

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

María de Lourdes Flores Alonso

Este trabajo es un recuento de los principales enfoques e investigaciones sobre el estudio de la pobreza y sus respectivos métodos de medición aplicados a México. En el mismo se explica por qué surgen magnitudes de la pobreza tan diversas cuando incluso se aplican los mismos métodos. Por último, destaca la necesidad de la medición y la distinción cualitativa y cuantitativa entre los tipos de pobreza para el diseño y ejecución de políticas y programas para la superación de la misma.

INTRODUCCIÓN

En la historia reciente de México, la pobreza ha sido un problema permanente, aunque sus dimensiones y características han variado con el estilo de desarrollo y las condiciones macroeconómicas vigentes en diferentes momentos.

Durante el periodo en que rigió el modelo de sustitución de importaciones, dos grandes procesos incidieron en distintas direcciones sobre la pobreza. Por un lado, el sesgo urbano del crecimiento contribuyó al aumento de la pobreza; por otro, la interacción de tasas de crecimiento, relativamente altas y sostenidas y la aplicación de las *políticas sociales universales* no sólo contrarrestó un posible aumento de la misma, sino logró una disminución significativa entre 1960 y 1981-1982. Pese a los progresos del desarrollo social, la pobreza persistió.

A comienzos de la década 1980 inició la instauración de un nuevo modelo económico basado en la promoción de las exportaciones y una mayor participación del mercado. Los efectos sociales del drástico cambio se expresaron en la acentuación de la concentración del ingreso y la riqueza, y un significativo aumento de la pobreza.

En el transcurso de estos años, mucho se ha avanzado en la investigación y en la medición de la pobreza: Se reconocen virtudes y desventajas de cada método de medición. Hay acuerdo entre los especialistas del tema en que la elección del método depende de la perspectiva teórica y de los objetivos perseguidos. La persistencia y el aumento de la pobreza requieren la continuación de ese esfuerzo de medición, a la vez que profundizar en el análisis de las relaciones entre crecimiento económico, desigualdad y pobreza.

Este documento es un recuento de algunos de los trabajos más sugerentes sobre el tema de la medición de la pobreza que trata de contribuir con la información que demandan el trabajo y la discusión legislativos.

LA POBREZA

La pobreza es una condición socioeconómica y política en la cual las personas viven con muy bajos niveles de bienestar. Un ambiente de pobreza conlleva notables diferencias históricas entre distintas sociedades y países; dentro de éstos entre distintas regiones y/o comunidades. Las peculiaridades de cada caso han generado distintos enfoques teóricos que, a su vez, proponen diferentes métodos de medición.

ENFOQUES SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE LA POBREZA

Las diversas interpretaciones elaboradas en torno al estudio de la pobreza y sus respectivos métodos de medición pueden agruparse en tres grandes perspectivas:

- a) Interpretación o enfoque indirecto o de subsistencia.*
- b) Interpretación enfoque directo o de necesidades básicas.*
- c) El enfoque de las capacidades.*

Enfoque indirecto o de subsistencia

El enfoque indirecto o de subsistencia estudia las causas de la pobreza a partir de la carencia de recursos, esencialmente ingresos, capital físico y humano. Esta interpretación centra su atención en el tema distributivo: la insuficiencia de recursos que padece un individuo u hogar es su preocupación fundamental. Por tanto, la falta de ingresos es considerada como causa indirecta de la pobreza. Para este enfoque la pobreza se caracteriza como una condición en la cual el individuo, o la familia, carecen de ingresos necesarios y suficientes para vivir adecuadamente, conforme a las normas socialmente establecidas en una comunidad, región o país, en un momento determinado.

Enfoque directo: de manifestaciones de la pobreza o insatisfacción de necesidades básicas

Esta perspectiva analiza la pobreza a través de sus manifestaciones, centrandolo por ello su atención en las formas y condiciones de vida, las costumbres y actitudes de los pobres. Todo ello para detectar si satisfacen las necesidades básicas. *Las necesidades básicas* comprenden una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestido, artículos del hogar; acceso a servicios básicos como salud, educación, agua potable, alcantarillado, recolección de basura, energía y transporte público).

