

Medición de la pobreza en el Distrito Federal

Evalúa DF

Contenido

Introducción

- I. Política social e instituciones en el DF**
- II. Normatividad aplicada al desarrollo social en el DF**
- III. Las causas de la pobreza**
- IV. Los enfoques de medición de la pobreza**
- V. Métodos de medición de la pobreza**
- VI. Los métodos de medición de la pobreza en México**
- VII. Perspectivas de metodología de medición multidimensional de la pobreza para el DF**

Referencias bibliográficas

Introducción

En el año 2000, se publicó la Ley de Desarrollo Social para el Distrito federal, en el artículo 1 se establece la responsabilidad social que tiene la Administración Pública de asumir las obligaciones constitucionales, en materia social, para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales y, en el mismo artículo, se dispuso que las políticas y programas contra la pobreza deberán integrarse en el marco de la política contra la desigualdad social.

En la mencionada Ley (Artículo 3), se definió que el Desarrollo Social es el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de de las condiciones y calidad de vida, a la vez que se concibió a la Desigualdad Social como el resultado de una distribución inequitativa del ingreso, la propiedad, el gasto público, el acceso a bienes y servicios, el ejercicio de los derechos, la práctica de las libertades y el poder político entre las diferentes clases y grupos sociales. Mientras que, en lo que se refiere al concepto de Pobreza, quedó establecido que por ella se entenderá la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre.

En el 2007 se creó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y en el 2009 se aprobó su estatuto orgánico, donde queda establecido que el Comité de Evaluación y Recomendaciones será el órgano de toma de decisiones respecto de las atribuciones sustantivas del Consejo y que entre las propias atribuciones tendrá la de definir y medir bianualmente -o con la frecuencia que los datos disponibles permitan-, la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal.

En el presente documento se presenta una propuesta para cumplir la última atribución señalada, donde se enfatiza que el enfoque de medición de la pobreza corresponde a una orientación multidimensional que combina los enfoques de Bienestar y de Derechos. La posibilidad de combinar los dos enfoques, radica en la concepción multidimensional de la pobreza se basa en dos grandes enfoques: el de bienestar y el de derechos. En el enfoque

de bienestar considera que se pueden incluir los enfoques de necesidades básicas insatisfechas, de activos y de capacidades; mientras que en el enfoque de derechos se concibe que la pobreza en sí misma es una negación de los derechos humanos, pues las personas deben contar con garantías indispensables para la dignidad humana. En este mismo sentido, el enfoque de bienestar incorpora el ingreso necesario para adquirir canastas alimentarias y no alimentarias, mientras que para el enfoque de derechos incorpora un índice de privación social, donde se resume a la población con carencias sociales.

Para clarificar el enfoque y la propuesta, el documento incorpora las siguientes secciones: Política social e instituciones en el DF, Normatividad aplicada al desarrollo social en el DF, Las causas de la pobreza, Los enfoques de medición de la pobreza, Métodos de medición de la pobreza, Los métodos de medición de la pobreza en México y Perspectivas de metodología de medición de la pobreza para el DF.

I. POLITICA SOCIAL E INSTITUCIONES EN EL DF

La política social implementada en el Distrito Federal (DF) compartió básicamente las mismas características que la implementada a nivel nacional hasta 1997.

Con la elección del primer Jefe de Gobierno de la Ciudad de México por la vía democrática, se instaura un gobierno al cual los ciudadanos demandan unas políticas públicas alternativas que hagan frente a los problemas acumulados por las pasadas crisis económicas. En concreto, se demanda una nueva política social que combata frontalmente la pobreza, la desigualdad, y otros problemas sociales.

La política social en el DF diseñada y aplicada por el nuevo gobierno electo democráticamente estaría abocada a mejorar el bienestar de los habitantes de este lugar, para lograr esto era necesario una política de nuevo tipo. La característica fundamental de la nueva política sería el hecho de ser una política social basada en derechos. Esto hacía imperativo la construcción de un nuevo marco institucional, normativo y programático.

En este contexto, algunas de las nuevas leyes y programas que se aprobaron en el DF “explicitan el reconocimiento de los derechos sociales y es clara su adhesión a un enfoque de realización de derechos universales, distinguiéndose del enfoque de la política social federal centrado en la focalización y carente de perspectiva de derechos.”¹

La política social implementada en la Ciudad de México claramente ha tenido contenidos novedosos y de avanzada, que la diferencian de las aplicadas a nivel nacional y en otras entidades federativas. A pesar de esto, se encuentran varios déficit en los avances que hace necesario replantear aspectos sustanciales de la política social.

