

Economía Moral
Julio Boltvinik

La medición de la pobreza en el mundo / VII

Mediciones de pobreza genéricas y específicas contrastadas en EU y Europa

En mis cursos sobre conceptos y mediciones de pobreza, distingo entre *mediciones genéricas y específicas*. Las primeras buscan evaluar la magnitud y la evolución de la pobreza y, casi siempre se basan en encuestas muestrales de hogares. En ellas, los datos individuales son confidenciales: nombres y domicilios de los hogares entrevistados no se incluyen en las bases de datos. Las mediciones *específicas* son las que se utilizan como parte de un programa social. Si éste es focalizado a los pobres, la medición tiene como propósito identificar su población objetivo. El cuestionario del hogar cumple las funciones de una solicitud para participar en el programa. Nombre y domicilio son centrales y se conservan. Requiere censo o entrevistas a solicitud de parte. En programas de transferencias monetarias universales, las tareas de medición se limitan a identificar el monto de ingreso requerido para no ser pobres, como parte del procedimiento (que no suele hacerse) *para definir el nivel de la transferencia*.

Rara vez se encuentra esta distinción en la bibliografía sobre el tema. Su lúcido abordaje en el capítulo de Bavier en el libro *Counting the Poor* es por ello particularmente valioso¹. “*Aunque las mediciones de pobreza europeas más visibles son de naturaleza relativa, cuando se trata de distribuir la asistencia social, los países europeos usan medidas absolutas para determinar la distribución de los beneficios*”, dicen Besharov y Couch al presentar la parte III del libro que incluye el trabajo de Bavier así como otros dos trabajos: uno referido a transferencias mínimas de ingresos o, como se les llama en Europa, *asistencia social* en los países de la OCDE, que si bien está más orientada a describir el abanico de políticas, analiza también los niveles de las transferencias otorgadas. Pero al igual que el siguiente, escrito por tres funcionarios del Banco Mundial (Grosh, Del Ninno

¹ Richard Bavier, “Europe’s Other Poverty Measures. Absolute Thresholds underlying Social Assistance”, Capítulo 11 (pp. 235-242) de D.J. Besharov y K.A. Couch (Eds.), *Counting the Poor*, Oxford University Press, Nueva York, 2012.

y Tesliuc, GDT), referido a la 'asistencia social' en países en desarrollo, aborda el nivel de las transferencias comparándolo con el de otros ingresos (por trabajo, por seguro de desempleo) y con los umbrales de pobreza, pero no analizan *el procedimiento por el cual se llegan a definir tales niveles*. GDT señalan que los niveles de beneficios en países en desarrollo son muy bajos en relación a los niveles de consumo de los hogares antes de la transferencia (entre 5 y 20%); por tanto, no suelen cerrar la brecha de pobreza de los hogares (es decir, éstos siguen siendo pobres) y que los montos no están individualizados para que reciban más los más pobres. Los autores conciben el gasto en protección social como la suma del gasto en seguridad social y el de asistencia social y presentan datos sobre el porcentaje que cada una de estas categorías representa en el PIB por grupos de países, lo cuales he reproducido en la gráfica. Como era de esperarse, a mayor desarrollo el porcentaje del gasto en seguridad social es mucho mayor, mientras que en asistencia social, es más alto el porcentaje en África Subsahariana.

En su capítulo, Bavier destaca que con frecuencia *medidas absolutas de necesidad* son la base de los esquemas de asistencia social en los países europeos *que miden la pobreza genérica con umbrales relativos*. Destaca que en los trabajos del libro (incluyendo el de GDT) *se pone muy poca atención a los estándares de necesidad implícitos en la asistencia social y su relación conceptual con la medición de la pobreza (genérica)*. Precisa que en varios países miembros de la OCDE el nivel de los beneficios refleja la influencia de los presupuestos familiares (que se pueden clasificar en *descriptivos*, y *prescriptivos o normativos*) que Bavier define como “una lista de bienes y servicios que una familia de tamaño y composición específica necesitaría para vivir a un nivel definido de bienestar, junto con los costos de esos bienes y servicios”. Da como ejemplos lo que ocurre en Suecia, donde presupuestos que reflejan un *estándar de vida razonable* se utilizan en la definición de los niveles de asistencia social a cargo de las autoridades locales; Alemania, donde el gobierno central provee a los miembros de la federación de rangos de niveles de asistencia social *coherentes con la dignidad humana*; Holanda, donde los niveles de asistencia social están ligados a los salarios mínimos que, a su vez se basan en presupuestos normativos; también

