

## 2.2 Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el DF

Araceli Damián\*

### Introducción

Epicentro de la vida política y social de nuestro país, el Distrito Federal (DF) ha concentrado por siglos la mayor parte de los beneficios del desarrollo económico y social. El periodo de sustitución de importaciones trajo consigo un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida, particularmente en el DF (y otras áreas urbanas importantes, como Guadalajara, Monterrey, Puebla, etc.). Asimismo, la mayor parte de la inversión socioeconómica (educación, salud, infraestructura, etc.) se concentró en esta entidad.

Las crisis económicas sufridas en el país desde los años ochenta han impactado negativamente el nivel de vida de la población. Asimismo, diversas políticas implementadas para contrarrestarlas afectaron de manera significativa los avances logrados en materia de superación de la pobreza. Por ejemplo, el esquema de subsidios generalizados fue abandonado y se implementó el de subsidios focalizados, afectando sobre todo a la población urbana, en general, y en particular a la del DF.

Por otra parte, los precios de los bienes y servicios producidos por el gobierno aumentaron en un afán de que éstos reflejaran su costo real. Ambas políticas trajeron consigo que productos tales como la tortilla, el frijol, la leche, la carne, entre otros, así como el agua, el transporte, la luz, la gasolina, fertilizantes, etc. aumentaran de precio afectando el nivel de consumo de la población y contribuyendo al aumento en la pobreza (véase Damián, 2002).

La política económica seguida por el gobierno federal para contrarrestar las crisis ha seguido los designios impuestos por los organismos internacionales. El denominado Consenso de Washington que incluye un decálogo de las políticas a seguir ha sido criticado por su falta de éxito, lo cual se atribuye a la rígida adherencia de las políticas económicas a la ideología neoliberal ortodoxa. Joseph Stiglitz (2003) y David Gordon (en prensa) identifican la forma en cómo los distintos mecanismos de política

---

\* Profesora-Investigadora. El Colegio de México

económica afectan el nivel de vida de los pobres: la privatización aumenta los precios de los bienes y servicios consumidos por los pobres; la liberalización de los mercados de capitales permite a los especuladores desestabilizar las economías locales con consecuencias en el mercado laboral; el establecimiento de mecanismos de libre mercado para la fijación de precios, aumenta el costo de bienes básicos, como alimentos y energéticos para los pobres y enfrenta a los pequeños productores agrícolas a una competencia desigual con sus homólogos, que reciben enormes subsidios en los países desarrollados.

El actual gobierno del DF se ha enfrentado a la necesidad de mejorar las condiciones de vida en un ambiente económico inestable, en donde su margen de maniobra, en términos de política económica, es casi nulo. Asimismo, dado su éxito político, no sólo local sino nacional, el gobierno federal ha buscado reducir o limitar los recursos que le corresponden del presupuesto federal. Esta estrategia se ha justificado con el argumento de que el DF es la entidad con menos pobreza del país. Sin embargo, a pesar de que esta afirmación es cierta desde el punto de vista del porcentaje de población viviendo en pobreza, no lo es en términos del número de pobres que alberga la entidad. Por ejemplo, en el 2000 el DF era el quinto estado con el mayor número de pobres en el país, según el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y el noveno según el cálculo oficial de pobreza (véase cuadro 1).

El presente artículo tiene el propósito de hacer un balance de la pobreza en la capital del país. Para ello iniciaré con una discusión en torno a los derechos humanos reconocidos partiendo de los métodos de medición de la pobreza utilizados por el gobierno federal y el de la ciudad. En cada caso se ubicarán los problemas y limitaciones para la identificación de los pobres y de sus derechos socioeconómicos. Haré una breve descripción de la evolución de la pobreza en el país, ubicando la relevancia del DF en torno a este problema, para pasar posteriormente, a analizar las diferencias en los niveles de pobreza de las distintas delegaciones del DF.

Cuadro 1: Entidades federativas ordenadas de acuerdo a su total de pobres, según el MMIP y la LP oficial (de patrimonio), 2000

LUGAR	ESTADO	MMIP	LUGAR	ESTADO	PATRIMONIO
	TOTAL	73,557,342		TOTAL	52,479,846
1	MÉXICO	9,437,522	1	MÉXICO	7,013,627
2	VERACRUZ	5,928,156	2	VERACRUZ	4,844,277
3	JALISCO	5,059,501	3	PUEBLA	3,745,387
4	PUEBLA	4,516,040	4	JALISCO	3,700,609
5	DISTRITO FEDERAL	4,057,869	5	CHIAPAS	3,116,032
6	CHIAPAS	3,690,700	6	GUANAJUATO	2,695,771
7	GUANAJUATO	3,530,537	7	OAXACA	2,675,600
8	MICHOACÁN	3,369,507	8	MICHOACÁN	2,661,717
9	OAXACA	3,058,537	9	DISTRITO FEDERAL	2,141,548
10	GUERRERO	2,722,523	10	GUERRERO	2,088,110
11	NUEVO LEÓN	2,288,594	11	SAN LUIS POTOSÍ	1,581,807
12	TAMAULIPAS	2,228,224	12	HIDALGO	1,545,068
13	SINALOA	2,066,057	13	SINALOA	1,421,461
14	CHIHUAHUA	2,054,798	14	YUCATÁN	1,418,817
15	HIDALGO	1,975,873	15	TAMAULIPAS	1,256,563
16	S. L. POTOSÍ	1,885,631	16	TABASCO	1,092,540
17	YUCATÁN	1,552,958	17	NUEVO LEÓN	921,360
18	COAHUILA	1,467,167	18	COAHUILA	904,940
19	TABASCO	1,429,051	19	SONORA	827,212
20	SONORA	1,373,754	20	DURANGO	823,968
21	BAJA CALIFORNIA	1,350,627	21	CHIHUAHUA	812,637
22	MORELOS	1,209,612	22	MORELOS	806,892
23	ZACATECAS	1,116,687	23	ZACATECAS	735,353
24	DURANGO	1,099,557	24	TLAXCALA	594,208
25	QUERÉTARO	916,677	25	QUERÉTARO	560,856
26	TLAXCALA	844,601	26	NAYARIT	499,038
27	NAYARIT	786,574	27	QUINTANA ROO	479,949
28	AGUASCALIENTES	692,827	28	CAMPECHE	457,303
29	QUINTANA ROO	655,770	29	BAJA CALIFORNIA	372,218
30	CAMPECHE	568,225	30	AGUASCALIENTES	346,197
31	COLIMA	360,083	31	COLIMA	243,841
32	B.C. SUR	263,103	32	B.C. SUR	94,940

Fuente: Elaboración propia con base en los micro datos de la ENIGH 2000, INEGI

## *Derechos humanos y medición de la pobreza*

La pobreza es un testimonio de derechos humanos incumplidos, de falta de respeto a la dignidad humana. La pobreza y la indigencia son la negación de derechos humanos fundamentales. El derecho a una vida digna es, sin duda, el derecho humano fundamental que se puede concebir como la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales. Comprende, entre otras, las libertades básicas de trabajo, tránsito, opinión; los derechos políticos y electorales, la no discriminación. Las dimensiones del derecho a una vida digna que dependen del acceso a recursos económicos, podríamos llamarlas el derecho a no ser pobre. Este derecho quedaría en un nivel muy abstracto si no especificamos (lo más detalladamente posible) qué recursos o qué nivel de vida se requiere para no ser pobre y, por tanto, qué significa la pobreza.

