

Consideraciones distributivas al diseñar políticas en contra de la pobreza

*Francisco J. Sales Heredia**

Un elemento desatendido en la discusión sobre políticas gubernamentales en contra de la pobreza, especialmente por los economistas, es su vínculo con las teorías de justicia. En este artículo se describen las principales formas de conceptualizar la pobreza y las distintas consideraciones en su medición. Se centra en la concepción basada en recursos, específicamente en ingreso y, contrario a la literatura, se asume que es posible distinguir entre varias formas de distribuir el ingreso, las cuales responden a distintas formas de interpretar el ideal de justicia social, en lugar de considerar sólo el ingreso como un Proxy de bienestar. Se muestra el resultado de una simulación contable de diferentes formas distributivas con fines de política en contra de la pobreza y se señala que los distintos resultados probables afectan nuestro juicio acerca de la justicia o injusticia de la política en cuestión.

Palabras clave: pobreza, medición de la pobreza, consideraciones distributivas, desigualdad social, políticas públicas.

* Doctor en filosofía política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son: Justicia Distributiva, Pobreza y Energía. Actualmente es Director de Estudios Sociales del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

*Distributive considerations when designing
poverty alleviating policies*

One of the elements that have usually being overlooked in the debate about different poverty policies, especially by the economist, is its relation with different theories of justice. In this article I describe briefly the two main forms of conceptualizing and measuring poverty. I concentrate in income poverty and contrary to the literature I consider that is possible to distinguish between different forms of distributive aims, instead of only considering welfare. I show the results of a simulation of different just distributions and suggest that further care should be taken when assigning resources, as results can be unfair.

Keywords: poverty measures, distributive considerations, social inequality, public policy.

Introducción

Supongamos que estamos de acuerdo con que bajo condiciones de escasez, una posible respuesta a la pregunta de cómo distribuir con justicia el producto de la cooperación social es que debemos minimizar el número de personas que no tienen lo suficiente para lograr una vida digna –una vida donde diferentes objetivos puedan ser razonablemente perseguidos. (Cohen, 1995). Sin embargo, a una respuesta distributiva de este tipo, tradicionalmente tendremos que agregar la pregunta de Amartya Sen, quien se pregunta qué distribuir, pues no es lo mismo distribuir suficiente bienestar, que suficientes oportunidades, o bien igual bienestar o iguales oportunidades (Sen, 1980).

Estas dos preguntas son relevantes para poder inquirir acerca de qué tan inequitativa es una sociedad en términos distributivos y qué tipo de políticas deben ser aplicadas para contrarrestar tales inequidades. No es suficiente determinar normativamente cómo distribuir entre los iguales ante la ley y qué distribuir. Además debemos tomar en cuenta que cada elección distributiva puede presentar múltiples problemas de aplicación práctica, problemas usualmente llamados de *justicia social*. Uno de estos problemas es cómo describimos con precisión al grupo que se encuentra en peores circunstancias a partir de una definición del mínimo social para llevar tal vida digna. En

este texto se describirán algunos de estos problemas y se sugerirá que ciertas ideas normativas distributivas mixtas pueden dar mayor profundidad a las políticas públicas gubernamentales destinadas a combatir la pobreza.

Pobreza

John Rawls definió a los que se encuentran en peores circunstancias como aquellos grupos representativos afectados por la mala suerte social o natural (Rawls, 1975). Tal propuesta se enmarca en una discusión liberal que parte del supuesto de que las instituciones en una sociedad son las que determinan el entorno de oportunidades igualitarias que permitirán que los ciudadanos aprovechen sus talentos al máximo.

El supuesto liberal, sin embargo, puede ser descrito de diversas formas: una postulando que el Estado, definido como el conjunto de instituciones políticas que marca los objetivos sociales (O'Donnell, 1996), puede ser modificado, como asevera Rawls, por los ciudadanos y por tanto está en el interés de éstos el promover una intervención amplia que logre el mayor mínimo social posible (*maximin*), dando prioridad a aquellos que se encuentran en peores circunstancias, ya sea por suerte social o natural, con la intención de que sea factible el valor de la igualdad real entre los ciudadanos.

Otra forma de postular el ideal liberal es plantear que la libertad, siendo el valor más importante, debe ser respetada por las instituciones del Estado y que éstas deben intervenir lo menos posible en las decisiones de los individuos, otorgando un mínimo social definido como una “red de salvamento”; aún más, tal red podría ser construida por otros ciudadanos en un acto de solidaridad. El representante genérico de esta idea de liberalismo es Friedrich A. von Hayek, quien consideraba que el orden espontáneo acumulativo de las decisiones humanas concuerda de mejor manera con la idea de libertad y racionalidad, que con la idea de planificación central, atribuida al socialismo marxista.¹

¹ Véase *The Collected Works*, de F.A. Hayek, editado por W.W. Bartley.