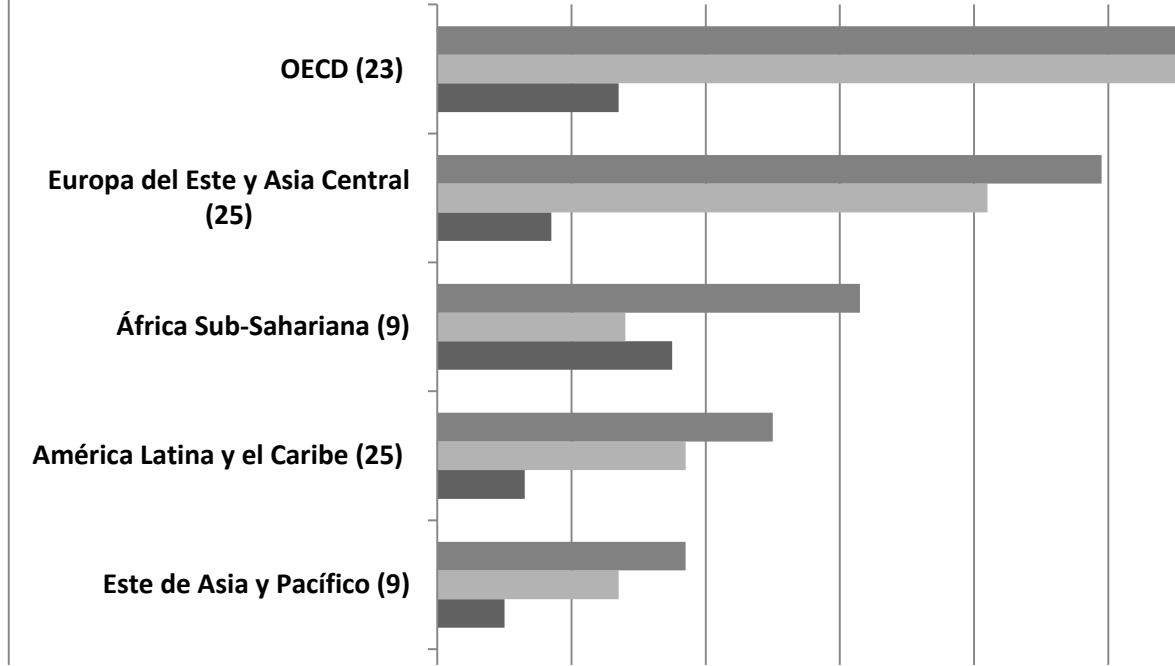
se refiere a Suiza, Canadá y Australia; y en detalle a EU, donde se empezaron a usar, durante la 1ª Guerra Mundial, para fijar salarios en el gobierno federal.

La parte más interesante del capítulo se titula “Lecciones para la política” (pp. 238-240). Enumero las tesis del autor que me parecen convincentes: 1) Un factor que explica la *prevalencia de estándares de necesidad defendibles* como soporte de la asistencia social es la audiencia: “No una conferencia de expertos de pobreza sino representantes de gobiernos electos y el propio electorado”. “Estos estándares de necesidad son exitosos en la medida en que obtienen y mantienen el consenso de los gobernados y sus representantes”. En contraste, los umbrales relativos (como 50 o 60% de la mediana del ingreso) son útiles in comparaciones internacionales justamente porque no reflejan lo que en cada país se considera el nivel de necesidades básicas. Para los propósitos de los investigadores resulta innecesaria una defensa empírica de la línea de pobreza (LP). 2) La descalificación de los estándares presupuestales en la bibliografía por resultar de un procedimiento ‘subjetivo’ y ‘arbitrario’ es “un uso laxo e inútil del lenguaje”. No es subjetivo: cuando la gente argumenta que la línea de pobreza (LP) es muy alta o muy baja no se apoya en sus propios estados internos. Tampoco es arbitraria la LP si por ello queremos decir que los estándares generalmente aceptados de razón y evidencia son considerados irrelevantes por sus autores. 3) A diferencia de los gustos y preferencias a los que se aplica el dicho *de gustibus non est disputandum* (sobre gustos no se disputa), la pregunta sobre lo que *la gente necesita est disputandum* (es lo que está en disputa) cuando desarrollamos un programa de asistencia social. 4) La bibliografía sobre pobreza advierte que la determinación gubernamental de qué tanto necesita la gente está dominada por el deseo de no pagar mucho, no que los estándares oficiales de necesidad sean arbitrarios sino que están determinados por criterios inconfesables e inválidos. En otras palabras, los gobiernos pueden confundir dos tipos de preguntas sobre la asistencia social: a) ¿Cuál es el mínimo que, como nación, consideramos que resulta indecente que la gente no tenga? b) ¿Cuánto pagaremos? Los estándares presupuestarios permiten que evidencia empírica y juicios expertos independientes incidan en la respuesta a la primera pregunta, lo que permite separarla de las preferencias

sobre la segunda pregunta.

<http://www.julioboltvinik.org/>; jbolt@colmex.mx

Gastos de asistencia social, seguridad social y su suma (protección social), por grupos de países



Nota: los números entre paréntesis indican el número de países en el grupo.

Fuente: Elaboración propia con base en Gráfica 10.1, p. 212 de Grosh, Del Ninno y Tesliuc, *op.cit.* (véase texto)