Pero ¿cómo podemos definir quiénes no son pobres y cuáles son los derechos humanos que los gobiernos reconocen de manera implícita o explícita al elaborar sus diagnósticos de pobreza y sus políticas para enfrentarla? La respuesta a esta pregunta es que la elección del método de medición y de los umbrales de pobreza utilizados por los gobiernos y los organismos internacionales permite decodificar los derechos económicos y sociales que éstos reconocen.<sup>1</sup>

La forma dominante de medir la pobreza es mediante el método de línea de pobreza (LP), el cual compara el ingreso de los hogares con una LP y son pobres los hogares cuyo ingreso es menor a la LP. En América Latina también se ha utilizado el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) mediante el cual se verifica directamente si el hogar o los individuos satisfacen sus necesidades básicas. Por ejemplo, si se considera que el mínimo de educación es la secundaria completa para la

---

<sup>1</sup> Igualmente los derechos económicos y sociales que se reconocen a toda persona pueden estar reflejados en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales firmados por los gobiernos federales. Algunos de estos derechos se refieren a la sociedad en su conjunto, mientras que otros pueden ser derechos de clase o fracción de clase y derechos contractuales o sindicales. Estos derechos expresan deseos socialmente aceptados, no obstante, su nivel de vigencia puede variar desde su nula aplicación hasta su pleno cumplimiento. En el caso de México, el derecho a la educación es el único de los socioeconómicos que tiene una vigencia casi plena (véase Boltvinik y Damián, 2003).

población de 15 años y más, un hogar será clasificado como pobre si los integrantes del hogar en dicho rango de edad no cumplen con tal requisito. Ambos métodos han sido criticados por su parcialidad dado que dimensiones distintas del bienestar. El método de la LP sólo considera al ingreso como la única fuente de bienestar, mientras que el de NBI ignora por completo este recurso para su medición (para una crítica a ambos métodos véase Boltvinik, en prensa), en cambio, toma otras variables relacionadas con el bienestar como la vivienda, la salud, la educación, etc. Los métodos que han superado en gran medida las limitaciones de los métodos parciales son los combinados que utilizan indicadores de LP y NBI. En México el que se ha utilizado es el de la Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), propuesto por Julio Boltvinik (1999).

En México han sido ampliamente utilizados los índices de marginación (IM) como herramienta para la asignación de recursos para el combate a la pobreza extrema. Estos métodos identifican las áreas geográficas marginadas (estados, municipios, delegaciones, etc.), más no hogares (o individuos) pobres. Como veremos más adelante, los IM utilizados por primera vez en el país por COPLAMAR (1982), utilizan variables que pueden asociarse con los derechos sociales y económicos de manera "indirecta". Asimismo, dado que buscan identificar áreas de alta y muy alta marginación, generalmente hacen uso de umbrales muy bajos para definir sus indicadores. La influencia de COPLAMAR en lo que respecta al uso de IM para la asignación de recursos continúa hasta nuestros días. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha publicado en dos ocasiones (1993 y 2001) los IM y el gobierno del DF también lo utiliza para la identificación de áreas marginadas donde se lleva a cabo el Programa Territorial para el Desarrollo Social.

### **Los métodos de LP y NBI y la exclusión de derechos socioeconómicos**

Cuando se utiliza el método de la LP se asume que los hogares cuyo ingreso está por arriba de la LP no son pobres, que satisfacen todas sus necesidades básicas y que, por tanto, gozan a plenitud de sus derechos socioeconómicos. No obstante, se ha demostrado tanto en América Latina (véase Beccaria y Minujin, s.f., Kaztman, 1989, Boltvinik, 1999 y Damián, 2002) como en los países desarrollados que no existe una asociación perfecta

entre pobreza por ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas (véase Nolan y Whelan, 1996 y Gordon, en prensa). Hay, por tanto, hogares que tienen ingresos iguales o superiores a la LP, pero que carecen de servicios de salud, agua potable, drenaje, etc. Estos hogares al no tener satisfechas todas sus necesidades básicas, no gozan a plenitud de sus derechos socioeconómicos. Si se conciben los programas de lucha contra la pobreza como una manera compensatoria de hacer vigentes los derechos humanos de los pobres, la elección del método de LP implica la violación de los derechos humanos de los pobres sólo por NBI.

Si la identificación de los pobres se realizase exclusivamente mediante el método de NBI, a los hogares que tienen cubiertas las necesidades definidas para su medición no serían pobres, aun cuando su ingreso fuesen insuficiente para satisfacer necesidades que requieren ser cubiertas por medio del ingreso. Por ejemplo, un adulto mayor de 65 años, sin empleo, viviendo en un departamento adquirido años atrás (con agua, drenaje, baño, electricidad, etc.), con educación secundaria, acceso a servicios de salud, pero recibiendo una pensión insuficiente para cubrir sus necesidades cotidianas (como comúnmente sucede en México), no sería considerado como pobre por NBI, aún cuando padezca hambre.

Por otra parte, en las aplicaciones más comunes del método de NBI en América Latina se seleccionan muy pocos indicadores de satisfacción de necesidades, casi todas asociadas a la posesión de bienes básicos (e.g. vivienda) o al acceso a los servicios públicos (e.g. agua entubada o drenaje), por lo cual no se toman en cuenta otras necesidades básicas (acceso a servicios de salud, niveles educativos, tiempo libre disponible). Por lo tanto, la adopción de este método suele conllevar también un recorte de los satisfactores humanos básicos.

### ***Los derechos socioeconómicos y los índices de marginación***

Los índices de marginación (IM) pueden ser considerados como una variante de NBI (véase Boltvinik, en prensa), pero por lo general el número de variables seleccionadas es menor y los umbrales son muy bajos. El método estadístico utilizado para construir los IM ha sido el de componentes principales, que permite construir un índice sintético que integra un conjunto de indicadores asociados a la carencia en algunos satisfactores

(como porcentaje de vivienda sin drenaje, porcentaje de población de 15 años y más analfabeta, hacinamiento, etc.). Se incluyen también otros indicadores que por lo general están relacionados con un bajo desarrollo económico (localidades pequeñas, porcentaje de población económicamente activa dedicada a actividades primarias, etc.)

El gobierno del DF utiliza para el cálculo de la marginación cuatro dimensiones: educación (porcentaje de población de 15 años y más con secundaria completa); ingresos (porcentaje de población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos); patrimonio (porcentaje de viviendas sin teléfono); vivienda (porcentaje de viviendas sin mosaico o recubrimiento; porcentaje de viviendas sin agua entubada dentro de la vivienda; promedio de ocupantes por vivienda, véase Jefatura de Gobierno, 2004). Este IM maneja implícitamente una línea de pobreza al establecer como una de las variables para calcular la marginación la población ocupada que gana hasta dos salarios (misma norma utilizada por CONAPO). El cuadro 2 presenta un cálculo de la LP implícita utilizada por el gobierno del DF. Se consideró para el cálculo el número de ocupados promedio por hogar en el DF (1.6 ocupados) en el 2000,<sup>2</sup> el ingreso del hogar si éstos ganaran dos salarios mínimos (\$3,737 pesos al mes en 2000), y el número promedio de miembros por hogar (3.9). Con base en los datos anteriores tenemos en el DF se utiliza para el cálculo del IM un ingreso promedio de \$31.6 pesos por persona al día, cantidad muy baja si consideramos que la LP per cápita en áreas urbanas según el gobierno federal fue de \$41.8 pesos diarios y la del Comité Técnico \$52.17 pesos al día en el 2000.

Otro de los problemas de los IM es que al identificar áreas geográficas "marginadas" y no a hogares pobres cae en lo que se denomina la falacia ecológica. Es decir, que deja fuera a hogares pobres que viven en áreas clasificadas como no marginadas e incluye a otros hogares no pobres, pero que viven en las áreas geográficas marginadas. El número de pobres excluidos de los programas de lucha contra la pobreza por vivir en zonas de baja marginación puede ser muy alto. Por ejemplo, el DF no recibió apoyo del programa Oportunidades entre 1997 y 2003 ya que tiene un grado de marginación baja, según CONAPO (tampoco recibían las dos Baja Californias).

---

<sup>2</sup> Con base en los resultados de la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI.

Cuadro 2: Cálculo del ingreso mínimo por persona implícito en el índice de marginación del DF, 2000

1. Población total	8,605,239
2. Ocupados	3,582,781
3. Hogares	2,180,243
4. Ocupados por hogar (2/3)	1.6
5. Personas por Hogar (1/3)	3.9
6. Ingreso por hogar al mes*	\$3,736.9
7. Ingreso por persona al día**	\$31.6

\* El ingreso por hogar se calculó multiplicando el número promedio de ocupados por hogar por dos veces el salario mínimo al mes vigente en el 2000 (\$1,137.00)

\*\* El ingreso por persona al día resulta de dividir el valor del ingreso mínimo por hogar (renglón 6) entre el número de personas en el hogar (renglón 5)

Fuente: Elaboración propia con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI

Sin embargo, en el 2002 vivían en el DF más de 565 mil pobres de "capacidades", que deberían de ser atendidos por el programa Oportunidades al no contar, de acuerdo con la definición oficial, con el ingreso necesario para cubrir gastos en alimentación, educación y salud. Esta cifra es superior a la cantidad de pobres de capacidades que tienen otros 15 estados del país que sí reciben apoyo del programa (ver cuadro 3).

Con base en lo anterior podemos afirmar que los IM no reconocen los derechos sociales y económicos de la población pobre que vive en áreas de baja y muy baja marginación. En el DF se han intentado dos mecanismos para reducir este error. El primero fue mediante la creación de los programas de mejoramiento de las unidades habitacionales, las cuales por reglamento deben cumplir la normatividad de construcción y, por tanto, sus índices de "marginación" son bajos aún cuando se concentra mucha población de bajos recursos. El segundo es el cálculo de los IM a nivel de manzana. Si bien ello permite reducir el grado de error, no lo elimina.

Uno de los argumentos utilizados para seguir utilizando este índice en la programación del presupuesto es que sí existe asociación entre el grado de marginación y la pobreza (véase CONAPO, 2001).



Cuadro 3: Estados que recibían Oportunidades y que tenían menor número de pobres de capacidades que el Distrito Federal, 2002

ESTADO	POBRES DE CAPACIDADES
DISTRITO FEDERAL	565,767
CHIHUAHUA	410,577
DURANGO	364,871
COAHUILA	362,612
ZACATECAS	349,203
MORELOS	346,670
SONORA	340,927
TLAXCALA	321,718
TAMAULIPAS	320,122
CAMPECHE	244,722
NAYARIT	240,105
NUEVO LEÓN	210,750
AGUASCALIENTES	188,560
QUERÉTARO	186,546
QUINTANA ROO	146,152
COLIMA	114,905

Fuente: elaboración propia con base en los micro datos de la ENIGH, 2002, INEGI

Sin embargo, esto sólo se da, y en cierto grado, con la pobreza extrema,<sup>3</sup> ya que el índice se construye, generalmente, con variables que caracterizan a la población en pobreza extrema.<sup>4</sup> Además, ello no elimina la falacia ecológica que acabamos de analizar y, por tanto, el desconocimiento de los derechos de los pobres viviendo en áreas no marginadas. Adicionalmente, dados los bajos umbrales de las variables utilizadas para calcular los IM (como la LP implícita o el porcentaje de personas viviendo en viviendas sin agua entubada dentro de ésta) se recorta considerablemente el espectro de los derechos socioeconómicos implícitamente reconocidos. Podemos decir que en el DF se utilizan para el cálculo del IM variables de

<sup>3</sup> Por ejemplo, CONAPO utiliza para la asociación entre niveles de marginación y pobreza la línea establecida por el Banco Mundial de dos dólares por persona al día.

<sup>4</sup> CONAPO utiliza variables como porcentaje de población de 15 años y más analfabeta, o porcentaje de personas viviendo en viviendas con piso de tierra, sin agua dentro de la vivienda, sin drenaje, etc.

un nivel de vida más alto que los que utiliza el CONAPO (educación secundaria vs educación primaria), sin embargo, ambos manejan el mismo umbral de ingreso (ocupados con hasta dos salarios mínimos), por tanto, subestiman las necesidades de la población y por tanto sus derechos.<sup>5</sup>

Por otra parte, Manuel Ordorica (2002) ha criticado al IM utilizado por el CONAPO por no permitir la comparación de la evolución de la marginación en el tiempo, crítica que también es válida para el IP utilizado por el gobierno de la ciudad. Pone de ejemplo al estado de Nayarit, que en 1990 resultó ser de nivel de marginación medio y en 2000 pasa a ser de alta marginación, ¿Cómo interpretar este resultado? ¿Acaso la entidad está sufriendo un retroceso? El autor responde que no, que por el contrario, Nayarit muestra una mejoría en todos los indicadores parciales que componen el IM. El problema radica en que el método de componentes principales no es el adecuado para mostrar la evolución. Ordorica propone reescalar el índice para poder presentar los resultados en valores de 0-10, siendo diez el valor de más baja marginación, y de esta forma poder comparar los avances en el tiempo. Ello conlleva a la imposibilidad de comparar el avance en el cumplimiento de los derechos socioeconómicos de la población (además de sólo expresar una parte muy reducida de éstos).

Ante las limitaciones de los métodos arriba mencionados y de la necesidad de cubrir el mayor espectro de las necesidades y de los derechos humanos, es necesario adoptar métodos multidimensionales, como el MMIP, que combinan los métodos de LP y NBI y, en este caso, incluye también la dimensión de la pobreza de tiempo, superando la mayoría de las limitaciones señaladas. Mediante este método podemos identificar las carencias asociadas a las insuficiencias de varias de las seis fuentes de bienestar de los hogares y personas: 1) el ingreso corriente (monetario y no monetario); 2) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); 3) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico); 4) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingreso, sino como expresiones

---

<sup>5</sup> La LP implícita en los IM de CONAPO y del DF en el 2000 (de \$31.6 pesos por persona al día, cuadro 2) está por debajo de la calculada por el Comité Técnico para las áreas rurales en el 2000 (\$34.91)

de las capacidades de entender y hacer; 5) el tiempo disponible para educación, recreación, el descanso y las tareas domésticas, y 6) la propiedad de activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar (para la metodología utilizada para el cálculo del MMIP, véase Boltvinik, 1999, Anexo Metodológico).

Por la relevancia que ha adquirido la medición oficial de la pobreza por parte del gobierno federal, en la siguiente sección haré un rápido análisis de los derechos socioeconómicos reconocidos por la metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002) de Sedesol.

### ***El método oficial de la medición de la pobreza***

En el 2002 el gobierno convocó a un grupo de investigadores para que propusieran el método oficial de pobreza. El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Sedesol sostuvo que "la pobreza es un fenómeno multidimensional" (2002:26). La coherencia le debió haber llevado a la adopción de un método multidimensional que identificara todas las fuentes de bienestar y todas las carencias básicas, respetando así los derechos económicos básicos. No obstante, el Comité propuso, y el gobierno federal adoptó, como ha sido usual para América Latina por la CEPAL, la variante de la canasta normativa alimentaria (CNA) del método de LP.<sup>6</sup> Por lo tanto, en principio quedaron excluidos de cualquier tipo de apoyo gubernamental aquellos hogares con carencias en las dimensiones de NBI pero que no son pobres por ingreso.

El método de la CNA ha sido criticado debido a que, en el mejor de los casos, sólo mide la pobreza alimentaria (Boltvinik, en prensa). La metodología original de la CEPAL fue propuesta por Oscar Altimir (1979), quien calculó las líneas de pobreza para varios países latinoamericanos. El método se basa en la selección de un grupo de referencia cuyo gasto en alimentos es igual al costo de la CNA (CCNA). La línea de pobreza resultante

---

<sup>6</sup> La Canasta Normativa de Alimentos (CNA) es un listado de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales de la población. Estas canastas se basan para su elaboración, por lo general, en los requerimientos nutricionales recomendados por los organismos internacionales o por los institutos responsables de la nutrición en cada país. Una vez calculados los requerimientos nutricionales por persona (o por adulto equivalente), se elaboran canastas alimentarias basadas en las prácticas de consumo observadas en una sociedad o grupo de referencia.

es igual al CCNA más el gasto observado en el resto de bienes y servicios adquiridos por el grupo de referencia. Altimir supuso que, dado que el grupo de referencia satisface la necesidad en alimentación, satisface también el resto de sus necesidades básicas, supuesto que por demás no se cumple en la realidad en una buena proporción de la población.<sup>7</sup>

La metodología propuesta por el Comité Técnico para calcular la línea de pobreza (denominada por éste LP3), no refuta, ni discute, las críticas presentadas al método de CNA. Por otra parte, la modificación que realiza al método de la CEPAL consistió en que en lugar de calcular la LP3 con base en un grupo de referencia cuyo gasto per cápita en alimentos (GA) fuese igual al CCNA, eligió uno cuyo ingreso per cápita (Y) fuese igual al CCNA. Esto supone que los hogares destinan el 100% de su ingreso a alimentos crudos (Comité Técnico, 2002: 98), con lo cual no cubren ninguna necesidad, ya que ni siquiera pueden cocinar sus alimentos. El Comité reconoce la incongruencia de la elección de su grupo de referencia pero no deriva de ahí las consecuencias que inevitablemente se desprenden: "el hogar de referencia es aquel que tiene el ingreso per cápita suficiente para satisfacer las normas nutricionales, es decir, que tiene los recursos necesarios para comprar bienes de la canasta y no satisfacer ninguna necesidad adicional" (Comité Técnico, 2002: 98, cursivas añadidas).

