

Sobre la medición de la pobreza en México

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Sedesol/CIDE/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, 910 pp.

En el 2001, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) convocó a un grupo de reconocidos académicos, expertos en pobreza y temas relacionados, para conformar el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), el cual tendría como tarea acordar un método de medición de la pobreza para México que fuera sólido metodológicamente y que sirviera para los fines de elaboración de la política social.¹ Este método sería propuesto a la Sedesol, la cual estaría en libertad de aprobarlo y de adoptarlo como medida oficial de la pobreza, de realizar las modificaciones que considerara pertinentes, o bien, de rechazarlo. Respecto a la naturaleza de este Comité, debe destacarse que existen pocas experiencias en el país en las que el gobierno haga un uso explícito del acervo de conocimiento generado en la academia y otorgue a los investigadores un papel protagónico para apoyar en la solución de problemas tan sensibles para el país.

¹ El CTMP está integrado por 11 miembros, de los cuales siete son académicos: Fernando Cortés Cáceres (Colmex), Rodolfo de la Torre (UIA), Enrique Hernández Laos (UAM-Iztapalapa), Luis Felipe López Calva (Colmex), Luis Rubalcava Peñafiel (CIDE), John Scott (CIDE) y Graciela Teruel (UIA). Además, participaron representantes institucionales de la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Los representantes de la Presidencia y de Sedesol solamente tuvieron derecho a voz, pero no a voto. El CTMP se instaló formalmente el 9 de julio de 2001.

Además de los problemas técnicos inherentes y de la voluntad política necesaria, la falta de una medición oficial de la pobreza en México hasta agosto de 2002, del tipo que existe para la mayoría de los indicadores económicos en el país, se explica por la dificultad de establecer consensos en esta materia, entre otras cosas porque la medición de la pobreza lleva implícita una respuesta a la pregunta de qué es la pobreza y de cuáles son las medidas necesarias para su superación. La adopción de un método oficial de medición de la pobreza es, sin duda, un elemento positivo puesto que es difícil imaginar la elaboración de políticas eficaces de combate a la pobreza y la evaluación de sus resultados sin conocer su magnitud.

El libro *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, coordinado por Miguel Székely,² presenta en un solo volumen diferentes documentos que dan cuenta del proceso que siguió la adopción de una metodología oficial de medición de la pobreza, desde la conformación del Comité, la metodología propuesta, los resultados obtenidos de su aplicación, así como estudios sobre su evolución, tomando en cuenta estas cifras. La mayoría de estos documentos, como los informes de Sedesol para anunciar los resultados de medición de la pobreza, ya

² Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Sedesol/CIDE/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

han sido publicados con anterioridad y son de amplia difusión. Quizá la mayor aportación del libro, tanto por su novedad como por los resultados que arrojan, son los nueve capítulos de la cuarta parte, en la cual se incluyen los estudios de los miembros del Comité y otros investigadores sobre elementos que permitirán mejorar la medición preliminar de la pobreza, o bien proponer métodos alternativos o complementarios. Estos estudios fueron la investigación de soporte para la elaboración del documento que contiene la propuesta final del Comité sobre la metodología de medición de la pobreza, después de tres años de investigación en la materia.³

En la primera parte del libro se presenta la situación previa a la conformación del CTMP. En el capítulo 1, Enrique Hernández Laos señala que existían varias mediciones relevantes de la pobreza, cada una de las cuales otorgaba cifras completamente diferentes sobre su magnitud e intensidad. En este documento, Hernández Laos hace la propuesta de conformar un grupo de expertos para llegar a una medición oficial de la pobreza. Sin embargo, Hernández Laos propuso también que existiera un organismo descentralizado encargado de aplicar la metodología recomendada por el Comité, propuesta que no fue retomada, dado que los cálculos oficiales quedaron a cargo de Sedesol para 2000 y 2002 y del propio Comité para el 2004. En el capítulo 2, Miguel Székely da cuenta del consenso que existía sobre la necesidad de adoptar un método oficial para la medición de la pobreza que se constituyera en un criterio homogéneo, usado por toda la administración pública federal y que sirviera de referencia para la elaboración de las políticas de

³ El libro no recoge el Informe sobre Medición de la Pobreza 2002-2004, presentado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza el 14 de junio de 2005, el cual señala que la pobreza disminuyó en 2.3 millones de personas en el periodo 2002-2004. Tampoco da cuenta de la discusión sobre el levantamiento de una enigh para el 2005, la cual, de acuerdo con el INEGI, sería dada a conocer después de las elecciones del 2 de julio debido a razones técnicas (la encuesta sería ajustada con los datos del Censo 2005 para obtener los cálculos oficiales), lo que ha dado lugar a sospechas sobre el ocultamiento de datos por parte de la Sedesol. La encuesta y los resultados de la medición, considerados como preliminares por el INEGI, fueron filtrados en los medios de comunicación. Rodolfo de la Torre, "Medición política de la pobreza", *El Universal Online*, 26 de julio de 2006.

combate a la pobreza y la selección de los beneficiarios. Székely presenta un ejercicio en el que demuestra que las cifras son altamente sensibles al método elegido y que existen, por lo menos, 6 000 posibilidades distintas para medir la pobreza. En el capítulo 3, Daniel Hernández y Miguel Székely presentan los índices institucionales que se utilizaban en México antes de la adopción de una metodología oficial para medir la pobreza, resultando de particular interés el método de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales utilizado por Sedesol en el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que después se convertiría en Oportunidades.

En la segunda parte se documenta la *adopción de una metodología oficial* para la medición de la pobreza. El capítulo 4 corresponde al documento que contiene la propuesta preliminar del Comité para la medición de pobreza en el año 2000. Como resultado del análisis de los diferentes métodos de medición de la pobreza, sus pros y contras y sus posibilidades de aplicación para el caso de México, el Comité propuso un método de medición de la pobreza basado en la elaboración de tres líneas de pobreza monetaria: así, "para calificar a un hogar como pobre se compara el ingreso per cápita del hogar con una línea de pobreza preestablecida, la cual suele ser función de la canasta alimentaria".⁴ Sin embargo, el Comité fue enfático en el hecho de que se presenta una medición preliminar de la pobreza, que deberá perfeccionarse y enriquecerse, para lo cual establece una agenda de investigación de largo plazo. Debe señalarse que, dadas las restricciones de tiempo, el CTMP recomendó la utilización de la canasta alimentaria elaborada por INEGI-CEPAL en 1992 y para el cálculo de las dos líneas restantes de pobreza se utilizó un factor de expansión de la canasta alimentaria, por lo que no se calculó una canasta específica.⁵ Así, entre otros elementos, la agenda de investigación de largo plazo incluía la necesidad de estimar una nueva canasta

⁴ Székely, *Números que mueven...*, op. cit., p. 157.

⁵ El factor utilizado fue el inverso del coeficiente de Engel. Este coeficiente mide la proporción de gasto del hogar que se destina a la compra de alimentos y su recíproco mide el valor que el hogar debe gastar en otros bienes y servicios no alimentarios para alcanzar un determinado nivel de vida.

alimentaria que reemplazara la del INEGI-CEPAL, la estimación de una canasta de necesidades no alimentarias y la inclusión de indicadores no monetarios de bienestar y de mediciones multidimensionales de la pobreza.