El enfoque de las capacidades

El enfoque de las capacidades incorpora la explicación estructural de las causas de la pobreza, pero la supera conforme introduce en la compleja problemática de este fenómeno la perspectiva de la libertad a la par que el desarrollo económico.

Se denomina *capacidades básicas* a un conjunto de *funciones básicas* que todo individuo debe tener para participar mínimamente en distintas actividades sociales. Tales funciones básicas son: adecuada nutrición, buena salud y educación básica.

Las capacidades dependen esencialmente de las funciones cualitativas, esto es, no es suficiente que una persona culmine el ciclo de educación básica o que formalmente pueda acceder a servicios públicos de salud, sino que tenga las capacidades de leer, escribir, pensar analíticamente. Estar bien alimentado y gozar de buena salud para desempeñar satisfactoriamente sus actividades familiares, escolares, laborales y sociales. En suma, este conjunto de capacidades permite a toda persona participar en la vida económica, social y política de su comunidad en particular, y de su país en general. Puede apreciarse que el concepto de capacidades rebasa los conceptos de necesidades básicas, pues no se estanca en el mero disfrute de bienes y servicios (educación, salud, alimentación) sino en la realización de las funciones que dichos bienes y servicios hacen posible que una persona adquiera las capacidades para enfrentarse a la competencia de los mercados de trabajo y a los avatares de la vida cotidiana.

Es importante entender la diferencia entre pobreza como falta de ingresos y pobreza como falta de capacidades. Aunque ambos conceptos están sumamente vinculados, en la medida en que el ingreso es un medio esencial para adquirir capacidades; a su vez el aumento de las capacidades permite elevar la calificación de una persona para ser más competitiva y poder generar mayores ingresos.

En México, las investigaciones – y las propuestas de política en ellas inspiradas—se han dirigido tanto a la falta de ingresos (enfoque indirecto) como a la insatisfacción de las necesidades básicas (enfoque directo). Durante los años setenta y ochenta, la política social orientada a reducir la pobreza partió de un diagnóstico que incluyó los enfoques directo e indirecto. Al comenzar la década del noventa el enfoque de las capacidades enriqueció el diagnóstico, pero sobre todo el diseño y ejecución de políticas, introduciendo criterios de género que apuntan a debilitar las diferencias de tratamiento dentro de las familias, en las cuales las niñas y las mujeres son discriminadas. Aspectos que no son captados, ni atendidos adecuadamente por los enfoques directo e indirecto de la pobreza.

Desde mediados de los años noventa el enfoque de las capacidades es combinado con los anteriores ampliando y enriqueciendo el horizonte de análisis de la pobreza.

Ante las restricciones fiscales, el diseño y ejecución de políticas sociales que se aplican desde comienzos de los años noventa atienden esencialmente la pobreza extrema. La pobreza moderada aunque importante no es prioritaria.

Pobreza extrema y pobreza moderada.

La distinción entre tipos de pobreza es de gran trascendencia analítica, sobre todo por las derivaciones que surgen en el diseño y ejecución de políticas públicas. Analíticamente, permite distinguir las formas que asume la pobreza en países altamente desarrollados y en países de menor desarrollo (muchos de ellos ahora clasificados como economías emergentes, caso de México). Es una distinción esencial porque da origen a dos concepciones sobre la intervención gubernamental mediante políticas públicas.

Cuantitativamente, la pobreza extrema, o pobreza alimentaria, es definida a partir de un nivel de ingreso cuyo monto no permite consumir ni siquiera una cantidad mínima de alimentos que permita un desempeño personal adecuado. Por su estado de salud, alimentación y educación carecen de capacidades para llevar una vida sana, con suficiente energía para desenvolverse satisfactoriamente en sus actividades diarias, en la escuela, en el hogar o en el trabajo.

En términos cuantitativos, la pobreza moderada está definida a partir de un patrón normativo de consumo cuyo monto de ingresos permitiría vivir a las personas o familias cubriendo satisfactoriamente varias de sus necesidades básicas, no todas, dado el nivel de desarrollo del país. Así, las personas u hogares moderadamente pobres pueden desempeñarse en forma aceptable y, por lo tanto, aprovechar las oportunidades del desarrollo de diversas maneras, logrando tener cierta movilidad social, competir en el mercado de trabajo, participar en las ofertas de educación pública, etc. La Secretaría de Desarrollo Social, determina dos líneas para la pobreza moderada, distinguiendo entre pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio. La pobreza de capacidades incluye a todos los hogares “cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos de educación y salud”¹. La pobreza de patrimonio incluye a “los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.”² El Programa de Educación, Salud y Alimentación, (Progresá) y su nueva versión modificada, Programa de Desarrollo Humano, Oportunidades, incorporan los tres enfoques.

La pobreza moderada tiene un carácter relativo, a consecuencia de que, quienes la padecen, son pobres en relación al bienestar que prevalece en el entorno inmediato. En la pobreza moderada están ausentes uno o varios satisfactores que, sin ser esenciales para la plena realización de un proyecto de vida; deberían ser cubiertos por toda la población, máxime si el nivel de desarrollo socioeconómico de dicha sociedad brinda el potencial de recursos para ello. En la pobreza moderada, las condiciones

¹ Fernando Cortés Cáceres, Daniel Hernández, Enrique Hernández Laos, Miguel Székely y H. Vera Llamas, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Serie Documentos de Investigación, agosto de 2002, pág. 9

² *Ibíd.*

sociales y económicas circundantes brindan las oportunidades para superar esa condición, mediante el esfuerzo individual realizado en un contexto de crecimiento económico y desarrollo social sostenidos.

En contraste, en la pobreza extrema, no existen oportunidades para remontarla aún si la sociedad en su conjunto registra progreso económico y social. La condición de marginalidad es tan grave que quienes se encuentran en pobreza extrema, no están en posibilidades de acceder a ninguna oportunidad del crecimiento y desarrollo. La evidencia histórico- empírica demuestra que la pobreza extrema se reproduce generacionalmente.

En términos cualitativos y cuantitativos, salta a la vista la necesidad y utilidad de distinguir ambas clases de pobreza para el diseño y ejecución de políticas dirigidas a su reducción. En suma, hay tres argumentos que fundamentan la necesidad de distinguir los tipos de pobreza:

1°. Un importante sector de la población en condiciones de pobreza extrema ha permanecido al margen de cualquier beneficio del modelo económico aplicado en un periodo determinado. Esto es, las altas tasas de crecimiento no tuvieron efectos favorables en la vida de los más pobres, sobre todo del medio rural, aunque la aplicación de políticas sociales universales amortiguó su marginalidad, e incluso hay indicios de que sus condiciones de vida mejoraron relativamente. La pobreza extrema y la pobreza estructural están entrelazadas con las estructuras económicas y sociopolíticas más atrasadas y enraizadas del país, que en virtud de su aislamiento y dispersión geográfica apenas reciben los efectos de la modernización en general.

2°. En condiciones de restricción fiscal es necesario destinar una porción del gasto social, exclusivamente, a quienes más lo necesitan.

3°. Por último, las deplorables condiciones de vida de los extremadamente pobres obligan al Estado a atenderlos con programas especiales y de atención prioritaria, definiéndoles como población objetivo de políticas focalizadas. En otros términos, "el concepto de pobreza extrema permite establecer qué tipos de beneficios deben otorgarse, dónde y con qué prioridad."³

³ Santiago Levy, *La pobreza en México*, Premio Nacional de Economía, 1992; BANAMEX, México, 1992, Pág. 95

La determinación de líneas de pobreza es un ejercicio indispensable, aunque complicado y, sobre todo, polémico. Como se señaló antes, es de gran utilidad para los investigadores y muy especialmente para los diseñadores de políticas determinar una línea de pobreza extrema basada en la alimentación de la población.

Métodos de medición de la pobreza

Las interpretaciones directa e indirecta de la pobreza al elaborar diferentes diagnósticos atienden la medición de distintos aspectos. Así, la indirecta que destaca la insuficiencia de recursos como causa de la pobreza, mide el nivel de ingresos, mientras que la explicación directa que la aborda por la forma en que viven los pobres, se dedica a medir las necesidades básicas, como características visibles o manifestaciones de la pobreza.

