



Medición multidimensional de pobreza. América Latina de precursora a rezagada

*Multidimensional measurement of poverty. Latin
America from pioneer to laggard*

Nombre:	Julio Boltvinik ⁽¹⁾
Filiación:	El Colegio de México
País:	México
Correo:	jbolt@colmex.mx

Resumen

El artículo, de carácter metodológico cubre 4 elementos: A) Analiza la experiencia de mediciones multidimensionales de pobreza en AL en el periodo 1986-1992 cuando AL se convirtió en la vanguardia metodológica mundial en el tema con la variante original (VO) del MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza) que combinaba ingresos e indicadores de NBI (necesidades básicas insatisfechas), impulsado por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (RLA/86/004), y los acontecimientos que llevaron a su abandono y el regreso a la medición unidimensional de pobreza de ingresos. Se narran las condiciones, de la región y personales, que me permitieron desarrollar la variante original del MMIP que el mencionado proyecto aplicó en 10 países de AL. B) Se describen dos acontecimientos que hicieron posible que México caminara en otra dirección: el desarrollo (y aplicación sostenida para México) de la variante mejorada del MMIP (que añade la dimensión tiempo a NBI e ingresos y modifica los indicadores y los procedimientos de su combinación) y la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que hace oficial y obligatoria la medición multidimensional de la pobreza. C) Se analiza la situación actual en México donde coexisten dos métodos oficiales multidimensionales de medición de la pobreza (que se aplican cada dos años), uno a nivel nacional instituido por la LGDS (y desarrollado por el Coneval, organismo del Gobierno Federal) y otro (la variante mejorada del MMIP) adoptado por el Gobierno del Distrito Federal. En este punto se incluye una explicación y discusión de ambos métodos con algunos datos ilustrativos de sus

¹ El autor es Profesor-Investigador de El Colegio de México. Sus líneas de investigación son: pobreza, política social y florecimiento humano.



resultados. D) Discusión de si la experiencia mexicana podría servir de guía para desarrollar un método multidimensional de medición de la pobreza aplicable a toda América Latina y comparación con algunas metodologías multidimensionales que circulan actualmente (como la de Alkire-Foster o la del PNUD, así como las discusiones actuales en la CEPAL).

Palabras Claves

Pobreza multidimensional, Métodos de medición, NBI (necesidades básicas insatisfechas), Ingreso, Fuentes de Bienestar.

Abstract

This methodological article covers four elements: A) It analyzes the Latin American experience in the multidimensional measurement of poverty from 1986 to 1992, when the region became the world's methodological forefront in poverty measurement by developing and applying the original variant (OV) of IPMM (Integrated Poverty Measurement Method) that combined income and UBN (unsatisfied basic needs) indicators, promoted by the Regional Project to Overcome Poverty UNDP (RLA/86/004), as well as the events that led to its abandonment and to the return to the one-dimensional measurement of income poverty. The text describes the regional and personal conditions which allowed me to develop the original variant of IPMM, which the aforementioned project applied in 10 Latin American countries. B) Describes two events that enabled Mexico to move in another direction: the development (and sustained application for Mexico) of the improved variant of IPMM (which adds the time dimension to UBN and income, and modifies the indicators and procedures for their combination) and the enactment of the General Law of Social Development (LGDS) which makes multidimensional measurement of poverty official and binding. C) Analyzes the current situation in Mexico where two official multidimensional poverty measurement methods are applied every two years: one applied in the whole country instituted by the LGDS (and developed by Coneval, Federal Government agency) and the other (the improved variant of IPMM) adopted by the Government of the Federal District. At this point an explanation and discussion of both methods with some data illustrating the results is included. D) Discussion of whether the Mexican experience could serve as a guide to develop a method of multidimensional poverty measurement applicable to Latin America and a comparison with some currently world-wide circulating multidimensional methodologies (such as Alkire-Foster or UNDP) are carried out.



Keywords

Multidimensional poverty, Measurement methods, UBN (unsatisfied basic needs), Income, Well-being sources.

Contenido

Este trabajo, de carácter metodológico, está organizado en cuatro secciones aparte de esta introducción:

En la sección I, se analiza la experiencia de mediciones multidimensionales de pobreza en América Latina (AL), en el periodo anterior a 1993, especialmente entre 1986 y 1992. Este es el periodo en que AL se convirtió en una vanguardia metodológica a nivel mundial, debido a la variante original (VO) del MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza, también conocido como método 'cruzado'), que combina pobreza de ingresos con pobreza por NBI (necesidades básicas insatisfechas) y que fue impulsado por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (RLA/86/004). Cerrado este proyecto (enero de 1992) y habiendo rechazado la Cepal las mediciones multidimensionales de pobreza, la VO-MMIP fue abandonada y volvió a prevalecer la medición unidimensional de pobreza de ingresos.

Al generalizarse en AL, en la segunda mitad de 1980, tanto la elaboración de mapas de pobreza, a partir del método de NBI, aplicado a información de los censos de población, como la medición de la pobreza de ingresos (con la variante de Canasta Normativa Alimentaria que sigue usando CEPAL), Beccaria y Minujín en Argentina y Kaztman en Uruguay se preguntaron si con ambos métodos se obtenían incidencias iguales de pobreza y se identificaban los mismos hogares como pobres. Para ello elaboraron cuadros de contingencia y encontraron respuestas negativas. A partir de sus escritos, trabajando para el RLA/86/004, me percaté que los dos métodos, lejos de ser alternativos eran complementarios porque captaban *carencias derivadas de insuficiencias de diferentes fuentes de bienestar de los hogares*, lo que me permitió desarrollar la VO del MMIP que dicho proyecto aplicó en diez países de AL y que adopta como criterio de pobreza la unión de los conjuntos de LP y de NBI. En la sección I, se presenta también la conceptualización de las fuentes de bienestar².

² La bibliografía pertinente aquí está integrada por Kaztman (1989), Beccaria y Minujin (s.f.), PNUD (1991), Beccaria *et al.*, (1992), Boltvinik (1990, 1991 y coord. 1992).



En la sección II, se analiza el camino divergente de México, país donde se desarrolla (y aplica) la variante mejorada (VM) del MMIP (que a NBI e ingresos añade la dimensión tiempo libre, además de modificar los indicadores y los procedimientos de su combinación y remplazar el criterio de unión por el de índices numéricos) y se promulga la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, que hace oficial y obligatoria la medición multidimensional de la pobreza.

En la sección III, describo la coexistencia en México de dos métodos oficiales multidimensionales de medición de la pobreza, uno a nivel nacional instituido por la LGDS y otro (VM- MMIP), adoptado por el Gobierno del Distrito Federal. En esta sección, se incluye una explicación del método oficial a nivel federal y se contrasta ambos métodos.

En la sección IV, se discute si la experiencia mexicana puede servir de guía para desarrollar y aplicar mediciones multidimensionales de pobreza en AL.

I. La medición multidimensional de la pobreza en América Latina hasta principios de los años noventa

Entre los setentas y 1992, prevalecen en AL los métodos de Línea de Pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y, entre 1990-1992, la VO-MMIP.