Gran parte del interés de este capítulo reside en que muestra los argumentos que fueron considerados por el Comité para decidirse por la aplicación de un método monetario de medición de la pobreza y no, por ejemplo, por uno multidimensional, que teóricamente aporta una visión más amplia sobre este fenómeno. Los autores parten de la premisa de que existen múltiples formas de medir la pobreza, que no hay una convención internacional en la materia e, incluso, que no existe superioridad de un método sobre otro. Señalan la gran cantidad de variaciones metodológicas que llevan a cifras muy diferentes, incluso utilizando el mismo método de medición. El CTMP considera que si bien el método de líneas de pobreza tiene elementos de discrecionalidad, estos son mayores con los métodos de necesidades básicas insatisfechas y con los métodos mixtos y señalan las dificultades técnicas para la agregación de carencias y de individuos. Por esta razón, los autores nos alertan que tuvieron en cuenta criterios altamente pragmáticos a la hora de optar por un método de medición, entre ellos, la transparencia y la claridad de los supuestos y la disponibilidad de información.

La metodología recomendada por el Comité ha recibido pocas críticas, quizá por el limitado número de conocedores del tema. Julio Boltvinik ha sido el principal crítico del método adoptado para la medición de la pobreza. En términos generales su crítica consiste en que, si el mismo Comité admite que la pobreza es un fenómeno multidimensional, su medición debería ser congruente con este hecho, esto es, debería adoptarse un método que considere las diferentes fuentes de bienestar, entre las cuales el ingreso monetario es sólo una de ellas. También se critica el uso de un método indirecto de medición, es decir, un método en el que se considera si los recursos con los que cuenta un hogar son suficientes para cubrir o no las necesidades básicas, pero no asegura que efectivamente se cubran.⁶

⁶ Julio Boltvinik y Araceli Damián, "Derechos huma-

Boltvinik considera que la identificación de pobres por medio del método de las líneas de pobreza no coincide con los identificados por el método de necesidades básicas insatisfechas y, por tanto, el método debe considerar todas estas variables. Además, las necesidades básicas consideradas deben ser amplias, de tal manera que no sea también una forma de acotar las fuentes de bienestar, ya que normalmente se incluyen vivienda y acceso a servicios públicos, principalmente, y se dejan fuera otras necesidades como servicios de salud, niveles educativos, tiempo libre. Boltvinik propone el método de medición integrada de la pobreza (MMIP) que combina los métodos de líneas de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas. Respecto a las recomendaciones del CTMP para la aplicación del método de líneas de pobreza monetaria, Boltvinik cuestiona que el CTMP haya elegido el coeficiente de Engel de la población pobre, lo que perpetúa el círculo de pobreza y deriva en cifras más bajas de pobreza.

El capítulo 5 corresponde a la presentación oficial que hizo Sedesol de los resultados de la medición de la pobreza para el año 2000, la cual tuvo lugar el 13 de agosto de 2002. El método de medición del CTMP fue aceptado por la Sedesol, aunque con importantes modificaciones. Sedesol reestructuró las líneas de pobreza propuestas por el Comité: la primera de ellas, que cubre las necesidades de alimentación, coincide con la línea 1 del Comité; la segunda línea fue creada por la Sedesol y consiste en una línea adicional entre las líneas 1 y 2 del Comité y que comprende únicamente los gastos en alimentación, salud y educación; la tercera línea corresponde a la línea 2 del Comité y comprende alimentación, salud, educa-

nos y medición oficial de la pobreza en México", *Papeles de Población*, núm. 35, enero-marzo Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2003, pp. 101-137. Consultar también: Julio Boltvinik, "Métodos de medición de la pobreza. Una tipología. Limitaciones de los métodos tradicionales y problemas de los combinados", en Boltvinik y Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, 2004. En la introducción del libro, Székely señala: "A la fecha, no hemos encontrado ningún documento académico publicado, o en proceso de publicación, haciendo una crítica puntual y de carácter técnico a la metodología propuesta por el CTMP", Székely, *Números que mueven al mundo...*, *op. cit.*, p. 24.

ción, vestido, calzado, vivienda y transporte público; además la Sedesol no consideró la línea 3 del Comité, por considerar que incluía rubros que no miden la pobreza “de forma estricta”. Basada en los fines de política social, la Sedesol nombró estas líneas como pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

