
Retos para la medición de la pobreza en México

● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ENRIQUE HERNÁNDEZ LAOS*

GLOBALIZACIÓN, DESIGUALDAD Y POBREZA

La reducción de los costos de transporte y las comunicaciones, así como la apertura y la liberalización en escala mundial de las corrientes comerciales, financieras, tecnológicas y de capital de los últimos 20 años —fenómeno conocido como globalización económica—, han sido de tal magnitud que los historiadores y los economistas los comparan con un suceso similar que se presentó —también en escala mundial— hace más de un siglo y que abarcó de 1860 a 1914.¹

Sin embargo, el mundo ahora es mucho más complejo que hace 100 años y los efectos del actual proceso de globalización apenas comienzan a estudiarse en profundidad. A raíz de este acontecimiento se han producido cambios significativos en los países desarrollados y en desarrollo. En los primeros la búsqueda de mayor competitividad se orientó, en términos generales, a una menor participación de los gobiernos en cuestiones económicas y sociales. Luego de abandonar a finales de los seten-

ta las estrategias keynesianas, se adoptaron políticas monetaristas, lo que implicó la reducción del estado de bienestar en virtud de la introducción del pago por servicios sociales antes subsidiados, la disminución de la protección laboral y la modificación de sus sistemas impositivos hacia una menor progresividad de su incidencia. En los países en desarrollo los cambios fueron similares; en casi todos ellos se presentaron luego de la aplicación de programas de estabilización, ajuste y cambio estructural recomendados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.²

La magnitud y la generalización de estos procesos en las diversas regiones del planeta condujeron en los noventa —con mayor o menor intensidad y según el tiempo y el país— a efectos poco favorables en términos del aumento de la desigualdad económica y social, y en muchos casos se tradujo en la profundización de la pobreza y la marginación, lo que ocasionó el deterioro de los niveles de bienestar de amplios segmentos de la población.

En los países desarrollados —en especial Estados Unidos y el Reino Unido— se ha intentado explicar estas tendencias de desigualdad económica mediante modelos teóricos relacionados con la apertura al comercio internacional de los países en desarrollo, en particular los de industrialización reciente del Sudeste Asiático, la cual modificó la ventaja comparativa previa de los países avanzados y se tradujo en un aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos de sus trabajadores.³

1. J.G. Williamson, “Globalization and Inequality. Post and Present”, *The World Bank Research Observer*, vol. 12, núm. 2, agosto de 1997, pp. 117-135, y R. Kohl y K. O’Rourke, “What’s New About Globalization: Implications for Income Inequality in Developing Countries”, ponencia presentada en la conferencia *Poverty and Income Inequality in Developing Countries. A Policy Dialogue on the Effects of Globalization*, 30 de noviembre-1 de diciembre de 2000.

* Profesor-investigador del Programa de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Ponencia presentada en el simposio internacional *Pobreza: Conceptos y Metodologías*, celebrado en la Ciudad de México los días 28 y 29 de marzo de 2001 <ciesa@df1.telmex.net.mx>.

2. F. Stewart y A. Berry, “Globalization, Liberalization and Inequality: Real Causes”, *Challenge*, vol. 43, núm. 1, enero-febrero de 2000.

3. P. Krugman, “Growing World Trade: Causes and Consequences”, *Brookings Papers*, vol. 1, 1995, pp. 327-362.

Además, se han señalado las repercusiones de los sesgos del cambio tecnológico reciente, que tienden a ahorrar mano de obra poco calificada,⁴ así como la importancia de los cambios sociológicos en las normas de pago en esos países derivados de los movimientos en el entorno internacional.

A las causas estructurales de la desigualdad y la pobreza en los países en desarrollo —concentración de la tierra y los recursos naturales, desigualdad de acceso a la educación y el sesgo urbano de la política económica— se añaden cambios más recientes que, aunados a los efectos del cambio tecnológico, incluyen modificaciones en las políticas económicas y sociales que surgieron de la aplicación de programas de apoyo de los citados organismos internacionales: el impulso de los sectores exportadores intensivos en mano de obra calificada; las políticas en materia de tasas de interés, financieras y de privatización de activos públicos; el debilitamiento de las instituciones que regulan los mercados laborales, y los cambios en los sistemas impositivos y de transferencias de recursos públicos.⁵

En los países en desarrollo, según algunos analistas, siguen siendo una explicación válida de las desigualdades la presencia y la ampliación de la brecha derivada del dualismo socioeconómico⁶ y aún se argumenta como factor causal el paulatino proceso de marginación de los países más pobres derivado de un intento poco exitoso de integración a las corrientes mundiales de comercio e inversión.⁷ La aplicación de argumentos similares también se ha extendido recientemente para explicar el crecimiento de la pobreza en los países de menor desarrollo relativo.⁸

IMPORTANCIA DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA Y DE LA POBREZA

La desigualdad y el empobrecimiento de sectores de la población mundial, concomitantes a los procesos de globalización, han sido materia de interés no sólo para el mundo académico y los estudiosos de los fenómenos socioeconómicos involucrados. Los gobiernos de los países y algunas institucio-

4. A.B. Atkinson, "The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanations", *German Economic Review*, vol. 1, núm. 1, 2000, pp. 3-18, y K. Gottwald y H.R. Hemmer, *Developing Countries in the Age of Globalization: Regional Trends and Economic Policy Recommendations*, Institute for Development Economics, Universitat Giessen, Giessen, mayo de 1998.

5. A. Cornia, "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Papers, núm. 157, World Institute for Development Economic Research (WIDER), marzo de 1999.

6. F. Bourignon y Ch. Morrison, "Inequality and Development: the Role of Dualism", *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 57, 1998, pp. 233-257.

7. Murshed, "Globalization, Marginalization and Development", Working Papers, núm. 175, World Institute for Development Economic Research (WIDER), febrero de 2000.