Conviene recordar la diferencia esencial entre los métodos de NBI y LP. Podemos observar directamente la (in)satisfacción de las necesidades humanas. Por ejemplo, determinar (vía examen o cuestionario) si alguien sabe leer y escribir; o calcular el consumo calórico de una persona y compararlo con su requerimiento normativo, verificando así la *(in)satisfacción fáctica de necesidades*. Al hacer esto para un conjunto de necesidades con propósitos de medición de la pobreza aplicamos el *enfoque directo* o Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). También podemos contrastar los recursos (usualmente sólo ingresos corrientes) de un hogar con los requeridos normativamente para satisfacer las necesidades básicas aplicando el *enfoque indirecto* (o de línea de pobreza) de medición de la pobreza. En este enfoque indirecto, *lo que se identifica es la satisfacción potencial de las necesidades humanas*. Hogares con altos niveles de ingreso que no satisficieran ninguna necesidad, ahorrando gran parte de su ingreso o gastando parte de él en artículos innecesarios (como alcohol y drogas) serían clasificados como no pobres. Se trata de concepciones diferentes de la pobreza: *concepción fáctica (NBI)*, en la cual se evalúan hechos, y *concepción potencial (recursos /*



ingresos) que identifica *la capacidad para satisfacer las necesidades*, tal como la definió Amartya Sen, autor original de esta distinción³.

En principio, cualquier medición de los niveles de vida, la pobreza y el desarrollo, se enfrenta con el problema de la falta de una unidad de medición única, el cual se elude en la contabilidad económica nacional, midiendo sólo aquellos objetos que el proceso económico mide (o puede medir) en términos de valor: mercancías o valores de uso adquiridos en el mercado, donde el dinero juega el papel de medida única y universal. ¿Puede adoptarse el dinero como vara única de medición en el estudio de la pobreza y del nivel de vida? Una respuesta afirmativa -implícita pero muy fuerte- la dan quienes identifican a los pobres usando el método de LP, que compara esta línea con el ingreso / gasto del hogar. El método de LP es el oficial en muchos países desarrollados; el que usa el Banco Mundial y la CEPAL. En contraste, el PNUD adoptó la posición contraria en su índice de Desarrollo Humano que ha sido uno de los factores en el auge reciente de la medición multidimensional de la pobreza. Predomina una suerte de esquizofrenia conceptual, según la cual el desarrollo y la pobreza se miden en términos monetarios, mientras se manejan diversas listas desestructuradas de indicadores sociales, no incluidos en la medición de la pobreza ni en la del desarrollo; por otra parte, las estrategias para combatir la pobreza están enfocadas al llamado capital humano (entendido como inversión en educación, alimentación y salud).

Los enfoques alternativos para la medición de la pobreza, el nivel de vida y el desarrollo, que parten del rechazo explícito a la posibilidad de encontrar una vara de medición única y universal, se convierten inevitablemente en enfoques multidimensionales. Así hay que ver la historia que sigue.

Necesidades Básicas Insatisfechas. Variante Original (VO-NBI)

Se parte de una visión horizontal de diversas dimensiones del bienestar (necesidades) de cada hogar mediante indicadores directos; el procedimiento de identificación de los pobres es el siguiente: los indicadores se dicotomizan: en el umbral o por arriba de éste (puntaje 0) y debajo del umbral (puntaje 1); se consideran pobres los hogares que tienen uno o más indicadores por debajo del umbral (es decir, cuya suma de puntajes es mayor que 0). Esto permite calcular la proporción de pobres en la población (incidencia de la pobreza, H).

Esta dicotomización y la ponderación igual de todos los indicadores, impiden calcular la intensidad de la pobreza (qué tan pobres son los pobres), tanto en el

³ El texto fundacional es el Capítulo 3 de Sen (1981) traducido al español en Sen (1992).



hogar como en el agregado social; tampoco permiten calcular ninguna de las otras medidas agregadas de la pobreza. Además, dado el criterio de pobreza adoptado *de unión de los conjuntos*, la incidencia de la pobreza no es independiente del número de indicadores incluidos, sino una función positiva de éste, lo cual es un rasgo muy negativo para un método de medición. La he llamado también variante restringida porque se construye con pocos indicadores: usualmente, vivienda, agua, alcantarillado y asistencia de niños a la escuela primaria. La VO-NBI ha sido ampliamente aplicada en AL para elaborar “mapas de pobreza”.

La VO-NBI, aplicada al parecer por primera vez en Chile, en plena dictadura militar, (ODEPLAN, 1975) se generalizó en AL a partir de la aplicación que hizo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 1985). La mayor parte de las aplicaciones de finales de los ochentas y principios de los noventas fueron promovidas por el RLA/86/004 del PNUD y están sintetizadas en Beccaria *et al.* (1992).

LP. Canasta Normativa Alimentaria (LP-CNA)

Es un método semi-normativo que combina una posición normativa en materia de alimentos con una no normativa (empírica) en las demás necesidades. Se define una canasta normativa de alimentos (CNA), cuyo costo se divide entre el coeficiente de Engel (E, proporción del ingreso / gasto que se destina a alimentos) para obtener la LP. (Se excluyen de la CNA el combustible y demás costos asociados a la preparación y consumo de los alimentos, por lo que *más que el costo de la alimentación se calcula el costo de los alimentos crudos*). En algunas aplicaciones, el costo de la CNA es considerado como la línea de pobreza extrema (LPE) o indigencia. La principal diferencia entre las variantes es la forma en que se selecciona el coeficiente de Engel. Algunas usan el observado entre los pobres (por ejemplo, el Banco Mundial, 1990; Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, México, 2002). Otras aplicaciones seleccionan el E observado en el promedio de la población (Orshansky, 1965, quien es la creadora de la variante). Una tercera opción, adoptada por Altimir (1979), CEPAL-PNUD (1990 y 1992) y CEPAL-INEGI (1993)⁴, selecciona el E observado en un *estrato de referencia que satisfaga sus requerimientos nutricionales*.

⁴ El trabajo original (Orshansky,1965) se convirtió en el método oficial del Gobierno de Estados Unidos. El desarrollo original de la variante de CNA usada por la CEPAL se encuentra en Altimir (1990). Véase también CEPAL-PNUD (1992).



Con este método no se mide la pobreza en general sino sólo la pobreza alimentaria como lo he demostrado en varias publicaciones⁵. Heurísticamente podemos explicar porque esto es así imaginando que queremos determinar si un hogar (o un grupo de hogares) es (son) pobre(s). Para ello definimos una CNA y calculamos su costo (CCNA); preguntamos al hogar (hogares del grupo) que proporción de su gasto mensual lo dedica a alimentos (es decir su E o sus E y calculamos la E promedio; supongamos que es 0.5); dividimos CCNA entre E y obtenemos la LP; nótese que LP será igual al doble de CCNA ($LP=2CCNA$ y, por tanto, $CCNA= LP/2$); comparamos su ingreso (Y) con la LP; adoptamos el siguiente criterio de pobreza: un hogar será pobre si $Y < LP$). Pero este criterio es idéntico al criterio de pobreza alimentaria que consiste en comparar el gasto alimentario (GA) con CCNA (es decir, son pobres alimentarios los hogares que gastan en alimentos una cantidad menor a CCNA: $GA < CCNA$). Es idéntico porque si dividimos ambos lados de la desigualdad que expresa el criterio de pobreza obtenemos: $(Y/2) < (LP/2)$, pero $Y/2$ es el gasto alimentario del hogar o el promedio del gasto del grupo (dado que E es igual a 0.5) y $LP/2$ es igual a CCNA. Por tanto, al dividir en 2 ambos lados del criterio de pobreza obtenemos el criterio de pobreza alimentaria. Son un mismo y único criterio. ¿Se puede generalizar lo demostrado para este hogar (o grupo de hogares) a todos los hogares? Sabemos por la Ley de Engel que mientras más alto es el ingreso de los hogares, menor es la proporción de su gasto destinado a alimentos, pero mayor será su monto absoluto, es decir, que los hogares más pobres que nuestro hogar (o grupo de hogares) gastan menos en alimentos que nuestro hogar, por lo cual si nuestro hogar es pobre alimentario lo serán los de menores ingresos; igualmente podemos asegurar que si nuestro hogar no es pobre alimentario tampoco lo serán los hogares con mayores ingresos (ya que estos gastan en alimentos siempre un monto absoluto mayor). Por tanto, concluimos que sí se puede generalizar nuestra demostración heurística a todos los hogares. El método de la CNA mide sólo (en el mejor de los casos, esto es el de la subvariante de estrato de referencia adoptado por la Cepal) la pobreza alimentaria.

