

¿Cómo no dejar a nadie atrás en las estadísticas?

POR XAVIER GODINOT, MOVIMIENTO INTERNACIONAL ATD CUARTO MUNDO

París, finales de febrero de 2018. Hace un frío glacial con temperaturas de -4 °C. Un recuento de personas sin techo realizado en el interior de París ha dado como resultado que al menos 3.624 personas duermen en las calles, los aparcamientos, las estaciones de tren y de metro. Todos los centros de acogida nocturna están sobrecargados y no dan abasto. La Oficina Nacional de Estadística sostiene que, en Francia, el número de personas sin hogar ha aumentado en un 50 por ciento desde 2001, hasta alcanzar 141.500 personas en 2012, y que más de la mitad de ellos son extranjeros. A esta cifra hay que añadir entre 15.000 y 20.000 habitantes de barrios marginales. Se estima que la esperanza de vida de las personas sin hogar es de 49,7 años, 30 años menos que la de los varones franceses y 35 años menos que la de las mujeres francesas. Este es el aspecto más visible de la extrema pobreza en Francia.

¿Cómo captan esta realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que aspiran a “no dejar a nadie atrás” y, en particular, el ODS 1, “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, así como su primera meta “Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por

persona inferior a 1,90 USD al día”? Tanto el lenguaje como el espíritu de este objetivo reflejan la creciente aceptación de la idea de que la pobreza es un concepto multidimensional que denota múltiples privaciones en diversos aspectos del bienestar. Sin embargo, existe un menor consenso sobre la mejor manera de medir dichas privaciones.

Hasta 2017, el Banco Mundial ha asumido que en la mayoría de las “economías de renta alta no había personas que vivieran en la pobreza extrema”,¹ un supuesto que ATD Cuarto Mundo denuncia desde hace años. En respuesta a las recomendaciones del *Informe de la Comisión sobre la Pobreza Global* (el Informe Atkinson)², el Banco Mundial anunció en octubre de 2017 que implementaría un enfoque “verdaderamente global” para medir la pobreza y decidió incluir a los países de altos ingresos en su estimación global de las personas que viven en la pobreza. No obstante, si se busca en su base de datos la proporción de personas que viven en extrema pobreza en Francia, es decir, con menos de 1,90 USD al día, encontramos un 0 por ciento, y lo mismo ocurre en Bélgica y Alemania. Es evidente que en los países de altos ingresos,

todavía se está haciendo invisible estadísticamente a los más pobres. Como resultado, el Informe de los ODS de la ONU de 2017 pudo afirmar que el número de personas que viven en la pobreza extrema ha disminuido significativamente, de 1.700 millones en 1999 a 767 millones en 2013, lo que representa una reducción de la tasa mundial de la pobreza extrema del 28 por ciento, en 1999, al 11 por ciento, en 2013.³ El número de personas sin hogar en Francia casi se ha duplicado durante el mismo período, pero se vuelve invisible en esta estimación global.

Angus Deaton, Premio Nobel de Economía en 2015, afirmó recientemente que las cifras del Banco Mundial sobre la pobreza pasan por alto un hecho muy importante, en el sentido de que ignoran las diferencias entre los países en cuanto a sus necesidades.⁴ Existen necesidades de vida en los países ricos, fríos y urbanos que son menos acuciantes en los países pobres. Precisamente, es el costo y la dificultad de la vivienda lo que causa tanta miseria y lo que no tienen en cuenta los recuentos mundiales del Banco Mundial. El umbral de los 1,90 USD diarios fue diseñado para los países de bajos ingresos y es inapropiado para

1 Ferreira (2017).

2 Banco Mundial (2016).

3 UN (2017), pág. 3.

4 Deaton (2018).

los de altos ingresos. Siguiendo al economista de Oxford Robert Allen, Deacon sugiere que se utilice un umbral de 4 USD al día, lo que supondría una línea de pobreza absoluta basada en las necesidades de los países ricos.

Pensar en la pobreza como multidimensional plantea nuevas preguntas sobre la verdadera naturaleza de la misma. Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, declaró hace 40 años que “la pobreza puede ser vista como un fracaso a la hora de alcanzar un determinado nivel absoluto de capacidad”, en nuestro ejemplo, el fracaso de ser capaz de conseguir una vivienda adecuada cuando hace frío. Además, sostenía que “la privación absoluta en cuanto a las capacidades de una persona está relacionado con las privaciones relativas en términos de productos básicos, ingresos y recursos”.⁵ Esta es precisamente la razón por la que no es apropiado utilizar el mismo umbral de pobreza en los países desarrollados y en desarrollo.

