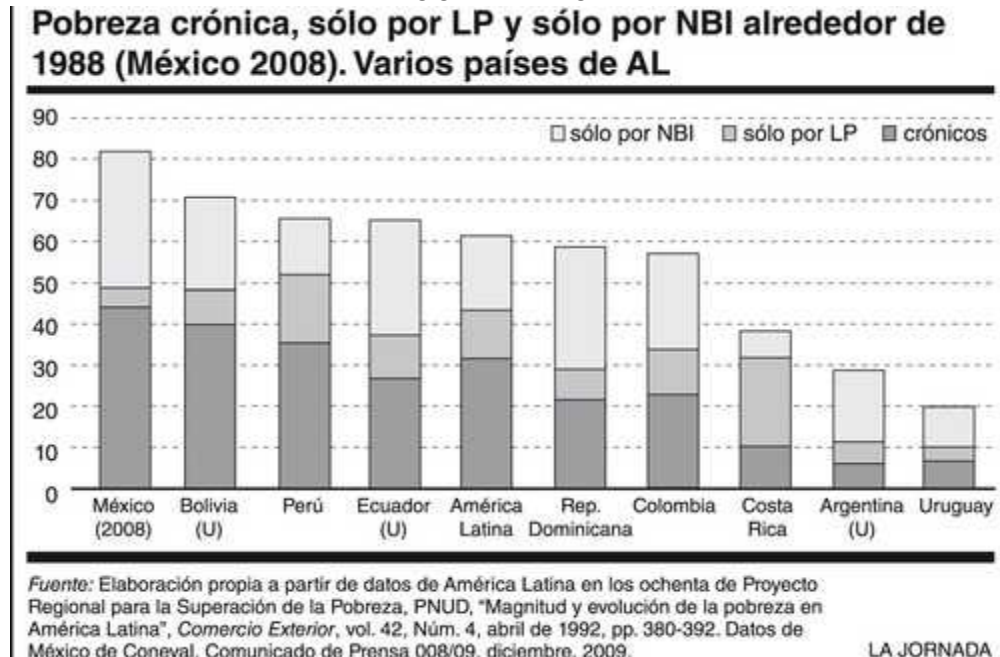


## El Coneval y la medición multidimensional de la pobreza /III

¿POR QUÉ LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL DEFINE UN MÉTODO COMBINADO?



Después de la frase en la que el Coneval enuncia lo que llamé, en la entrega del 26/02/10, su fantástica reinterpretación” de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS): “en consonancia con la discusión académica y el debate internacional” la LGDS establece “que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los *derechos sociales* y el *bienestar económico*” (p.8), elementos a los que a veces llama dimensiones, a veces enfoques, el Coneval cambia de opinión. Ya no le parece indispensable la combinación de las dos dimensiones (lo que había fundado correctamente al señalar que el fenómeno multidimensional de la pobreza “no puede ser aprehendido, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado”), y sostiene que “tanto el enfoque de bienestar como el de derechos humanos permiten disponer de una aproximación conceptualmente sólida al problema de la medición multidimensional de la pobreza”. Pero añade: “sin embargo, es posible adoptar un enfoque en el cual confluyan ambos enfoques”. Si el lector se encuentra confundido, sírvale de consuelo que yo también lo estoy, debido a que los autores del texto nos transmiten su propia confusión. Intentaré aclarar la naturaleza del método de medición de la pobreza definido en la LGDS y su fundamentación.

Haciendo a un lado el de cohesión social, los otros siete indicadores definidos en la LGDS configuran un *método de medición multidimensional combinado*, es decir que integra

dimensiones tanto directas como indirectas (o vía el ingreso), tal como lo señaló Amartya Sen en un texto clásico:

Para identificar a los pobres, dado un conjunto de ‘necesidades básicas’, es posible utilizar por lo menos dos métodos. Uno consiste en determinar el conjunto de personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfecha alguna necesidad básica. A éste se le puede llamar el *método directo*. En contraste, en el que puede llamarse el *método del ingreso*, el primer paso consiste en calcular el ingreso mínimo, o línea de pobreza (LP), en el cual todas las necesidades mínimas especificadas se satisfacen. El siguiente paso es identificar aquellos cuyo ingreso actual está por debajo de dicha LP... Los dos procedimientos no constituyen, en realidad, formas alternativas de medir la misma cosa, sino que *representan dos concepciones distintas de la pobreza*. El método directo identifica a aquellos cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades mínimas, mientras que el otro trata de detectar a aquellos que *no tienen la capacidad para satisfacerlas*... el segundo es un poco más refinado al trascender las elecciones observadas y llegar a la *noción de capacidad*... una persona pobre según este enfoque, es aquella cuyo ingreso no basta para cubrir las necesidades mínimas” 1