La definición de pobreza extrema (indigencia para Cepal), como la situación de aquellos hogares que aun dedicando todo su ingreso a alimentos no podrían satisfacer sus necesidades en la materia, resulta inaceptable porque los alimentos no se pueden consumir sin cocinarlos, para lo cual se requiere combustible y enseres de cocina; porque los alimentos no se trasladan con las manos de la olla a la boca, se requiere, al menos, algunos implementos para consumirlos; porque la desnudez en lugares públicos es un delito; y porque sin el gasto de transporte no se puede llegar al lugar de trabajo, sólo por mencionar las contradicciones más obvias. Si se desea aplicar una medición de

⁵ Véase, por ejemplo, Boltvinik (1999/2001; Capítulo 2)



LP que supere las contradicciones de la CNA y que mida no sólo la pobreza alimentaria sino la pobreza en general, el único camino consistente es calcular la LP con una canasta normativa generalizada (CNG).

Esta crítica se puede generalizar a cualquier LP truncada (una que exprese sólo el costo de una parte de los satisfactores normativos), (como lo hecho en Boltvinik, 2010) y que lleva a concluir que *lo que puede ser comparado, con consistencia algebraica, con una línea de pobreza truncada expresada en el lado derecho de la desigualdad, no es el ingreso total sino el ingreso disponible para ese propósito*. Por ejemplo, si queremos medir pobreza alimentaria tenemos que comparar el costo de la alimentación con el ingreso disponible en el hogar para alimentación, lo que supone restar del ingreso del hogar los gastos en todos los rubros no alimentarios. La LI de la Cepal y las líneas truncadas de pobreza que en México ha utilizado el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) y el Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) tendrían que haber sido comparadas con el ingreso disponible después de las deducciones por concepto del gasto correspondiente, y no con el ingreso corriente total. Tal como se hicieron, las comparaciones son inválidas.

Las fuentes de bienestar de los hogares y la crítica de los métodos parciales

Las críticas específicas a las variantes de NBI y de LP antes presentadas fueron complementadas con una crítica más amplia a los métodos de NBI y LP por su carácter parcial. Esta crítica y sus consecuencias (que llevaron al desarrollo del MMIP en su VO), las enuncié (Boltvinik, 1990, pp.36-43) de la siguiente manera:

El método de LP procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son cinco las variables que determinan tal satisfacción: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; c) propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico; d) tiempos disponibles para la educación (actual y en el pasado), el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; e) activos no básicos. Entre algunos rubros existe posibilidad de sustitución. Con un mayor ingreso se pueden sustituir- algunos derechos de acceso, atendiendo necesidades como salud y educación privadamente (...). Esta sustituibilidad no es perfecta, sin embargo; con ingresos adicionales no se puede sustituir la falta de



tiempo disponible para educación y recreación. En la medida en la que el método de LP no toma en cuenta estas otras dimensiones, solamente capta una visión parcial de la pobreza por lo que tiende a subestimar la pobreza.

El método de NBI, tal como se suele aplicar a partir de los censos de población, pone énfasis en las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, sistemas de eliminación de excretas) o con necesidades asociadas con inversión privada (vivienda y educación). En síntesis, mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, *el de NBI lo hace en los requerimientos de consumo público (en el sentido de cuentas nacionales) y de inversión pública y privada.*

Los métodos de LP y de NBI, tal como se aplican usualmente en América Latina: a) parten de diferentes conceptos de pobreza; b) resultan en diferentes mediciones de pobreza tanto para el total de hogares (o población) pobre que identifican, como para los hogares específicos identificados y por la evolución de la población pobre resultante; c) *deben concebirse más como métodos complementarios que como métodos alternativos.* Esto es así por el énfasis que el método de LP pone sobre el consumo privado corriente y el de NBI sobre la inversión (pública y privada) y el consumo público. *Al aplicarse conjuntamente, en consecuencia, la población pobre resulta la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos y no su intersección.* De lo anterior se deriva que el análisis de la evolución de la pobreza debe hacerse -si se parte de los métodos de LP y de NBI aquí descritos- por la unión de ambos métodos y no por ninguno de ellos tomados en forma parcial.

En el primer párrafo, se enuncian, sin llamarlas así, las *fuentes de bienestar de los hogares*. Se enuncian cinco en lugar de las seis de las formulaciones más recientes, que a la lista anterior añaden *conocimientos y habilidades*. En el último párrafo, se enuncia la conclusión central, *los métodos son complementarios y no alternativos, porque identifican (in)satisfacciones que dependen de diferentes fuentes de bienestar*, incluyendo desde entonces la de



tiempo disponible. Es decir, desde 1990 estaba clara no sólo la VO del MMIP (la unión de los conjuntos de LP y NBI) sino también estaba la simiente de la VM del MMIP.

La variante original del MMIP (VO-MMIP)

Este método surgió de las percepciones citadas previamente apoyadas empíricamente en los experimentos (ya referidos) de Beccaria, Minujín y Kaztman. Consiste en la aplicación simultánea, en cada hogar, de las variantes de LP-CNA, subvariante del estrato de referencia, y de la VO-NBI. Un hogar es considerado pobre si resulta serlo en al menos una de las dos dimensiones así verificadas. Por tanto, *la incidencia de la pobreza es la unión de los conjuntos identificados en ambas dimensiones*. Se identifican tres grupos de pobres: aquellos que lo son con ambos métodos, los que lo son sólo con LP y los que lo son sólo con NBI. Esta tipología de pobreza es un atractivo de la variante.

Al combinar LP-CNA y VO-NBI, la VO-MMIP se aproxima a una inclusión completa de las fuentes de bienestar, pero, *al hacerlo de manera acítica, hereda sin superar algunas debilidades de dichos métodos*. De LP-CNA hereda sin superar una debilidad: (1) La dimensión de ingresos mide sólo la pobreza alimentaria, por lo cual otras necesidades no verificadas vía NBI quedan sin verificar en la VO-MMIP. De la variante original de NBI hereda sin superar las limitaciones siguientes: (2) La incidencia de la pobreza no es independiente del número de indicadores de NBI incluidos. (3) No se pueden calcular otros índices de pobreza fuera de la incidencia. (4) Como los umbrales de NBI se definen de manera absoluta y estática -por ejemplo, la tendencia descendente de la pobreza por NBI, deficiencia que no es intrínseca de la LP-CNA-, la VO-MMIP reflejará un peso decreciente de la pobreza por NBI dentro de la pobreza del MMIP, ya que tenderá a disminuir más rápidamente que la pobreza por LP, o a bajar mientras ésta sube. Al combinar los dos métodos, surge otro problema: (5) El criterio de pobreza (debajo de la línea de pobreza y/o con una o más carencias por NBI) es muy cuestionable. Si un millonario no manda a su hija o hijo a la escuela, el hogar es catalogado como pobre. Por último, aunque al integrarlos se cubren mucho mejor las fuentes de bienestar, esta cobertura sigue siendo incompleta: queda fuera la fuente de bienestar / tiempo disponible y (con los indicadores usuales utilizados) también, los conocimientos y habilidades de los adultos.

Esta crítica a la VO-MMIP estaba en proceso de desarrollo en 1991 como puede apreciarse en los capítulos 5 y 6 de Beccaria *et al.*, (1992) y en el Apéndice PNUD RLA/86/004 (ambos de mi redacción). Esta crítica llevó al desarrollo de la VM-MMIP que se presenta en la siguiente sección.



