

Canastas alimentarias y no alimentarias, observadas y normativas

Determinar umbrales de pobreza

Posiblemente el reto más difícil, y que siempre ha generado y generará debates acalorados, es determinar los elementos mínimos para medir la pobreza. Si nos preguntaran a 1000 personas, habrá 1000 respuestas diferentes sobre esta pregunta: ¿Qué es un ingreso bajo en una sociedad?

Hay diversas formas de determinarlo. El Banco Mundial, por ejemplo, eligió hace veinte años un dólar diario por persona para determinar ingresos bajos en todo el mundo para medir pobreza. Hoy ha elevado este umbral a 1.90 dólares. Lo anterior equivale a \$4,323 pesos por hogar (de cuatro personas) al mes. Por cierto, éste es el umbral actual de pobreza para los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 que determinó la ONU.

Otra forma común es determinar este umbral a través del valor de las canastas alimentarias. Pero la gran confusión de este proceso es que **el valor de la canasta es sólo para determinar una definición de ingresos bajos para posteriormente determinar porcentajes de pobreza, pero NO para sugerir que esa canasta es la recomendable para la sociedad.**

En el documento titulado “Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico”, publicado por el CONEVAL desde el 2009 y disponible en su página, se lee lo siguiente:

*[...] Por otra parte, al igual que la construcción de las líneas de pobreza por ingresos empleadas en otras metodologías, la finalidad de construir las Líneas de bienestar es contar con una referencia para determinar si lo que perciben las personas es mayor o menor a ciertos umbrales de ingreso establecidos de acuerdo con criterios específicos. Por lo tanto, **no constituyen en sí una recomendación del patrón de gasto para cubrir todas las necesidades de cada una, ya que la estructura de gasto depende de las necesidades, disponibilidad de bienes de consumo y preferencias específicas de cada individuo y familia.**¹*

Procedimiento general²

En el caso del CONEVAL, el procedimiento para estimar ese valor mínimo se tomó a partir de la respuesta de consumo de alimentos y de otros bienes y servicios, así como de ingreso, que los hogares manifestaron a través de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2006 que recolectó el INEGI. El objetivo es observar cuál es el consumo de los hogares que arroja esa encuesta y estimar su valor. A esto se le conoce como canasta observada.

La siguiente decisión tiene que ver con la elección de un grupo de hogares de referencia para conocer su consumo y luego usarlo para medir pobreza. Si el grupo de referencia es uno de ingresos muy bajos, el valor de la canasta será muy baja; si el grupo tiene ingresos relativamente alto, el valor de la canasta

¹ CONEVAL (2012) “Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico”, pág. 9, disponible en:

http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Construccion_lineas_bienestar.pdf

² Para mayor detalle en la construcción y la lógica de las canastas alimentaria (línea de bienestar mínimo) y la canasta alimentaria y no alimentaria (línea de bienestar), consultar el documento de Construcción de líneas de bienestar antes citado.

será muy alto. Ambos generan porcentajes de pobreza muy bajos o muy altos respectivamente. Esto plantea un desafío si la estimación de pobreza se quiere usar para hacer llegar mayores recursos a la población con menos ingresos, especialmente ante la enorme desigualdad económica y social del país. Porcentajes artificialmente altos de pobreza implicarían, con recursos escasos, otorgar recursos a hogares con ingresos relativamente altos en lugar de priorizar a la población con menos ingresos. Porcentajes bajos de pobreza implicaría dejar de apoyar a población que más lo necesita.

Debido a que esta última decisión es muy sensible, la elección del grupo de referencia para obtener las canastas observadas pudiera llevar a procesos políticos, partidistas o ideológicos interminables. Unos querrán que la pobreza sea muy baja y otros muy alta. Lo más sensato es tomar una decisión técnica neutral: identificar como un grupo de referencia a un conjunto de hogares en la ENIGH que reporten un consumo de calorías que sea más o menos igual a las calorías mínimas recomendadas que deben consumir los miembros del hogar, según la edad y sexo de todos los integrantes del mismo.