Una idea liberal de derechos en un sistema democrático puede entonces asumir distintas acepciones de justicia social, que vendrían a ser la aplicación práctica de la teoría liberal. En este sentido, en este breve artículo, se dará por hecho que la libertad requiere un contexto de oportunidades amplias y un acuerdo social que permita que todos los ciudadanos lleven una vida digna. Esta visión, que puede ser interpretada como rawlsiana, presenta una serie de problemas de aplicación práctica, es decir, cómo interpretar con detalle la elección de cómo y qué distribuir.

Consideremos la pregunta de cómo debemos distribuir los recursos producto de la cooperación social entre individuos en igualdad de derechos. Existen por lo menos tres respuestas estándar:

Igualdad estricta: Nadie debe tener más que otra persona sin que medie responsabilidad de su parte.

Prioridad: Debemos beneficiar a los individuos y darle mayor peso al beneficio que se le otorgue a quienes en peores circunstancias se encuentren.

Suficiencia: Cada persona debe tener lo suficiente.

En el caso de qué distribuir, las respuestas estándar son *bienestar, oportunidades o capacidades*. El bienestar es subjetivamente la idea de lograr un plan de vida personal y plena; las oportunidades son las opciones para lograr una vida plena, y las capacidades son las habilidades que tiene una persona para poder llevar a cabo tal vida. En la teoría se entienden como una forma de comparar a las personas entre sí y determinar quién posee más o menos tal elemento (Sales, 2003). La matriz de distribución, por tanto, se obtiene de un cruce de los seis criterios.

En la literatura es usual que el ingreso sea tomado como una aproximación del bienestar, expresando la posible diversidad de planes a desarrollar con un mismo medio de intercambio, dando valor al bienestar individual. Sin embargo, es claro que el mismo ingreso no puede adquirir los mismos bienes básicos de salud y educación, por ejemplo, en un entorno de competencia de servicios en una urbe y en uno de escasez de bienes tanto públicos como privados en un

pueblo. De igual modo, la crítica igualitaria al bienestar expresa que las preferencias pueden ser tan diversas que sería injusto otorgar la misma cantidad a cada individuo o grupo. Sin embargo, el ingreso puede aproximarse tanto a un tipo de bienestar limitado o incremental común a todos, o bien aproximarse a describir las capacidades que pueden ser adquiridas, entendiendo un diferencial de precios en las oportunidades y capacidades.

Indagar acerca de cuáles son algunos de los problemas técnicos para implementar los anteriores criterios normativos de justicia social es indispensable para tener una idea de cómo obtener resultados acordes con el principio distributivo considerado justo, en una sociedad determinada. Por ejemplo, la evaluación *ex ante* de la simulación de algunos de los programas de política social puede mostrar formas de ajustar el proceso distributivo para alinearlo a los objetivos deseados. La línea de pobreza se vuelve relevante una vez que se considera el equilibrio de beneficios y cargas otorgado a los ciudadanos de una comunidad. Al determinar la línea y ejercer una política de beneficios directos el distribuidor general consideraría que es necesario otorgar beneficios extras a tales ciudadanos, beneficios que no serán otorgados a otros de la misma forma.

Existen múltiples y variados estudios sobre la concepción de pobreza y su consecuente medición (Atkinson, 1988). De acuerdo con la literatura sobre el tema, hay por lo menos dos grandes campos: el primero se refiere a una concepción amplia de la pobreza que incluye los factores sociales que determinan las posibilidades de desarrollo de los ciudadanos, entre estos factores se incluye la calidad institucional, el entorno económico, la calidad de la oferta de trabajo y el ingreso medio devengado. Una persona pobre sería aquella que no posee los recursos necesarios para llevar una vida acorde con el promedio de las personas de su entorno (Townsend, 1998). Esta propuesta de definición determina la forma en que puede ser medida la pobreza y se relaciona con el término de *exclusión social*.

El otro gran campo teórico se centra en tratar de definir e identificar a los pobres en términos absolutos, es decir, bajo criterios comunes a la especie humana. Usualmente esta idea se centra, por ideología y por eficiencia en el manejo de información, en el ingreso corriente,

esto es, considera que el ingreso ofrece un medio a las personas para adquirir los bienes necesarios para llevar una vida digna, de ahí que se establezcan montos de ingreso supuestamente apropiados para llevar cierto tipo de vida.

Al utilizar una de las dos formas de medición de la pobreza, debemos preguntarnos si afectarían las reglas de distribución justa. Es decir, la forma de medir la pobreza puede incidir en la construcción de reglas específicas distributivas. Por ejemplo, uno de los problemas que enfrentan las dos perspectivas es determinar exactamente en dónde situar la línea de pobreza, es decir, determinar qué es suficiente.

Definiciones precisas de pobreza y criterios mixtos en la forma de comparar a las personas para determinar las ventajas que recibirán

El hecho de que la pobreza sea multidimensional –reflejando una complicada función que permite o no que las personas alcancen ciertos niveles suficientes de ventaja en orden de lograr una vida digna, con opciones de escoger diversos caminos vitales, así como el hecho de que ciertas sociedades sufran de una severa escasez de recursos sociales y financieros–, hace de la definición de una línea divisora entre los pobres y los no pobres una tarea muy difícil. Esto se vuelve aún más complejo cuando no es posible un acuerdo absoluto acerca de qué tipo de beneficios deben distribuirse de manera justa entre las personas para que puedan salir de la pobreza.

