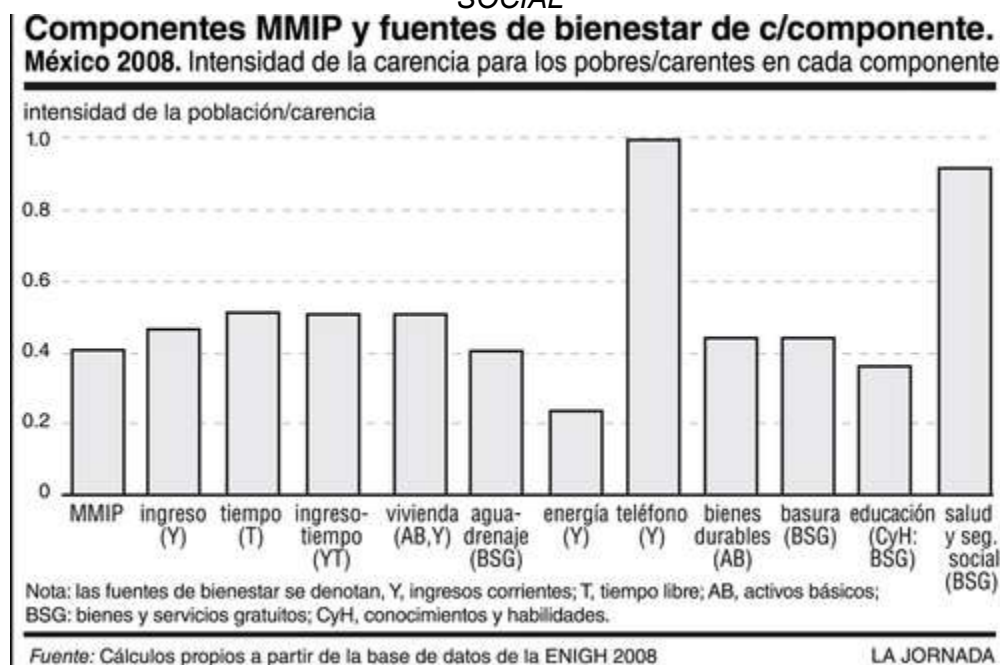


El Coneval y la medición multidimensional de la pobreza //

▣ FANTASIOSA REINTERPRETACIÓN DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL



La lectura de la parte de fundamentos y conceptos de la Metodología para la medición de la pobreza multidimensional de la pobreza en México” del Coneval transmite, entre otras, la percepción de que prevalece una actitud apologética del Coneval respecto a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esta actitud empieza siendo (p.2), sin embargo, de reclamo, pues la LGDS le exige al Coneval algo imposible, al imponerle la obligación de “efectuar mediciones multidimensionales de pobreza”, lo que plantea un problema cuya solución aún se discute en el ámbito académico. Sin embargo, el Coneval no se arrojó ante lo imposible y finaliza la Introducción con un reconocimiento de un importante rasgo de la ley, y anunciando que harán su propia lectura de ella: “El enfoque analítico adoptado *intenta recuperar el espíritu* de una ley sustentada en un amplio consenso y legitimidad social” (p.4). En efecto, la LGDS fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras. Del reclamo a la admiración de su legitimidad.

En el siguiente capítulo, “El concepto de pobreza en la Ley General de Desarrollo Social”, para identificar dicho concepto, el Coneval no acude al texto legal, ni a los dictámenes de ambas cámaras, ni a las iniciativas, ni a los discursos. En cambio, acude a autores que conforman la corriente dominante del pensamiento económico contemporáneo que defiende el utilitarismo, la teoría neoclásica, la de las expectativas racionales y otras de similar raíz ideológica; a la misma corriente que predicó e impuso el Consenso de Washington que llevó a la crisis mundial actual, aunque en paralelo también acude a algunos documentos sobre derechos humanos. Con esas bases, sostiene una *fantasiosa reinterpretación* de la Ley para que coincida con sus puntos de vista. De la admiración a la apología:

“En consonancia con la discusión académica y el debate internacional [les faltó añadir basados en las referencias que hemos dado] la Ley, en su Art. 36, establece que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico. De esta forma, derechos y bienestar social, asociados al principio universal e inalienable de libertad individual, reflejan el espíritu de una Ley... (p.8)

Ni fue en consonancia con tales discusiones, ni el Art. 36 de la Ley establece lo que dice el Coneval. El texto del Art. 36 sólo señala que los criterios y lineamientos que establezca el Coneval para la medición de la pobreza son obligatorios para las dependencias y entidades que ejecuten programas de desarrollo social, y que deben utilizar la información que genere el Inegi sobre los ocho indicadores que enumera. No fue leyendo a Alkire, Foster, ni Kakwani, señores del Coneval, como se gestó el Art. 36, al que le *imputan falsos contenidos*. En un escrito presentado en un Seminario en el cual participaron dos de los seis integrantes académicos del Coneval, después de narrar que se presentaron seis iniciativas de LGDS, señalo:

“La lectura de las exposiciones de motivos de las diferentes iniciativas muestra que los autores partieron de planteamientos ideológicos y concepciones sociales diversas, en ocasiones opuestas. En general, mientras las iniciativas del PRD postulaban un papel importante para el Estado, las del PAN partían de las tesis de la subsidiariedad del Estado, derivadas del pensamiento social cristiano y del neoliberalismo. Mientras las primeras se fundamentaban en los derechos sociales, las segundas se apoyaban en ‘la dignidad del ser humano y su capacidad y responsabilidad para salir adelante’. La del PRI era absolutamente pragmática” (p.127)².

Las únicas dos iniciativas que incluyeron el tema de medición de la pobreza, en la forma de un largo capítulo que definía indicadores, umbrales, fórmulas y ponderadores (el mismo en ambas), fueron las de la diputada Brugada y la de la senadora Burgos, ambas del PRD, que yo redacté y que transcribían los contenidos del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) que desarrollé en 1990-1992. Como señalo en el libro citado, el ‘milagro’ político que explica que haya una LGDS se logró en el Senado en la 58 Legislatura (abril, 2003). De las dos iniciativas consideradas para el dictamen del Senado, sólo la de Burgos contenía definiciones en materia de medición de la pobreza. Lo aprobado en el Senado (casi el texto final de la Ley) en la materia

“está basado en el capítulo sobre medición de la iniciativa Burgos. Otorgar la responsabilidad de la medición de la pobreza a un organismo descentralizado, y no a la Sedeso, supone la aceptación de que si las mediciones han de ser objetivas, la responsabilidad de llevarlas a cabo no puede estar en las manos de la Secretaría responsable de su combate. Quienes cedieron en este caso fueron el PRI y el PAN que no querían originalmente que este tema estuviera en la Ley, ni que se asignara la responsabilidad a un organismo independiente. En la iniciativa Burgos se establecía un procedimiento detallado de medición de la pobreza. En la Ley aprobada esto quedó reducido a un listado de indicadores que deben usarse en ella. Si bien la mayor parte de los indicadores son los mismos que se usan en dicha iniciativa, se añadieron dos que resultan poco coherentes y uno de ellos muy problemático (grado de cohesión social)” (p. 136). [El otro es acceso a la alimentación que resulta redundante con el de ingreso corriente porque la alimentación se satisface adquiriendo bienes en el mercado o autoproduciéndolos, es decir con ingreso monetario o no monetario]”

Estos dos rubros fueron aportados por la senadora Luisa María Calderón Hinojosa y, por más que la presioné para que aceptara su eliminación en las negociaciones bicamarales, la senadora se negó. Para no poner en riesgo la existencia de la ley, tuve que ceder. Hoy el Coneval se enfrenta a estas aportaciones de manera problemática. En cohesión social se ha visto obligado a señalar que “la naturaleza relacional del concepto *impide que pueda ser considerado como parte del núcleo constitutivo de la pobreza a nivel de individuos o unidades domésticas*, en la medida en que es un fenómeno que sólo puede observarse en un nivel de agregación mayor (p. 12)”. Es decir, cohesión social quedó excluida de la medición de pobreza. En materia de alimentación, el Coneval decidió usar un indicador de seguridad alimentaria que duplica la presencia del rubro alimentación, que ya está considerada en ingresos a través de la canasta normativa alimentaria.

Para dilucidar *el concepto de pobreza en la LGDS* no hay que buscar en la bibliografía anglosajona del siglo XXI, sino remitirse al MMIP y a la rica tradición en la materia en América Latina, así como a sus bases conceptuales en los clásicos del tema, de donde deriva. Ahí puede verse que *ni ingreso corriente es el enfoque de bienestar, ni los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son el enfoque de derechos sociales*. El concepto unificador es el de fuentes de bien-estar: ingreso corriente, activos básicos, activos no básicos, acceso a bienes y servicios gratuitos, conocimientos/habilidades, y tiempo libre. (Véase gráfica ilustrativa al respecto).

1 Probablemente los inhibió la incoherencia cronológica. Las referencias son todas posteriores a 2000 y varias posteriores a 2003, año en el cual se aprobó la Ley en ambas cámaras. Pero además las iniciativas de LGDS se empezaron a presentar al final de la 57 Legislatura (1997-2000).

2 Julio Boltvinik, “La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos”, en Gerardo Ordóñez *et al.* (Coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, El Colegio de la Frontera Norte, ITESO y UdeG, Guadalajara, 2006, pp.123-146.