

Viernes 10 de marzo de 2006

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

La Sedeso quiere medir la pobreza

● Violando la ley, arrebató, en reglamento, la tarea al Consejo de Evaluación

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.

EL 2 DE MARZO la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) recibió la controversia constitucional que la Cámara de Diputados interpuso en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de 31 artículos del reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). El asunto le fue turnado al ministro José Ramón Cossío para que actúe como instructor del procedimiento. Esta designación, que ocurrió por azar, puesto que estas tareas se asignan por turno, es una buena noticia para todos. José Ramón Cossío, cuando era profesor de derecho del ITAM, participó en varios foros de discusión de las iniciativas, y de la idea misma, de la LGDS. Es, por tanto, un ministro enterado e interesado en el asunto. Por tanto, es previsible que impulse un alto nivel en todo el procedimiento. En su primer acuerdo, J. R. Cossío dispuso que *se admitiera la demanda*. Es decir, la controversia constitucional está en curso. En su segundo acuerdo, *negó la medida cautelar* solicitada por la Cámara de Diputados consistente en suspender los actos que se derivan de los artículos del reglamento impugnados, basándose en una tesis de la propia SCJN que extiende el sentido de la prohibición (establecida en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución en materia de controversias constitucionales y actos de inconstitucionalidad) de otorgar la suspensión tratándose de normas generales, a los actos que se derivan de ellas. El asunto es muy polémico. Es probable que la CdeD interponga recurso de revisión al respecto.

CONTINUO HOY ANALIZANDO las violaciones que el Ejecutivo Federal ha cometido al publicar el reglamento de la LGDS. En entregas anteriores analicé las violaciones que se cometen en el reglamento al establecer la focalización obligatoria en todos los programas de desarrollo social (lo que supone un modelo social único), y del Art. 24 que desconoce los candados presupuestarios establecidos en la LGDS y niega las facultades de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social en materia de presupuesto social. Hoy abordó el tema de la medición de la pobreza.

EL ART. 37 del reglamento establece que "las personas o grupos sociales en situación de pobreza *serán aquellos que identifique la Secretaría*, con sujeción a los lineamientos que, para la *definición, identificación y medición* de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación". Esta atribución a la Sedeso de facultades que no le corresponden, quebranta la LGDS que adjudica al Consejo Nacional de Evaluación tanto la normatividad como la medición de la pobreza.

EL ART. 36 de la LGDS utiliza los términos definición, identificación y medición pero sin precisar su significado. La definición corresponde claramente a la fase conceptual. Sobre las dos fases siguientes conviene citar, del Premio Nóbel de Economía 1998, Amartya K. Sen, actualmente profesor de la Universidad de Harvard, su obra clásica *Pobreza y hambrunas*, quien dice: "En la sección anterior se argumentó que medir la pobreza se puede dividir en dos operaciones distintas, a saber: la identificación de los pobres y la agregación de las características de su pobreza en una medida global. La identificación precede obviamente a la agregación".¹ En otra parte de esta obra, Sen señala que el problema de la agregación "entraña desplazar el interés... hacia alguna medida global de 'la pobreza' como tal. Sen ha criticado la más elemental, pero también la más usada de estas medidas globales, que se obtiene "simplemente contando el número de pobres; así la pobreza se expresa como la relación entre el número de pobres y la población total de la comunidad" y que se conoce como tasa de incidencia de la pobreza. (*Ibid.* p. 311). *Pobreza y hambrunas* dejó establecido, como consenso entre los estudiosos del tema en todo el mundo, *que la medición de la pobreza consiste en dos etapas: identificación y agregación*. También dejó establecido que la etapa crítica es la primera. La segunda ha dado lugar a una bibliografía muy extensa en la que se despliegan las habilidades matemáticas de los autores y autoras. Sin

embargo, en ella no radican los problemas y las polémicas de la medición de la pobreza, sobre todo si se adopta la medida global más elemental descrita por Sen en la segunda cita, que es la que se ha usado en México de manera casi exclusiva en las presentaciones y discusiones en ámbitos no especializados. Los problemas y las polémicas en el tema se ubican en la fase de identificación de los pobres, ya que es aquí donde hay que contestar la pregunta sobre quienes son pobres, lo que debería basarse en una definición sólida del concepto de pobreza.

ES NECESARIO, SIN embargo, hacer aquí una importante distinción. Hay dos tipos de identificación de la población en situación de pobreza y las dos son necesarias como parte de la política de desarrollo social y de su evaluación:

a) Aquellas que buscan conocer los niveles generales de pobreza prevalecientes en el país (y su desagregación a diversos ámbitos geográficos o político administrativos), así como sus tendencias; en este caso interesan los números agregados y su distribución geográfica *pero no interesan los nombres y domicilios de los pobres*. Aquí, las medidas globales o agregadas son indispensables. Esta es la tarea que ha llevado cabo en los últimos años el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza constituido por la Sedesol. Su fuente, en todos los casos ha sido la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

