

Medir la Pobreza

Formas y Consecuencias

Araceli Damián González

Araceli Damián González es profesora del Centro de Estudios Demográficos y Urbanos de El Colegio de México y miembro de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

EN general, el ejercicio de la medición de la pobreza ha tendido a minimizar el fenómeno estableciendo umbrales de satisfacción muy bajos que no reconocen los derechos sociales y económicos para que todos los seres humanos puedan llevar una vida digna. Esta es una de las razones por las que los programas de reducción de la pobreza se enfocan de manera particular, en el mejor de los casos, en superar el hambre y la miseria extrema. Se sostiene, al menos desde el ámbito académico, que la medición de la pobreza debe ser concebida como un ejercicio con implicaciones morales, a diferencia de como ocurre con los métodos oficiales. Los métodos de medición y los umbrales de pobreza oficiales, por los parámetros que ellos utilizan, excluyen de las políticas sociales de superación de la pobreza a grupos específicos de la sociedad que deberían formar parte de la población objetivo.

Las corrientes de pensamiento que han dominado el ejercicio de la medición de la pobreza (y de la economía del bienestar) han propiciado umbrales de satisfacción de las necesidades humanas muy bajos. La forma cómo la pobreza ha sido medida por el Banco Mundial y, en particular, por el gobierno de México ha creado una idea sesgada del fenómeno en nuestra sociedad y ha hecho que el Estado reduzca su compromiso con los pobres.

Metodologías de medición

Existen fenómenos neutros, como la distancia entre los cuerpos celestes, cuya determinación no tiene implicaciones morales y otros, como la extensión e intensidad de la pobreza, cuya determinación claramente las tiene. Los economistas de la corriente principal (como así llama Amartya Sen a los neoclásicos), que dominan el desarrollo de las metodologías de medición, han sostenido que es casi imposible llegar a un acuerdo sobre cuáles deben ser los umbrales mínimos de satisfacción para que las personas puedan llevar una vida sin pobreza. Para Molly Orshansky, la pobreza, como la belleza, se sitúa en el ojo de quien mira. Orshansky fue la forjadora del método de medición de la pobreza usado en Estados Unidos, que posteriormente sirvió de base para el método desarrollado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y para el primer método oficial de medición de la pobreza usado en México, todos ellos basados en el ingreso. Orshansky supone que los niveles de pobreza están determinados por las apreciaciones subjetivas de los investigadores, una postura que ha sido fuertemente criticada por diversos filósofos y estudiosos de los aspectos relacionados con el bienestar, la pobreza y la política social¹.

La medición de la pobreza requiere de dos elementos:

- 1) la descripción de la situación observada de los hogares y persona y
- 2) las reglas o normas mediante las cuales se juzga quién es pobre y quién no lo es —estas reglas expresan el piso mínimo debajo del cual se considera que la vida humana pierde la dignidad, que la vida humana se degrada—.

Pocos son los esfuerzos por lograr que se dé un reconocimiento de que todos los individuos de la sociedad tienen el derecho a una vida digna, a que valga la pena vivir. La concepción de la pobreza determina,

¹Véase, por ejemplo, Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, vol. 42, núm 4, pp. 310–322.

en cierta medida, el tipo de ayuda que el Estado y la sociedad están dispuestos a otorgar a quienes consideran incapaces de mantenerse por sí mismos y a quienes tienen un nivel de vida deficitario en relación con los mínimos socialmente aceptados. Por tanto, la concepción de pobreza subyace a la naturaleza y los límites de las prácticas de la asistencia y de la política social. Asimismo, su definición y la de los umbrales que le están asociados expresan el grado con que el Estado reconoce los derechos que deben ser garantizados a cada individuo de la sociedad.

En el ámbito global, han predominado los enfoques minimalistas, que reducen la pobreza a sus manifestaciones más crudas, generalmente el hambre. El Banco Mundial (BM) es el organismo encargado de determinar quién es “oficialmente” pobre en el mundo. Sus estimaciones han sido utilizadas para establecer las metas que la comunidad internacional fija para reducir este flagelo en el mundo. Así sucedió con las Metas del Milenio y posteriormente con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). Los umbrales y la metodología para medir la pobreza del Banco influyen fuertemente en cómo se mide la pobreza en la mayoría de los países en desarrollo, y sus cifras son citadas en múltiples estudios académicos sobre el tema.

