la negociación y la paz. Desde entonces, las organizaciones civiles ocuparán un espacio sobresaliente en una enorme variedad de temáticas y sectores. Sin embargo estos organismos civiles no constituyen un cuerpo homogéneo ni se adscriben todos a una misma línea de actuación. Más bien, estamos frente a una enorme variedad de organismos con distintas concepciones y perfiles organizativos, con experiencias acumuladas y sin ellas, algunos más ideológicos que otros y con esferas de actuación también disímbolas. De manera muy general, se distinguen dos amplios grupos de definiciones de las organizaciones no gubernamentales: las se orientan por rasgos operativos de las organizaciones y otras por asuntos de identidad y representación de demandas de sectores populares (Gordon; 1997). En las primeras, se señala como características el tener algún grado de institucionalización, carácter privado (es decir, que no son parte del gobierno), sin fines de lucro, autogobernadas y con participación voluntaria en sus actividades. Estas organizaciones pueden ser "laicas o religiosas, nacionales e internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos y que se distinguen por su deseo de

mantener una línea de acción autónoma a gobiernos y partidos y por contar con la confianza de la población que atienden (Aguayo; 1992).

Las segundas, las que se orientan por la identidad, se definen a su vez por ser "(...) organizaciones privadas, sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria, orientadas a intervenir a favor de sectores discriminados o desposeídos de la sociedad. Son estructuralmente mediadoras entre el Estado y las demandas de los sectores populares; entre movimientos y organizaciones internacionales y las necesidades locales" (Jelin; 1994: 104).

No obstante las tenues líneas de diferenciación entre unas y otras, lo importante como dice Sara Gordon, lo importante que cabe destacar de las ONG son: "sus objetivos de actividad solidaria o defensa de derechos; su carácter privado y voluntario; la ausencia de afiliación partidista y de pertenencia al gobierno, y el hecho de que sus acciones no tengan fines de lucro, ni de distribuir las ganancias generadas entre sus miembros, aunque eventualmente desarrollen actividades que les produzcan ganancias" (Gordon; 1997).

Estos denominadores comunes son propios de toda una gama de organizaciones civiles que cubren aspectos de promoción y desarrollo, asistencia, protección de derechos y participación política, con metodologías de trabajo distintas y alcances diversos. En la misma forma de autonombrarse se expresa la búsqueda de connotar sus objetivos y el carácter de sus identidades. Por ejemplo, con relación a la autonomía con el gobierno, en México existen organizaciones que se denominan "Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo", empleando por la Promoción del Desarrollo Popular en 1987; el carácter referido a la lucha por la democracia: "Sociedad Civil, Popular y Democrática", utilizado en los orígenes de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia en 1990; la presencia ante las relaciones internacionales, "Instituciones de Cooperación al Desarrollo", asumido por el Equipo Pueblo en 1990; el carácter diferencial del mercado y del gobierno, "Tercer Sector", traído por el Centro Mexicano de Filantropía.

Cada una de estas organizaciones cubren aspectos diversos de la realidad social, así como un amplio campo de sectores. En general, y lo que importa destacar, es que las ONG se vinculan a estos temas "a través de sus particulares puntos de partida teóricos y filosóficos. Cada una, en la medida en que maneja diagnósticos particulares que no siempre se corresponden con el resto, se distingue por tener sus propios puntos de vista sobre los problemas que le preocupan y un cuadro de medidas adecuadas para resolverlos. Cada una tiene una estrategia de acción para alcanzar sus objetivos y, por tanto, establecidas sus prioridades" (Barquera; 1996).

En forma global puede afirmarse que las ONG han cubierto un espacio esencial de organización y participación social, tanto frente a los graves problemas sociales del país como en su intermediación de las demandas con el Estado. Las ONG constituyen un interlocutor fundamental en una amplia variedad de problemas,

pero sobre todo en lo que se refiere a la defensa y protección de los derechos humanos, así como su apoyo y solidaridad con los grupos sociales en condiciones de pobreza. Su aporte, aunque desigual, es una veta de alternativas diversas frente a la creciente desigualdad social y cultural, frente a los complejos procesos de democratización que se impulsan en nuestro país y frente a la ausencia de espacios de participación y decisiones colectivas. "Durante más de 20 años, las ONG han innovado y aportado soluciones a problemas sectoriales y sociales, para mejorar la calidad de vida y conseguir el desarrollo de localidades, promoviendo la participación y el compromiso de la población en la toma de decisiones en diversos espacios familiares, locales y regionales, con posibilidad de impactar en el ámbito público" (Foro de Apoyo Mutuo; 1997: 83).

Aunque es difícil deslindar el heterogéneo campo de las ONG, puede plantearse de manera muy esquemática la prevalencia de dos amplias tendencias en su comportamiento. Una de ellas estaría constituida por toda una corriente de ONG que despliegan su actividad fundamental en el campo de la asistencia y 'la promoción social. Para este conjunto de organizaciones civiles, con sus variantes y matices, el eje de su actividad y preocupación es la ayuda a los pobres y a los sectores desposeídos, sin mayor énfasis en la formulación conceptual sobre su actividad y la realidad social en que actúan, menos aún con respecto al ámbito político. En el segundo caso tenemos, el polo opuesto, por llamarlo de esa manera. Aquí encontramos todo ese conjunto de organismos más ligados a la participación política y lo que se ha llamado los procesos de democratización; son entidades que se conciben como agentes de cambio social y político, dotadas de cierto cuerpo ideológico y un marco conceptual derivado de las tradiciones de los movimientos sociales y políticos tanto en México como en toda América Latina. Estas organizaciones son las más desafiantes frente al Estado, pero quizá también las más intransigentes en cuanto a la constitución de procesos que tiendan hacia los consensos y la negociación entre sujetos dispares de la sociedad. Dicho en términos más simples, mientras unas se apartan del campo problemático que representa la conceptualización de la actividad social y las mismas implicaciones de su trabajo en el contexto más amplio de los cambios sociales, las otras conciben su papel casi exclusivamente como agentes transformadores, dotadas de un proyecto ideológico y político, y con rasgos más de organismos civiles que de movimientos sociales.

CAPÍTULO 4. MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA UTILIZADOS EN MÉXICO

No cabe duda de que las definiciones de pobreza tienen mucho que ver con la manera de medirla; es decir, la pobreza está en función de lo que el investigador, institución, política ó modelo económico considera como lo básico, y también de la manera en que lo mide. En la literatura sobre el tema se distinguen, en general, dos métodos: el directo y el indirecto, este último mejor conocido como el método del ingreso. El método directo mide la insatisfacción fáctica. De hecho, su objeto es determinar el grupo de personas que no satisfacen el conjunto -o algún elemento del conjunto- de las necesidades básicas. El método indirecto, o del ingreso, es una medida de la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades básicas. A diferencia del método directo, el método del ingreso no mide la satisfacción, sino los medios para la satisfacción (Sen; 1992: 317-318). Ahora bien, ambos métodos pasan por dos momentos en la medición de la pobreza: la identificación y la agregación (Sen; 1992: 311). La identificación, a su vez, consta de dos pasos: la definición de lo básico -de las necesidades básicas- y lo que es propiamente la medición empírica.

Aún cuando se lograra un cierto acuerdo respecto a la definición de la pobreza, faltaría generar algún consenso acerca de la "intensidad" con que ésta se presenta. Casi todos los investigadores aceptan que no es lo mismo un pobre que un pobre extremo: se puede decir, otra vez, que la definición depende de la metodología usada para la medición. La única diferencia clara y consensual entre un individuo simplemente pobre y un pobre extremo, es que el primero es relativamente pobre, mientras que el segundo lo es absolutamente. Esto es, mientras que el pobre extremo no tiene lo mínimo de lo básico, el pobre sí lo tiene, pero en comparación con el resto de la población no tiene ciertos bienes que, para el nivel de desarrollo del país en el que habita, se podrían clasificar como "de primera necesidad". (Levy; 1991:49-51)

Desde el punto de vista estadístico, el problema consiste en definir una variable que refleje el bienestar, y en determinar el mínimo necesario para la sobrevivencia, en términos de esa variable. Los que estén por debajo de ese mínimo serán considerados como pobres y la proporción de ellos con respecto a la población total será la tasa de pobreza en la sociedad en estudio.

Antes de proceder a presentar los resultados de las dos metodologías para medir la pobreza (directa e indirecta), es fundamental advertir que actualmente hay un interesante debate académico en cuanto a los métodos. Para poder comprender cabalmente las diferencias en los resultados de ambos, es preciso entender primero las diferencias metodológicas que los separan.

4.1. Metodología de medición Indirecta

En la mayor parte de los estudios sobre la pobreza en el mundo, el método indirecto o del ingreso ha sido la vía más transitada para su medición. Este método intenta encontrar cuál es el ingreso mínimo que potencialmente satisface las necesidades básicas; no se preocupa por la satisfacción fáctica, por el resultado concreto, sino por los medios monetarios para lograr la satisfacción de la necesidad. Así, sin el afán de restarle mérito, esta metodología sirve más para cuantificar los síntomas –las consecuencias–, que para medir la enfermedad, el problema en sí: la falta de las capacidades básicas.

Según Julio Boltvinik, el método del ingreso identifica y agrega la pobreza de la siguiente manera:

se definen las necesidades básicas y sus componentes; posteriormente se establece una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para esas necesidades y se calcula el costo monetario de la canasta, el cual constituye la línea de pobreza. El siguiente paso es comparar el costo de la CNSE con el ingreso del hogar, para finalmente clasificar como pobres a aquellos hogares o individuos que no cuenten con el ingreso mínimo para enfrentar el costo de la canasta normativa. Es común que la línea de pobreza extrema – también conocida como de indigencia– se dibuje a partir del costo monetario de la canasta básica alimenticia: aquellos que no logren siquiera cubrir el costo de los nutrientes básicos se consideran como pobres extremos o indigentes (Boltvinik; 1991: 423)

Alejándose un poco de la metodología indirecta más tradicional, la mayor parte de los estudios que utilizan el método del ingreso han procedido a partir de la identificación de una canasta normativa alimentaria (CNA) y no del conjunto de los satisfactores esenciales. En estos estudios, el costo de la CNA representa la línea de pobreza extrema, y la línea de pobreza moderada se obtiene multiplicando el costo de la CNA por algún factor determinado por el investigador. Este factor generalmente es “el cociente entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto en alimentos para el primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales” (Boltvinik; 1991).

Una vez identificados los pobres, el siguiente paso es la agregación. La mayoría de los estudios sobre el tema se han inclinado por la agregación aritmética: se suma el número de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza (sum $P(i)$) y se divide entre el total de la población (N). A este cociente se le denomina la tasa de incidencia (H):

$$H = \text{sum } P(i)/N$$

El método del ingreso ha sido objeto de muchas y variadas críticas que involucran tanto a la definición de pobreza que guía al método, como a las dificultades metodológicas para hacer una medición empírica del fenómeno (Boltvinik; 1992). Los problemas más difíciles de sortear para el método indirecto han surgido a partir de su parámetro de medición: el ingreso, detrás del cual subyace una

definición de pobreza, muy relacionada con el concepto económico del conjunto de posibilidades de elección del individuo o de la familia¹⁷. Bajo este concepto los pobres serían aquellos individuos cuyo conjunto de posibilidades de elección derivados del ingreso –independientemente de las preferencias del individuo– fuera menor al mínimo necesario para alcanzar el nivel de satisfacción determinado por la CNA o por la CNSE.

Por un lado, el problema teórico que surge al definir el nivel de riqueza (o de pobreza) de los individuos a través de su ingreso, es que siempre existe la posibilidad de que una persona obtenga un ingreso menor al que podría realmente obtener. Esto es, si por su preferencia el individuo rechaza una fuente de ingresos francamente superior a la que tiene –ya sea porque el trabajo le parece desagradable, por el grado de aversión al riesgo, o por cualquier otra razón–, entonces el ingreso subestimaría la verdadera frontera de posibilidades de elección del individuo. En otras palabras, el método del ingreso considera como “pobres” a los que eligen no generar ingresos y ser voluntariamente “pobres”.

Por otro lado, la metodología del ingreso tiene dos problemas: uno teórico y otro empírico. Teóricamente, si se escoge el ingreso corriente¹⁸ para medir el conjunto de posibilidades de elección, el tamaño de éste puede sub o sobreestimarse: si en el periodo que se elige para medir el ingreso existe la opción de pedir prestado, el ingreso corriente podría subestimar las posibilidades de elección para ese periodo; si durante el lapso de medición existen racionamientos de bienes u obstáculos de cualquier tipo para hacer uso del ingreso, se podría estar sobreestimando el conjunto de posibilidades.

Ahora bien, empíricamente, si se elige el ingreso permanente para medir el conjunto en cuestión, habría que solucionar, al menos dos problemas: primero, la carencia de información sistematizada y lo suficientemente confiable para poder determinar el nivel de ingreso permanente de cada individuo o grupo de individuos. Segundo, que la gente efectivamente determinara sus niveles de consumo estando “conscientes” de la diferencia entre sus ingresos corriente y permanente¹⁹. Esta diferencia es vital, ya que en un contexto en donde la gente no cuenta con la información necesaria para poder predecir con certeza el futuro, le resulta difícil acertar si las variaciones en el ingreso son transitorias o permanentes. Cuando menos hasta hoy, no existe suficiente evidencia (en parte

¹⁷ El concepto económico del “conjunto de posibilidades de elección”, se refiere específicamente a todas las combinaciones de bienes que el individuo o la familia pueden alcanzar dado su nivel de ingreso.

¹⁸ Ingreso (o consumo) corriente se refiere al obtenido por el individuo durante un único periodo dado; permanente se refiere al promedio de ingreso (o consumo) que el individuo puede obtener de manera sostenida a lo largo de su vida.

¹⁹ Tal como lo explica Milton Friedman en su teoría del ingreso permanente, esta diferencia es central: si la gente diferencia claramente entre los cambios en su ingreso corriente y en su ingreso permanente, sus decisiones de consumo serán distintas a cuando no logra diferenciar. Específicamente, si es el ingreso corriente el que aumenta, la decisión de consumo de la gente no variará, en cambio cuando el ingreso permanente es el que aumenta, el consumo de la gente aumentará en un monto cercano al aumento en el ingreso. Para una descripción sencilla de la teoría de Friedman, véase Robert Barro: *Macroeconomía*, México, Interamericana, 1986, pp. 89-91.

porque no se dispone de los datos necesarios para obtenerla) de que la gente pueda distinguir entre una cosa y la otra, en todos lados, y en todo el tiempo.

Más allá de los problemas generales que se derivan de medir la pobreza a través del ingreso, surgen dificultades adicionales para cada uno de los estudios en particular. En específico, los que infieren la línea de pobreza a partir del costo de la CNA introducen un fuerte sesgo: como la línea de pobreza se obtiene de multiplicar la línea de pobreza extrema por algún factor, y siendo que la línea de indigencia se obtiene a través del costo de la CNA de los pobres extremos, la pobreza se termina definiendo a partir de las preferencias y los hábitos alimenticios de los más pobres; es decir, definir la línea de pobreza a partir de la CNA supone una “consistencia con las preferencias alimenticias de los grupos más pobres de la población y con los costos de la región donde viven” (Guevara; 1991: 7).

El problema más agudo que se deriva de esta generalización es que se llega a subestimar la magnitud de la pobreza moderada. Esto último queda perfectamente ilustrado a la luz de la teoría económica: conforme aumenta el nivel de ingreso de un individuo, el porcentaje de su gasto total destinado a adquirir comida –al igual que un buen número de otros bienes– pasa de ser “muy importante” en el presupuesto de los pobres, a ser “muy poco importante” en el presupuesto de los ricos²⁰.

En un principio, es posible pensar que mientras más grande es la proporción del ingreso que se destina a la compra de un bien, los aumentos en el precio relativo de éste alentaría al individuo a sustituir el consumo de dicho bien por el de otros. Sin embargo, los pobres no tienen muchas opciones para llevar a cabo la sustitución, ya que los alimentos básicos, en general, tienen pocos sustitutos. En cambio, los ricos sí tienen la posibilidad de elegir sus alimentos de una canasta mucho más variada. Por lo tanto, conforme aumenta el nivel de ingreso del individuo, éste sustituye alimentos de “primera necesidad” (bienes “inferiores”) por alimentos de “lujo” (bienes “superiores”). Los hábitos alimenticios de los pobres son radicalmente diferentes a los de los ricos. Como consecuencia, al medir un componente de la línea de pobreza con base en los costos de una canasta definida a partir de las preferencias de los indigentes, se corre el riesgo de calcular la pobreza moderada con bienes que ya no conforman parte de la canasta de consumo del pobre moderado.

Antes de pasar al problema de agregación, cabe hacer énfasis en una última dificultad a la que se enfrenta cada estudio en particular. Aun cuando se logran sortear todos los problemas anteriores, faltaría llegar a un acuerdo en cuanto al tamaño mínimo aceptable del conjunto de posibilidades de elección. En otras palabras, faltaría generar un consenso con relación en cuánto es lo mínimo de lo básico. El cuadro 1 ejemplifica la falta de un acuerdo básico entre los

²⁰ Esto se puede comprobar con los datos del INEGI: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1989. Transacciones económicas de ingresos y gastos de los hogares. México, INEGI, 1992, pp. 263-276.

investigadores (en este caso entre los de la CEPAL, OIT, Julio Boltvinik, Hernández Laos y Santiago Levy) para definir las líneas de pobreza e indigencia en términos monetarios. Sobra decir que la cantidad de pobres en un país depende directamente de la línea que se utilice.

Cuadro No. 1
Magnitud de las líneas de pobreza e indigencia en diversos estudios sobre pobreza en México

Estudio	Pobreza extrema	Pobreza
CEPAL	3,069	5,940
OIT/PNUD	1,803	3,606
Boltvinik y Hernández Laos	7,560	12,752
Santiago Levy	2,580	10,808

Fuente: tomado de Enrique Hernández Laos: "La evolución de la²¹ pobreza y su combate desde Solidaridad", en Solidaridad y debate, El Nacional, México, 1991, p. 166

Nota:

* Pesos mensuales *per cápita* a precios cercanos al primer trimestre de 1984.

En lo que se refiere a la agregación del fenómeno, en estudios recientes la agregación aritmética de la incidencia de la pobreza ha sido fuertemente criticada. Amartya Sen contribuye con la crítica central a este método de agregación. Sen argumenta que el principal defecto de la tasa de incidencia de la pobreza (H) es que olvida medir el déficit de ingreso de quienes están por debajo de la línea de la pobreza con respecto de ésta, en consecuencia, H que deje de considerar el impacto de las transferencias de un pobre a un rico, o de un pobre a otro pobre. Para resolver el problema de la agregación, Sen propone combinar la tasa de incidencia con la "brecha de la pobreza" (denominada I), que es el déficit agregado de ingreso de todos los pobres con respecto a la línea de pobreza establecida (Sen; 1992: 320)

La virtud de H es que es sensible al número de personas por debajo de la línea de pobreza, mientras que I no lo es. La virtud de I es que mide el déficit agregado de ingreso, mientras que H no lo hace. Lo que resulta más importante de esto es que cuando un pobre transfiere riqueza a una persona más rica, H no se altera, pues el pobre sigue estando por debajo de la línea de pobreza y el rico por arriba. En otras palabras, las políticas públicas que respondieran a H, no serían sensibles a este tipo de transferencias perversas si sólo agregaran la pobreza aritméticamente. Sen combina ambos métodos y propone un índice, el llamado índice de Sen, que involucra tanto la incidencia (el número de pobres por debajo de la línea de pobreza) como la intensidad (el tamaño del déficit de ingreso).

²¹ Esta medida "se puede estandarizar expresándola como el déficit porcentual del ingreso medio de los pobres con respecto a la línea de pobreza", Amartya Sen: "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *op. cit.*, p.320.

Por último, no sobra volver a destacar que es trascendental atender la diferencia entre la pobreza extrema y la moderada. La importancia de esta diferencia radica en que para medir la pobreza con base en el método del ingreso, conforme el grado de desarrollo del país aumenta, la línea de pobreza moderada tiene que ajustarse no sólo por el nivel de precios, sino también por el crecimiento medio del ingreso real. Un ejemplo clarifica esta situación: una persona que está justo por arriba de la línea de pobreza moderada en un año dado, cuyo salario real no cae pero tampoco aumenta conforme el ingreso medio real de la economía crece, seguramente se convertirá en pobre relativamente con respecto al resto de la población unos años después.

A continuación se describen cinco trabajos que estiman la incidencia de la pobreza a partir del método del ingreso y se presenta una breve reseña de sus resultados. Se trata de un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y dos trabajos no institucionales: uno de Santiago Levy y el otro de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos (Hernández; 1991: 162). La razón principal por la cual se han escogido estos tres estudios es que son, en alguna medida, comparables pues los tres parten de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1983-1984. Para contextualizar la dinámica del problema, también se discutirán dos estudios sobre las tendencias de largo plazo de la pobreza: el mismo Boltvinik y Hernández Laos y uno del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.

4.1.1. El estudio de CEPAL

La CEPAL organismo de las Naciones Unidas, ha llevado a cabo diversos estudios de pobreza en diferentes países de América Latina. Los estudios de la CEPAL se basan en la metodología de la Canasta Normativa Alimentaria e incluyen algunas características específicas importantes. Primero se calcula el costo monetario de una "canasta de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de los habitantes, considerando sus hábitos de consumo predominantes, así como la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos" (CEPAL; 1992: 340). Este costo representa la línea de pobreza extrema. Posteriormente, la línea de pobreza moderada se obtiene multiplicando el costo de dicha canasta alimenticia por un factor de dos para medios urbanos y uno de 0.75 para medios rurales. Para el estudio sobre México, los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto fueron ajustados por las cifras de las Cuentas Nacionales, para evitar los sesgos inherentes a la encuesta.

Sin embargo, el ajuste realizado por la CEPAL adolece de serios problemas debido al sinnúmero de supuestos riesgosos con los que se llevó a cabo la corrección (Lustig; 1991: 283). Además, infortunadamente, la CEPAL no especifica a qué "habitantes" se refiere cuando considera los hábitos alimenticios predominantes. Cabe señalar que la CEPAL acierta en dos puntos clave: toma en

cuenta la disponibilidad efectiva de alimentos; y al tomar los precios relativos de los alimentos y no los absolutos, elimina algunos sesgos inflacionarios.

Resultados del estudio:

Cuadro No. 2
Incidencia de la pobreza en México (porcentaje de la población 1984)
CEPAL

	Urbana	Rural	Total
Pobreza extrema	8.0	24.0	13.0
Pobreza moderada	22.0	27.0	24.0
Pobreza total	30.0	51.0	37.0

Fuente: Comisión Económica para América Latina: "Magnitud de la pobreza en América Latina en los ochenta", en Enrique Hernández Laos: "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Solidaridad a Debate. El Nacional. México, 1991, p. 173

Como se puede apreciar en el cuadro 2, según la CEPAL en 1984 poco menos de cuatro de cada diez mexicanos eran pobres. De este universo de pobreza, de cada diez mexicanos dos y medio eran pobres moderados y 1.3 eran indigentes. De acuerdo al medio en el que se desenvuelve la población, si se tiende a comparaciones relativas, la pobreza rural era mayor que la urbana, tanto en la modalidad de pobreza extrema como en la moderada. Sin embargo, en números absolutos, la pobreza total urbana era mayor que la rural, aunque comparando la pobreza extrema y la moderada, se verifica para ese año un número mayor de indigentes en el campo, ya sea en términos relativos o absolutos. En suma, se puede concluir tres cosas a partir de los datos de la CEPAL: La primera es que la pobreza extrema era un problema sesgadamente rural; la segunda, es que mientras la pobreza moderada tendía a ser relativamente más pronunciada en el campo, en números absolutos era un fenómeno más urbano que rural; y la última, que la pobreza, como quiera que se le viera, era un problema de enormes magnitudes en México.

4.1.2. Boltvinik y Hernández Laos

El estudio de Boltvinik y Hernández Laos define la línea de pobreza extrema a partir del costo monetario de la canasta submínima de bienes y servicios (CSByS) especificada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) del gobierno de José López Portillo. A diferencia de ésta, la canasta que constituyen Boltvinik y Hernández Laos no solamente incluye requerimientos alimenticios, sino también involucra los medios para prepararlos y la energía, la vivienda, la salud y la educación. El costo

monetario de la CSByS se actualiza con el Índice Nacional de Precios al Consumidor del primer trimestre de 1984. Boltvinik y Hernández Laos obtienen la línea de pobreza moderada calculando el costo monetario de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales –también definida por COPLAMAR-, para luego sumarlo al costo de la CSByS. Al igual que la CEPAL, Boltvinik y Hernández Laos ajustan los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto 1983-1984 con los datos de Cuentas Nacionales. Baste decir que su procedimiento de ajuste también es susceptible de cuestionamientos importantes.

Los resultados de su estudio son los siguientes:

Cuadro No. 3
Incidencia de la pobreza en México (porcentaje de la población 1984)
Boltvinik y Hernández Laos

	Urbana	Rural	Total
Pobreza extrema	20.0	52.9	29.9
Pobreza moderada	29.6	23.2	28.6
Pobreza total	49.6	76.1	58.5

Fuente: Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos: "La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina. El caso de México", *op. cit.*

Como se observa en el cuadro No. 3, según Boltvinik y Hernández Laos casi seis de cada diez mexicanos vivían en 1984 por debajo de la línea de pobreza, de los cuales tres eran pobres moderados y tres eran indigentes. Es decir, el problema de la pobreza a nivel nacional era tanto de indigencia como de pobreza moderada. Sin embargo, si se desglosan las cifras presentadas en el estudio de acuerdo al medio en el que habita la población, se puede verificar que la indigencia se presentaba con mayor intensidad en el campo que en las ciudades, tanto en términos absolutos como relativos, tal y como lo apunta también la CEPAL. En contraste la pobreza moderada era un problema que, en términos absolutos, se demostraba mucho más urbano que rural. Por último, aunque ambos estudios dicen casi lo mismo, la gravedad del problema, desde cualquier punto de vista, parece ser mucho mayor a la luz del estudio de Boltvinik y Hernández Laos que bajo lo que apunta la CEPAL.

4.1.3. Santiago Levy

El estudio de Santiago Levy, por su parte, comienza con la definición de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) de COPLAMAR. Sin embargo el autor argumenta que el costo de dicha canasta no es efectivamente el costo monetario mínimo y que, además, no incluye el autoconsumo. Para salvar esta dificultad, Levy hace su propio cálculo del costo monetario mínimo de la CNA y posteriormente incluye el componente del autoconsumo sumando un factor de expansión de 25% al costo de la CNA (suponiendo que todo el autoconsumo sea de alimentos), lo que constituye la línea de pobreza extrema. La línea de pobreza moderada se obtiene a través del costo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales Adicionalmente a los problemas inherentes al método indirecto, los datos de Levy no están ajustados con las Cuentas Nacionales, por lo que los resultados tienden a sobreestimar la incidencia de la pobreza. Estos resultados se resumen en el cuadro 4.

Al comparar los tres estudios queda clara la relevancia que tiene para esta metodología la definición de pobreza: el número de pobres varía notoriamente dependiendo del ingreso monetario que suponga la línea de pobreza. En el cuadro 4 se puede observar que las estimaciones de Levy confirman los resultados de los dos estudios anteriores en cuanto a la localización de la pobreza y la magnitud del problema de pobreza moderada. Sin embargo, salta a la vista la cifra de pobreza extrema calculada por Santiago Levy. En efecto, mientras que para los dos estudios anteriormente discutidos la pobreza extrema comprende cuando menos al 13% de la población, para Levy el problema afecta tan solo al 1.2% de ésta.

Cuadro No. 4
 Incidencia de la pobreza en México (porcentaje de la población 1984)
 Santiago Levy

	1		2	
	A	B	A	B
Pobreza extrema	19.5	10.1	2.6	1.2
Urbana	10.0	4.1	0.9	0.3
Rural	37.2	21.1	5.7	2.7
Pobreza moderada	61.7	71.1	27.8	29.2
Urbana	62.8	68.7	21.1	21.7
Rural	59.5	75.6	40.9	43.9
Pobreza total	81.2	81.2	30.4	30.4
Urbana	72.8	72.8	22.0	22.0
Rural	96.7	96.7	46.6	46.6

Fuente: Santiago Levy: Poverty Alleviation in México. The World Bank, Working papers WPS 679, Washington, 1991, p. 27

Nota:

1: Agregación aritmética

2: Agregación tomando en cuenta la profundidad y la distribución de la pobreza.

A: La incidencia se obtiene utilizando la CNA de COPLAMAR que, según Santiago Levy, no es la de costo mínimo.

B: La incidencia se obtiene utilizando una CNA de costo mínimo calculada por Levy.

Otra conclusión importante es que, de acuerdo a mediciones indirectas, en el mejor de los casos, tres de cada diez mexicanos vivían en la pobreza a la mitad de la década de los ochenta. Si se piensa en números absolutos, esto quiere decir que en 1984 al menos unas 22 millones de personas eran pobres en México. Si bien el método indirecto no dice todo lo que hay que decir en cuanto a las características de la pobreza, cuando menos sí da una idea de la magnitud del problema.

Estudios con tendencias de largo plazo:

Para dar un sentido más amplio al análisis de la pobreza, es necesario contextualizar en el tiempo los resultados de los tres estudios hasta ahora analizados. Para ello, se hará uso de dos trabajos que también utilizan el método del ingreso. Nuevamente se recurre a textos institucionales e individuales: el informe sobre pobreza del Consejo Consultivo del PRONASOL y el estudio de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos²².