b) La identificación que tienen que llevar a cabo los programas focalizados (dirigidos) de lucha contra la pobreza, que deben identificar a los hogares y personas pobres que constituyen su población objetivo, a quienes deben identificar con nombre y apellido, domicilio y otros datos básicos, ya que conformarán su padrón de beneficiarios. En este caso la agregación no siempre se lleva a cabo cabalmente. Si bien se suele contar el número total de beneficiarios registrados, no siempre se hace la división entre la población total porque a veces ésta es desconocida para los ejecutores de los programas. Por ejemplo, si en un programa focalizado hacia los pobres la identificación se realiza a partir de las solicitudes que hace la población que aspira a ser beneficiaria en oficinas o módulos localizados en zonas en las que habita población pobre (como lo hace el *Oportunidades* en las zonas urbanas), dado que habrá una proporción de dicha población que no presente solicitud, no será posible determinar qué proporción de la población de dichas zonas vive en situación de pobreza, mucho menos qué proporción de la población nacional está en tal situación.

ES CLARO QUE mientras el primer tipo de medición (identificación y agregación) corresponde al Consejo Nacional de Evaluación en los términos del Artículo 37 de la LGDS, que ordena que éste lleve a cabo estudios (de medición de la pobreza) con una periodicidad y un nivel de desagregación geográfica apoyándose en fuentes del INEGI.

LA LEY DE Información Estadística y Geográfica establece en su Artículo 5 la garantía de confidencialidad a los informantes de datos estadísticos. Además, el Artículo 38 determina que "los datos e informes que los particulares proporcionen para fines estadísticos o provengan de registros administrativos o civiles, serán manejados, para efectos de esta Ley, bajo la observancia de los principios de confidencialidad y reserva y *no podrán comunicarse, en ningún caso, en forma nominativa o individualizada*, ni harán prueba ante autoridad administrativa o fiscal, ni en juicio o fuera de él." El INEGI, por tanto, no puede producir información que permita identificar el nombre de la persona o empresa sobre la cual se proporcionan los datos. Por ello, incluso tratándose de censos y conteos (que el Artículo 37 menciona como fuentes, además de las encuestas, todas provenientes del INEGI) que captan alguna información de todos los hogares del país, no sirven para los fines de identificación de la población beneficiaria de los programas sociales, (es decir, para el segundo tipo de identificación de los pobres). Este segundo tipo de medición corresponde, en cambio, a las dependencias y entidades que ejecutan los programas focalizados, aunque la LGDS no es muy explícita al respecto. Sin embargo, es claro que el texto del Artículo 37 del reglamento (que atribuye a la Sedeso la facultad de identificar a los pobres) se refiere a la primera categoría porque en la segunda frase señala: "para tales efectos, el Consejo Nacional de Evaluación deberá mantener actualizados los indicadores referidos en el Artículo 36 de la Ley, con base en la información que genere el INEGI, independientemente de otros datos que estime convenientes". Como se dijo, las encuestas nacionales, los conteos y censos no sirven para identificar a los beneficiarios de los programas; para ello se requieren instrumentos como los que ha utilizado el *Oportunidades*: censos en los que se captura nombre, apellido y domicilio de las personas en áreas seleccionadas con algún criterio previo, sin que aplique, aparentemente, la restricción de la Ley de Información Estadística, o a través de módulos de atención para solicitantes, donde se hace lo mismo. Con 10 mil o 18 mil cuestionarios de hogar, que es el tamaño de las muestras de las ENIGH, no es posible identificar a los cinco millones de hogares (alrededor de 20 millones de personas) que tiene en su padrón el Programa *Oportunidades*.

EXAMINEMOS LA REDACCION del Art. 36 de la LGDS. La primera frase de la primera oración ("Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la *definición, identificación y medición* de la pobreza") le otorga al Consejo Nacional de Evaluación facultades en relación con las tres actividades que se han marcado con cursivas y que, dado lo señalado antes, son facultades para la definición y medición de la pobreza, (desagregando esta segunda en identificación y agregación). La segunda frase de la oración ("son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social,") nos lleva a preguntarnos ¿obligatorios para qué? Si es el Consejo Nacional de Evaluación el que lleva a cabo el primer tipo de medición, la respuesta no puede estar sino en "para el segundo tipo de medición" (centrada en la identificación). Esta lectura hace totalmente consistente el capítulo de medición de la pobreza en la LGDS: el Consejo establece los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza (que la LGDS le acota: no cualquier juego de lineamientos y criterios, sino un conjunto de ellos que incorporen, al menos, los ocho indicadores enumerados en la parte final del Artículo 36) que deben aplicarse tanto para el primer tipo de mediciones por el propio Consejo (Art. 37), como por las dependencias y entidades ejecutoras de programas de desarrollo social para el segundo tipo de medición. Con ello se alcanza una consistencia plena: el concepto de pobreza (la definición) es la misma para ambas mediciones; los lineamientos y criterios en ambos casos los establece el Consejo.

¹ Amartya K. Sen, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, p. 316, traducción de los capítulos 2 y 3 del libro del autor, *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981, pp. 9-38.

jbolt@colmex.mx