Por tanto, mientras en la estimación preliminar el CTMP estableció la existencia de 56.9 por ciento de hogares pobres en el país de acuerdo con la línea de pobreza 3 (49.1 por ciento en el medio urbano y 70.5 por ciento en el medio rural), la Sedesol reporta como cifra máxima que 45.9 por ciento de la población se encontraba en pobreza de patrimonio (correspondiente a la línea de pobreza 2 del Comité). Posterior al anuncio de estas cifras el Comité reiteró que su función era únicamente recomendar un método de medición de la pobreza y que era facultad de la Sedesol aceptarlo o rechazarlo. El Comité avaló que la metodología propuesta se aplicó correctamente en los cálculos de la pobreza presentados por la Sedesol.

En la tercera parte del libro, *La metodología oficial y la evolución de la pobreza en México* entre los años 2000 y 2002, se incluye el informe de Sedesol sobre la evolución de la pobreza para el periodo 2000-2002 y se integran diversos estudios que utilizan las cifras de pobreza resultado de la aplicación de la metodología oficial. El capítulo 6 aborda la evolución de la pobreza en México durante la década de los noventa tomando en cuenta la metodología oficial y documenta el aumento de la pobreza con la crisis de 1996, aunque, debido al crecimiento económico entre 1996 y el 2000, la proporción de pobres entre 1992 y el 2000 permaneció prácticamente inalterada. Encuentra que los cambios en la pobreza pueden explicarse principalmente por los cambios en la tasa de crecimiento económico y no por los cambios en la distribución del ingreso como ocurrió en los ochenta. Como resultado, México sigue teniendo índices de pobreza muy altos para su nivel de ingreso y los avances en materia de progreso social han sido muy magros, de hecho puede considerarse como una década de “estancamiento”.

En el capítulo 7 se reproduce el informe de la Sedesol sobre la medición de la pobreza en el

periodo 2000-2002, anuncio que se hizo el 18 de junio de 2003, en vísperas de las elecciones federales intermedias, lo que ocasionó críticas acerca del uso electoral de las cifras. Sedesol reporta una reducción en las tres líneas de pobreza consideradas: de 24.2 a 20.3 por ciento de la población en pobreza alimentaria, de 31.9 a 26.5 por ciento en pobreza de capacidades y de 53.7 a 51.7 por ciento de la población en pobreza de patrimonio. En términos absolutos, significa que 3.4 millones de personas dejaron de estar en pobreza alimentaria. Así también, se señala que la intensidad de la pobreza, la distancia que separa al ingreso promedio de las personas de las respectivas líneas de pobreza, se redujo en las tres categorías. Sedesol considera que la disminución se debe principalmente a cuatro factores: la expansión del programa social Oportunidades, el aumento en el poder de compra de los salarios, el aumento en el flujo de remesas del exterior y la reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica. De la misma manera, con base en la ENIGH, la Sedesol da cuenta de una disminución en la desigualdad de ingreso, dado que aumentó el ingreso de los hogares ubicados en los cinco primeros deciles y disminuyó el ingreso en los dos deciles más altos. Sin embargo, señala la necesidad de profundizar el análisis en las causas de reducción de la pobreza, sobre todo en un entorno de bajo crecimiento económico.

En este capítulo se incluyen dos comunicados del CTMP: en el primero el Comité señala que la Sedesol aplicó correctamente la metodología recomendada en el 2002 y que continúa trabajando en el mejoramiento de la metodología preliminar; en el segundo el Comité señala que las cifras de reducción de la pobreza son estadísticamente significativas sólo en las pobrezas alimentaria y de capacidades y no en la patrimonial. En el ámbito rural-urbano, sostiene que la reducción es significativa en la pobreza alimentaria rural y la pobreza de capacidades urbanas, de forma tal que no puede asegurarse que la pobreza de capacidades y de patrimonio haya disminuido en las zonas rurales ni que haya disminuido la pobreza alimentaria y de patrimonio en las zonas urbanas. Debido a lo anterior, el Comité recomendó in-

corporar la significancia estadística al análisis de los cambios en la pobreza. Estas precisiones del Comité, sin duda, dan un panorama completamente diferente al planteado por el informe de la Sedesol, cuyas cifras fueron la fuente de amplias discusiones a escala nacional, por lo cual llama la atención que no se hayan considerado en el informe original, dado que la revisión de la significancia estadística es elemental en cualquier análisis.