De cada una de estas interpretaciones surge una forma de medir la pobreza:

- 1) *Del enfoque indirecto se deriva el método de la línea de pobreza, (líneas monetarias)*
- 2) *Del enfoque directo se desprende el método de las necesidades básicas insatisfechas.*

La experiencia acumulada en la medición de la pobreza con los enfoques directo e indirecto, junto con el consenso sobre sus virtudes y limitaciones condujeron a dos conclusiones. En primer lugar, que los métodos de línea de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas son complementarios y, en segundo lugar, que esta complementariedad alentó la elaboración de índices agregativos que reúnen las ventajas de ambos métodos. Estos índices-resumen representan el método de medición integrada de la pobreza. La medición integrada permite descubrir tres grupos de población pobre:

- Los que son pobres por necesidades básicas insatisfechas,
- Los que son pobres por ingresos,
- Los que son pobres por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas.

En suma, actualmente existen tres métodos de medición de la pobreza:

- Las líneas de pobreza,
- Las necesidades básicas insatisfechas,
- La medición integrada de la pobreza.

A continuación se presenta un cuadro resumen con los resultados de los principales estudios y sus respectivas mediciones de la pobreza.

Cuadro Resumen
PRINCIPALES ESTUDIOS
MÉXICO: ESTIMACIONES DE LA POBREZA, 1980 - 2000
(Porcentajes de la Población Nacional)

	1984		1989		1992		1994		1996		1998		2000	
	Pobreza M.	Pobreza E.	Pobreza M.	Pobreza E.	Pobreza M.	Pobreza E.	Pobreza M.	Pobreza E.	Pobreza M.	Pobreza E.	Pobreza M.	Pobreza E.	Pobreza M.	Pobreza E.
Institución/autor														
Cepal ²	37.4	13.4												
Inegi - Cepal ²	42.5	15.4	47.8	18.8	44.1	16.1								
Hernández - Boltvinik ¹	17.9	10.6												
Hernández - Boltvinik ²	58.5	29.9	64		66									
Levy -Alarcón ²			79.3	23.6										
Santiago Levy ³	81.2	19.5												
Progresía														
Pronasol: 1981 y 1987	25.8 (1981)	19.2	29.6 (1987)	21.3										
Banco Mundial ²	16.6	2.5	22.6	7.3										
Székely														
Scott -Blomm ⁵					63.0 (1990)	27.0 (1990)								
Raygoza ⁴		32.53		32.88		29.9		32.95		38.4				
Sedesol: P. Alimentaria ⁶						22.5		21.1		37.1		33.9		24.2
Sedesol: P.Capacidades ⁶					28.0		29.4		45.3		40.7		31.9	
Sedesol: P. Patrimonio ⁶					52.6		55.6		69.6		63.6		53.7	
Boltvinik, 2002 ⁷				44.7								52.2		54.2

Nota: Pobreza M. = Pobreza moderada; Pobreza E. = Pobreza extrem;

Fuentes:

- 1) Banco Nacional de México; *México Social, 1994-1995*. División de Estudios Económicos y Sociales, México, 1995
- 2) Boltvinik, Julio; Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, Siglo XXI Editores, México, 1999, Pág. 91
- 3) Santiago Levy, *La Pobreza en México*, Premio Banamex de Economía, 1992; pp.48 -49
- 4) Raygoza, J.; *La medición de la Pobreza en el Programa de Educación, Salud y Alimentación*, el Trimestre Económico; México, FCE, Vol.LXVI, Núm. 264; Pág.797
- 5) Scott; Blomm, *Criterios de asignación para la superación de la pobreza*, CIDE, Cuadernos de trabajo núm.73, México, 1995
- 6) Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, Septiembre de 2002. Pág. 53
- 7) Boltvinik, J.; *La pobreza ignorada: Evolución y características*; A. Damián; *Evolución reciente de la pobreza y pobreza extrema*, Memorias del Foro *La pobreza ignorada*; México, 2002, Págs. 33, 38