Los economistas del Banco Mundial han tomado conciencia de estos y, a fin de captar mejor la pobreza extrema en diferentes contextos nacionales, un informe del Banco Mundial afirmaba en octubre de 2017 lo siguiente:

A partir de este mes, el Banco Mundial informará sobre las tasas de pobreza de todos los países utilizando dos nuevos umbrales

internacionales de pobreza: una línea internacional de pobreza de ingresos medios-bajos, fijada en 3,20 USD diarios, y una línea internacional de pobreza de ingresos medios-altos, fijada en 5,50 USD diarios. Estas se añadirán a la línea internacional de pobreza de 1,90 USD, que sigue siendo nuestro principal umbral de pobreza y seguirá definiendo el objetivo del Banco de poner fin a la pobreza extrema mundial hasta 2030.⁶

Este es un reconocimiento bienvenido de la necesidad de capturar mejor la pobreza extrema que se hizo invisible en los países de ingresos medios. Esto significa que, para evaluar el progreso hacia el ODS 1, la Línea Internacional de Pobreza (LIP) de 1,90 USD es claramente insuficiente y debe ser completada por la cuota o el número de personas que viven en extrema pobreza con 5,50 USD al día. ¿Qué sucede con los países de altos ingresos? No se ha definido ninguna LIP para ellos. Sin embargo, es evidente que “el costo de salir de la pobreza aumenta con los ingresos medios”,⁷ como señala el mismo informe del Banco Mundial, y que con 165 USD al mes, las personas sin hogar en París, Nueva York o Tokio son totalmente incapaces de satisfacer sus necesidades básicas y de encontrar un alojamiento digno con al menos calefacción. Sin embargo, estas personas permanecen invisibles en la estimación

global del Banco Mundial y de las Naciones Unidas.

La universalidad de los ODS desafía a la mayoría de las instituciones estadísticas a nivel internacional o nacional. La aplicación del ODS 1 requiere que la pobreza extrema sea medida en términos absolutos, con el significado que Amartya Sen le confirió a este término. Sin embargo, el Banco Mundial está acostumbrado a medir la pobreza absoluta en los países en desarrollo, no en los desarrollados, mientras que la OCDE o Eurostat están acostumbrados a medir la pobreza relativa en los países de ingresos altos, no la pobreza absoluta. Eurostat declaró recientemente que “el objetivo de erradicar la pobreza extrema se centra principalmente en los países en desarrollo dando continuidad a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio”,⁸ lo que está en total contradicción con el espíritu y la redacción de los ODS. En cuanto a la OCDE, su conjunto de indicadores para el seguimiento de los ODS en los países miembros incluye un indicador de la tasa de pobreza absoluta al nivel de 10 USD por persona por día, sin proporcionar ninguna prueba fundamentada de esta cifra.⁹

El Informe Atkinson formuló muchas recomendaciones para mejorar el recuento mundial de personas que viven en la pobreza extrema. En la recomendación 3

5 Sen (1983).

6 Ferreira/Sánchez (2017).

7 Ibíd.

8 Eurostat (2017), pág. 29.

9 OCDE (2017), Anexo 1.

se propone que se analice en qué medida las personas no figuran en el recuento mundial de la pobreza. En 2005, el Observatorio Nacional de la Pobreza y la Exclusión Social de Francia estimó que el 2 por ciento de la población, principalmente los más pobres, no se contabilizaron en el censo. Es muy probable que esta proporción haya aumentado drásticamente en la actualidad con la llegada de refugiados, muchos de los cuales están indocumentados. En la recomendación 11 se afirma que el Banco Mundial debería publicar una cartera de indicadores complementarios junto con el recuento mundial de la pobreza, lo que el Banco está comenzando a hacer. En la recomendación 15 se sugiere que el Banco elabore un programa de trabajo, en colaboración con otros organismos internacionales, sobre una estimación de las necesidades básicas de la extrema pobreza.