El BM inició la medición sistemática de la pobreza en los años noventa. Para ese entonces se constató que las reformas estructurales impuestas a los países fuertemente endeudados, debido a la crisis financiera de los ochenta, no habían mitigado los problemas de pobreza y desigualdad a pesar de que algunos países mostraban signos de recuperación económica. El Banco buscaba con ello incidir en la política social de esos países para así proteger el proceso de ajuste económico, que había provocado grandes protestas sociales.

Las mediciones del Banco están dirigidas a identificar solo a los pobres extremos, ya que bajo la ideología neoliberal solo son estos quienes no pueden participar en “igualdad” de condiciones en el mercado laboral. El Estado debe por tanto intervenir únicamente para mejorar el “capital” social de las personas más pobres.

En su primer informe sobre la pobreza en el mundo, en 1990, el BM

la definió como “la incapacidad para alcanzar un nivel mínimo de vida”, el cual debía incluir “dos elementos: el gasto necesario para alcanzar un nivel mínimo de nutrición y el para otras necesidades básicas, además de una cantidad adicional que varía de un país a otro y que es reflejo del costo que implica participar en la vida cotidiana de la sociedad”. En esta cita es notoria la insistencia del BM por establecer los “mínimos” de satisfacción, cuando, como plantean Len Doyal y Ian Gough², los umbrales de satisfacción deben ser definidos considerando el nivel óptimo, no mínimo, para que los individuos puedan satisfacer plenamente sus necesidades humanas. Lo que Doyal y Gough plantean posibilitaría una distribución más justa de los recursos disponibles y a los individuos cumplir a cabalidad con las responsabilidades que la sociedad les impone (ser padres, amigos, trabajadores, etc.) y desarrollar sus capacidades humanas.

Para justificar esta definición minimalista, el Banco argumentó que era “relativamente simple” definir los mínimos de nutrición, ya que bastaba con conocer “los precios de los alimentos que forman parte de la dieta de los pobres” y rechazó la posibilidad de establecer parámetros normativos para estimar el costo adicional que refleja el nivel de vida de cada país porque lo consideró “por mucho, más subjetivo”. El desprecio del BM por los pobres se revela cuando sostiene que ciertos bienes, como las tuberías de agua dentro de la vivienda, son en algunos países “un lujo, pero en otros son una ‘necesidad’”. El Banco supuso, implícitamente, que ir más allá de los requerimientos nutricionales es un ejercicio prescriptivo; es decir, un asunto que involucra un valor moral o una búsqueda subjetiva del deber ser (¿cuáles deberían ser los estándares contemporáneos?, ¿qué siento yo respecto de todo esto?, etc.). Esta postura ha sido criticada por Sen, quien considera que las convenciones sociales (sobre los estándares contemporáneos) son hechos ciertos para quien estudia y mide la pobreza. Para Sen, los estándares contemporáneos pueden ser determinados tomando nota de las prescripciones hechas por los miembros de la comunidad. Sen afirma que “describir

²Doyal, L. y Gough, I. (1991). *A Theory of Human Need*. Nueva York: Guilford Press.

una prescripción prevaleciente constituye un acto de descripción y no de prescripción”. De acuerdo con este argumento, se puede decir que el Banco se equivoca en la identificación que hace de los espacios de análisis de las condiciones de vida, porque confunde las necesidades (de higiene para mantener la salud física, por ejemplo) con los bienes para satisfacerlas (las tuberías), los cuales sí pueden variar de sociedad a sociedad. Ante una posible ambigüedad y diversidad de bienes que pueden ser requeridos (por ejemplo, tuberías o distintas formas de proveer agua potable y drenaje) para satisfacer la misma necesidad (mantener la salud física), Sen considera que uno puede verse forzado a usar criterios *ad hoc* para definirlos, lo cual debe ser registrado en el ejercicio descriptivo como una posible arbitrariedad. Pero aun así dicha ordenación refleja un acto descriptivo más que prescriptivo. Retomando a Adam Smith y a Karl Marx, Sen considera que existe un conjunto de bienes necesarios para evitar la vergüenza de no cubrir las exigencias de la convención social y para poder participar en las actividades de la comunidad. El BM, sin embargo, simplemente ignora tales convenciones en los umbrales de pobreza que establece.

Al rechazar la posibilidad de definir lo necesario para vivir, bajo el argumento de que no se puede establecer si los elementos que contribuyen al bienestar son un “lujo” o una “necesidad”, el Banco pone en duda la existencia de las necesidades humanas. Pero, como plantea David Wiggins³, el término necesidad tiene un carácter insustituible en el proceso político-administrativo que obliga a captar el contenido especial del que deriva su fuerza. Wiggins explica que si en las frases que formulan las reivindicaciones de necesidad se intenta sustituir la palabra “necesitar” por “querer” y “desear” por “preferir” el resultado carecerá no solo de fuerza retórica, sino incluso de su significado particular, de su coherencia y de su lógica argumental. Para Wiggins, algo es absolutamente necesario si y solo si la persona que lo necesita resulta dañada por su carencia cualesquiera que sean las variaciones en valores morales y en lo

³Wiggins, D. (1998). *Needs, Values, Truth: Essays in the Philosophy of Value*. Oxford: Clarendon Press.

que se considera socialmente aceptable (económica, tecnológica, política, históricamente) que ocurran en el periodo relevante. Evitar el daño a los seres humanos es lo que da fuerza a las reivindicaciones sobre las necesidades humanas; sin embargo, mediante la fijación de umbrales de pobreza, el Banco Mundial no busca evitar el daño a las personas, sino mantenerlas en estado de precariedad, en condiciones mínimas de funcionamiento, para que el uso intensivo de la mano de obra sea posible.

Adicionalmente, la línea de Pobreza Extrema Internacional (LPEI) del BM enmascara una concepción clasista e imperialista de cómo los hogares “deben” satisfacer sus necesidades, pues ella procede de criterios financieros de eficiencia económica y de minimización de costos. Las canastas mínimas de alimentación establecidas bajo esta visión de eficiencia también han sido criticadas por Sen porque ignoran que los hábitos de consumo de las personas no están determinados por ejercicios de racionalización sobre los costos de la satisfacción de requerimientos. La postura del BM desconoce las costumbres propias del lugar, las formas de socialización y los impedimentos de los más desfavorecidos para obtener alimentos baratos en el mercado.

En términos prácticos, para definir la LPEI, el BM tomó las líneas de pobreza extrema de ocho de los treinta y tres países más pobres del mundo. Luego, en 1993, modificó el umbral tomando las líneas de pobreza extrema de los diez países más pobres. En la última revisión, eligió las de los quince países con esta misma condición. El valor de la LPEI originalmente se fijó en un dólar al día por persona y se modificó en varias ocasiones hasta llegar en el 2011 a un dólar y noventa centavos. Al elegir las líneas de pobreza de los países más pobres del mundo, el BM efectuó un razonamiento circular. Estas líneas son aproximaciones de lo que los pobres pueden consumir, por tanto el Banco estableció como norma lo que se quiere observar.

Para estimar la línea de pobreza extrema internacional, el BM utiliza el dólar de paridad de poder adquisitivo (PPA), una cantidad que supuestamente equipara el poder adquisitivo de un dólar en Estados

Unidos con el de las monedas nacionales de los distintos países, y que es distinta al tipo de cambio comercial. Por ejemplo, en México, en el 2005, el valor comercial de un dólar era de diez pesos con noventa centavos, mientras que el dólar PPA era de siete pesos con trece centavos. De esta forma, la comunidad internacional y el Banco suponen que, en el 2005, con siete pesos y trece centavos en México se podían adquirir las mismas mercancías que con un dólar en Estados Unidos.

