

<http://www.jornada.unam.mx/2005/06/17/034o1eco.php>

Viernes 17 de junio de 2005

ECONOMIA MORAL

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

Sedeso viola la Ley de Desarrollo Social

● Esta ley, vigente, establece método e institución para medir la pobreza

CUANDO LA SEDESO convocó, en 2001, a algunos académicos y funcionarios públicos a integrar el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, y cuando éste propuso, en 2002, un método para medir la pobreza, incluso cuando la Sedeso le enmendó la plana y modificó el método que el Comité había propuesto, o cuando ésta suplió al Comité y llevó a cabo los cálculos de la pobreza entre 2000 y 2002 (junio del 2003), centré mis críticas en torno a las deficiencias del método adoptado y la no comparabilidad de las encuestas. En cambio, ahora que el Comité ha presentado resultados de medición de la pobreza para 2004, la discusión debe centrarse en la legalidad y legitimidad del procedimiento institucional adoptado por la Sedeso. Desde esta columna (véase *Economía Moral* del 20/06/03 y 19/08/03) lo mismo que en foros y publicaciones académicas, critiqué (muchas veces con Araceli Damián) el método adoptado y las conclusiones obtenidas. En aquel momento llegué a la conclusión básica que no hay bases para sostener, como lo hizo el Comité y la Sedeso, que la pobreza hubiese bajado en México entre 2000 y 2002.

EL PASADO MARTES el Comité presentó nuevos resultados de pobreza, incluyendo ahora el año 2004, y revisando a la baja los datos de 2002. En su comunicado 4 el Comité señala: "El 16 de mayo de 2005 *la Secretaría de Desarrollo Social solicitó al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza realizar el cálculo de la pobreza en México en 2004 y su comparación con los resultados del año 2002*". Aunque la titular de Sedeso evitó proyectar la imagen que se trataba de una postura oficial, es evidente que, tratándose de un Comité de la Sedeso, que actúa a petición de la misma, *los cálculos son cálculos oficiales*, aunque digan lo contrario. El Gobierno federal actuó de manera tan diferente a como lo hizo en junio de 2003, cuando la aplicación del método oficial la llevó a cabo directamente la Sedeso, y la presentación se hizo en Los Pinos. La razón del cambio radica en que ahora (pero no en junio de 2003) está vigente la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que contiene disposiciones en materia de medición de la pobreza.

EL CAPITULO VI de la LGDS establece que la normatividad para la "definición, identificación y medición de la pobreza" está "a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social" (Conepodes) (Art. 36). También establece que el Consejo debe llevar a cabo la medición de la pobreza. Es decir, el método de medición de la pobreza no debiera definirlo, en este país, si prevaleciera el estado de derecho, el Comité Técnico sino el Conepodes a partir de lo establecido en la LGDS. Lo mismo ocurriría con la medición de la pobreza, que debiera llevar a cabo el Conepodes con el método esbozado en la ley y no con el definido por la Sedeso.

EL MÉTODO ADOPTADO por la Sedeso es un método unidimensional basado sólo en el ingreso corriente (son pobres los miembros de los hogares cuyo ingreso por persona sea menor a la línea de pobreza por persona), en una variante que he llamado de la Canasta Alimentaria. Sin embargo, la LGDS (Art. 36) establece que el método que defina el Conepodes debe ser multidimensional pues debe incluir, al menos, los siguientes "indicadores": I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación, y VIII. Grado de cohesión social.

EN EL ESTADO DE DERECHO la medición de la pobreza con datos de la ENIGH2004, no la habría llevado a cabo el Comité Técnico de la Sedeso sino el Conepodes. Este tendría que haber usado un método que incorporase, al menos, los ocho indicadores establecidos en la LGDS. ¿Por qué no ocurrió así?

EN LA LGDS SE ESTABLECE, artículos transitorios segundo y tercero, que el titular del Ejecutivo federal (Fox) debe expedir el reglamento de la ley en un plazo de 90 días a partir de la entrada en vigor de la ley (21 de enero de 2005), el cual venció el 21 de abril de 2004, hace 14 meses, sin que Fox cumpliera la ley. El Conepodes debería haber sido creado en un plazo no mayor a 180 días, que vencieron el 20 de julio de 2004, hace 11 meses. Tampoco ha ocurrido. Veamos por qué la Sedeso no ha creado el Conepodes ni ha expedido el reglamento.

EL CONEPODES TIENE otra función vital, que se establece en el art. 72: "La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social". La Sedeso se ha resistido a esta realidad legal porque no le gusta, porque si acata la LGDS en el reglamento, el Conepodes podría quedar fuera de su control. La LGDS establece que el Conepodes estará integrado por el titular del ramo, seis académicos con amplia experiencia, y un secretario ejecutivo que nombra la Sedeso (art. 82). El Comité Directivo del Consejo, responsable de su administración, estará formado por el titular del ramo o la persona que éste designe, y los seis académicos antes mencionados (art. 85). Sus decisiones, señala la LGDS, se tomarán por mayoría. Los seis académicos serán nombrados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social (Conades) apoyándose en una convocatoria pública. La Conades es también un órgano creado por la LGDS, en el cual la Sedeso no tiene mayoría. Por tanto, no tiene garantizado que entre los seis académicos no se cuelen algunos incómodos, o incluso que no tenga la mayoría.

POR ESTA RAZON, LA SEDESO ha elaborado (y circulado informalmente), algunos borradores de reglamento de la LGDS en los cuales el Conepodes sólo llevaría a cabo evaluaciones *complementarias*, quitándole la atribución establecida en la LGDS de *ser la encargada de la evaluación*. Algo similar ocurre en materia de medición de la pobreza. Se inflan las funciones atribuibles al secretario ejecutivo (nombrado por Sedeso) y se disminuyen las asignadas a los seis académicos. En fin, se expresa en esos borradores su deseo de contrarrestar la autonomía parcial del Conepodes y para que le sea cómodo y lo pueda controlar.