De hecho, en el capítulo 10 se incluye una recomendación de metodología para la evaluación intertemporal de los grados de pobreza en el periodo 2000-2002 por parte del Comité, la cual no había sido incluida en la metodología preliminar del CTMP. El Comité evalúa diferentes aspectos de las ENIGH 2000 y 2002 para determinar si es posible hacer comparaciones en el tiempo y, en caso de que no sean comparables, recomienda mecanismos de ajuste. Después de realizar los ajustes necesarios, el comité concluye que se mantienen las tendencias observadas con las mediciones que resultaron de la aplicación de la metodología original. Sin embargo, la diferencia fundamental se encuentra en el hecho de que muchas de las cifras de reducción de la pobreza no son estadísticamente significativas.

Los estudios de Fernando Cortés, y de Miguel Székely y Ericka Rascón investigan las causas de reducción de la pobreza en el periodo 2000-2002. Parte de la investigación fue instigada porque la pobreza disminuyó en un contexto de bajo crecimiento económico y de reducción de los ingresos totales. Lo anterior llama la atención debido a que estudios anteriores habían encontrado que en la década de los noventa el “efecto crecimiento” había sido mayor que el “efecto distribución”, esto es, que los cambios en la pobreza se explicaban por los cambios en el crecimiento económico y no en la distribución del ingreso. El informe de la Sedesol sostiene que esta relación cambió y que la reducción de la pobreza está determinada por la disminución en la desigualdad del ingreso.

Cortés considera las críticas que señalan los cambios en la ENIGH de 2002 respecto a la de 2000 por cambios en el cuestionario, así como en el diseño y procedimientos de muestreo y con-

cluye que estos factores no tuvieron influencia en los resultados de reducción de la pobreza, por lo que las mediciones oficiales son “confiables y válidas”. Cortés hace un análisis exploratorio de las variables que posiblemente explican la disminución de la pobreza y encuentra que la reducción de la pobreza alimentaria rural puede deberse al aumento de los ingresos no monetarios (renta estimada por el uso de vivienda propia que es imputada y el alza de las transferencias como becas y donativos, entre ellos Oportunidades, y las remesas del exterior) y, en cambio, la reducción de la pobreza urbana de capacidades puede explicarse por el aumento de los salarios nominales por encima del alza de los precios y, de forma secundaria, por la imputación de ingreso por el uso de la vivienda propia. En este caso, las remesas y los programas sociales no tuvieron un efecto significativo.

Székely y Rascón encuentran que el periodo 2000-2002 es diferente al resto de los periodos de estancamiento económico en el país considerando su relación con la dinámica de la pobreza. Así, consideran que en un entorno de estabilidad económica y de estancamiento en el ingreso promedio de la población, existen dos factores que explican la disminución de la pobreza: la baja inflación y la estabilidad de precios que llevaron a incrementos en los salarios reales y a la reducción en el costo de la canasta de satisfactores que se utiliza como punto de referencia para identificar a la población pobre, y la extensión de la red de protección social. Los autores señalan que estos resultados apuntan la necesidad de continuar con el análisis de la relación entre crecimiento y pobreza, dado que la falta de crecimiento económico no implica necesariamente el aumento de la pobreza. Señalan también que queda por explicar el por qué del aumento del ingreso de la población de menores recursos y la disminución del ingreso de la población de mayores recursos.