Los gobiernos elegidos democráticamente en el DF, han expedido o modernizado varios ordenamientos jurídicos que le han dado sustento jurídico a muchos de los programas sociales y acciones de gran trascendencia para la población. Este esfuerzo gubernamental

¹ DECA Equipo Pueblo, A.C. *Análisis y propuestas sobre desarrollo social en el Distrito Federal desde la perspectiva DESCA*, Ciudad de México, noviembre de 2007, p.38

ha logrado que “El marco legal del Distrito Federal en materia social es uno de los más avanzados del país en cuanto al reconocimiento y protección de los derechos sociales.”²

El examen de la política social muestra, sin embargo, que a pesar del esfuerzo del gobierno del DF por diseñar e implementar una política social basada en derechos, de construir un nuevo marco institucional y normativo, y de superar la visión focalizada de la política social del gobierno federal, aún se “está lejos de garantizar una consolidación de los mecanismos de inclusión social, fundados en un sistema universal de bienestar y seguridad social para todos.”³ Por otro lado, es importante considerar que las restricciones presupuestarias no han permitido lograr aspectos fundamentales de la política social con la consecuente dificultad de alcanzar los objetivos de justicia, cohesión social y construcción de ciudadanía.

Contraste entre la política social del DF y la política social federal

Hay diferencias sustanciales entre la política social federal y la política social del GDF. A nivel local, la política social se funda en un ordenamiento legal que reconoce y eleva a rango de ley los derechos sociales, contiene una serie de principios, entre ellos el de universalidad y exigibilidad, que permite a la ciudadanía beneficiarse de los programas sociales y, al mismo tiempo, exigir su cumplimiento. Por su parte, la política social federal la rige la Ley General de Desarrollo Social que no contempla los principios de universalidad y exigibilidad; la caracteriza la focalización, la condicionalidad y la falta de exigibilidad. La diferencia entre los ordenamientos legales que sustentan ambas políticas sociales no es casual y “Refleja dos concepciones del desarrollo social, una concebida como un conjunto de correctivos a las fallas e insuficiencias del mercado, frente a otra que recupera la noción de Estado social de derecho, en la que el Estado se compromete a garantizar un conjunto de derechos sociales que garantizan mínimos de bienestar para toda la población, exigibles para todos los ciudadanos. Detrás de ambas concepciones podemos

² *Ibidem*, p.52

³ *Ibidem*, pp. 46-47

encontrar diferentes formas de concebir la responsabilidad social del Estado y el papel que le corresponde en la promoción del desarrollo social en una economía de mercado.”⁴

II. **NORMATIVIDAD APLICADA AL DESARROLLO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL**

En el periodo del primer gobierno electo democráticamente en el Distrito Federal, se institucionalizaron los esfuerzos gubernamentales y las demandas de desarrollo social de la ciudadanía a partir de la creación de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDS-DF) en el año 2000. En esta ley se plasmaron los compromisos del gobierno en relación a las principales demandas de la ciudadanía: “Este pacto fundante establece criterios para todo el ciclo de la política social, la cual que debe: estar orientada por los derechos sociales universales, enfatizar su integralidad y también la participación ciudadana.”⁵

En la Ciudad de México está claro que se ha establecido una política social basada en derechos universales con amplia participación de la sociedad. De esta forma, en la LDS-DF quedaron establecidos un conjunto de principios a los cuales la política social debe responder en cada una de sus fases. Dichos principios son: de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia, efectividad. Uno de los principios fundamentales es el de universalidad. Sin embargo, todavía no está claro si lo que hay que universalizar es la garantía del derecho o el acceso al programa.

La ley contempla, además de orientaciones generales, una serie de definiciones sobre los distintos fenómenos asociados al problema de desarrollo social, los principios que rigen a la política social, y la creación de instituciones encargadas de participar en alguna parte del ciclo de políticas sociales.