Nótese que Sen no concibe el método del ingreso como *enfoque de bienestar*, ni el directo como *enfoque de derechos*, como el Coneval pretende hacernos creer que es inevitable, sino que asocia ambos (mostrando su unidad) a la *satisfacción de necesidades*. Casi como expresión literal de lo que afirma Sen, en América Latina (AL) se han aplicado los métodos de LP o ingresos (MLP) y directo o método de Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI). En 1990 expliqué así el contenido, contrastes y limitaciones de ambos métodos, fundando la necesidad de un método combinado al que hoy llamo la variante original del Método de Medición Integrada de la Pobreza (VO-MMIP). La última frase contiene la primera versión de las fuentes de bienestar que expliqué al final de la entrega anterior:

Mientras el MNBI se refiere a la *satisfacción fáctica de las necesidades básicas*, el MLP apunta a la situación de *satisfacción potencial de necesidades básicas*. Aunque para arribar a la LP se requiere una definición normativa de cada necesidad básica, una vez definida la línea se deja al hogar en libertad absoluta, valga la expresión, para asignar su ingreso. Todas las necesidades básicas podrían quedar insatisfechas y el hogar seguiría siendo no pobre en tanto su ingreso o consumo sea igual o mayor a la LP. En contraste, el MNBI, sobre todo si verifica la (in)satisfacción de cada una de las necesidades básicas, le deja al hogar muy poca libertad para la asignación de sus recursos. El MLP sólo toma en cuenta el ingreso corriente pero no considera los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni la inversión requerida para satisfacer ciertas necesidades (como vivienda y educación). En cambio, el MNBI pone énfasis en las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, drenaje) o con inversión privada (vivienda y educación). De lo antes señalado se deriva la conclusión de que *ambas mediciones son, en la práctica, complementarias (y no alternativas)*. Al aplicarse conjuntamente, en consecuencia, *la población pobre resulta la unión de los conjuntos y no su intersección*... Para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes un hogar requiere: i) un *nivel de ingreso corriente* para hacer frente a aquellos bienes y servicios que normalmente se atienden por el consumo privado corriente; ii) *Derechos de acceso a servicios gubernamentales* (agua, drenaje, atención médica, educación) o un ingreso adicional para adquirir los disponibles sobre bases mercantiles; iii) *Propiedad (o derechos de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico* (vivienda, equipamiento doméstico); iv) *Tiempo disponible* para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; y v) *Los activos que*

*no proporcionan servicios de consumo básico* permiten hacer frente a las necesidades básicas a través del desahorro.<sup>2</sup>

Con este fundamento, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en AL del PNUD adoptó en 1989 la VO-MMIP para medir la pobreza en AL. Algunos resultados para AL y para ocho países se presentan en la gráfica. Este método tiene varias similitudes con el ahora aplicado por el Coneval, pero su diferencia más aguda es el criterio de identificar como pobres a quienes se encuentran en la unión de los conjuntos de pobres (por NBI y por LP) mientras el Coneval usa el criterio opuesto: la intersección de los conjuntos. Si se hubiese aplicado este criterio en 1986 en AL, los pobres identificados hubiesen sido sólo los del primer segmento de cada barra. Para AL en su conjunto ello hubiese significado identificar, en lugar de 61.5 por ciento de pobreza, sólo 32 por ciento. Para ilustrar lo que esto significa en México en 2008, he añadido los datos del Coneval y, con una aplicación hipotética de la VO-MMIP.

En 1991-1992 desarrollé la variante mejorada del MMIP que supera algunas limitaciones metodológicas de la VO-MMIP, y añade la dimensión de pobreza de tiempo. Éste es el método que quedó plasmado (sin tiempo) en los rubros uno a seis de la LGDS vigente. Es esta historia la que explica por qué la LGDS propuso un método multidimensional combinado y no la fantasiosa reconstrucción del Coneval, con su extraña mezcla de neoliberalismo y enfoque de derechos. Aunque en la próxima entrega abundaré en su naturaleza, baste adelantar que aun cuando uno prefiera una concepción potencial de la pobreza, basada en recursos, como es mi caso, tiene que verificar ciertos satisfactores directamente, como la vivienda, los conocimientos y habilidades, el tiempo libre, la asistencia escolar y el acceso a servicios públicos básicos. Los métodos combinados son inevitables.

1 Amartya K. Sen, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, pp.317-318. Este texto es una traducción de los capítulos 2 y 3 del libro *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, OIT, Clarendon Press, Oxford, 1981.

2 Julio Boltvinik, *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, PNUD, Caracas, 1990, pp. 42-51.