La cuarta parte del libro versa sobre La investigación para nuevas alternativas para la medición de la pobreza. Cada uno de estos artículos aborda un problema técnico relevante asociado a la medición de la pobreza y que de resolverse favorablemente, pueden mejorar la precisión de los resultados de pobreza obtenidos. Todos estos es-

tudios sirvieron como base para sustentar la propuesta metodológica final del CTMP. En este sentido, debe señalarse que desde el documento con la medición preliminar de la pobreza el Comité ha sido muy enfático sobre la necesidad de enriquecer el método propuesto. Como lo señala Fernando Cortés, si bien el Comité consideró siempre la primera propuesta como de tipo preliminar, la cual debería estar sujeta a una amplia investigación posterior que permitiera llegar a una propuesta final, en los hechos esta propuesta fue tomada como definitiva.⁷

Esta parte del libro, que es la más extensa, incluye nueve capítulos, los cuales analizan diversos temas: la elaboración de una canasta alimentaria para México; el cálculo de una canasta básica no alimentaria para México; la utilización de escalas de equivalencia; la estimación de economías de escala para México; las restricciones para la medición multidimensional de la pobreza en México; la utilización del ingreso y el gasto en la medición de la pobreza; el ajuste del ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional; las transferencias y otros ingresos en especie en la medición de la pobreza; por último, se presenta el documento con los acuerdos metodológicos y la propuesta final del CTMP.

Las recomendaciones del Comité para mejorar la medición de la pobreza son: la utilización de una nueva canasta alimentaria, la incorporación de una canasta no alimentaria, el uso de escalas de equivalencia y economías de escala y la exclusión de la renta imputada de la vivienda en el cálculo de la pobreza alimentaria. El Comité propone la utilización de sólo dos líneas de pobreza, una referida al valor de la canasta alimenticia y otra a una canasta general, alimenticia y no alimenticia. Ambas líneas estarán diferenciadas en los ámbitos rural y urbano. El Comité no consideró pertinente calcular indicadores sintéticos de pobreza no monetaria.

Los resultados obtenidos con la aplicación de la nueva metodología son sorprendentes. Para el 2000:

⁷ Székely, *Números que mueven al mundo...*, op. cit., p. 848.

La información muestra que el 4.02 por ciento de la población no podría comprar la canasta alimentaria y el 28.29 por ciento sería pobre con la canasta general. Los resultados anteriores contrastan con la pobreza alimentaria calculada por Sedesol para el 2000, la cual se situó en 24.2 por ciento, y con la pobreza de patrimonio, que alcanzó 53.7 por ciento. Las diferencias entre los cálculos actuales y las estimaciones de Sedesol de la pobreza alimentaria se deben fundamentalmente a la incorporación de la nueva canasta alimentaria, mientras que la introducción de las escalas de equivalencia y las economías a escala tienen su mayor efecto sobre la discrepancia entre la pobreza de patrimonio y la pobreza con la LP2, como lo muestra el análisis de sensibilidad [...]. En retrospectiva, y con base en los estudios antes presentados del CTMP, la medición preliminar sobreestimó en gran medida la pobreza general y aquella referida a la adquisición de la canasta alimenticia.⁸

Aún aceptando que el método anterior era preliminar resultaba difícil prever una diferencia tan importante de más de 24 puntos porcentuales en el caso de la pobreza alimentaria, sobre todo cuando parte del objetivo del CTMP era otorgar certidumbre sobre las cifras de pobreza en el país, una vez elegido el método de medición. En este sentido, debe considerarse que las cifras de pobreza se tomaron como referencia para la elaboración de la política social y como método de selección de beneficiarios en todos los programas sociales de carácter federal. Así también, se constituyeron en un mecanismo para evaluar la actuación de la administración pública federal en materia de política social. Por último, en la quinta parte del libro, Fernando Cortés, por un lado, y Miguel Székely, por otro, presentan las conclusiones del libro, pero también del proceso que ha seguido el trabajo del CTMP y de la medición de la pobreza en México.

La Ley General de Desarrollo Social aprobada en diciembre de 2003 crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, el cual establecerá los lineamientos y criterios para la definición,

⁸ *Ibidem.*