Con ello los grupos de referencia para calcular la LP, en lugar de ser aquellos que satisfacen sus requerimientos nutricionales, resultaron grupos muy pobres, incluso con los mismos parámetros del comité. Estos grupos tienen déficit de gasto en alimentos (la diferencia entre su gasto en alimentos y el CCNA) de casi 60%, tanto en las áreas urbanas, como en las rurales. Al haber elegido grupos de referencia pobres, el Comité subestimó la LP y la incidencia de la pobreza. El comité calculó su LP3 en \$52.17 pesos diarios por persona para áreas urbanas y de \$34.91 pesos en las rurales. Sin embargo, eligiendo al decil cuyo gasto en alimentos es ligeramente superior al CCNA, como lo establece el método de la CEPAL, hubiese dado una LP de \$84.73 pesos para las áreas urbanas y de \$45.53 para las

---

<sup>7</sup> Como mencioné arriba, empíricamente se ha demostrado que los hogares cuyo ingreso es igual o superior a la LP no necesariamente tienen cubiertas otras necesidades básicas, como educación, acceso a los servicios de salud, vivienda, etc. (véase Boltvinik en prensa)

rurales. La decisión tomada por el comité lo llevó a tener un razonamiento circular, ya que al elegir como grupos de referencia hogares muy pobres, los parámetros observados en la pobreza se convierten en las normas, en lo deseable (véase para una crítica más amplia del método, Boltvinik y Damián, 2003).

El Comité Técnico propuso otra línea de pobreza: la LP2, la cual resultó de considerar los gastos en alimentación, salud, vivienda, vestido, transporte y educación. El gobierno descalificó y rechazó la LP3 del comité y tomó como su línea oficial la LP2 y la llamó, sin explicar por qué, pobreza de patrimonio. Con ello, el gobierno recortó aún más la línea de pobreza y, por tanto, los satisfactores que reconoce como necesarios y a los cuales tiene derecho cualquier mexicano.<sup>8</sup>

Otro de los elementos, materia de discusión en la propuesta metodológica del Comité Técnico, que subestimó la pobreza fue la determinación del umbral urbano-rural. El comité usó como umbral de tamaño para diferenciar las áreas rurales de las urbanas 15,000 habitantes. Esto tiene serias implicaciones para el cálculo de la pobreza, ya que la línea de pobreza rural representaba sólo el 67.2% de la urbana en el 2000. Por lo tanto, el Comité comparó el ingreso de la población viviendo en localidades de entre 2,500 y 15,000 habitantes (13.7% del total de la población nacional en el 2000, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH) con una línea de pobreza más baja (la rural) que la que le correspondería si se hubiese usado el límite de 2,500 habitantes, límite que por cierto es utilizado para la identificación de hogares beneficiarios de Oportunidades (antes Progresá).

---

<sup>8</sup> Con base en la metodología para el cálculo de la LP2 han quedado excluidos de los derechos de los mexicanos los gastos en artículos de limpieza, tanto los del hogar como los de cuidado personal (escoba, detergentes, jabones, pasta de dientes, peines, corte de pelo, pañales desechables, toallas sanitarias); todos los enseres y aparatos domésticos (plancha, licuadora, lavadero, lámparas, focos, tanque de gas, calentador de gas, televisión, grabadora o equipo de sonido, refrigerador); todos los muebles (mesas, camas, cunas, sillas, w.c. gabinete de cocina); todos los utensilios domésticos (cubiertos, vasos, platos, ollas, sartenes, herramientas); todos los blancos (toallas, sábanas, almohadas, cortinas, cobijas); agujas, cierres y broches; todo vehículo privado (incluyendo las bicicletas y las carretas); libros, revistas, casetes o discos de música; todos los eventos culturales, deportivos y recreativos; los juguetes y juegos de mesa; artículos deportivos; todas las comunicaciones, incluido el teléfono, el correo y el telégrafo; todos los accesorios personales (sombreros, gorras, bolsas, cinturones); funerales y gastos legales (véase Boltvinik y Damián, 2003).

El cuadro 4 presenta el perfil de las carencias de los pobres por tamaño de localidad y encontré que las localidades de 2,500 a 15,000 habitantes se asemejan más a los estratos de mayor tamaño, observándose en cambio fuertes diferencias con las de menos de 2,500 habitantes.

La incidencia equivalente (HI)<sup>9</sup> de la pobreza por el MMIP es de 0.55 en las localidades de menos de 2,500 habitantes, baja abruptamente en las de 2,500 a 14,999 (0.38) y es casi igual en las de 15,000 a 99,999 (0.35).

En NBI e ingresos (Y) ocurre algo similar, lo que se verifica también en la mayoría de los indicadores desagregados de NBI (véase cuadro 4).<sup>10</sup> Con base en esta evidencia podemos decir que el corte rural urbano adecuado para análisis de la pobreza es el de localidades por arriba y por abajo de 2,500 habitantes.

Considerando todas las debilidades del método hasta aquí expuesto podemos afirmar que el cálculo de la pobreza en México está subestimado.

### ***Evolución de la pobreza en México***

En esta sección analizaré la evolución de la pobreza entre 1992 y 2000 de manera comparativa entre las tres líneas oficiales de pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio); la LP3 del comité técnico; la LP3 del comité corregida,<sup>11</sup> y el MMIP. El periodo cubierto permite tener un dato anterior a la puesta en marcha del TLCAN y observar la evolución de la pobreza desde entonces (sin establecer relaciones de causalidad), que incluye un periodo de crecimiento muy rápido en Estados Unidos, sin precedentes después de la segunda guerra mundial.

---

<sup>9</sup> HI es el resultado de multiplicar la incidencia, o proporción de pobres, H, por la brecha media de la pobreza o intensidad media de la pobreza (I). Boltvinik le ha denominado incidencia equivalente porque al multiplicar por I se estandariza la H. En el cuadro, los valores presentados son siempre el resultado de multiplicar la H por I del concepto de la respectiva columna.

<sup>10</sup> Lo mismo sucede al comparar las incidencias equivalentes por tamaño de localidad de los componentes del MMIP con base en la muestra del XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000.

<sup>11</sup> La LP3 del comité corregida es un cálculo de Boltvinik y Damián (2003) que realizamos con base en la bitácora de SPSS del comité técnico obtenida en el portal electrónico de la Sedesol.

Cuadro 4: Incidencia equivalente (HI) del MMIP, de ingreso (Y), de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de sus distintos componentes por tamaño de localidad, 1998 (datos ajustados a CN)

Componente MMIP/ Tamaño de localidad	MMIP	Y	NBI	CASS	CBD	CCEV	COTS	CS	RE
500,000 y más habitantes	0.2019	0.1532	0.1454	0.2186	-0.0426	0.1590	0.2133	0.0635	0.0818
De 100,000 a 499,999	0.3028	0.2318	0.2417	0.3602	0.0232	0.2480	0.2987	0.1496	0.1578
De 15,000 a 99,999	0.3528	0.2910	0.2956	0.4450	0.0239	0.3308	0.0254	0.2154	0.2184
De 2,500 a 14,999	0.3757	0.3278	0.2925	0.5013	0.0609	0.2385	-0.0072	0.2750	0.2544
Menores de 2,500	0.5526	0.4987	0.4995	0.7430	0.3368	0.4248	0.1251	0.5975	0.4337
Total	0.3256	0.2731	0.2658	0.4056	0.0683	0.2483	0.1669	0.2359	0.2027

MMIP: Método de medición integrado de la pobreza; Y: de ingreso, NBI: necesidades básicas insatisfechas; CASS: carencia de servicios sanitarios en la vivienda; CBD: carencia de bienes durables; RE: rezago educativo

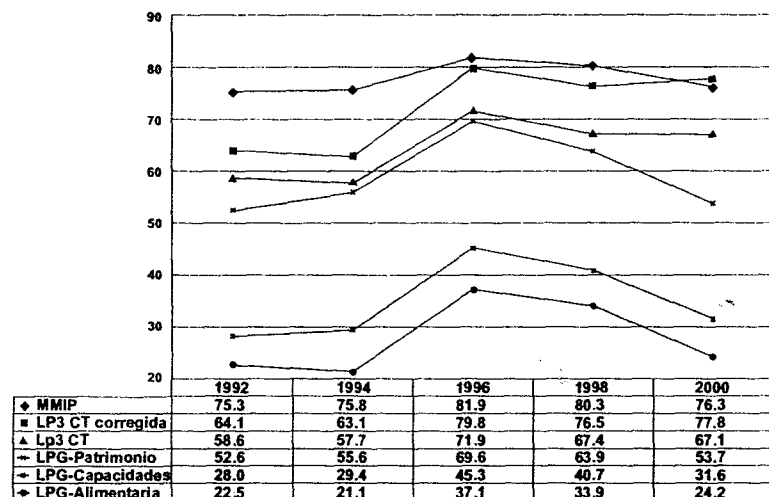
Ninguna de las series está ajustada a cuentas nacionales.<sup>12</sup> A nivel nacional (gráfica 1), la pobreza es mayor en 2000 que en 1992 de acuerdo con la mayoría de los cálculos presentados. Por otra parte, en la gráfica también podemos observar que en todas las series la pobreza llega a su nivel máximo en 1996 y a partir de entonces inicia su declive.

---

<sup>12</sup> La práctica común en la medición de la pobreza es ajustar el ingreso captado por las encuestas al que reportan las cuentas nacionales debido al subreporte que hacen los hogares de su ingreso en las encuestas. Así lo hace la CEPAL y diversos estudios de la pobreza en México (Lustig, Hernández-Laós, Boltvinik, Damián, etc.) Sin embargo, el Comité Técnico propuso un método sin ajuste a cuentas nacionales. No ajustar a cuentas nacionales dificulta el análisis de la evolución de la pobreza, sobre todo cuando se realizan cambios en las metodologías de captación de la información, ya que el ingreso puede aumentar en la medida en que mejore calidad de la captación, más que ser un reflejo de la realidad. Por ejemplo, si calculamos la pobreza sin ajustar entre 1984 y 1989, cuando el número de hogares encuestados por la ENIGH crece en 200%, llegamos a la conclusión de que ésta disminuye a pesar de la contracción económica. Si ajustamos a cuentas nacionales la evolución de la pobreza tiene un comportamiento coherente con la de la economía, es decir ésta aumenta. Existen claros indicios de que las ENIGH 2000-2002 no son comparables. En primer lugar, el tamaño de la muestra se duplica y el diseño del cuestionario cambia, sobre todo en la sección donde se capta el ingreso, donde el número de preguntas aumenta de 36 a 48. Asimismo, hay un crecimiento de algunos conceptos de ingreso que contradicen lo que otras fuentes de información reportan. Por ejemplo, mientras que los ingresos por Procampo aumentan en 131% según las encuestas, en el Anexo al Tercer Informe de gobierno su presupuesto baja en -2% en términos reales. El ingreso por concepto de becas recibido por el Oportunidades aumenta en 111%, mientras que los datos administrativos reportan un aumento de 59%. Asimismo, los ingresos por remesas disminuyen en las encuestas, cuando el Banco de México reporta un crecimiento importante por este concepto. Por otro lado, la ENIGH tiene una sobreestimación de los ocupados de más del 60% de lo reportado por la Encuesta Nacional de Empleo en el mismo lapso. Asimismo, la evolución del tamaño del hogar en los estratos más pobres, sobre todo los rurales, es incoherente, lo que afecta en sí mismo el cálculo de la pobreza. Varias de las críticas aquí expuestas también han sido señaladas por CEPAL (2003: 58), organismo que pone en duda la disminución de la pobreza en México. Por tal motivo no analizo la evolución de la pobreza en el 2002 ya que los datos no serían comparables.



Gráfica 1: Evolución de la pobreza en México de acuerdo al MMIP, al CT y a la medida oficial de pobreza, 1992-2000 (porcentaje de personas pobres)



Fuente: MMIP, LP3 CT corregida y LP3 CT: cálculos propios con base en las ENIGHs; LPGs (Patrimonio, Capacidades y Alimentaria): Cortés, *et al.* (2002, cuadro 2, p.15).

Con base en las series que miden la pobreza por ingreso (LP3, LP3 corregida, y las tres del gobierno) podemos llegar a las siguientes conclusiones: 1) que la pobreza así identificada, cuyas limitaciones hemos visto antes, aumentó en la década de los noventa a pesar del rápido crecimiento que experimentó la economía después de 1996; y 2) que el aumento en la pobreza experimentado durante la crisis de 1994 no logró revertirse (excepto en la serie de pobreza de patrimonio), ya que mientras creció entre 14 y 17 puntos porcentuales entre 1994 y 1996, la disminución fue de entre 10.1 y 13.4 puntos entre 1996 y 2000.

El MMIP, por su parte, no sufre fluctuaciones tan fuertes en periodos de crisis ya que es un método que no depende exclusivamente del ingreso (o del gasto) sino que también incluye indicadores de NBI y de pobreza de tiempo, que difícilmente se deterioran en lapsos cortos. No obstante, mediante este método la pobreza alcanzó 81.9% en 1996.

Dado que se dio una rápida recuperación económica entre 1996 y 2000 (con una tasa de crecimiento de 4.2% del PIB por cápita anual), que no logró recuperar las pérdidas sufridas entre

1994-1996 en términos de pobreza, podemos afirmar que el actual modelo de desarrollo tiene serias limitaciones para filtrar sus beneficios hacia abajo. Con base en estas conclusiones y lo observado en la década de los ochenta, podemos afirmar que a pesar de los proclamados beneficios de la globalización la pobreza ha tendido a aumentar.

En cuanto al número absoluto de pobres, al año 2000 el gobierno reconocía a 52.5 millones,<sup>13</sup> desconociendo 7.8 millones identificados por el comité técnico (LP3 CT), cifra que aumenta a 15.3 millones con la LP3 corregida y a 21 millones de acuerdo con el MMIP. Por otra parte, dependiendo del cálculo con que se compare, el aumento en el número de pobres durante los noventa llegó a ser superior al crecimiento de la población total. La población total creció en 13.6 millones de personas entre 1992 y 2000 (al pasar de 84.1 a 97.7 millones, según las ENIGH), y el incremento de pobres según la LP3 del comité corregida fue de 13.9 millones. Los pobres alimentarios aumentaron en 4.7 millones, lo que representa un 34.6% del incremento total de la población. Los cálculos de la LP3 del comité arrojan un aumento de 11 millones de pobres; los del MMIP de 9.8 millones y los de patrimonio de 8.3, siempre entre 1992 y 2000. Se constata con estas cifras que el incremento de los pobres representa el 60% del de la población total si tomamos la LP patrimonial (la oficial) y más del 100% si utilizamos la LP3 del comité corregida.

### **La pobreza en el DF**

Al final del siglo veinte el DF concentraba el 22% del Producto Interno Bruto Nacional en el 2002 y el 8.8% de la población total nacional de acuerdo al XII Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000. Durante los años de las crisis de los ochenta la pobreza del país, medida mediante el MMIP, pasó de 68.5% en 1984 a 79.9% en 1992, mientras que en el DF pasó de 49.9% a 62.5%, respectivamente. La pobreza aumentó más en el DF debido a que su población depende en mayor grado (que la rural) del ingreso remunerado por trabajo, el cual se ha visto sujeto al control salarial. Lo mismo sucedió en la crisis de mediados de los noventa, la pobreza en el DF aumentó más en

---

<sup>13</sup> Esta cifra está calculada con base a la población nacional estimada en la ENIGH del 2000.

la entidad (10.4 puntos porcentuales) que a nivel nacional (6.1 puntos porcentuales). Para el 2000, casi el 50% de su población era pobre, en comparación con tres cuartas partes de la población nacional. Sin embargo, terminó la década pasada con 1.5 puntos porcentuales más de pobreza que la que tuvo a mediados de la misma, mientras que a nivel nacional la pobreza quedó prácticamente en el mismo nivel.

Sin embargo, a pesar de que la población urbana en general y la del DF en particular se encuentran en una situación de elevada vulnerabilidad durante las crisis económicas, la capital ha recibido pocos recursos de los programas federales de lucha contra la pobreza, sobre todo a partir de la puesta en marcha de los programas focalizados. Actualmente, se reciben recursos del programa Hábitat, el cual da magros apoyos para el mejoramiento del entorno urbano o la adquisición de predios. Asimismo, el programa Oportunidades inició su operación en este año (2004) atendiendo solamente a las delegaciones que tienen zonas rurales y semiurbanas (Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac y Cuajimalpa). No obstante, el número de pobres de ingreso reconocidos oficialmente por el gobierno federal en el 2000 es muy bajo de 18.6% de los hogares son pobres de "patrimonio", cifra que por demás no corresponde con otros cálculos.

Mediante la ENIGH 2002, la pobreza de patrimonio en el DF resulta de 22% del total de los hogares (casi el 28% de la población). Utilizando la LP3 del Comité Técnico el porcentaje de pobres aumenta a 34.7% de los hogares (40.9% de la población); con la LP3 corregida a 51.7% (o 58.5% de la población). Utilizando el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, la pobreza de patrimonio aumenta a 49.5% (55.6% de la población); y con la LP del MMIP a 55.2% (o 60.6% de la población) (véase cuadro 5).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Como puede observarse en el cuadro 5 la pobreza por MMIP en el DF baja a 38.8% utilizando la ENIGH 2000. Las diferencias del cálculo del MMIP entre el Censo y la ENIGH se deben, en parte, a que el ingreso en el Censo está subestimado. Pero también debe tomarse en cuenta que la muestra de la ENIGH no es representativa nivel estatal (456 hogares en el DF, que representa 4.5% del total de la muestra nacional, cuando concentra el 8.8% de la población). Como puede observarse en el cuadro 6 las diferencias se presentan en todos los componentes del MMIP (LP, NBI y tiempo). Se podrá notar también que la distancia entre los resultados de la ENIGH y el Censo es más fuerte en el DF que a nivel nacional (con variaciones entre 11.4% y 22.3% en el DF y de 1.1% y 12.4% a nivel nacional). Esto

Cuadro 5: La pobreza en el DF según versiones oficiales y no oficiales, 2002 y 2000 (porcentajes)

Estrato de Pobreza	Personas	Hogares
Oficial (2002)		
Alimentaria	4.2	3.0
Capacidades	6.6	4.8
Patrimonio (ENIGH)	27.9	22.6
Patrimonio (Censo 2000)		
No oficial (2002)		
LP3 Comité	40.9	34.7
LP3 Corregida	58.5	51.7
LP del MMIP (ENIGH 2000)	38.8	31.2
Ingresos MMIP (Censo 2000)	60.6	55.1

Fuente: elaboración propia con base en los micro datos de las ENIGHs 2000 y 2002, y de la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

En lo que respecta a la pobreza por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI, educación; calidad y espacio de la vivienda; condiciones sanitarias en la vivienda, agua potable dentro de la vivienda, drenaje y baño; patrimonio básico, es decir equipo doméstico; acceso a servicios de salud y seguridad social) en el DF fue de el 54% de la población era pobre por esta dimensión, de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda, 2000; y el 48% no disfrutaban de tiempo libre.<sup>15</sup> Como puede observarse en el cuadro 6 los niveles de

puede indicar un sesgo en la muestra del DF hacia hogares de mejores niveles de ingresos en comparación con los que en promedio existen en la ciudad. Esto tiene serias consecuencias para el cálculo oficial de la pobreza. La Sedesol utilizó un modelo de ajuste del ingreso basado en la ENIGH para modificar la información de ingreso en el Censo de 2000. Sin dicho ajuste, la pobreza de patrimonio resulta en el DF de casi 50% del total de hogares, cifra que se reduce con la aplicación del modelo a 18%, como lo acabamos de mencionar.

<sup>15</sup> La disponibilidad de tiempo libre se calcula mediante el índice de exceso de tiempo de trabajo, el cual considera las horas de trabajo extradoméstico realizadas por todos los miembros del hogar, los requerimientos de trabajo doméstico (que dependen del número de personas en el hogar; de la presencia de menores de hasta diez años de edad y el acceso a servicios de cuidado de menores; la disponibilidad de acarreo de agua y de la disponibilidad de equipo ahorrador de trabajo doméstico)

pobreza en la capital son más bajos que a nivel nacional (75.4% de la población era pobre por NBI y 56.1% por tiempo). En el indicador global del MMIP la pobreza en el DF alcanzó el 71.3% y 86.7% a nivel nacional según el Censo de Población,<sup>16</sup> lo que refleja un mejor nivel de vida en la capital del país.

Cuadro 6: Comparativo de los componentes del MMIP en el DF y Nacionales, según la ENIGH 2000 y Censo de Población 2000 (porcentaje de población)

Componente	ENIGH		Censo	
	D. F.	Nacional	D. F.	Nacional
MMIP	49.0	75.3	71.3	86.7
Ingreso	38.8	65.3	60.6	77.7
NBI	37.3	67.5	54.0	75.4
Tiempo	36.8	51.7	48.2	56.1
Subestimación ingreso	100	100	56.6	62.6

Fuente: elaboración propia con base en los micro datos de las ENIGHs 2000 y 2002, y del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

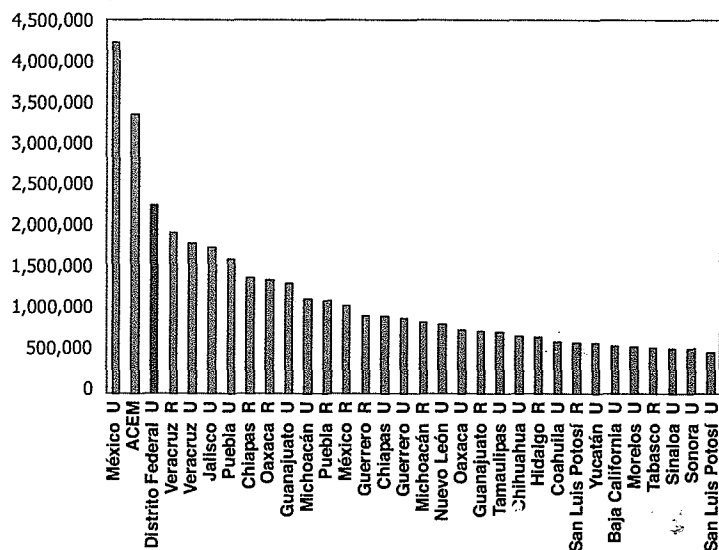
Sin embargo, como mencioné con anterioridad, el número de pobres en la capital es significativamente alto. Separando la pobreza en ámbitos urbanos y rurales (hasta 2,500 habitantes) por entidad federativa, el DF se ubica como el segundo mayor concentrador de pobres equivalentes urbanos (total de pobres multiplicado por su intensidad o brecha de la pobreza), después de Estado de México. El total de número de pobres equivalentes en el DF es más alto que la concentración de pobres equivalentes en las áreas rurales o urbanas de estados tradicionalmente pobres como Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Guerrero (véase gráfica 2). Sin embargo, cuando ordenamos las áreas urbanas-rurales de acuerdo a la incidencia equivalente de la pobreza (multiplicando la incidencia por la intensidad de la pobreza), puede constatar que el DF se ubica entre los estados con incidencia equivalente más baja.

---

y el número de miembros disponibles en el hogar para realizar trabajo doméstico y extradoméstico (para una explicación de tallada del ET y la evolución de sus parámetros, véase Damián (2003).

<sup>16</sup> Para una explicación de las diferencias entre los resultados del Censo y la ENIGH, véase pie de página 16.

Gráfica 2: Ordenación de los estados que concentran más de 500 mil pobres equivalentes (qi) en sus áreas urbanas o rurales, MMIP, 2000

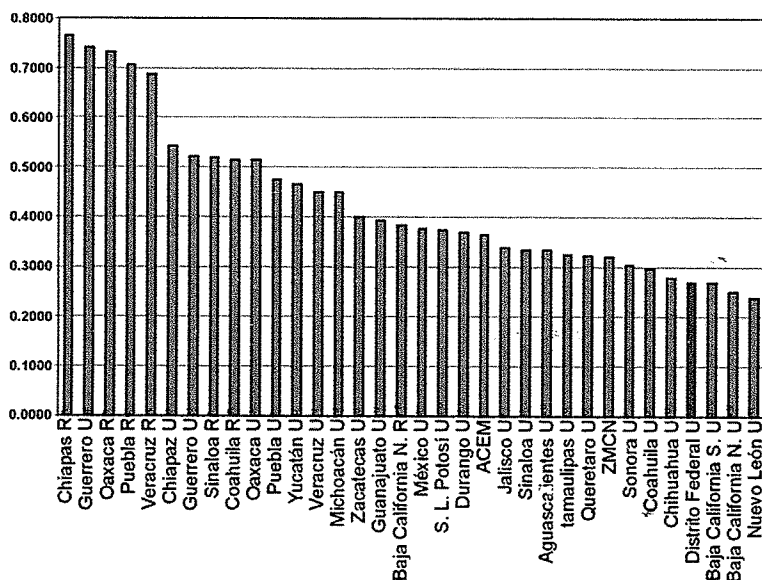


Fuente: elaboración propia con base en la muestra del el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

No obstante, existen otras áreas mejor ubicadas como lo urbano en las dos Baja Californias y en Nuevo León (véase gráfica 3).

Para diferenciar el grado de pobreza entre los pobres se construyeron tres estratos: los indigentes, que corresponde a la población que cubre menos de una tercera parte de las normas establecidas en el MMIP; los muy pobres que cubren entre una tercera parte y el 50% de las normas, y los pobres moderados que cubren más del 50% pero menos del 100% de las normas.

Gráfica 3: Ordenación con base en la Incidencia Equivalente (HI) de los estados que concentran más de 500 mil pobres equivalentes (qi) en sus áreas urbanas o rurales, MMIP, 2000.



Fuente: elaboración propia con base en la muestra del el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

A nivel nacional el estrato que concentra el mayor porcentaje de pobres es el de los pobres indigentes (46.6% de la población total, véase cuadro 7). En cambio en el DF este estrato es el de menor concentración de pobres (19.6% del total de la población). En cambio el estrato que predomina en la capital es el de los pobres moderados (29.7% del total), mientras que a nivel nacional este estrato ocupa el segundo lugar (cuadro 7). Al calcular el número de pobres equivalentes, la importancia de la indigencia aumenta, representado el 44.4% del total de los pobres equivalentes, este porcentaje no llega a ser tan alto como a nivel nacional (72.3% del total de pobres equivalentes), no obstante muestra que las carencias de esta población son muy agudas y requieren prioritaria atención.

Cuadro 7: Número de pobres (q), incidencia (H), intensidad (I) y pobres equivalentes (ql) en el DF y a nivel Nacional, MMIP, 2000.

	q	H=q/n	I(MMIP)	ql(MMIP)	
				Abs.	% vert
Estratos del MMIP	1	2	3	4= 1*3	5
Distrito Federal					
Indigentes	1,658,674	0.1962	0.6106	1,012,716	44.44
Muy Pobres	1,845,807	0.2184	0.4261	786,439	34.51
Pobres Moderados	2,523,791	0.2986	0.1900	479,543	21.05
Total de Pobres	6,028,272	0.7132	0.3780	2,278,699	100.00
Total de no Pobres	2,424,646	0.2868	-0.2616		
Población total (n)	8,452,918	1.0000	0.1945		
Total Nacional					
Indigentes	44,977,780	0.4660	0.3192	30,804,440	72.33
Muy Pobres	18,203,008	0.1886	0.0808	7,800,202	18.31
Pobres Moderados	20,502,665	0.2124	0.0413	3,985,239	9.36
Total de Pobres	83,683,453	0.8671	0.4413	42,589,881	100.00
Total de no Pobres	12,830,713	0.1329	-0.0284		
Población total (n)	96,514,166	1.0000	0.4129		

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

En lo que respecta a la pobreza a nivel local tenemos que la delegación con mayor porcentaje de pobres de acuerdo al MMIP es Milpa Alta (91.5% del total de su población, véase cuadro 8).<sup>17</sup> Le siguen las delegaciones de Tláhuac, Iztapalapa y Xochimilco, cuyos porcentajes de pobreza varían de 80% a 90% de la población. Posteriormente encontramos ocho delegaciones, cuyo porcentaje de pobres fluctúa entre el 65% y 75 % del total de su población (Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Magdalena Contreras, Iztacalco, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Tlalpan, y Cuauhtémoc); y con una menor pobreza se encuentra Cuajimalpa, Coyoacán y Miguel Hidalgo, cuyos porcentaje

<sup>17</sup> Debe recordarse que el ingreso en el Censo está subestimado, en comparación con el captado mediante la ENIGH 2000. Asimismo el análisis a nivel de delegación sólo se puede realizar mediante la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.



oscilan entre 50% y 65%. Finalmente se encuentra la delegación Benito Juárez, que tiene tan sólo 35.7% de pobres.

Cuadro 8: Estratos de pobreza en las delegaciones del DF, MMIP, 2000

Delegación	Población			Pobres no
	Total	Pobres	Indigente	Indigentes
MILPA ALTA	100.0	91.53	46.36	45.17
TLÁHUAC	100.0	85.91	27.79	58.11
IZTAPALAPA	100.0	82.55	26.83	55.72
XOCHIMILCO	100.0	81.15	32.29	48.87
GUSTAVO A. MADERO	100.0	74.45	19.01	55.44
VENUSTIANO CARRANZA	100.0	73.45	15.94	57.51
MAGDALENA CONTRERAS	100.0	72.62	20.84	51.77
IZTACALCO	100.0	70.92	15.54	55.39
ÁLVARO OBREGÓN	100.0	70.09	19.29	50.80
AZCAPOTZALCO	100.0	69.43	11.53	57.90
TLALPAN	100.0	68.46	21.66	46.79
CUAUHTÉMOC	100.0	65.46	14.23	51.23
CUAJIMALPA DE MORELOS	100.0	61.76	18.51	43.24
COYOACÁN	100.0	57.22	13.70	43.52
MIGUEL HIDALGO	100.0	56.66	9.97	46.69
BENITO JUÁREZ	100.0	35.72	3.59	32.13
Total	100.0	71.32	19.62	51.69

Fuente: elaboración propia con base en la base de datos de muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Para fines prácticos (entre los que se encuentra la distribución de recursos para el combate a la pobreza), es insuficiente conocer el porcentaje de pobreza en cada demarcación. El indicador más apropiado para ello es el de la pobreza equivalente, que toma en cuenta no sólo el número de pobres sino su intensidad de la pobreza. En el cuadro 9 se puede observar que la ordenación de las delegaciones cambia radicalmente cuando utilizamos el número de pobres equivalentes. En primer lugar se encuentra la delegación de Iztapalapa, que concentra una cuarta parte del total de pobre equivalentes en el DF, está seguida por la delegación Gustavo A. Madero, que concentra casi el 15% del total de pobres

equivalentes. Milpa Alta, que es la delegación en la que el mayor porcentaje de su población es pobre, sólo concentra el 1.8% de pobres equivalentes, porcentaje similar al que tiene la delegación Benito Juárez. De esta forma si deseáramos distribuir los recursos de acuerdo a las necesidades Milpa Alta y Benito Juárez debería recibir un monto muy similar de recursos para el combate a la pobreza, a pesar de estar en los extremos de mayor y menor porcentaje de pobreza.