⁴ SEDESO, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, Ciudad de México, noviembre de 2006, p.18

⁵ Canto Chac, Manuel y Arcelia Matínez Bordón. *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento*, Evalúa DF, 2013, p.17

Dentro de las definiciones que plantea la LDS-DF, en su artículo 3, se encuentran las siguientes que son fundamentales pues denotan la concepción teórica que está detrás:

“Desarrollo Social: El proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida;”

“Desigualdad Social: El resultado de una distribución inequitativa del ingreso, la propiedad, el gasto público, el acceso a bienes y servicios, el ejercicio de los derechos, la práctica de las libertades y el poder político entre las diferentes clases y grupos sociales;”

“Política de Desarrollo Social: La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos;”

“Pobreza: La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre;”

Entre las instituciones creadas por la LDS-DF se encuentra el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social que en su artículo 42 B dice que es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica, y que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la Administración y de los programas sociales que ésta ejecuta.

Marco normativo de medición de la pobreza

El marco normativo legal que rige las acciones del Evalúa-DF en cuanto a la medición de la pobreza en el Distrito Federal está constituido por las siguientes leyes o reglamentos:

- La Ley de Desarrollo Social para el DF
- La Ley Reglamentaria de la LDS DF
- El Estatuto Orgánico del Evalúa-DF

III. LAS CAUSAS DE LA POBREZA

La concepción de la pobreza en los economistas políticos clásicos. El pensamiento de Smith, Malthus y Ricardo

Cuando hablamos de la concepción de la pobreza estamos hablando no solo de cómo se define la pobreza, sino sobre todo como explica la aparición de la pobreza, esto es, cuáles son las causas de su aparición y su papel o función dentro del sistema económico. No saber esto traerá como consecuencia no saber cómo erradicar de raíz la pobreza. Desde un punto de vista más operativo, precisar la concepción de la pobreza es importante porque conlleva diferentes concepciones y diseños de la política social.

Conocer las causas de la pobreza según los fundadores de la economía como ciencia es de suma importancia.

Smith pensaba que la característica básica de los pobres es que son trabajadores. Sin embargo, como la economía es progresista, la situación de pobreza se haría menos dura con el tiempo, y los pobres verían aliviada su situación. Su concepción es la de una pobreza relativa. Para este pensador la principal causa de la pobreza era la inequidad, sin embargo se justificaba en la medida que garantizaba la estabilidad del orden social del sistema capitalista. En el tema de la desigualdad, argumentó que al aumentar la acumulación del capital entre otros efectos se tiene que los salarios aumentarán, pero no hay ninguna garantía de que disminuya la desigualdad entre las clases sociales.

Malthus, en cambio, pensaba que la característica distintiva de los trabajadores es que son pobres. Sin la pobreza los individuos no tendrían motivación para trabajar. Su concepción sobre la pobreza es absoluta ya que considera que ésta se mantendrá y agudizará con el tiempo.

Ricardo veía el proceso de acumulación de capital como parte de un proceso donde se generaban conflictos distributivos sin término en la repartición del excedente económico entre las clases sociales, principalmente entre los salarios y las ganancias. “Para Ricardo, la pobreza dependía de las dinámicas del conflicto distributivo y del crecimiento poblacional.”⁶

Smith y Ricardo comparten la creencia de que las libertades individuales y el libre mercado eran características de la economía capitalista. Comparten la idea de que la pobreza está relacionada con la desigualdad y con las realidades institucionales; que la pobreza tiene un rasgo de clase, ya que los pobres pertenecen a la clase trabajadora; y que la pobreza se relaciona con temas de distribución e institucionales en el sistema capitalista.

La mano invisible de Smith no es otra cosa que la mano de Dios y se encarga de fijar los patrones sociales de distribución. En cambio para Ricardo la distribución es un resultado del conflicto entre las clases sociales existentes en la sociedad capitalista. En el asunto distributivo se verifica la existencia de una relación inversa entre los salarios y los beneficios constituyendo la principal fuente del conflicto distributivo y la fuerza determinante del proceso de acumulación.

Aunque la inequidad y su consecuente pobreza se creía por Smith y Ricardo están natural o socialmente predeterminadas, se puede aliviar la pobreza si se dejan trabajar libremente las fuerzas económicas y demográficas en virtud de que éstas con el paso del tiempo la acumulación de capital incrementarán el salario de los trabajadores y con ello su capacidad de adquirir los bienes que aliviarán su penuria.