La idea intuitiva de que es justo apoyar con recursos producto de la cooperación social a los que en peores circunstancias se encuentran, surge parcialmente de una perspectiva humanista, donde se asume que la pobreza se refiere a la falta de recursos que requiere un ser humano para participar en sociedad y mientras menos recursos tenga, más necesitado se encuentra. Desde una perspectiva amplia, se trata de preguntarnos acerca del mínimo social considerado como justo en una sociedad determinada, para los ciudadanos que integran el pacto social.

Aun partiendo de una visión amplia, no es claro cómo podemos determinar el mínimo social justo. La discusión depende de consideraciones de teoría política y de consideraciones inherentes a la historia de un país específico. Para complicar las cosas, las consideraciones de teoría política no son homogéneas, pues existen diversas teorías de justicia que compiten entre sí y aún en la misma teoría existen varias interpretaciones acerca de la solución más eficiente y justa a un problema concreto.

En el marco de la teoría política liberal, a la que las leyes mexicanas responden –con excepciones al integrar derechos comunitarios–, la concepción de pobreza ha sido considerada desde dos grandes corrientes:

- a) Considerar que el Estado debe velar por el mínimo social y dar acceso real a los derechos, bienes y servicios que éste incluya, y
- b) Considerar que las instituciones sociales, entre las que se incluye al gobierno, deben velar por garantizar el acceso real a derechos y promover las condiciones para que los individuos obtengas los bienes y servicios que incluya el mínimo social.

La primera se relaciona, en términos prácticos, con los Estados de Bienestar, generalmente socialdemócratas, con un Estado que participa de manera activa en la redistribución amplia de recursos sociales y la segunda se relaciona con los estados liberales, con un Estado regulador pero no redistribuidor, activo de recursos sociales, con la excepción de una red básica de servicios para los que en peores circunstancias se encuentran.

En el caso de México, la política social ha transitado por un intento de crear un Estado de Bienestar amplio, sostenido financieramente por el desarrollo estabilizador, en un intento de crear un Estado regulador del mercado económico que ofrezca oportunidades a los ciudadanos. Este último intento de adecuación del Estado para crear un ambiente digno donde los ciudadanos desarrollen en libertad y seguridad las actividades que les plazca dentro de la ley, se ha traducido en una serie de programas que centran su enfoque en resolver problemas estructurales individuales desde la perspectiva de las capacidades,

mejorando las oportunidades para acceder a un mejor nivel de vida (Székely, 2002).²

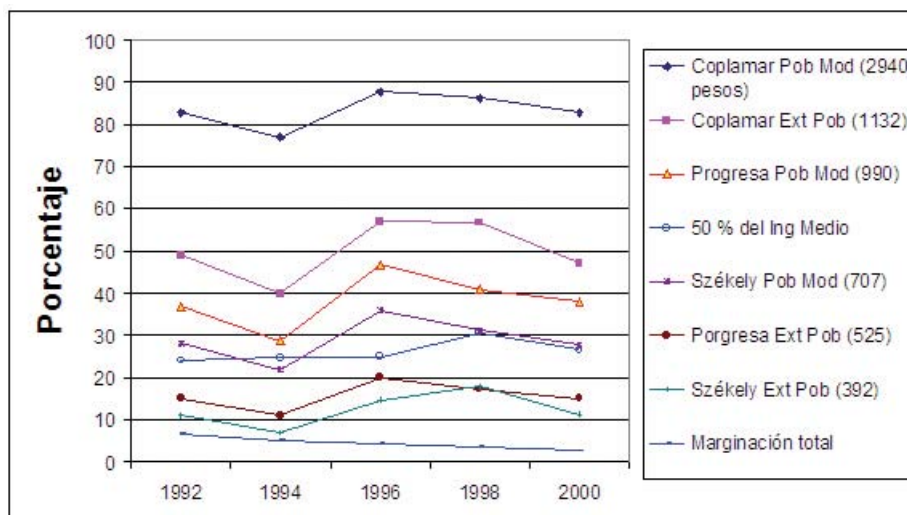
Ahora bien, tales ideas genéricas de política social, que devienen en programas, tienen como referente interpretaciones conceptuales de pobreza que pueden ser identificadas con las ideas de justicia social.

- **Perspectiva del ingreso:** Desde este punto de vista, una persona u hogar es pobre si su ingreso está por debajo de la línea de pobreza definida. Tal línea de pobreza varía dependiendo de la situación económica del país en cuestión. Sin embargo, es definida a partir de un ingreso mínimo para adquirir el suficiente alimento necesario para vivir. Esta perspectiva puede ser identificada con la idea de bienestar básico, primario.
- **Perspectiva de necesidades básicas:** Por medio de esta perspectiva, la pobreza está definida como la privación de los requerimientos materiales necesarios para lograr mínimamente una vida aceptable. Este concepto de privación incluye ingreso, salud, educación básica y servicios públicos que incluyan oportunidades reales de trabajo. Esta idea también se relaciona con la idea de bienestar aunque se trate de un bienestar más amplio y suficiente.
- **Perspectiva de capacidades:** Desde este aspecto la pobreza representa la ausencia de capacidades básicas para vivir en una sociedad determinada. Estas capacidades se refieren a algo tan básico como estar bien nutrido, adecuadamente vestido y protegido de los elementos, poder prevenir enfermedades y participar en la vida comunitaria. Claramente esta idea se relaciona con la idea de habilidades básicas para desarrollarse en sociedad.

Tan variadas perspectivas tienen un correlato en las diversas líneas de pobreza medidas en ingreso que tratan de capturar tales consideraciones. Un ejercicio de lo anterior muestra lo siguiente:

² Lo que sigue está basado en el *Reporte de Desarrollo Humano* (ONU, 1997, 15-16).

Gráfica 1. Porcentaje de pobreza individual según diversas líneas de pobreza



Fuente: Cálculos propios a partir de las encuestas nacionales de gasto e ingreso, INEGI, tomando el ingreso total. Pesos de 2001 (las líneas de pobreza se actualizaron a partir de los documentos oficiales y de Székely (1998, 13). El Ingreso medio y la idea de marginación total como ausencia total de servicios, sin considerar el ingreso, son cálculos propios).

Como puede observarse, las diversas perspectivas ofrecen porcentajes de pobreza muy dispersos, desde 82% en la perspectiva amplia de Coplamar, esfuerzo de política pública de finales de la década de 1970,³ hasta 3% desde una perspectiva mínima de marginación total que hablaría de no tener ningún servicio posible ni ingreso para comer. Las otras propuestas de línea consideran diversos bienes y servicios. Es de destacar la que considera la idea de pobreza como desigualdad, es decir, la que considera que la pobreza depende del grupo de la población a la que hace referencia. En nuestro caso poseer 50% o menos del ingreso promedio sería considerar, como lo hacen los países europeos, que se es pobre relativamente hablando e incluiría a 30% de las personas aproximadamente.

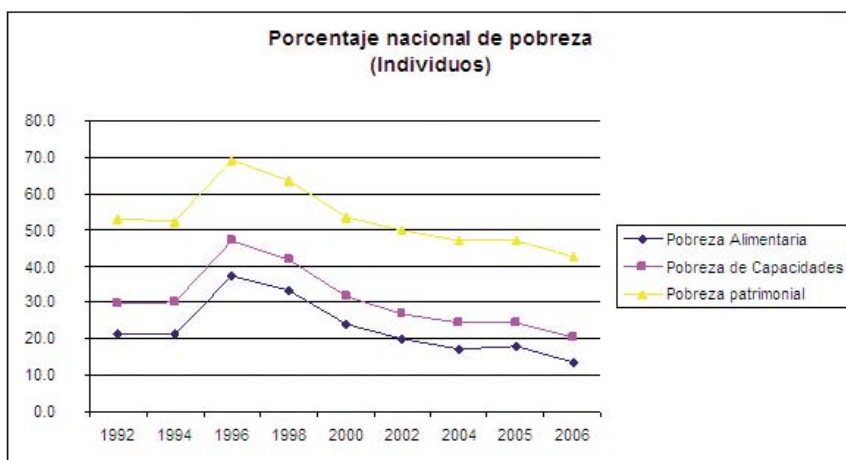
³ El programa Coplamar consideraba una canasta básica de bienes y servicios que un trabajador con derechos laborales tendría que poder disfrutar y adquirir viviendo en una ciudad.

Para resolver este problema la Secretaría de Desarrollo Social en el 2002 propuso, a partir de la recomendación de un Grupo Técnico, tres líneas de pobreza. Posteriormente la Ley de Desarrollo Social creó una nueva institución encargada de evaluar la política social, llamada Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) que ha dado seguimiento a tales líneas.

Las líneas de pobreza están definidas en términos del ingreso suficiente para adquirir bienes y servicios considerados necesarios para vivir en sociedad por un individuo. La insuficiencia de estos bienes se considera como pobreza. La primera línea, llamada *pobreza extrema*, considera el ingreso per cápita necesario para adquirir una canasta alimenticia (alrededor de 688 pesos mensuales, en pesos de 2005). La segunda, llamada *pobreza de capacidades*, para adquirir, además de una canasta alimentaria, servicios educativos y de salud (alrededor de 831 pesos mensuales). La tercera, llamada *pobreza patrimonial*, incluye el ingreso necesario para alimentarse, obtener servicios de salud, educación, vestido, transporte y habitar en una vivienda digna.

La conceptualización de la pobreza permite tomar en cuenta a aquellos bajo cierta línea, pero no necesariamente la intensidad de la pobreza sufrida por estas personas. Es claro que una persona que se encuentra

Gráfica 2



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2008.

más alejada de la línea descrita está en peores circunstancias que otras en mejor posición. Se trata entonces de consideraciones relativas dentro de un grupo específico, que a su vez tiene características de pobreza absoluta. Este problema es inmediatamente comprendido si pensamos en dos grupos de personas pobres, uno muy lejos de la línea y otro muy cerca de ella. Bajo esta medida, los dos grupos serían pobres, pero uno de ellos estaría en mayores dificultades que el otro.

Una postura acerca de este problema es considerar que aquellos que se encuentren bajo la línea, no cuentan con el mínimo social necesario. Independientemente de si se encuentran más o menos lejos de la línea, en cierto sentido la sociedad les estaría negando el derecho de un mínimo social ciudadano. Sin embargo, esto no resuelve nuestro problema distributivo, pues aún nos restaría decidir cómo distribuir los escasos recursos que poseemos entre los miembros de este grupo. Al considerar como un solo grupo a las personas que se encuentran bajo la línea, todos merecerían parte de estos recursos por igual; sin embargo, hay buenos argumentos para decir que no es justo asignar los mismos recursos a alguien con cero recursos y a alguien con recursos muy cercanos a la línea de pobreza.

Mediciones de la pobreza sensibles a la distribución intra-grupo

Las mediciones de pobreza sensibles a la distribución intra-grupo han sido diseñadas para establecer un ordenamiento, del peor al mejor situado de entre individuos o familias. Asumiendo por ahora que el ingreso es tomado como una buena medida de una vida digna, la persona en peor situación es aquella sin ningún ingreso, la segunda persona peor situada es aquella que tiene una unidad y así. Por tanto, una medida sensible a la distribución nos hablaría de la desigualdad entre los pobres con referencia a la línea.

Existen diversas medidas sensibles a la distribución, la mayoría creadas después de que Amartya Sen notara que las mediciones de la pobreza como una fracción de la población presentan diversos problemas. Sen propuso algunos requerimientos mínimos que una medición

agregada debe incluir. Una medición de este tipo debe satisfacer por lo menos los siguientes axiomas (Zheng, 1977):

Monotónica: considerando otras cosas, una reducción en el ingreso de una familia pobre debe incrementar el índice de pobreza.

Transferencia: considerando otros elementos, una transferencia de ingreso de un hogar pobre a otro rico debe incrementar el índice de pobreza.

La medición más común de pobreza sensible a la distribución que cumple con los axiomas de Sen es la propuesta por Foster, Green y Thorbecke (FGT) (Foster et al., 1984). Se usa porque puede descomponerse y medir la fracción de pobres, pero también la contribución al total de cada grupo, así como la distancia relativa entre cada individuo y la línea de pobreza, aumentando el peso de importancia a la distancia existente. La medición puede asignar diferentes prioridades a la diferencia del ingreso individual con la línea, proveyendo un índice de la intensidad de la pobreza. Su estructura está dada por la siguiente función:

Medición sensible a la distribución Foster, Green y Thorbecke.

$$P\alpha = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^n \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha \quad \text{para todas las } y_i < z$$

Donde N es el total de la población nacional, n es el número de pobres, z es la línea de pobreza, y_i representa el ingreso de cada individuo i para todos aquellas $y_i < z$. En la medición de pobreza, α es un parámetro que muestra la importancia relativa dada al ingreso del más pobre.

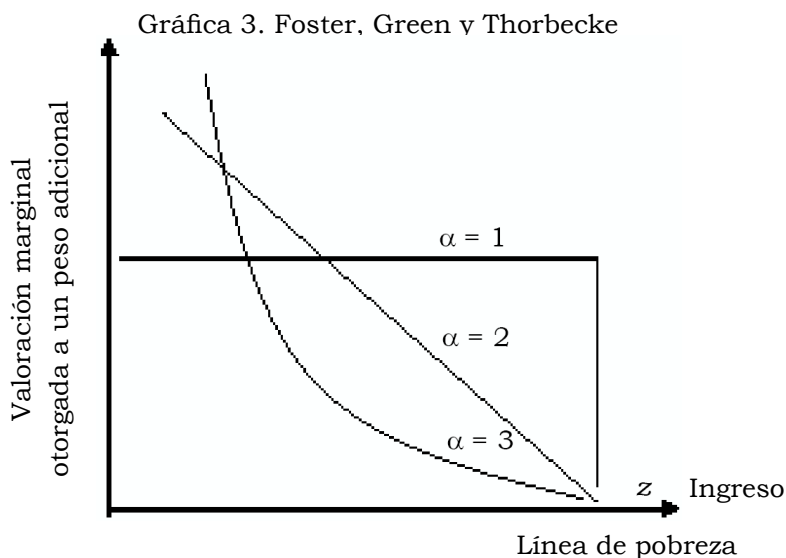
Por medio de esta fórmula también podemos obtener otras medidas de pobreza comúnmente usadas. Dado que la medición eleva a cierta potencia la brecha de pobreza, cuando $\alpha = 0$, $P\alpha$ es igual a la proporción de pobres en la población. Cuando $\alpha = 1$, $P\alpha$ es igual a la com-

binación de la proporción de pobres y el promedio de la brecha de ingreso de los pobres con la línea.

Contraste con diversos criterios distributivos

La comparación entre los criterios distributivos y las líneas de pobreza puede ser observada en la Gráfica 3, donde la ecuación de la FGT representa una valoración marginal mayor de un peso más para los que en peores circunstancias se encuentran.

El valor alfa igual a 1 implica que el mismo valor se otorga a la transferencia de un peso a cualquiera bajo la línea. De hecho esto significa que la determinación del ordenamiento de prioridad estará dada por otros objetivos, en este caso lo obvio es disminuir la proporción de pobres. El valor alfa igual a 2 provee un incremento del valor marginal y $\alpha = 3$ claramente propone dar prioridad extrema a los que se encuentran en peores circunstancias.



Fuente: Atkinson (1998, 51).

Como podemos observar en la gráfica anterior, el incremento de valor otorgado a un peso al elevar la potencia de alfa puede ser relacionado con el incremento de nuestra preocupación moral hacia los que se encuentran en peores circunstancias. Así, $\alpha = 3$ recomendaría a un distribuidor central con recursos limitados que asigne recursos al peor situado hasta alcanzar al segundo peor situado; inmediatamente después los dos peores situados alcanzarán al tercero y así (Zheng, 1977, 125). De hecho, esta distribución ofrecería una solución similar a la propuesta rawlsiana llamada *maximin*, o el máximo del mínimo social a ser otorgado a los grupos representativos de la sociedad que en peores circunstancias se encuentran.

Existen dos importantes diferencias que deben resaltarse entre *maximin* y $\alpha = 3$, al ser alfa una medición que cumple ciertos axiomas de transferencia, alfa 3 respondería de forma similar si intercambiamos el lugar de los individuos afectados, mientras que *maximin* no permitiría lo anterior. Otra diferencia importante es que *maximin* en principio no puede ser representado en una línea continua.

En un sentido, un tipo de *igualitarismo* para aquellos que se encuentran bajo una línea determinada podría ser representado por una transferencia de un peso a cada persona, pues a nadie puede dársele más. Esta transferencia en realidad es una distribución equitativa pero no igualitaria, porque no aspira a igualar las condiciones de los que se encuentran bajo la línea. Sin embargo, es una forma usual de destinar recursos a los ciudadanos apelando a la eficiencia y universalidad de la transferencia, que en un sentido respeta la igualdad ante la ley de los ciudadanos.

Respecto a la distribución *prioritaria*, es claro que alfa 3 otorga prioridad extrema a las transferencias designadas a los grupos que se encuentran en peores circunstancias. Esta forma de distribuir, siendo en la práctica extrema, es inviable políticamente y sólo podía ser usada en el diseño original de un acuerdo social. Alfa 2 da prioridad pero no necesariamente extrema y se acerca a las consideraciones de una prioridad débil que no otorgue todo el recurso a un solo grupo o a una sola persona, dado el caso.

La postura de *suficiencia* complica las cosas al sugerir que es necesario considerar seriamente las líneas establecidas en términos ab-

solutos y si esto es así, la línea adquiere una prioridad absoluta para el mayor número de personas posible. De acuerdo con esta regla, la distribución tendría una curva inversa que dé mayor prioridad a los que se encuentran cercanos a la línea para maximizar el número de personas que puedan ser salvadas; de hecho, sería la potencia inversa de dos.

Ahora bien, con un ejemplo es posible evaluar las transferencias con FGT, considerando que la línea de indigencia, es decir, no tener recursos para conseguir alimentos, se encuentra en 300 unidades. Tenemos tres personas: A (0), B (250) y C (250). Los recursos que podemos distribuir son 100 unidades.

En la Tabla 1 un menor porcentaje en los resultados de FGT refleja una mejor situación. Podemos observar que tres distribuciones, las dos prioritarias y la que ofrece un trato equitativo, distribuyen de tal forma que no eliminan la indigencia de ninguna de las tres personas, sólo el criterio de suficiencia permite la supervivencia de dos a costa de una persona. En este sentido dramático, es mejor que dos sobrevivan a que ninguno lo haga, pero observemos con mayor detenimiento los datos. La distribución prioritaria alta ofrece todos los recursos al que en peor circunstancia se encuentra y lo eleva de 0 a 100 unidades.

Tabla 1. Distribución y evaluación de acuerdo con diferentes criterios distributivos

<i>Dist. original</i>	<i>Prioridad alta</i>	<i>Prioridad débil</i>	<i>Trato equitativo</i>	<i>Suficiencia</i>
A = 0	A = 100	A = 50	A = 33	A = 0
B = 250	B = 250	B = 275	B = 283	B = 300
C = 250	C = 250	C = 275	C = 283	C = 300
FGT				
$\alpha=(0)=100$	$\alpha=(0)=100$	$\alpha=(0)=100$	$\alpha=(0)=100$	$P(0)= 33.3$
$\alpha=(1)=44$	$\alpha=(1)=33.3$	$\alpha=(1)=33.3$	$\alpha=(1)=33.4$	$\alpha=(1)=33.3$
$\alpha=(2)= 35.2$	$\alpha=(2)=16.7$	$\alpha=(2)=23.6$	$\alpha=(2)=26.6$	$\alpha=(2)=33.3$
$\alpha=(3)=33.6$	$\alpha=(3)=10.2$	$\alpha=(3)=19.3$	$\alpha=(3)=23.5$	$\alpha=(3)=33.3$

Fuente: Cálculos propios.

Nota: En las filas inferiores entre paréntesis se encuentra el valor que toma alfa en FGT.

Las dos personas que no fueron beneficiadas podrían inconformarse, aludiendo el derecho a recibir algo. Si atendemos a ese reclamo podríamos otorgar 50% a la persona sin nada y 25% a las dos restantes. En este caso alguien podría aludir que no es su culpa el que la persona A haya perdido todo y que reclama un trato equitativo. La distribución equitativa repartiría una tercera parte a cada uno de ellos y finalmente suficiencia.

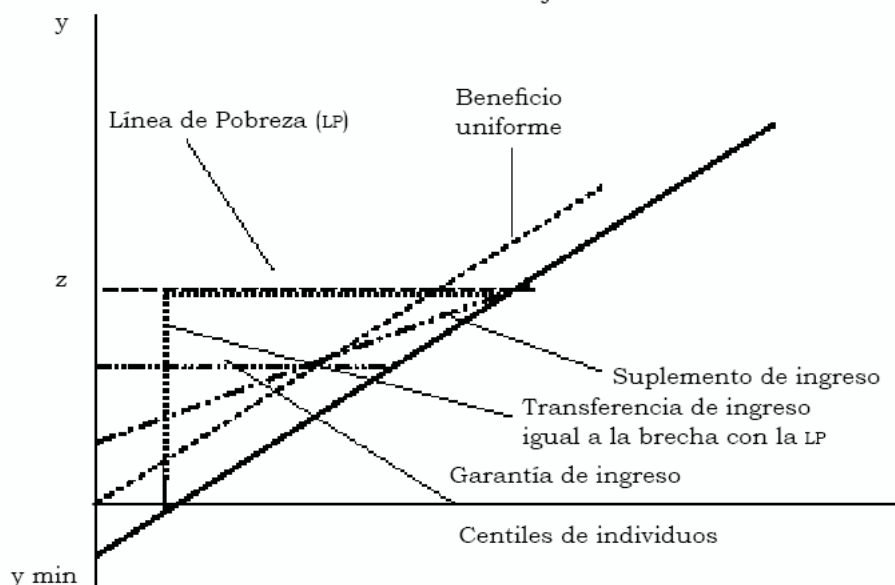
Si observamos los resultados de FGT, es claro que la mejor opción para alfa 3 es dar prioridad alta al que se encuentra en peores circunstancias, sin embargo parecería una acción injustificada para los dos restantes. Esta acción injustificada puede apreciarse en la ambigüedad presentada por el resultado similar de FGT de la distribución original y la suficiencia para alfa 3. Esto querría decir, en un sentido, que la demanda moral sobre recursos de un individuo pobre sería similar al de tres individuos pobres, tomando en cuenta la línea. Esto parecería contraintuitivo si queremos respetar la igualdad moral de los individuos. Observado desde esta perspectiva, un problema aparente de FGT parece situarse en axioma de transferencia, donde se da mayor prioridad al peor situado bajo la línea. Como puede apreciarse, existe una diferencia sustancial entre la prioridad entre grupos y la prioridad intra grupos. El ejemplo sugiere que la prioridad debe darse al grupo peor situado y dentro del grupo dar prioridad a los más cercanos a la línea. Esta prioridad no puede ser absoluta y por tanto es importante mantener beneficios a todos los miembros del grupo, aunque decrecientes.

Tomando en cuenta los resultados de la sección previa, consideremos algunos de los problemas relacionados con la definición de pobreza y la importancia de la definición de la línea en torno a la idea de justicia social.

Las políticas públicas pueden responder de diversas formas a esta consideración, como se muestra en la Gráfica 4.

Se pueden apreciar las diversas políticas aplicables para superar la línea de pobreza z . La línea gruesa muestra la distribución de los individuos por centiles en x . En el eje de las y se encuentra el ingreso. El beneficio uniforme se conforma de una transferencia idéntica, esto logra que todos aumenten su ingreso, algunos superando z . El suple-

Gráfica 4. Diversas transferencias de ingreso que responden a criterios distributivos de justicia social



Fuente: Adaptación de Atkinson (1998, 51).

mento de ingreso considera una transferencia desigual que dé mayor prioridad a los que tienen menos ingresos.

La transferencia de ingreso igual a la brecha existente con z puede dejar a algunos sin nada, aunque a muchos posicionarlos sobre z . Finalmente, la garantía de ingreso permite mejorar su condición sustancialmente a los que en peores circunstancias se encuentran.

Para evaluar las diversas formas de distribuir los mismos recursos podemos hacer un ejercicio hipotético, simulando contablemente que otorgamos una transferencia de ingreso a cada individuo de acuerdo con lo descrito y medir el número de pobres posterior a la distribución y la intensidad de la pobreza de los que siguen siendo pobres bajo una línea de pobreza elegida. La línea de pobreza se describe como el 50% del ingreso promedio familiar. Consideremos que transferimos el 2% del ingreso total y que asumimos una distribución estadística normal del ingreso con un 8% de brecha de pobreza.

Tabla 2. Comparación de los distintos tipos de transferencias

	% de pobreza	Brecha de pobreza	% de mejoría	<i>FGT 2</i>	Mejoría <i>FGT 2 (%)</i>
Distribución original	20%	8.0%		4.70%	
Beneficio uniforme	15%	7.20%	13%	4.00%	15%
Suplemento de ingreso	20%	4.00%	50%	2.28%	51%
Garantía de ingreso	20%	4.40%	45%	1.40%	70%
Transferencia igual a la brecha	5%	3.95%	51%	3.18%	32%

Fuente: Cálculos propios adaptados de Atkinson (1998). En la tabla la distribución original y sus mediciones están ordenadas en filas.

En la Tabla 2 puede observarse que la mejor opción, desde la perspectiva de reducir el número de pobres, sin ninguna sorpresa es una transferencia igual a la brecha existente entre el ingreso individual y la línea; sin embargo, esto hace que los recursos no sean suficientes para todos y que el 5% restante quede sin ningún recurso. Esto puede apreciarse al obtener de la fórmula *FGT 2*, que mide la relevancia dada a los que menos tienen, que la situación de éstos no mejora.

La mejor opción, considerando la reducción de la intensidad de la pobreza de los que permanecen bajo la línea, es la garantía de un ingreso tal que permita a los que se encuentran en la cola de la distribución aumentar su ingreso. En esta distribución mejoraría *FGT 2* en 70%. Es decir, una transferencia desigual que otorgue, por ejemplo, lo faltante a la mitad de la brecha para cada centil de individuos, puede ser mejor desde una perspectiva de la gravedad de la situación; sin embargo, puede ser peor desde una perspectiva de disminución de los números totales de la pobreza.

Consideraciones finales

Se ha sugerido que para determinar cuán inequitativa es una sociedad en relación con la distribución existente de los recursos sociales entre los ciudadanos con derechos iguales a éstos y qué tipo de políti-

cas deben ser implementadas para enfrentar tal inequidad, debemos en primera instancia considerar cómo son seleccionados los que en peores circunstancias se encuentran. En nuestro caso, es claro que no sólo la definición de la pobreza afecta la distribución resultante, de igual manera la forma en que es medida ofrece señales de la prioridad moral que otorgamos al grupo y a los individuos dentro del grupo.

También se ha sugerido que existe una relación inversa entre el valor moral otorgado a una persona cerca de la línea y otra lejos de ella cuando nuestra línea está determinada en términos absolutos, es decir, de supervivencia. Cuando esto no es así, la prioridad moral descende.

De hecho, se trata de tener en cuenta que el bienestar otorgado puede ser considerado como gradual y no continuo, es decir, una unidad de ventaja es más relevante junto a la línea que al final de ella, siempre y cuando se trata de valores absolutos. Esta idea presenta un problema de axiomatización al medir la pobreza, pues hemos de asignar distintas prioridades a diferentes ordenamientos, de acuerdo con las líneas de ventaja mixtas que puedan surgir.

Al considerar distintas políticas de alivio de la pobreza, se sugiere que el distribuidor deberá ser claro en los objetivos explícitos propuestos, pues las prioridades y ordenamientos de precedencia pueden variar al asignar recursos escasos. Esto hace de las políticas que se dirigen a eliminar o reducir este problema una auténtica prueba acerca de la forma en que los ciudadanos son considerados por las instituciones.

Bibliografía

- Atkinson, Anthony (1988), *Poverty in Europe*, Blackwell, Oxford.
- Bartley, W.W. (coord.) (1999), *The Collected Works of F A Hayek*, University of Chicago.
- Buhong, Zheng (1977), "Aggregate Poverty Measure", *Journal of Economic Surveys*, vol. 11, núm. 2.
- Cohen, G.A. (1995), *Self Ownership, Freedom and Equality*, Cambridge University Press.

- Coneval (2008), (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social), www.coneval.gob.mx (visitado en octubre de 2008).
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984), “A Class of Decomposable Poverty Measures”, *Econometrica*, vol. 52, pp. 761-766.
- O’Donnell, Guillermo (1996), “Otra institucionalización”, *Política y Gobierno*, CIDE, núm. 2.
- ONU (1997), *Reporte de Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rawls, John (1975), *Teoría de la justicia*, FCE.
- Sales, Francisco (2003), *Distributive Considerations and Poverty Alleviation Programs*, PhD Thesis, Warwick.
- Sen, Amartya (1980), “Equality of What?”, en S. McMurrin (coord.), *Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge University Press.
- Székely, Miguel (2002), *Hacia una nueva generación de política social*, Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 2, Sedesol, 2002.
- (1988), *The economics of poverty, inequality and wealth accumulation in Mexico*, Macmillan.
- Townsend, Pete (1988), “Ending World Poverty in the 21st Century”, *Radical Statistics*, núm. 68.