²² Véase notas de pie números 21 y 22

4.1.4. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

En 1990, el Consejo Consultivo del PRONASOL presentó un estudio a partir del método indirecto, que da cuenta de la incidencia de la pobreza en el periodo que va de 1960 a 1987. Los resultados son los siguientes:

Cuadro No. 5
Evolución de la incidencia de la pobreza en México: 1960-1987
PRONASOL

	1960	1970	1977	1981	1987
Población nacional [*]	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Pobreza extrema ^{**}	56.7	39.3	29.7	19.2	21.3
Pobreza moderada ^{**}	19.7	22.3	24.5	25.8	29.6
Pobreza total ^{**}	76.4	61.5	64.2	45.0	50.9

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad: El combate a la pobreza. El Nacional, México, 1990, p.20

Nota:

* Millones de personas

** Porcentaje de la población

Como se aprecia en el cuadro 5, en el periodo que va de 1960 al primer año de la década de los ochenta, la pobreza total en México disminuyó considerablemente en términos relativos. De hecho, la incidencia de la pobreza tuvo una drástica caída en 31 puntos porcentuales. Esta caída, sin embargo, es fundamentalmente un descenso en la proporción de indigentes en el país pues, como se observa en el mismo cuadro, la pobreza moderada aumentó seis puntos porcentuales. Así, la caída en la proporción total de pobres se puede explicar por la gran cantidad de gente que logró, en esas dos décadas, "saltar" la línea de pobreza extrema para convertirse, simplemente, en pobre moderada.

Es importante notar que si se ajustara la línea de pobreza moderada de acuerdo al grado de desarrollo del país, la cantidad de pobres moderados habría sido mucho mayor, pues tan sólo en el periodo 1960-1975 el salario mínimo real en las áreas urbanas, por ejemplo, creció 91.8% (Solís; 1987). Visto de otra forma, si se toma en cuenta que durante ese periodo el PIB creció 159.3% en términos reales, (Solís; 1987) no es sorprendente que, dejando fija la línea de la pobreza moderada, el número de pobres disminuyera tanto. El punto es que con un ingreso nacional casi 160% más grande en términos reales, no se puede considerar igualmente pobre a una persona que después de 15 años tiene el mismo ingreso personal real.

Como es de esperarse, las caídas tanto de la pobreza total como de la pobreza extrema cambian su tendencia a partir de la crisis de 1982. Esto se debe a que durante la crisis todo favoreció a la "creación" de pobres: el deterioro de la economía en general, la recesión, los recortes en el gasto público, el retraimiento de la actividad económica del gobierno y la inflación, provocaron que la pobreza total creciera en seis puntos porcentuales.

Profundizando un poco más en el análisis del cuadro 5, y si se atiende a cifras absolutas, el panorama se ensombrece todavía más. En términos absolutos, la pobreza total no dejó de aumentar desde 1960 hasta 1987, con excepción del breve periodo del boom petrolero (1977-1981). Nuevamente el incremento se debe a los aumentos en la pobreza moderada, pues la pobreza absoluta disminuyó en el periodo de estudio a tasas crecientes. Este fenómeno se aprecia mejor si se observan las tasas de crecimiento de la pobreza en el cuadro 5. Aun cuando la pobreza moderada creció a tasas decrecientes, ésta tuvo un aumento del orden de 159.7% entre 1960 y 1981, cifra mucho mayor que el 98.3% de crecimiento de la población en ese mismo periodo. Valdría decir también que, si se hubiera ajustado la línea de pobreza moderada por nivel de desarrollo, la situación sería mucho más dramática. Además, desde cualquier punto de vista, a partir de 1981 la situación se agrava, y tanto la pobreza extrema como la pobreza moderada crecen a tasas que doblan la tasa de crecimiento de la población; es decir, la pobreza experimenta el aumento más grande en términos reales de la era moderna de México. Sin embargo, no se puede dejar de decir que el cambio estructural de los años ochenta en la economía mexicana sentó las bases macroeconómicas mínimas para poder reanudar el combate a la pobreza en la década que hoy transcurre (Cuadro 6).

Cuadro No. 6
Evolución de la incidencia de la pobreza en México
(tasas de crecimiento porcentual 1960-1987)
PRONASOL

	1960-1970	1979-1977	1977-1981	1981-1987
Población	40.2	24.9	12.8	13.7
Pobreza extrema	-2.5	-5.5	-27.1	26.3
Pobreza moderada	59.2	37.2	18.7	30.4
Pobreza total	13.5	9.9	-6.4	28.7

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *op. cit.*

Es interesante notar que la disminución relativa de la pobreza se puede asociar a los años del desarrollo estabilizador y, sobre todo, al periodo del auge petrolero. Sin dejar de apuntar que la disminución en la pobreza extrema es notoria en estos lapsos, esta caída se debe, en su mayoría, al conjunto de subsidios generalizados y no a políticas de largo plazo. Así, tan engañosa es dicha disminución, que ante un shock externo sobre la economía (la brutal caída de los precios internacionales

del petróleo), la incapacidad de respuesta de los mexicanos en general y de los pobres en particular, provocó el revertimiento de las tendencias y la profundización de la pobreza en nuestra sociedad.

Boltvinik y Hernández Laos:

Con base en la misma metodología de su estudio sobre la incidencia de la pobreza, Boltvinik y Hernández Laos proceden a estudiar la evolución del fenómeno a partir de 1963 y hasta 1988.

Cuadro No. 7
Evolución de la incidencia de la pobreza en México (1963-1988)
Boltvinik y Hernández Laos

	1963	1968	1977	1981	1984	1988
Población *	40.8	47.9	63.8	71.4	76.5	83.0
Población total **	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	59.0

Fuente: Banamex: México social 1990-91, Estudios Sociales, Banamex, México, 1992 y Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *op. cit.*

Nota:

* Millones de personas

** Porcentaje de la población

La tendencia de la incidencia de la pobreza que sugiere el estudio del PRONASOL se corrobora en la investigación de Boltvinik y Hernández Laos. Como se ilustra en el cuadro 7, entre 1963 y 1981 la incidencia de la pobreza cayó en 29 puntos porcentuales. También, en coincidencia con el estudio de PRONASOL, el mayor alivio de la pobreza se presenta entre los años de 1968 y 1977, mientras que el retroceso más acentuado se da entre 1981 y 1984. Así pues, en términos relativos, valga decir que aunque los montos no son exactamente iguales, las tendencias si son muy parecidas en ambos estudios. Además, en términos generales, los apuntes hechos a las cifras del PRONASOL son válidos también en este caso.

Nuevamente, si se atiende a los números absolutos, la gravedad del asunto es mucho más notoria. En el cuadro 8 se puede notar que la pobreza en términos absolutos aumentó desde el año 1963 —exceptuando otra vez el auge petrolero—, y mostró un incremento de más de 17 millones de personas que se depauperizaron en las dos décadas siguientes a 1968. Sin embargo, en este caso no se puede corroborar que la caída en la tasa de crecimiento del total de pobres se deba a una caída absoluta en la pobreza extrema. Finalmente, Boltvinik y Hernández

Laos encuentran también que la crisis de los ochenta representa la peor etapa de la historia moderna de México en lo que respecta a la profundización del problema de la pobreza.

Cuadro No. 8
Evolución de la pobreza en México (tasas de crecimiento 1963-1988)
Boltvinik y Hernández Laos

	1963-1968	1968-1977	1977-1981	1081-1984	1984-1988
Población	17.4	33.2	11.9	7.1	8.5
Población Total	10.0	6.4	-6.4	29.2	9.4

Fuente: Elaboración propia con base en Banamex, op. cit. Y Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, op. cit.

El INEGI y la CEPAL publicaron en 1993 el primer estudio oficial de la evolución de la pobreza en México, que reproduce la metodología de la CEPAL e incluye los factores para calcular la Línea de Pobreza (LP) a partir del Costo de la Canasta Normativa de Alimentos (CCNA), pero que formuló sus propias canastas alimentarias. El estudio cubre 1984, 1989 y 1992²³. El problema principal de este estudio, que hereda la serie de la CEPAL, es el efecto distorsionador de aplicar líneas de pobreza muy diferentes en el medio rural y en el urbano, de los cambios de definición de lo urbano y lo rural que introdujo el INEGI en 1992²⁴.

El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), propuso para su línea de pobreza una versión modificada de esta variante, sin discutir las críticas presentadas al método de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA). La modificación consistió en que en lugar de calcular el coeficiente de Engel con base en un grupo de referencia cuyo gasto per cápita en alimentos fuese igual al Costo de la Canasta Normativa de Alimentos (CCNA), eligió uno cuyo ingreso per cápita fuese igual al Costo de la Canasta Normativa de Alimentos. Esto supone que los hogares destinan el 100% de su ingreso a alimentos, con lo cual no cubren ninguna otra necesidad.

²³ Las series de la CEPAL, publicadas en Panorama Social de América Latina, proporciona para 1984 y 1989 los mismos datos que el estudio INEGI-CEPAL, pero eliminaron 1992. El dato de 1984 está muy por arriba del dato que la CEPAL había calculado antes y que arrojaba, en vez de 42.5% de la población, 37%, como se presenta en la gráfica No. 1, que es el resultado derivado del estudio INEGI-CEPAL. El dato para 1994 de la CEPAL es casi un punto porcentual más alto que el de INEGI-CEPAL en 1992. Como 1992-1994 es un periodo con crecimiento del PIB per cápita (a pesar de la mini recesión de 1993), se esperaría que la pobreza hubiese bajado, por lo cual el dato de CEPAL para 1994 parece descalificar el de 1992 de INEGI-CEPAL.

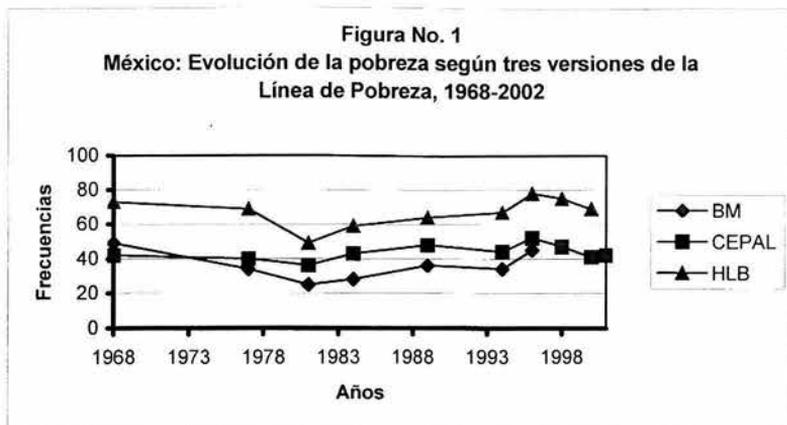
²⁴ En 1984 y 1989 el INEGI distinguía áreas de alta y baja densidad, conceptos centrados en los atributos de los municipios, mientras que a partir de 1992 ha vuelto a la definición tradicional de lo urbano y lo rural con límite en 2,500 habitantes. El estudio de INEGI-CEPAL intentó corregir la serie resultante que mostraba un brusco aumento de la proporción urbana y, por tanto, un brusco aumento de la pobreza, al cambiar en 1992 el límite de lo urbano a 15,000 habitantes. Pero ello resultó en una serie en la cual su proporción que representa la población urbana en la total en lugar de aumentar, disminuye, lo que entraña una disminución de la pobreza dada la muy menor línea de pobreza usada en el medio rural. La crítica detallada del estudio de INEGI-CEPAL se encuentra en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, "Pobreza y distribución del ingreso en México".

Este Comité Técnico propuso otras dos líneas de pobreza: la Línea de Pobreza 1 (LP1) que es igual al Costo de la Canasta Normativa de Alimentos (CCNA), y la Línea de Pobreza 2 (LP2), la cual resultó de considerar los gastos en alimentación, educación, salud, vivienda, vestido y transporte. El gobierno descalificó y rechazó la línea de pobreza anteriormente planteada y tomó como su línea oficial la LP2 y la llamó, pobreza de patrimonio. Con ello, el gobierno recortó aún más la línea de pobreza y, por tanto, los satisfactores que reconoce como necesarios y a los cuales tiene derecho cualquier persona.

En la figura 1 se incluye la serie construida, comparando esta Línea de Pobreza con el ingreso (COPLAMAR; 1983). Se muestra tres series sobre la magnitud de la pobreza en México en los decenios recientes calculadas con base en distintas versiones del Método de la Línea de Pobreza. Las series presentadas son las de CEPAL, que cubre desde 1968 hasta 2001, ajustada con las Cuentas Nacionales; la del Banco Mundial, 1968-1996, cuya metodología no está explícita²⁵, y la de Hernández Laos y Boltvinik (HLB), 1968-2000, basándose en la línea de pobreza de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) ajustada con las Cuentas Nacionales hasta 1984.

Las tres versiones muestran un periodo de disminución de la pobreza de 1968 a 1981, tendencia que se revierte al alza y que se mantiene de manera casi continua hasta 1996. Las dos que llegan al menos a 2000 muestran en el primer año porcentajes de población pobre apenas menores que en 1968 pero muy por arriba de los datos de 1981. Así, según la CEPAL, la pobreza en 2000 afectaba a 41.1% de la población, tan solo 1.4 puntos porcentuales por debajo de 1968 pero casi cinco puntos porcentuales por arriba de la de 1981. Según la serie de Hernández Laos y Boltvinik el nivel de pobreza en 2000 está ligeramente por debajo de la de 1968 (cuatro puntos porcentuales), pero 20 puntos porcentuales por arriba de la de 1981. Por último, en la serie del Banco Mundial la pobreza en 1996 (último dato de la serie), si bien está cuatro puntos porcentuales por debajo de la de 1968, era mucho mayor que la de 1977 y estaba 20 puntos porcentuales por arriba de la de 1981. La CEPAL, proyecta para 2001 una incidencia de 42.3% de la pobreza en México, es decir casi el mismo nivel que en 1968.

²⁵ El Banco Mundial construyó esta serie basándose en diversos trabajos de Miguel Székely y Nora Lustig. Estos autores han utilizado algunas veces el ajuste con las Cuentas Nacionales por lo que es muy probable que la serie sea una mezcla de datos con y sin ajuste.



Fuentes: CEPAL: 1968, 1977, 1984, 1989-2000 y 2001; Banco Mundial: 2000; Hernández Laos y Boltvinik: 1992

4.1.5. Ventajas y limitaciones de la Metodología Indirecta

Ventajas

Cuando se utiliza el método de línea de pobreza por el consumo se incorpora el valor de todos los bienes y servicios que consume el hogar, sean estos adquiridos en el mercado o provenientes de otras fuentes, tales como donaciones, beneficio de los programas sociales (programas alimentarios, desayunos escolares, etc.)

Este método presenta varias ventajas. Primero, es el mejor indicador para medir el bienestar, porque se refiere a lo que realmente consume en hogar y no a lo que potencialmente puede consumir cuando se mide por el ingreso. En segundo lugar, el valor del consumo es una variable más estable en el tiempo que el ingreso, lo que permite una mejor medición de la tendencia del nivel de pobreza. En tercer lugar, el consumo permite conocer el impacto de los programas sociales en los hogares, lo cual no es posible obtener con la variable ingreso.

Limitaciones

- a) El método de línea de pobreza no toma en cuenta la situación específica de satisfacción o insatisfacción de las necesidades básicas, sino que, de manera indirecta, apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas. Una persona o un hogar podría tener todas sus

necesidades básicas insatisfechas y aun no ser considerado como pobre si su ingreso estuviera por arriba de la línea de pobreza.

- b) El método procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son cinco las variables que determinan tal satisfacción: i) ingreso corriente; ii) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; iii) propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico; iv) tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; v) activos no básicos.

Cuando se utiliza el método de línea de pobreza por el ingreso, se presentan fundamentalmente dos problemas. Uno de interpretación y otro de calidad de los datos. En relación con el primero, muchos creen que el ingreso que sirve de referencia para la determinación de los niveles de pobreza es solamente el ingreso proveniente del trabajo principal. Esto no es así, porque las encuestas incorporan todas las formas de ingreso: la remuneración del trabajo principal, remuneración del trabajo secundario, remuneración del trabajo dependiente e independiente, en dinero o en especie. También considera el autoconsumo y autosuministro, las transferencias, donaciones, rentas de la propiedad, los ingresos extraordinarios y el alquiler imputado de la vivienda.

El segundo problema de medición se manifiesta en la tendencia de los informantes a subdeclarar sus ingresos. Es decir, declarar rentas y percepciones por debajo de los niveles reales. Este problema se traduce en una probable sobreestimación de los niveles de pobreza. Sin embargo, este método tiene la ventaja de que requiere cuestionarios cortos y menos tiempo del encuestador en las entrevistas a los hogares.

La principal limitación de este método es la necesidad de un cuestionario más detallado, un mayor tiempo del encuestador en los hogares y la dificultad de valorar todo lo que el hogar recibe como donaciones, beneficios de programas sociales, el autoconsumo y autosuministro.

4.2. Metodología de medición Directa

El método directo, también conocido como el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), tiene como objetivo medir la pobreza a partir de la insatisfacción fáctica de las necesidades básicas. No es a partir de las posibilidades que implica un cierto ingreso que se define la riqueza o la pobreza de un individuo, sino con base en resultados concretos –en cierta manera derivados del consumo que efectivamente se realiza- en las áreas que el investigador incluya dentro de la canasta de necesidades básicas.

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas se desarrolla en América Latina como respuesta al método del ingreso, en el sentido de que éste método mide la pobreza e identifica a los pobres de manera directa a diferencia del método del ingreso que lo hace más bien vía indirecta, vía del ingreso.

En oposición con el método Indirecto, el método Directo considera las políticas sociales que el Estado instrumenta para mitigar la pobreza, con esta finalidad el Estado imparte servicios públicos como educación, agua y drenaje como elementos que determinan e influyen en la pobreza, el bienestar o el nivel de vida de las personas y como indicador del nivel de pobreza o bienestar de una nación. Estos bienes y servicios son subsidiados por el Estado.

Parafraseando nuevamente a Boltvinik, el método procede de la siguiente manera: se definen las necesidades básicas; inmediatamente se pasa a la selección de los indicadores que ilustran el grado de satisfacción de cada necesidad; luego se fija el nivel mínimo de cada indicador, y se define como pobres a aquellos individuos que no cumplen con el conjunto de estos mínimos. Similarmente, se define como pobres extremos a los que no satisfagan al menos dos de estas necesidades²⁶.

La mayor parte de los estudios hacen un mapeo de indicadores que involucran la alimentación, la vivienda y el grado de hacinamiento, los servicios sanitarios, las escuelas primarias y el nivel educativo del jefe de familia²⁷. En total coincidencia con el método indirecto, la agregación en el método directo es también el ejercicio aritmético de sumar a los individuos que no satisfacen las necesidades básicas para después dividir dicha suma entre la población del país, obteniendo así la tasa de incidencia H, descrita al inicio de este capítulo.

²⁶ Julio Boltvinik: "La medición de la pobreza en América Latina", op. cit., p. 423.

²⁷ Idem., pp. 423-425.

4.2.1. Alcances y limitaciones de la medición basada en el consumo

Como se señaló con anterioridad, el método directo mide la pobreza a través del consumo que efectivamente se realiza, para así obtener el nivel de insatisfacción fáctica de un individuo. Cuando se procede así (ya sea mediante el consumo corriente o el permanente), el error en el que indefectiblemente se incurre –desde el punto de vista teórico- es también el de soslayar las preferencias de la persona. Esto es, dadas sus preferencias, el individuo puede elegir el consumo de una canasta de bienes que lo deje desnutrido, habitando en una casa de cartón, vulnerable en su salud y con niveles muy bajos de educación. En una encuesta sobre necesidades básicas, este sujeto aparecería –sin serlo en realidad- como “pobre”. Amartya Sen ha ilustrado la “pobreza voluntaria” con un ejemplo muy agudo: el método directo consideraría como pobre extremo a un individuo que, no obstante de ser millonario, en virtud de su religión –o por cualquier otro motivo- practicara el ayuno, viviera austeramente bajo cualquier techo y durmiera en una cama de clavos²⁸.

Una crítica adicional –ahora desde el punto de vista empírico- se refiere a que la principal herramienta de medición de este método es la información censal: la limitación más general es la falta de información y, en particular, el grado de desagregación de los datos. Independientemente de que el individuo podría estar subsidiado –ya fuera por el gobierno o por algún familiar- y de los problemas para obtener los datos, es aún de mayor relevancia el tipo de información a la que generalmente se acude cuando se mide la pobreza de manera directa. Una abrumadora mayoría de los estudios recurren a resultados cuantitativos²⁹. Algunos estudios abocados a medir la calidad de los servicios han demostrado que al medir cuantitativamente el fenómeno, se subestima el estado verdadero de las cosas. Por ejemplo, en el caso particular de la educación, es un lugar común que los estudios tomen el nivel de escolaridad como el indicador relevante, dejando de lado los resultados cualitativos de rendimiento académico³⁰. En el caso de la salud, los diferentes estudios de pobreza acuden a resultados tales como el número de camas de hospital o médicos por habitante, ignorando lo esencial: la calidad de los servicios que se ofrecen, el tipo de medicina que se practica y lo que se ha dado en llamar las condiciones para la salud³¹.

Los puntos de encuentro: la complementariedad

De la discusión precedente parecería que, a pesar de todo, el método directo es superior al método indirecto por varias razones. Destacan tres. La primera es de

²⁸ Sen, Amartya K., "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en Comercio Exterior, Bancomext, Vol.42, núm.4, abril 1992

²⁹ Dos buenos ejemplos de esto son el estudio de James W. Wilkie: La Revolución Mexicana. Gasto federal y Cambio Social. México, Fondo de Cultura Económica, 1978; y COPLAMAR: Macroeconomía de la necesidades esenciales en México. Situación y perspectivas al año 2000. México, Siglo XXI, 1983.

³⁰ Si bien hay estudios que si toman en cuenta el rendimiento académico, los pocos que hay no se utilizan.

³¹ Carolina Martínez S., et. al. "Un acercamiento a la problemática de salud en México a fines de los ochenta", en Estudios Sociológicos de El Colegio de México, vol.9, no.26, mayo-agosto 1991.

definición: el método directo se propone medir la insatisfacción fáctica, mientras que el método indirecto mide la satisfacción potencial. La segunda es metodológica: el método directo, al medir el hecho, cuantifica el problema en sí, mientras que el método indirecto, cuantifica la satisfacción potencial, y por lo tanto, en el fondo, mide pobreza potencial. Finalmente, el tercer argumento a favor del método directo se refiere a la herramienta empírica: mientras que éste no tiene que adoptar supuestos acerca del ingreso, el método indirecto no puede evitar el riesgo de sub o sobreestimar el nivel de la pobreza.

Sin embargo, ese juicio merece una discusión un poco más elaborada, pues en el fondo las implicaciones de política que se derivan de medir la pobreza estarán muy ligadas a la metodología de medición, ya sea indirectamente por el ingreso o directamente por indicadores del consumo. Boltvinik argumenta que al medir la insuficiencia de ingreso, la respuesta de política también se inscribe en la línea del ingreso; es decir, tiende a desembocar en políticas públicas que tienen como objetivo generar empleos o elevar el ingreso salarial. En contraste, al medir la pobreza a partir del método directo se tiende a dar respuestas diferentes: las poblaciones objetivo no requieren de ingreso, sino de "créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares".³²

Como ya se argumentó, el método directo sobreestima la pobreza al soslayar dichas preferencias, pues desecha la posibilidad de que alguien elija un nivel de satisfactores menor al de las necesidades básicas. Está al alcance del método del ingreso jugar el papel de complemento de esta carencia, en la medida en que no incluye como pobre a un asceta millonario. Por lo tanto, si bien es preferible medir la pobreza a partir del método directo, el método del ingreso será un complemento importante tanto para aproximar a la pobreza cuando haga falta información directa, como para complementar las carencias del método directo.

Si se consideran los problemas inherentes al método indirecto, acaso la mejor manera de medir la pobreza es mediante el método directo o de necesidades básicas insatisfechas, siempre y cuando se cumpla con una condición adicional: que no se deje de utilizar alguna medida indirecta para eliminar "el caso del asceta", expuesto por Sen. A continuación se presenta una aproximación a la medición directa de la pobreza en México a partir del concepto de capacidades básicas: alimentación, educación salud y vivienda.

³² Boltvinik, Julio, "La medición de la pobreza en América Latina", EN Comercio Exterior, Bancomext, Vol. 41, núm.5, mayo 1991

Método de capacidades básicas:

a) La alimentación.

El problema de la desnutrición en México –entendido éste como la falta de una de las capacidades básicas- queda muy bien ilustrado en el resumen del estudio “Combate a la pobreza-vertiente alimentaria” que realizó el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad³³. Según éste, 20% de los mexicanos muestran algún grado de desnutrición. Sin embargo, lo que resulta alarmante es que la desnutrición afecta a la parte más frágil de la sociedad: 20% de los niños en México nacen desnutridos; 2.6 millones de niños menores de 5 años –es decir, 30% de la población de esta edad- carece de la dieta mínima para estar nutrido; y 51% de los niños en las zonas rurales del país padecen desnutrición.

En términos familiares, el estudio señala que cuando la desnutrición se presenta, las familias con tres miembros tienen un déficit alimentario de 4% en promedio; las que tienen entre cuatro y seis miembros presentan un déficit de 16%, y cuando la familia está integrada por siete o más personas, la alimentación alcanza un déficit de 30% en nutrientes.

Tal y como el método indirecto nos haría pensar, esta cara de la pobreza se manifiesta con mucho más fuerza en las regiones del país en donde el ingreso por habitante es más pequeño y/o donde la distribución del ingreso y la riquezas está más concentrada. Los estados que tienen un alto porcentaje de niños desnutridos son Oaxaca, Chiapas, Chihuahua y Durango. Los índices de desnutrición alcanzan los niveles más altos en Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Esto es, los estados con la situación socioeconómica más desfavorable son los que están en la peor situación en cuanto a la alimentación. No es de sorprender que la población indígena –la más marginada de los procesos económicos y sociales en la sociedad mexicana- es la que tiene los índices más altos de desnutrición: 80% padece este mal en algún grado (Pérez; 1992)

Todo esto confirma la ausencia de una alimentación mínimamente adecuada. Ahora bien cualquier solución a este problema debe contemplar como prerequisite esencial resolver también la carencia de servicios básicos como drenaje y agua potable. El problema de la desnutrición generalmente se resuelve con más facilidad cuando esas otras carencias han quedado satisfechas, dado que así se eliminan las enfermedades más comúnmente asociadas a la desnutrición. Resueltos los problemas de infraestructura, es necesario crear las condiciones para que los alimentos estén disponibles, sean accesibles y la población tenga la capacidad económica para adquirirlos.

³³ Matilde Pérez U.: “Padece desnutrición 60% de los mexicanos”, artículo en dos partes aparecido en la Jornada los días 5 y 6 de septiembre de 1992; y “Requiere de ayuda alimentaria 70% de los mexicanos”, editorial de Excelsior aparecido el día 4 de septiembre de 1992.

Para el año 2000, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares publicada por el INEGI, 53.7 millones de personas y 45.9% de los hogares se encuentran en el nivel de pobreza de patrimonio, es decir, no alcanzan a cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado vivienda, salud, transporte público, educación y otros bienes. El porcentaje de hogares con pobreza alimentaria para el año 2000 es de 18.6%, el porcentaje de personas con pobreza alimentaria para el mismo año es de 24.2% (SEDESOL; 2002)

b) La salud.

De acuerdo³⁴ con la Encuesta Nacional de Salud (ENS)³⁴, el primer síntoma de la falta de la capacidad básica salud se puede derivar de las cifras que reflejan los factores de riesgo que enfrenta la población. Por ejemplo, los riesgos derivados de no tener una vivienda "digna" son considerables. Según la ENS sólo el 67.2% de las viviendas en el país en 1987 estaban hechas de tabique, tabicón, block, piedra y materiales similares; el resto eran de cartón, carrizo, bambú, palma, embarro, madera, lámina o adobe. Otro de los riesgos más importantes se refiere a que 18.8% de las viviendas no tenían disponibilidad del agua entubada (ni siquiera en el terreno); 26.6% no tenían drenaje. Para el año 2000 el porcentaje de viviendas sin drenaje fue de 21.9% y del 11.2% las viviendas sin agua entubada. (INEGI; 2000)

Ahora bien, muchos de los riesgos de la salud provienen inclusive desde antes de nacer. En la ENS se consigna que 19% de los partos en el país en 1987 se realizan en casa, y que 14.1% de ellos se llevaron a cabo sin ningún tipo de atención profesional. La consecuencia más inmediata de esto –y la señal más clara de que los riesgos de salud al nacer son altos- es que la mortalidad por cada 1,000 nacimientos era de 77.8 para los hombres y de 50.8 para las mujeres (63.9 en total) en 1987. Éste no es el único síntoma de un problema grave: del total de la población menor a un año, en 1987 el 14.1% padecía algún tipo de patología perinatal. Dentro de este grupo destacaban los casos de hipoxia (20.2%), prematuridad (19.5%), bajo peso al nacer (16.8%) y las infecciones (13.2%). Aún más: de los niños que sobrevivían al nacimiento, la tasa de mortalidad por cada 1,000 antes de cumplir los cuatro años era de 79.1 para los hombres y de 64 para las mujeres (71.9 en total). Esto tiene mucho que ver también con que 18.9% de los niños en 1987 no tenían ningún periodo de lactancia, ya que la falta de la leche materna está seriamente correlacionada con algunas deficiencias del sistema inmunológico.

