

Notas de coyuntura

Acerca de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000

Fernando Cortés

EL COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA fue creado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el año 2001. Este Comité, presidido por un funcionario de dicha Secretaría de Estado, se integró con 7 académicos y un representante de cada uno de los siguientes organismos: Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y la Presidencia de la República. El Comité propuso la metodología y el procedimiento de cálculo de la pobreza, y convino en que a la SEDESOL le correspondería decidir el uso de sus resultados y hacer oficial la medición. Cabe adelantar que las mediciones a las que llegó el Comité Técnico son de carácter preliminar (por las razones que se detallarán enseguida).

Con base en un análisis pormenorizado de las distintas operaciones vinculadas con el cálculo de la pobreza y de las discusiones sostenidas en el seno del Comité, éste elaboró una agenda de investigación tendiente a eliminar el carácter preliminar de la medición dada a conocer en agosto del 2002 —los cálculos de la incidencia de la pobreza en México se comentan más adelante, en este texto—.

El Comité enfatizó, a lo largo y ancho del documento que entregó a la SEDESOL, el carácter preliminar de la medición, además de dejarlo explícitamente impreso en el título de su informe (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza: 2002). Ahora bien, las razones por las cuales la medición revistió tal carácter se explican en parte por la urgencia de contar con una cuantificación del fenómeno y, en parte, por la necesidad de tener un claro

punto de partida para iniciar las investigaciones conducentes a perfeccionar la medición. Enfrentado a esta situación, el Comité se vio impelido a elegir entre un conjunto de opciones aún no investigadas con la suficiente profundidad. Las más importantes se integraron a su agenda de investigación: *i)* elección de una línea de pobreza, *ii)* concepto de recursos a utilizar, *iii)* unidades de análisis, *iv)* ajuste a cuentas nacionales y *v)* ajustes por variaciones en los precios a lo largo del tiempo y en los precios relativos.

En primer lugar, el Comité Técnico tuvo que enfrentar el problema de elegir entre la canasta de alimentos elaborada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) referida a 1982 y la elaborada por el INEGI en asociación con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), conocida como canasta INEGI-CEPAL, que fue calculada para el año 1992. El Comité Técnico reconoció que, a pesar de que ninguna de las dos canastas parecían reflejar la estructura del consumo de los hogares en el año 2000, con apertura comercial y Tratado de Libre Comercio mediante, la canasta INEGI-CEPAL presentaba menos discrepancias que la de COPLAMAR, debido, en parte, a su mayor cercanía temporal.¹ Otro de los argumentos que avaló tal decisión fue que la canasta INEGI-CEPAL se subdivide en una rural y otra urbana, tomando en cuenta así las diferenciales de las estructuras por edades de la población, las variaciones espaciales de los precios y las discrepancias en el gasto en micro-nutrientes que demandan las actividades que prevalecen en uno y otro entornos. A diferencia de ésta canasta, la de COPLAMAR no hace tal distinción.

Al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que la primera (INEGI-CEPAL) es una canasta de alimentos observada, mientras que la de COPLAMAR es normativa; en tanto, es la solución a un problema resuelto por programación lineal sin que se conozcan en la actualidad algunos de los detalles técnicos que se emplearon para plantear y resolver el problema, tales como la función objetivo que se utilizó y el conjunto de restricciones específicas que se impusieron. Un problema adicional que atenta en contra de la validez de la canasta COPLAMAR es que, aun cuando el ejercicio se hubiese replicado paso a paso bajo el supuesto de que se conocía al detalle el procedimiento empleado, el conjunto de productos incluidos en la canasta en el año 2000 sería distinto del que se obtuvo para 1982, pues la solución a que se llega al resolver el problema por programación lineal es sensible a los precios relativos, y es claro que éstos se modificaron después de las crisis de 1982, 1986-87 y 1994-95,

¹ Como se verá en unas cuantas líneas más adelante, los cambios en los precios relativos no sólo afectan el valor de la canasta de COPLAMAR sino también el de los productos que la componen.

así como por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Con base en estos argumentos y a falta de una canasta actualizada, el Comité optó por medir la pobreza utilizando la canasta elaborada por el INEGI y el CEPAL.

Por otra parte, después de examinar las bondades conceptuales y (d)el registro estadístico del ingreso y del gasto, el Comité decidió, en esta primera etapa, en favor del primero como una forma de medición de los recursos.

Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que los hogares registrados en las encuestas se encuentran en diversas etapas de su ciclo de vida y tienen distinto tamaño y composición demográfica, por lo que sus necesidades son diferentes; ante la ausencia de escalas de equivalencia que permitan “normalizar” los requerimientos de las personas según sus diferencias de edad, sexo y actividad física, válidas para la población mexicana, así como del desconocimiento en relación con la operatividad de las economías de escala en el consumo de los hogares del país, se optó, simplemente, por utilizar el ingreso per cápita. También hay que considerar que no todos los miembros de un hogar son iguales, sino que unos aprovechan mejor que otros los recursos disponibles. Tomando en cuenta este hecho, habría que abordarse teóricamente la posibilidad de medir la pobreza referida a los individuos o a los hogares. Sin embargo, las discusiones conceptuales que se podrían sostener acerca de usar una u otra unidad de análisis no tienen sentido práctico en cuanto a orientar la medición de la pobreza con los datos de las ENIGH, ya que esta fuente no permite identificar cómo se distribuye el consumo dentro de los hogares: las encuestas registran los gastos al nivel de los hogares y los ingresos al de los perceptores individuales.

Una manera de aproximarse indirectamente a la carencia de información sobre cómo se distribuyen los recursos del hogar entre sus miembros, consiste en utilizar escalas de adultos equivalentes y considerar economías de escala que sean válidas para los hogares mexicanos. Sin embargo, tal como se ha señalado previamente, éstas son tareas pendientes en la agenda de investigación del Comité Técnico.

Igualmente hay que considerar que es usual que se ajusten los datos de la ENIGH para que el ingreso (o el gasto) total sea comparable con las cifras correspondientes de Cuentas Nacionales. Es sabido que el ingreso total que arrojan las ENIGH es mucho menor del que, según Cuentas Nacionales, debiera quedar en manos de las personas. Hay varios métodos para “corregir” las cifras de las ENIGH; sin embargo, hay que reconocer que el más elaborado es el diseñado por Óscar Altimir (1982), quien propuso un ajuste a Cuentas Nacionales según fuentes de ingresos. En general, los métodos frecuentemente empleados para hacer el ajuste se basan en el supuesto de que es posi-

ble establecer una equivalencia entre los conceptos de ambos registros y en que la discrepancia se debe, básicamente, a subdeclaración de los ingresos o de los gastos en las encuestas. Ambos supuestos son discutibles. Las dudas en relación con la equivalencia de los conceptos que utilizan ambas fuentes han originado discusiones acaloradas entre los estadísticos de las oficinas correspondientes de varios países (Expert Group on Household Income Statistics, 2001, pp. 5-6 y 24-25).

Algunos estudios hechos en México muestran que es muy probable que los sesgos en el ingreso y en el gasto recabados por las ENIGH se originen también en el esquema de muestreo que se emplea para seleccionar los hogares y en la restricción inherente al trabajo de terreno. Lo que se traduce en definitiva en truncamientos en los extremos de ambas distribuciones, además de la supuesta subdeclaración de los ingresos y gastos que reportan los entrevistados (Cortés y Rubalcava, 1995:3-8; Cortés, 2001). Tomando en cuenta estos argumentos, el Comité Técnico optó por no ajustar los datos de la ENIGH a Cuentas Nacionales.

Finalmente, se debe considerar que las unidades monetarias en las que están expresadas la canasta INEGI-CEPAL y el ingreso de los hogares en la ENIGH difieren. En efecto, el valor de la canasta INEGI-CEPAL está en pesos de agosto de 1992 y el ingreso en precios de agosto del año 2000. Para hacer comparables las cifras, se decidió proyectar el valor de la canasta, de modo que las unidades monetarias correspondieran con las del ingreso registrado en la ENIGH del año 2000. Para llevar a cabo esta operación, es usual que se utilice el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Sin embargo, este procedimiento tiene la desventaja de suponer constantes los precios relativos de los alimentos que componen la canasta y que fueron observados en 1992. Ahora bien, estos precios relativos, tal como se ha dicho con anterioridad, se modificaron con la apertura del comercio exterior que se inició a mediados de la década de los ochenta y se acentuó alrededor de 1990, y las reiteradas crisis económicas que han golpeado al país en los últimos 20 años. Por lo tanto, si se proyectaran los precios de los bienes que conforman la canasta por el Índice Nacional de Precios, no sólo se estaría suponiendo que no hubo modificaciones en su composición sino también que los precios relativos no se habrían alterado. Pero, si se proyectan los precios de los bienes de la canasta por sus correspondientes subíndices del Índice Nacional de Precios al Consumidor, el supuesto es menos fuerte, ya que se reduce a admitir que no se ha alterado la composición de la canasta, pues la variación en los precios relativos queda reflejada en las tendencias diferenciales de dichos subíndices. En virtud de los argumentos recién enunciados, el Comité Técnico decidió actualizar los precios de los productos que componen la canasta con sus co-

respondientes subíndices de precios. Este conjunto de decisiones no sólo permite entender por qué la estimación de la incidencia de la pobreza es preliminar, sino que al mismo tiempo proporciona un marco general para efectuar los cálculos. Para obtener cuantificaciones de la pobreza, faltaba precisar qué conceptos se iban a medir.² El Comité Técnico definió tres conceptos de pobreza que originaron sendas mediciones.

El primer concepto que produjo la medida de nivel I califica como pobre a todo hogar cuyo ingreso per cápita es inferior al valor de la canasta INEGI-CEPAL.³

El segundo concepto que corresponde a la incidencia de nivel II, clasifica como pobres a los hogares y sus miembros que no pueden adquirir los alimentos de la canasta, además del dinero necesario para subsanar los gastos en vestuario, calzado, vivienda, salud, educación y transporte público, aun dedicando todo su ingreso a estos rubros.

El tercer concepto de pobreza que produjo la medida de Nivel III agrega a los gastos de los dos primeros conceptos aquellos que son necesarios para la vida cotidiana, tales como los realizados en la conservación de la vivienda, energía eléctrica, combustible, comunicaciones, transporte, cuidado y aseo personal, esparcimiento y turismo.

Una vez establecidos los conceptos y tomadas las principales decisiones, es posible calcular la incidencia de la pobreza en los ámbitos rural y urbano utilizando los datos de la ENIGH levantada el año 2000 por el INEGI, y obtener así las mediciones preliminares de los tres conceptos de pobreza (Comité Técnico, 2002).

El cuadro se divide en dos paneles, el primero informa acerca de la incidencia de la pobreza en los hogares del país y el segundo la muestra al nivel de las personas. Es necesario dejar en claro que el cálculo se hizo tomando como base a los hogares; a partir de este dato, se estimó el número de personas pobres sumando el número de miembros que viven en esos hogares. Debe resultar claro que esta última medida es burda en cuanto a que no toma en cuenta la distribución de los satisfactores dentro de los hogares pobres y de los hogares no pobres. Cabe la posibilidad de que en hogares calificados como pobres, algunos de sus miembros no lo sean porque fueron favorecidos en la repartición, de manera que ellos sí satisfacen los requerimientos impuestos por las tres líneas de pobreza. Del mismo modo, se podrían observar pobres en hogares no pobres debido a que la distribución interna de los recursos de los hogares entre sus miembros no los favoreció.

² Toda medición es medición de conceptos (Bunge, 1989:760).

³ El valor de la canasta se expresa en pesos (de agosto del 2000) diarios por persona.

México. Incidencia de la pobreza, año 2000

<i>Definición de pobreza</i>	<i>Porcentaje del total</i>		
	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>
<i>Hogares</i>			
Nivel I	9.8	34.1	18.6
Nivel II	37.4	60.7	45.9
Nivel III	49.1	70.5	56.9
<i>Personas</i>			
Nivel I	12.6	42.4	24.2
Nivel II	43.8	69.3	53.7
Nivel III	55.9	78.0	64.6

Fuente: cálculos realizados por el Comité Técnico a partir de INEGI-ENIGH, 2000.

El 18.6% del total de los hogares y el 24.2% de las personas del país no tienen el ingreso suficiente para adquirir siquiera los alimentos crudos incluidos en la canasta. Hay que aclarar que sería incorrecto interpretar como consecuencia de lo anterior que los hogares no pobres satisfacen sus necesidades de alimentación. En realidad, la medición de la pobreza según la línea de nivel I califica como pobres a todos los grupos domésticos y sus correspondientes miembros que, aun gastando todo su dinero en comprar solamente los productos de la canasta, no logran satisfacer los requerimientos nutricionales, pero esto no garantiza que los hogares que superan ese umbral sí los adquieren. En efecto, como es necesario realizar otros gastos, es probable que algunos de los hogares clasificados como no pobres según esta línea, pero cercanos a ella, no puedan reunir los productos de la canasta, ya sea porque falten algunos o porque los incluyan en cantidades inferiores a las necesarias.

Según la línea del nivel II, 45.9% de los hogares y 53.7% de las personas del país no tenían en el año 2000 el ingreso necesario para adquirir la canasta de alimentos, surtirse de vestido y calzado, sufragar los gastos de vivienda, utilizar el transporte público o pagar los gastos de salud y educación. Es necesario aclarar que la medición según la línea del nivel II sólo califica como pobres a aquellos hogares y sus correspondientes miembros cuyo ingreso es tal que si los dedicaran exclusivamente a comprar alimentos, vestuario, calzado, o a la vivienda, transporte público, salud y educación, no lograrían satisfacer simultáneamente estas necesidades. Si se observa enton-

ees un hogar clasificado como no pobre por esta medida, resulta evidente que no necesariamente tendrá satisfechas todas estas necesidades, pues puede haber utilizado parte de su presupuesto en satisfacer otras más.