II. América Latina y México se distancian

La Cepal rechaza la vía multidimensional para la medición de la pobreza

A partir de 1992, México y AL se distancian crecientemente. La CEPAL rechaza explícitamente la vía multidimensional para la medición de la pobreza mientras en México yo desarrollo, aplico y doy clases sobre la VM-MMIP. El rechazo de la Cepal se expresó en Cepal, 1990, que describí del siguiente modo:

En la Cepal se considera que la identificación de los pobres se debe realizar por la variante de CNA del método de LP. Los cálculos por el método de NBI se siguen concibiendo como un método alternativo, particularmente útil cuando se carece de información sobre ingresos, como información de caracterización de los grupos pobres previamente identificados por LP, o como forma de distinguir, dentro de los pobres por LP, los crónicos de los recientes (Boltvinik, 1999/2001: 53-54).

Este rechazo fue reiterado en Feres y Mancero (2001), funcionarios de la Cepal, quienes descartan el valor de NBI como método de medición de la pobreza y, en vez de valorar su combinación con LP, la consideran mero complemento de caracterización de ésta.

El rechazo de la Cepal a la vía multidimensional y la medición ortodoxa (por ingresos) de la pobreza en el Banco Mundial, llevó al predominio casi total en la región de esta forma unidimensional de medición. En cambio, en México no sólo se desarrolló y aplicó ampliamente la VM-MMIP, sino que la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) estableció la obligatoriedad de la medición multidimensional de la pobreza.

La VM del MMIP se desarrolla y aplica en México

Esta variante se desarrolla a partir de la VO-MMIP con cinco grandes cambios. a) la sustitución de la VO-NBI por la VM-NBI; b) el remplazo de la CNA-LP por la Canasta Normativa Generalizada (CNG-LP) o *Método de Presupuestos Familiares*; c) la incorporación de una tercera dimensión: *la pobreza de tiempo*; d) el desarrollo de procedimientos métricos para combinar estas tres



dimensiones; e) el remplazo del criterio unión de los conjuntos por un promedio métrico. Explico ahora cada uno de estos cambios.

a) La Variante Mejorada (VM-NBI) remplaza la VO-NBI

La VM-NBI⁶, que elimina las deficiencias de la versión original la desarrollé como parte de la variante mejorada (VM) del MMIP, pero puede aplicarse también como método independiente, como ocurrió en Bolivia, 1994 y en Evalúa DF (2011). Los logros (superación de casi todas las limitaciones de la VO-NBI) de esta variante son: 1) permite calcular la brecha de pobreza y las demás medidas agregadas de pobreza; 2) la incidencia de la pobreza ya no es una función del número de indicadores incluidos; 3) opera con un mayor número de indicadores de carencia; 4) se evita, en alguna medida, la tendencia al decrecimiento de la pobreza, al introducir un procedimiento de expectativas para definir los umbrales, lo que implica el remplazo de un concepto absoluto por uno relativo de pobreza.

En cada indicador, se necesitaba *una escala métrica que hiciese posible los dos primeros logros*. Para el segundo se necesitaba, además, que esta escala distinguiese situaciones por arriba y por debajo de las normas y un procedimiento de combinación de los indicadores que permitiese que las dimensiones no satisfechas pudiesen ser compensadas por las sobreesatisfechas. Cinco resultaron ser los pasos necesarios para estos propósitos: 1) transformación de variables nominativas u ordinales en indicadores métricos de logro (cardinalización)⁷. En este tipo de variables, como las opciones de materiales de muros o del servicio de agua, *la transformación requiere asignar un valor numérico a cada solución o material, según su calidad* evitando la dicotomización en la cual todas las opciones debajo de la norma reciben valor cero y todas las que están en la norma o por arriba de ella reciben valor 1, produciendo una enorme pérdida de información. Conceptualmente, *se construyen escalas de bienestar objetivo* (y no subjetivo), de modo que las distancias entre las opciones deben reflejar las diferencias en el bienestar

⁶ Explicaciones detalladas de la VM-MMIP así como ejemplos de aplicación, pueden verse en Boltvinik (1992), en los capítulos 1, 5 y 6, de mi autoría, en Boltvinik y Hernández Laos (1999/2001); y en Boltvinik (2010), aunque en este último trabajo no se incluye la dimensión tiempo, por haber sido un ejercicio para aplicar sólo los indicadores incluidos en la Ley General de Desarrollo Social, que no incluye esta dimensión.

⁷ En (Boltvinik, 2010a; 2010b) formulé un amplio grupo de Principios de Medición Multidimensional de la Pobreza. Uno de ellos es el de Dicotomización Generalizada o Cardinalización Completa Replicable, que desarrolla un procedimiento estandarizado para la cardinalización y cuyos resultados son muy cercanos a los de la cardinalización asistemática que he venido aplicando desde la primera mitad de los años noventa.



objetivo que proporcionan y debajo de la norma, de la gravedad del daño, lo que requiere ejercitar el juicio valorativo. La norma misma debe definirse como la solución más barata que evita el daño a las personas. El error que se puede cometer siguiendo este método será (casi) siempre menor que el de la dicotomización. Lo ideal en estas cuestiones de juicio es apoyarse en paneles de expertos lo que reduce aún más el margen de error (en este caso, por ejemplo, ingenieros sanitarios, médicos, arquitectos, etc.), lo cual no he podido hacer. 2) Transformación de los indicadores métricos de logro en métricos de privación, restando el indicador de logro de la unidad. 3) Reescalación de los valores por arriba del umbral (es decir, en mejores condiciones que el umbral y, por tanto, con valores de privación negativos), lo que, por una parte, permite obtener el mismo rango de variación (haciendo del valor máximo de privación igual a -1) en todos los indicadores y, por la otra, permite aplicar el *Principio del Bienestar Objetivo Marginal Decreciente* (BOM) y el de la *Existencia de un Máximo de Bienestar* por arriba del cual el BOM es igual a cero. Este paso sólo aplica en los casos en los cuales la variable original de NBI es métrica (como grados de escolaridad o cuartos por persona) y en ingresos. 4) Obtención de la media ponderada (utilizando como ponderador la participación de cada rubro en el costo total de satisfacción, al nivel normativo, de las necesidades básicas) de los indicadores de privación en cada hogar, que es el índice métrico de privación por NBI que se denota como $I(NBI)_j$. 5) Agregación de todos los individuos (hogares ponderados por su tamaño) para obtener las medidas de pobreza sociales agregadas por NBI.

Para superar la cuarta debilidad (la tendencia de la VO-NBI a obtener tendencias descendentes de la pobreza), los umbrales se definen como resultado de la tensión entre dos fuerzas: por un lado, las normas universalistas, válidas en todo el mundo, derivadas de declaraciones sobre derechos humanos suscritas por la mayoría de los gobiernos; por la otra, una aproximación empírica a las aspiraciones de la población pobre. Cuando más del 50% de la población, o la frecuencia más alta, tiene acceso a la norma universalista, ésta es adoptada. Cuando la más alta frecuencia, la moda, corresponde a una solución o a un nivel de satisfacción que está por debajo del estándar universalista, se considera que la aspiración de la población pobre es la solución (o el nivel de satisfacción), que tiene la segunda más alta frecuencia (siempre que sea mejor), ya que refleja las condiciones prevalecientes en la población que funciona como grupo de referencia de los carenciados. Cuando la aspiración y el estándar universalista coinciden, no hay duda sobre la definición del umbral. La duda surge cuando el nivel de aspiración está por debajo del universalista. En estos casos he definido el nivel de aspiración como el umbral. A través del tiempo, mientras más y más gente satisface el nivel de aspiración universalista, éste pasa a tener la segunda frecuencia y el umbral se eleva.