LO QUE ESTA EN JUEGO en la forma en la que finalmente se cree el Conepodes es la viabilidad de una evaluación del desarrollo social y una medición de la pobreza independientes y, por tanto, útiles y con alta credibilidad. Josefina Vázquez debe darse cuenta de que el estado actual de cosas (evaluaciones en las que la Sedeso es el cliente y mediciones de pobreza realizadas con escasa autonomía), lejos de beneficiar a la política de desarrollo social la lastiman profundamente. Por tanto, JVM debería optar, mostrando un rasgo de estadista y respeto a la ley, por expedir el reglamento de la LGDS sin menoscabar las funciones y autonomía que la ley le otorga al Conepodes. Si no lo hace, el Congreso tiene la opción de la controversia constitucional.

PERO DICHO TODO lo anterior, la pobreza por ingresos que midió el Comité, ¿refleja lo realmente ocurrido en el país entre agosto de 2002 y agosto de 2004? Si así fuera, y si fuese también cierto que la pobreza bajó entre 2000 y 2004, se conformaría un nuevo periodo de baja sustancial en la pobreza (agosto de 2000 a agosto de 2004), que aminoraría en buena medida el consenso sobre el fracaso del gobierno de Fox. Si los datos fuesen reales, la pobreza habría bajado del 53.7 por ciento de la población nacional al 47 por ciento de la misma en cuatro años, y habría disminuido el número (absoluto) de pobres en el país en 3.5 millones. Debe hacerse notar que *más del 100% del descenso absoluto ocurrió en el medio rural* (3.9 millones de pobres menos entre 2000 y 2004), mientras en el medio urbano aumentó en 0.4 millones. Aunque hay una leve disminución de la pobreza urbana en términos porcentuales (de 43.8% a 41%), el Comité la considera no significativa en términos estadísticos, lo que quiere decir que puede deberse al azar del muestreo.

PARA EVALUAR SI UNA medición basada en una encuesta refleja lo realmente ocurrido en el país en la materia, lo primero que tenemos que hacer es ubicar los parámetros de la estadística nacional, el universo que la encuesta, captando datos de una pequeña muestra, intenta conocer. La variable utilizada por el Comité es la del ingreso por persona en cada hogar, la que se compara con una línea de pobreza expresada en los mismos términos para decidir si el hogar es o no pobre. El ingreso por persona es el cociente de dividir el ingreso total del hogar entre el número de personas y se explica por ambas variables.

Tenemos que mirar, por tanto, cómo se movieron estos dos parámetros iniciales de acuerdo con otras fuentes en el universo. La primera aproximación es el producto interno bruto por habitante. Entre el segundo y tercer trimestres de 2002 y 2004 el PIB creció en 4.86 por ciento, que al descontar el crecimiento poblacional resultaría en un crecimiento del PIB por persona de 2.6 por ciento. Sin embargo, entre agosto de 2000 y agosto de 2002 el PIB por persona disminuyó en 1.8 por ciento. En el periodo en su conjunto, el PIB por persona creció 1.5 por ciento solamente. Lamentablemente las cuentas institucionales (parte del sistema de cuentas

nacionales) que ofrecen la estimación del sistema de contabilidad nacional del ingreso de los hogares, no está disponible para 2004. Sin embargo, entre 2000 y 2003 la participación de los hogares en el ingreso disponible nacional bajó levemente, del 83.7 por ciento en 2000 a 82.1 por ciento en 2003, lo que muestra que el ingreso de los hogares creció más despacio que el PIB, por lo que el nivel real del crecimiento del ingreso disponible de los hogares debe ubicarse alrededor del uno por ciento o incluso menos, en los cuatro años. Prácticamente estancado. En cuanto a la segunda variable, el tamaño de los hogares, dejo el análisis pendiente pues no he podido hacer consistentes algunos datos con los que había encontrado hace dos años.

EL LECTOR QUE CONSULTA los cuadros 10.1.1 y 10.2.1 de la ENIGH 2004 se sorprende con la contradicción entre ambos. Mientras el cuadro 10.1.1 muestra una pequeña disminución en el ingreso por hogar entre 2000 y 2004 (-1.4 por ciento), el segundo muestra un aumento en el ingreso por persona de 1.7 por ciento. Esta contradicción se agudiza cuando se analiza el cambio por deciles. Los de ingreso por hogar muestran una baja en los ingresos promedio de los hogares de los deciles 1, y 5 a 9, por lo cual, si el criterio de pobreza fuese el ingreso por hogar, habría habido un aumento de la pobreza entre 2000 y 2004, excepto si la línea de pobreza respectiva se ubicase entre los deciles 2 y 4, cuyo ingreso por hogar aumentó. En este esquema, el ingreso del decil 10, el más rico, es el que más aumenta. Sin embargo, cuando se observa el cuadro 10.2.1, en el cual los deciles están organizados según el ingreso por persona, *todos los deciles ven su ingreso aumentar*, excepto el decil más rico, el 10. Por tanto habría bajado la pobreza con cualquier línea de pobreza y habría mejorado la distribución del ingreso. El Comité Técnico utiliza el ingreso por persona como criterio, a pesar de que sabe que un hogar de una persona debiera tener una línea de pobreza por persona mucho más alta que un hogar numeroso, ya que ciertos gastos crecen menos que proporcionalmente con el tamaño del hogar, por lo que el criterio correcto es el del ingreso por adulto equivalente, como bien lo saben los miembros del Comité, que es un criterio intermedio entre el del ingreso por hogar y el de ingreso por persona.

jbolt@colmex.mx