Cuadro 9: Ordenación de las delegaciones de acuerdo al número de pobres equivalentes (ql) y el lugar que ocupan según este indicador, el de porcentaje de pobreza (MMIP) y el Índice de Marginación de CONAPO, 2000

Delegación	ql (MMIP)		Lugar que ocupa según:		
	absolutos	Porcentaje	% ql	% de pobres (MMIP)	IM CONAPO
IZTAPALAPA	580,937	25.5	1	3	3
G. A. M.	333,606	14.6	2	5	8
A. OBREGÓN	180,223	7.9	3	9	7
TLALPAN	154,132	6.8	4	11	9
XOCHIMILCO	128,232	5.6	5	4	2
COYOACÁN	127,477	5.6	6	14	15
V. CARRANZA	117,090	5.1	7	6	11
CUAUHTÉMOC	116,575	5.1	8	12	13
TLÁHUAC	103,530	4.5	9	2	4
IZTACALCO	99,473	4.4	10	8	10
AZCAPOTZALCO	99,161	4.4	11	10	12
MIGUEL HIDALGO	64,149	2.8	12	15	13
M. CONTRERAS	61,462	2.7	13	7	5
MILPA ALTA	41,631	1.8	14	1	1
CUAJIMALPA DE MORELOS	35,876	1.6	15	13	6
BENITO JUÁREZ	35,145	1.5	16	16	16
Total	2,278,699	100.0			

Fuente: elaboración propia con base en la base de datos de muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y CONAPO, 2001, cuadro B.9, pp. 87.

Veamos ahora que puede suceder al utilizar los índices de marginación para la distribución de recursos. El cuadro 9 incluye una columna con los lugares que ocupan las delegaciones según el IM de CONAPO. Esta ordenación debe ser muy similar a la obtenida por el gobierno del DF, sin embargo, al no contar con ésta utilizaré la de CONAPO. Como puede apreciarse, Milpa Alta ocupa el nivel de marginación más alto. La lógica nos diría que debe darse una prioridad a esta demarcación, pero el índice de marginación no nos permite determinar directamente qué proporción de los recursos deben ser destinados a esta demarcación. Si utilizamos sólo el tamaño de población habría un sesgo, porque incluiríamos en el cálculo a la población no marginada viviendo en una demarcación clasificada como de "alta marginación". Iztapalapa ocupa el tercer lugar de marginación, a pesar de concentrar el mayor número de pobres equivalentes y la delegación Gustavo A. Madero el octavo, cuando es la segunda con mayor número de pobres equivalentes. Es claro que los IM no son la herramienta más transparente para lograr una distribución de recursos acorde con las necesidades reales (intensidad de carencia y personas viviendo con dichas carencias).

### **Conclusiones**

La medición de la pobreza es una forma de evaluar el desempeño económico y social de cualquier país. No obstante, para tener una visión clara del avance en el bienestar económico y social es necesario hacer explícitos los parámetros con los que se está evaluando. La selección del método de medición de pobreza o ubicación de áreas marginadas que realizan los gobiernos para determinar sus planes y programas de acción conllevan de manera implícita una concepción de los derechos socioeconómicos que reconocen a la población. En el caso de México, a nivel federal, el Comité Técnico propuso un método parcial de identificación de las carencias (LP) y el umbral seleccionado, si bien subestimado, no fue aceptado oficialmente. La visión, implícita en el método del Comité y más aun la del gobierno federal, respecto de los derechos de lo(a)s mexicano(a)s se quedó muy por debajo de lo que la misma Constitución establece como un derecho para todos.

También ha existido una larga tradición de destinar recursos mediante los IM, práctica que fue retomada por el gobierno del

DF. Sin embargo, como vimos estos índices también se quedan muy por debajo de un reconocimiento amplio de los derechos socioeconómicos a los que todos tenemos derecho. Tanto en la definición del método oficial de medición de la pobreza, como en la de los IM se ha seguido la "definición política" de la pobreza (o marginación), término acuñado por la Comisión Presidencial para el Mantenimiento del Ingreso de Estados Unidos en 1969 y que define como pobreza aquellas carencias que las posibilidades del país le permiten enfrentar. Al respecto, Amartya Sen (1992: 315) ha dicho: "aceptar que algunas privaciones no se puedan eliminar de inmediato no equivale a conceder que no se deban considerar como privaciones." Lo anterior sin contar los errores de exclusión cometidos cuando se usan los IM.

Aun cuando las debilidades de los IM son ampliamente conocidas, éstos se seguirán utilizando en la planeación del presupuesto, ya que no existe la voluntad política para cambiarlo. Por otra parte, llama la atención que, a pesar de que el Distrito Federal ha sido "marginado" presupuestadamente por el uso del IM, utiliza la misma técnica para la asignación de los recursos a su principal programa de lucha contra la pobreza. Sería más conveniente elaborar indicadores como los utilizados para la asignación de recursos del Fondo de Infraestructura Social del Ramo 33, que considera tanto el número de personas pobres como la intensidad de su pobreza.

Oficialmente, los derechos humanos de los mexicanos están recortados. Menos recortados se encuentran los de los ciudadanos de la capital, que pueden acceder a la pensión universal para los mayores de 70 años, a los servicios gratuitos de salud, etc. Pero para mejorar la planeación es necesario conocer cuántos y quiénes son los pobres. Esto permitiría hacer propuestas para replantear la política tributaria, de apoyo a la pequeña industria, la política social, entre otras políticas públicas. Con ello se podría definir un plan a mediano y largo plazo que buscara el que todos los mexicanos tuvieran satisfechas sus necesidades básicas y con ello los derechos humanos más fundamentales.

## **Bibliografía**

Altimir, Óscar (1979), La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Núm. 27, Santiago de Chile.

Beccaria, Luis y Alberto Minujin (s.f.) Métodos alternativos para medir la evolución de la pobreza, Documento de trabajo, INDEC, Núm. 6.

Boltvinik, Julio (1999) "Anexo metodológico", en Boltvinik y Hernández-Laos, Pobreza y distribución del ingreso en México, México, Siglo XXI Editores, pp. 313-350.

----- (en prensa) Métodos de medición de la pobreza. Una tipología. Limitaciones de los métodos tradicionales y problemas de los combinados, en Boltvinik, Julio y Araceli Damián (coords.), Pobreza: realidades y desafíos en México y el Mundo, Siglo XXI editores.

Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003) "Las mediciones de pobreza y los derechos sociales en México", Papeles de Población, Nueva Época, Año 9, núm. 35, enero-marzo, pp. 101-136.

----- Pobreza: realidades y desafíos en México y el Mundo, Siglo XXI editores.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002) Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio.

Consejo Nacional de Población (2001) Índices de marginación, 2000, CONAPO, 2001.

COPLAMAR (1982) Geografía de la marginación, Serie Necesidades esenciales en México: situación y perspectivas al año 2000, Siglo xxi Editores.

Cortés, Fernando, et al (2002) Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, Sedesol, Documento de Investigación 2.

Damián, Araceli (2002) Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México, México, El Colegio de México.

----- (2003) "La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica", Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, Vol. 18, núm. 1 (52), pp.127-162.

Gordon, David (en prensa) "Las mediciones internacionales de pobreza y las políticas para combatir las, en Boltvinik, Julio y Araceli Damián (coords.), Pobreza: realidades y desafíos ... op cit.

INEGI Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, microdatos correspondientes a 2000 y 2002.

----- (2001) XXI Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Jefatura de Gobierno, Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial, Dirección de Planeación (2004), Metodología para la medición de la marginación en el Distrito Federal, Abril.

Kaztman, Rubén (1989) "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en Revista de la CEPAL, Núm. 37 pp. 141-152.

Nolan, Brian y Christopher T. Whelan (1996), Resources Deprivation and Poverty, Claredon Press, Oxford.

Ordorica, Manuel (2002) "Marginalidad en México: un nuevo índice", en Boletín Editorial, El Colegio de México, núm. 100, noviembre-diciembre, 2002, p.25-29.

Sen, Amartya (1992) "Sobre conceptos y medidas de pobreza", Comercio Exterior, Vol.42, núm. 4, abril, México.

Stiglitz, Joseph (2003) "El Rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, Revista de la CEPAL, Núm. 89, Agosto.