b) Reemplazo de la CNA-LP por la CNG-LP (Canasta Normativa Generalizada)

Se reemplaza una canasta de alimentos (crudos) con una canasta completa de los bienes y servicios que requiere un hogar para la satisfacción de las necesidades básicas. Una canasta normativa (CN) tiene que contener, al menos:

1. La lista de rubros incluidos que ya no son sólo alimentos, sino que incluyen vestuario y calzado, equipamiento del hogar, transporte y comunicaciones, bienes y servicios recreativos, etc.
2. Las cantidades requeridas de cada uno de ellos en un periodo (Por ejemplo, un año). En los bienes durables es necesario distinguir la cantidad requerida del uso anual.
3. Los precios de cada rubro.
4. El costo de cada rubro, que resulta de multiplicar cantidades por precios. En los bienes durables se multiplica el precio por el uso anual, y se añaden los gastos de mantenimiento.
5. El costo total (suma de los costos de todos los rubros) es la LP. Para formular una CNG es necesario tomar una serie de decisiones encadenadas; entre otras:

- 1) Definir lo básico o esencial para que norme lo que debe incluirse (en Coplamar la definición adoptada para lo esencial es “lo que permite la satisfacción adecuada de la necesidad en un nivel austero, pero digno”).
- 2) Decidir si todos los hogares requieren en principio lo mismo (salvo diferencias funcionales) o si hay algunas distinciones aceptables como hogares urbanos o rurales. En la CNSE de Coplamar⁸ la *decisión* fue la de *evitar convertir a los habitantes del medio rural en ciudadanos de segunda*.
- 3) Definir los rubros que se excluyen porque su satisfacción no depende (para la mayoría) del consumo privado corriente, sino del consumo público o gasto social.
- 4) La conformación de grupos de necesidades básicas cuyos satisfactores habría que incluir en la CNG (amplitud y taxonomía de lo incluido); un buen criterio taxonómico, adoptado por Coplamar en la construcción de su CNSE, es incluir los satisfactores que concurren a la satisfacción de la necesidad, un criterio funcional que lleva a incluir, por ejemplo, los bienes para preparar y consumir alimentos en alimentación. También en Coplamar el criterio fue definir ampliamente las necesidades y los satisfactores, incluyendo no sólo recreación y cultura sino también presentación personal.
- 5) Los supuestos sobre la producción doméstica, por ejemplo, ¿qué se debe incluir en la CNG, el vestido de mujer o tela para vestido, hilo, máquina de coser, etc.?
- 6) Los niveles tolerables de trabajo doméstico, esto supone decidir si se incluyen o no bienes que reducen la necesidad del trabajo doméstico, como refrigerador, lavadora, alimentos preparados, consumo de alimentos fuera del hogar, etc.

⁸ Coplamar, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Gobierno de México (1976-1982). Para una descripción completa de la CNSE (Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales) véase Boltvinik y Marín (2003).



En la CNSE de Coplamar se partió de dos criterios para identificar los satisfactores esenciales y operacionalizar el criterio de nivel de vida austero pero digno: la realidad de México, que se refleja en la lista observada de consumo frecuente en los hogares, lo que *Peter Townsend llamaría su estilo de vida*; y la legislación nacional, que refleja una mezcla de normas vigentes y objetivos por alcanzar. Para el cálculo de cantidades de cada satisfactor *no se partió de cantidades observadas*, sino que se realizaron procedimientos normativos, variables según la necesidad (que pueden consultarse en detalle en Boltvinik y Marín, 1983, pp. 476, 477).

Calculada la LP, ésta se compara, en el MMIP, con el ingreso disponible del hogar para los rubros incluidos en la CNSE y cuyo costo es igual a la LP-MMIP. Tal ingreso disponible se obtiene restando, del ingreso de los hogares, el gasto observado en rubros no incluidos en la LP como vivienda y educación, que se verifican por NBI. Se obtiene un índice métrico de privación denotado como I(LP).

c) *La incorporación de una tercera dimensión: la pobreza de tiempo*

En el enfoque dominante de medición de la pobreza resultan en iguales condiciones (ambos pobres y con la misma intensidad de la pobreza, suponiendo que la línea de pobreza per cápita sea superior a 1,500 pesos mensuales) los hogares hipotéticos de Juana, que vive sola con su hijo de 2 años y el de Candelaria, que vive con Pedro y su hija de 2 años; Juana gana 3 mil pesos al mes, Pedro gana 4,500 pesos al mes y Candelaria se dedica al hogar. Juana no tiene quien cuide a su hijo y para ir a trabajar lo deja amarrado. Es evidente que, a pesar de que ambos hogares tienen el mismo ingreso per cápita, media entre ellos hay una diferencia abismal. El concepto que da cuenta de esta diferencia es la *pobreza de tiempo*. Juana *carece de tiempo para atender las dos demandas que confronta*: cuidar a su hijo y obtener ingresos.

Salvo unos pocos afortunados que, aun cuando trabajamos impulsados por la necesidad de sobrevivir podemos llevar a cabo trabajo creativo, o que no tienen que trabajar, para la inmensa mayoría de la humanidad el trabajo es sólo un medio para subsistir. Para ellos, *el tiempo se estructura en tiempo necesario (u obligado) y tiempo libre* y sólo gracias a este último tienen alguna posibilidad de realización.

En los casos agudos de pobreza de tiempo, el asunto va más allá de la reducción del tiempo libre y suele conllevar conflictos entre el trabajo doméstico, el extradoméstico y el estudio. Es el caso de Juana, el trabajo infantil y las dobles jornadas de muchas personas. Por razones de espacio omito entrar en detalles de la forma en que se calcula la pobreza de tiempo en el MMIP. Baste decir que resulta de una norma sobre tiempo libre, derivada de la norma constitucional de México sobre la jornada máxima de trabajo (48 horas



semanales) que se extiende para incluir el trabajo doméstico, de tal manera que, en principio hay pobreza de tiempo en un hogar cuando los adultos “disponibles” trabajan en el hogar y fuera de él más de 48 horas semanales en promedio. O visto desde el tiempo libre, cuando no *gozan del mínimo normativo de tiempo libre*. Para el hogar J se calcula un índice de privación métrico llamado Exceso de Tiempo de Trabajo, ETT_J , que recibe un puntaje igual a 1 cuando el hogar está en la norma, por arriba de 1 cuando sufre de pobreza de tiempo y por debajo de la unidad cuando goza de más tiempo libre que el normativo. Los detalles de la metodología pueden verse en el artículo de Araceli Damián en este mismo número de *Sociedad y Equidad* y en la bibliografía ahí citada.

d) El procedimiento para integrar las tres dimensiones de la VM-MMIP

Partiendo de los tres índices ya calculados, $I(NBI)_J$, $I(LP)_J$ y ETT_J , toca ahora combinarlos para obtener el índice de pobreza integrada: $I(MMIP)_J$. Cuando $I(MMIP)_J$ es positivo el hogar J es pobre. La integración se realiza en dos pasos: 1) combinación de $I(LP)_J$ con ETT_J para obtener $(ILPT)_J$ o índice de pobreza ingreso-tiempo; y 2) integración de $(LPT)_J$ con $I(NBI)_J$ para obtener $I(MMIP)_J$.

Primer paso. La parte del ingreso del hogar que se deriva del trabajo, o ingreso laboral, YL , se divide entre ETT_J antes de compararse con la LP-MMIP:

$$YLT_J = YL_J / ETT_J$$

YLT_J es, entonces, el ingreso por trabajo ‘ajustado’ por ETT_J que *expresa así el ingreso laboral que el hogar tendría sin incurrir en excesos de trabajo ni en subtrabajo*. Esta división no se lleva a cabo si el hogar es pobre de ingresos y $ETT_J < 1$, porque se da por hecho que el exceso de tiempo libre en hogares pobres de ingresos es involuntario. YLT_J se suma con el ingreso de otras fuentes para obtener el ingreso-tiempo total (YT_J). Del costo total de la CNG se restan los de rubros (como vivienda) que se verifican por NBI. El resultado es la LP-MMIP. Por otro lado, los ingresos (y ahora los ingresos-tiempo, YT) comparables con ella son los disponibles (YTd_J) para los rubros que se verifican por LP y que se obtienen restando de YT_J los gastos observados en el hogar J en los rubros verificados por NBI.

Al dividir YTd_J entre LP-MMIP se obtiene el *indicador de logro de ingresos-tiempo* ($AYTd_J = YTd_J / LP-MMIP$) sin reescalar, que puede variar de 0 a N. Se reescalan los valores de $AYTd_J > 1$ para que varíen de 1 a 2 y expresen el bienestar objetivo, obteniendo $AYTd'_J$. El indicador de privación de ingresos-tiempo es:

$$I(YTd)'_J = I(LPT)_J = 1 - AYTd'_J, \text{ que variará de } -1 \text{ a } +1$$

Se definen como pobres por ingresos-tiempo: a) los hogares en que $Yd_J < LP-MMIP$, es decir, aquellos que son pobres antes de la corrección por tiempo; su ingreso corriente sólo se corrige cuando $ETT_J > 1$, es decir, cuando hay pobreza de tiempo libre, también –sobretrabajo–, ya que cuando hay subtrabajo se



presume que éste es forzado, involuntario, y Y_{Tj} se define como igual a Y_{dj} . Si $ETT_j > 1$, estos hogares verán aumentada su pobreza. Se trata del grupo pobre tanto por ingresos como por tiempo libre. b) Los que están por arriba de la LP con Y_{dj} , pero caen por debajo de ella con Y_{Tdj} , viven en pobreza sólo de tiempo e incurrir en ella para evitar la pobreza de ingresos. Los hogares no pobres por ingresos con $ETT_j < 1$, verán mejorada su posición, pues el subtrabajo no es forzado, sino ejercicio de libertad. Los hogares con $ETT_j > 1$ — que son pobres de tiempo libre—, pero que a pesar de la corrección no caen por debajo de la LP-MMIP, no son pobres por ingresos-tiempo, ya que la decisión de trabajar más ha sido libremente elegida. Es el caso del millonario que trabaja excesivamente.

Segundo paso. NBI_j se promedia con $I(LPT)_j$, ponderando cada uno con su *participación en los costos totales de satisfacción de necesidades* (A y B) para obtener $I(MMIP)_j$

$$I(MMIP)_j = I(NBI_j) A + I(LPT)_j B$$

La VM-MMIP se desarrolló para tomar en cuenta las seis fuentes de bienestar de los hogares. Para lograr la plena complementariedad de LP, de NBI y de tiempo se requiere precisar cuáles necesidades se detectarán por NBI y cuáles vía LP. En principio, deberían verificarse por NBI aquellas cuya satisfacción dependa para la mayoría de los hogares del gasto público (consumo e inversión pública) o de la inversión acumulada del hogar. Quedan para ser analizadas por LP, las necesidades que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente.

En consecuencia, debería identificarse por NBI la satisfacción de las necesidades listadas en la primera columna del Cuadro 1. La atención a la salud y seguridad social, puesto que pueden satisfacerse a través de servicios gratuitos o privados, requieren un tratamiento mixto. Si las personas no tienen acceso a los servicios gratuitos, y su ingreso no les permite la atención médica privada y seguros privados, las necesidades en cuestión se considerarán insatisfechas. Quedan como necesidades cuya satisfacción-insatisfacción se verifica exclusivamente por LP, las listadas en la columna 3 del Cuadro 1.

En los hogares en los cuales todos o algunos miembros carecen de acceso a servicios gratuitos de salud y a cobertura de la seguridad social, el costo privado de atención de estas necesidades debe incluirse en la LP o descontarse el gasto necesario del ingreso antes de compararlo con la LP. El MMIP en su VM es no sólo un método de identificación de la pobreza sino también un método de estratificación social. Así, en la práctica usual de éste se han definido tres estratos de pobres y tres estratos de no pobres.



Cuadro 1. Procedimiento básico de la VM-MMIP

Forma de verificación de necesidades				Y comparable con LP
NBI	Mixto	LP	Tiempo	
1. Condiciones sanitarias 2. Energía doméstica 3. Otros servicios (teléfono, basura) 4. Vivienda (calidad y espacios) 5. Educación (adultos y menores) 6. Mobiliario y equipo doméstico	7. Salud y seguridad social. Si tiene acceso a IMSS/ ISSSTE se considera satisfecha. Si no, se toma en cuenta su ingreso para valorar su situación.	8. Alimentación 9. Combustible 10. Higiene 11. Vestido y calzado 12. Transporte 13. Comunicaciones 14. Recreación y cultura 15. Gastos (G) en servicios vivienda 16. G asociados a salud y educación 17. Otros G LP = costo Σ 8...16	Exceso de tiempo de trabajo (ETT), calculado con normas legales y dado un cálculo de requerimientos de trabajo doméstico por hogar.	Ingreso disponible, después de gastos en rubros de NBI no considerados en LP. $Y - G(NBI) \geq < LP$
I(NBI) por hogar: suma ponderada de las I de 1 a 7	Pobreza de ingresos-tiempo: véase texto		$I(MMIP) = A * I(NBI) + B * I(YT)$	



e) El cambio en el criterio de pobreza.

Al transformar en indicadores métricos todos los indicadores de las tres dimensiones y al combinarlos mediante ponderadores o procedimientos multiplicativos o de división que conservan sus cualidades métricas, la VM-MMIP llega al final a un indicador cuantitativo para cada hogar, $I(\text{MMIP})_j$ que permite adoptar para la pobreza integrada la misma lógica utilizada para los indicadores originales y para los agregados de cada dimensión: son pobres quienes *tienen un valor del indicador de carencia positivo*.

La variante mejorada del MMIP ha recibido varios tipos de comentarios críticos y he dado respuesta sistemática a las mismas (en Boltvinik, 2005, Capítulo 16). Las aplicaciones de la VM-MMIP han sido amplias y han circulado en diversas publicaciones en inglés y , sobre todo, en español. En mi CV, disponible en www.juliboltvinik.org pueden identificarse mis escritos al respecto, algunos de los cuales se encuentran disponibles en el sitio web mencionado.

Se promulga la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que hace obligatoria la Medición Multidimensional de la Pobreza en México

El capítulo VI de esta Ley (“De la Definición y Medición de la Pobreza”) establece que a) compete al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo creado en la propia Ley, la definición del procedimiento de medición de la pobreza. B) Que para ello debe utilizar, al menos, ocho indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación; y VIII. Grado de cohesión social. De estos indicadores, los siete primeros se refieren a atributos del individuo / hogar, pero el octavo es un atributo de la sociedad, lo cual ha sido un problema para la práctica oficial de medición.

III. La vigencia en México de dos métodos multidimensionales oficiales de medición de la pobreza. Análisis crítico-comparativo.

Hemos visto con detalle el MMIP, adoptado oficialmente por el Gobierno del Distrito Federal como su método oficial de medición de la pobreza. Esta institución decidió en 2008 actualizarlo y mejorarlo para lo cual puso en marcha un amplio proyecto de investigación. Partiendo de lo dispuesto en la LGDS el Coneval (2009/2010) ha desarrollado un método oficial de medición de



la pobreza al cual no ha bautizado. Llamémoslo Método de Medición Multidimensional Oficial de la Pobreza (MMMOP).