Para tener una idea más clara del problema, es importante señalar que estos riesgos se combinan con otras circunstancias que tienen mucho más que ver con la falta de cobertura del Sistema Nacional de Salud y con las escasas oportunidades de acceder a la medicina preventiva. Según la ENS, en 1987 50.5% de la población del país era de la llamada "abierta", es decir, la mitad de la

³⁴ Secretaría de Salud: Encuesta Nacional de Salud. México, Dirección General de Epidemiología, 1988.

población no estaba cubierta por ninguna institución de seguridad social (IMSS, ISSSTE, IMSS-COPLAMAR, etc.). Para el año 2000 la población no derechohabiente fue del 42%. La institución con mayor cobertura –el IMSS– tan sólo abarca al 29.4% de la población. Un síntoma más claro de la falta de cobertura es que, por ejemplo, en 1987, de los casos de parto en los que se demandó atención formal, 17.2% declararon como razón fundamental la lejanía de los lugares de atención y 5.4% no pidieron asistencia simplemente por la falta total del servicio. Lo que es todavía más patético es el caso de las personas que sufrieron algún accidente o enfermedad que las alejara de sus actividades rutinarias y que demandaron atención profesional; 7.8% tardaron más de tres horas en trasladarse de su vivienda al establecimiento de salud.³⁵

En lo que a medicina preventiva se refiere, en 1987, de los casos en donde hubo limitación de actividades por razones de salud, 42.8% fueron por una enfermedad adquirida y sólo 12.3% por accidente. Visto desde otro punto de vista, en 1987, el 9% de los niños menores de cinco años no tenían la vacuna antipoliomelítica; 19.7% no tenían vacuna DTP; 29% no tenían la antisarampionosa y 30.4% no tenían la vacuna BCG. Una tercera manera de apreciar los problemas asociados a la falta de medicina preventiva es a través de las causas de morbilidad y mortalidad más importantes para la población mexicana. Según la Dirección de Sistemas de Cómputo de la Secretaría de Salud, en 1987 la causa de mortalidad más importante en México eran las enfermedades del aparato circulatorio (18.5%); luego seguían los traumatismos y envenenamientos (15.2%); en tercer lugar estaban las enfermedades infecciosas y parasitarias (19.9%), y la cuarta causa de muerte más importante eran las enfermedades de las glándulas endocrinas, la nutrición, el metabolismo y la inmunidad (9.7%). Lo que esto refleja en términos de la transición epidemiológica y de salud preventiva es que, si bien parte de la población tiene como enemigo principal a las “enfermedades del primer mundo”, todavía hay mexicanos que no cuentan con los medios necesarios para defenderse de las “enfermedades del tercero”³⁶. El relativamente alto porcentaje de muertes por enfermedades infecciosas, parasitarias, de las glándulas, del metabolismo y relacionadas con la mala nutrición no es otra cosa que una señal de que en México hay muchas enfermedades que se pueden prevenir y que no solamente no se previenen, sino que en muchos casos llegan a causar la muerte.

Una vez establecido que no todos los mexicanos enfrentan buenas condiciones para la salud, es muy importante identificar específicamente a los individuos que no cuentan con esta capacidad básica y que, por lo tanto, viven en la pobreza. En estos términos –y dada la falta de información que relacione el ingreso personal o familiar con el tipo de enfermedades que se padece–, una manera de identificarlos es cruzar información de ingreso (o producto) *per cápita* con información de morbilidad por estado. *A priori* se podría esperar que entre más bajo es el ingreso

³⁵ cabe destacar que 0.3% de los casos –159 casos de 41,272 en la muestra o, potencialmente, 52,900 casos en todo el país– tardaron en llegar a recibir atención médica uno o más días

³⁶ Carolina Martínez S. et. al.: “Un acercamiento a la problemática de salud en México a fines de los ochenta”, en Estudios Sociológicos. El Colegio de México, vol.9, no.26, mayo-agosto 1991, p.262.

per cápita, más atrasada es la etapa de transición epidemiológica en la que se encuentra el estado en cuestión.

c) La educación³⁷

Para saber quiénes son los individuos que no poseen los conocimientos y las habilidades de la educación básica, parecería suficiente revisar el porcentaje de la población que cuenta con educación primaria y observar el porcentaje de la demanda que el Sistema Educativo Mexicano (SEM) satisface actualmente. Sin embargo, los datos sobre cobertura serían sólo una primera ventana para analizar la educación como capacidad básica, pues tan sólo reflejaría la sombra del problema. Cuando la mirada se dirige hacia otras ventanas, se empieza a captar el verdadero rostro de éste. Las estadísticas educativas reportan que la mitad de los niños que estudian algún grado de la primaria, desertan. No es por ello extraño que cada diez niños que ingresan a primero de primaria, tan sólo seis de ellos terminan el sexto grado. (SEP; 1988: 33-34)

Pero el problema es aún mayor. De acuerdo con exámenes estandarizados de la misma SEP y de organismos particulares³⁸, los niños que terminan tanto el ciclo preescolar como el de la primaria, lo hacen con resultados que no cumplen con los objetivos señalados: en otras palabras, cubren el grado, pero no cuentan ni con el conocimiento ni con las habilidades que el grado supone. Esta situación es reflejo de un grave fenómeno de credencialismo; es decir, en el SEM se ha perpetuado una situación en la que los maestros parecen enseñar y los niños parecen aprender. Con los exámenes estandarizados, realizados por la misma SEP y los organismos independientes, se ha revelado una situación mucho peor que la del nivel de reprobación oficial del 10%. (SEP; 1988: 33-34)

En su conjunto, las cifras cuantitativas y los resultados cualitativos dan fe al menos de tres problemas relevantes. En primer lugar, las cifras reportan que aún persiste un número muy elevado de adultos que no poseen la capacidad básica educativa. En segundo lugar, el SEM no ha sido capaz de lograr la primaria, como los datos del Censo de 1980 hacían creerlo. En tercer lugar, aún si se toman los datos más optimistas de Nexos, de los alumnos que logran terminar la primaria tan sólo dos logran aprobar satisfactoriamente. Esto significa que ocho de cada diez egresados no cuentan cabalmente con las capacidades básicas que el ciclo de la educación primaria supone. En otras palabras, el acceso a la educación básica no garantiza la eventual posesión de la capacidad básica educativa, que garantice al individuo una salida real del problema de la pobreza.

³⁷ El argumento general y la mayoría de la información en esta sección se puede ampliar consultando el libro del Centro de Investigación para el Desarrollo: Educación para una economía competitiva. México, Diana, 1991.

³⁸ Dirección de Evaluación del Proceso Educativo: Evaluación de la educación preescolar, primaria y secundaria 1984-85. Informe de Resultados. México, SEP, 1988; Dirección de Evaluación del Proceso Educativo: Evaluación del aprendizaje en educación preescolar, primaria y secundaria en el periodo 1985-1988. México, SEP, 1988; y Gilberto Guevara Niebla: "México ¿Un país de reprobados?", en Nexos, no. 162, junio 1991. Pp. 33-34.

Si bien es cierto que hay individuos que no cuentan con la capacidad básica educativa simplemente porque no han asistido al aula, también hay quienes habiendo asistido a la escuela no cuentan con las habilidades y los conocimientos que supone el grado. En diferentes estudios educativos sobre el aprovechamiento académico se ha concluido que uno de los factores que explica –y a la vez determina– el aprovechamiento escolar del niño es el factor socioeconómico de la familia. Este incluye el nivel de nutrición del niño, los medios materiales con los que cuenta para desarrollar la labor académica y el grado de escolaridad de los padres. Cabe al menos señalar que los niños que la sección anterior reportó desnutridos, tienen una alta probabilidad, en principio, de pertenecer al 83.7% que a pesar de haber terminado la primaria, no ha cubierto los objetivos del grado. Si a esto le sumamos los problemas derivados de la mala preparación académica de los maestros, la probabilidad de tener la credencial que acredita haber cursado la primaria sin haber cubierto los objetivos es todavía más alta³⁹.

Respecto a los padres de familia, las investigaciones educativas reportan dos resultados. Uno se deriva de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1977-1978, la cual muestra que el 95% de las cabezas de las familias más pobres, o no tenían ningún grado escolar, o no habían concluido la educación elemental⁴⁰. Así también, en una encuesta de Nexos, se reportó que los hijos de padres analfabetos logran cursar, en promedio, hasta tercero de primaria; los hijos de padres con estudios de primaria alcanzan a estudiar 7.49 grados; y los de padres con estudios de secundaria estudian 10.41 grados⁴¹. Por lo tanto, se puede afirmar que los niños de menor aprovechamiento pertenecen a los hogares en que los padres cuentan con un acervo mínimo de capital humano y que por ello –y por otras razones propias de la estructura económica y del modelo de desarrollo– generan ingresos muy bajos. Para el año 2000, la escolaridad promedio es tan sólo de 7.5%. (INEGI; 2000)

Si en el plano individual se verifica un círculo vicioso entre educación y nivel de ingreso de la familia, en ámbitos más agregados también se observa este fenómeno. En el caso mexicano se presenta una clara y fuerte correlación entre el nivel de desarrollo relativo de un estado de la República o una región y los resultados educativos, ambos cuantitativos y cualitativos.

De esta manera, podemos llegar a una conclusión importante: si bien los factores que determinan el aprovechamiento escolar son de distinta índole, el nivel socioeconómico de la familia y de la región donde habita el niño presentan, en los hechos, un alto poder explicativo del bajo rendimiento académico. De hecho, los estados con menor nivel de desarrollo relativo y las áreas rurales reportan los resultados más bajos del Sistema Educativo Mexicano. En suma, se trata de un círculo vicioso que va de la carencia de capital humano a la pobreza de ingreso, y de ésta a la formación deficiente del capital humano. Dicho de otra manera –y sin

³⁹ Centro de Investigación para el Desarrollo: Educación para una economía competitiva, op. cit., pp. 74-80.

⁴⁰ INEGI: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1977-78.

⁴¹ Gilberto Guevara Niebla, op. cit.

olvidar que los factores más significativos se relacionan a la organización de las escuelas-, los resultados analizados comprueban que una parte muy importante de la población está en condiciones de pobreza, medida ésta a través de una de las capacidades básicas: la educación.

d) La vivienda.

Por último, para completar esta aproximación a la medición directa de la pobreza, es importante determinar si la gente cuenta con una vivienda "digna" donde formar un hogar. Aunque la posesión de una vivienda no se trata de una característica inherente al individuo, es posible afirmar sin ningún riesgo –como con el resto de las capacidades básicas- que la falta de una vivienda "digna" es claramente una manifestación de la pobreza pues, como ya se mencionó anteriormente, existe una fuerte correlación entre la calidad del espacio físico en donde se realizan las actividades diarias y las tres capacidades básicas.

Prácticamente todos los habitantes del país tienen algo en donde habitar. Sin embargo, una gran proporción lo hace en lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento que no satisfacen los requerimientos mínimos para una existencia humana sana y digna. Se puede afirmar, por tanto, que un número importante de mexicanos no cuentan con una vivienda adecuada. Ciertamente, la vivienda es una capacidad básica que difiere en su naturaleza de las otras tres: en el diagnóstico de la nutrición, la salud y la educación se hizo referencia a cualidades que el individuo posee o no posee. En este caso, es la vivienda la que debe cumplir con una serie de características para que se constituya en una capacidad básica para sus ocupantes. Por lo mismo, una vivienda digna puede convertirse en el cimiento indispensable para el desarrollo integral de las capacidades básicas.

Para 1990 se contabilizaron un poco más de 16 millones de viviendas para 81 millones de mexicanos⁴². Resultó que, de ese total, sólo 43% disponía del espacio por ocupante establecido por la definición operacional de COPLAMAR. El 57% restante de las viviendas registró sobrecupo –es decir, albergaron a más de dos personas por dormitorio- y en ellas habitaban más de 53 millones (66%) de los mexicanos. Otro ángulo para visualizar el mismo problema: para que ese 57% de viviendas alcanzaran cuando menos el mínimo establecido, habría sido necesario dotar a más de 24 millones de mexicanos de nuevas viviendas o cuartos adicionales.

En 1990, más del 34% del total de viviendas del país no contaban con drenaje; el 12% carecía de electricidad; y casi el 18% de los mexicanos vivían sin agua entubada, ni dentro ni fuera de la vivienda. Es dramático verificar que existen todavía más de un millón de viviendas (cerca del 8%) que no disponen de ninguno

⁴² Todos los datos a que se hace referencia en este apartado provienen de INEGI: Estados Unidos Mexicanos. Resumen General. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, *op. cit.*, y de INEGI: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1989. Características de vivienda por niveles de ingreso de su(s) hogar(es). México, INEGI, 1992.

de estos servicios básicos. Para el año 2000, el 21.9% de viviendas carecían de drenaje, el 11.2% carecían de agua entubada, el 5% carecían de electricidad y el 13.2% las viviendas contaban con piso de tierra (INEGI; 2000). A la carencia de servicios hay que agregar la calidad del material con las que las viviendas han sido edificadas, pues de éste dependen, en buena medida, tanto el grado de protección que la vivienda ofrece a sus ocupantes, como sus años de vida útil. Es conocido que las familias pobres –predominantemente del medio rural– se hacen de una vivienda a través de la autoconstrucción y que utilizan materiales disponibles en su medio, atendiendo principalmente a la capacidad financiera de la unidad familiar. Existen diversos criterios para evaluar la vivienda en función de los materiales predominantes en su construcción. A través de ello es posible estimar su grado de deterioro y la necesidad de su reconstrucción o reemplazo total; también, así se puede evaluar la calidad de la vivienda y calificarla de “aceptable” o “no aceptable”. Para el primer caso, el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad estimó que el 20% de las viviendas (de un total de 11.7 millones) requería de reconstrucción urgente por su estado de deterioro, y el 56% lo requería por deterioro parcial. En suma, del total de viviendas, el 76% presentaba deterioro, y en ellas se alojaba casi el 77% de la población del país⁴³.

Todavía no hay un estado de la República que haya satisfecho la necesidad de vivienda de todos sus habitantes. Evidentemente existen notables diferencias regionales que se manifiestan en una serie de variables socioeconómicas, como son el producto *per cápita*, el grado de industrialización, la escolaridad, el desarrollo urbano, la infraestructura y la dotación y calidad de las viviendas. En entidades como Baja California, Nuevo León, Chihuahua, Sonora y Distrito Federal—que constituye las regiones con mayor desarrollo relativo del país— se observa que persiste el hacinamiento en un porcentaje aún importante. De igual forma, la extensión de los servicios básicos —agua entubada, drenaje y electricidad— no ha alcanzado a todas las viviendas de esas entidades federativas. Por mucho, el Distrito Federal es la entidad que mejores condiciones presenta en cuanto a servicios básicos, pues el 93% de sus viviendas cuenta con agua entubada, drenaje y electricidad. No es casualidad que también sea el Distrito Federal (junto con Nuevo León y Baja California) la entidad que cuenta con los más altos niveles promedio de escolaridad pues, como se indicó, los factores socioeconómicos —entre ellos uno básico lo es la vivienda— determinan, en buena medida, el aprovechamiento escolar.

En suma, el diagnóstico de la vivienda, demuestra que efectivamente todos los mexicanos cuentan con un “techo” donde habitar, pero que un buen porcentaje está lejos de satisfacer las necesidades básicas de vivienda tal y como han sido definidas. Esto inevitablemente repercute sobre el nivel de vida de sus ocupantes, sobre todo si se mide en términos del desarrollo de las demás capacidades básicas.

⁴³ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad: El Combate a la pobreza: Lineamientos programáticos, *op. cit.*, p.51.

La imagen que resulta del análisis de la nutrición, de la salud, de la educación y de la vivienda –en el marco de las capacidades básicas- es un fiel reflejo de la profundidad del problema de la pobreza en México

Respecto a este método se pueden hacer dos cuestionamientos de importancia:

- 1) El problema de seleccionar cuántos y cuáles de los indicadores anteriormente señalados se deben de considerar, ya que ello hará variar obviamente el número de hogares catalogados como pobres. Esto es, este método es altamente sensible a los juicios subjetivos del investigador, llegándose a la situación real de poder ajustar los indicadores al nivel de pobreza deseado, sin que exista un consenso total, se puede señalar que quienes utilizan este método generalmente definen como hogares pobres aquellos que presenten por lo menos alguna necesidad básica insatisfecha, y en algunos casos determinan como pobres extremos los que presentan dos necesidades básicas insatisfechas. Es de hacer notar que el incluir algún indicador indirecto del ingreso hace que este no sea un método "puro" de necesidades básicas.
- 2) Solucionando "aceptablemente" el problema anterior, se tiene que los indicadores que se hayan determinado poseen diversa sensibilidad en cuanto al tamaño de la pobreza así definida. El incremento en el sistema de agua potable para la población se reflejará como una disminución en el número de hogares pobres, sin embargo el ingreso disponible de esos mismos hogares bien puede haber permanecido igual o, aún más, pudo haber disminuido, con lo que la pregunta es ¿realmente hay menos hogares pobres?

4.2.2. Ventajas y limitaciones de la Metodología Directa

Ventajas

Permite la focalización de la pobreza y la elaboración de mapas de pobreza a nivel municipal cuando se utiliza como fuente de información los Censos Nacionales.

Limitaciones

a) todos los indicadores utilizados tienen el mismo peso; b) considera igualmente pobre a un hogar que indistintamente tiene uno, dos o tres necesidades básicas insatisfechas; c) considera igualmente pobre a un hogar en donde hay uno o más niños que no asisten a la escuela y d) por facilidades de medición se privilegia a los indicadores de vivienda.

Asimismo, la utilización de indicadores de servicios para el área rural presenta problemas conceptuales. En la medida de que el área rural es en mayor proporción un ámbito casi natural, los mismos indicadores del área urbana, estaría sobrestimado la pobreza de este ámbito.

4.3. Metodología Integral de la Pobreza

El método integral de la pobreza surge de la discusión de los otros métodos, varios estudios surgen en América Latina en que las variables o componentes de cada uno de los dos métodos se inter cruzan.

Luis Beccaria (1992) y Alberto Minujin (1992) inter cruzan ingreso y necesidades sin construir el método de medición integral de la pobreza. Se propusieron comparar los resultados de los dos métodos en un caso de Argentina. De su incursión en el tema se deriva que no sólo eran diferentes las incidencias en la pobreza, según cada método, sino que la intersección de ambos era muy pequeña. También se hizo evidente que los dos métodos hacen referencia a fenómenos distintos. Con el criterio del método Directo se destaca a los pobres estructurales, que poseen una vivienda deficitaria o bajo nivel educativo, mientras que con el criterio del método Indirecto, se caracteriza a los hogares como pobres de acuerdo al ingreso total percibido.

Rubén Katzman (1989) combinó también las dos metodologías en un trabajo que realizó en Montevideo, en el que procuraba precisar el significado del concepto de pobreza y diferenciar sus manifestaciones. Considera como señal de pobreza el ingreso insuficiente y no tener una necesidad insatisfecha. Su preocupación es distinguir distintos tipos de pobres tanto por ingreso, como por no tener una necesidad insatisfecha, así como detectar y medir a los hogares que no están por debajo de la línea de pobreza y que tampoco padecen necesidades básicas insatisfechas.

Este método pretende contrarrestar las visiones parciales de la pobreza del Método del Ingreso y del Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas. El primero mide la pobreza en función del ingreso, mientras que el segundo con base a las carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas. El Método Integral de la Pobreza pretende, integrar las dos visiones: considera que la pobreza se debe a ingresos insuficientes, como a necesidades básicas insatisfechas. El Método Integral de la Pobreza surge de la discusión de los otros métodos, destaca sus límites y hace más fructífero y amplio el debate en torno a la medición de la pobreza.

El Método Integral de Pobreza, no solo cruza las variables de los dos métodos utilizados, sino que llega a una síntesis de éstos, se sustenta en varios supuestos: a) es posible que se tenga la necesidad de utilizar más de un criterio para definir la pobreza y describirla en vista de la falta de uniformidad de los estándares aceptados; b) que el Método del Ingreso y el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas no son métodos alternativos para medir la pobreza sino métodos complementarios. El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas identifica a aquellos, cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades, el Método del Ingreso trata de detectar a aquellos que no tienen capacidad para satisfacer sus carencias; y c) es necesario vincular las políticas

económicas, el ingreso y las políticas sociales, vivienda, educación. Si combatir la pobreza es tarea conjunta de las políticas económicas y las políticas sociales, es necesario una medida que integre las dos dimensiones, que no las conserve escindidas (Sen; 1992: 314).

El Método Integral de la Pobreza, en tanto, combina los dos métodos que se desarrollaron de manera previa; el Método del Ingreso y el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas incluye los componentes de los dos métodos. Considera que la pobreza depende:

- Del ingreso corriente que permite pagar bienes y servicios y que es el sustento del consumo privado;
- Del acceso a servicios gubernamentales (agua, drenaje, o similares, atención médica, educación), y presupone un ingreso adicional para recurrir a estos servicios;
- De la propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico. Esto hace referencia al patrimonio que se requiere para el mantenimiento y reparación de los distintos bienes;
- Del tiempo disponible para la educación, el descanso y el trabajo del hogar o en este último caso, ingreso adicional para pagar por los servicios;
- Del desahorro .

En síntesis, el Método Integral de Pobreza presupone que la pobreza se puede medir por recursos deficientes, mercancías escasas, por un déficit en las capacidades que impide adquirir bienes y servicios (Desai; 1992: 73).

El Método Integral de Pobreza se refiere a distintos tipos de pobres, agrupándolos en tres grupos:

- a) Pobres crónicos, son los grupos más vulnerables, tienen ingresos insuficientes y padecen al menos una necesidad básica insatisfecha;
- b) Pobres inerciales, aquellos que no estando debajo de la línea de pobreza por bajos ingresos tienen al menos una necesidad básica insatisfecha;
- c) Pobres recientes, aquellos que tienen ingresos insuficientes aunque no muestran ninguna necesidad básica insatisfecha (Beccaria y Fresneda; 1992: 232).

Frente al Método Integral original, surge un Método refinado de Medición Integral de la Pobreza que construye índices para cada una de las necesidades y que plantea compensaciones frente a las carencias parciales. Con este método refinado de medición de la pobreza disminuye el número de pobres, se evalúa el peso de las carencias y se pondera la insatisfacción en una necesidad, frente a la insatisfacción en muchas necesidades.

Este Método refinado de Medición Integral de la Pobreza revisa los componentes del Método de la Línea de Pobreza y el Método de Necesidades Básicas

Insatisfechas, suprime duplicidades que pueden resultar de la integración de los dos métodos. Por ejemplo, una duplicidad evidente es el indicador indirecto de ingresos usado en el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (que se construye como un indicador compuesto del nivel educativo del jefe del hogar y la tasa de dependencia económica del mismo) duplica el indicador de ingresos del Método de la Línea de Pobreza. Asimismo, construirá índices para la satisfacción de cada necesidad y establecerá compensaciones para cada necesidad (Boltvinik; s/f).

4.3.1. Ventajas y limitaciones del Método Integrado

Ventajas:

- a) Proporciona una imagen más extrema y absoluta de la pobreza y de las distintas carencias;
- b) Permite incrementar la conciencia de la importancia de combatir la pobreza;
- c) Al ser este método más radical, permite despertar mayor interés en la problemática de la pobreza y de esta manera plantear la importancia de definir políticas económicas y sociales.

Limitaciones

- a) Se considera un Método demasiado complejo y poco práctico para evaluar y ponderar la pobreza. Desai explica tal problema cuando señala:

A diferencia de las medidas de pobreza en los hogares, cuya definición se hace usualmente en términos de ingresos, las medidas agrupadas propuestas (como el Método de Medición Integral de la Pobreza) aunque elegantes, no poseen la simplicidad que permita difundirlas en la opinión pública... (Desai; 1992: 73-74)

- b) La pobreza se exagera y se incrementa de tal manera que no genera confianza su aplicación. Sobre todo cuando se aplica el Método Integral de Pobreza original, ya que en éste se consideran pobres tanto a los que tienen una necesidad básica insatisfecha que a los que poseen insatisfacción en muchas necesidades. Boltvinik esclarece este problema cuando señala:

No es evidente que un hogar debe ser considerado pobre si tiene alguna necesidad insatisfecha o se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Una manera de hacer evidente las razones de esta duda es llevando la situación de no pobreza en una de las dimensiones al extremo. Si el hogar es no sólo pobre por ingresos, sino millonario parecería que la presencia de una necesidad básica insatisfecha, digamos la no asistencia escolar de uno de los niños no calificaría al hogar como pobre. Igualmente la pobreza por ingresos no necesariamente nos hace concluir que el hogar es pobre, puesto que los hogares ricos pueden vivir durante años, comiéndose sus ahorros con ingresos igual a cero (Boltvinik; s/f).

- c) Utilidad escasa. La ubicación de la pobreza por zonas y países parece igual que cuando se emplean enfoques parciales. Tal método no sirve, además, para identificar grupos objetivos que requieren de tratamiento preferencial y focalizado en las políticas y programas socioeconómicos (Beccaria y Fresneda; 1992: 232).

Para concluir el capítulo presente en el cuadro 9 en forma sintética los tres métodos de medición presentados en función de su enfoque, incluyendo el objetivo central del método; los parámetros y variables utilizadas para identificar a los pobres; la unidad de observación, que puede tratarse de unidades geográficas, viviendas, hogares, personas o estratos; autores cuyos trabajos ejemplifican el procedimiento y los resultados a los que se llega en el tratamiento de cada método. De la misma manera presento el método propuesto expuesto en el capítulo 5 de este trabajo.

Cuadro No. 9
Diversos métodos empleados para la medición de la pobreza en México

Método	Objetivo	Parámetro	Variables	Unidad de Observación	Autores	Resultados
Método Indirecto	Clasificar como pobres a todos los hogares cuyo ingreso es menor que la línea de pobreza y cuantificar la pobreza por individuo suponiendo que todas las personas que pertenecen a un hogar pobre son pobres.	Ingreso o gasto en consumo	Al utilizar la Canasta Normativa Alimentaria se considera las necesidades nutricionales de la población. Al utilizar la Canasta Normativa de Satisfactores se considera las necesidades básicas y sus componentes	Hogares	CEPAL Townsend Orshansky Beccaria Altamir Bolvinik Hernández Laos Levy Lustig	En la aplicación de este método tanto por organismos como por científicos se llega a resultados diferentes debido a la manera en la que se define la línea de pobreza, esto es, algunos utilizan una Canasta Normativa Alimentaria que se basa solamente en el costo de una canasta alimentaria y en las proporciones que los hogares gastan en alimentos y, por tanto, cuantifican la pobreza alimentaria. Otros, definen la línea de pobreza con base en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, que contiene explícitamente rubros para todas las necesidades que mide la pobreza en general.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 9 (continuación)
 Diversos métodos empleados para la medición de la pobreza en México

Continuación

Método	Objetivo	Parámetro	Variables	Unidad de Observación	Autores	Resultados
Método Directo	Medir la pobreza e identificar a los pobres, de manera directa por medio de la carencia en los satisfactores básicos	Necesidades Básicas	Alimentación Educación (asistencia escolar de los niños, nivel de educación del jefe del hogar) Salud Vivienda (hacinamiento, disponibilidad de agua caliente, instalaciones sanitarias) Servicios públicos (agua, drenaje) Vestido Calzado	Hogares	COPLAMAR PNUD Boltvinik Townsend	En los estudios realizados aplicando este método, los resultados varían ya que no hay normas ni indicadores fijos para definir la pobreza, se aumenta o disminuyen las variables e indicadores según el criterio del analista, es decir, la magnitud de la pobreza va a variar en función de las necesidades.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 9 (continuación)
 Diversos métodos empleados para la medición de la pobreza en México
 Continuación

Método	Objetivo	Parámetro	Variables	Unidad de Observación	Autores	Resultados
Método Integral	Integrar las dos visiones anteriores, considerando que la pobreza se debe tanto a ingresos insuficientes como a necesidades básicas insatisfechas	Ingreso y Necesidades Básicas Insatisfechas	Ingreso y Necesidades Básicas Insatisfechas (alimentación, salud y vivienda)	Hogares	Beccaria Desai Minujin Boltvinik Katzman	De los estudios realizados se concluye que no solo eran diferentes las incidencias en la pobreza, según cada método, sino que la intersección de ambos conjuntos, la población pobre por ingreso y a la vez por necesidades básicas insatisfechas era muy pequeña. Por otro lado se asevera, que es posible que haya que usar más de un criterio para definir la pobreza y describirla en vista de la falta de uniformidad de los estándares aceptados.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 9 (continuación)
 Diversos métodos empleados para la medición de la pobreza en México
 Continuuación

Método	Objetivo	Parámetro	Variables	Unidad de Observación	Resultados
Método Propuesto	Estimar mediante un modelo de medición, que incorpore variables geográficas, la pobreza en México.	Ingreso Real Acceso a mínimos de bienestar Acceso a recursos públicos Diversidad geográfica en términos físicos	Índice Nacional de Precios al Consumidor Ingreso Nominal Población Económicamente Activa Población con acceso a la educación Población con acceso a la salud Condiciones de la vivienda Disponibilidad de agua potable Acceso a infraestructura (carreteras, puentes, servicio de transporte público) Características del medio geográfico (suelo, clima, vegetación)	Área geográfica	En este trabajo sólo se realiza el planteamiento metodológico. En la tesis de doctorado se tratará de demostrar que el fenómeno de la pobreza es el resultado simultáneo de factores estructurales del propio sistema de producción, como de factores espaciales condicionantes que se correlacionan para determinar diferentes niveles de pobreza en las diversas áreas geográficas del país.

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE METODOLOGÍA

En este capítulo se plantea un esquema analítico para medir la pobreza y estratificar los grupos vulnerables de la población que se encuentran en cada una de las regiones del país; este estudio gira en torno a la realización de un método cuantificable de pobreza, realizando el análisis en dos dimensiones, por un lado, considerando las variables que intervienen en su comportamiento, que tienen que ver con la estructura y los mecanismos sociales y económicos, y por el otro las variables condicionantes del territorio, que nos permiten delinear su distribución espacial. Además, es importante presentar estas dos dimensiones como campos de interrelación partiendo de un análisis diacrónico. Teniendo como objetivo el estimar mediante un modelo de medición, que incorpore variables geográficas, la pobreza en México, con la intención de demostrar que el fenómeno de la pobreza es el resultado simultáneo de factores estructurales del propio sistema de producción, como de factores espaciales condicionantes que se correlacionan para determinar diferentes niveles de pobreza.

Del examen realizado hasta ahora, se evidencia la procedencia de elementos económicos, políticos y filosóficos en la concepción y medición de la pobreza, así como en la formulación e instrumentación de las políticas orientadas a combatirla. Se ha ignorado el valor de aportaciones geográficas, las cuales permiten tener una visión más rica. Si bien la pobreza es un hecho social determinado por la estructura económica y los distintos modelos de desarrollo utilizados, también es un hecho geográfico en cuanto a su proyección espacial y factores causantes.

En México existe un modelo de desarrollo dominante en todo el territorio, la pobreza no se expresa espacialmente en la misma intensidad, lo que sugiere una complementación entre factores socioeconómicos y geográficos. La utilización de variables espaciales en la medición de la pobreza, permitirá el considerar conceptos geográficos pertinentes como el de segregación socioespacial y el de diversidad geográfica en términos físicos y culturales, vistos en una dimensión espacio-temporal, los cuales enriquecen la interpretación de la pobreza como hecho socioeconómico.

La metodología propuesta se desarrolla en tres etapas de análisis que a continuación se describe:

En la primera etapa, se utiliza el análisis univariado el cual permitirá evaluar el comportamiento de la variable (ingreso real), empleando técnicas de análisis como las medidas de tendencia central (media, mediana y moda), las cuales proporcionarán una idea de los valores de la variable alrededor de los cuales tienden a aglomerarse las observaciones; las medidas de posición (cuantiles), que permitirá indicar el valor de la variable para algún porcentaje de la población; las medidas de dispersión absolutas y relativas (rango, promedio de dispersión, desviación típica, varianza, y coeficiente de variación), con las cuales

analizaremos el grado de dispersión o variabilidad de los datos respecto a alguna medida de tendencia central; y las medidas de concentración (curva de Lorenz e Índice de Gini), con las cuales mediremos la magnitud de concentración.

Con la información obtenida en esta etapa, se especificará una línea de pobreza (z) que separa la población entre pobres y no pobres. Una vez fijada la línea de pobreza (z), donde la determinación de (z) representará el umbral por debajo del cual se ubican todas las personas con ingresos menores al valor de (z) y que deberán considerarse como pobres ($x_i < z$) de modo que el conjunto de pobres es $Z(x) = \{i; i=1, \dots, n: x_i < z\}$ y nos centraremos en medidas de pobreza $P(x,z)$ que son sensibles a la distribución del ingreso entre los pobres⁴⁴.

El siguiente paso, la utilización de un índice que mida la intensidad de la pobreza (agregación). Se realizará la construcción de mapas, los cuales nos permitirá reflejar la situación de la población respecto al ingreso al mayor nivel de desagregación geográfica en México⁴⁵.

En la segunda etapa, se utiliza el análisis bivariado el cual relaciona dos indicadores en función de otra determinada, las técnicas empleadas serán por un lado las analizadas en la primera etapa (análisis univariado); por otro lado por medio de dos métodos alternativos indicadores de la estadística inferencial como es el caso de la distribución Ji cuadrada y las tablas de contingencia, los cuales permitirán indicar si existe o no independencia entre las variables; la regresión lineal simple y el coeficiente de correlación lineal con los cuales mediremos el grado de independencia entre las variables.

En la tercer etapa, se utiliza el análisis multidimensional que aborda todos los indicadores disponibles para el fenómeno determinado (pobreza), explicando las relaciones entre una gran cantidad de indicadores y se exploran relaciones no conocidas entre éstos. Asumiendo tanto la técnica del análisis factorial (método de correlación ordinal, máxima verosimilitud, método de mínimos cuadrados, método factorial ponderado y coeficiente de asociación), como la del análisis de componentes principales, permitiendo medir la relación de más de dos variables, donde consideramos una variable dependiente y el resto independientes. De igual manera, nos permite agrupar las variables y mostrar el grado de interdependencia existente entre ellas, reduciéndolas a un conjunto de factores y componentes principales.

Este análisis nos permite seleccionar las características relevantes en las que estamos interesados, como la identificación de los pesos específicos o la ponderación que podemos aplicar para cada uno de ellos, facilitando con ello la elaboración de índices compuestos; y por otro lado se utilizarán técnicas de la

⁴⁴ Una medida de pobreza descomponible divide la pobreza total en una suma ponderada de niveles de pobreza correspondientes a distintos subgrupos. Las medidas de pobreza sensibles a la distribución del ingreso entre los pobres son aquellas medidas que no solo tienen en cuenta el número de pobres sobre el total de la población, sino también cómo se distribuye el ingreso entre los pobres.

⁴⁵ Siendo en este caso el nivel estatal

econometría espacial como la matriz de contigüedad, medidas de asociación espacial y error de especificación, dependencia o autocorrelación espacial y la heterogeneidad espacial (estructura espacial), permitiendo mostrar como al ignorar los efectos espaciales en la estimación de modelos puede conducir a obtener estimadores ineficientes o incluso sesgados. Al mismo tiempo, al incluir la dimensión espacial en el análisis se puede obtener nueva información que puede enriquecer el trabajo y dar nuevas luces sobre el fenómeno estudiado.

El objetivo general de esta metodología es:

Estimar mediante un modelo de medición que incorpore variables geográficas, la pobreza en México.

Los objetivos particulares son:

- 1) Seleccionar aquellos índices que proporcionan información relevante para la investigación.
- 2) Promediar la información que representan todos estos indicadores en algo más manejable y de interpretación más sencilla.
- 3) Determinar si existen grupos dentro de cada factor que presenten características comunes y agruparlas en función a dichas características, con dos objetivos:
 - Conocer la posición comparativa de cada grupo dentro del factor.
 - Saber sobre que variables hay que incidir para pasar de un grupo a otro.
- 4) Determinar las variables estratégicas del factor que nos permita la realización de una regionalización de la pobreza.

Diseño del procedimiento

5.1. Primer etapa (análisis univariado)

En esta primera etapa de análisis, se utilizará el análisis univariado, para medir el grado de desigualdad económica en su expresión espacial existente en el territorio mexicano, así como su evolución en el tiempo.

El procedimiento se iniciará con la utilización de un índice de desigualdad, siendo este una medida que resume la manera como se distribuye una variable entre un conjunto de personas. En el caso particular de la desigualdad económica, la medición se asocia al ingreso (o al gasto) de las familias. Así, si $y_1, y_2, y_3, y_4, \dots, y_n$ representan los ingresos de un grupo de n personas, el indicador de desigualdad se construye como función de las observaciones: $f(y_1, y_2, y_3, y_4, \dots, y_n)$.

Una primera clasificación de los indicadores de desigualdad será: **medidas positivas**, que son aquellas que no hacen referencia explícita a ningún concepto de bienestar social, y **medidas normativas**, que sí están basadas en una función de bienestar. Al primer grupo pertenecen los índices estadísticos que tradicionalmente se utilizan para analizar la dispersión de una distribución de frecuencias, en tanto que hay diversas medidas normativas que se han propuesto para el estudio de la concentración del ingreso⁴⁶.

Dependiendo del indicador seleccionado, se define la norma o parámetro con la cual se compara la distribución del ingreso observada. En el caso de los estadísticos que comúnmente se utilizan para estudiar la dispersión de una variable (varianza, desviación estándar y coeficiente de variación), el valor de referencia está representado por el promedio de la variable de análisis (\bar{y}).

Existe un conjunto de expresiones estadísticas tradicionalmente utilizadas para conocer la dispersión de una determinada variable en un conjunto de datos, las cuales se han incorporado en los trabajos que se abocan al estudio de la desigualdad económica.

Para el caso en que se analiza la distribución del ingreso, se considera que $y_1, y_2, y_3, y_4, \dots, y_n$ representan los ingresos de n personas o familias. Además que:

$$\mu = \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{n}$$

⁴⁶ Otra clasificación que resulta útil es la siguiente: estadísticos tradicionales, índice de Gini, medidas basadas en la entropía, y los índices basados en funciones de bienestar social.

Representa el valor medio del ingreso

$$n\mu = \sum_{i=1}^n y_i$$

Representa el ingreso total de la población

La manera de estudiar la dispersión de la variable ingreso y_i en una distribución es mediante la comparación de la suma del valor absoluto de todas las diferencias respecto al valor medio, con relación al valor total de la variable. De esta forma, se define lo que se conoce como la desviación media relativa:

$$DMR = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu - y_i|}{n\mu}$$

Para que se cumpla que el rango de variación de esta ecuación esté entre 0 y 1, la desviación media relativa se expresa como:

$$DMR = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu - y_i|}{2n\mu}$$

El principal problema de esta medida es que no es sensible a las transferencias de ingresos que se puedan efectuar entre personas que están del mismo lado con respecto al ingreso medio de la distribución. Para resolver este problema, es posible considerar la sumatoria de las desviaciones con respecto a la media y elevarlas al cuadrado, de tal suerte que las diferencias se acentúen en la medida en que una observación y_i se aleja del valor medio de ingreso de la distribución μ . Conforme a lo anterior, se define la varianza:

$$\sigma^2 = \frac{\sum_{i=1}^n (\mu - y_i)^2}{n}$$

La varianza cumple con el principio de transferencias de ingresos. En 1920, H. Dalton -continuando con el razonamiento introducido por Pigou (Pigou; 1952)- señaló que este principio es lo mínimo que debe cumplir cualquier medida de desigualdad, por lo que en la literatura se le denomina condición de Pigou-Dalton (Sen y Foster; 1997)

El primer trabajo que proponía el uso de funciones de bienestar social para medir la desigualdad se atribuye a Dalton. El autor propuso medir la proporción del bienestar que se pierde debido a la presencia de una inequitativa distribución del ingreso entre las personas. Utilizando una función de utilidad aditiva, separable,

simétrica y estrictamente cóncava del ingreso, $u(y_i)$, definió lo que se conoce como el Índice de Dalton:

Sean $y_1, y_2, y_3, y_4, \dots, y_n$ los ingresos observados en una muestra de tamaño n , y sea μ el promedio de ingresos de la distribución; entonces el Índice de Dalton se expresa por medio de:

$$D = 1 - \sum_{i=1}^n \frac{u(y_i)}{nu(\mu)}$$

Debido a que la función propuesta es cóncava, el índice siempre asume valores positivos, salvo cuando todas las observaciones tienen el mismo nivel de ingreso y D toma el valor de 0. Para cierto tipo de funciones, como las logarítmicas y las hiperbólicas, el Índice de Dalton cumple con la propiedad de que los incrementos iguales no dependen del valor medio de la distribución; sin embargo, se observa que el valor del indicador es invariante a transformaciones lineales positivas de la función de utilidad.

Basándose en estos argumentos y redefiniendo el pensamiento de Dalton, en Atkinson se propuso una familia de índices normativos que resultan invariantes a cambios de escala y a transformaciones lineales positivas de la función de utilidad (Atkinson; 1983). La sugerencia de este autor se basa en el criterio de definir para cada población el nivel de ingreso equivalente y_e , de tal forma que si cada persona recibiera ese monto de recursos, el bienestar total sería el mismo para toda la población. Es decir, que $W(y_e, e_n) = W(y_1, y_2, y_3, y_4, \dots, y_n)$, en donde e_n representa un vector unitario de dimensión n .

El índice de Atkinson se calcula de la manera siguiente:

$$A = 1 - \frac{y_e}{\mu}$$

Cuando se trabaja con una función de utilidad estrictamente cóncava, se cumple que $y_e < \mu$; por lo tanto, A será siempre positivo y asumirá el valor 0 únicamente cuando todas las personas tengan el mismo nivel de ingreso.

La propuesta operativa para el cálculo del índice de Atkinson supone la existencia de funciones de bienestar aditivamente separables, a partir de las cuales propone la siguiente familia de índices, consistentes con el ordenamiento que genera la curva de Lorenz:

$$A_{\alpha}(y) = 1 - \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\mu} \right)^{1-\alpha} \right]^{1/(1-\alpha)} ; \alpha > 0, \alpha \neq 1$$

$$A_{\alpha}(Y) = 1 - \prod_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\mu} \right)^{1/n} ; \alpha = 1$$

Para garantizar que esta familia de índices satisfaga las propiedades deseables, se les debe imponer a las funciones de utilidad ciertas restricciones. Sin embargo el índice de Atkinson es ampliamente utilizado en los estudios de la desigualdad, debido a que permite captar en forma adecuada lo que sucede en la parte baja de la distribución. En la medida que se incrementa el valor de α -parámetro asociado con la aversión social a la desigualdad-, las transferencias entre los más pobres se ponderan en mayor proporción. En el caso en que $\alpha \rightarrow \infty$, en la función de bienestar sólo se estaría analizando las transferencias que recibe la persona más pobre de toda la distribución.

La utilidad práctica de considerar distintos valores del parámetro para la familia de índices de Atkinson, se advierte al observar que es muy útil para el análisis al generar una serie de indicadores con el fin de observar qué sucede con el nivel de la desigualdad, en la medida que en la expresión se le otorga mayor importancia a las familias ubicadas en la parte baja de la distribución del ingreso.

Por otro lado, es importante señalar un indicador para medir la desigualdad, basado en medidas de entropía. Tal vez el que se conoce en forma más amplia es el denominado índice de Theil.

Suponiendo que una variable aleatoria pueda asumir los valores y_1, y_2, \dots, y_n , con probabilidades p_1, p_2, \dots, p_n , mayores o iguales a 0 y cuya suma es igual a la unidad. Si se efectúa una selección aleatoria, mientras menor sea la probabilidad de selección de la observación y_i , mayor será la relevancia de la selección efectuada. La idea anterior se utiliza para construir indicadores que le asignen más importancia a las familias o personas que menor proporción del ingreso retengan. En este caso, se define $p_i = y_i / (n\mu)$, en donde p_i se interpreta como la proporción de ingreso retenida por la i -ésima persona.

Con base en lo anterior, la entropía de orden α de Réngy genera una medida de la cantidad de información contenida en una variable aleatoria con densidad de probabilidad discreta $p = [p_1, p_2, \dots, p_n]$ (Rengy; 1965:1-14):

$$I_{\alpha}(p) = [1 / (1 - \alpha)] \log \left[\sum_{i=1}^n p_i \alpha \right] ; \alpha > 0, \alpha \neq 1$$

Theil definió como la medida de desigualdad del ingreso, la diferencia entre la entropía que se deriva de la situación de igualdad perfecta y la calculada para la distribución empírica, lo cual se interpreta como la entropía que se genera debido a que el ingreso no se distribuye en forma igualitaria (Theil; 1967).

La expresión práctica que se emplea para calcular el índice de Theil se presenta a continuación:

$$T_{\alpha}(y) = 1/n \sum_{i=1}^n \left\{ y_i / \left[\mu \log(y_i / \mu) \right] \right\}; \alpha = 1 \dots \dots \dots (1)$$

$$T_{\alpha}(y) = 1/n \sum_{i=1}^n \left[\log(\mu / y_i) \right]; \alpha = 0 \dots \dots \dots (2)$$

En el caso de (1), el índice de Theil le otorga mayor importancia a los ingresos que se ubican en la parte baja de la distribución, mientras que en (2) se le asigna aún más peso a los hogares de menores ingresos.

Además de satisfacer las propiedades de independencia de la media y de la varianza respecto a replicaciones de población, el índice de Theil cumple con la propiedad de descomposición aditiva, característica poco frecuente entre los indicadores comúnmente utilizados para medir la desigualdad. Esta propiedad lo hace especialmente atractivo, ya que siempre resulta importante conocer qué porcentaje de la desigualdad está explicado por la inequidad que se genera entre los grupos formados y cuál proviene de las diferencias de ingresos al interior de los mismos.

Entre las características de la varianza, se puede señalar que cualquier transferencia de ingresos de una persona pobre a una más rica necesariamente incrementará su valor, debido a que aumentará la distancia entre la observación que se ve favorecida y el valor medio de la distribución. Además, este indicador no es independiente de las unidades de medida, ya que cuando los ingresos se incrementan en una proporción $c > 0$, entonces la varianza se incrementa en c^2 . Si bien la varianza cumple con la condición de Pigou-Dalton, el efecto de cualquier transferencia de una persona con ingreso y_i a otra con ingreso (y_i+k) es el mismo, independientemente del valor de y_i .

Otra medida es la desviación estándar, la cual se define simplemente como la raíz cuadrada de la varianza:

$$\sigma = \sqrt{\sigma^2}$$

Al igual que la varianza, la desviación estándar depende del valor medio de la variable. Esto podría ocasionar que una distribución tenga una menor varianza

que otra, a pesar de presentar una mayor variación relativa, si es que el ingreso medio de la primera distribución es menor que el de la segunda.

Este problema se resuelve utilizando el coeficiente de variación:

$$CV = \frac{\sigma}{\mu}$$

El coeficiente de variación es una medida independiente del nivel medio de ingresos μ , y es, además, sensible a cualquier transferencia de ingresos en la distribución. Sin embargo, la sensibilidad ante transferencias no depende del valor de y_i . Es común que en el trabajo empírico se encuentren mediciones efectuadas con el CV^2 , debido a la relación que tiene con los índices de entropía.

Si se desea que una medida de desigualdad otorgue mayor importancia a las transferencias de ingresos que se genera en la parte baja de la distribución, se recomienda el uso de la transformación logarítmica. Esto da lugar a dos medidas, la varianza de los logaritmos y la desviación estándar de los logaritmos:

Varianza de los logaritmos:

$$VL = \frac{\sum (\log \mu - \log y_i)^2}{n}$$

La forma de esta función hace que las observaciones con ingresos bajos pesen más en el índice que los ingresos elevados, lo cual es deseable para algunos fines; además este indicador se puede descomponer en forma aditiva. Sin embargo, la VL tiene un comportamiento no deseado en la parte superior de la distribución, lo que ocasiona que las transferencias de los muy ricos a los menos ricos aumenten la concentración en lugar de reducirla.

Desviación estándar de los logaritmos:

$$DEL = \sqrt{\frac{\sum (\log \mu - \log y_i)^2}{n}}$$

Esta transformación, a diferencia de la varianza y la desviación estándar, tiene la ventaja que elimina los problemas asociados a las unidades de medida. Además, a las transferencias que se realizan en la parte baja de la distribución se le asigna mayor ponderación que a las que se efectúan en los niveles altos de ingreso.

Pese a la sencillez de cálculo de las medidas de dispersión, no es muy común que éstas se utilicen para el estudio de la desigualdad, debido a que no satisfacen

algunas de las propiedades teóricas que deben cumplir los indicadores para medir la desigualdad económica, éstas propiedades son:

- La medida de desigualdad propuesta debe ser invariante a **transformaciones proporcionales o cambios de escala**. Si I representa el indicador de desigualdad calculado a partir de un vector de ingresos $y=(y_1, y_2, y_3, y_4, \dots, y_n)$, entonces el valor $I(y)=(y_1, y_2, y_3, y_4, \dots, y_n)$ no debe modificarse ante una nueva medición que utilice $y^*=cy$, donde c es una constante mayor que 0. Lo anterior significa que la medida de desigualdad no debe variar si se efectúa una transformación de la escala en que se mide la variable de interés.

En términos matemáticos esta propiedad se conoce como la propiedad de homogeneidad de grado cero. Los índices que satisfacen esta condición son particularmente útiles para realizar comparaciones intempORALES e internacionales de la desigualdad, ya que resultan independientes de las unidades monetarias en que se mida.

- **Condición de Pigou-Dalton**. Esta condición sugiere que, si se genera una transferencia de ingresos de los hogares ubicados en la parte superior de la distribución hacia las familias o personas ubicadas en los primeros percentiles, el indicador propuesto debe reflejar necesariamente una caída en el nivel de concentración. En el estudio de la pobreza, esta propiedad equivale al axioma de transferencia definido por Sen (Sen; 1976: 219-231)

Cowell, ha denominado a esta propiedad como principio débil de transferencias, ya que no se especifica nada acerca de la magnitud en la caída de la desigualdad. En contraposición, este mismo autor define el principio fuerte de transferencias, que resulta esencialmente atractiva cuando se analizan aspectos vinculados a la descomposición de los índices (Cowell; 1995).

Se dice que una medida satisface este principio, si el monto en la reducción de la inequidad a consecuencia de una transferencia de ingresos depende sólo de la distancia entre los ingresos, sin importar cuál sea la posición de los individuos en la distribución. Al imponer esta condición se asume que todos los individuos tienen necesidades comparables ignorando las diferencias que existen en su edad, composición familiar, etc. Entonces, un indicador será una buena medida de desigualdad si se observa una caída sistemática en su valor cuando nos aproximamos a la equidistribución. En caso contrario, su valor se debería incrementar, toda vez que las transferencias se generen de la parte más baja de la distribución hacia los grupos más favorecidos. Según Kakwani, toda medida de desigualdad que se construya como la media aritmética de una función estrictamente convexa en el ingreso satisface esta propiedad (Kakwani; 1980).

Otra condición propuesta por Dalton es la llamada incrementos iguales de ingreso e indica que si una distribución se obtiene de otra sumándole una constante k , entonces el índice disminuye cuando $k > 0$ y aumenta en caso contrario.

- **Simetría.** La condición de simetría impone a los índices que su valor no se altere cuando las mediciones de la desigualdad se hacen a un nivel donde los ingresos son iguales. Es decir, si dos personas ubicadas a un mismo nivel de la distribución intercambian sus ingresos, la medida de desigualdad debe mantenerse invariante e imparcial:

$$I(x_1, x_2) = I(x_2, x_1)$$

- **Condición de cambio relativo.** En el supuesto de estar interesados en conocer cómo se encuentra repartida la extensión agrícola de un territorio. Si se efectuara una redistribución de la tierra de un terrateniente a favor de un agricultor de autoconsumo, el coeficiente de concentración debiera reducirse en una proporción mayor que si la transferencia se generara de un agricultor de tamaño medio a un pequeño propietario.

A diferencia de la condición de Pigou-Dalton, la propiedad de cambio relativo exige que exista una relación no lineal en el cambio experimentado por el indicador. Si un índice cumple con la condición de cambio relativo, automáticamente satisface el criterio de Pigou-Dalton, sin embargo, el razonamiento a la inversa no es válido.

- **Independencia de Tamaño.** El índice de desigualdad debe proporcionar el mismo valor para dos poblaciones independientemente de su tamaño, siempre y cuando las proporciones de individuos para cada nivel de ingresos sea la misma, lo que implica que las curvas de Lorenz son iguales. Esta propiedad también se conoce como independencia a la replicación de la población y se enuncia como se presenta a continuación:

Si m grupos de n elementos cada uno tienen la misma distribución de probabilidad, entonces en una población de tamaño $n \times m$ la desigualdad deberá ser la misma que la que se obtiene de los grupos que la forman.

- **Consistencia de la Ordenación de la Curva de Lorenz (Dominancia Estocástica).** La curva de Lorenz es una manera alternativa de analizar la distribución del ingreso. Se dice que una curva domina a otra en el orden de Lorenz, si ésta se encuentra por encima de aquella en todos los puntos de la curva, salvo en los valores extremos. En este sentido, un índice será consistente con el orden de Lorenz cuando asume un valor menor para la distribución dominante con relación a la dominada. Los índices consistentes con este orden satisfacen el resto de las propiedades anteriores. Asimismo, un índice que es consistente con el orden de Lorenz debe ser convexo (Rothschild y Stiglitz; 1973: 188-204)
- **Decrecimiento de Efecto ante Transferencias.** Implica que las transferencias equivalentes entre personas equidistantes tienen mayor efecto cuando ambos están ubicados en la parte baja de la distribución. Es decir, si y_1, y_2, y_3, y_4 , satisfacen que $y_1 < y_2 < y_4; y_1 < y_3 < y_4; y_2 - y_1 = y_4 - y_3$, entonces una transferencia

de y_2 a y_1 afectará más el valor del índice que si esta se efectuara de y_4 a y_3 . Los indicadores estadísticos no satisfacen esta propiedad.

- **Decrecimiento Relativo del Efecto ante Transferencias de Ingresos.** Es una propiedad más estricta que la anterior, ya que asigna mayor importancia relativa a las transferencias que se efectúan en la parte baja de la distribución, incluso en aquellos casos en que la diferencia de ingresos entre las dos personas "más pobres" sea considerablemente menor que la de una pareja ubicada en la parte superior de la distribución.

Si $y_1 < y_2 < y_4$; $y_1 < y_3 < y_4$; $y_2 / y_1 = y_4 / y_3$, entonces transferencias equivalentes desplazarán el índice hacia la igualdad si se realizan de y_2 a y_1 más que si fueran de y_4 a y_3 , a pesar de que la distancia recorrida en el segundo caso sea mayor. Esta propiedad sólo la satisfacen algunos índices normativos.

- **Descomposición Aditiva.** Un índice cumple con esta propiedad cuando puede calcularse para subgrupos, de tal forma que sea posible identificar la proporción de la desigualdad explicada por cada uno de ellos (Shorrocks; 1980: 613-626). Suponiendo una población de tamaño n con ingresos y_1, y_2, \dots, y_n , que se divide en k grupos e $y = (y_1, y_2, \dots, y_k)$, donde $y^k = (y_1^k, \dots, y_{nk}^k)$. Entonces se dice que un índice de desigualdad se puede descomponer en forma aditiva si existe un vector de ponderaciones $W^k = (w^1, \dots, w^k)$ que depende del vector de ingreso medio de la distribución $\mu = (\mu^1, \mu^2, \dots, \mu^k)$ y $n = (n^1, n^2, \dots, n^k)$, tal que se cumple:

$$I(I_w(y) + I_e(y)) = \sum_{i=1}^n W^k(\mu, n) I(y^k) + I(\mu^1 e_{n1}, \mu^2 e_{n2}, \dots, \mu^k e_{nk})$$

En donde I_w es una suma ponderada de la desigualdad dentro de cada grupo, y los ponderadores son factores que dependen del ingreso medio y del tamaño del grupo, y $e_{n1}, e_{n2}, \dots, e_{nk}$ son vectores unitarios de dimensión adecuada.

Una de las medidas probablemente más utilizadas es el denominado Coeficiente de Gini. Este indicador, que se clasifica entre las medidas estadísticas para el análisis de la distribución del ingreso, no utiliza como parámetro de referencia el ingreso medio de la distribución -a diferencia de la desviación media, la varianza y el coeficiente de variación-, dado que su construcción se deriva a partir de la curva de Lorenz.

En el estudio de la desigualdad, se dispone de diversos métodos para describir la forma en que se distribuye el ingreso entre los diferentes grupos de personas en una sociedad: los diagramas de dispersión, los indicadores de desigualdad y los ordenamientos de la información.

Elaborar un diagrama para visualizar la distribución del ingreso resulta una opción extremadamente útil para el análisis de la desigualdad, ya que permite identificar ciertos aspectos de la forma de la distribución que de otra manera no sería posible apreciar. En este trabajo se ocupará el análisis de alternativas para generar ordenamientos de datos. Estas son las distribuciones de frecuencias, la curva de Lorenz, los denominados diagramas de desfile propuestos por Pen y la transformación logarítmica.

La distribución de frecuencias es la manera más intuitiva de ordenar las observaciones, al agrupar el ingreso de las personas en diferentes intervalos de clase y observar la concentración de observaciones que se forman al interior de cada uno de ellos. Sin embargo, con este tipo de representación gráfica no se muestran en forma adecuada las colas de la distribución. Adicionalmente, las observaciones que se agrupan al interior de los intervalos quedan representadas por el punto medio o marca de clase, lo cual necesariamente conduce a pérdida de información.

En la medida de que el número de grupos es pequeño, la pérdida de información es mayor y este tipo de gráficos no aporta nada al conocimiento de la forma en que se distribuyen las observaciones. Por el contrario, hacer uso de esta opción supone formar un número suficiente de intervalos de tal manera que se observen las características relevantes de la población asociadas a sus principales medidas de tendencia central y a la dispersión que existe en torno a ellas.

Tal vez la forma más habitual de representar la desigualdad sea a partir de la Curva de Lorenz. Esta medida fue propuesta en 1905 con el propósito de ilustrar la desigualdad en la distribución de la salud y, desde su aparición, su uso se ha popularizado entre los estudiosos de la desigualdad económica.

En términos simples, la curva de Lorenz representa el porcentaje acumulado de ingreso ($\%Y_i$) recibido por un determinado grupo de población ($\%P_i$) ordenado en forma ascendente de acuerdo a la cuantía de su ingreso ($y_1 \leq y_2 \leq \dots, \leq y_n$).

La construcción de esta curva se efectúa como se muestra a continuación: Si se tienen n personas ordenadas en forma creciente respecto al valor de sus ingresos $y_1 \leq y_2 \leq \dots, \leq y_n$, y se forman g grupos de igual tamaño, llamados percentiles (quintiles o deciles son las formas más comunes de ordenar a la población). La curva de Lorenz se define como la relación que existe entre las proporciones acumuladas de población ($\%P_i$) y las proporciones acumuladas de ingresos ($\%Y_i$).

De esta manera, en caso que a cada porcentaje de la población le corresponda el mismo porcentaje de ingresos ($P_i = Y_i ; \forall i$), se forma una línea de 45° . Esta línea divide en dos partes iguales al cuadrado de lado uno que se forma al graficar las proporciones acumuladas de personas en el eje horizontal (P_i) y de ingresos en el vertical (Y_i). Dicha diagonal corresponde a lo que Lorenz definió como línea de equidad perfecta, por ende, ausencia de desigualdad.

La curva de Lorenz siempre se ubica por debajo de la diagonal en la medida que los ingresos de las personas se hayan ordenado en forma creciente, y por encima en el caso opuesto. En la medida que la curva de Lorenz se aproxime a la diagonal, se estará observando una situación de mayor igualdad, mientras que cuando se aleja, la desigualdad se incrementa. Obviamente, el punto (0,0) significa que el 0% de la población tiene el 0% del ingreso, en tanto que en el extremo opuesto el 100% de la población concentra todo el ingreso.

Desde el punto de vista empírico, la curva de Lorenz se construye graficando los porcentajes acumulados de ingresos que reciben los distintos grupos de la población (Y_i), con la única condición de que estos se definan con la misma amplitud, a efectos de evitar problemas asociados al número de observaciones agrupadas en cada intervalo. En el ámbito del análisis de la distribución del ingreso de las familias, es común que la curva de Lorenz se construya a partir de datos agrupados en subconjuntos iguales de tamaño 10%, denominados deciles de hogares, y que se utilicen diversos conceptos de ingreso para efectuar el ordenamiento de las observaciones.

De esta manera, la inclinación de cada segmento de la curva se determina a partir del cociente que se forma al dividir el porcentaje de ingreso apropiado por un determinado segmento de la población, por el ingreso medio de la distribución. Así, en la medida que la inclinación que tenga el segmento sea más pronunciada, mayor será también la proporción de ingreso que retiene ese grupo. Es evidente que cuando la inclinación de un determinado segmento coincide con la de la diagonal, el ingreso de ese grupo es igual al promedio de la distribución.