8. L.A. Winters, "Trade, Trade Policy and Poverty: What Are the Links?", Discussion Paper, núm. 2382, Centre for Economic Policy Research, Londres, 2000.

nes de ayuda multilateral —Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— se han ocupado de manera creciente de la magnitud y la evolución de la desigualdad y la pobreza, convirtiendo ambos fenómenos en puntos de interés en las actuales agendas de discusión política. Aunque se sabe que ambos están estrechamente relacionados —una distribución muy desigual del ingreso puede determinar una elevada incidencia de pobreza—, en este trabajo se alude en especial a la segunda, tema del presente artículo.

La disminución de la pobreza en los países es de fundamental importancia en la esfera de lo social, pues ese flagelo no sólo hiere profundamente la dignidad humana —al igual que la desigualdad—, divide a la sociedad e impide la integración social, política y cultural, sino que además —de encontrar una canalización política propicia— puede plantear problemas de seguridad nacional. Asimismo, desde un punto de vista puramente económico y pragmático, la pobreza limita el fortalecimiento del mercado interno y obstaculiza el desarrollo económico con igualdad de oportunidades para todos.

De ahí que una tarea fundamental para el desarrollo económico, político y social de los países sea, precisamente, detectar, cuantificar y determinar la magnitud de la incidencia y la intensidad de la pobreza. Esa labor tiene por objeto ponerla en su justa dimensión temporal y espacial, así como caracterizarla con el fin de que haya una base para el establecimiento de programas integrales de política económica y social tendientes a reducir —y a la larga eliminar— la pobreza, como meta destacada de las acciones de política pública.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA

Lo anterior tiene fundamentos legítimos en una sociedad que busca avanzar por los caminos del desarrollo económico y por la vía democrática. Ahora bien, ¿qué se entiende por "pobreza"? Constituye indudablemente una privación, la incapacidad de satisfacer las necesidades más fundamentales del ser humano, pero ¿cuáles son esas necesidades?

Aunque la discusión sobre la pobreza tiene antecedentes en los principales economistas clásicos del siglo XVIII, a mediados del siglo XIX Marx hacía notar, al hablar del valor de la fuerza de trabajo, que el ser viviente necesita cierta suma de medios de vida y el ser humano, como ser viviente y social, requiere una suma de víveres y medios de vida que "habrá de ser por fuerza suficiente para mantener al individuo en su estado normal de vida y de trabajo".⁹

Sin embargo, Marx señala que las necesidades naturales —el alimento, el vestido, la calefacción, la vivienda, etcétera— varían con arreglo a las condiciones naturales de cada país y que el volumen de estos medios, así como el modo de satisfacer las necesidades, "son de suyo un producto histórico" que depen-

9. K. Marx, *El capital*, vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

de del nivel de cultura y de las condiciones y hábitos existentes. Sin embargo, señala el autor, “en un país y en una época determinados, la suma de medios de vida necesarios constituyen un factor fijo”.¹⁰

La discusión anterior —que de ninguna manera fue iniciada por Marx— dio lugar a dos modos de conceptualizar la pobreza: la que la considera un fenómeno relativo, tanto temporal como espacialmente, y la que la define como un fenómeno absoluto en el campo de las capacidades del hombre, pero con diferentes dimensiones en el espacio de las necesidades y de los recursos requeridos para su satisfacción.

El economista Amartya Sen¹¹ señala que en los países ricos parece haber consenso en considerar la pobreza desde un punto de vista relativo, como lo ponen de manifiesto los estudios de Atkinson, Townsend y Beckerman y Clark en el Reino Unido.¹² Así, por ejemplo, citando a Townsend, Sen señala: “Ciertamente, ningún estándar de suficiencia se puede revisar sólo para tener en cuenta cambios de los precios, porque ello ignoraría los cambios en los bienes consumidos, tanto como las nuevas obligaciones y expectativas de los miembros de la comunidad. A falta de un criterio alternativo, el mejor supuesto que se puede hacer es relacionar los estándares de suficiencia a los aumentos o disminuciones de los ingresos reales promedio” de la sociedad.¹³

En Estados Unidos, por ejemplo, en mayo de 1965 se adoptó una línea de pobreza oficial, la cual se modificó en 1969 y en los siguientes años y se ha ajustado de manera temporal. Por otra parte, en términos oficiales, la Comisión Europea ha establecido un criterio relativo de pobreza: “La palabra pobre [se utiliza] para nombrar a aquellas personas, familias o grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados como para verse excluidos de un modo de vida mínimo aceptable en los Estados miembros en los que viven”.¹⁴ Así, la Comisión Europea, con fines de evaluación, considera en la práctica como pobre el que recibe un ingreso inferior a 50% del ingreso medio disponible por adulto en el país correspondiente.¹⁵

10. *Ibid.*

11. A. Sen, “Poor, Relatively Speaking”, en A. Sen, *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1984.

12. A.B. Atkinson, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge University Press, 1970; W. Beckerman y S. Clark, *Poverty and Social Security in Britain since 1961*, Oxford University Press, 1982, y Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane and Penguin Books, Londres, 1979.

13. Townsend, *op. cit.*, pp. 17-18.

14. Comisión de las Comunidades Europeas, *Interim Report on a Specific Community Action Programme to Combat Poverty*, Bruselas, 1989, y A.B. Atkinson, “Promesas y realizaciones: ¿por qué es necesario un informe oficial sobre la pobreza?”, en P. Barker (ed.), *Vivir como iguales*, Paidós, Studio, Barcelona, 2000.

15. A.B. Atkinson, “Promesas y realizaciones...”, *op. cit.*, p. 163.

En la práctica, el enfoque relativo de la pobreza adoptado por la Unión Europea equivale a igualar el concepto de pobreza con el de distribución del ingreso, toda vez que el número de personas que reciben menos de determinada proporción del ingreso medio de la Unión lo determina sobre todo el grado de desigualdad en la distribución del ingreso.

De ahí que tenga sentido referir el enfoque absoluto de la pobreza desde una perspectiva moderna, como la planteada por Sen.¹⁶ En este concepto, “el umbral de la pobreza tiene que ser función de algunas variables y no hay razón ‘apriorística’ de que esas variables no puedan cambiar en el tiempo”.

En este sentido Sen argumenta que en el examen de estas cuestiones es importante dejar bien sentado el espacio de análisis. Por ejemplo, en una crisis aguda que provoque hambruna en un país, si la distribución del ingreso no cambia de manera radical, el enfoque relativo de la pobreza no registraría un aumento de la misma, aunque en términos absolutos la falta de alimentos difícilmente podría no considerarse como una dimensión del empobrecimiento absoluto de esa sociedad.

Por ello, Sen argumenta que existe un núcleo absoluto en la idea de pobreza: “Si hay hambruna e inanición, entonces —sin importar el enfoque relativo— hay claramente una situación de pobreza, e incluso si la atención se desvía a otros aspectos del estándar de vida, el aspecto absoluto de la pobreza no desaparece”. Por ello, según ese autor, el enfoque adecuado para el análisis de la pobreza no debe considerar ni los satisfactores ni su utilidad, sino lo que denomina capacidades de las personas para funcionar en la sociedad, es decir, las “habilidades para hacer cosas sirviéndose de medios y recursos para ello”.

Desde ese punto de vista, la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, pero toma con frecuencia una forma relativa en el espacio de los bienes y sus características. Lo anterior, que a primera vista puede parecer confuso, se aclara muy bien con el intento de Desai¹⁷ de poner en operación el argumento de Sen. Desai distingue cinco capacidades básicas o fundamentales: a] permanecer vivo y disfrutar una vida prolongada; b] asegurar la reproducción (biológica) de las personas; c] gozar una vida saludable; d] interactuar socialmente, y e] tener conocimiento y libertad de pensamiento y expresión.

Estas capacidades —que serían de carácter absoluto— dan lugar a necesidades diferenciadas y cambiantes en el tiempo y el espacio cuya satisfacción, a su vez, requiere recursos (bienes y servicios) que se pueden combinar en diversas proporciones según las condiciones temporales y espaciales.

La pobreza —privación de determinada capacidad— adquiere entonces una connotación absoluta en el espacio de las capacidades y una relativa en el de las necesidades y las formas de satisfacerlas mediante el uso de recursos. En estos dos últi-

16. A. Sen, *op. cit.*, p. 328.

17. M. Desai, “Poverty and Capabilities: Toward an Empirical Implementable Measure”, *Frontera Norte*, número especial: Pobreza, Tijuana, 1994.

mos espacios —necesidades del uso y de los recursos— tiene lugar el punto de vista relativo de la privación.

Para Desai —igual que para Sen— la norma de gastos en el espacio de los recursos debe ser la necesaria para garantizar las capacidades de acuerdo con la práctica social: “Sólo la sociedad en que viven las personas puede tener una perspectiva de lo que sus miembros requieren para llevar una vida decente o poseer un mínimo de capacidades para funcionar como miembros de esa sociedad”.¹⁸

Es éste el marco conceptual en que aquí se analizan algunas cuestiones sobre la pobreza, en especial los métodos empleados para medirla y sus dificultades metodológicas. Ello con objeto de ilustrar todos esos métodos y los resultados alternativos que su actual aplicación arroja en la determinación de la magnitud de la incidencia de la pobreza en México. Este ejercicio permitirá, por último, hacer algunas propuestas para remediar la problemática esbozada a fin de considerar de manera apropiada el fenómeno de la pobreza en ese país.

MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA

Se han adoptado varios métodos para determinar la incidencia y la intensidad de la pobreza en diversas partes del mundo. En términos genéricos se suelen combinar más de uno de los tres siguientes métodos con algunas variantes: a) necesidades básicas insatisfechas (NBI); b) líneas de pobreza (LP), y c) medición integrada de la pobreza (MMIP)¹⁹.

El primer método consiste en seleccionar un conjunto de necesidades y definir un número de indicadores de su cumplimiento, por ejemplo, alfabetismo para educación, acceso al agua corriente y la luz eléctrica para vivienda, etcétera, con objeto de calcular la población que no cumple con los estándares especificados. Al incluirse diversas dimensiones de manera simultánea se logra identificar los hogares con diversas carencias, así como el número de personas pobres.

Un método indirecto, como el de líneas de pobreza, combina una canasta normativa de bienes y servicios que determina la línea de pobreza y cuyo costo se compara con el ingreso per cápita de los hogares. Ello permite identificar a los hogares y las personas en condición de pobreza y conocer si su ingreso es menor que lo especificado por la línea de pobreza identificada.

La medición integrada, en sus distintas versiones, combina los dos métodos anteriores: identifica la satisfacción de algunas necesidades por el método de necesidades básicas insatisfechas —especialmente aquellas cuyo acceso es mediante bienes públicos o semipúblicos— y el resto con la línea de pobreza, esto es, las necesidades cuya satisfacción se deriva del acceso a formas mercantiles de adquisición.

18. *Ibid.*

19. J. Boltvinik, “Conceptos y medidas de pobreza”, en J. Boltvinik y E. Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI Editores, 1999.

PROBLEMAS METODOLÓGICOS ASOCIADOS CON LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Los métodos enunciados y sus variantes son sugerentes, aunque presentan limitaciones tanto conceptuales como prácticas que dificultan las comparaciones espaciales y temporales de la pobreza. Por ejemplo, los resultados del método de necesidades básicas insatisfechas dependen del número de necesidades e indicadores considerados y no todos los investigadores coinciden en los mínimos normativos ni las ponderaciones con que deben integrarse para separar a la población pobre de la no pobre. El método de líneas de pobreza depende en buena medida de la especificación de la canasta normativa, que carece, obviamente, de estándares reconocidos en escala internacional, al igual que la forma de calcular el costo de tales necesidades, lo que introduce considerables diferencias en la medición de la pobreza, según la magnitud de la línea adoptada. El método integrado, pese a que busca incorporar todas las necesidades esenciales, introduce, además de las limitaciones propias de los otros dos métodos, un elemento adicional de parcialidad en los pesos que asigna a la línea de pobreza y a las necesidades básicas insatisfechas, en lo cual tampoco existe consenso entre los especialistas.

El método de líneas de pobreza es el método de aplicación más generalizado, por lo que en este estudio se profundiza un poco en las dificultades metodológicas más comunes que obstaculizan su empleo e impiden una evaluación precisa de la incidencia y la intensidad de la pobreza. En efecto, la medición de la pobreza por este método es muy sensible a dos clases de problemas: a) las deficiencias de las fuentes de información utilizadas, y b) diversas decisiones metodológicas que el investigador debe adoptar en su aplicación en la práctica.

Problemas de información

En relación con el primer problema, Altimir²⁰ muestra con toda claridad que en la mayoría de los países de la región las encuestas de los hogares y los censos de población utilizados para cuantificar la distribución del ingreso y la pobreza adolecen del fenómeno de la subdeclaración de ingresos por parte de los encuestados. Ello se detecta plenamente al comparar los totales de ingreso de los hogares difundidos por esas fuentes con los totales implícitos en los sistemas de cuentas nacionales. Asimismo, Cortés²¹ señala que además de los citados sesgos de subdeclaración, las encuestas de los hogares presentan problemas muestrales de consideración, pues no cubren tanto a los hogares más pobres como a los más ricos de la escala distributiva, por lo que pueden estar presentando un “truncamiento” en la

20. O. Altimir, “Income Distribution Statistics in Latin America and Their Reliability”, *The Review of Income and Wealth*, Series 33, núm. 2, junio de 1987.

21. F. Cortés, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, CIESAS, Porrúa, México, 2000.

distribución que conduce a sesgos de relevancia en las mediciones de la pobreza y la distribución del ingreso. Como resultado de ambos sesgos, algunos especialistas recomiendan ajustar los datos de las encuestas, lo que se denomina ajustes a cuentas nacionales, cuya metodología carece de consenso, por lo que de manera que otros investigadores recomiendan precaución al efectuar tales ajustes por considerar que tienen una alta dosis de arbitrariedad.²²

Problemas metodológicos

En relación con el segundo tipo de problemas que entraña la medición de la pobreza —los metodológicos—, se pueden destacar varios que afectan las cuantificaciones respectivas. En primer lugar destaca la especificación de las líneas de pobreza adoptadas. Se citaron, por ejemplo, los umbrales de carácter relativo de la Unión Europea. Otros estándares de carácter absoluto muestran diferencias metodológicas de consideración; los tres procedimientos generalmente utilizados son: a) la aplicación de líneas de pobreza con base en una canasta normativa de satisfactores esenciales, cuyo contenido y costo es materia de discusión por parte de los investigadores y depende, la sociedad y el momento específicos analizados; b) la cuantificación de una canasta alimentaria que cubre los requerimientos nutricionales de la población con base en normas de gasto de un estrato determinado de la sociedad a la cual se añade una proporción empíricamente determinada —por lo general con la aplicación del inverso del llamado coeficiente de Engel— para cubrir el resto de las necesidades de las personas, y c) la aplicación de una variante del procedimiento anterior, pero entre un número de países —por lo general los más pobres— y su conversión en moneda extranjera, considerando la paridad del poder adquisitivo a fin de efectuar comparaciones internacionales. No hay consenso entre los investigadores ni los organismos internacionales ni los gobiernos sobre el modo de determinar las líneas de pobreza, pero es evidente que su cuantificación influye de manera notable en la medición de la incidencia y la intensidad de la pobreza.

Sin embargo, los problemas no se agotan ahí. La aplicación del método de líneas de pobreza carece de consenso también sobre otros aspectos. Por ejemplo, algunos investigadores utilizan el ingreso de los hogares y otros el gasto en consumo de los mismos, con el argumento de que el gasto es lo que mejor refleja el ingreso permanente de las personas. Entre los que usan el ingreso de los hogares, hay quienes incluyen —y quienes excluyen— los ingresos en especie, dado su carácter imputado, en especial los derivados de la renta de casa habitación. Otro problema se asocia con la forma de llevar a cabo la estratificación de los hogares de acuerdo con su ingreso (o gasto), estableciendo los deciles por hogares de ingreso total o de ingreso

per cápita y en este aspecto —tanto como en la fijación de las líneas de pobreza— influyen los supuestos en relación con la existencia de economías de escala en el consumo de los hogares, así como el tratamiento que se dé a los hogares que declaran cero ingresos o gastos en consumo.

Székely, Lustig, Cumpa y Mejía²³ realizaron análisis de la sensibilidad de las mediciones de pobreza en 17 países de América Latina, considerando de manera explícita los citados problemas metodológicos; a la pregunta de cuánta pobreza hay en la región responden que todo depende del tratamiento de esos problemas. Sus cálculos señalan que el número de pobres va de 60 a 316 millones de personas, que representan de 12.7 a 65.8 por ciento de la población de América Latina. De hecho, esos autores encuentran que si hubiesen experimentado todas las combinaciones posibles, se habría tenido una lista de 6 000 posibilidades de índices de pobreza en los países seleccionados del área. Lo anterior deja ver lo relevante de hacer explícito el método y los supuestos de medición de la pobreza, lo cual se ilustra a continuación —de manera por demás resumida— para el caso de México con base en la última información disponible.

ILUSTRACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ANALIZADA: LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN MÉXICO

A partir del procesamiento de los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1998 (ENIGH-98) y sólo como ejemplo de lo mencionado hasta ahora, en seguida se presentan cálculos de la incidencia de la pobreza en México con objeto de mostrar su sensibilidad al aplicar el método de líneas de pobreza con diversas metodologías referidas sólo a dos de los problemas descritos: a) diferencias en las líneas de pobreza, y b) con ajustes a las cuentas nacionales o sin ellos para corregir algunos de los sesgos por subdeclaración y muestreo de que adolece la ENIGH utilizada en este ejercicio.

Para ello se utiliza como variable de evaluación el ingreso total de los hogares, que incluye, aparte del ingreso corriente monetario (remuneraciones al trabajo, renta empresarial, renta de la propiedad y transferencias), el ingreso no monetario o en especie (autoconsumo, pago en especie, regalos y cálculos del alquiler de vivienda). Además, se supondrá que no existen economías de escala significativas en el consumo de los hogares, por lo que el ordenamiento de los mismos en deciles de población se hace de acuerdo con su ingreso per cápita. Por otra parte, dada la muy baja proporción de hogares con ingreso cero, la inclusión de éstos en los cálculos no altera de manera significativa los resultados, por lo que se consideraron todos los hogares incluidos en la muestra. Por último, para fines de comparación con aproximaciones previas, los ingresos se valúan a precios del tercer trimestre de 1996 y a esos precios se calcu-

22. N. Lustig y A. Mitchell, "Poverty in Mexico: The Effects of Adjusting Survey Data for Under-reporting", *Estudios Económicos*, vol. 10, núm. 1, enero-junio de 1995, pp. 3-28.

23. M. Székely, N. Lustig, M. Cumpa y J.A. Mejía, *Do We Know How Much Poverty There Is?*, mimeo., Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

lan los ingresos de los hogares y las líneas de pobreza que se discuten a continuación.

Líneas de pobreza utilizadas en el ejercicio

En este ejercicio se utilizan líneas de “pobreza extrema” y de “pobreza moderada” cuantificadas por diversos organismos e instituciones. Las líneas de pobreza aplicadas son cuatro: a] las del Banco Mundial,²⁴ empleadas por ese organismo con fines de comparación internacional, con y sin ajuste por diferencias en la paridad del poder adquisitivo del peso mexicano respecto del dólar estadounidense; b] una actualización de las líneas de pobreza cuantificadas por el INEGI y la CEPAL para medir la pobreza en México en 1992; c] una actualización de las líneas de pobreza cuantificadas por la Coplamar para la medición de la pobreza en 1977, y d] la línea de pobreza relativa basada en las recomendaciones de la Unión Europea.

Cada una de esas líneas tiene sus propios supuestos sobre la magnitud de los recursos requeridos para satisfacer las necesidades esenciales de la población. El Banco Mundial considera en pobreza extrema a una persona cuyos ingresos (o consumo) promedio diario sean menores de un dólar estadounidense, y en pobreza si aquéllos son de dos dólares por día. Dado que estas líneas se utilizan en comparaciones internacionales y el poder adquisitivo de ese dólar difiere entre los países debido a que su paridad adquisitiva puede ser distinta del tipo de cambio corriente,²⁵ las líneas de pobreza se deben ajustar para tener en cuenta de manera explícita la paridad del poder adquisitivo (PPA) de cada país. En el caso de México, a precios del tercer trimestre de 1996, la línea de pobreza extrema del Banco mundial asciende a 1 564 pesos anuales por persona con ajuste por PPA y a 2 737 pesos anuales sin ese ajuste, toda vez que ese organismo calcula que un dólar en México tiene un poder de compra 75% mayor que en Estados Unidos. La línea de pobreza moderada asciende, respectivamente, a 3 120 y 5 775 pesos anuales por persona, con y sin ajuste por paridad del poder adquisitivo (véase el cuadro 1).

De las líneas de pobreza utilizadas, las del Banco Mundial son las más bajas debido a su metodología, ya que para el cálculo de la línea de pobreza extrema considera la media de las líneas de pobreza de los diez países de menores ingresos, en términos de la PPA de 1993, y para la pobreza no extrema se utiliza el doble de la anterior. Según el Banco Mundial, la línea de pobreza no extrema “refleja la línea de uso más común en los países con ingresos bajos y medios”. Reconoce, sin embargo, que tales cálculos sólo “son útiles como indicadores del progreso global” y que, por tanto, “no sirven para evaluar el progreso de los países o formular programas de política”; con ese propósi-

24. Banco Mundial, *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Oxford University Press, 2000.

25. I.V. Kravis, A. Heston y R. Summers, “Real Gross Domestic Product for More Than One Hundred Countries”, *The Economic Journal*, vol. 88, junio de 1978.

C U A D R O 1

MÉXICO: LÍNEAS DE POBREZA EXTREMA Y POBREZA MODERADA UTILIZADAS POR DIVERSAS INSTITUCIONES (PESOS ANUALES POR PERSONA A PRECIOS DEL TERCER TRIMESTRE DE 1996)

	Líneas de pobreza	
	Extrema	Moderada
Banco Mundial ¹		
Con ajuste de la paridad de poder adquisitivo	1 564.20	3 120.40
Sin ajuste de la paridad de poder adquisitivo	2 737.50	5 775.00
CEPAL-INEGI ²	4 068.50	7 889.41
Coplamar ³	7 693.00	19 975.00
Unión Europea ⁴	—	10 860.50

1. La línea de pobreza equivale a un dólar por persona por día y la línea de pobreza moderada a dos dólares por persona por día. El ajuste de la paridad del poder adquisitivo se refiere al poder de compra de un dólar en México en el año de referencia, que equivale a 1.75 veces el poder adquisitivo en Estados Unidos. 2. La línea de pobreza extrema se basa en el costo de una canasta alimentaria y el de la pobreza moderada equivale a dos veces la primera, en las áreas urbanas, y de 1.75 veces en las rurales. Los valores del cuadro corresponden a un promedio ponderado de ambas zonas. 3. La línea de pobreza extrema corresponde al costo de la canasta submínima y la pobreza moderada al costo de la canasta normativa de satisfactores esenciales calculada por la Coplamar. 4. Corresponde a 50% del ingreso promedio per cápita de los hogares en México.

Fuente: Actualización a precios del tercer trimestre de 1996 con base en Banco Mundial, *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, Oxford University Press, 2000; CEPAL-INEGI, *Magnitud y evolución de la pobreza en México. Informe metodológico*, México, diciembre de 1993, y Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México, 1982.

to “se tiene que construir una línea de pobreza que [...] refleje las circunstancias económicas y sociales de cada país”.²⁶

Un intento en esa dirección lo constituye la aproximación que la CEPAL y el INEGI hicieron para determinar líneas de pobreza extrema y pobreza moderada para México con base en información de 1992.²⁷ Esos organismos determinaron, como punto de partida, los requerimientos nutricionales de la población, tomando en cuenta su estructura por edad y sexo y las actividades físicas que realizan los miembros del hogar. Esa información sirvió de base para calcular los requerimientos de calorías y proteínas, elementos con los cuales se construyó una canasta cuya composición “cubre las necesidades nutricionales y considera los hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos”. El valor monetario de esa canasta constituye la línea de pobreza extrema a la cual se aplica un coeficiente de 2 —que equivale a un coeficiente de Engel de 0.5— para calcular la línea de pobreza no extrema correspondiente a los hogares situados en los deciles 2 a 5 de la distribución. La actualización a precios del tercer trimestre de 1996 arroja una cuantía de 4 068 pesos anuales por persona para la

26. Banco Mundial, *op. cit.*, pp. 17-18.

27. CEPAL-INEGI, *Magnitud y evolución de la pobreza en México. Informe metodológico*, ONU-CEPAL-INEGI, México, diciembre de 1993.

primera y de 7 889 pesos anuales por persona para la segunda (véase el cuadro 1), las cuales son cerca de tres veces más altas que las establecidas por el Banco Mundial cuando sus líneas de pobreza se ajustan por la PPA.

Boltvinik²⁸ señala que el procedimiento aplicado por la CEPAL y el INEGI “no sólo es empíricamente incorrecto”, sino que además “es conceptualmente insostenible” y luego se pregunta si el método aplicable, en realidad “mide algo”. Ello en virtud de que implícitamente supone que el promedio del estrato cuya dieta sirve para calcular la canasta alimentaria —y cuyo coeficiente de Engel se utiliza— cubre también sus necesidades no alimentarias, lo que equivale a suponer que el grupo de referencia elegido (que satisface la necesidad alimentaria) no es pobre, lo que hace de todo el procedimiento un “razonamiento circular”.

Una medición de las líneas de pobreza en México que evita las críticas anteriores —aunque se enfrenta a otras que más adelante se comentan— radica en los cálculos de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), entidad de principios de los ochenta que dependía de la Presidencia de México.²⁹ Esa institución publicó lo que se conoce como la *canasta normativa de satisfactores esenciales* —que incluye los rubros de alimentación, vivienda, cuidados básicos de la salud e higiene, cultura y recreación básica, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, y pequeñas partidas para presentación personal— y calculó su costo anual promedio para un hogar típico de 4.9 miembros a precios de 1981. La actualización del costo de esa canasta a precios del tercer trimestre de 1996, expresada en términos per cápita, arroja una cuantía de 19 975 pesos anuales, la cual constituiría una línea de pobreza moderada de carácter incluyente, es decir, considera los requerimientos de todos los bienes y servicios adquiribles por la vía mercantil por parte de la población mexicana que serían necesarios para no ser considerado como pobre. Por otra parte, entre las necesidades básicas consideradas en la canasta normativa de satisfactores esenciales, las de alimentación, vivienda y algunos gastos menores de salud, higiene y material educativo básico conforman lo que la Coplamar denominaba *canasta submínima*, el costo de la cual determina la línea de pobreza extrema en estas cuantificaciones, cuyo valor, a los precios mencionados, asciende a 7 693 pesos anuales por persona (véase el cuadro 1).

Es evidente que las líneas de pobreza cuantificadas por la Coplamar son notoriamente mayores que las del INEGI y la CEPAL y del Banco Mundial y aunque sólo cubren lo considerado como indispensable desde el punto de vista de un estándar de vida decoroso, la línea de pobreza moderada derivada de la canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar representa 92% del ingreso per cápita de los hogares en México en la actualidad, en tanto que hace 20 años (en 1981) sólo

representaba 58% del ingreso per cápita promedio de los hogares. Si de acuerdo con el análisis teórico, el estándar de vida considerado como umbral de la pobreza se debe ajustar a las condiciones corrientes de la sociedad e ignorando las aspiraciones de la misma, se estaría en el vergonzoso caso de tener que ajustar nuestras pretensiones a la baja, ya que en la actualidad la sociedad es menos rica que hace 20 años.

Por último, para tener en cuenta la observación previa, en el presente ejercicio de medición de la pobreza se incluye su concepto relativo, al cuantificar una aproximación a la línea de pobreza reconocida por los países de la Unión Europea: pobre es quien obtiene un ingreso inferior a 50% del ingreso promedio per cápita del país analizado. De acuerdo con este criterio y tomando como base el ingreso de los hogares en términos per cápita del Sistema de Cuentas Institucionales del Sistema de Cuentas Nacionales de México,³⁰ la línea de pobreza moderada tendría que trazarse en 10 860 pesos anuales por persona. En este caso no existen criterios para trazar la línea de pobreza extrema (véase el cuadro 1).

Ajuste a cuentas nacionales

Al comparar las magnitudes del ingreso de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales³¹ con el de la ENIGH-98,³² en términos anualizados resulta claro que éste adolece de los problemas de subinformación, subdeclaración y sesgos por truncamiento, ya que sólo representa 50.2% de aquél. Aunque existen diferentes métodos para efectuar el ajuste de las encuestas de hogares a cuentas nacionales, aquí se adopta una variante del método inicialmente propuesto por O. Altimir³³ para México (después aplicado por la CEPAL a algunos países de América Latina).

A partir de la información de la Cuenta de Hogares del Sistema de Cuentas Nacionales, se calcula el grado de subdeclaración y sesgo por fuentes de ingresos, los cuales difieren de manera notable: menor en el caso de las remuneraciones a los trabajadores que en el de las rentas empresariales y de la propiedad; el ajuste se realiza por fuentes de ingreso con los siguientes supuestos: a) la subdeclaración de la encuesta se asocia al tipo de ingresos; b) la subdeclaración de cada tipo de ingresos sigue un patrón de elasticidad unitaria, con excepción de los ingresos por renta de la propiedad, que se concentran en el quintil superior de la distribución del ingreso, y c) en el ejercicio se incluyen los ingresos no monetarios, cuyo coeficiente de ajuste

30. INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas por sectores institucionales, 1993-1998*, 2 tomos, Aguascalientes, 2000.

31. *Ibid.*

32. INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, 2000.

33. O. Altimir, “La distribución del ingreso en México (1950-1977)”, *Ensayos sobre la distribución del ingreso en México*, Banco de México, México, 1983.

28. J. Boltvinik, *op. cit.*, p. 95.

29. Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México, 1982.

es unitario.³⁴ Así, en el ejercicio se hace uso de los datos ajustados y sin ajustar a cuentas nacionales con objeto de determinar la sensibilidad de la incidencia de la pobreza en México a la aplicación o no de tales ajustes metodológicos.

Efectos sobre la medición de la incidencia de la pobreza

Las metodologías de cálculo descritas arrojan cifras de pobreza en México de dimensiones muy distintas. En un extremo, por ejemplo, tomando la línea de pobreza del Banco Mundial, ajustada por el poder adquisitivo del dólar en México y sin ajuste a cuentas nacionales, se sugiere que sólo 22 millones de mexicanos se encontraban en condiciones de “pobreza moderada” en 1998, de los cuales 11.4 millones se ubicarían en “pobreza extrema”. Si se toman en cuenta los sesgos de la ENIGH-98 y se realiza el ajuste a cuentas nacionales, las dimensiones de la pobreza en México disminuirían de manera radical: a 13.4 y 6.7 millones de personas, respectivamente (véase el cuadro 2).

Si se adoptan las mismas líneas de pobreza del Banco Mundial, pero sin ajustar por el poder adquisitivo, las dimensiones de la pobreza en México cambiarían: 39.8 millones de personas pobres si no se aplican ajustes a cuentas nacionales y 22.3 millones de personas de aplicarse tales ajustes, de los cuales 14.7 millones y 11.8 millones de personas, respectivamente, estarían en condiciones de “pobreza extrema” (véase el cuadro 2).

34. CEPAL-INEGI, *op. cit.*, pp. 36-37.

Por otra parte, si se considera la observación del Banco Mundial respecto a que cada país debe fijar sus propias líneas de pobreza de acuerdo con sus condiciones económicas y sociales y se toman como base las líneas de pobreza calculadas por el INEGI y la CEPAL, la perspectiva de la pobreza en México se modifica, ya que 57.9 millones de personas estarían en condiciones de pobreza moderada si no se aplican ajustes a cuentas nacionales y sólo 38.2 millones si tales ajustes se aplicaran; de ellos, 30.1 millones y 17.5 millones de personas, respectivamente, estarían en condiciones de pobreza extrema (véase el cuadro 2). Si se adopta una canasta normativa de satisfactores esenciales como la formulada por la Coplamar como base para la fijación de la pobreza moderada, la cuantía de la población en condiciones de pobreza sería notablemente mayor: 87.1 millones de personas si no se aplican ajustes a cuentas nacionales y 69.5 millones si se adoptan los ajustes; de ellos, 57.6 millones y 31.5 millones de personas, respectivamente, se encontrarían en condiciones de pobreza extrema. Estos supuestos se han utilizado en cálculos anteriores.³⁵

Por último, de adoptarse un concepto relativo de la pobreza, el cual estuviese determinado por 50% del ingreso promedio per cápita de la sociedad, 68.4 millones de personas se encontrarían en condiciones de pobreza si no se aplicara el ajuste

35. E. Hernández Laos, *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Consejo Nacional de Población, Serie Documentos Técnicos, México, 2000, y “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México”, *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 10, México, octubre de 2000, pp. 863-873.

C U A D R O 2

México: CÁLCULOS DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA Y DE LA POBREZA MODERADA EN 1998 SEGÚN METODOLOGÍAS DE LÍNEAS DE POBREZA Y DE AJUSTE A CUENTAS NACIONALES (MILLONES DE PERSONAS)

Línea de pobreza y ajuste a cuentas nacionales	Pobreza extrema		Pobreza moderada		Total	
	Millones	Porcentaje ¹	Millones	Porcentaje ¹	Millones	Porcentaje ¹
<i>Banco Mundial</i>						
Línea de pobreza con ajuste a la paridad del poder adquisitivo						
Sin ajuste a cuentas nacionales	11.4	12.0	10.6	11.1	22.0	23.1
Con ajuste a cuentas nacionales	6.7	7.0	6.7	7.1	13.4	14.1
Línea de pobreza sin ajuste a la paridad del poder adquisitivo						
Sin ajuste a cuentas nacionales	14.7	15.4	25.1	26.4	39.8	41.8
Con ajuste a cuentas nacionales	11.8	12.4	10.5	11.0	22.3	23.4
<i>CEPAL-INEGI</i>						
Sin ajuste a cuentas nacionales	30.1	31.6	27.8	29.2	57.9	60.8
Con ajuste a cuentas nacionales	17.5	18.4	20.7	21.7	38.2	40.1
<i>Coplamar</i>						
Sin ajuste a cuentas nacionales	57.6	60.5	29.5	30.9	87.1	91.4
Con ajuste a cuentas nacionales	31.5	33.1	38.0	39.8	69.5	72.9
<i>Unión Europea</i>						
Sin ajuste a cuentas nacionales	—	—	—	—	68.4	71.8
Con ajuste a cuentas nacionales	—	—	—	—	48.8	51.2

1. Se refiere al porcentaje de la población total del país que en el tercer trimestre de 1998 alcanzó la cuantía de 95.3 millones de personas. Fuente: cálculos propios con base en las líneas de pobreza expresadas en el cuadro 1 y con (o sin) los ajustes metodológicos a cuentas nacionales a partir del ordenamiento de los microdatos de la ENIGH98 por deciles de población de acuerdo con el ingreso per cápita de los hogares.

a cuentas nacionales y 48.8 millones si se aplicara. Como se dijo, en este caso no hay criterios para determinar la incidencia de la pobreza extrema.

Así, los resultados anteriores muestran el poco sentido que tiene afirmar algo sobre la incidencia de la pobreza en México si no se detallan con cuidado las modalidades metodológicas adoptadas en su medición, toda vez que las cuantificaciones muestran que tal incidencia podría variar de 13.4 millones a 87.1 millones de personas en condiciones de pobreza moderada, que representarían 14.1 y 91.4 por ciento de la población nacional de 1998; de ellos, de 6.7 millones a 57.6 millones de personas, que representan, respectivamente, 7 y 60.5 por ciento de la población nacional, se encontraría en condiciones de pobreza extrema.

Aunque hay motivos para cuestionar todas las opciones metodológicas utilizadas en este ejercicio, en opinión del autor es más defendible una opción que considera aunque sea parcialmente los diferentes sesgos de la ENIGH que las que no lo hacen. Asimismo, de las líneas de pobreza utilizadas en este ejercicio, las del Banco Mundial podrían realmente no representar las condiciones económicas y sociales actuales de México. Por otra parte, en tanto que las del INEGI y la CEPAL adolecen de las dificultades ya mencionadas y considerando además que el concepto de un núcleo de pobreza absoluta es más adecuado sobre bases teóricas que uno de naturaleza relativa, en opinión del autor parecerían más adecuadas las mediciones que se derivan de la aplicación de la canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Sin embargo, es posible, a la luz de los resultados, que las condiciones actuales del país podrían no ser tan satisfactorias como lo eran hace 20 años, cuando se formuló esa canasta normativa, lo que sugeriría someterla a revisión.

Sin embargo, a todas luces no se trata de que el autor exprese su opinión como criterio de decisión. Se trata de mostrar que los problemas que entraña la medición de la pobreza son múltiples y por demás complejos, y, sobre todo, que no hay acuerdos claros entre las organizaciones y especialistas que convaliden determinados cálculos a expensas de las demás. A lo anterior podría sumarse una crítica del método mismo de líneas de pobreza, ya que en sus cuantificaciones no toma en cuenta los efectos que sobre la incidencia de la misma tienen los bienes públicos y los públicamente distribuidos por el Estado, como son los casos de la educación pública y el cuidado de la salud, que atienden a segmentos importantes de mexicanos.

En la práctica, todo lo anterior tiene enormes repercusiones de carácter político y social, más allá de las discusiones de carácter académico. En efecto: a) no se tiene un dimensionamiento de la magnitud del problema de la pobreza y de la pobreza extrema en México; b) es, por tanto, muy difícil —por no decir imposible— realizar un diagnóstico adecuado de quiénes son los pobres, dónde viven y en qué trabajan, y c) por tanto, mucho menos podrán aplicarse acciones eficaces y eficientes de política económica y social tendientes a aliviar las condiciones de pobreza y de pobreza extrema de grandes núcleos de la población mexicana.

P


*oco sentido [...] tiene
afirmar algo sobre la
incidencia de la pobreza en
México si no se detallan
con cuidado las
modalidades metodológicas
adoptadas en su medición*

SUGERENCIAS QUE SE DESPRENDEN DE LOS ANÁLISIS PRESENTADOS

Todo lo anterior conduce a hacer tres sugerencias que buscan paliar la problemática esbozada:

1) Se destaca la conveniencia de que la Sedesol convoque a la formación de un taller de especialistas, tanto académicos como funcionarios del poder ejecutivo y legislativo encargados de la política económica y social del país, para que prepare una metodología de consenso que permita definir los estándares y los métodos más adecuados de medición de la pobreza en México con base en los niveles de desarrollo del país y de su propia realidad económica y social.

2) Con base en esa metodología de consenso se propone que el poder ejecutivo encargue a un organismo descentralizado —acaso el INEGI— la tarea de aplicar esa metodología con la supervisión de un comité integrado por los especialistas que hayan participado en el taller. La tarea abarcaría tanto la medición y la caracterización de la pobreza en México en sus diferentes dimensiones, como la realización de las modificaciones y adecuaciones a los instrumentos estadísticos utilizados para tal fin.

3) Tomando prestada a Atkinson³⁶ su idea, sería recomendable que el organismo anterior se encargara, además, de la elaboración y publicación de un informe anual sobre la incidencia y la intensidad de la pobreza en México, el cual serviría para evaluar los efectos de la política económica y social aplicadas en el país, así como la eficacia y la eficiencia de las políticas orientadas a aliviarla. 

36. A.B. Atkinson, “Promesas y realizaciones...”, *op. cit.*