Cuando se utiliza un indicador único, como ingreso corriente per cápita (Y_{pc}) del hogar, se aplica un método unidimensional de medición en el cual *el criterio de pobreza* es obvio: son pobres los hogares / personas cuyo Y_{pc} sea menor que la LP_{pc} (línea de pobreza per cápita). En los métodos multidimensionales es necesario definir, en cada dimensión, un umbral para distinguir la población carenciada de la no carenciada, pero como una proporción de los hogares sufre carencias en algunas dimensiones y no en otras surge la duda de cómo decidir cuáles hogares son pobres. Hay tres criterios principales: 1) *Criterio promedio*: se calcula el puntaje promedio de cada hogar a partir de los puntajes de cada dimensión y se define un umbral (puntaje mínimo) debajo del cual hay pobreza. Veamos un símil escolar, en cada materia el alumno recibe una calificación y se obtiene el promedio de calificaciones que sirve de criterio para la aprobación o reprobación. El umbral puede ser seis (como en México donde la escala va del 0 al 10). La esencia de este criterio es que situaciones por arriba del umbral en algunas dimensiones (materias) pueden compensar carencias (calificaciones menores a 6) de otras, puesto que un nueve y un cinco promedian siete. De este modo, el millonario sin secundaria es *no pobre*. Este es el criterio que se aplica en el MMIP. 2) *Unión de los conjuntos*: es pobre quien está debajo de uno o más umbrales, sin importar los puntajes en los demás; es decir, no se aceptan compensaciones de ningún tipo; el millonario sin secundaria completa es *pobre*; el estudiante que reprueba una materia reprueba el grado. *Sobreestima la pobreza; la reprobación*. Este criterio se aplica en la VO-NBI. 3) *Intersección de los conjuntos*: es el criterio opuesto al anterior: para ser pobre hay que estar por debajo de todos los umbrales. Implica concebir la pobreza como una situación de carencias en todas las dimensiones. Para reprobar el grado hay que reprobar todas las materias: el niño que aprueba educación física aprueba el grado aunque repruebe todas las demás materias. *Subestima fuertemente la pobreza*. Nunca antes del Coneval se había usado en América Latina.

En el MMMOP, que adopta los indicadores definidos en la LGDS, el Coneval agrupa, igual que lo hace el MMIP, en una dimensión el ingreso, pero sin combinarlo con tiempo, recurso que no incluye en la medición y, en la otra dimensión, seis componentes de NBI. En NBI el Coneval considera carenciado (no los llama pobres sino *vulnerables*) a quienes están debajo de uno o más de los umbrales, definidos con criterios minimalistas (por ejemplo, agua entubada en el lote y sin tomar en cuenta la frecuencia del flujo hídrico); es decir, *en NBI adopta el criterio de unión de los conjuntos* que sobreestima la pobreza, lo que compensa con umbrales muy bajos. Para identificar la población bajo la línea de bienestar, LB, (que no es “pobre de ingresos” sino *población vulnerable por ingresos*) definió LB per cápita diferentes para el medio urbano y rural (ésta mucho más baja), cuya crítica rebasa los límites de este trabajo.



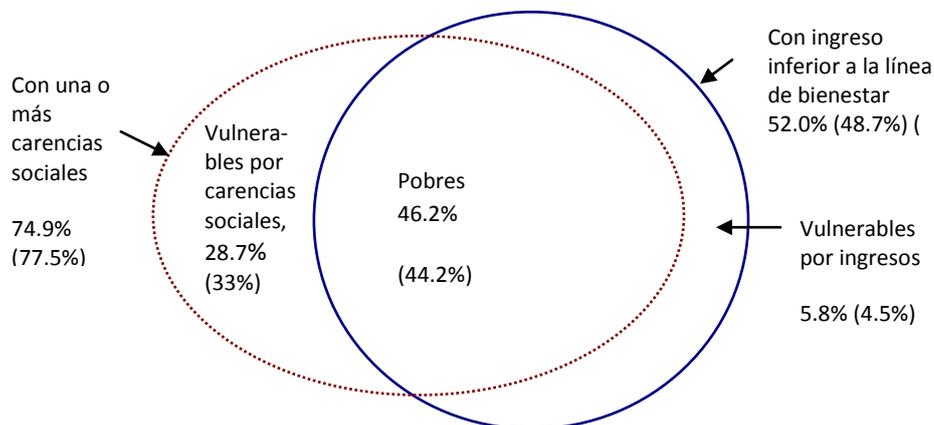
Definió una línea de bienestar mínimo que es igual al costo de la CNA. El MMMOP considera “pobres multidimensionales” sólo a quienes son pobres por ingresos y, además, tienen una o más carencias en NBI; es decir, adopta el *criterio de intersección de los conjuntos*; el criterio opuesto al adoptado en NBI. (Véase Gráfica 1). Implica que la pobreza sólo existe cuando hay carencias en ambas dimensiones. Para reprobar el grado habría que reprobar ambos grupos de materias. *Subestima fuertemente la pobreza*. Esto conlleva la consecuencia, por ejemplo, de que quienes habitan en una vivienda construida con materiales de desecho y sin servicios no son pobres si su ingreso es igual (o mayor) a la LB. Los pobres multidimensionales son en el MMMOP, por definición, sólo una parte de los pobres de ingresos. El paso de la medición unidimensional a la multidimensional significa la disminución de la pobreza.

El MMMOP subestima fuertemente la pobreza por cuatro razones: *a)* la adopción del criterio de intersección para la pobreza multidimensional; *b)* exclusión de muchos indicadores de NBI, por ejemplo, excusado con conexión de agua, frecuencia del flujo de agua, teléfono doméstico, etc.; *c)* umbrales muy bajos en muchas dimensiones de NBI; y *d)* una LB muy baja. El único factor compensador es la adopción del criterio unión en NBI. En la Gráfica 1 se ilustra el efecto del primer elemento. Nótese que *la pobreza definida según el criterio de unión daría 81.7 por ciento de pobreza*. El nivel tan alto de la pobreza por NBI confirma lo dicho sobre la sobrestimación a que da lugar el criterio de unión.

Pero el criterio de intersección es como los cometas: lleva colas. La pobreza que se identifica es complementada con un nuevo concepto de dos caras *que se llama población ‘vulnerable’*. Como puede verse en la Gráfica, al 44.2 por ciento de la población en pobreza multidimensional hay que agregar 37.5 por ciento en situación de vulnerabilidad. *De ahí resulta que sólo 18.3 por ciento de la población no es pobre multidimensional y tampoco es vulnerable; es decir, es población sin carencias sociales ni insuficiencia de ingreso*. Los funcionarios del Coneval han dicho que la población vulnerable también debe ser atendida, ya que el objetivo de las políticas públicas es llevar a la población hacia el grupo sin carencias para engrosar el 18.3 por ciento, pero los vulnerables no son pobres multidimensionales, ni pobres a secas, sino vulnerables; ¿algo así como semi-pobres que requieren semi-atención?



Gráfica 1. Incidencia (%) de pobreza multidimensional con los criterios unión e intersección de los conjuntos según Coneval. México, 2010 (2008 entre paréntesis)



Fuente: elaboración propia a partir de Datos de la página electrónica de Coneval

IV. ¿Es la experiencia mexicana aplicable en otros países de América Latina?

Contestar esta pregunta supone evaluar la experiencia Mexicana que hay que mirar desde dos perspectivas: a) el carácter oficial de las mediciones instituidas por la legislación; b) la naturaleza, orígenes y características de las dos mediciones multidimensionales de pobreza oficiales vigentes en el país. Además, supone analizar si las condiciones para replicar la experiencia mexicana existen (o se pueden crear) en otros países de la Región y si Cepal puede asumir el liderazgo al respecto.

En ambas leyes de desarrollo social vigentes (la LGDS ya analizada y la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal) se regula la evaluación de políticas de desarrollo social y la medición de la pobreza y se crea un organismo (con algún grado de autonomía) encargado de ambas funciones. Ambas leyes instituyen la obligación de estos organismos (Coneval y Evalúa DF) de medir la pobreza y, en el caso federal, de hacerlo con un método combinado multidimensional. Al instituirse las mediciones oficiales de pobreza, como ha insistido A. Atkinson, se da un importante paso: los gobiernos no pueden eludir su obligación de llevar a cabo estas mediciones. En principio no se ven dificultades para que otros países pudiesen instituir también la obligación de medir periódicamente la pobreza multidimensional.



En la otra perspectiva, la experiencia mexicana resulta bifacética. Por un lado, la experiencia del MMIP es el reflejo (y culminación) de una historia Latinoamericana (y Mexicana sobre todo en cuanto a la forma de definir la LP con base en la CNSE). En agudo contraste, el MMOP no se derivó de la experiencia Latinoamericana y la sigue en muy escasa medida. Sobre todo se contraponen a la experiencia latinoamericana al haber adoptado el criterio de intersección de los conjuntos como criterio de pobreza al integrar las dimensiones de NBI y de LP.

En lo precedente, he valorado ampliamente el MMIP y he realizado una crítica del MMOP que, además de su falta de raíces latinoamericanas, tiene varios defectos graves. La valoración de las dos medidas oficiales de medición de la pobreza requiere hacer lo propio con la corriente que se está convirtiendo en líder a nivel mundial en mediciones multidimensionales de pobreza y que es la encabezada por Alkire y Foster (2007/2008), valoración que aquí no he incluido. El procedimiento que adoptan, ahora muy de moda, puede ser visto como la VO-NBI en la que *el criterio de unión de los conjuntos ha sido remplazado por un umbral de carencias formado por una suma arbitraria de ponderadores de privación*. Supone una vuelta (no reconocida) hacia la VO-NBI, a la cual se añaden dos cuestiones: por una parte, se incluyen los ingresos y, por otra, se sustituye el criterio de pobreza que identifica a cualquier hogar / persona como pobre si tiene una o más NBI (criterio de unión) por una suma mínima (umbral), en la que no todos los elementos pesan igual. Es un enfoque elemental, basado en dicotomías simples que, como confiesan los autores, supone la pérdida de mucha información y aumenta el nivel de error de la medición. Es un enfoque ya superado, particularmente mediante el Principio de Dicotomización Generalizada o Cardinalización Total Replicable. Lamentablemente (por lo dicho) la Cepal se ha asociado con OPHI (Oxford Poverty and Human Initiative) que encabeza Sabina Alkire en la Universidad de Oxford para “promover la adopción de mejores técnicas de medición de la pobreza por parte de los gobiernos y la sociedad civil, mediante el desarrollo académico y conceptual de mediciones de pobreza multidimensional en los países de la región”. En vez de recuperar la tradición latinoamericana en la materia, la Cepal se arroja en brazos de supuestos expertos⁹ transnacionales.

⁹ En efecto, ni Alkire, ni Foster habían desarrollado hasta 2006-2007, planteamientos metodológicos *para identificar a los hogares y personas pobres*. Foster es un economista matemático que se conoce por sus propuestas en materia de medidas agregadas de pobreza (el famoso índice FGT), materia que se refiere a la manera de *agregar la información de los pobres una vez que éstos han sido identificados*. Alkire es una conoedora a fondo del Enfoque de Capabilities de Sen. Ninguno de los dos es un experto en el tema de métodos de medición de la pobreza, pero sus escritos están vestidos con un ropaje matemático que les da la apariencia de cientificidad.



Referencias Bibliográficas

Alkire, S. y Foster, E. (2007/2008). Counting and Multidimensional Poverty Measures. *OPHI Working paper N° 7*, Oxford University.

Altimir, Ó. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina, *Cuadernos de la Cepal*, N° 27. Santiago de Chile: Cepal.

Banco Mundial (1990). *Poverty*. World Development Report, 1990. Washington.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar. *Documentos de Investigación N° 1*, julio. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Beccaria, L. y Alberto M. (s.f.). *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Buenos Aires: Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Beccaria, L., Fresneda, O y Boltvinik, J. (1992). *América Latina: el reto de la pobreza*, PNUD, RLA/86/004, Bogotá.

Boltvinik, J. (2010). Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la Ley (indebidamente titulado "Principios de medición multidimensional de la pobreza"), en *La Medición Multidimensional de la Pobreza en México*. México: El Colegio de México-Coneval. pp. 43-279.

Boltvinik, J. (2010a). *Principios de medición multidimensional de la pobreza*, en Verónica Villarespe (coord.). *Pobreza: concepciones, medición y programas*, Instituto de Investigaciones Económicas: UNAM. pp.139-198.

Boltvinik, Julio. (2005). Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano. *Tesis de Doctorado*, CIESAS-Occidente, Guadalajara, 2 vols. Disponible en www.julioboltvinik.org

Boltvinik, J. y Marín, A. (2003). *La canasta normativa de satisfactores esenciales de Coplamar*. Génesis y desarrollos recientes. Comercio Exterior, vol. 53, N° 5, mayo, pp.473-484.

Boltvinik, J. y Hernández E. (1999/2001). *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. México: Siglo XXI editores



Boltvinik, Julio (1999/2001a). “El Conocimiento de la pobreza en México”, en *Boltvinik y Hernández-Laos (1999/2001)*, pp. 81-118.

Boltvinik, Julio (1992). “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”, *Comercio Exterior*, vol.42, núm.4, abril

Boltvinik, J. (coord.) (1992). El conocimiento de la pobreza en América Latina, número temático de *Comercio Exterior*, Vol.42, núm. 4, abril.

Boltvinik, J. (1991). La medición de la pobreza en América Latina. *Comercio Exterior*, vol.41, núm. 5, mayo, pp.423-428.

Boltvinik, J. (1990). *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, PNUD, RLA/86/004. Caracas.

CEPAL (1990). *Una estimación de la pobreza en Chile, 1987*, LC/L599, Octubre.

CEPAL-PNUD (1992). Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de línea de pobreza. *Comercio Exterior*, vol.42, # 4, abril, pp. 340-353.

CEPAL-PNUD (1990). *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile, 1990.

Coneval (2009/2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México. Disponible en www.coneval.gob.mx

Evalúa DF (2011). *Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal en México por Delegaciones, Colonias y Manzanas*, DVD; también disponible en www.evaluadf.gob.mx

Feres, J.C. y Mancero, X. (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la Literatura. *Cuaderno N° 4 de la Serie Estudios Estadísticos y Proyecciones*. Santiago de Chile.

INDEC (1985). *La Pobreza en Argentina*. Buenos Aires.

INEGI-CEPAL (1993). *Magnitud y evolución de la pobreza en México. 1984-1992. Informe Metodológico*. Aguascalientes, 1993.

Kaztman, R. (1989). La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. *Revista de la CEPAL*. núm. 37, abril.



ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) e Instituto de Economía de la Universidad de Chile (1975). *Mapa de la Extrema Pobreza*. Santiago de Chile.

Orshansky, M. (1965). *Counting the Poor. Another Look at the Poverty Profile* *Social Security Bulletin*. Washington U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol.28, número 1.

PNUD, RLA/86/004 (1991). *Development without Poverty*. 2a edición revisada. Bogotá.

Sen, A. (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, abril, pp. 310-322. [Traducción al español, de Julio Boltvinik y Francisco Vásquez, de los capítulos 2 y 3 de Sen (1981).

UDAPSO. (1994). *Mapa de Pobreza de Bolivia*. La Paz.