

VIERNES ▫ 23 ▫ MARZO ▫ 2001

ECONOMIA MORAL

Medición oficial de la Pobreza

Julio Boltvinik

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

Confunde y vencerás

UNA DE LAS ESTRATEGIAS que siguió el gobierno de Zedillo para evitar que su desempeño pudiese ser evaluado de manera transparente en términos de sus consecuencias en el bienestar social, fue no adoptar criterios únicos y públicos en materia de medición de la pobreza, ni llevar a cabo mediciones oficiales únicas. Por ejemplo, el Progreso aplicó métodos y criterios propios, totalmente distintos de los incluidos en la Ley de Coordinación Fiscal. De esta manera, la opinión pública no sabe qué pasó realmente en materia de pobreza durante el sexenio anterior. Y como entre los especialistas tampoco hay consenso, reina la confusión en los medios y en la opinión pública.

¿CUAL SERA LA postura que adopte al respecto el gobierno de Fox? Hasta ahora hay signos encontrados. Por una parte, Antonio Puig, presidente del INEGI quiso aprovechar un estudio sobre niveles de bienestar en los municipios de México (presentado en conferencia de prensa el 30 de enero pasado) con base en el Censo del 2000, para deducir de ahí la evolución de la pobreza entre 1998 y 2000. Como lo mostré en una entrevista (*El Universal*, primero de febrero del 2001, p. A4) el tipo de estudio realizado por el INEGI no permite calcular la proporción de personas pobres en el país. Lamentablemente, el Presidente de la República ha estado usando la interpretación que Puig presentó en la Conferencia de Prensa y ha venido sosteniendo que la pobreza bajó en los últimos dos años del gobierno de Zedillo. Este uso avala lo realizado por Puig y tiende a crear confusión en la materia.

¿Simposium para acabar la confusión?

EN SENTIDO CONTRARIO, sin embargo, se mueve el "Simposium Internacional sobre Conceptos y Mediciones de Pobreza" que ha organizado la Secretaría de Desarrollo Social y que se llevará a cabo la semana próxima (28 y 29 de marzo) en el Museo Nacional de Antropología e Historia. El evento permitirá que algunos de los más destacados expertos internacionales en la materia y un grupo de mexicanos que trabajamos el tema, discutamos sobre métodos de medición de la pobreza (y los conceptos que están detrás) durante dos días¹.

HASTA DONDE he podido entender, el propósito de la Sedesol es que, a partir del evento, se pueda generar un proceso de trabajo entre la secretaría y los expertos mexicanos que lleve a la adopción, por parte del gobierno federal, de un método oficial de medición de la pobreza. De ser así, la iniciativa del simposium llevaría a acabar con el desorden y haría posible una evaluación transparente del gobierno de Fox en términos de sus consecuencias en la pobreza. Faltan muchos pasos para que algo así pueda ser realidad. Por lo pronto, es un paso en la dirección correcta.

PARA CONTRIBUIR a la discusión que tendrá lugar en dicho simposium, y para poner al tanto al lector de cuáles serán los ejes de la discusión, en esta entrega ubico las prácticas institucionales de asignación de recursos y selección con base en la pobreza, así como las principales investigaciones que se han realizado sobre el tema, en una tipología muy sencilla de dos dimensiones.

Los ejes del desacuerdo

LA BIBLIOGRAFIA SOBRE mediciones de pobreza es muy compleja. En ella y en la práctica de mediciones que llevan a cabo gobiernos, organismos internacionales, académicos y ONG, se pueden encontrar muchos campos de discusión y desacuerdo. Desde el punto de vista práctico, dos son los ejes centrales del desacuerdo internacional: a) Los criterios para la fijación de las normas que separan los pobres de los no pobres (umbrales o líneas), que puede basarse en un concepto absoluto (o biológico) de la pobreza, que trasluce una actitud avara sobre lo que todos debieran tener, o en un concepto relativo (social) de la misma, que refleja una actitud generosa sobre lo que todos debieran tener. b) El carácter multidimensional (varias dimensiones del bienestar) o unidimensional (una sola dimensión) de las mediciones.

EN EL SECTOR PUBLICO del país se aplican actualmente tanto procedimientos unidimensionales como multidimensionales. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece un procedimiento para la medición de la pobreza (a la que llama masa carencial) de carácter multidimensional, es decir que toma en cuenta varias dimensiones del bienestar de los hogares². Igualmente el Progresá, para la selección de los hogares beneficiarios aplica un procedimiento multidimensional, con un número más elevado de indicadores. Ambos procedimientos se basan en una concepción absoluta de la pobreza, que lleva a identificar sólo lo que llaman pobreza extrema.

