

### Manifestación de interés.

Carlos Riojas López\*

Mediante el presente documento manifiesto mi interés para ser considerado como candidato a integrar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Lo que ha motivado mi iniciativa es el deseo de contribuir a resolver los problemas inherentes a la pobreza en el país; para ello me sustentó en la formación académica que he adquirido a través del tiempo y en la experiencia por más de 20 años de impartir clases sobre desarrollo en general, tanto en licenciatura, maestría como doctorado. Así mismo, contribuye a mi iniciativa una perspectiva de mediano plazo de las diversas estrategias de reducción de la pobreza en México, cuyos resultados han sido ambivalentes en el mejor de los casos, sin una clara tendencia de disminución de los niveles de pobreza a nivel nacional.

No obstante que existe un método combinado de medición de la pobreza en México (enfoque centrado en las líneas de bienestar ancladas al ingreso-consumo y en la multidimensionalidad de esta manifestación a través del reconocimiento de una serie de carencias), así como diversos mecanismos de evaluación pertinente de la política social, se ha dejado de lado una óptica global de los problemas desarrollo, especialmente aquellos de índole territorial. Más bien se ha buscado atender una agenda de crecimiento con una retórica de progresismo,<sup>1</sup> como parte de un fenómeno heredado del siglo XX que ha pasado por alto tanto el territorio como los respectivos nichos ecológicos donde se producen las condiciones que propagan la pobreza. Por lo tanto, considero que en esta dinámica intervienen otros factores tales como los regionales, ambientales, educativos, culturales o institucionales, por mencionar algunos, que juegan un papel clave en la generación estructural de la pobreza en México, los cuales también es importante que sean evaluados. En decir, la pobreza no es sólo un asunto de los pobres, sino más bien, de toda la estructura socio-económico-territorial del país en el más amplio sentido del término.

Por otra parte, el ingreso o su insuficiencia ha sido históricamente una de las variables clave para entender los problemas de pobreza a través del tiempo y espacio, independientemente de la perspectiva abordada del fenómeno. Es común que esta visión encuentre un referente en su monetización de carácter universal, entendido lo universal como algo generalizado y totalizador pero no por ello válido en todo momento y circunstancia. Se puede, entonces, mencionar la existencia de una línea o medida internacional de pobreza, comparable en diversas partes del globo, como son los 1.25 USD por persona al día, lo que equivalía en 2008 a 456.25 USD aproximadamente. Dicha línea se actualizó por el Banco Mundial (BM) a partir de octubre de 2015 para quedar en 1.90 USD diarios (*circa* 693.5 USD por persona al año). Pero, paradójicamente, concentrarse sólo en el ingreso resulta insuficiente para entender un contexto multidimensional y específico que envuelve a las personas en situación de pobreza, sobre todo, si este escenario se vincula con la

\* Departamento de Estudios Económicos e Internacionales del Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara (carlos.riojas@cuci.udg.mx)

<sup>1</sup> Gudynas, E., 2002, *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*, Coscoroba Ediciones-UNED, San José, Costa Rica: 64.

noción de subdesarrollo prevaleciente o, en el mejor de los casos, de desarrollo. A pesar de ello, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) ha perfeccionado sus métodos, tanto compuestos como complejos, para medir la pobreza por insuficiencia de recursos económicos, entendiéndose la falta de ingreso, para alcanzar un estándar específico de consumo con base en canastas alimentarias y no alimentarias, sin dejar de reconocer la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno que redundará en una serie de carencias,<sup>2</sup> donde el contexto territorial queda en segundo plano. Por su parte, CONEVAL utiliza una metodología similar al definir canastas alimentarias y no alimentarias para especificar un umbral mínimo de gasto que sirve de base para determinar los niveles de pobreza, aunque se tome en cuenta la conectividad de las comunidades mediante la infraestructura caminera, considero que es necesario evaluar con mayor profundidad el papel que juegan los nichos ecológicos donde surge la pobreza.