El hecho de que para la construcción de la curva intervengan únicamente los porcentajes de población e ingresos, aísla el efecto del ingreso total y, por lo tanto, ésta sólo refleja la estructura y forma de la distribución. A su vez, cuando dos curvas de Lorenz se interceptan, es posible demostrar que una distribución puede obtenerse de la otra a partir de transferencias regresivas o progresivas de ingresos. Consecuentemente, en esta situación no se puede concluir cuál de las distribuciones comparadas tiene un mayor grado de desigualdad⁴⁷.

Por otra parte, si una curva queda totalmente contenida en la otra (salvo en los valores extremos) puede afirmarse, sin ambigüedad, que aquella que se ubica más cerca de la diagonal presenta una distribución más igualitaria, en cuyo caso se dice que domina en el orden de Lorenz. En términos algebraicos lo anterior se expresa diciendo que la distribución "x" domina a "y" en el sentido de Lorenz, si se cumple que:

⁴⁷ Esta inconsistencia se resuelve a partir de la construcción de las denominadas curvas de Lorenz generalizadas. Dichas curvas se construyen multiplicando la función de Lorenz por el ingreso medio de la distribución (μ), de manera que el indicador ya no varíe entre 0 y 1, sino que el límite superior esté determinado por el valor del ingreso medio (μ).

$$\sum_{i=1}^n y_i^x \geq \sum_{i=1}^n y_i^y$$

Donde y_i representa el ingreso de la familia

Las curvas de Lorenz permiten comparar niveles de desigualdad relativa, cumpliendo el principio de preferencia por la igualdad y simetría, sin tener que calcular ningún índice adicional. Finalmente, cabe señalar que un índice de desigualdad será consistente con el orden de Lorenz, cuando su valor sea menor en la distribución dominante que en la dominada.

Uno de los índices más utilizados en el estudio de la desigualdad es el Coeficiente de Gini. Existen diversas formas de derivar la expresión algebraica que se usa para su cálculo, en el trabajo empírico es habitual que el cálculo de los índices de desigualdad se efectúe a partir de las observaciones agrupadas, debido a que no resulta práctico comparar conjuntos de datos que pueden llegar a tener tamaños muy distintos. En ese sentido, lo común es que se decida agrupar las observaciones en subconjuntos de igual tamaño de modo que se faciliten tanto los cálculos como las comparaciones entre grupos.

Sin embargo, esta manera de proceder conduce necesariamente a la pérdida de información, debido a que los valores individuales de las observaciones serán sustituidos por algún valor que represente al intervalo en que se encuentran agrupados (por ejemplo, la marca de clase).

De acuerdo a lo anterior, el procedimiento que se utiliza para el cálculo del índice de Gini para datos agrupados es el siguiente:

1. Ordenar los hogares en forma ascendente conforme a su ingreso
2. Definir intervalos de igual tamaño
3. Construir la distribución de frecuencias relativas, simples y acumuladas, de la variable a distribuir (ingreso), así como de la población que se desea estudiar.
4. Calcular el índice de Gini conforme a la expresión siguiente:

$$CG = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i Y_{i+1} - X_{i+1} Y_i)}{(100)^2}$$

En donde n representa el número de grupos, X_i la proporción acumulada de población en el grupo i , Y_i el ingreso acumulado en el grupo i .

Como premisa de análisis es necesario señalar que el cálculo de la concentración del ingreso a partir de datos agrupados introduce sesgos de subestimación. Esto

se debe a la pérdida de información individual que se genera al no considerar la desigualdad dentro de cada grupo.

Desde un punto de vista teórico, la curva de Lorenz es un continuo de n puntos; por lo tanto, plantear el análisis de la distribución con datos agrupados consiste en aproximar un polinomio de grado n , a partir de un conjunto limitado de puntos $m < n$. De esta forma, en la medida que m se aproxime a n ($m \rightarrow n$), el error de estimación deberá reducirse. Por el contrario, cuando el número de intervalos formados sea muy pequeño ($m \rightarrow 0$), se incrementará en forma considerable el error de aproximación, y por tanto se subestimarán de manera importante el verdadero nivel de desigualdad.

Lo anterior es fundamental tenerlo presente, ya que en la práctica es muy común que se calcule la concentración del ingreso a partir de participaciones que consideran el 20% de las observaciones, denominadas quintiles, sin hacer conciencia de que se trata de una aproximación muy gruesa, que seguramente subestima en magnitud importante el nivel de la desigualdad.

La descomposición juega un papel central en el análisis de la desigualdad, ya que es importante conocer de dónde provienen los mayores desequilibrios que afectan la equidad entre los hogares.

En este contexto de análisis, el objetivo central es determinar cuál es el efecto en el nivel general de la desigualdad del agrupamiento de las observaciones, analizando de qué manera la concentración del ingreso puede ser explicada por las diferencias observadas entre los grupos en que la población ha sido dividida.

Este tipo de consideraciones puede efectuarse utilizando variables asociadas al contexto geográfico de residencia del hogar, el nivel de escolaridad de las personas, el tipo de ocupación de las personas activas y, en ocasiones, resulta evidente involucrar el género de las personas.

La base teórica de las propuestas que existen para descomponer los índices de desigualdad surge de los conceptos estadísticos del análisis de varianza. Desde esta perspectiva, la idea de esta metodología consiste en determinar qué porcentaje de la variabilidad está explicada por cada uno de los factores que inciden en su comportamiento. En el caso de estudio de la desigualdad, el objetivo se orienta a determinar qué porcentaje de la variabilidad en la distribución del ingreso está explicado por factores asociados a la escolaridad, el mercado de trabajo, a la riqueza acumulada, al patrimonio, etc.

En términos estadísticos, la varianza de una variable como el ingreso (Y), asociada a una agrupación determinada y dado un conjunto de factores sociodemográficos (X_1, X_2, \dots, X_n) , se puede expresar como se muestra a continuación:

$$V(Y / x_1, x_2, \dots, x_n) = W_1 V(Y_1) + W_E V(Y_2)$$

En donde W_1 y W_E representan la importancia relativa de cada grupo en la población, y Y_1 e Y_2 , son los ingresos retenidos por los grupos respectivos.

$W_1 V(Y_1)$, representa dentro del grupo y $W_E V(Y_2)$ entre el grupo.

Cuando se habla de la varianza "entre grupos", se hace referencia a la variabilidad que se tendría si se analiza el ingreso de cada grupo representado por el valor medio de cada intervalo. Por su parte, la connotación "dentro de los grupos" se determina a partir del promedio ponderado de las varianzas dentro de cada grupo, en donde las ponderaciones se calculan considerando la importancia relativa de cada grupo en la población y del ingreso medio.

Al calcular el cociente de la variación "entre grupos" entre la varianza total, se obtiene la variabilidad generada por el ingreso, mientras que el otro caso se interpreta como la desigualdad que no es generada por la clasificación elegida.

A pesar de que la descomposición aditiva de los índices de desigualdad es una propiedad ampliamente aceptada, algunos autores como Sen han cuestionado el hecho de que cuando un agrupamiento presenta algún tipo de interdependencia no es posible efectuar una descomposición exacta y por tanto debe considerarse la existencia de un término residual (Sen; 1992).

Se han efectuado diferentes investigaciones en donde se han propuesto condiciones que deben cumplir los índices para que se puedan descomponer en forma aditiva (Shorrocks; 1980: 613-626). Este autor dice que para que una medida se pueda descomponer en forma aditiva se debe poder expresar de la manera siguiente:

$$I(x) = I_{dentro} + I_{entre} = \sum w_g I(x_g) + I_{entre}$$

En donde x_1, x_2, \dots, x_n , es una participación de la variable x en g subgrupos exclusivos y excluyentes, $I(x_g)$ el índice de desigualdad dentro de cada subgrupo, w_g los ponderadores y el término "entre" está influenciado por las medias y los tamaños de la población.

En el caso de que las medidas se puedan descomponer en forma aditiva y además satisfagan los principios de transferencias, de población y de homogeneidad de ingresos, se obtiene la familia de índices de entropía generalizada, cuyos ponderadores se expresan de la manera siguiente:

$$W_g = \left[n_g / n \right] \left[\mu_g / \mu \right] \theta$$

En donde n_g representa el tamaño del grupo g , μ_g la media, θ el parámetro de aversión a la desigualdad, y n y μ el tamaño y la media de la población, respectivamente.

Una manera de analizar la descomposición del coeficiente de Gini fue propuesta por Sen y Foster y se presenta a continuación:

$G(Y / (x_1, x_2, \dots, x_n)) =$ variabilidad dentro de los grupos + variabilidad entre grupos + residuo

En donde la desigualdad "dentro", se obtiene como un promedio ponderado de los índices dentro de los grupos con ponderaciones.

$$W_g = \left[n_g / n \right]^2 \left[\mu_g / \mu \right]$$

Donde $n =$ tamaño de la población, $n_g =$ tamaño del grupo g , $\mu_g =$ media del ingreso en el grupo g , $\mu =$ ingreso medio de la población, "entre" = valor del coeficiente de Gini calculado sobre los ingresos medios de cada grupo, "residuo" = valor residual no negativo.

5.2. Segunda etapa (análisis bivariado)

Como es posible observar, la pobreza tiene diversos ámbitos, dependiendo del tratamiento que demos al análisis para realizar su medición. Es por ello que para la medición de pobreza desarrollaremos dos grandes vertientes. La primera y más común es la pobreza de ingreso, ya que el ingreso es una medida que resume el nivel de bienestar de la gente.

No obstante, ésta variable no es suficiente para conocer el nivel de bienestar de la población y por ello es que utilizaremos variables como la acumulación de capital humano, el acceso a servicios básicos y la exclusión social. Estos índices multidimensionales conforman la segunda vertiente en la medición de pobreza.

En la mayoría de los índices de pobreza el procedimiento de medición se divide en dos partes: identificación y agregación. En el caso de la pobreza de ingreso y la identificación de población pobre se realizará a través de la línea de pobreza (LP). Para nuestro caso ésta se determinó en la primer etapa de ésta metodología. En

la segunda parte, la de agregación, se utilizará los índices de pobreza de ingreso, entre los que se encuentran: 1) la proporción de pobres, 2) la brecha de pobreza, 3) la brecha de ingreso y 4) el FGT (índice de Foster, Greer y Thorbecke).

Los axiomas básicos que las medidas de pobreza sensibles a la distribución del ingreso deben cumplir, son los siguientes:

- **Enfoque:** este axioma establece que una medida de pobreza es independiente de los ingresos de los no pobres ($x \geq z$), de modo que un cambio en su ingreso no cambia el nivel de pobreza.
Para todo $x, y \in R^n$, si $Z(x)=Z(y)$ y si $x_i = y_i$ para todo $i \in Z(x)$, entonces, $P(x, y) = P(y, z)$
- **Monotocidad:** "*ceteris paribus*" la reducción de los ingresos de los pobres debe hacer crecer el valor del índice. Esta condición, que es muy elemental, se considera deseable siempre que el umbral de pobreza sea inferior al ingreso medio.
- **Simetría:** el valor de una medida de pobreza no se altera si se reordena el vector de ingresos.
Para todo $y \in R^n$, tal que $y = x \pi_{n \times n}$, siendo $\pi_{n \times n}$ una matriz de permutación⁴⁸, se cumple $P(x, z) = P(y, z)$
- **Invarianza ante replicaciones:** si varias subpoblaciones se agregan, el índice de pobreza será el mismo. Esta propiedad elimina como posible indicador de pobreza a la cifra de pobreza absoluta. Este axioma está basado en el hecho de que si dos funciones de distribución diferentes pueden modelizar una misma distribución del ingreso, entonces los valores de la pobreza serán iguales.
Para todo $y \in R^n$, tal que y es una replicación de x , se cumple $P(x, z) = P(y, z)$
- **Continuidad:** Si se produce un cambio muy pequeño en el ingreso de una persona pobre, entonces es esperable que se produzca una variación también muy pequeña del nivel de pobreza correspondiente.
 $P(x, z)$ es una función continua en $x \in R^n$
- **$P(x, z)$ es una función creciente en z :** implica que un aumento en la línea de pobreza producirá un aumento del valor de la medida de pobreza. Según este axioma, dadas dos economías idénticas, si una tiene una línea de pobreza mayor, entonces su correspondiente valor de la medida de pobreza también será mayor.
 $P(x, z) < P(x, z')$ para cualquier $z' > z$.

⁴⁸ Los elementos de una matriz de permutaciones $\pi_{n \times n}$ son 1 y 0, y se caracteriza porque cada fila y cada columna suma 1

- **Transferencia regresiva:** este axioma hace referencia a situaciones en las que una cantidad fija de ingreso se redistribuye de una persona más rica a otro más pobre. Este axioma asegura que la medida de pobreza es cóncava respecto al origen porque este tipo de transferencias disminuirá el valor de la medida de pobreza.

Para todo $x, y \in R^n$, tal que $y_k = x_k \forall k \neq i, j, x_i < x_j, y_i < y_j, y_i = x_i + \delta$ y $y_j = x_j - \delta$ para algún $\delta > 0, i \in Z(x)$ y $Z(x) = Z(y)$, entonces $P(x, z) > P(y, z)$

- **Sensibilidad de transferencias débil:** implica que una medida de pobreza debe ser más sensible a cambios de ingreso que se produzcan entre los individuos con menor nivel de ingresos. Según este axioma, como resultado de la transferencia ninguna persona implicada puede cruzar la línea de la pobreza. $P(y, z) > P(y', z)$ para todo $y, y' \in R^n$, tal que y, y' surgen a partir de $x \in R^n$, transfiriendo una cantidad de ingreso $\delta > 0$ desde x_i a $x_j, i, j \in Z(x)$ y desde x_k a $x_l, k, l \in Z(x)$ respectivamente, siendo $x_j - x_i = x_l - x_k > \delta, x_k > x_l$ y sin posibilidad de que alguien cruce la línea de pobreza después de las transferencias.
- **Sensibilidad decreciente a las transferencias o decrecimiento de las transferencias regresivas:** la transferencia a un pobre que proviene de una persona con renta superior a él tendrá impacto mayor en el índice en la medida que sea más pobre sea el que la transfiera.

Para un grupo de personas con ingresos y_1, y_2, y_3, y_4 , tales que:

$$y_1 < y_2$$

$$y_3 < y_4$$

$$y_2 < y_3 < y_4$$

$$y_2 \cdot y_1 = y_4 \cdot y_3$$

- **Monotocidad subgrupal:** este axioma hace referencia a cambios en el nivel de pobreza dentro de un subgrupo. $P(x, z) < P(y, z)$ para todo $x = (x', x'') \in R^n$, obtenido a partir de $y = (y', y'') \in R^n$, siendo $P(x', z) < P(y', z), P(x'', z) = P(y'', z)$, y $n(x') = n(y'), n(y'') = n(y'')$, donde $n(\cdot)$ representa el tamaño muestral.
- **Descomposición aditiva:** hace referencia a la suma ponderada de los índices de los subgrupos:

$$P(x_i; z) = \sum_{j=1}^n \frac{n_j}{n} P(x_j; z)$$

- **Proporción de pobres:** Es la proporción de personas en una sociedad que tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza. Este indicador no cumple con los axiomas de monotocidad y transferencia. La fórmula para su cálculo es:

$$H = \frac{q}{N}$$

Donde N es la población total, q es la población pobre y H es la proporción de pobres.

- **Brecha de Pobreza:** Es un indicador de pobreza para conocer la diferencia de los ingresos de cada hogar pobre y la línea de pobreza. La fórmula para su cálculo es:

$$g_i = Z - y_i$$

Donde g_i es la brecha de pobreza del hogar i , Z es la línea de pobreza y y_i son los ingresos del hogar i .

- **Brecha de Ingresos:** Es un indicador de pobreza que muestra la diferencia de la línea de pobreza y el ingreso promedio de los pobres como proporción de la línea de pobreza. Cumple el axioma de motocidad pero no cumple con el transferencia. La fórmula para su cálculo es:

$$I = \frac{(Z - \mu_p)}{Z}$$

Donde I es la brecha de ingreso, Z es la línea de pobreza y μ_p , es el ingreso *per cápita* de los pobres. También puede ser calculada promediando las brechas de pobreza de todas las familias pobres, para tener la brecha *per cápita* y dividiendo entre Z para expresarlas como proporción de las líneas de pobreza.

$$I = \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - y_i}{Zq} \right)$$

- **Índice FGT:** Combina la proporción de pobres y la brecha de ingreso, y otorga un mayor peso a los más pobres. Para el cálculo del índice se utiliza la línea de pobreza Z , el de ingreso de los hogares y_i , la población general N y la población pobre q , utilizando la siguiente expresión:

$$FGT_\alpha = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - y_i}{Z} \right)^\alpha$$

Donde q es el número de hogares cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza y α es un parámetro que mide la aversión a la pobreza. Dependiendo del valor de α es la interpretación que se le da al índice. Si $\alpha = 0$, entonces el índice es la proporción de pobres:

$$FGT_0 = \frac{q}{N} = H$$

La proporción de pobres es una medición que no considera la severidad de la pobreza. Si $\alpha = 1$, el FGT es igual a la proporción de pobres por la brecha de ingreso:

$$FGT_1 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - y_i}{Z} \right) = \frac{q}{N} \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - y_i}{Zq} \right) = H * I$$

Las brechas de ingreso toman en cuenta la severidad promedio de la pobreza, es decir, si el ingreso promedio de los pobres no cambia, la medición de la pobreza tampoco. En cambio, a partir de $\alpha > 2$, el FGT se convierte en un índice con aversión a la pobreza, de manera que en la medición de la pobreza, cuentan más los más pobres. Mientras más grande sea α , más peso se le dará a las brechas de ingresos mayores.

5.2.1. Métodos alternativos

5.2.1.1. Distribución Ji cuadrada y las tablas de contingencia

Utilizaremos la distribución X^2 (Ji cuadrada) ya que es la distribución teórica de mayor empleo e importancia en las ciencias sociales, se emplea principalmente para apreciar si las frecuencias obtenidas empíricamente difieren o no de las frecuencias que deberían esperarse de acuerdo a ciertos supuestos teóricos. La prueba de X^2 puede aplicarse para detectar las diferencias entre tres o más muestras, o de comparar dos o más muestras con relación a una variable con dos o más categorías.

En la bondad del ajuste podemos observar que las diferencias entre las frecuencias observadas o reales son significativas o no respecto a las frecuencias teóricas o esperadas. Nuestras hipótesis serán:

Hipótesis nula (H_0): en la cual no existe diferencia entre frecuencias observadas y las calculadas.

Hipótesis alterna (H_1): en la cual si existe diferencia entre las frecuencias observadas y las calculadas.

Indicando lo anterior de manera simbólica, tenemos:

$$H_0: f_0 = f_e$$

$$H_1: f_0 \neq f_e$$

El procedimiento para probar la significación de las diferencias recibe el nombre de bondad de ajuste y requiere del empleo de X^2 .

Para ello debemos calcular X^2 en la tabla de frecuencias con el empleo de la ecuación siguiente:

$$X^2 = \sum \frac{(f_0 - f_e)^2}{f_e}$$

Donde:

f_0 : frecuencia observada o real

f_e : frecuencia esperada, calculada o teórica

Tabla No.1

Dígitos	1	n	Σ
f_0							
f_e							
$f_0 - f_e$							
$(f_0 - f_e)^2$							
$(f_0 - f_e)^2 / f_e$							X^2

Es evidente que si las frecuencias observadas (f_0) y las esperadas (f_e) fueran idénticas, se obtendría un valor de $X^2 = 0$; a medida que la discrepancia sea mayor, aumentará el valor de X^2 .

Existen procedimientos matemáticos que permiten obtener las distribuciones de X^2 para distintos grados de libertad. El número de grados de libertad se refiere al número de celdas o casillas a las que se requiere conocer sus frecuencias.

Por lo que podemos decir que la prueba de X^2 nos servirá tanto para comprobar la correspondencia entre las frecuencias observadas y las esperadas de acuerdo a un determinado modelo; como para precisar si los datos empíricos de distribución se ajustan a una distribución teórica, por ejemplo, binomial, de Poisson, normal.

Cuando una característica en la población se distribuye de acuerdo a la curva normal y se toma una muestra, es muy posible que las frecuencias de la población no correspondan exactamente a las frecuencias de la muestra por causa de los errores propios del muestreo. Con las frecuencias observadas se obtienen las frecuencias que deberían esperarse si éstas se distribuyeron conforme a una curva normal con igual media y desviación estándar, y naturalmente con igual número de casos.

La distribución X^2 se emplea para determinar si las diferencias son o no significativas a un nivel de confianza dado.

El número de grados de libertad se obtiene de la frecuencia entre el número de clases menos 3: $V = \text{número de clases} - 3$, la pérdida de 3 grados de libertad se debe a que:

- a) se pierde un grado de libertad porque si conocemos $K-1$ clases de las frecuencias esperadas, la frecuencia restante puede ser conocida por sustracción;
- b) las frecuencias esperadas sólo pueden computarse si se estima la media y la desviación estándar.

En series de frecuencias la expresión más correcta para obtener los grados de libertad es la siguiente:

$$V = K - 1 - m$$

Donde: K es el número de categorías y m indica el número de parámetros que se requiere estimar.

Otra aplicación de la X^2 la encontramos en la verificación de la compatibilidad de las frecuencias observadas y de las esperadas en las tablas de contingencia o tablas de doble entrada.

Estas tablas se construyen con el fin de estudiar la relación entre dos variables. En particular, conocer si las dos variables están relacionadas. Por medio de la X^2 es posible verificar la hipótesis de que las dos variables son independientes.

Una tabla de contingencia se compone de r filas y c columnas. Designando P_{ij} la probabilidad de que un hogar seleccionado al azar, de la población en estudio, sea un elemento de la casilla situada en la i -ésima fila y j -ésima columna de la tabla. P_i será la probabilidad de que el hogar forme parte de la i -ésima fila y P_j la probabilidad de que el hogar forme parte de la j -ésima columna. Entonces la hipótesis de que las dos variables son independientes, tenemos:

$$H_0: P_{ij} = P_i * P_j, \begin{cases} i = 1, \dots, r \\ j = 1, \dots, c \end{cases}$$

Si se toma una muestra de n hogares y observamos que n_{ij} de ellos se encuentra en la casilla situada en la i -ésima fila y j -ésima columna, entonces X^2 conforme su definición, tomará la forma:

$$X^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^c \frac{(n_{ij} - np_{ij})^2}{np_{ij}}$$

Pero bajo la hipótesis H_0 , esta expresión se convertirá en:

$$X^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^c \frac{(n_{ij} - np_i \cdot p_j)^2}{np_i \cdot p_j}$$

Por ser P_i y P_j desconocidas es necesario estimarlas de la muestra.

Puesto que:

$$\sum_{i=1}^r P_i = 1$$

y

$$\sum_{j=1}^c P_j = 1$$

Habrán $r-1+c-1=r+c-2$ parámetros que necesitan estimarse; por lo tanto, el número adecuado de grados de libertad para la verificación de independencia en una tabla de contingencia de r filas y c columnas viene dado por:

$$r = K - 1 - l = rc - 1 - (r + c - 2) = (r - 1)(c - 1)$$

Es necesario hallar las estimaciones máxima-verosímiles de las P_i y P_j . A este fin representaremos por n_i la suma de las frecuencias de la i -ésima fila y por n_j la suma de las frecuencias de la j -ésima columna. Dado que las variables n_{ij} son discretas, la verosimilitud de la muestra es la probabilidad de obtener la muestra en el orden en que ocurrió. Por consiguiente, la verosimilitud de la muestra viene dada por:

$$L = \prod_{i=1}^r \prod_{j=1}^c P_{ij}^{n_{ij}}$$

Pero por H_0 y las definiciones de n_i y n_j esto se reducirá a:

$$\begin{aligned} L &= \prod_{i=1}^r \prod_{j=1}^c (P_i P_j)^{n_{ij}} \\ &= \prod_{i=1}^r \prod_{j=1}^c P_i^{n_{ij}} \prod_{i=1}^r \prod_{j=1}^c P_j^{n_{ij}} \\ &= \prod_{i=1}^r P_i^{\sum_{j=1}^c n_{ij}} \prod_{j=1}^c P_j^{\sum_{i=1}^r n_{ij}} \\ &= \prod_{i=1}^r P_i^{n_i} \prod_{j=1}^c P_j^{n_j} \end{aligned}$$

Antes de hallar la derivada de L con respecto a P_i para maximizar, será necesario expresar una de las P_i por ejemplo P_r , en términos de las restantes por medio de la relación:

$$\sum_{i=1}^r P_i = 1$$

Si hacemos esto, L tomará la forma:

$$L = \left(1 - \sum_{i=1}^{r-1} P_i\right)^{n_r} \prod_{i=1}^{r-1} P_i^{n_i} \prod_{j=1}^c P_j^{n_j}$$

Tomando logaritmos:

$$\text{Log}L = n_r \log\left(1 - \sum_{i=1}^{r-1} P_i\right) + \sum_{i=1}^{r-1} n_i \log P_i + K$$

En donde K no incluye a la variable P_i . Hallando la derivada con respecto a P_i , e igualando la derivada a 0 para un máximo:

$$\frac{\partial \log L}{\partial P_i} = -\frac{n_r}{1 - \sum_1^{r-1} P_i} + \frac{n_i}{P_i} = 0$$

Teniendo en cuenta que :

$$1 - \sum_1^{r-1} P_i = P_r$$

En esta ecuación equivale a:

$$P_i = \frac{P_r}{n_r} n_i = c n_i$$

En la que c no depende del índice i . Teniendo en cuenta que esto debe cumplirse para $i=1, 2, \dots, r$ y teniendo en cuenta también que:

$$1 = \sum_1^r P_i = c \sum_1^r n_i = c n$$

Llegando a que $c = 1/n$ y que la estimación máximo-verosímil de P_i es:

$$\hat{P}_i = \frac{n_i}{n}$$

Al resolver problemas de este tipo, no se intentará demostrar mediante la prueba de la segunda derivada o por otros métodos que las condiciones necesarias para que se presente un máximo también resultan ser suficientes para que se presente dicho máximo.

Por simetría, la estimación máximo-verosímil de P_i es:

$$\hat{P}_j = \frac{n_j}{n}$$

Si se sustituyen P_i y P_j por sus estimaciones máximo-verosímiles, X^2 se convertirá en:

$$X^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^c \frac{\left(n_{ij} - \frac{n_i n_j}{n} \right)^2}{\frac{n_i n_j}{n}}$$

Puede considerarse que esta cantidad tiene una distribución X^2 con $(r-1)(c-1)$ grados de libertad, siempre que n sea suficientemente grande y que H_0 sea cierta.

La prueba de significación Ji únicamente detecta la existencia o no de asociación, pero no su magnitud.

Algunas de las restricciones en el empleo de X^2 se debe a que la fórmula empleada constituye una aproximación. Estas son:

- Deben emplearse sólo datos expresados en sus frecuencias absolutas (no debe calcularse en porcentajes o puntajes de escala);
- Los valores teóricos o esperados en cada celda o casilla, no deben ser inferiores a 5;
- Cuando el número de grados de libertad es igual a 1 ($V=1$) debe emplearse la corrección de continuidad;
- La suma de las frecuencias esperadas debe ser igual a la suma de las frecuencias observadas;
- Las unidades deben ser excluyentes, es decir, sólo pueden consignarse en una sola casilla.

Las restricciones de los incisos a) y c) se presentan en virtud de que no se dá una perfecta relación entre la distribución de X^2 que indica la fórmula y la distribución teórica, debido a que los datos de las frecuencias reales son discretas y la distribución X^2 es continua. En la restricción b) es una condición que se debe cumplir, en el caso de que las frecuencias esperadas en una celda sea inferior a 5, se puede combinar dos o más hasta que se cumpla la condición.

5.2.1.2. Regresión lineal simple y el coeficiente de correlación lineal

Por la utilidad que nos aporta el conocer en que forma están relacionadas las variables objeto de análisis, es decir, la función matemática capaz de representar tal relación, es que se utilizará el análisis de regresión. Por lo que, conociendo tal función, es posible estimar el comportamiento de la variable objeto de estudio, denominada variable dependiente, de acuerdo a las variaciones de otra u otras variables denominadas independientes. De esta manera, se deduce que la regresión debe aplicarse a variables que tengan una relación lógica, es decir, que exista una dependencia entre las variables. Desde el punto de vista teórico, a cualquier par de variables puede encontrarse una función matemática o ecuación de regresión que las relacione, pero sólo será de utilidad cuando hay una relación de causalidad entre dichas variables.

Es necesario distinguir dos etapas en el proceso de ajuste por mínimos cuadrados; por una parte, está el problema de elegir la función que relaciona en forma adecuada a las variables; por otra, la necesidad de disponer de un método que permita determinar los valores que asumen los parámetros de la ecuación de regresión.

En primer lugar, pueden ser de mucha utilidad las representaciones gráficas y los análisis numéricos de las series de datos. Por otro lado, una forma de determinar los valores de los parámetros está dada por el método de los mínimos cuadrados, detallado a continuación:

Con la información obtenida, se construirá una gráfica y se podrá decidir cual es la función adecuada. Si es una línea recta, es necesario calcular los parámetros o coeficientes de regresión de dicha recta:

$$Y_c = aX_i + b$$

Para determinar los valores de a y b , se recurrirá al método de los mínimos cuadrados, que cumple la condición de minimizar la siguiente expresión:

$$\sum_{i=1}^n (Y_i - Y_c)^2$$

Donde:

Y_i :es un valor observado

Y_c :es un valor calculado por la ecuación de regresión

n : es el número de observaciones

Reemplazando Y_c por $X_i + b$ es posible derivar, para encontrar los valores de los coeficientes de regresión a y b que satisfacen la condición. Llamaremos Z a la expresión:

$$Z = \sum (Y_i - aX_i - b)^2$$

Derivando parcialmente respecto a cada uno de los parámetros:

$$\frac{\partial Z}{\partial b} = 2 \sum (Y_i - aX_i - b)(-1) = 0$$

$$\frac{\partial Z}{\partial a} = 2 \sum (Y_i - aX_i - b)(-X_i) = 0$$

Aplicando las propiedades de la sumatoria:

$$\sum Y_i = a \sum X_i + nb$$

$$\sum Y_i X_i = a \sum X_i^2 + 2 \sum X_i b$$

Donde:

$\sum Y_i$: es la suma de los valores observados de la variable dependiente

$\sum X_i$: es la suma de los valores observados de la variable independiente

n : es el número de observaciones

El signo del coeficiente de regresión que corresponde con la pendiente de la recta (a), determina si la regresión es directa o inversa. Si " a " es positiva, quiere decir que ante incrementos de la variable independiente, corresponde incrementos de la variable dependiente. Si el signo de " a " es negativo, ante incrementos de la variable independiente habrá decrementos de la variable dependiente y se dice que la regresión es inversa.

Tomando a Y como la variable dependiente y a X como la variable independiente, para minimizar tenemos:

$$\sum_{i=1}^n (Y_i - Y_c)^2$$

Podemos plantear una regresión de X en Y donde lo que nos interesa minimizar es:

$$\sum_{i=1}^n (X_i - X_c)^2$$

Siendo $X_c = a Y_i + b$

Las ecuaciones normales por analogía, serán:

$$\begin{aligned} \sum X_i &= a \sum Y_i + nb \\ \sum X_i Y_i &= a \sum Y_i^2 + b \sum Y_i \end{aligned}$$

En el caso de que la función sea Potencial, su expresión matemática es la siguiente:

$$Y_c = bX_i^a$$

Se determinan las ecuaciones normales, por medio de aplicación de logaritmos, se realizará una transformación lineal:

$$\begin{aligned} \text{Log} Y_c &= \log b + a \log X_i \\ \text{Log} Y_c &= b' + a \log X_i \end{aligned}$$

Donde: $b' = \log b$

Minimizando la expresión, tenemos:

$$Z = \sum_{i=1}^n (\log Y_i - \log Y_c)^2$$

Es decir:

$$Z = \sum (\log Y_i - a \log X_i - b')^2$$

Derivando respecto a cada uno de los parámetros, tenemos:

$$\begin{aligned} \frac{\partial Z}{\partial b} &= 2 \sum (\log Y_i - a \log X_i - b')(-1) = 0 \\ \frac{\partial Z}{\partial a} &= 2 \sum (\log Y_i - a \log X_i - b')(-\log X_i) = 0 \end{aligned}$$

Aplicando las propiedades de la sumatoria, tenemos:

$$\sum \log Y_i = a \sum \log X_i + nb'$$

$$\sum \log Y_i \log X_i = a \sum (\log X_i)^2 + b' \sum \log X_i$$

Si la función es exponencial, utilizada para calcular tasas de crecimiento, se recurre a la función:

$$Y = ab^t$$

Donde:

$$b = 1 + i$$

t: tiempo en periodos (variable independiente)

Aplicando logaritmos:

$$\log Y_c = \log a + t_i \log b$$

Para minimizar la expresión:

$$Z = \sum_{i=1}^n (\log Y_i - \log Y_c)^2$$

$$Z = \sum (\log Y_i - \log a - t_i \log b)^2$$

Derivando respecto a cada uno de los parámetros, tenemos:

$$\frac{\partial Z}{\partial \log a} = 2 \sum (\log Y_i - \log a - t_i \log b)(-1) = 0$$

$$\frac{\partial Z}{\partial \log b} = 2 \sum (\log Y_i - \log a - t_i \log b)(-t_i) = 0$$

Aplicando las propiedades de la sumatoria, obtenemos las ecuaciones normales:

$$\sum \log Y_i = n \log a + \log b \sum t_i$$

$$\sum t_i \log Y_i = \log a \sum t_i + \log b \sum t_i^2$$

La selección de variables, debe obedecer a necesidades del objeto de investigación. Algunas de éstas variables serán concomitantes, es decir, que muestran una asociación en su comportamiento estadístico, lo que significa que se encuentran correlacionadas. Puede ser que las variables se correlacionen por formar parte de un mismo proceso, por que existe algún tipo de relación causal o,

simplemente, por coincidencia. Se dice, entonces, que se ubican en una misma dimensión. Se considera que el conjunto de múltiples variables con que se trabaja es un espacio multidimensional en donde cada dimensión está dada por una variable, sin embargo, algunas de las variables pueden coincidir con ese espacio multidimensional, o sea, están correlacionadas. Cuando existe ésta coincidencia entre un grupo, o al menos un par de variables, es posible eliminar algunas de las variables, y conservar una de las variables correlacionadas que indirectamente informará sobre el comportamiento de las demás.

El análisis de correlación, además de ser útil en la selección de variables, es un instrumento de exploración del universo que se trabaja. Al conocer la asociación directa o inversa entre variables se obtienen elementos para la comprensión del fenómeno que se estudia; dichos elementos deberán corresponder a los resultados finales, con lo cual sirve, además, como elemento de validación.

Se utilizará el coeficiente de correlación ya que nos permitirá medir el grado de asociación entre las variables; se define de la siguiente manera:

$$r = \left(\frac{S_{Y_c}^2}{S_Y^2} \right)^{1/2} = \frac{S_{Y_c}}{S_Y}$$

Donde:

$$S_{Y_c}^2$$

Representa la varianza explicada, es decir, aquella parte de la varianza total explicada por la ecuación de regresión y:

$$S_Y^2$$

Representa la varianza total

Es decir:

$$S_{Y_c}^2 = \frac{\sum (Y_c - \bar{Y})^2}{n}$$

Y_c : valor calculado

$$S_Y^2 = \frac{\sum(Y_i - \bar{Y})^2}{n}$$

Y_i : valor observado

Ambas varianzas expresan un promedio de cuadrados de desviaciones respecto de la media aritmética y su cómputo no difiere del que se realiza para una varianza cualquiera.

Si la correlación es rectilínea, la varianza corresponde a:

$$S_Y^2 = \frac{\sum(Y_i - \bar{Y})^2}{n}$$

La varianza explicada la determinan las desviaciones de los valores respecto de la media aritmética.

$$S_{Y_c}^2 = \frac{\sum(Y_c - \bar{Y})^2}{n}$$

La varianza no explicada la determinan las desviaciones de los valores observados respecto de los valores calculados:

$$S_{Y_s}^2 = \frac{\sum(Y_i - Y_c)^2}{n}$$

Por tanto:

$$S_Y^2 = S_{Y_c}^2 + S_{Y_s}^2$$

Ya que:

$$\begin{aligned} \sum(Y_i - \bar{Y})^2 &= \sum(Y_c - \bar{Y})^2 + \sum(Y_i - Y_c)^2 \\ \sum Y_i^2 - 2\bar{Y}\sum Y_i + n\bar{Y}^2 &= \sum Y_c^2 - 2\bar{Y}\sum Y_c + n\bar{Y}^2 + \sum Y_i^2 - 2\sum Y_i Y_c + \sum Y_c^2 \end{aligned}$$

Por otra parte:

$$\sum Y_i = \sum Y_c$$

Ya que:

$$\sum Y_i = a \sum X_i + nb$$

Que es la ecuación normal:

$$Y_c = aX_i + b$$

Es la ecuación de regresión rectilínea que al aplicarle el operador sumatoria, se transforma en:

$$\sum Y_c = a \sum X_i + nb$$

Luego:

$$\sum Y_c = \sum Y_i$$

La relación original en consecuencia puede simplificarse:

$$2 \sum Y_i Y_c - 2 \bar{Y} \sum Y_i = 2 \sum Y_c^2 - 2 \bar{Y} \sum Y_c$$

Pero:

$$\sum Y_i = \sum Y_c$$

Y queda:

$$\sum Y_i Y_c = \sum Y_c^2$$

Pero:

$$Y_c = aX_i + b$$

$$Y_c^2 = a^2 X_i^2 + 2abX_i + b^2$$

$$Y_c^2 = a^2 X_i^2 + abX_i + abX_i + b^2$$

$$Y_c^2 = a(aX_i^2 + bX_i) + b(aX_i + b)$$

$$\sum Y_c^2 = a(a \sum X_i^2 + b \sum X_i) + b(a \sum X_i + nb)$$

Las ecuaciones entre paréntesis son las ecuaciones normales de una recta, luego:

$$\sum Y_c^2 = a \sum X_i Y_i + b \sum Y_i$$

Por otra parte:

$$\sum Y_i Y_c = \sum Y_i (a X_i + b)$$

Ya que:

$$Y_c = a X_i + b$$

$$\sum Y_i Y_c = a \sum X_i Y_i + b \sum Y_i$$

Luego:

$$\sum Y_i^2 = \sum Y_i Y_c$$

Por consiguiente:

$$S_r^2 = S_{Y_c}^2 + S_Y^2$$

De esto se deduce que el valor numérico del coeficiente de correlación, o de su cuadrado que se denomina coeficiente de determinación, fluctúa entre 0 y 1.

$$0 \leq r^2 \leq 1$$

$$0 \leq r \leq 1$$

Si la función es de tipo:

$$Y_c = a \log X + b$$

Es decir, si cambios relativos de X determinan cambios absolutos de Y, el coeficiente de determinación tendrá la expresión general:

$$r^2 = \frac{S_{Y_c}^2}{S_Y^2} = \frac{\sum (Y_c - \bar{Y})^2}{\sum (Y_i - \bar{Y})^2} = \frac{\sum Y_c^2 - n\bar{Y}^2}{\sum Y_i^2 - n\bar{Y}^2}$$

Pero,

$$\begin{aligned}Y_c^2 &= a^2(\log X_i)^2 + 2ab \log X_i + b^2 \\Y_c^2 &= a\{a(\log X_i)^2 + b \log X_i\} + b\{a \log X_i + b\} \\ \sum Y_c^2 &= a\{a \sum (\log X_i)^2 + b \sum \log X_i\} + b\{a \sum \log X_i + nb\}\end{aligned}$$

Estas son las ecuaciones normales

$$\sum Y_c^2 = a \sum Y_i \log X_i + b \sum Y_i$$

Por tanto:

$$r^2 = \frac{a \sum Y_i \log X_i + b \sum Y_i - n \bar{Y}^2}{\sum Y_i^2 - n \bar{Y}^2}$$

Si la función es del tipo potencial, tenemos:

$$Y_c = bX^a$$

Cuya expresión logarítmica es:

$$\log Y_c = \log b + a \log X_i$$

Donde variaciones relativas de las variables independientes determinan variaciones también relativas de la variable dependiente; puede así establecerse dos ecuaciones para el coeficiente de correlación que conducirá a resultados distintos:

$$r^2 = \frac{\sum (\log Y_c - \log \bar{Y})^2}{\sum (\log Y_i - \log \bar{Y})^2}$$

Y la otra con antilogaritmos respectivos:

$$r^2 = \frac{\sum (Y_c - \bar{Y})^2}{\sum (Y_i - \bar{Y})^2}$$

Para el caso de correlación logarítmica la ecuación abreviada de cálculo se obtiene de la forma:

$$r^2 = \frac{\sum \log X_i \log Y_i + \log b \sum \log Y_i - n \log \bar{Y}^2}{\sum (\log Y_i)^2 - n \log \bar{Y}^2}$$

5.3. Tercer etapa (análisis multidimensional)

El análisis de la pobreza es un tópico relevante en la literatura sobre la distribución del ingreso. Esto es debido a que las medidas de pobreza junto a las medidas de desigualdad se utilizan como indicadores del bienestar de una economía y sirven para analizar las consecuencias que tiene la intervención pública mediante impuestos y transferencias sobre la desigualdad y el proceso de convergencia entre las distintas áreas de un país. Sin embargo, no es fácil realizar inferencia estadística sobre las medidas de desigualdad y pobreza porque dependen de la forma de la distribución del ingreso subyacente que, en general, es desconocida. Por esta razón, ha sido ampliamente aceptada la necesidad de trabajar con muestras suficientemente grandes. No obstante, cuando se realizan análisis sobre la evolución económica de los estados o regiones de un país atendiendo a su crecimiento y sus niveles de desigualdad y de pobreza, los tamaños muestrales se reducen.

El objetivo de esta etapa de análisis de la metodología es presentar una serie de métodos y técnicas acerca de la utilización de datos espaciales, considerando la importancia del espacio como concepto fundamental en el análisis de los datos espaciales agregados que se caracterizan por la dependencia (autocorrelación espacial) y por la heterogeneidad (estructura espacial).

La econometría espacial proporcionará el conjunto de técnicas que operan con las peculiaridades originadas por el espacio en el análisis de los modelos espaciales, destacando cinco características principales:

- El papel de la interdependencia espacial en modelos espaciales
- La asimetría en las relaciones espaciales
- La importancia de factores explicativos localizados en otros lugares
- La diferenciación entre interacciones exante y expost, y
- La modelización explícita del espacio

Por lo que en esta etapa de análisis se centrará la atención básicamente en tres grandes bloques: 1) el análisis factorial múltiple; 2) en el papel de la interdependencia espacial en modelos espaciales, y 3) en la modelización explícita del espacio.

5.3.1. Análisis factorial múltiple

Tomando como antecedente, entre los índices de pobreza multidimensional se encuentran:

1) Índice de marginación

Se consideran nueve indicadores para su construcción, estos son:

X_1 = Porcentaje de la población analfabeta

X_2 = Porcentaje de la población de 15 años y más sin primaria completa

X_3 = Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de drenaje.

X_4 = Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de energía eléctrica.

X_5 = Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de agua entubada.

X_6 = Porcentaje de ocupantes en vivienda particular con algún nivel de hacinamiento.

X_7 = Porcentaje de ocupantes en vivienda particular con piso de tierra.

X_8 = Porcentaje de la población en localidades de menos de 5,000 habitantes.

X_9 = Porcentaje de la población ocupada que gana hasta 2 salarios mínimos.

Cada indicador X_i se multiplica por su respectivo coeficiente a_i , es decir, se multiplica el vector de indicadores con el vector de coeficientes. Al sumar los productos de los indicadores con sus coeficientes obtenemos el índice de marginación (IM).

$$IM = \sum_{i=1}^9 a_i X_i$$

El cálculo del vector de coeficientes a_i es a través del método de componentes principales, es decir, se calculan los coeficientes que maximicen la varianza del índice de marginación. La varianza del IM es:

$$Var(IM) = a_i S a_i^t$$

Donde a_i es el vector de coeficientes, a_i^t es el vector transpuesto y S es la matriz de varianza-covarianza de los nueve indicadores.

La razón para maximizar la varianza es que a mayor varianza explicada, mayor diferenciación entre los datos y mayor será la cantidad de información proporcionada por el índice de marginación.

2) Índice global de pobreza y masa carencial.

Es un índice que sirve para identificar a los hogares pobres. Se calcula utilizando cinco dimensiones básicas: 1) ingreso por persona; 2) nivel educativo promedio por hogar; 3) disponibilidad de espacio de la vivienda; 4) disponibilidad de drenaje y 5) disponibilidad de electricidad-combustible para cocina. Para cada variable se calcula una brecha P_j , que indica que tan lejos está ese hogar de un mínimo aceptable. La ecuación para el cálculo de las brechas es:

$$P_j = \left[\frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w} \right] = \left[1 - \frac{X_{jw}}{Z_w} \right]$$

Donde P_j es la brecha para el hogar j . Z_w es la norma establecida con anticipación para medir la pobreza extrema con el indicador X , el cual representa la necesidad w del fenómeno y X_{jw} el valor observado en cada hogar j para el indicador X correspondiente a la necesidad w y será comparado contra la norma establecida.

Las brechas tienen un rango de -0.5 a 1, si la brecha es menor a cero se muestra un logro en ese rubro, si es igual a cero se está en la norma, pero si es mayor a cero, se considera que tiene privaciones en ese rubro. Cada brecha se multiplica por un ponderador β . La suma de los ponderadores es uno. Al sumar el producto de las brechas por su respectivo ponderador obtenemos el Índice General de Pobreza (IGP) para el hogar j :

$$IGP_j = P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5 + P_{j6}\beta_6 + P_{j7}\beta_7$$

Un hogar se considera en pobreza extrema si tiene un IGP entre 0 y 1.

Masa carencial. Este concepto agrega el volumen de los hogares haciendo abstracción de la insatisfacción social que presentan, a partir de la identificación basada en el Índice Global de Pobreza. La masa carencial tiene su unidad fundamental en el hogar y puede agruparse hasta el nivel nacional. Para obtener la masa carencial del hogar j se eleva al cuadrado el valor del IGP del hogar pobre j y se multiplica por su número de integrantes:

$$MCH_j = (IGP_j^2)(T_j)$$

3) Índice de pobreza humana.

Es una forma de medir la pobreza desde la perspectiva de la privación de calidad de vida. Creado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el IPH es una versión mejorada del índice de pobreza de capacidades. Toma los mismos elementos del índice de desarrollo humano: longevidad, conocimientos y nivel de vida decente.

La longevidad se mide por el porcentaje de población que se estima que morirá antes de cumplir 40 años de edad (P_1). Los conocimientos se miden por la tasa de analfabetización de adultos (P_2). Por último, el nivel de vida se mide por una combinación de tres aspectos: porcentaje de la población sin acceso al agua potable (P_{31}), el porcentaje de población sin acceso a servicios de salud (P_{32}) y; el porcentaje de niños con peso insuficiente (P_{33}), P_3 es el promedio de los tres componentes.

$$P_3 = \frac{P_{31} + P_{32} + P_{33}}{3}$$

La ecuación para calcular el índice de pobreza humana es:

$$IPH = \left[\frac{P_1^3 + P_2^3 + P_3^3}{3} \right]$$

En el primer bloque se trabajará el análisis factorial múltiple, donde se expresará las relaciones que de una función $f(x, w, z)$, conecta una variable Y , con el conjunto de variables x, w, z . Si tenemos un cierto número de variables y_1, y_2, y_3 , que se quiere explicar matemáticamente pero las variables que las explican son desconocidas. Esto es, supongamos que nuestras variables Y están relacionadas con cierto número de funciones que operan linealmente:

$$\begin{aligned} Y_1 &= \alpha_{11}F_1 + \alpha_{12}F_2 + \dots + \alpha_{1m}F_m \\ Y_2 &= \alpha_{21}F_1 + \alpha_{22}F_2 + \dots + \alpha_{2m}F_m \\ Y_3 &= \alpha_{31}F_1 + \alpha_{32}F_2 + \dots + \alpha_{3m}F_m \\ &\dots\dots\dots \\ &\dots\dots\dots \\ Y_n &= \alpha_{n1}F_1 + \alpha_{n2}F_2 + \dots + \alpha_{nm}F_m \end{aligned}$$

Donde:

Y : variable con datos conocidos

α : una constante

F : función $f(\)$, de algunas variables desconocidas

Si se aplica a los datos conocidos de las variables Y , el análisis factorial define las funciones F desconocidas. Las cargas que surgen de un análisis factorial son las constantes α . Los factores son las funciones F . El tamaño de cada carga para cada factor mide hasta qué punto esta función específica está relacionada con Y . Para cada una de las variables Y de las ecuaciones planteadas anteriormente podemos escribir:

$$Y_1 = \alpha_1 F_1 + \alpha_2 F_2 + \alpha_3 F_3 + \dots + \alpha_m F_m$$

Donde F representa los factores y las α representa las cargas.

Podemos encontrar que algunas de las funciones de F son comunes a distintas variables. Son llamadas factores de grupo, y el objeto de análisis factorial consiste en delinearlos. Además, de determinar las cargas α , el análisis factorial generará también datos (puntajes) para cada caso (personas, hogar, municipio, estado, país) de cada una de las funciones F no cubiertas. Se denominan puntajes factoriales a estos valores derivados para cada caso.

Las técnicas empleadas en el análisis factorial (centroide y eje principal) se aplican a una matriz de coeficientes de correlación entre las variables. La matriz es análoga a un cuadrado de distancias entre ciudades, las cuales pueden ser sustituidas por variables y como distancia tenemos un coeficiente de correlación. Esta matriz de correlación tiene las siguientes características:

- 1) Los coeficientes de correlación expresan el grado de relación lineal entre las variables de las filas y las columnas de la matriz. Cuanto más se acerca el coeficiente a cero, menor es la relación; cuanto más se acerca a 1, mayor es la relación. Un signo negativo indica que las variables, están relacionadas inversamente⁴⁹.
- 2) Para interpretar el coeficiente hay que elevarlo al cuadrado y multiplicarlo por 100. Esto dará el porcentaje de variación en común para los datos en las dos variables.
- 3) El coeficiente de correlación entre dos variables es el coseno del ángulo entre las variables como vectores establecidos en el sistema de coordenadas correspondiente en cada caso.
- 4) La diagonal principal contiene la correlación de una variable consigo misma, que siempre es 1.0. En ocasiones, cuando la matriz de correlaciones ha de ser sometida al análisis factorial (utilizando el método del análisis de factor común),

⁴⁹ La idea de un coeficiente de correlación proporciona otra perspectiva sobre el análisis factorial. Las pautas descubiertas por el análisis factorial constan de las variables altamente intercorrelacionadas. Así, si la variable A está altamente relacionada tanto con B como con C , y si B y C están altamente relacionadas una con otra, entonces A, B y C forman un núcleo de correlación. Si A, B y C no están relacionadas con otras variables, entonces forman una pauta independiente que el análisis factorial delinear.

la diagonal principal contendrá estimaciones de comunalidad. Estos miden la variación de una variable en común con todas las demás juntas.

Una estimación empleada para medir la comunalidad es el coeficiente de correlación múltiple al cuadrado de una variable con todas las demás. Este coeficiente multiplicado por 100 mide el porcentaje de variación que se puede producir (producir, generar o explicar) para una variable teniendo en cuenta a todas las demás.

En el análisis factorial se exhiben dos diferentes matrices factoriales; 1) matriz de factores no rotados; 2) matriz de factores rotados.

En la matriz factorial no rotada, las columnas definen los factores, las filas se refieren a las variables. En la intersección de fila y columna se da la carga para la variable de la fila de acuerdo con el factor de la columna.

Las características de la matriz de factores no rotada son:

- 1) El número de factores (columna) es el número de pautas de relación entre las variables independientes (no correlacionadas) que son sustantivamente significativas.
- 2) Las cargas (α), miden que variables están involucradas en qué pauta factorial y hasta qué punto. Ellas pueden ser interpretadas como coeficientes de correlación. El cuadrado de la carga multiplicada por 100 equivale al porcentaje de la variación que una variable tiene en común con una pauta no rotada. Se puede considerar el porcentaje obtenido como el porcentaje de datos sobre una variable que puede ser producido o predicho conociendo los valores de un caso en la pauta o en las otras variables involucradas en la misma pauta. Otra perspectiva es la de que un determinado porcentaje es la confiabilidad de la predicción de una variable a partir de la pauta o de las otras variables en la misma pauta. Si se comparan las cargas factoriales para todos los factores y variables, pueden definirse aquellas variables particulares involucradas en una pauta independiente, y pueden verse aquellas variables relacionadas más fuertemente con la pauta.
- 3) La primera pauta factorial no rotada describe la pauta más amplia de relaciones en los datos; la segunda describe la que le sigue en magnitud, siendo independiente de (no correlacionada con) la primera; la tercera describe la tercera pauta en orden de magnitud, que es independiente de la primera y de la segunda y así sucesivamente. De este modo la variación en los datos descrita para cada pauta disminuye sucesivamente con cada factor; la primera

pauta define la mayor cantidad de variación; la última, la menor. Las pautas factoriales no rotadas no están relacionadas unas con otras⁵⁰.

- 4) La columna " h^2 " manifiesta la comunalidad de cada variable. Esta es la proporción de la variación total de la variable que está involucrada en las pautas. El coeficiente (comunalidad) multiplicada por 100, da el porcentaje de variación de una variable en común con cada pauta.

Esta comunalidad puede ser considerada también como una medida de singularidad. Sustrayendo el porcentaje de variación en común con las pautas de 100 se determina la singularidad de una variable. Esto indica hasta qué punto una variable no está relacionada con las demás, hasta qué punto los datos de una variable no pueden derivarse de (predecirse o partir de) los datos de las demás variables.

- 5) La razón de la suma de los valores en la columna h^2 sobre el número de variables, multiplicada por 100, equivale al porcentaje de variación total en los datos que están sometidos a pautas. Así, mide el orden, uniformidad o regularidad en los datos.
- 6) El porcentaje de varianza total muestra el porcentaje de variación total entre las variables que está relacionado con una pauta factorial. Este número mide, así, la cantidad de datos de la matriz original que pueden ser reproducidos por una pauta: mide la comprensividad y fuerza de una pauta.

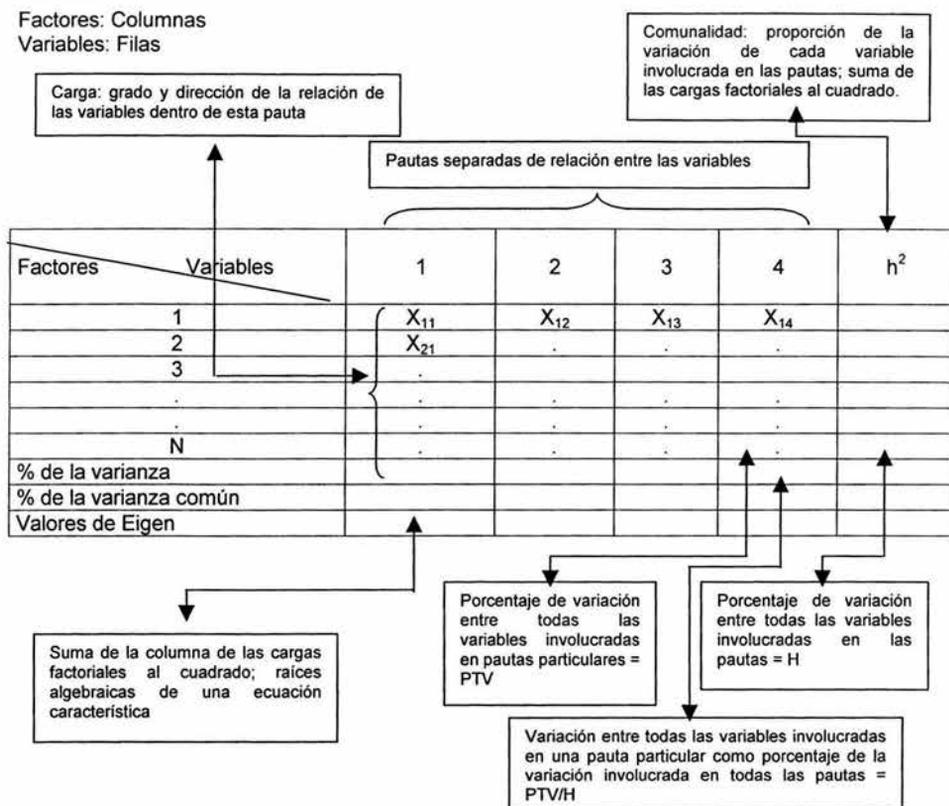
La suma de esas cantidades para cada pauta equivale a la suma de la columna de " h^2 " multiplicada por 100. El porcentaje de varianza total para un factor está determinado por la suma de la columna de las cargas elevadas al cuadrado para un factor, dividido por el número de variables y multiplicado por 100.

- 7) El porcentaje de varianza común indica cómo cualquier regularidad que exista entre los datos está dividida entre las pautas factoriales. Los valores del porcentaje de la varianza total, miden cuánta variación en los datos está involucrada en un punto; el porcentaje de la cantidad de varianza común mide cuánto de la variación perteneciente a todas las pautas está involucrado en cada pauta. Estas últimas cantidades están calculadas de la misma manera que el porcentaje de la varianza total, excepto que el divisor es ahora la suma de la columna de valores h^2 , que mide la variación común entre dos datos.
- 8) Los valores de Eigen, equivalen a la suma de la columna de cargas al cuadrado para cada factor. Miden la cantidad de variación de la que pueden descontar estadísticamente una pauta. Dividiendo los valores de Eigen, ya sea por el número de variables, ya por la suma de valores h^2 y multiplicada por 100

⁵⁰ Decir que los factores no están correlacionados significa que los puntajes de los factores sobre las pautas factoriales no están correlacionados, lo que no ocurre necesariamente con las cargas factoriales. Con todo, las cargas factoriales son independientes (ortogonales).

se determina el porcentaje, ya de la varianza total, ya de la común respectivamente. Frecuentemente, los valores de Eigen están expresados sólo al pie de los cuadrados factoriales⁵¹.

Diagrama de una Matriz de factores no rotados



⁵¹ Los valores de Eigen son calculados sólo si se utiliza el método de ejes principales del análisis factorial. Un valor de Eigen es la raíz de la ecuación $[R-\lambda I]=0$, donde R es la matriz de correlación, λ es un valor de Eigen, I es una matriz de identidad y los corchetes significan que se está comparando el determinante. Consideremos una matriz ortogonal X con columnas determinadas de tal manera que $XR=\lambda X$. Entonces las varias raíces λ , son las soluciones valores de Eigen de la ecuación y X es la matriz de los valores de Eigen. La matriz factorial es igual a la recíproca de la raíz cuadrada de sus valores de Eigen asociados.