Tomando en cuenta que la LPEI en el 2005 era de un dólar con veinticinco centavos al día por personal, el umbral para medir la pobreza ultra extrema en México, según el Banco, era de solo ocho pesos con noventa y un centavos, lo cual era absolutamente insuficiente para adquirir los alimentos requeridos para nutrirse adecuadamente. Nótese que según el Banco Mundial con esa cantidad también se podía pagar el costo de la vivienda y el vestido, porque a su criterio estos están tomados en cuenta en la LPEI. Sin embargo, tan solo un kilo de tortilla en México, en el 2005, costaba seis pesos con cincuenta centavos, lo que muestra lo absurdo del umbral del BM como medida de la pobreza global.

El mismo Martin Ravallion, proponente del umbral, reconoce, con cierto cinismo, la incapacidad del umbral para identificar a los pobres ultra-extremos a escala global. En su respuesta a la crítica que Sanjay Reddy⁴ hace al BM por utilizar la misma LPEI para medir la pobreza extrema en América Latina, Ravallion reconoce⁵:

La línea de un dólar al día fue explícitamente diseñada para ser representativa de las líneas de pobreza vigentes en los países de los estratos de mayor pobreza, ninguno de los cuales está en América Latina [...] La primera Meta del Milenio dice explícitamente que debemos comenzar con la definición encontrada en los países más pobres, y debemos dar prioridad para que todo el mundo esté en ese estándar⁶. Una vez que eso (ojalá) esté hecho, nos podremos mover a la tarea de llevar a todo mundo al nivel de vida necesario para escapar de la pobreza en América Latina, con los estándares de América Latina.

⁴Reddy, S. (2008). Are Estimates of Poverty in Latin America Reliable? *One Pager*, núm. 52.

⁵Ravallion, M. (2008). Which Poverty Line? A Response to Reddy. *One Pager*, núm. 53.

⁶Esta frase es absolutamente falsa, en ningún documento sobre las Metas del Milenio se especifica de manera abierta algo tan aberrante.

Por tanto, el umbral del BM ha creado una percepción equivocada de la magnitud y profundidad de la pobreza extrema, ya que, como fue señalado, ha sido equiparado con su elemento más dramático: el hambre. De hecho, aun si el ingreso umbral fuese suficiente para adquirir los alimentos incluidos en la canasta mínima de alimentación, ellos no podrían ser consumidos, porque las familias no podrían costear los gastos (de combustible y utensilios) para cocinarlos. Las familias tendrían que comer en el suelo, con las manos, al aire libre y desnudos. Por esta razón, el umbral del BM no reconoce derecho humano alguno. Es una cantidad insuficiente para al menos poder garantizar la alimentación. Con la LPEI el Banco reduce al ser humano a la categoría de animal de trabajo. Sea como sea, esa parece ser la concepción que tiene el Banco del ser humano.

La supuesta imposibilidad de llegar a normas sociales consensuadas

Entre los diversos factores que hacen que la LPEI sea tan baja, que no reconozca derecho humano alguno, resalta el predominio, desde principios de siglo pasado, del positivismo lógico en la economía y la negación de la existencia de necesidades en la economía convencional. Esta corriente de pensamiento sostiene que existe una dicotomía entre hechos y valores. Los hechos están basados en objetos y pueden ser descritos mediante un lenguaje similar al de la física, y por tanto son objetivos. En cambio, se cree que los valores son verdaderos o falsos dependiendo de la “perspectiva” del observador. Por tanto, en el positivismo lógico se supone que los términos psicológicos del lenguaje se refieren a estados del cerebro que siempre nos mueven en el mundo de la ciencia ficción y no de los hallazgos científicos.

