

Perspectiva de la importancia de la evaluación y la medición de la pobreza para el desarrollo de la política social y los desafíos para la consolidación de la evaluación en México

Importancia

Hay tantas formas de medir y evaluar la pobreza como definiciones de ésta se propongan. Las siguientes líneas se enfocan en la pobreza tal como la mide el CONEVAL. Este organismo mide la pobreza en base a valores de variables en dos ejes que se cruzan perpendicularmente, como en un cuadrante cartesiano: en un eje está el número de carencias de derechos sociales y, en el otro, el nivel de ingreso. Los derechos sociales son capturados por variables controlables o modificables deliberadamente por una política social (i.e., educación, electricidad, agua). Por otro lado, el ingreso no es controlable (habrá desacuerdos inevitables) ya que depende básicamente del ritmo de la economía en general. El enfoque del CONEVAL lleva a segundo plano la discusión entre pobreza absoluta y pobreza relativa para favorecer la idea de pobreza multidimensional representada y medida con indicadores fácil de entender y cuantificar.

La medición de la pobreza multidimensional identifica las "acciones" necesarias en las variables que representan los derechos sociales e identifica los distintos niveles de ingreso. Las mediciones de tiempo en tiempo sirven para verificar si política social frena o es insuficiente para contener la pobreza. Cuando la medición no sólo identifica *quiénes* son los pobres sino *dónde* se localizan, la temática se replantea como patrones espaciales, cuya relevancia es la siguiente:

- a. Es una forma efectiva de abordar la dimensión territorial de la pobreza y los problemas y retos asociados, tales como vivienda, provisión de educación básica, secundaria, media superior y universitaria o servicios médicos especializados. En un país con un territorio muy amplio, la identificación de áreas de pobreza es una tarea inevitable para focalizar espacialmente la política pública que atiende la carencia en los derechos sociales e insuficiencia o ausencia de ingresos.
- b. Proporciona visibilidad geográfica de la pobreza al identificar las áreas donde viven los pobres en situación socioeconómica adversa y condiciones biofísicas vulnerables.
- c. Proporciona una base territorial para el análisis y evaluación del impacto socioeconómico de las estrategias de desarrollo municipal, regional y/o nacional. En esta base territorial se constata si los programas sociales han tenido éxito y/o si las áreas tienen los recursos y capacidad de recuperación o, por lo contrario, siguen un declive tendencial.

Desafíos

Los retos para la consolidación de la medición y evaluación de la pobreza son múltiples y variados, entre los que destacan:

1. Revisar metodologías para generar un índice de rezago social comparable en el tiempo y espacio. Los índices de rezago social 2000, 2005, 2010 y 2015,

estimados por componentes principales, no son comparables en el tiempo, solo en el espacio, para un momento específico (el año 2015, por ejemplo). Similar problema presenta el Índice de marginación del CONAPO, con un debate técnico-estadístico inconcluso. Mi investigación en proceso de Ciencia Básica sobre el patrón espacial de la pobreza en México (ver curriculum) retoma el rezago social en un enfoque espacio-sectorial ensayado en otras latitudes con resultados interesantes para el caso mexicano. Estos resultados no sólo son comparables en el espacio y el tiempo, sino que también respetan las reglas de las técnicas estadísticas (e.g., relación entre el número de observaciones y número de variables en el análisis de factores), especialmente cuando se estima el índice al nivel de las entidades federativas.

2. Elaborar cartografías compatibles en el tiempo, con información a todos los niveles, especialmente al nivel de los AGEBS. El esfuerzo puede extenderse para incluir en esta compatibilización la cartografía electoral al nivel de distritos. El CONEVAL no proporciona actualmente datos de rezago social en cartografías digitalizadas (datos en archivos shp).

3. La medición de la pobreza presenta un desafío en dos direcciones encontradas. La medición de la pobreza es usualmente unidireccional: primero se mide la pobreza, luego se estiman las acciones necesarias y, finalmente, se evalúan los resultados de la política social consecuente. Es necesario, sin embargo, abordar el problema desde la óptica contraria: analizar los efectos de la política social sobre la medición de la pobreza. Dos ejemplos tomados de la política social de la 4T ilustran esta observación:

- Impacto del Instituto de Salud Para el Bienestar (Insabi), sobre la variable población sin derechohabencia a servicios de salud. Esta variable tendría que eliminarse o modificarse porque la cobertura sería del cien por ciento. ¿Qué variable la reemplazaría, si fuera necesario, y qué impacto tendría para fines comparativos de la pobreza en el tiempo?
- Efecto del apoyo económico generalizado a la población de 68 años y más (68+) en el nivel de ingreso de la población en áreas de pobreza. ¿Es significativo? ¿La pobreza disminuye por transferencia directa o por acceso a fuentes de ingreso del mercado de trabajo?

Estos dos ejemplos ilustran la necesidad de revisar conceptual y operativamente la inclusión y disponibilidad de indicadores que miden la pobreza, en especial los derechos sociales y, por ende, el rezago social.

4. Revisar o ponderar convenientemente algunas variables del rezago social que son de naturaleza urbana (i.e., drenaje o agua conectada a red pública) en áreas (municipio o estados) con población rural predominante. Las variables que son de naturaleza urbana sesgan los resultados en favor (menor rezago) de las áreas con mayor población urbana (i.e., Ciudad de México).

5. Revisar, comparar y valorar las metodologías actuales de mapeo y estratificación. El reto principal en el mapeo es combinar *simultáneamente* dos procesos espaciales (concentración y aglomeración) de las dos dimensiones de la

pobreza identificadas por el CONEVAL: intensidad y magnitud (cantidad). Mi artículo en *El Trimestre Económico* (ver artículo emblemático en mi vitae) es un primer intento para conciliar estos cuatro conceptos en el mapeo de la pobreza. Por otro lado, el desafío en la estratificación del rezago, como en cualquier tipología, es encontrar el procedimiento más o menos útil para la evaluación de la política social: análisis latente de clases vs discontinuidades naturales, cabezas y colas, Dalenius-Hodges, por mencionar los más comunes.

6. Comparar mediciones de la pobreza obtenidas con datos censales (y derivados) con estimaciones de la pobreza en base a la narrativa en los medios de comunicación masiva. Parfraseando a W. I. Thomas, el precursor de la escuela de Chicago, "si defines o manufacturas algo como real, es real en sus consecuencias". AMLO, en su particular estilo, lo expresó de la siguiente manera: "...en el hampa del periodismo se usa mucho la calumnia que cuando no mancha, tizna". No debe subestimarse la comunicación o fabricación de la gravedad de un problema social en los medios masivos. Los efectos sociales de la narrativa cotidiana (i.e., enfurecer a las masas o socavar el prestigio de un gobernante) pueden ser tan relevantes para el diseño de la política pública como la medición objetiva de la pobreza. Hay una incipiente vena de estudios sociales que explora la dimensión geográfica de la co-ocurrencia de términos (i.e., lugar y pobreza).

En resumen, los primeros cuatro puntos expresan un triple desafío: la medición de la pobreza comparable en términos conceptuales (variables representativas), territoriales (cartografías compatibles) y numéricos (valores comparables en el tiempo y espacio). El quinto punto presenta dos desafíos técnicos, el mapeo y la estratificación de la pobreza. Finalmente, el sexto punto señala el reto y la relevancia de contrastar la pobreza en los contenidos de medios de comunicación masiva con la medición objetiva de la pobreza.