Las características de la matriz de factores rotada son:

- 1) Una matriz rotada ortogonal, tiene los siguientes aspectos:
 - a) Muchas características de una matriz no rotada se conservan en una matriz rotada ortogonalmente.
 - b) Los valores h^2 dados, por los factores no rotados no cambian con la rotación ortogonal.
 - c) En la matriz no rotada las pautas factoriales se ordenan de acuerdo con la cantidad de variación de los datos de la que damos cuenta, definiendo la primera el mayor grado de relación en los datos. En la matriz rotada ortogonalmente no se da importancia al orden de los factores.
 - d) Los factores no están relacionados.
- 2) Si la matriz rotada es oblicua, más que ortogonal, implica que se busca la mejor definición de pautas correlacionadas y de las no correlacionadas de las variables interrelacionadas. La rotación ortogonal define sólo pautas no correlacionadas; la rotación oblicua tiene mayor flexibilidad para buscar pautas, interdependiente de su correlación.
 - a) La matriz de la pauta del primer factor y la matriz de estructura del factor de referencia describen las pautas oblicuas o grupos de interrelaciones entre las variables. Sus cargas definen las pautas separadas y el grado de referencia a las pautas para cada variable. A diferencia de los factores no rotados o rotados ortogonalmente, empero, sus cargas no pueden ser interpretadas estrictamente como la correlación de una variable con una pauta, y las cargas elevadas al cuadrado no dan exactamente el porcentaje de variación de una variable involucrada en una pauta. No obstante, como en la matriz factorial ortogonal, sus cargas son cero cuando una variable no está involucrada en la pauta, y cercana a 1 cuando una variable está relacionada casi perfectamente con una pauta factorial⁵² cuando menos relacionadas están las pautas oblicuas entre sí, tanto más se asemejan sus cargas a correlaciones de las variables con las pautas.
 - b) La matriz de estructura del factor primario y la matriz de pauta del factor de referencia dan la correlación de cada variable con cada pauta. Las cargas son interpretables estrictamente como correlaciones, Pueden ser elevadas al cuadrado y multiplicadas por 100 para medir el porcentaje de variación de una variable del que se da cuenta una pauta. La diferencia básica entre las matrices de estructura primaria y de pauta (o las matrices de pauta de referencia y estructura), importante para la interpretación, es que las cargas

⁵² Las cargas de la matriz de pauta se comprenden mejor como coeficientes de regresión de las variables en las pautas.

de pautas primarias muestran de la mejor manera qué variables están altamente involucradas en qué grupo.

- c) Los factores oblicuos tendrán una correlación entre sí como la mostrada en la matriz de correlación de factores.
- d) No se dan datos de porcentajes de la varianza común ni de la varianza total para los factoriales oblicuos. Para tener alguna medida de la fuerza de las pautas factoriales oblicuos separadas se puede calcular la sumatoria de una columna de cargas factoriales al cuadrado.

La matriz de correlaciones de factores (también se conoce como la matriz de cosenos de factores), es una matriz de correlaciones entre pautas de factores oblicuas encontradas mediante una rotación oblicua. Si la correlación es distinta de cero entre dos factores, significa que las pautas de los datos tienen una relación hasta el punto medido por las correlaciones de los factores. Con esta matriz permitirá descubrir la pauta de relaciones entre los factores; la interpretación de esas pautas no será diferente de la hallada para las correlaciones de variables.

La matriz de puntaje de factores, es una matriz factorial que presenta las cargas α , mediante las que se pueden conocer la existencia de una pauta para las variables. La matriz de puntaje de factores da una puntuación para cada caso a esas pautas.

Los puntajes de los factores se derivan de la siguiente manera: cada variable es ponderada proporcionalmente a su pertenencia a una pauta; cuanto más involucrada está una variable, mayor es el peso. Las variables que no están en manera alguna relacionadas con una pauta determinada serán ponderadas con un valor cercano a cero. Para determinar el porcentaje para un caso en una pauta, los datos del caso para cada variable serán multiplicados por el peso de pauta para esa variable. La sumatoria de esos productos de los datos para su ponderación para todas las variables, da el puntaje factorial. Los casos tendrán altos o bajos puntajes factoriales según sean altos o bajos sus valores en las variables que forman parte de una pauta.

Los puntajes factoriales sobre una pauta de desarrollo económico forman también un compuesto. Las variables del compuesto representadas por los puntajes factoriales pueden ser utilizados en otros análisis o como medio para comparar casos sobre las pautas. Los puntajes factoriales tienen características que pueden no ser compartidas con otras variables. Encarnan fenómenos con una unidad funcional, fenómeno que están altamente interrelacionados en el tiempo o en el espacio.

5.3.2. Interdependencia espacial en modelos espaciales

5.3.2.1. Regresión múltiple

Cuando es necesario encontrar funciones donde se relacionen una variable dependiente y dos o más variables independientes, en este caso se adoptará una simbología especial, para designar cada una de las variables y parámetros:

X_1 : variable dependiente;

X_2, X_3, \dots, X_p : variables independientes

Por tanto, en caso de regresión múltiple donde se consideran 2 variables independientes, la función se expresará de la siguiente manera:

$$X_{c1.23} = a_{1.23} + b_{12.3}X_2 + b_{13.2}X_3$$

Donde:

$X_{1.23}$: indica la variable dependiente X_1 que se relaciona con las variables X_2 y X_3

$a_{1.23}$: coeficiente de posición (término libre) del plano de regresión donde se considera la variable dependiente X_1 y las variables independientes X_2 y X_3

$b_{12.3}$: coeficiente de regresión que multiplica a la variable X_2 cuando además se considera la variable X_3

$b_{13.2}$: coeficiente de regresión que multiplica a la variable X_3 cuando además se considera la variable X_2

Para una función con tres variables independientes (X_2, X_3, X_4) quedará simbolizado de la siguiente manera:

$$X_{c1.234} = a_{1.234} + b_{12.34}X_2 + b_{13.24}X_3 + b_{14.23}X_4$$

Para ajustar una función de este tipo a una serie de datos, utilizando el método de mínimos cuadrados para minimizar la expresión, tenemos:

$$\sum_{i=1}^n (X_1 - X_{c1.23})^2$$

Donde:

X_1 : son los valores observados

$X_{c1.23}$: son los valores calculados de la variable dependiente

Las ecuaciones normales, en el caso de dos variables independientes se obtiene de la siguiente expresión:

$$Z = \sum (X_1 - a_{1.23} - b_{12.3}X_2 - b_{13.2}X_3)^2$$

Derivando parcialmente respecto de cada uno de los parámetros:

$$\frac{\partial Z}{\partial a_{1.23}} = 2 \sum (X_1 - a_{1.23} - b_{12.3}X_2 - b_{13.2}X_3)(-1) = 0$$

$$\frac{\partial Z}{\partial b_{12.3}} = 2 \sum (X_1 - a_{1.23} - b_{12.3}X_2 - b_{13.2}X_3)(-X_2) = 0$$

$$\frac{\partial Z}{\partial b_{13.2}} = 2 \sum (X_1 - a_{1.23} - b_{12.3}X_2 - b_{13.2}X_3)(-X_3) = 0$$

Aplicando las propiedades de la sumatoria se tienen las siguientes ecuaciones normales que formarán el sistema de para calcular el valor de cada uno de los tres parámetros:

$$\begin{aligned}\sum X_1 &= b_{12.3} \sum X_2 + b_{13.2} \sum X_3 + na_{1.23} \\ \sum X_1 X_2 &= b_{12.3} \sum X_2^2 + b_{13.2} \sum X_2 X_3 + a_{1.23} \sum X_2 \\ \sum X_1 X_2 X_3 &= b_{12.3} \sum X_2 X_3 + b_{13.2} \sum X_3^2 + a_{1.23} \sum X_3\end{aligned}$$

5.3.2.2. Correlación múltiple

Para el caso de que existan dos o más variables independientes, la necesidad de disponer de indicaciones acerca de la asociación que simultáneamente tiene la variable dependiente con las variables independientes, conduce a la obtención de coeficientes de correlación múltiple.

Para dos variables independientes, la ecuación de regresión es de la forma:

$$X_{1c} = a_{1.23} + b_{12.3}X_2 + b_{13.2}X_3$$

El coeficiente de correlación se obtiene a partir de la ecuación general que tendrá la siguiente simbología:

$$R_{1,23}^2 = \frac{S_{Xc1,23}^2}{S_{X_1}^2} = \frac{\sum (X_{1c} - \bar{X})^2}{\sum (X_{1i} - \bar{X})^2} = \frac{\sum X_{1c}^2 - n\bar{X}_1^2}{\sum X_{1i}^2 - n\bar{X}_1^2}$$

Donde:

$S_{Xc1,23}^2$ es la varianza explicada por las variables X_2 y X_3

$S_{X_1}^2$ es la varianza total de la variable dependiente

$$X_{1c}^2 = a_{1,23}^2 + b_{12,3}^2 X_2^2 + b_{13,2}^2 X_3^2 + a_{12,3} b_{12,3} X_2 + a_{1,23} b_{12,3} X_2 + a_{1,23} b_{13,2} X_3 + a_{1,23} b_{13,2} X_3 + b_{1,23} b_{13,2} X_2 X_3 + b_{12,3} b_{13,2} X_2 X_3$$

$$X_{1c}^2 = a_{1,23} \{a_{1,23} + b_{12,3} X_2 + b_{13,2} X_3\} + b_{12,3} \{b_{12,3} X_2^2 + a_{1,23} X_2 + b_{13,2} X_2 X_3\} + b_{13,2} \{b_{13,2} X_3^2 + a_{1,23} X_3 + b_{12,3} X_2 X_3\}$$

Aplicando sumatoria, se obtiene:

$$\begin{aligned} \sum X_{1c}^2 &= a_{1,23} \left\{ na_{1,23} + b_{12,3} \sum X_2 + b_{13,2} \sum X_3 \right\} + \\ & b_{12,3} \left\{ b_{12,3} \sum X_2^2 + a_{1,23} \sum X_2 + b_{13,2} \sum X_2 X_3 \right\} + \\ & b_{13,2} \left\{ b_{13,2} \sum X_3^2 + a_{1,23} \sum X_3 + b_{12,3} \sum X_2 X_3 \right\} \end{aligned}$$

Las expresiones dentro de los paréntesis corresponden a las ecuaciones normales de un plano de regresión:

$$\sum X_{1c}^2 = a_{1,23} \sum X_1 + b_{12,3} \sum X_1 X_2 + b_{13,2} \sum X_1 X_3$$

La ecuación abreviada del coeficiente de determinación queda en consecuencia como:

$$R_{1,23}^2 = \frac{a_{1,23} \sum X_1 + b_{12,3} \sum X_1 X_2 + b_{13,2} \sum X_1 X_3 - n\bar{X}_1^2}{\sum X_1^2 - n\bar{X}_1^2}$$

En la correlación múltiple, es necesario disponer de indicadores sobre la asociación neta existente entre la variable dependiente y cada una de las variables independientes.

Por lo que el coeficiente de correlación parcial, en el caso de tres variables, se define de la siguiente manera:

$$r_{12.3} = \left(\frac{S_{Xc1.23}^2 - S_{Xc1.3}^2}{S_{Xc1.3}^2} \right)^{1/2}$$

Donde:

$R_{1.23}$: representa la asociación entre las variables X_1 y X_2 eliminando estadísticamente la influencia de la variable X_3 .

Al sustituir el numerador por varianzas totales y no explicadas se tiene:

$$r_{12.3}^2 = \frac{S_{X_1}^2 - S_{Xs1.23}^2 - S_{X_1}^2 + S_{Xs1.3}^2}{S_{Xs1.3}^2} = 1 - \frac{S_{Xs1.23}^2}{S_{Xs1.3}^2}$$

El otro coeficiente de correlación parcial, se define como:

$$r_{13.2}^2 = \frac{S_{Xc1.23}^2 - S_{Xc1.2}^2}{S_{Xs1.2}^2} = 1 - \frac{S_{Xs1.23}^2}{S_{Xs1.2}^2}$$

En el caso de tres variables se dispone de tres coeficientes de correlación simple: r_{12} , r_{13} , r_{23} ; además dos coeficientes de correlación parcial: $r_{12.3}$ y $r_{13.2}$; por último un coeficiente de correlación múltiple: $R_{1.23}$.

Las relaciones entre estos coeficientes de correlación permiten realizar análisis de consistencia. Cualquier coeficiente de correlación parcial es menor, y la suma igual, que un coeficiente de correlación simple, por la eliminación explícita de la influencia de otras variables:

$$r_{ij.k} \leq r_{ij}$$

Un coeficiente de correlación múltiple será siempre mayor, o por lo menos igual, que un coeficiente de correlación simple por el hecho de que aquél toma en cuenta un mayor número de variables independientes que explican la variabilidad de la variable dependiente:

$$R_{ijk} \geq r_{ij}$$

$$R_{ijk} \geq r_{ik}$$

5.3.3. Modelización explícita del espacio.

Los efectos espaciales son la razón esencial de la existencia de este estudio y se agrupará en torno a dos grandes bloques: dependencia espacial y heterogeneidad espacial, planteados a continuación:

5.3.3.1. Dependencia o autocorrelación espacial

La dependencia espacial es más conocida bajo el nombre de autocorrelación espacial, y surge debido a la relación existente entre lo que ocurre en unos lugares y en otros. Como expresó Tobler: ".....Todo tiene relación con todo, pero las cosas cercanas están más relacionadas que las lejanas."

En este sentido la dependencia espacial viene determinada por una noción de localización relativa, en la que enfatiza el efecto de la distancia. Cuando la noción de espacio se amplía más allá del sentido estricto del espacio euclídeo incluyendo el espacio político, el espacio económico, o el espacio social, nos encontramos con que la dependencia espacial es un fenómeno que aparece con frecuencia en el estudio aplicado de las ciencias sociales.

Uno de los mayores problemas geográficos es determinar si una agrupación de puntos sobre un plano, o un conjunto de áreas, se distribuye o no de forma aleatoria sobre la superficie terrestre. Dicho en términos estadísticos, se trata de saber si son distribuciones espacialmente independientes o no.

Los hechos geográficos concretados en valores y situados en unas determinadas unidades espaciales, están ligados unos a otros. Por lo tanto, los datos o los hechos geográficos no son considerados por separado unos de otros, aisladamente, independientemente, sino que los hechos geográficos que se encuentran próximos tienden a ser semejantes y los hechos alejados, tienden a diferenciarse. Por lo tanto, desde un punto de vista estadístico se desea que los datos, los hechos posean una independencia espacial, con objeto de que se produzca una concordancia con los postulados clásicos de la Estadística. Sin embargo, desde un punto de vista geográfico, si cada unidad espacial es independiente, y no tiene relaciones con las restantes unidades, muchos de los objetos de la disciplina se vendrían abajo, y así por ejemplo, conceptos tales como diferenciación espacial, regiones homogéneas o de organización, carecerían de sentido.

La dependencia espacial puede venir originada por dos fuentes: Las particulares características de los datos espaciales, y la organización espacial de los fenómenos a estudiar.

Por lo que se refiere a la utilización de datos espaciales nos encontramos con que la mayoría de ellos no son datos controlados, es decir, no son datos experimentales, no podemos repetir un número de veces el mismo experimento para observar algún tipo de relación o característica, por lo que los errores de medida puede que sean importantes. En la práctica, en muchas ocasiones los datos son recogidos en una escala agregada, por lo tanto, puede que haya poca relación entre la esfera espacial del fenómeno a estudiar, y la delimitación de las unidades espaciales de observación. Por ejemplo, podemos encontrarnos con la existencia de migraciones de un municipio a otro dentro de un mismo estado, esto no será observable si los datos de migración tienen como unidades de observación a los estados, el número de habitantes del estado sigue siendo el mismo, mientras que el número de habitantes de los municipios que lo integran habrán variado.

En los datos espaciales la importancia de las observaciones tomadas por las unidades primarias de observación situadas en los límites regionales (o estados en nuestro caso) es mucho mayor que en las series temporales. En primer lugar porque dichas observaciones son superiores en número cuando tratamos con series transversales, y en segundo lugar porque al ser dichos límites artificiales, nos encontramos con que las observaciones cercanas a la frontera estarán incompletas, ya que sufren influencia de factores que están más allá de la línea fronteriza que separa las regiones, y dichos factores no están recogidos por la unidad primaria de observación.

No obstante aunque los límites fronterizos fueran naturales, serían distintos para cada uno de los fenómenos a observar, por lo que es imposible lograr una división óptima del espacio cuando la variable a estudiar depende de numerosos factores, ya que habría tantas divisiones como factores.

Existe una larga tradición acerca de representar la variación espacial en términos de regiones (un mosaico de áreas homogéneas o casi homogéneas en las cuales difieren los distintos atributos que hay que medir). En un modelo de variación factorial, y con objeto de analizar los datos espaciales, el concepto de regiones, presenta principalmente dos problemas: la delimitación regional y la uniformidad dentro de las regiones. Ambas ideas presentan ciertos inconvenientes, piénsese si las unidades espaciales son de pequeña escala, o si se mide más de un atributo. La variación de los atributos en el espacio está sujeta a cambios continuos y depende de diferentes procesos, por lo que las unidades primarias de observación no son independientes, y las unidades que están más próximas están más relacionadas que las que están más alejadas. No quiere esto decir que el concepto de regiones carezca de sentido, ya que muchas de las políticas públicas tienen una escala regional, pero si hay que tener en cuenta que la diferenciación regional es uno de los posibles componentes de la variación espacial y no una propiedad a priori del espacio, por lo que no debe de constituir por definición la base de los procesos espaciales.

Además de estos problemas señalados que están relacionados con la utilización de datos espaciales, la inherente organización espacial de los fenómenos, tiende a generar patrones complejos de interacción y de dependencia, que son importantes por ellos mismos.

Nos encontramos con la existencia de procesos espaciales, o procesos donde los cambios de estado son debidos a propiedades espaciales de los atributos. Algunos ejemplos de estos procesos son los siguientes:

En las ciencias sociales, el proceso de difusión es un término general que clasifica procesos en los que algún atributo es conocido por un número fijo de personas. Un bien nuevo, el desarrollo tecnológico, son ejemplos de procesos de difusión. En cualquier momento podemos diferenciar la población que está al corriente, y la que no lo conoce todavía. La distribución espacial de la población puede tener implicaciones importantes en el desarrollo del proceso, en especial si la adopción del mismo se realiza mediante el contacto interpersonal, o mediante un proceso de imitación.

Un segundo tipo de procesos son los denominados de intercambio y transferencia: las economías urbanas y regionales se relacionan mediante el intercambio de bienes y mediante transferencias de renta. La renta generada por la producción y la venta de un determinado bien en un lugar determinado, puede ser gastada en bienes y servicios que son producidos y vendidos en otro lugar. Estos procesos son el nexo de unión entre las economías de distintos pueblos o distintas regiones. Cuando dividimos un área determinada diferenciando regiones con una renta *per cápita* alta de aquellas con una renta *per cápita* baja, lo que estamos haciendo es reflejar los límites dentro de los cuales operan procesos de intercambio y transferencia entre los pueblos de cada una de las regiones.

Un tercer tipo de procesos son los que denominamos de interacción, a través de los cuales los hechos que ocurren en un lugar determinado tienen influencia y están influenciados por hechos que ocurren en otros lugares.

Un último tipo de procesos es el de dispersión o derramamiento. Este mecanismo se diferencia del de difusión en que no es un atributo el que se dispersa entre un grupo fijo de población, sino que es la propia población la que se dispersa, y la estructura espacial resultante depende de la naturaleza de la dispersión. Procesos de este tipo puede ser la emigración de la fuerza laboral buscando unas condiciones de empleo mejores, produciéndose una dispersión o una reestructuración de la propia población.

Las teorías de interacción espacial, los procesos de difusión, y las jerarquías espaciales aconsejan la utilización de modelos formales para estructurar la dependencia entre los fenómenos en diferentes localizaciones. Como resultado, lo que se observa un punto viene determinado en parte por lo que ocurre en cualquier otro punto del sistema. Es decir:

$$Y_i = F(Y_1, Y_2, Y_3, \dots, Y_n)$$

A primera vista, la dependencia espacial puede considerarse parecida a la dependencia serial encontrada en modelos temporales, pero no puede ser tratada de la misma forma, debido a que en el espacio la dependencia es multidireccional, mientras que en series temporales ésta es unidireccional, por lo tanto la metodología a aplicar ha de ser diferente.

En Geografía existe un gran interés por la determinación de las diferencias y semejanzas entre las regiones. Se han desarrollado técnicas para determinar las variaciones espaciales de una variable en diversas unidades territoriales que componen una región, llamada autocorrelación espacial. Su fundamento se apoya en el supuesto de admitir que las unidades territoriales próximas presentarán más semejanza entre sí que con aquellas que están más alejadas. Cuando el supuesto es cierto se dice que en la región se da una autocorrelación espacial positiva. Si por el contrario, las unidades territoriales que componen una región, son diferentes de las unidades contiguas y presentan incluso más semejanzas con las unidades más alejadas, se dice que la región presenta una autocorrelación espacial negativa. Estas técnicas de análisis de autocorrelación espacial tienen por objeto determinar la existencia de autocorrelación espacial positiva, puesto que se espera que el principio de contigüedad debe influir, en los hechos geográficos.

El procedimiento a seguir, es partir de una hipótesis nula, según la cual se supone que no existe ninguna regularidad en el mapa, es decir que cada unidad territorial no mantiene ninguna relación, ni se ve influida por las restantes unidades territoriales. Formulada la hipótesis nula (H_0) demostraremos si realmente existe una correlación en la distribución de los datos geográficos.

Cartografiando las características de la variable a investigar en las diferentes unidades territoriales, se procede a realizar un recuento de las áreas con una u otra de las características, realizando un trazo al que se le llamará unión de las variables territoriales que entran en contacto de una característica con otra y finalmente se realizará el mismo procedimiento de las unidades territoriales que presentan una característica y que entran en contacto con otras unidades territoriales con la misma característica. Una vez hecho el recuento, el paso siguiente es comparar el número de uniones observadas con el número de uniones esperadas. Por lo tanto, hemos de determinar la esperanza de encontrar cada tipo de unión según las ecuaciones siguientes:

$$E(x, x_i) = p^2 l$$

$$E(y, x_i) = 2 p q l$$

$$E(y, y_i) = q^2 l$$

Donde:

E: es la esperanza de obtener un resultado bajo las condiciones supuestas de aleatoriedad;

l: es el número total de uniones existentes entre las áreas en una región determinada.

p y q: son las probabilidades de que las unidades territoriales presenten la característica x_i ó y_i , respectivamente.

Ahora bien, estas esperanzas dadas en condiciones de aleatoriedad no aparecen exactamente en cada distribución aleatoria, sino que se dan variaciones. Por ello, es preciso determinar la varianza de cada distribución mediante las siguientes ecuaciones:

$$VAR(x, x_i) = p^2 l + p^3 k - p^4 (l + k)$$

$$VAR(y, y_i) = q^2 l + q^3 k - q^4 (l + k)$$

$$VAR(x, y_i) = 2qpl + pqk - 4p^2 q^2 (l + k)$$

El valor de k viene dado por:

$$k = \sum_{j=1}^n l_j (l_j - 1)$$

Siendo l_j el número de uniones de cada área.

Posteriormente se compara los resultados aleatorios con los reales, por lo tanto, se pretende buscar una medida para poder determinar las diferencias entre la distribución observada y la teórica (aleatoria). Para ello utilizamos los estadígrafos Z_{x_i} , Z_{y_i} y $Z_{x_i y_i}$ que nos permiten relacionar las diferencias entre ambas distribuciones:

$$Z_{x, x_i} = \frac{O(x, x_i) - E(x, x_i)}{\sqrt{VAR(x, x_i)}}$$

$$Z_{y, y_i} = \frac{O(y, y_i) - E(y, y_i)}{\sqrt{VAR(y, y_i)}}$$

$$Z_{x, y_i} = \frac{O(y, x_i) - E(y, x_i)}{\sqrt{VAR(y, x_i)}}$$

Estos valores Z, han de normalizarse y así podremos compararlos con los valores de una distribución normal, determinando así el grado de significación de la distribución observada.

Así para medir las correlaciones espaciales de datos ordinales y de intervalos, se utilizará el método de Moran, la ecuación es la siguiente (Moran; 1948:17-23):

$$I = \frac{n \sum_{(c)} (x_i - \bar{X})(x_j - \bar{X})}{l \sum (x - \bar{X})^2}$$

Donde:

I: es el índice de Moran

n: el número de áreas existentes en una región

l: es el número de uniones

x: es un valor ordinal o de intervalos para cada área

\bar{X} : es la media aritmética de todos los valores de la variable x

x_i y x_j : son los valores de dos áreas contiguas

$\sum_{(c)}$: indica que el valor del producto $(x_i - \bar{X})(x_j - \bar{X})$ debe calcularse para cada para de áreas contiguas y todas ellas sumarse conjuntamente

Un paradigma para la identificación de regularidades es el continuo establecido por la noción de homogeneidad-heterogeneidad de un patrón espacial, que recibió de Bunge la siguiente conceptualización:

Imaginaron una hoja de papel completa y uniformemente cubierta con sal y pimienta de tal forma que los granos de sal y pimienta se alternen. Ésta es una distribución homogénea. Si trazamos una línea dividiendo el papel en dos, y la sal fuera uniformemente colocada de un lado y la pimienta del otro, ésta sería entonces una distribución heterogénea. Si marcamos el papel como un tablero de ajedrez, y la pimienta fuera colocada en los cuadros negros y la sal en los cuadros blancos, ésta sería probablemente una situación heterogénea. Pero si el número de los cuadros se tornan cada vez menores y finalmente cada grano de sal se alterna con un grano de pimienta, nos habremos encaminado gradualmente de la heterogeneidad hacia la homogeneidad (Bunge; 1996)

El concepto de Bunge, además de interesar por tener un análogo evidente en las distribuciones espaciales reales, pone de relieve una dimensión básica del problema, o sea, una relación del concepto con la escala de observación: por ejemplo, un patrón homogéneo en un nivel regional puede no serlo en un nivel local. La idea de un espacio homogéneo ha recibido especial atención de geógrafos y científicos regionales desde que la homogeneidad, entendida como un

grado mínimo de dispersión dentro de un conjunto de individuos seleccionados a priori, es una base teórica del concepto de "región". Las técnicas analíticas adecuadas a este tipo de problema son llamadas de "reducción de espacio", hallándose en este caso la taxonomía numérica y, utilizado con más frecuencia, el análisis factorial.

5.3.3.2. Heterogeneidad espacial

Al igual que en el caso de la dependencia espacial, el fenómeno de la heterogeneidad espacial viene provocado por dos fuentes, la realidad y los datos espaciales.

Por lo que se refiere a la realidad, nos encontramos con que las unidades espaciales difieren en cuanto a la dotación de recursos. Así, existen regiones ricas con una renta *per cápita* alta, y regiones pobres con una renta *per cápita* inferior. Las unidades espaciales tampoco son homogéneas en cuanto a tamaño, ni en cuanto a concentración de recursos, por lo que determinados fenómenos afectan con distinta intensidad a unas provincias que a otras, provocando la existencia de valores anormales o valores muy distintos entre los municipios, lo cual provoca la aparición de la heterocedasticidad.

Los fenómenos a los que nos referimos son procesos acumulativos relacionados directamente con el concepto de espacio.

Fundamentalmente encontramos tres clases de procesos que operan en localizaciones donde la concentración de recursos es elevada. En primer lugar tenemos las economías externas espaciales, que son ganancias en productividad que aparecen gracias al aprovechamiento común de determinados inputs como resultado de la concentración. En segundo lugar nos encontramos con la existencia del multiplicador del gasto urbano. Dada una concentración de recursos en el espacio, existe un multiplicador que hace que surja un gasto diferencial como consecuencia de dicha concentración de recursos. Por último tenemos un proceso por el cual las empresas por diferentes razones tienden a invertir donde ya lo hicieron en el pasado, esto es lo que conocemos como inercia locacional de la inversión, además existen bienes y servicios locacionales, es decir, bienes que sólo son producidos en determinadas localizaciones que tengan una determinada concentración de los mismos.

Estos procesos hacen que aquellos lugares con una alta concentración de recursos, vean incrementada dicha concentración en relación a los que no gozan de una concentración de recursos importante, por lo que la heterogeneidad se va agravando con el tiempo.

Los datos espaciales también son una fuente de heterogeneidad, tanto por el distinto tamaño de las unidades de observación, que provoca la existencia de valores anormales, como por el hecho de la delimitación arbitraria. Esto último se verá más claro con un ejemplo: si tenemos una unidad de observación, en la que parte de ella refleja una alta concentración de población, frente a la otra parte en la que sólo hay concentración de población en un punto, al hacer la delimitación, nos encontraremos con una heterogeneidad acusada. Los valores de la densidad de población serán muy dispares, ya que en un caso tenemos un gran número de población para un número reducido de kilómetros cuadrados, mientras que en el otro caso la población es muy pequeña con relación al número de kilómetros cuadrados. Estos valores tan dispares son los causantes de la heterocedasticidad, ya que si nos fijamos en la ecuación de la varianza para las zonas A y B:

Si las observaciones x_i son muy dispares, al restarle la media m , y elevarla al cuadrado, las varianzas no serán ni mucho menos homocedásticas.

Los datos espaciales suelen estar referidos o bien a áreas concretas, o bien a localizaciones puntuales concretas.

$$s_i^2 = \frac{S(x_i - m)^2}{n}$$

En cuanto a los datos referidos a áreas, nos encontramos con la necesidad de que las áreas sean pequeñas y uniformes, con el fin de facilitar la confrontación y la utilización de diferentes fuentes, y para evitar en la medida de lo posible la heterogeneidad. Los datos referidos a áreas, provienen de la agregación de unidades de observación primarias, y pueden formar una red regular de punto, o bien un mosaico irregular, que es lo que ocurre en la mayoría de las ocasiones.

La observación de un área puede describir la existencia o no de un determinado atributo en dicha área. Pero también puede ocurrir que las observaciones dependan del área por dos motivos: En primer lugar, que las observaciones se refieran a atributos de las unidades primarias pero que sean medias de todas las unidades primarias existentes en el área, como por ejemplo la edad media de los individuos y en segundo lugar, puede ocurrir que las observaciones no tengan sentido a nivel de las unidades primarias, como por ejemplo la densidad de población cuando la unidad primaria es una unidad de tierra.

Además, otro aspecto del problema es que los atributos relativos a las unidades de áreas primarias, también se pueden ver acompañados de atributos que se refieren a relaciones, bien entre distintas unidades primarias, como pueden ser la frecuencia de contacto entre establecimientos, o bien entre distintas áreas, como puede ser los datos de migración.

Como vemos, muchos atributos dependen del tamaño de la unidad de observación, y por lo tanto si éstas son muy dispares, la heterogeneidad en los datos está dada.