LICONSA Y FIDELIST seleccionan a sus beneficiarios usando un método unidimensional (llamado "línea de pobreza") con criterio de pobreza absoluta (una línea de pobreza igual a dos salarios mínimos por hogar). Implícito, pero sólo implícito, en las tasas impositivas negativas del impuesto sobre la renta (por las cuales el causante no sólo no paga sino recibe dinero de la SHCP) debajo de 3.5 salarios mínimos, está un criterio de pobreza que se aplica unidimensionalmente, pero que se ubica mucho más arriba que los anteriores, acercándose a un concepto de pobreza relativa³.

COMO SE APRECIA, en la práctica cotidiana dispersa del sector público mexicano, están presentes, de alguna manera, los dos ejes de los desacuerdos vigentes. Además, en el sector público mexicano se han llevado a cabo diversas investigaciones, algunas sumamente influyentes. Estas también pueden ubicarse en los ejes del desacuerdo

La investigación de Coplamar

ESTA INVESTIGACION, realizada entre 1980 y 1982, y que marcó un parteaguas en el estudio de la pobreza en México, fue publicada en la colección de Coplamar sobre Necesidades Esenciales en México⁴. De los muchos elementos que siguen siendo pautas de referencia de dicha investigación, mencionemos los siguientes: a) La definición de los umbrales mínimos en alimentación, educación, salud, vivienda y servicios de la vivienda. b) La construcción de una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) cuyo costo constituye la línea de pobreza. El enfoque que lleva a construir canastas como la referida, se conoce, entre los anglosajones, como el método del presupuesto (*budget approach*)⁵. c) El primer mapa de "marginación", con datos del Censo de Población y Vivienda de 1970, aplicando una metodología que ha venido reproduciendo el Consejo Nacional de Población (Conapo).

LA CNSE constituye un ejemplo de enfoque unidimensional relativo (generoso), ya que permite no sólo la sobrevivencia, sino una vida digna en la que las personas pueden participar plenamente en su sociedad. En la tradición de la CNSE se ha incluido siempre una línea de pobreza extrema que mantiene el carácter de dignidad pero que no garantiza la participación plena.

Los estudios de marginación

A PARTIR DE LOS DATOS de los censos de población y vivienda de 1980, 1990 y del Conteo de Población de 1995, Conapo ha venido actualizando el mapa de la marginación del país, usando un procedimiento estadístico (llamado de componentes principales) similar al usado por Coplamar. En la versión más reciente, el cálculo ya no sólo se desagregó por municipios sino también por localidades. Lo que discontinuó Conapo, que fue muy importante en el trabajo de Coplamar, fue la definición de zonas de marginación, grupos de municipios contiguos de muy alta o alta marginación y que constituyen universos potenciales para la instrumentación de programas regionales.

LA RELACION entre las mediciones de marginación y las de pobreza ha sido materia de mucha confusión. Tanto el presidente actual de la república como los que le precedieron y una gran cantidad de funcionarios

públicos, personas de los medios e incluso de la academia, hablan de la marginación como si fuese un problema adicional al de la pobreza. Marginación y pobreza son, en efecto, conceptos desarrollados de manera independiente y sus significados no coinciden plenamente. Sin embargo, en la práctica de medición en México, lo que llamamos marginación, lo que resulta de ejercicios de medición como los de Coplamar y los de Conapo, pueden catalogarse como una ordenación de áreas geográficas con criterios de carencias humanas. La diferencia esencial con los estudios de pobreza es que en éstos la unidad que se ordena y clasifica no es el área geográfica o político administrativa, sino el hogar. Fuera de esa diferencia, las dimensiones analizadas y los indicadores utilizados son muy similares. Podríamos decir que lo que llamamos, en estos mapas, marginación, es pobreza a nivel de unidades geográficas. De hecho, yo he clasificado este procedimiento como uno de los métodos de medición de la pobreza y lo he clasificado como parte de la tipología de métodos de medición, con el nombre de Variante Sectorial Integrada del Método de Necesidades Básicas Insatisfechas.⁶ La limitante de estos métodos es que ni siquiera pueden decir cuántos pobres hay. El estudio de bienestar del INEGI al que hice referencia al principio de este artículo, corresponde a esta variante y no puede, como ninguno de los que a ella pertenecen, calcular el número de personas u hogares pobres. Los estudios de esta variante son métodos multidimensionales casi siempre con criterios absolutos o de pobreza extrema, por los umbrales que seleccionan en cada dimensión⁷.