De acuerdo con la línea de pobreza del nivel III, 56.9% de los hogares y 64.6% de las personas no tienen el ingreso suficiente para cubrir las necesidades incluidas en las líneas I y II, más los gastos necesarios para financiar la conservación de la vivienda, los gastos en energía eléctrica y combustible, comunicaciones, transporte, cuidado y aseo personal, esparcimiento y turismo. El cuadro también muestra que la incidencia de la pobreza es mucho mayor en las zonas rurales que en las urbanas.

En síntesis, el cálculo de la incidencia de la pobreza muestra que, al expirar el siglo xx, uno de cada cuatro mexicanos (1 de cada 8 en las zonas urbanas y casi 4 de cada 8 en las rurales) no dispone del ingreso suficiente para comprar los ingredientes crudos con los cuales preparar los alimentos que suministren mínimos calóricos y proteicos. Más de la mitad (casi 2 de cada 6 en los contextos urbanos y poco más de 4 por cada 6 en los rurales) no satisfacen simultáneamente un conjunto de necesidades elementales (alimentarse, vestirse, calzar, tener acceso a la educación o a la salud, y transporte público para sus traslados cotidianos) aun dedicando todo su ingreso a éstas. Casi dos de cada tres mexicanos (poco más de 2 de cada 4 en las localidades urbanas y 3 de cada 4 en las rurales) no tienen el dinero suficiente para acceder a los bienes y servicios incluidos en la línea de pobreza de nivel III.

El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, de acuerdo con sus normas de funcionamiento, entregó esta información a la Secretaría de Desarrollo Social. La Secretaría eliminó la línea de nivel III y definió un nuevo concepto de pobreza según el cual son pobres todos aquellos hogares cuyo ingreso no alcanza para comprar los alimentos necesarios ni para sufragar los gastos en salud o educación. Este nuevo concepto de pobreza está estrechamente relacionado con el ámbito en que opera el Programa de Educación, Salud y Alimentación, antiguo PROGRESA, hoy Oportunidades; por lo tanto, puede ser de indudable valor para apreciar en el tiempo cómo ha evolucionado la pobreza en la población objetivo del programa.

Con este concepto, la Secretaría generó una línea adicional de pobreza cuyo valor quedó situado entre las líneas I y II propuestas por el Comité. Para realizar el cálculo de la incidencia de la pobreza según esta nueva línea, la SEDESOL siguió paso a paso el procedimiento propuesto por el Comité Técnico. De este modo, la medición oficial, es decir, la difundida por la SEDESOL, también contiene tres índices de la incidencia de la pobreza, pero sólo dos de ellos fueron generados por el Comité Técnico. Por otra parte, éste último eludió poner etiquetas que evocaran algunas de las nociones que se utilizan con

regularidad en los estudios de pobreza, como por ejemplo: indigencia extrema, etc. Por ello escogió nombres que sólo expresan el orden de las mediciones: pobreza de niveles I, II y III. La Secretaría, por el contrario, denominó pobreza alimentaria a la del nivel I y de activos a la del nivel III del Comité; al resultado que obtuvo de la línea "Oportunidades" le llamó pobreza de capacidades. Los trabajos del Comité permitieron dar a conocer cifras oficiales de pobreza. El fundamento de sus decisiones, el marco conceptual adoptado y la información técnica sobre los procedimientos de cálculo se reunieron en una publicación que, con los programas de cálculo aplicados a las bases de datos de la ENIGH del año 2000 puestos a disposición del público en el portal de la Secretaría, permite a los interesados reproducir las cifras y confrontarlas con otros acercamientos a la medición del fenómeno.

Recibido: diciembre, 2002

Revisado: abril, 2003

Correspondencia: El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos/
Camino al Ajusco núm. 20/Col. Pedregal de Sta. Teresa/C.P. 10740 Tel. 54
49 30 00 ext. 4111/Fax: 56 45 04 64/correo electrónico fcortes@colmex.mx

Bibliografía

- Altimir, Óscar (1982), "La distribución del ingreso en México 1950-1977", en Banco de México, *Distribución del ingreso en México*, México, Serie Análisis Estructural.
- Bunge, Mario (1989), *La investigación científica: su estrategia y su filosofía*, Barcelona, Ariel.
- Comité Técnico para la Medición de La Pobreza (2002), *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, SEDES, Serie documentos de investigación.
- COPLAMAR (1982), *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, vol. 1, *Alimentación*, México, COPLAMAR-Siglo XXI.
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava (1995), *El Ingreso de los Hogares*, Aguascalientes, Serie Monografía Censales, vol. VII, INEGI/El Colegio de México/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Cortés, Fernando (2001), "El cálculo de la pobreza en México a partir de la encuesta de ingreso y gastos", *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 10.
- Expert Group on Household Income Statistics (2001), The Canberra Group, *Final Report and Recommendations*, Ottawa.
- INEGI-CEPAL (1993), *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México: 1984-1992*, Aguascalientes, ONU-INEGI-CEPAL.