Es importante que esta decisión se tome a partir de usar una fuente de información de hogares que combine gasto e ingreso al mismo tiempo, como lo es la ENIGH, debido a que así se asegura la correspondencia y balance entre los ingresos y los gastos. Este tipo de encuestas basadas en la información que proporcionan los hogares directamente, tienden a subestimar tanto los ingresos como los gastos (lo cual ocurre en cualquier parte del mundo); no obstante, si se mantiene la correspondencia entre ambas variables usando una misma fuente de información, es posible construir canastas observadas. Para medir pobreza, el costo de la canasta se comparará con los ingresos reportados por las familias.

Lo anterior ayuda a comprender por qué la canasta observada difiere de una canasta normativa. La primera es sólo una referencia para determinar los porcentajes de pobreza con los ingresos de la misma encuesta. La canasta normativa es la elaboración de recomendaciones adecuadas de consumo para toda la población.

Las canastas alimentarias y no alimentarias que el CONEVAL determinó desde 2009 (y cuya metodología fue hecha pública desde ese mismo año), se refieren a los umbrales mínimos de gasto promedio que se emplean para comparar con los ingresos de los hogares de la ENIGH y de ahí determinar porcentajes de pobreza. Pero estas canastas **no son los consumos que el CONEVAL sugiere para que la población tenga una vida adecuada. Son dos cosas distintas.** El umbral de ingresos bajos que el CONEVAL estima con este proceso es de \$11,291 pesos por hogar (conformado por cuatro personas) al mes y variará según el número de integrantes del hogar. El CONEVAL publica los productos ligados a esta canasta con fines de transparencia del proceso y para que cualquier persona pueda actualizar toda la canasta con los rubros de inflación mensuales del INEGI.

Lo que no se debe hacer, es tomar estos rubros particulares, y menos a nivel diario, para determinar que son consumos adecuados y mucho menos dignos para una persona en particular³. No lo son, por lo menos por tres razones: a) son canastas de bienes ligados precisamente a la pobreza, b) las encuestas de hogares en general subestiman consumo e ingreso, como ya se apuntó, y c) son promedios poblacionales no gastos representativos de cada tipo de consumo, por ejemplo el costo de transporte que se estima a partir de este análisis estadístico representa el promedio para toda la población en el umbral, sea usuaria o no de ese tipo de transporte, no el costo medio para los usuarios de transporte.

³ Esto porque las familias comparten sus gastos en alimentos, bienes y servicios y no gastan diariamente en todas y cada una de sus necesidades.

Esta cifra representa más bien un **mínimo absoluto** cuya función es identificar a la población menos favorecida de la sociedad; la pobreza por definición es indigna. La dignidad es mucho más compleja e implica muchos más elementos que ese nivel de ingresos. En el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016 del CONEVAL se hace referencia a que un objetivo concreto para la sociedad mexicana es ir más allá de la eliminación de la pobreza (y por tanto de ese umbral de ingresos): **que toda persona tenga iguales oportunidades de participar en cualquier actividad económica, social y política lícita que elija**. La dignidad es más cercana a esto. Muchos mexicanos y mexicanas están lejos de ese objetivo.

Para generar una canasta alimentaria y no alimentaria normativa, es decir, la que se recomiende como mínimo para toda la población en México, será necesario generar estudios empíricos, más allá de la ENIGH, para determinar consumos adecuados para la población. Estudios que requerirían ser posiblemente regionales, distinguiendo características específicas para distintos grupos de población. Cabe señalar que sería erróneo utilizar los resultados de un ejercicio como el descrito, es decir, usar esta canasta normativa para aplicarla a la ENIGH y ahí determinar porcentajes de pobreza. Estos valores no corresponderían a los ingresos que los hogares reportan en esa encuesta y la estimación de pobreza estaría sesgada.

Otra estrategia equivocada sería elevar artificial y arbitrariamente (sin fundamentos empíricos adecuados) los ingresos de los hogares en la ENIGH, lo cual generaría enormes y justificadas sospechas por parte de la ciudadanía. El CONEVAL tampoco recomendaría llevar a cabo esto último. No obstante, se deben reconocer los retos particulares que implica medir el ingreso de los hogares, por lo cual resulta indispensable buscar mejoras para su medición. Esto último representa una parte importante de la investigación metodológica que realiza CONEVAL, INEGI y la comunidad académica interesada en medir la pobreza y la desigualdad.