La alianza INEGI-CEPAL

EN 1993 EL INEGI y la Cepal publicaron un estudio sobre la evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992. Para ello aplicaron la variante de línea de pobreza que siempre ha aplicado la Cepal y que fue desarrollado por Orshansky en los años sesentas para la línea de pobreza oficial en Estados Unidos. A este procedimiento le he denominado de la canasta alimentaria.⁸ El procedimiento consiste en una aplicación del enfoque de presupuesto para determinar una canasta alimentaria. La línea de pobreza se obtiene después multiplicando este número por un factor de expansión. Corresponde a los procedimientos unidimensionales. Cepal e INEGI adoptan una canasta alimentaria basada en un concepto relativo de pobreza alimentaria. Esto se debe a que se basan en dietas observadas entre la población que no es la más pobre. Sin embargo, con este procedimiento sólo se mide la pobreza alimentaria y no la pobreza en general.

Otras líneas de pobreza

OTROS AUTORES HAN realizado mediciones de pobreza unidimensionales. Entre ellos destacan Nora Lustig y Santiago Levy (ambos estarán presentes en el simposium). Lustig ha seguido la estrategia de usar líneas de pobreza desarrolladas por otros autores, mientras Levy usó la de la CNSE como línea de pobreza (aunque la criticó como veremos en la siguiente entrega de esta columna) y construyó una de pobreza extrema multiplicando el costo de una canasta normativa alimentaria muy austera (mucho más barata que la de Cepal) por un factor de 1.25.

LOS EJES del desacuerdo en estas experiencias mexicanas los analizaremos en la próxima entrega.

jbolt@colmex.mx

1 En el programa del simposium figuran algunos autores sumamente destacados en el tema, de los medios académicos estadounidense (James Foster, Gary Fields, David Betson) británico (Meghnad Desai, Paul Spicker, Jonathan Bradshaw, Peter Townsend) y latinoamericano (Luis Beccaria), así como algunos especialistas de organismos internacionales (BID, Banco Mundial, CEPAL: Nora Lustig, Quentin Woodon, Oscar Altimir, Alberto Minujin, Luis Beccaria), académicos mexicanos (Enrique Hernández Laos; Julio Boltvinik; Paulette Dieterlen, Enrique Valencia, Rodolfo De la Torre, Fernando Cortés) y sólo tres funcionarios públicos (Santiago Levy, Daniel Hernández, José Luis Avila Martínez). He mencionado sólo algunos de los participantes. Pocas veces se logra reunir, en el mundo, un elenco tan destacado para discutir este tema.

2 El artículo 34 establece una fórmula para distribuir las aportaciones federales entre los estados, "considerando criterios de pobreza extrema", que toma en cuenta las brechas de los hogares (la distancia relativa que separa su situación real de las normas establecidas) en materia de ingresos, de nivel educativo, de espacio de la vivienda, de drenaje y de electricidad-combustible para cocinar. La ley establece los ponderadores que sirven para combinar las cónicas brechas y obtener la brecha general, donde cabe destacar que el ponderador de ingresos es de 46 por ciento, muy por arriba de todos los demás.

3 Las diferencias estriban no sólo en que en un caso se fijen 2 y en otro 3.5 salarios mínimos, sino que en el primer caso es ingreso del hogar y, en el segundo es el ingreso de cada ocupado, cuando el promedio de ocupados por hogar en el país es de 1.7. La línea de pobreza por hogar, implícita en el ISR, podría ubicarse en seis salarios mínimos para muchos hogares.

4 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, que operó en el periodo 1976-1982 en Presidencia de la República. La colección, denominada Serie Necesidades Esenciales en México, comprendió seis volúmenes publicados por Siglo XXI editores en 1982 con los títulos de *Alimentación, Educación, Vivienda, Salud, Geografía de la Marginación, y Macroeconomía de las Necesidades Esenciales*.

5 La figura más destacada en la aplicación de este procedimiento, Jonathan Bradshaw, de la universidad de York, en Gran Bretaña, estará en el simposium.

6 Véase Julio Boltvinik, "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología", *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, Universidad Nacional del Rosario, Universidad de Buenos Aires y FLACSO, Argentina, Número 1, Octubre de 1999, pp.35-74. la segunda parte de este artículo, denominada "Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica", fue publicada en el número 2 de *Socialis*, mayo del 2000, pp.83-123.

7 Por ejemplo, tanto el trabajo de Conapo con el censo del 90 ("Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal.1990"), como el de Coplamar (Geografía de la Marginación en México), construyen la variable de agua entubada con las viviendas sin agua entubada, el criterio de carencia menos exigente en torno al agua entubada. El más exigente sería: "porcentaje de viviendas sin agua entubada al interior de la vivienda".

8 INEGI-CEPAL, Magnitud y evolución de la pobreza en México. Informe metodológico, INEGI, Aguascalientes, 1993. Para la descripción y crítica detallada véase mis artículos en *Socialis* citados antes, así como Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, Siglo XXI editores, México, segunda edición 2000, pp.90-118.