Si aceptamos la dicotomía entre hechos y valores, no habrá ninguna posibilidad de tener un marco ético, y por tanto moral, para juzgar diversas situaciones del actuar social. Para cuestionar los umbrales de

pobreza es conveniente examinar el trabajo de Hilary Putnam⁷, quien desde un enfoque epistemológico ha criticado el predominio del razonamiento positivista lógico en la economía. Putnam establece la existencia de términos “embrollados” (o grueso); es decir, de términos que al mismo tiempo son hechos y valores, como la pobreza. Para ejemplificar lo que significa un término embrollado, Putnam elabora un diálogo imaginario entre un historiador y Rudolf Carnap, férreo defensor del positivismo lógico, en el que Carnap intenta establecer si el historiador hace una descripción o un juicio de valor cuando afirma que un emperador romano es cruel. En este diálogo imaginario el historiador respondería que la crueldad es un hecho porque describe una situación y un juicio de valor porque es juzgada como algo malo. Así, Putnam establece que la crueldad es un término embrollado. Según Putnam, no se puede negar que hay diferencias entre los valores epistémicos y los valores éticos, pero tanto los epistémicos —relacionados con la descripción correcta del mundo— como los éticos están conectados con la objetividad. Para mostrar la existencia de la dicotomía entre hechos y valores Putnam afirma lo siguiente:

La idea de que la descripción correcta del mundo es lo mismo que objetividad está basada en la interpretación de este concepto como correspondencia con los objetos. Pero, tanto las verdades normativas (por ejemplo, “el asesinato está mal”) como las verdades matemáticas y lógicas son contraejemplos de esta concepción, ya que son ejemplos de objetividad sin objetos. Por tanto, es tiempo de que dejemos de identificar objetividad con descripción.

Para Putnam, haber aceptado la dicotomía hechos-valores en la economía del bienestar, desde los años treinta del siglo pasado, empobreció la capacidad de evaluar lo que se supone se debe evaluar: el bienestar económico. De acuerdo con Putnam, la vacuidad del concepto de utilidad en la economía del bienestar ha suscitado que la disciplina se haya enriquecido con otros enfoques, como el de las capacidades de Amartya

⁷Putnam, H. (2002). *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy and Other Essays*. Cambridge: Harvard University Press.

Sen y, se podría decir, del florecimiento humano de Julio Boltvinik.

Para Putnam, la economía del bienestar requiere que usemos un vocabulario formado enteramente por términos embrollados, de los que no se puede separar la parte descriptiva y la parte evaluativa, tales como: funcionamientos valiosos, bien nutrido, mortalidad prematura, auto-respeto, capacidad de participar en la vida de la comunidad. Putnam advierte que el economista del bienestar serio tiene que conocer este tipo de conceptos, ya que los considera el mejor aspecto de la discusión ética contemporánea, no solo porque suponga que los conceptos embrollados deben estar presentes por necesidad, sino sobre todo porque está consciente de que las motivaciones de las personas se ven influidas significativamente por su razonamiento ético, y que para dar cuenta de este hecho hay que necesariamente usar una variedad de conceptos éticos gruesos. Boltvinik⁸, retomando el pensamiento de Putnam, precisa:

Los economistas defensores de la dicotomía han invadido, paradójicamente, el campo de estudio de la pobreza, término ético grueso como ninguno, y lo han llenado de extrañas contradicciones. Como suponen que en materia de valores no puede haber nada racional, no han tomado en serio la definición del umbral de pobreza, tarea cargada de valores, facilitando así la tarea para que el BM y otros de su ralea, que buscan reducir la pobreza medida al mínimo posible, logren su objetivo. Enemigos de los juicios de valor, se mueven de manera muy incómoda en el campo del estudio de la pobreza y lo han empobrecido de la misma manera en la cual Putnam describe que empobrecieron el de la economía del bienestar.

Peter Townsend⁹, por su parte, criticó la noción de necesidades básicas, heredada del trabajo pionero de Seebomh Rowntree¹⁰ sobre la pobreza. Rowntree incluyó solo aquellas necesidades que a su juicio permitían mantener la eficacia física del trabajador a un nivel de subsistencia precario. Su propuesta metodológica fue adoptada durante medio siglo

⁸Boltvinik, J. (2005). *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano* (Tesis doctoral). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Guadalajara, México.

⁹Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Londres: Allen Lane y Penguin Books.

¹⁰Rowntree, S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. Londres: Macmillan and Co.

como medida oficial de pobreza en Gran Bretaña, que fue criticada por Townsend por desconocer la amplitud de las necesidades humanas e ignorar que estas evolucionan históricamente y que están socialmente determinadas. Para Townsend:

[...] el aspecto clave del debate sobre la pobreza es insistir en que en todo el mundo las necesidades humanas no son de un tipo distinto y no deben ser restringidas a la mera supervivencia física. Sugerir que la gente “poco sofisticada” tiene menos necesidades que los miembros de “civilizaciones” complejas es una arrogancia, tanto como el que las clases dominantes sugieran que las necesidades de los pobres pueden ser propiamente cubiertas si se les provee de los medios de subsistencia.

Boltvinik propone definir cuáles son las necesidades y sus satisfactores de acuerdo con una concepción amplia del ser humano. Retoma diversos autores que hablan sobre las necesidades humanas, en particular a Abraham Maslow¹¹, quien sostiene que cuando una necesidad (el hambre, por ejemplo) está insatisfecha, domina al organismo a tal grado que todas las demás necesidades desaparecen y el organismo en su conjunto se vuelve “un organismo hambriento”. Cuando existe una necesidad insatisfecha, los seres humanos encauzan todas sus acciones (incluso sus sueños) para tratar de satisfacerla. Maslow argumenta que cuando hay plenitud de pan y las panzas están siempre llenas, otras necesidades, más altas, de mayor jerarquía, emergen, y son estas, más que las relacionadas con el hambre fisiológica, las que dominan el organismo. Y cuando estas están satisfechas, otra vez nuevas y más elevadas necesidades emergen, y así sucesivamente. Para Maslow las necesidades humanas están organizadas en una jerarquía de prepotencia relativa de la siguiente manera: las fisiológicas, las de seguridad, las de pertenencia y afecto, las de estima y autoestima y, finalmente, las de autorrealización. Reconoce también las necesidades estéticas y cognoscitivas, pero no en orden jerárquico, sino como parte intrínseca del ser.

Boltvinik plantea que, una vez identificadas las necesidades humanas, para medir la pobreza hay que recortar la perspectiva con la que se

¹¹Maslow, A. (1987). *Motivation and Personality*. Nueva York: Longman.

evalúa la satisfacción de las necesidades hasta llevarla a sus elementos meramente económicos. El autor propone no concentrarse en las “necesidades” como un concepto amplio y abstracto, sino en los satisfactores de estas, “ya que es a este nivel donde puede identificarse si se requiere o no un esfuerzo productivo”. Boltvinik determina así el nivel de vida, que incluye los aspectos económicos para el florecimiento humano y representa al ser humano por completo, con todas sus necesidades y capacidades. Considera que la práctica común en los estudios de pobreza es fragmentar al ser humano de entrada, “precisamente porque suponen una visión parcial del ser humano”, en la que se incluye solo aspectos económicos y monetizables. Para él, “la pobreza —entendida como las carencias y sufrimientos humanos que se derivan de las limitaciones de recursos económicos— solo puede tener sentido si se deriva de una concepción integral del ser humano”.

La definición política de la pobreza en México

Primer intento fallido: la medición unidimensional por ingreso

El gobierno de México comenzó a producir estadísticas oficiales de manera sistemática en el 2000, utilizando una metodología unidimensional basada en el ingreso. Posteriormente, a raíz de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social, en el 2004, se elaboró una nueva metodología, pero ahora multidimensional, con la cual se produce información desde el 2008.

Cabe destacar que, por mucho tiempo, los enfoques multidimensionales fueron rechazados por la mayoría de quienes dominan el campo de la medición, tanto a nivel internacional como en México. Quienes rechazaban esta forma de medir la pobreza argumentaban que el ingreso era la mejor variable sustituta para representar la utilidad individual. Por otra parte, negaban la posibilidad de combinar en un mismo indicador variables de naturaleza distinta (ingreso, vivienda, educación, salud, etc.), aun cuando el Método Integrado de Medición Multidimen-

sional de la Pobreza (MMIP), que superaba las limitantes de los métodos multidimensionales, existía desde 1992.

El MMIP, utilizado por diversos investigadores, combina el ingreso de los hogares con otros dos indicadores: *a*) las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que mide el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, la calidad y el espacio de la vivienda, los servicios asociados a esta (electricidad, teléfono, agua, drenaje, combustible para cocinar y manejo de basura), la disponibilidad de bienes durables y el nivel educativo y *b*) el Exceso de Tiempo de Trabajo (ETT), que mide el exceso de tiempo de trabajo doméstico y extradoméstico y la disponibilidad de tiempo para el descanso y el tiempo libre.

El Comité que elaboró la primera medición oficial de la pobreza en México estableció una medida basada en una variante de la Línea de Pobreza (LP) que compara dicha línea con el ingreso de los hogares. Esta decisión provocó que el Estado mexicano no asumiera su responsabilidad de llevar a cabo políticas que disminuyeran las carencias que no se satisfacen directamente con el ingreso y que a su vez desconociera diversos derechos socioeconómicos que debe gozar toda la población.

En esencia, el primer método oficial para medir la pobreza fue una copia del utilizado por la CEPAL para América Latina, pero el Comité que elaboró el método introdujo una “innovación” metodológica que resultó en la subestimación de la línea de pobreza. De esta forma, en lugar del 77,1 %, el Comité calculó que en el 2000 el 64,6 % de la población era pobre¹². Además, el gobierno federal, sin justificación alguna, eliminó la línea de pobreza más alta propuesta por el Comité (la LP3), por lo que solo reconoció como pobres al 53,7 % de los mexicanos. De esta forma una verdad técnica se convirtió en una verdad política, y, desafortunadamente, tanto los medios de comunicación como la comunidad académica adoptaron las cifras oficiales como si fuesen un reflejo adecuado del grado de pobreza en México. Asumir esta postura fragmenta las necesidades del ser humano en necesidades “atendibles y otras”.

¹²Para conocer los detalles véase Boltvinik, J. y Damián, A. (2003). Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *Papeles de Población*, vol. 9, núm. 35, pp. 101-136.

Segundo intento fallido: la medición multidimensional

En el 2004 se aprobó la Ley General de Desarrollo Social, promovida por partidos de izquierda y aprobada por unanimidad por todos los partidos políticos. Con ello se inicia una nueva etapa en la medición oficial de la pobreza en México, ya que la Ley especifica que debe medirse multidimensionalmente y que para ello se deben incluir ocho variables (ingreso, educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, espacio y calidad de la vivienda, servicios en la vivienda, seguridad alimentaria y cohesión social). Este hecho hizo de México el primer país del mundo en adoptar oficialmente una medida multidimensional de la pobreza. Sin embargo, este ejercicio también se caracterizó por hacer que los umbrales de satisfacción de las necesidades humanas contempladas fuesen bajos.

La misma Ley creó el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), el órgano encargado de elaborar la nueva metodología, de estimar la pobreza multidimensional oficial de México y de evaluar los programas sociales. Aunque el CONEVAL invitó a un grupo de investigadores nacionales y extranjeros para presentar alternativas de métodos de medición multidimensional, elaboró su propio método basándose únicamente en las recomendaciones enviadas en un memorándum por Sabina Alkire y James Foster. En este memorándum, Alkire y Foster establecen, como principio axiomático, identificar a los pobres mediante la intersección de los conjuntos formados por las personas que son pobres en términos del ingreso y las personas que padecen al menos una privación social. Esta forma de identificar a los pobres ya había sido criticada por Boltvinik por excluir a un importante sector de la población que vive carenciado, el sector que califica como pobre según el criterio de un único conjunto.

En general, existen diversas maneras de agregar los indicadores de pobreza por ingreso y por privación social (o privación de necesidades básicas), con lo cual el universo de pobres depende en gran medida del criterio de agregación adoptado —en el caso de México, la

intersección—. En América Latina se había optado por la unión de los conjuntos como criterio de agregación. Bajo este criterio se cuentan como pobres a todas las personas que padecen pobreza por cualquiera de las dimensiones, a las que padecen pobreza por ingreso y a las que padecen al menos una carencia en los indicadores sociales, un grupo claramente más amplio que el producido por el método del CONEVAL.

Por otra parte, los umbrales de pobreza de ingreso y de carencia de necesidades básicas adoptados por el CONEVAL, quien financió diversas investigaciones para su determinación, fueron más bajos de los sugeridos por los expertos. Por ejemplo, los estudios de Robles y otros investigadores¹³ determinaron que la población que padecía de carencias en la dimensión educativa era del 68% en el 2005, mientras que para el CONEVAL esa población solo era del 21,7%. En el resto de las dimensiones ocurrió algo similar. Por ejemplo, con respecto al indicador de acceso al servicio de agua potable, el CONEVAL consideró que era satisfactorio contar con tuberías de agua dentro del terreno y no en la propia vivienda y, además, no tomó en cuenta la frecuencia con la que el agua llegaba, que a veces podía ser solo de un par de horas a la semana.

Aun cuando el CONEVAL trató de reducir el número de pobres, estableciendo umbrales bajos y adoptando el principio de intersección, no logró ocultar las evidencias sobre las carencias que padece la población mexicana. En el 2008, el 77% de la población presentó al menos una carencia en los indicadores de bienestar y el 49% tuvo un ingreso bajo respecto a la línea de pobreza. Mientras, el CONEVAL encontró que solo el 44,5% de la población era pobre. Por otra parte, según el criterio de unión de los conjuntos, las personas en condición de pobreza era para ese entonces el 82% del total de la población.

Con el último cambio de metodología que se hizo, el CONEVAL borró del registro oficial de la población pobre a cerca de dos millones de personas. Según el método anterior, en el 2008, la población que estaba por debajo de la línea de pobreza era de 50,6 millones de personas. De

¹³Robles, H., Martínez, F. y Escobar, M. (2008). *Pobreza educativa en los hogares: una propuesta normativa para su medición en México*. México, DF: Dirección de Indicadores Educativos del INEE.

acuerdo con el nuevo método multidimensional esa población era de 48,8 millones. El desfase es aún mayor cuando se trata de la pobreza extrema, que pasa del 16,6% de la población con el método anterior al 10,5% con el multidimensional. Queda claro que el CONEVAL no reconoce a una gran parte de la población necesitada como pobre, de la misma forma como lo hace el BM con sus umbrales de pobreza global, y que eso lo convierte en una institución que viola los derechos socio-económicos de los mexicanos.

Medir la pobreza: un ejercicio ético

La definición de las normas para medir la pobreza es un ejercicio ético porque ellas marcan la forma cómo los organismos públicos orientan la política social. Ellas afectan las metas de la política social y establecen quiénes serán los potenciales beneficiarios. Los que diseñan estas normas tienen, por tanto, una gran responsabilidad moral.

La nueva derecha, que intelectualmente predomina en nuestro tiempo, no ha logrado resolver el problema de la pobreza. En su lugar, ella la enmascara estableciendo umbrales de pobreza cada vez más crudos. Con sus umbrales de pobreza, el BM y el CONEVAL excluyen a la inmensa mayoría de los pobres del mundo y, en particular, de México de su derecho a llevar una vida digna.

Detrás de estos umbrales tan bajos está la idea de que los gobiernos solo deben apoyar a aquellos que, dada su pobreza extrema, desnutrición y hambre, no pueden entrar en el “libre” juego del mercado laboral. Los pobres que son capaces de al menos alimentarse para mantener su eficacia física y su condición para ser explotados deben, por tanto, someterse a las condiciones que impone el mercado laboral sin que el Estado los favorezca mediante programas sociales. Esta idea supone que los pobres, exceptuando los ultra extremos, y no la sociedad, son los responsables de su pobreza. Esta tesis, sin embargo, pierde fuerza al mirar la generalizada pobreza que se vive en el mundo.

Dar un peso excesivo a los mercados sin establecer mecanismos re-

distributivos que eviten la pobreza es una estrategia equivocada. Las constantes crisis del capitalismo en las que millones de seres humanos caen en la pobreza así lo demuestran. Es por ello que estamos obligados a reiniciar una discusión amplia sobre cómo replantear la política social en el mundo y sobre todo en los países pobres como el nuestro.