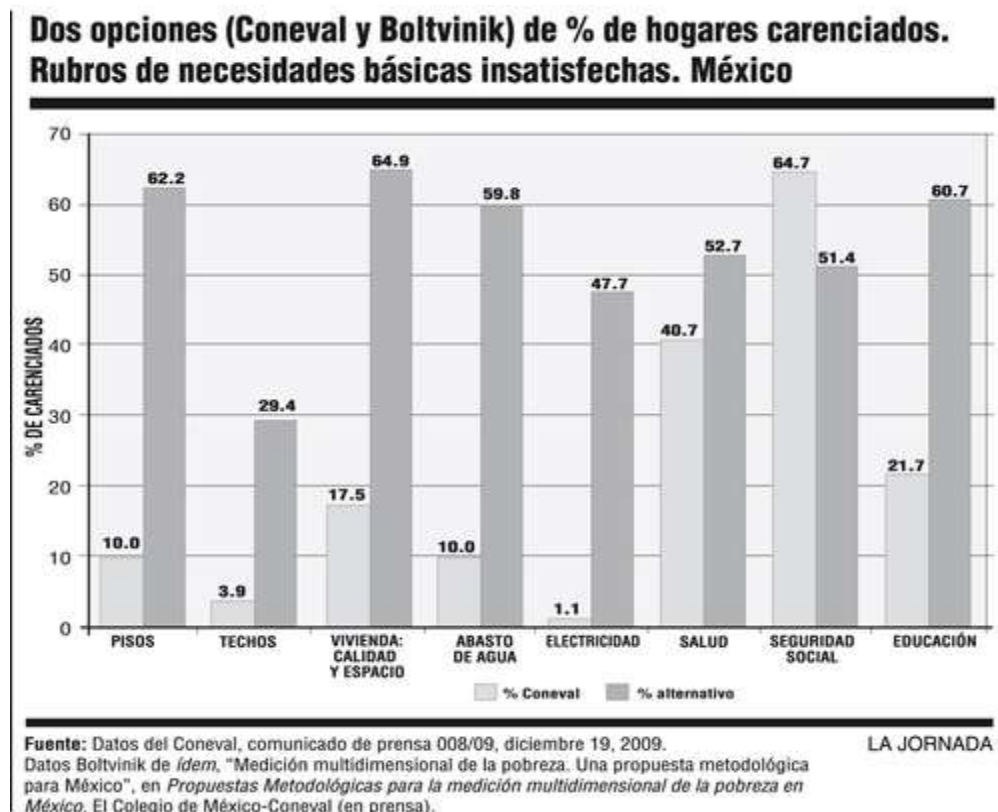


El Coneval y la medición multidimensional de la pobreza I

EL CONSEJO ABDICÓ DE PARTE DE SU OBLIGACIÓN DE DEFINIR E IDENTIFICAR LA POBREZA



Este miércoles (17/02/10) en el Seminario de política social que coordina Rolando Cordera en la UNAM, Gonzalo Hernández Licona (GHL), secretario ejecutivo del Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) presentó la metodología de medición multidimensional de la pobreza adoptada por ese organismo en acatamiento de lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Aunque la presentación fue la misma que había hecho el 10/12/09 al dar a conocer a la nación dicha metodología, el público fue muy diferente (ahora no había prensa y predominaban los académicos) y después de la exposición hubo una interesante discusión, parte importante de la cual se centró en la afirmación de GHL de que la medición presentada demuestra que, *para superar la pobreza, no bastan los programas focalizados, sino que se requieren también programas universalistas* para, por ejemplo, cubrir al 100% de la población en seguridad social y en salud, con la que todos los que tomamos la palabra estuvimos de acuerdo, aunque Pablo Yanes (director general del otro consejo de evaluación, el de Desarrollo Social del Gobierno del DF) le hizo notar que dicha afirmación ha sido la postura de los gobiernos de izquierda en el DF desde 1997. Al tomar la palabra, resalté la posible contradicción entre esta importante afirmación y la práctica vigente en el gobierno federal, normada en el reglamento de la LGDS, que hace obligatorio que todos los programas de desarrollo social sean focalizados hacia la pobreza extrema y que, por tanto, para hacer posible la combinación tendría que reformarse dicho reglamento. Le

recordé que en la Cámara de Diputados encabezé el grupo que presentó en 2006 controversia constitucional contra dicho reglamento, entre otras cosas por la imposición del modelo focalizado como el *modelo social único*. También señalé algunas de las cuestiones que escribí en las entregas del 27 de noviembre y del 4, 11 y 18 de diciembre pasados, resaltando cómo la combinación del criterio de pobreza multidimensional adoptado (que explico abajo) y la selección de umbrales muy bajos en prácticamente todas las dimensiones resulta en un ejercicio de minimización de los niveles de pobreza en el país.

Antes, Araceli Damián, de El Colegio de México, había destacado el uso de umbrales muy bajos en educación (sólo primaria para los mayores de 26 años), una canasta alimentaria más barata que la que venía usando antes el propio Coneval, sólo agua entubada en el lote (no dentro de la vivienda) y sin tomar en cuenta la frecuencia de disponibilidad del líquido. Pero cuando sintieron GHJ y Ricardo Aparicio (director general adjunto de Análisis de la Pobreza del Coneval) que el alma se les iba al suelo, fue cuando Damián les mostró la aguda contradicción entre estas normas minimalistas y lo que la población consultada dijo en la Encuesta para la determinación de umbrales multidimensionales de pobreza 2007, financiada por Coneval (disponible en su página web): sólo 1.3% de las 2 mil 40 personas consultadas señaló primaria como el nivel mínimo de educación para vivir bien hoy en día, mientras 31.6% identificó el mínimo como preparatoria y 40.9% como educación superior o más. El 89.3% contestó que el mínimo de agua es agua entubada dentro de la vivienda, 93.9% que es necesario que el agua llegue todos los días a la vivienda y 89.1% que llegue durante todo el día.

En su intervención inicial, y en su respuesta a todos los comentarios y preguntas, GHJ señaló que los umbrales se fijaron con base en las normas legales pero que, cuando las leyes no lo hacían, se había consultado a las dependencias encargadas del tema en el gobierno federal, y ejemplificó con la Conavi (Comisión Nacional de Vivienda) a la que Coneval le delegó la responsabilidad de fijar las normas de dos de los seis rubros de necesidades básicas: calidad y espacios de la vivienda, y servicios básicos de la vivienda. ¿Para qué entonces gastaron recursos públicos en una costosa encuesta que no tomaron en cuenta? En la metodología de medición publicada por el Coneval, se dice al respecto:

“El artículo 4° de la Constitución establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni este ordenamiento ni la Ley de Vivienda especifican las características mínimas que debe tener una vivienda. Por ello el Coneval solicitó a la Conavi su opinión respecto a esas características mínimas. Los *criterios establecidos* por la Conavi¹ para el indicador de calidad y espacios de la vivienda consideran dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda y sus espacios”. (p.43) “De manera análoga, se solicitó la opinión de la Conavi sobre los servicios básicos indispensables de toda vivienda. Al respecto, la propuesta de la Conavi identificó cuatro subdimensiones de esos servicios básicos: acceso al agua potable, disponibilidad de servicio de drenaje, servicio de electricidad y combustible para cocinar” (p. 92)

Dicho lo anterior, el documento enuncia los criterios “establecidos por la Conavi”, que son absolutamente minimalistas, ya que hay carencia del rubro de calidad y espacios de la vivienda, sólo cuando el piso es de tierra, o el techo es de desecho o cartón, o los muros son de carrizo, bambú, láminas o material de desecho, o el hacinamiento es mayor que 2.5 personas por cuarto. En materia de servicios básicos de la vivienda, las *variables aceptadas por la Conavi son sólo cuatro de las nueve que le propuso el Coneval*.² En el

primer caso, todos los criterios son inferiores a los adoptados en Coplamar hace 28 años. En el segundo, la eliminación de cinco de las nueve variables que el Coneval le propuso a Conavi significan la abdicación, por parte del Coneval, de la facultad y obligación central que la LGDS le otorga en la materia: establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza (art. 36), *lo que incluye la definición de los umbrales* contra los cuales se compara la situación del hogar en cada dimensión. Hizo lo mismo en materia educativa delegó la definición de los umbrales al INEE (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). Con ello, el Coneval incumplió su responsabilidad legal. La minimización así lograda puede apreciarse en la gráfica en la cual he comparado los niveles de población carenciada en diferentes rubros, según Coneval, con los de un trabajo mío.

¹ *Para justificar por qué se delegó a la Conavi la facultad que la LGDS le otorga, el Coneval dice: “la Ley de Vivienda establece que la Conavi es la instancia encargada de formular, ejecutar, conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda”. Habría que añadir que, sin embargo, la Conavi no tiene facultades para definir, identificar y medir la pobreza, las cuales corresponden al Coneval.*

² Coneval señala que puso a consideración de la Conavi *la inclusión de nueve indicadores* (lista ya de por sí minimalista que excluye todo el paquete de *comunicaciones*, y los medios para calentar agua, y la vivienda en climas fríos), que son los cuatro que aceptó la Conavi más los siguientes cinco que rechazó: “frecuencia del agua”, disponibilidad de excusado”, “uso exclusivo del sanitario”, “admisión de agua en el sanitario” y “eliminación de basura” (pie de página, p. 44). Son tan absurdas estas exclusiones que me dejan mudo. No puedo imaginar las razones que un ser humano pueda esgrimir para no considerar la recolección de basura, o el excusado, o el flujo efectivo del agua por las tuberías, como servicios básicos de la vivienda. Lo grave es que el Coneval no se haya preocupado de fundamentar las razones de tal dictamen, *sino que lo presenta como un acto autoritario*: la Conavi habló y reveló la verdad. ¿No se atrevieron a pedir una explicación o no se atreven a publicarla por lo indefendible que resulta? Hasta la Suprema Corte de Justicia está obligada a fundamentar sus sentencias.