No obstante lo expuesto, habitualmente el concepto de pobreza multidimensional, más allá de su monetización, se relaciona a nivel global con el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP, por sus siglas en inglés), sobre todo, a partir de la publicación del *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1997<sup>3</sup> (uno de los parteaguas históricos en las mediciones y evaluaciones de los indicadores sociales), donde se introdujo por primera vez el Índice de Pobreza Humana. Dicho índice hace alusión a la falta de requerimientos básicos para alcanzar un desarrollo humano, su objetivo general es medir la ausencia de satisfacción de las necesidades básicas de las personas (carencias), más que calcular el ingreso o concentrarse sólo en éste, lo que significa superar la visión de la pobreza sustentada sólo en lo material. La finalidad de este enfoque ha sido incluir en la discusión aspectos éticos, ambientales o de capacidades, entre otros, que vistos desde una óptica global han cambiado la perspectiva que se tenía de este fenómeno.<sup>4</sup>

La construcción de esta aproximación se logró materializar a partir de la segunda mitad del siglo XX, en un contexto de Guerra Fría. Este panorama sirvió para impulsar políticas de asistencia social desde un acercamiento Keynesiano mediante la ayuda estatal o, en su defecto, a través de la planeación gubernamental de mediano y largo plazos.<sup>5</sup> Pero si vemos el fenómeno desde una óptica de desarrollo económico, se manifiesta la competencia entre diversos paradigmas, al grado de desembocar en una disputa ideológica sobre aspectos como el desarrollo y la pobreza, que aproximaciones tan diversas como la neoclásica, marxista o estructuralista tratan de atender desde su particular punto de vista.<sup>6</sup> En la década

<sup>2</sup> CEPAL, 2018, *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, CEPAL, Santiago de Chile: 15 y 20.

<sup>3</sup> UNDP, 1997, *Human Development Report*, UNDP-Oxford University Press, Nueva York.

<sup>4</sup> Sen, A. 1999, *Desarrollo y Libertad*, Planeta, México; Sen, A., 1988, "The concept of development", en Chenery, H., y Srinivasan, T.N., *Handbook of development economics*, V.I, Elsevier sciences publisher, Amsterdam: 9-37.

<sup>5</sup> Konkel, R., 2014, "The monetization of global poverty: the concept of poverty in World Bank history, 1944-90", *Journal of Global History*, 9: 2: 282.

<sup>6</sup> Chenery, H., y SRINIVASAN, T.N., 1988, "Preface to the Handbook", en Chenery, H., y SRINIVASAN T.N., *Handbook of development economics*, V.I, Elsevier sciences publisher, Amsterdam: xii; SRINIVASAN, T.N., 1988, "Introduction to Part I", en Chenery, H., y SRINIVASAN T.N., *Handbook of development economics*, V.I, Elsevier sciences publisher, Amsterdam: 8.

de los sesentas, desde una aproximación netamente desarrollista en pleno auge del estado de bienestar, las ideas sobre desarrollo y pobreza cambiaron en el mundo académico, se recurrió a visiones distributivas, que fueron abandonadas durante los años ochenta, en pleno neoliberalismo. Hechos que también contribuyeron al detrimento de la noción espacial inherente a la propagación de la pobreza.

Por lo que respecta a las técnicas de medición de la pobreza, como Sabine Alkire y Selin Johan comentan, toda medición en este rubro es por sí misma imperfecta por los límites que presentan los datos y por la diversidad que alcanza la vida de los seres humanos en diferentes partes del planeta.<sup>7</sup> Después de la presentación del Índice de Pobreza Humana en 1997, fue hasta 2010 cuando se formuló una actualización de esta técnica de medición, gracias a las evaluaciones de los principales resultados empíricos, por parte de Naciones Unidas, con el objetivo de capturar una perspectiva multidimensional del fenómeno, entendiéndose también global.<sup>8</sup> Otro ajuste vino en 2014;<sup>9</sup> finalmente en 2018, se propuso el Índice de Pobreza Multidimensional que buscaba su compatibilidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

A pesar del camino recorrido en cuanto a la medición y evaluación de la pobreza, resulta esencial insistir que a través de los años ha continuado la propagación, cada vez con menos fuerza, de una noción de pobreza anclada en su monetización a nivel global. Es decir, la tendencia había sido medirla por dólares estadounidenses per cápita diarios o líneas de ingreso según los criterios de la CEPAL, como se ha mencionado. Incluso, una de las visiones más avanzadas sobre la pobreza multidimensional, que se expresa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, aún hace alusión a esta monetización de la pobreza cuando menciona que una de cada cinco personas en los países en desarrollo viven con menos de 1.25 dólares estadounidenses diarios.<sup>10</sup> Es importante recordar que esta noción de pobreza se gestó en el BM para dar respuesta a los desafíos que este problema planteaba para la humanidad en los años cincuentas del siglo XX, pero detrás de tales iniciativas se detecta una estrategia político-económica, con un cierto matiz ideológico, la cual puede encontrar sus antecedentes en las necesidades básicas de herencia *ricardiana*, que hacían referencia a una estrategia económica para que la población pobre alcanzara un mayor potencial productivo, y no así la dignificación de los seres humanos en general. La misión original del BM era la erradicación de la pobreza en el mundo, pero a través de su historia este objetivo no siempre se ha seguido con la firmeza que amerita, el BM ha tendido a inclinarse más por subsanar, mediante sus consejos técnicos, los problemas de crecimiento económico vinculados con la creación de infraestructura o reactivación de actividades agrícolas e industriales, estrategias que se vincula con una ideología

<sup>7</sup> Alkire, S., y Johan, S., 2018, "The new global MPI 2018: Aligning with the sustainable development goals", *HDRO Occasional Paper*, September, UNDP: 1.

<sup>8</sup> UNDP, 2013, "Technical notes", en UNDP, *Human Development Report. The rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, UNDP-Oxford University Press, Nueva York: 1-8

<sup>9</sup> Kovacevic, M., y Calderon, C.M., 2014, *UNDP's multidimensional poverty index: 2014*, UNDP Human Development Report Office, Nueva York.

<sup>10</sup> Naciones Unidas (UN), 2018, *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y El Caribe*, UN, Santiago de Chile: 9.

asociada al progresismo o, en su defecto, una adicción al paradigma del crecimiento. Sin embargo, cualquier definición de pobreza es susceptible generar controversias, especialmente por las inherentes connotaciones políticas que desencadena, es por ello, que el BM ha promovido la noción más reducida de la misma, así evita generar aún más conflictos derivados de sus acciones, consideradas como intrusivas en América Latina por parte de actores locales no oficialistas.<sup>11</sup>

En esta misma línea de reflexión, es importante subrayar que a principio de los años setenta, con la llegada de Robert McNamara a la presidencia del BM, el concepto pobreza, como uno de los ejes centrales de esta organización, se dividió en absoluta y relativa. Con base en esta dicotomía, la nueva política del BM se concentró en la pobreza absoluta, la cual era susceptible de medirse, cuantificarse y, eventualmente, eliminarse. Mientras que la pobreza relativa conllevaba, según la perspectiva del BM, una importante dosis de politización, así como, los conceptos de distribución y desigualdad. Por lo tanto, la pobreza absoluta, con su inherente connotación biológica,<sup>12</sup> devino más un problema económico que uno distributivo, capaz de calcularse, generar indicadores y medir los eventuales progresos en la materia. Fue por ello que durante la presidencia de McNamara se movilizaron importantes recursos tendientes hacia la generación de una serie de indicadores económicos y descripciones cualitativas sobre este tipo de pobreza. Otro esfuerzo destacado, que en gran medida se expuso en 1974, se presentó cuando el economista en jefe del BM, Hollis Chenery, impulsó una obra colectiva,<sup>13</sup> donde se argumentaba, contrario a las recomendaciones del Club de Roma,<sup>14</sup> que no sólo bastaba con crecer, sino que era necesario una política de distribución, punto de vista también divergente a las sugerencias de Simon Kuznets.

Fue en este contexto histórico cuando se monetizó la pobreza absoluta, se marcaron de manera arbitraria, o al menos discutible, las líneas de pobreza sustentadas en el ingreso, que en el caso de México se vinculó el ingreso y gasto. A partir de entonces, estas líneas, ancladas fundamentalmente en las insuficiencias de ingresos para el consumo, han sido una de las variables clave para medir de forma relativamente precisa y desde un espectro comparativo a nivel internacional la pobreza, pero no está por demás señalar su carácter francamente incompleto y parcial que se ofrece sobre un fenómeno cuyo origen es multidimensional, donde las particularidades del nicho ecológico y los detalles que envuelven a cada una de las sociedades inmersas en este problema revelan elementos clave, susceptibles de tomarse en cuenta para consolidar prácticas de evaluación innovadoras que contribuyan al nacimiento de una nueva generación de política social en México, acorde a los desafíos que enfrenta el país.

<sup>11</sup> Tuozzo, M. F., 2009, "World Bank influence and institutional reform in Argentina. Development and Change", *Development and Change*, 40: 467-485.

<sup>12</sup> Para la CEPAL (2018: 19), la pobreza absoluta toma en cuenta los requerimientos calóricos y nutricionales para garantizar un funcionamiento apropiado de las personas.

<sup>13</sup> Chenery, H. et al., 1974, *Redistribution with growth*, World Bank-Oxford University Press Washington.

<sup>14</sup> Meadows, D. et al., 1972, *The limits to growth. A Report for the club of Rome's project on predicament of mankind*, New York, Universe Books