Comparación del umbral de Pobreza de CONEVAL con estimaciones internacionales

Ya se dijo que el Banco Mundial tiene una forma distinta de abordar el tema y que su umbral es de 1.90 dólares por persona al día (35.7 pesos diarios), que equivale a \$4,323 pesos por hogar al mes. La CEPAL, como el CONEVAL, construye una canasta alimentaria y no alimentaria y su resultado más reciente (mismo que está en proceso de actualización) es de \$9,172 pesos por hogar al mes para México. Es decir, la estimación del CONEVAL respecto al umbral mínimo de ingresos para determinar pobreza en el país (\$11,291 pesos por hogar), es más exigente y alto que las recomendaciones internacionales.

La cifra de \$11,291, por cierto, también ha generado críticas constantes por parte de círculos gubernamentales y empresariales por ser un umbral “demasiado” alto. Las críticas de una parte de la población hacia el umbral de pobreza del CONEVAL es que es muy alto, lo cual genera cifras de pobreza muy altas. Otra parte de la población, la que participo por redes sociales la semana pasada en la respuesta al artículo de la reportera Saldaña, argumenta que es que es un umbral muy bajo.

Si bien es importante escuchar esas dos voces como retroalimentación a nuestro trabajo, el CONEVAL determinó estos umbrales de manera técnica, a partir de consultas con expertos nacionales e

internacionales, sin presiones de uno u otro lado, por lo que el trabajo resultante es técnicamente riguroso.⁴

Lo interesante es que ahora diversas instancias internacionales han buscado acercarse a la metodología mexicana de medición de pobreza por su rigor y por su trabajo apartidista.

Referencias de pobreza México 2017

Institución	Líneas de pobreza (Pesos mensuales por hogar. Abril 2017)	% de la población con ingresos menores a las líneas de pobreza y al salario mínimo (2014)
Salario Mínimo	2,401	5.1
Banco Mundial	4,323	5.6
CEPAL	9,172	44.6
CONEVAL	11,292	53.2

Comparación con el Salario Mínimo

Si bien el valor de las canastas que se usan como umbral para determinar la pobreza, NO son canastas normativas que se recomienden para cubrir todas y cada una de las necesidades específicas de toda la población, sí son un referente que ayuda a establecer decisiones de política pública, pues son umbrales rigurosos y todavía ambiciosos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del primer trimestre de 2014, el ingreso laboral promedio de los hogares en México fue de aproximadamente \$9,100 pesos al mes. Esto quiere decir que la cifra de \$11,291 por hogar al mes que el CONEVAL usa como umbral de pobreza (línea de bienestar), es mayor que la que los hogares promedio reciben por su trabajo. Un objetivo concreto para la economía mexicana es, al menos, que los hogares tengan la posibilidad de generar y obtener \$11,291 pesos al mes, pues muchos hogares en México no los generan (53.2 por ciento en 2014).

También la referencia al salario mínimo actual y su comparación con el valor de las canastas del CONEVAL es relevante para política pública. El salario mínimo que hoy se estipula, que equivale a \$2,401 pesos por trabajador al mes para cubrir las necesidades de su hogar, representa apenas el 21.3 por ciento del valor de la canasta alimentaria y no alimentaria del CONEVAL para un hogar. Por ello, sigue siendo importante que los posibles incrementos del salario mínimo tengan esa cifra como referencia, a pesar de que es sólo una canasta observada y no normativa.

⁴ Todo este proceso técnico se puede consultar también en el documento "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México", disponible en:

http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf

Sugerencias y recomendaciones

Del lado del CONEVAL tomamos como reto el tener una mejor comunicación y explicación de lo que implican las canastas alimentaria y no alimentaria y lo que no implican, así como elaborar documentos más claros. Todo ello para que la ciudadanía y los medios tengan mejores herramientas de análisis.

Otro reto por parte de diversas autoridades, incluyendo al CONEVAL, es la construcción de una canasta alimentaria y no alimentaria normativa que sí sea recomendable para la población, con diversidad geográfica y por grupos sociales. Una canasta de esta naturaleza mejorará el consumo saludable y adecuado de la población, y tendrá un impacto importante en las decisiones de política pública.

Para mayor información sobre la construcción de las líneas de bienestar de CONEVAL, puedes consultar:

http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Construccion_lineas_bienestar.pdf