Otro problema con la medición de la LIP en diferentes países es que las medidas ocultan detrás de su aparente claridad la oscuridad de su cálculo. El informe enumeraba no menos de 14 fuentes de error ajenas al muestreo en el cálculo del recuento de la pobreza con 1,90 USD al día. Se recomendaba que el Banco Mundial adoptara un enfoque de “error total”, dejando claro al público en general cuál es el margen de error de las estimaciones del Banco. Los economistas del Banco Mundial respondieron que esta es una de las recomendaciones más importantes de la Comisión, pero afirman que “actualmente no poseen la capa-

cidad estadística interna para producir correctamente las estimaciones de “error total” derivado de la multiplicidad de posibles fuentes de error enumeradas anteriormente”,¹⁰ lo cual es extremadamente problemático. Por cierto, esto significa que cuando el Banco sostiene que la pobreza extrema mundial ha disminuido en cierto porcentaje en los últimos años, nunca se sabe si esto refleja una mejora real sobre el terreno o solo el margen de error de sus cálculos. Los economistas del Banco Mundial reiteran que sus cifras son estimaciones que implican muchas incertidumbres y anuncian que a partir de ahora publicarán estimaciones de la pobreza mundial cada dos años, en lugar de anualmente.

El Informe Atkinson también recomendó que el Banco Mundial y otros responsables de las estadísticas de pobreza exploren el uso de medidas subjetivas de la pobreza y utilicen métodos participativos para escuchar realmente a la población pobre para entender lo que define la pobreza desde sus puntos de vista. El Banco Mundial afirma que “abrazan plenamente el principio de que una consulta a fondo con la propia población pobre es esencial para comprender la verdadera naturaleza del fenómeno multifacético que llamamos pobreza”. También prevén que “probablemente el trabajo más importante e innovador que empuja las fronteras de nuestra comprensión de la pobreza

continuará teniendo lugar a nivel nacional o subnacional”.¹¹

Para contribuir al objetivo de afrontar estos desafíos, el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo y la Universidad de Oxford han emprendido una investigación participativa internacional sobre las dimensiones de la pobreza y cómo medirlas. En seis países (Bangladesh, Bolivia, Francia, Gran Bretaña, Tanzania y los Estados Unidos) se han creado equipos nacionales de investigación integrados por académicos, profesionales y personas que viven en la pobreza. Están implementando el enfoque de la Fusión de Conocimientos que ATD Cuarto Mundo viene perfeccionando desde hace 20 años y que permite a las personas que viven en la pobreza trabajar como coinvestigadores en pie de igualdad con los demás participantes.¹² Los resultados de este desafiante proyecto se esperan para finales de 2019.

¹¹ *Ibid.*, pág. 6.

¹² Véase: www.atd-fourthworld.org/what-we-do/participation/merging-knowledge.

¹⁰ Banco Mundial (2016), pág. 5.

Bibliografía

Banco Mundial (2016): Monitoring Global Poverty. A Cover Note to the Report of the Commission on Global Poverty, chaired by Prof. Sir Anthony B. Atkinson, 18 de octubre de 2016. Washington, D.C.
<http://pubdocs.worldbank.org/en/733161476724983858/MonitoringGlobalPovertyCoverNote.pdf>

Banco Mundial (2017): Monitoring Global Poverty: Report of the Commission on Global Poverty. Washington, DC.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25141/9781464809613.pdf>

Deaton, Angus (2018): The U.S. can no longer hide from its deep poverty problem. En: New York Times, 24 de enero de 2018.

Eurostat (2017): Sustainable Development in the European Union, edición 2017. Bruselas.
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf/f7694981-6190-46fb-99d6-d092ce04083f>

Ferreira, Francisco (2017): The 2017 global poverty update from the World Bank. World Bank let's talk development blog.
<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/2017-global-poverty-update-world-bank>

Ferreira, Francisco/Sánchez, Carolina (2017): A richer array of international poverty lines. World Bank let's talk development blog.
<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/richer-array-international-poverty-lines>

OCDE (2017): Measuring distance to the SDG targets. París.
www.oecd.org/sdd/OECD-Measuring-Distance-to-SDG-Targets.pdf

ONU (2017): The Sustainable Development Goals Report 2017. Nueva York.
<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf>

Sen, Amartya (1983): Poor, Relatively Speaking. Oxford (Oxford Economic Papers 35).

Xavier Godinot es Director de Investigación del Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo.