

LA MAGNITUD DE LA POBREZA

Prioridades de asignación del gasto público social

Julio Boltvinik*

La pobreza se mide a través de 1) la incidencia (H), que indica qué proporción de la población es pobre; 2) la intensidad (I), que muestra qué tan pobres son los pobres; 3) el producto de los dos anteriores (HI), que indica la magnitud de la pobreza social o de la pobreza equivalente per cápita, y 4) el producto de q, el número de personas pobres e I, que indica en cada área geográfica el número absoluto de pobres equivalentes.¹ En el Cuadro se presentan estas cuatro medidas para el México de 1989, con base en el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), en su versión refinada o ponderal. Los cálculos se desagregan por tamaño de localidad. Por una parte, en rural y urbano;² por la otra, el medio urbano se subdivide en Zona Metropolitana de la ciudad de México (ZMCM),



¹ Si llamamos q_k al número de pobres y n_k al número de habitantes en el área geográfica k , la incidencia de la pobreza en ella será: $H_k = q_k/n_k$. La intensidad de la pobreza (I), puede medirse a nivel de individuos, hogares, y de áreas geográficas. Si denotamos con Z^* al conjunto de normas que definen el umbral de pobreza en todas las dimensiones del nivel de vida, y con C_j al indicador de nivel de vida del hogar j en dichas dimensiones, la intensidad de la pobreza para el hogar j será $I_j = (Z^* - C_j)/Z^*$. Como se ve, se trata de la brecha de nivel de vida, la distancia entre la situación del hogar y las normas, estandarizada al dividirla entre éstas. La brecha agregada para un área geográfica es $I_k = (1/q) \sum (Z^* - C_j)/Z^*$. $(HI)_k$; por su parte, para el área geográfica k , será simplemente $(q/n)_k I_k$, lo que puede interpretarse como el número absoluto de pobres equivalentes (qI) estandarizados por el tamaño del área en cuestión, o pobres equivalentes per cápita. A estas medidas habría que agregar las destinadas a captar, además, la desigual distribución entre los propios pobres. De ella las más conocidas son el índice de Sen (1992) y el de Foster, Greer y Thorbecke (1984). Estos índices, sin embargo, no se presentan en este trabajo.

² En realidad alta y baja densidad, tal como estos conceptos se definen en la ENIGH89, corresponde a alta densidad la población que habita municipios que

otras ciudades de 500 000 y más habitantes (Urbano metropolitano), y las de menos de esa población (Urbano no metropolitano).³

En 1989 el 70.6% de la población nacional se encontraba en situación de pobreza

cumplen una o más de las siguientes condiciones: forman parte de una zona metropolitana, tienen al menos una localidad mayor de 15 000 habitantes, o tienen un total de 100 000 o más habitantes. Naturalmente esto significa que el porcentaje de la población nacional que queda clasificado en alta densidad (61.8% según la ENIGH) es menor que el de población urbana (72%), según el Censo de Población y Vivienda de 1990.

³ Los datos provienen de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1989 (ENIGH89). Los de ingresos han sido previamente ajustados a cuentas nacionales. El MMIP refinado o ponderal es un método que desarrollé en 1992 (Boltvinik, 1992) y que integra de una manera crítica los métodos de línea de pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

($H=70.6\%$), que es igual a la suma de 29.4% de indigentes, 15.3% de muy pobres —entre ambos conformando los pobres extremos (44.7%)— y 25.9% de pobres moderados.⁴ Los indigentes representan el 41.6% de los pobres, 21.6% los muy pobres, 63.3% los pobres extremos (suma de los dos estratos precedentes) y 36.6% los pobres moderados. La pirámide indigentes, muy pobres, pobres moderados, no pobres, es 29-15-26-29. La intensidad media de la pobreza (I) en el plano nacional es 0.44, lo que se puede expresar también diciendo que esta población sólo tiene acceso al 56% de los satisfactores básicos. La intensidad es desde luego mayor entre los indigentes (0.66) que sólo cumplen una tercera parte de las normas mínimas, en comparación con los muy pobres (0.42), que cumplen casi las tres quintas partes de dichas normas, y con los pobres moderados (0.19), que cumplen las cuatro quintas partes. Nótese que la brecha de los primeros es más de tres veces mayor que la de los moderados. El índice HI adopta un valor de 0.308 a nivel nacional, lo que significa que por cada habitante del país existen 0.308 pobres equivalentes. En números absolutos (qI) ello significa 24.6 millones de pobres equivalentes de una población total de 79.3 millones, y de una población pobre (q) de 55.9 millones. Las últimas columnas muestran que el 62.8% de tal pobreza equivalente corresponde a los indigentes, 21% a los muy pobres —por tanto el 83.7% a los pobres extremos— y 16.3% a los pobres moderados. Estas proporcio-

⁴ Los indigentes fueron definidos como hogares que cumplen menos de la mitad de las normas que conforman el umbral de la pobreza, los muy pobres, los que cumplen entre la mitad y las dos terceras partes, y los pobres moderados, los que cumplen entre dos terceras partes y menos del 95% de dichas normas, punto a partir del cual fueron considerados no pobres.

* Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México.

INCIDENCIA (H), INTENSIDAD (I) Y MAGNITUD (HI) DE LA POBREZA
MÉXICO, 1989. NACIONAL Y POR TAMAÑO DE LOCALIDAD
MÉTODO DE MEDICIÓN INTEGRADA DE LA POBREZA (MMIP)

Area y Estrato	H % q/n	% de q	I	HI	% de qI Área	Nal.
NACIONAL						
1. Indigentes	29.4	41.6	0.66	.194	62.8	62.8
2. Muy Pobres	15.3	21.6	0.42	.065	21.0	21.0
1+2. Pobres Extremos	44.7	63.3	0.58	.258	83.7	83.7
3. Pobres Moderados	25.9	36.6	0.19	.050	16.3	16.3
1+2+3 total pobres	70.6	100.0	0.44	.308	100.0	100.0
RURAL						
1. Indigentes	45.7	53.7	0.67	.307	72.6	38.1
2. Muy Pobres	16.1	18.9	0.42	.068	16.0	8.5
1+2. Pobres Extremos	61.8	72.7	0.60	.376	88.8	46.5
3. Pobres Moderados	23.2	27.2	0.20	.048	11.3	5.9
1+2+3 total pobres	85.0	100.0	0.49	.423	100.0	52.4
URBANOS						
1. Indigentes	19.3	31.2	0.63	.123	51.6	24.7
2. Muy Pobres	14.8	23.9	0.42	.063	26.4	12.5
1+2. Pobres Extremos	34.1	55.2	0.54	.186	78.1	37.3
3. Pobres Moderados	27.6	44.7	0.18	.052	21.8	10.3
1+2+3 total pobres	61.7	100.0	0.38	.238	100.0	47.6
ZMCM						
1. Indigentes	17.0	27.6	0.62	.105	46.6	6.9
2. Muy Pobres	16.1	26.2	0.42	.068	30.2	4.4
1+2. Pobres Extremos	33.1	53.9	0.52	.173	76.8	11.3
3. Pobres Moderados	28.3	46.0	0.19	.053	23.5	3.4
1+2+3 total pobres	61.4	100.0	0.37	.225	100.0	14.7
URBANO METROP.						
1. Indigentes	14.9	25.4	0.62	.092	44.6	4.3
2. Muy Pobres	14.6	24.9	0.42	.061	29.6	2.8
1+2. Pobres Extremos	29.5	50.3	0.52	.153	74.2	7.2
3. Pobres Moderados	29.1	49.6	0.18	.053	25.7	2.5
1+2+3 total pobres	58.6	100.0	0.35	.206	100.0	9.6
URBANO NO METROP.						
1. Indigentes	23.4	36.7	0.65	.153	58.1	13.6
2. Muy Pobres	13.9	21.8	0.42	.059	22.4	5.3
1+2. Pobres Extremos	37.2	58.4	0.57	.213	80.9	18.8
3. Pobres Moderados	26.3	41.3	0.19	.050	19.0	4.4
Total pobres	63.6	100.0	0.41	.263	100.0	23.2

nes marcan la asignación óptima de recursos, en particular de gasto público, para la erradicación de la pobreza: en números cerrados, tres quintas partes debieran asignarse hacia la población indigente, una quinta parte hacia los muy pobres y la última quinta parte a los pobres moderados.⁵

Esta asignación óptima es la que corres-

⁵ Naturalmente, los resultados de medición de la pobreza son altamente sensibles al método de medición que se utilice y a las normas que se definan. En general, el MMIP refinado o ponderal resulta en un nivel de pobreza menor que el MMIP matricial u original, pero mayor que cualquiera de los métodos parciales de LP o de NBI. A su vez, en el método de LP y de NBI, y por tanto en el MMIP en cualquiera de sus variantes, habrá mayor pobreza mientras más exigentes

ponde a un plazo en el cual se erradica totalmente la pobreza. Si hubiésemos aplicado el índice de Sen o el de Foster, Greer y Thorbecke, que dan mayor importancia a las masas carenciales más agudas, aumentaría aún más la prioridad que habría que asignar a los indigentes. La definición de *Solidaridad* de dirigirse exclusivamente a

sean las normas definidas. Por ejemplo, si se define la canasta alimentaria con las dietas de los pobres como lo hace el Banco Mundial, la pobreza resultará más baja que si hace con base en las dietas de los no pobres, como lo hace CEPAL. Lo mismo ocurre en la parte de NBI. Por dar un ejemplo, será mayor la pobreza si se define el máximo tolerable de personas por cuarto en 2, que si se fija en 3. En el trabajo cuyos resultados más globales se reportan aquí se han utiliza-

la población en pobreza extrema, y dada la identificación de esta población en alrededor de 17 millones de personas según el documento original (Consejo Consultivo de Solidaridad, 1990), supone que se estarían atendiendo, si en realidad el programa trabajase con una población objetivo claramente delimitada, solamente a una parte de la población aquí identificada como indigente, por lo cual el programa estaría desatendiendo a aproximadamente las dos terceras partes de la población pobre, y a aproximadamente la mitad de la pobreza equivalente.

Como era de esperarse, la H rural es bastante más alta que la urbana: 85.0% vs. 61.7%. Los pobres del medio rural son el 46% de los pobres del país y los ciudadanos el 54%, por lo que desde este punto de vista es más importante la pobreza urbana que la rural (en realidad alta y baja densidad). Mientras más de la mitad de los pobres rurales son indigentes (53.7%), esta proporción es menor a un tercio en el medio urbano (31.2%), donde en cambio predominan los pobres moderados (27.6% de la población y casi 45% de los pobres). En consecuencia, la intensidad de la pobreza (I) es mayor en el medio rural: 0.49 vs. 0.38 en el urbano. Al calcular HI y la participación en qI, el juicio sobre la importancia relativa de la pobreza en alta y baja densidad y, por tanto, las prioridades de asignación del gasto público, se invierten: el 52.4% de la pobreza equivalente nacional vive en la segunda área, contra 47.6% en la primera.

Contra lo esperado, la ZMCM está peor que las otras metrópolis (ciudades de más de 500 000 hab.) en las tres dimensiones analizadas, en H, en la conformación de los estratos, y en la intensidad promedio de la pobreza. Por su parte, la población urbana no metropolitana está en peores condiciones que los otros dos grupos urbanos también en las tres dimensiones. Además de sus peores índices de pobreza, éste es el grupo urbano que tiene mayor población, lo que explica que represente el 23.2% de la pobreza equivalente nacional (casi la mitad de la urbana), contra 14.7% de la ZMCM y sólo el 9.6% de las otras metrópolis. En estas proporciones debería asignarse el gasto público en estas ciudades.

De la pobreza equivalente nacional (24.4

do como normas básicas las mismas que se aplicaron en la investigación de COPLAMAR (1982, 6 tomos), con algunas modificaciones no esenciales. Por ejemplo, por la parte del ingreso, se usa la canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) desarrollada en COPLAMAR. En educación se usa el criterio de secundaria como el mínimo educacional para los adultos de 15 a 49 años, y así sucesivamente.

millones), el 38.1% (9.3 millones) la padecen los indigentes rurales, que se constituyen así en el estrato-área de pobreza más importante (casi 3/4 de la pobreza rural equivalente), seguidos por la indigencia urbana, 6.0 millones de pobres equivalentes, que representan una cuarta parte de la nacional. Entre los indigentes de las zonas rurales y los indigentes de las ciudades menores a 500 000 habitantes, representan más de la mitad de la pobreza equivalente nacional total (51.7%).

Otra desagregación importante de la pobreza equivalente, esto es, de la masa carencial total, es en carencias específicas. En primer lugar, de los 24.4 millones de pobres equivalentes, más de la mitad (56.7%) está constituida por la masa carencial caracterizada como insuficiencia de ingresos (LP), y el 43.3% por las brechas en necesidades básicas específicas (NBI). Esto asigna responsabilidades relativas a la política económica que lleva, por tanto, el peso principal de la lucha contra la pobreza, y a la política social.

Por otra parte, es posible descomponer la pobreza equivalente por NBI en las necesidades específicas que la conforman: las necesidades de atención a la salud, vivienda y educación representan el grueso de la masa carencial de NBI (38.5%, 37.0% y 16%, respectivamente). *Dēmos*

REFERENCIAS

- Boltvinik, Julio (1992), "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 354-365.
- Sen, Amartya K. (1992), "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 310-322.
- Foster, James, Joel Greer y Erik Thorbecke (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometría*, vol. 52, núm. 3, mayo.
- COPLAMAR (1982), *Serie Necesidades Esenciales en México, 6 Volúmenes: 1. Alimentación, 2. Educación, 3. Vivienda, 4. Salud, 5. Geografía de la Marginación, 6. Macroeconomía de las Necesidades Esenciales*, Siglo XXI, México.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990), "El Combate a la Pobreza: lineamientos Programáticos", *El Nacional*, México.