En contraste con el caso de la dependencia espacial, la mayoría de los problemas que acarrea la heterogeneidad espacial pueden ser resueltos por medio de técnicas econométricas convencionales. Concretamente los métodos de parámetros cambiantes, coeficientes aleatorios y de inestabilidad estructural, pueden fácilmente adaptarse para tener en cuenta dichas variaciones en el espacio. Sin embargo, en muchos casos, el conocimiento teórico de la estructura espacial inherente en los datos llevará a procedimientos más eficientes.

El ignorar cualquiera de estos aspectos de heterogeneidad tiene consecuencias conocidas para la validez estadística del modelo: estimación sesgada de los parámetros, niveles de significación erróneos y predicciones subóptimas.

CONCLUSIONES

Es evidente la relación que existe entre pobreza y territorio. Esto se da siempre en un espacio, que es el soporte de la población esto es, la pobreza se manifiesta de forma específica en este espacio. Una primera forma de manifestación es el deterioro del espacio y particularmente de los espacios productivos debido a la escasez de recursos, haciéndose evidente en la productividad, en su propia naturaleza física, así como en su funcionalidad.

Otra forma de manifestación es cuando no existe inversión, técnicas, ni el conocimiento ya sea para mantener o para incrementar la productividad del espacio, por lo que los individuos que habitan en él se ven en la necesidad de abandonar este espacio. Este éxodo del medio rural provoca un mayor empobrecimiento, quedando sus habitantes inmersos en un círculo en el que se interrelacionan factores geográficos y sociales retroalimentándose entre sí, llegando a la situación extrema de espacios rurales estancados o incluso regresivos.

Debido a la importancia de considerar el espacio geográfico en el análisis de la pobreza, se logrará la identificación de espacios pobres, evidenciando que los grupos marginados pueden ser localizados en espacios pobres, entretejidos entre espacios con alto rendimiento, formando espacios privilegiados y espacios potencialmente pobres.

Es ahí, en esas situaciones de falta de equilibrio y armonía entre el medio y el sistema productivo, donde se generan procesos de exclusión, de pobreza, en aquellos sectores o colectivos que no son capaces de evolucionar al ritmo que se transforma y cambia la realidad en la que viven y, por consiguiente en la medida en que cambian las normas, los valores, los estilos de vida inherentes a cada proceso.

La política social mexicana, hasta el momento no ha podido cristalizar su inserción en los mercados internacionales como una forma de mejorar el bienestar de la población. Por el contrario, los resultados arrojados en el desempeño económico y social, se observa una manifestación creciente de los niveles de pobreza, salvo administraciones recientes, la política social en México no se había considerado como objetivo central el abatimiento de la pobreza. Los objetivos de la política social han tocado tangencialmente el problema, pero no se encuentran metas explícitas sobre el combate a la pobreza, es hasta la administración de José López Portillo y Carlos Salinas de Gortari que se percibe cierto interés.

El obstáculo más difícil de superar en la política social mexicana es la instrumentación, ya que la política social ha tomado cuerpo a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones y en función de la lógica de los grupos de interés del sistema político mexicano. De hecho, lo que se

verifica es un juego triangular entre la estrategia de desarrollo, los grupos de interés y la política social.

Por otro lado, la mayoría de las definiciones de pobreza la contemplan como un fenómeno complejo, cambiante histórica y socialmente, en el que se vinculan relaciones económicas, políticas, ideológicas y culturales, y donde éstas se encuentran relacionadas en una dimensión espacial.

Estas definiciones exigen tener presentes los recursos de la sociedad concreta, su producción y su distribución. De manera que la interdisciplinariedad y la colaboración de las distintas ciencias sociales contribuyan a argumentar una visión integral de la pobreza en su contexto.

Respecto a la medición de la pobreza en México, no existe consenso en cuanto a su magnitud. Esto se debe a las diferencias en los métodos para medirla y los agudos contrastes entre los umbrales utilizados. La mayoría de los análisis están basados en el método de línea de pobreza (LP), aunque existe también una basada en el método de medición integrada de la pobreza (MMIP), el cual combina el primero con el de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Otra fuente de diferencias importantes entre los análisis realizados radica en las fuentes utilizadas, donde algunas se ajustan a cuentas nacionales y los ingresos de los hogares, las cuales se encuentran subestimados los datos.

En la propuesta metodológica planteada en este trabajo, se integran tres factores esenciales: a) Naturales, con características como: disponibilidad y utilización de recursos naturales (suelo agua, vegetación); b) Sociales, con las siguientes características de bienestar: educación, vivienda, salud y étnias (monolingüismo y/o bilingüismo), y c) Económicos, con las características tales como: ingresos, población económicamente activa (por rama de actividad y posición en el trabajo), distribución espacial de las actividades productivas.

En esta propuesta se combinan tres etapas de análisis. En la primer etapa, se trabaja con análisis univariado el cual permitirá evaluar el comportamiento de una variable (ingreso), empleando técnicas de análisis como las medidas de tendencia central, las cuales proporcionarán una idea de los valores de la variable alrededor de los cuales tienden a aglomerarse las observaciones; las medidas de posición, que permitirá indicar el valor de la variable para algún porcentaje de la población; las medidas de dispersión absolutas y relativas, con las cuales analizaremos el grado de dispersión o variabilidad de los datos respecto a alguna medida de tendencia central; y las medidas de concentración, con las cuales mediremos la magnitud de concentración. Con la información obtenida en esta etapa, se especificará una línea de pobreza (z) que separa la población entre pobres y no pobres.

La segunda etapa, el análisis bivariado el cual relaciona dos indicadores en función de otra determinada, las técnicas empleadas serán por un lado las analizadas en la primer etapa (análisis univariado); por otro lado por medio de dos

métodos alternativos indicadores de la estadística inferencial como es el caso de la distribución Ji cuadrada y las tablas de contingencia, los cuales permitirán indicar si existe o no independencia entre las variables; la Regresión lineal simple y el coeficiente de correlación lineal con los cuales mediremos el grado de independencia entre las variables.

En la tercer etapa, el análisis multidimensional que abordará todos los indicadores disponibles para el fenómeno determinado (pobreza), explicará las relaciones entre una gran cantidad de indicadores y se explorará relaciones no conocidas entre estos. Asumiendo por un lado la técnica de Análisis Factorial (método de correlación ordinal, máxima verosimilitud, método de mínimos cuadrados, método factorial ponderado y Coeficiente de asociación) y el Análisis de Componentes Principales, permitiendo medir la relación de más de dos variables, donde consideramos una variable dependiente y el resto independientes. De igual manera, nos permite agrupar las variables y mostrar el grado de interdependencia existente entre ellas, reduciéndolas a un conjunto de factores y componentes principales. Este análisis nos permite seleccionar las características relevantes en las que estamos interesados, como la identificación de los pesos específicos o la ponderación que podemos aplicar para cada uno de ellos, facilitando con ello la elaboración de índices compuestos; y por otro lado se utilizarán técnicas de la Econometría Espacial como la matriz de contigüedad, medidas de asociación espacial y error de especificación, dependencia o autocorrelación espacial y la heterogeneidad espacial (estructura espacial), permitiendo mostrar cómo al ignorar los efectos espaciales en la estimación de modelos puede conducir a obtener estimadores ineficientes o incluso sesgados. Al mismo tiempo, al incluir la dimensión espacial en el análisis se puede obtener nueva información que puede enriquecer el trabajo y dar nuevas luces sobre el fenómeno estudiado.

Bibliografía

1. Aguayo, Sergio, 1992, "Del anonimato al protagonismo: las organizaciones no gubernamentales y del éxodo centroamericano", en Foro Internacional, núm.3, enero-marzo, El Colegio de México, México.
2. Aguirre Beltrán, G. 1973, "Regiones de refugio", SEP/INI, No. 17, México.
3. Altamir, Oscar, 1981, "La Pobreza en América Latina: Un exámen de Conceptos y Datos", Revista de la CEPAL, No. 13.
4. Aspe, Pedro y Paul E. Sigmund (eds.), 1984, "The Political Economy of Income Distribution in México", Nueva York.
5. Atkinson, A.F. 1983, "The Economics of Inequality", Second edition, Oxford: Clarendon Press.
6. Banco Mundial, 1990, Informe del Desarrollo Mundial 1990. Pobreza, Indicadores de Desarrollo Mundial Washington, D.C.
7. Banco Mundial, 2000, Informe sobre el Desarrollo Mundial: 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Washington, D.C.
8. Banco Mundial, 2001, "La lucha contra la pobreza, por qué América Latina y el Caribe van a la zaga" Revista Finanzas y Desarrollo, marzo de 2001, FMI, Washington, D.C.
9. Banco Interamericano de Desarrollo. 1998, Departamento de Desarrollo Sostenible.
10. Banco de México, 1990, Informe Anual, México.
11. Banco de México, 1986, Informe Anual, México.
12. Banco de México, 1989, Informe del Primer Trimestre de 1989, México.
13. Barbieri, T. y R. Jiménez, 1995, "Fecundidad, salud reproductiva y pobreza en América Latina. El caso de México", México, IISUNAM.
14. Barquera, Humberto, 1998, "Dos tipos de promotor y de promoción", s/f, p. 40-42. Citado por Reygadas, Rafael, "abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles", Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México.

15. Barquera Medina, Luis, 1996, "La sociedad civil", mimeo, Foro de Apoyo Mutuo, México.
16. Bazdresch, Carlos. 1989, "La economía mexicana: cuatro ensayos", CIDE, México.
17. Barro, Roberto, 1986, "Macroeconomía", México.
18. Beccaria, Luis y Oscar Fresneda, 1992, "La pobreza en América Latina" en Proyecto Regional para la superación de la pobreza. El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia.
19. Bergsman, Joel, 1982, "La distribución del ingreso y la pobreza en México", en Distribución del ingreso en México: ensayos, Vol. 1, Banco de México.
20. Boltvinik, Julio. 1991, "La medición de la pobreza en América Latina", en Comercio Exterior, Bancomext, vol. 41, no. 5, México.
21. Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, 1991, "La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina. El caso de México". Proyecto Regional para la superación de la pobreza (PNUD). México, Universidad Autónoma Metropolitana.
22. Boltvinik, Julio. 1992, "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", en Comercio Exterior, Bancomext, vol. 42, no. 4, México.
23. Boltvinik, Julio, 2001, "Una metodología para el ajuste del ingreso de los hogares a cuentas nacionales", Colegio de México.
24. Boltvinik Julio y Hernández Laos, 1999, "Pobreza y distribución del ingreso en México", Siglo XXI Editores, México.
25. Boltvinik, Julio, 1990, "Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición", Proyecto Regional para la superación de la pobreza, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Caracas.
26. Boltvinik, Julio, 1998, "Condiciones de vida y niveles de ingreso en México, 1970-1995", en J. A. Ibáñez Aguirre, "Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social", Universidad Iberoamericana, plaza y Valdés Editores, México.
27. Boltvinik, Julio, s/f, "Enfoques de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos del Banco Mundial y de la CEPAL", (mimeo).

28. Bolvinik, Julio, 1994, "Pobreza y estratificación social en México", México, INEGI/CM/UNAM.
29. Brachet Márquez, Viviane. 1992, "Pobreza y Estado Benefactor: pronóstico para el futuro". Ponencia preparada para el XI Congreso Internacional de Desarrollo Organizacional. Universidad de Monterrey, N.L., México.
30. Bunge, W., 1996, "Theoretical Geography", Lund Studies in Geography, serie C, Lond, Gleerup.
31. Campos, Emma y Félix Vélez, 1994, "La pobreza rural en México", en Félix Vélez, "La pobreza en México: causas y políticas para combatirlas (Lectura, 78), ITAM, FCE, México.
32. Carrasco Licea, Rosalba y Francisco Hernández y Puente: 1991, "Solidaridad: más allá del presupuesto", en el periódico la Jornada, Sección: Balance económico, aparecido el 9 de diciembre de 1991.
33. Centro de Investigación para el Desarrollo, 1991, Educación para una economía competitiva, México.
34. Chávez-Ramírez, 1996, Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.
35. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002, "Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar", Secretaría de Desarrollo Social, México.
36. Comisión Económica para América Latina, 1989 "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años 80"
37. Comisión Económica para América Latina, 1990, "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", documento LC/L. 533.
38. Comisión Económica para América Latina, 1991, "Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986", 1989 (mimeo).
39. Comisión Económica para América Latina, 1992, "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", en Comercio Exterior, vol. 42, no. 4.
40. Comisión Económica para América Latina, 1992, "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de la pobreza", en Comercio Exterior, Bancomext, vol.42, no.4.

41. Comisión Económica para América Latina, 2000, "La cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe". Bases para un consenso latinoamericano y del Caribe sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo Social.
42. Comisión Económica para América Latina, 2002, "Panorama Social de América Latina 2002", Santiago de Chile.
43. Comisión Nacional del Agua, 1994.
44. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990, El combate a la pobreza: lineamientos programáticos, México: El Nacional.
45. Consejo Nacional de Población, 1990, "Desigualdad regional y marginación municipal en México", México.
46. Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua, 1994, "Desigualdad regional y marginación municipal en México", México.
47. Consejo Nacional de Población, 2000.
48. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), 1983, "Necesidades esenciales de México, situación actual y perspectivas al año 2000", Siglo XXI, México.
49. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), 1983, "Geografía de la Marginación", México.
50. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), 1983, "Macroeconomía de la necesidades esenciales en México. Situación y perspectivas al año 2000". México.
51. Coraggio, 1979, "Sobre la Espacialidad y el Concepto de Región", Centro de Estudios del Colegio de México.
52. Cordera Campos Rolando y Palacios Ángeles, 2002, "La cohesión social en tiempos mutantes: algunos desafíos", Revista Economía Informa, No. 303, Facultad de Economía, UNAM.
53. Córdoba, Ordoñez, 1991, "Geografía de la pobreza y de la desigualdad", Editorial Síntesis, España.
54. Cornia, Giovanni Andrea y Julius Court, 2001, "Inequality growth and poverty in the era of liberalization and globalization", ONU/WIDER.

55. Cornia, Giovanni Andrea, 2001, "Trends in income distribution in the Post WWII period: evidence and interpretation", paper presented in the ONU/WIDER. Conference on Growth and Poverty, Helsinki.
56. Cowell, F.A., 1995, "Measuring Inequality", Second edition, LSE Handbooks in Economics Series.
57. Damián, Araceli, 1993, "La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica", Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 18, No. 1, El Colegio de México.
58. De la Madrid Hurtado, Miguel, 1984, "Lineamientos de la política social campesina y popular", en El Mercado de Valores, año XLIV, núm. 5.
59. Desai, Meghnad, 1992, "Bienestar y pobreza: propuesta para un índice de progreso social", en Proyecto Regional para la superación de la pobreza. Índice de Progreso Social. Una propuesta. Programa de Naciones para el Desarrollo, Colombia.
60. Dirección de Evaluación del Proceso Educativo, 1988, Evaluación de la educación preescolar, primaria y secundaria 1984-85. Informe de Resultados. SEP, México.
61. Dirección de Evaluación del Proceso Educativo, 1988, Evaluación del aprendizaje en educación preescolar, primaria y secundaria en el periodo 1985-1988. SEP, México.
62. Dollfus, Oliver, 1976, "El Espacio Geográfico", Oikos-Tau, ediciones, Barcelona, España.
63. Duhau, Emilio, 1997, "Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?", en Revista Mexicana de Sociología, Año LIX, núm. 2, abril-junio, IIS-UNAM, México.
64. Echeverría Álvarez, Luis, 1976, "VI Informe de Gobierno", en El Mercado de Valores, año XXXVI, no. 36, México.
65. FAO, 2001, "The state of food insecurity in the world 2001", FAO, Roma.
66. Foro de Apoyo Mutuo, et. al., 1997, "Organizaciones no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas", FAM-IAPS-DEMOS, México.
67. Fujita, M., Krugman y Anthony Venables, 1999, "The Spatial Economy: cities, regions and international trade. MIT Press, Cambridge.
68. García Rocha, Adalberto, 1986, "La desigualdad económica", Colegio de México, México.

69. Garrocho, C., 1995 "Cambios en la estructura funcional del sistema migratorio mexicano 1980-1990", en J.L. Calva (coord.), "Desarrollo regional y urbano", T.II, Instituto de Geografía, UNAM/Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-UdG, México.
70. Giménez, G., 1996, "Territorio y cultura", Conferencia magistral en la ceremonia de entrega del reconocimiento como Maestro Universitario Distinguido, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Colima, (mimeo).
71. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1979, "Los aspectos sociales en la planeación global del desarrollo mexicano", Boletín del Instituto Latinoamericano de planificación económica y social, núm. 7.
72. , Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1980, "Los aspectos sociales en la planeación global del desarrollo mexicano", en El Mercado de valores, año XI, núm. 21.
73. González Navarro Moisés, 1985, "La pobreza en México", El Colegio de México.
74. Gordon Rapaport, Sara, 1997, "La cultura política de las ONG en México", en Revista Mexicana de Sociología, año LIX, núm.1, enero-marzo, IIS-UNAM, México.
75. Guevara Sanginés, Alejandro, 1991, La pobreza de los productos rurales en México. Análisis teórico y aplicación de un modelo de regresión logística. Tesis, ITAM.
76. Guevara Niebla, Gilberto, 1991, "México ¿Un país de reprobados?, en Nexos, no. 162.
77. Guigou, Id., 1980, "Le Sol et L'Espace : Des Enigmes pour les Economistes", " L'Espace Géographique", Paris, 9(1).
78. Guillén Romo, H., 1997, "La contrarrevolución neoliberal", México.
79. Gurría Treviño, 1991, "La Política de deuda externa de México, 1982-1990", México.
80. Hartshorne, R. 1939, "The Nature of Geography", Lancaster, Association of American Geographers.
81. Harvey, D., 1969, "Explanation in Geography", Edward Arnold, Londres.
82. Harvey, D., 1975, "The Geography of Capitalist Accumulation: A Reconstruction of the Marxian Theory", Antipode, Worcester, 7(2).

83. Hernández Laos, Enrique, 1990, "Medición de la Intensidad de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en México", Investigación Económica, Vol. 49, No. 191, México.
84. Hernández Laos, Enrique, 1991, "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Solidaridad a Debate. México.
85. Hernández Laos, Enrique, 1991, "Nota sobre la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en México", en el Foro Internacional, vol. 31, no. 3.
86. Huerta, A., 1994, "La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas", México.
87. INEGI, 1989, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México.
88. INEGI, 1992, Características de vivienda por niveles de ingreso de los hogares, México.
89. INEGI-CEPAL, 1993, "Magnitud y evolución de la pobreza en México". Informe metodológico, INEGI, Aguascalientes, México.
90. INEGI/SPP, 1990, IX Censo Nacional de Población y Vivienda, México.
91. INEGI, 2000, Censo Nacional de Población y Vivienda, México.
92. Información sobre población y pobreza para programas sociales, 1996, Editorial de Estudios Latinoamericanos de Demografía (CELADE), FONCODES, INEI y PRES.
93. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 1975, "XXXVI Asamblea del IMSS", en Comercio exterior, México.
94. Jelin, Elizabeth, 1994, "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG'S en los años noventa", en Revista Mexicana de Sociología, Año LVI, núm.4, octubre-diciembre, IIS-UNAM, México.
95. Jiménez Badillo, Margarita, 1997, "Programa Nacional de Solidaridad. Una nueva política", en Revista El Cotidiano, .
96. Jusidman, Clara, s/f, "La política de desarrollo social", en El Economista Mexicano, Mexico.
97. Kakwani, N. 1980, "Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications", A World Bank Research Publication, Oxford University Press.

98. Kaldor, N., 1972, "The irrelevance of equilibrium economies", *Economic Journal*, 82.
99. Krugman Paul, 1992, "Geografía y comercio", Barcelona.
100. Krugman Paul, 1997, "La organización espontánea de la economía", Barcelona.
101. Kuhn, Thomas, S., 1971, "La estructura de las revoluciones científicas", México.
102. Lefebvre, H., 1976, "Espacio y Política", Barcelona.
103. Lefebvre, H., 1974, "La Production de L' Espace", París.
104. Levy, Santiago, 1991, "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", en *Estudios Económicos*, El Colegio de México, vol.6, no. 1.
105. Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen, 1991, "El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", en *Revista El Trimestre Económico*, México.
106. Levy, Santiago, "La pobreza en México", en Félix Vélez, 1994, "La pobreza en México: causas y políticas para combatirlas", ITAM, ED. FCE, México.
107. Lópezllera Méndez, Luis (coord.), 1988, "Sociedad civil y pueblos emergentes: las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo en México", Promoción del Desarrollo Popular, A.C., México.
108. Losch, August, 1957, "Teoría económica espacial", Buenos Aires, Argentina.
109. Lustig, Nora, 1991, "Índices y ordenamientos de pobreza: una aplicación para México", en *Estudios Económicos*, El Colegio de México, vol. 6, no. 2.
110. Lustig, Nora, 1989, "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", en *Investigación Económica*, no. 187
111. Macro Asesoría Económica, 1990, "Realidad Económica de México", México.
112. Marcos, Ernesto y Luis de Pablo, 1976, "La erradicación de la pobreza como programa de desarrollo", en *Comercio Exterior*, México.
113. Marshall, A., 1957, "Principios de Economía", Madrid.
114. Martínez S., Carolina, et. al., 1991, "Un acercamiento a la problemática de salud en México a fines de los ochenta", en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol.9, no.26.

115. Marx, Carlos, 1985, "Grundrisse. Lineamientos fundamentales para la crítica de la economía política 1857-1858", México.
116. Mauss, Marcel, 1973, "Sociología y Antropología", Madrid.
117. Méndez, Ricardo, 1997, "Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global", Barcelona, España.
118. Minujin, Alberto y Pablo Vinocur, 1992, "¿Quiénes son los pobres del Gran Buenos Aires?", en Revista Comercio Exterior, Vol, 42, No. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior, México.
119. Moguel, Julio, 1996, "El combate a la pobreza en la estrategia neoliberal. El caso del Programa Nacional de Solidaridad", en Economía Informa No. 252, Facultad de Economía, UNAM.
120. Morales, A.C.R., 1990, "Introducao", en Ratzel, Sao Paulo.
121. Moran, P.A.P., 1948, "Notes on Continuous Stochastic Phenomena" Biometrika, 37, Journal of the Royal Statistical Society 10B.
122. Moran, P., 1948, "The interpretation of statistical maps", Journal of the Royal Statistical Society 10B.
123. Morin, Edgar, 1993, "El Método. La vida de la vida", Salamanca, España.
124. Muñoz H. Y H. Suárez, 1995, "Perfil educativo de la población mexicana", México, INEGI-CRIM-IISUNAM.
125. Munasinghe, Mohan, 1993, "Environmental Economics and Sustainable Development", The Worl Bank, Washington, D.C.
126. Myrdal, G., 1959, "Teoría económica y regiones subdesarrolladas", México.
127. Nystuen, J., 1968, "Identification of Some Fundamental Spatial Concepts" en Berry, B. J. L. y Marble, D. (eds.), Spatial Analysis: A Reader in Statistical Geography.
128. Ordoñez Barba, Gerardo M., 1997, "México en el combate a la pobreza", en Ciudades, núm. 36, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla.
129. Organización Internacional del Trabajo, 1999, Convenio sobre política social.
130. Pearce, D., y Kerry Turner, 1995, "Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente", Madrid.

131. Peón Escalante, Fernando, 1992, "Solidaridad en el marco de la política social", en Revista El Cotidiano.
132. Pérez U., Matilde, 1992, "Padece desnutrición 60% de los mexicanos", artículo en dos partes aparecido en la Jornada los días 5 y 6 de septiembre; y "Requiere de ayuda alimentaria 70% de los mexicanos", editorial de Excélsior aparecido el día 4 de septiembre.
133. Perroux, F., 1969, "L' économie du XX siècle", París.
134. Pigou, A.C., 1952, "The Economic of Welfare", 4th edition, Macmillan, London.
135. Polése, Mario, 1998, "Economía urbana y regional", Costa Rica.
136. Poder Ejecutivo Federal, 1983, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, SPP, México.
137. Portillo, Alvaro, 1978, "Ciudad y Conflicto. Un análisis de la Urbanización Capitalista", México.
138. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, Informe de Desarrollo Humano.
139. Raymond Hill, 1991, "State Enterprise and Income Distribution in México", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmond (eds.), op. cit., y, Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen: "El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", en El Trimestre Económico, Vol. LVIII (4), NÚM. 232.
140. Rengy, A., 1965, "On the Foundations of Information Theory", Review of International Statistics Institute 33.
141. Rodrik, Dani, 2001, "¿Porqué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", Revista de la CEPAL, No. 73, Santiago de Chile.
142. Rojas, Carlos, 1994, "Solidaridad", en Arturo Warman (Coord.), "La política social en México, 1989-1994", México.
143. Rothschild, M. y Stiglitz, J.E., 1973, "Some Further Results on the Measurement of Inequality", Journal of Economic Theory 6.
144. Salinas de Gortari, Carlos, 1991, Tercer Informe de Gobierno 1991, Anexo, México, Presidencia de la República, México.
145. Salinas de Gortari, Carlos, 1988, "Discursos de toma de posesión como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", en El Mercado de valores, año XLVIII, núm. 24.

146. Samaniego, Ricardo, 1986, "Los efectos de la crisis de 1982-1986 en las condiciones de vida de la población en México", CEPAL.
147. Santos, Milton, 1985, "Espacio y Método", Revista Geo Crítica, Barcelona, España.
148. Scherer-Warren, Ilse, 1993, "ONG's na América Latina: trajetória e perfil", (mimeo).
149. Savanagh, John , Carol Welch y Simon Retallack, 1990, "La fórmula del Fondo Monetario Internacional: Generar pobreza".
150. Sen, Amartya, 1992, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en Comercio Exterior, Bancomext, vol. 42, no. 4.
151. Sen, Amartya y Foster, J.E., 1997, "One Economic Inequality". Second edition, Oxford: Clarendon Press.
152. Sen, Amartya, 1976, "Poverty: An Ordinal Aprooach to Measurement", Econometrica 44, 1976.
153. Sen, Amartya y Foster, J.E., 1992, "inequality Reexamined", Oxford University Press.
154. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 1994, Informe y evaluación a nivel nacional y por entidades federativas 1989-1993, Consejo Consultivo de SEDESOL, México.
155. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 1998, "Programa para superar la pobreza 1995-2000", en Diario Oficial de la Federación, México.
156. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2002, "Plan Nacional de Desarrollo Social", México.
157. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2002, Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, México.
158. Secretaría de Educación Pública, 1988, Dirección de Evaluación del Proceso Educativo: Evaluación de la educación preescolar, primaria y secundaria 1984-1985, Informe de Resultados, México.
159. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), 1980, "Plan Global de Desarrollo, 1980-1982". En Comercio exterior, Vol. 30, núm. 4.
160. Secretaría de Salubridad y Asistencia, 1993, "La atención materno infantil. Apuntes para su historia", México.

161. Secretaría de Salud, 1988, Encuesta Nacional de Salud, Dirección General de Epidemiología, México.
162. Shorrocks, A. F., 1980, "The Class of Additively Descomposable Inequality Measure", *Econometrica* 48.3.
163. Shugurensky, Daniel, 1989, "Introducción al mundo de la promoción social", UNESCO/ORELAC/CREFAL, Pátzcuaro, Michoacán, México.
164. Smith, Adam, 1955, "Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", Barcelona, España.
165. Soja, E., 1993, "Geografías Pós-Modernas. A Reafirmação do Espaço na Teoria Social Crítica, Jorge Zahar Editores, Rio de Janeiro.
166. Soja, E., y Hadjimichalis, C., 1979, "Between Geographical Materialism and Spatial Fetishism: Some observations on the Development of Marxist Spatial Analysis", *Antidote*, Worcester, 11(3).
167. Solís, Leopoldo, 1987, "La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas", México.
168. Téllez, Luis, 1994, "Campo", en Arturo Warman (Coord.), "La política social en México, 1989-1994", México.
169. Theil, H., 1967, "Economics and Information Theory", Amsterdam: North Holland.
170. Todaro, M., 1976, "Internal migration in developing countries. A review of theory, evidence, methodology and research priorities", International Labour Office, Génova.
171. Tobler, 1979, "Cellular Geography", In S. Gale & G. Olson (Eds.) *Philosophy in Geography*, Dordrecht D. Reidel.
172. Toledo A. y Zamudio L., 1991, "La dinámica de la pobreza urbana. Un estudio de caso en el suboriente de Bogotá. Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia", PNUD, Colombia.
173. Trejo, Guillermo y Claudio Jones (Coords.), 1993, "Contra la pobreza: por una estrategia de Política Social". México.
174. Tuan, Y. F., 1979, "Space and Place: Humanistic Perspective", en Gale, S. y Olsson G. (eds.), *Philosophy in Geography*, Reidel Publ., Dordrecht.
175. Tuan, Y. F., 1983, "Espacio e Lugar", DIFGL, Sao Paulo.

176. Universidad Autónoma Metropolitana, 1991, "Economía Mexicana Actual: Pobreza y Desarrollo", México.
177. Urquidí, V.L., 1996, "México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo", Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma, México.
178. UNESCO, 2001, "La erradicación de la pobreza: implicaciones de la cooperación para el desarrollo".
179. Vuskovic, P., 1993, "Pobreza y desigualdad en América Latina", México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias.
180. Vuskovic, P., 1991, "Veinte Proposiciones de Síntesis sobre Pobreza y Desigualdad en América Latina", CIIH-UNAM.
181. Warman, Arturo (comp.), 1994, "La política social en México 1989-1994", México.
182. Wilkie, James W., 1978, "La Revolución Mexicana. Gasto federal y Cambio Social", México.
183. World Bank Development Report, 1980, Oxford University Press. London.
184. Yamada, Gustavo, 2001, "Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo".
185. Youg, A. 1928, "Increasing returns and economic progress", Economic Journal, 38.
186. Zedillo, Ernesto, 1986, "Mexico, recent balance of payments experience and prospects for growth. World Development".
187. Zedillo, Ernesto, 1995, "Primer Informe de Gobierno", México.