Aunque la inequidad provoca pobreza, Smith anota que cumple también la función de preservar la estabilidad social, política y económica porque, a pesar de las diferencias entre las clases sociales, “...la sociedad avanza con la acumulación de capital de manera análoga al funcionamiento ordenado de la Naturaleza o el Universo.”⁷

⁶ Pardo Beltrán, Edgar. *La pobreza en Smith y Ricardo*, en Revista de economía institucional, Vol. 2, núm. 2, primer semestre, 2000, p. 112

⁷ *Ibidem*, p.128

Finalmente, tanto Ricardo como Smith la inequidad puede llegar a ser un problema, pero que eso no ocurrirá porque a medida que la sociedad tenga un progreso económico y social hasta los más pobres participarán de ese mayor progreso. El logro de este resultado se garantiza en la medida que se preserve la libertad de los individuos para contratar en concordancia con las leyes del mercado. “Es por estas razones que Smith y Ricardo desestiman la efectividad de la intervención gubernamental directa para reducir la incidencia de la pobreza.”⁸

Enfoques sobre la pobreza contemporáneos⁹

A pesar de lo importante que es el fenómeno de la pobreza en las sociedades contemporáneas, en estricto sentido no existe una teoría de la pobreza. En el ámbito de la microeconomía, por ejemplo, no hay ningún estudio sistemático de la conducta económica de los pobres, mucho menos de lo que origina la pobreza. En el ámbito macroeconómico es la misma situación, no se han desarrollado modelos o teorías que den cuenta de cómo a nivel agregado las fuerzas económicas operan para generar situaciones de pobreza.

Pero si bien no hay teorías sistemáticas sobre la pobreza, si se han desarrollado toda una serie de enfoques sobre la pobreza que buscan explicar las causas de su surgimiento, o por lo menos la dinámica que sigue en el contexto de las economías de mercado. Una posible clasificación de los distintos enfoques es el siguiente:

1. Activos de los pobres
2. El enfoque de capacidades y reconocimiento de derechos de Amartya Sen
3. Enfoque de exclusión de la OIT
4. Enfoque estructural

⁸ *Ibidem*, p.128

⁹ Verdera, V., Francisco. “Enfoques sobre la pobreza”, en *La pobreza en el Perú: Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrenarla*, Lima, IEP-CLACSO-PUCP, 2007, pp.21-77.

5. Otros enfoques recientes
 - i) Capital social
 - ii) Los nuevos pobres o pobres recientes
 - iii) El crecimiento pro pobre

En el *enfoque de activos de los pobres* se explica que los individuos están en pobreza por carencia de en cantidad y calidad de activos físicos y de capital humano. En consecuencia se propone que una parte de la población podría salir de la pobreza si varía positivamente su tenencia de activos. Algunos economistas que han trabajado bajo esta perspectiva, han creído que el crecimiento económico es el factor clave en la reducción de la pobreza, aunque también han notado que una buena parte de la población no se ha beneficiado por ese crecimiento debido a que ha faltado una mejor distribución de activos físicos y de capital humano.

Amartya Sen, es el fundador del *enfoque de capacidades y reconocimiento de derechos*. Se cree que Sen derivó elementos importantes para la elaboración de su enfoque de su estudio de las hambrunas en Bengala (actualmente Bangladesh) y de la pobreza extrema. La influencia de este enfoque queda de manifiesto en que fue utilizado para generar el Índice de Desarrollo Humano.

El *enfoque de exclusión social* tiene sus orígenes en Francia en el año de 1974 donde se habría señalado que las transformaciones económicas y sociales conducen a la exclusión social. Sin embargo, es hasta 1993 cuando en Europa surge este concepto como un nuevo tema a estudiar por su relevancia para dar cuenta de los procesos socioeconómicos que se estaban dando en el continente.

El *enfoque de exclusión social* incluso lo ha trabajado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para esta institución la exclusión social se ubica en el contexto de la especialización y el discurso de la discriminación. Define la exclusión social desde el punto

de vista de los individuos y de fallas en el funcionamiento de los mercados. Las personas enfrentan una escasez crónica de oportunidades y de falta de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada y al sistema de justicia.

El *enfoque estructural* considera la pobreza como derivada de la estructura social de la economía; en él se inscriben los estudios sobre el impacto del ajuste y las reformas liberales sobre la pobreza.

Suele señalarse que existen dos grandes corrientes de interpretación de las causas de la pobreza: las patológicas y las estructurales.

La corriente patológica a su vez abarca dos categorías. La primera corresponde a los individuos y abarca varias vertientes. Una vertiente responsabiliza a la indolencia e irresponsabilidad individual como causantes de la pobreza. Otra es la vertiente genética que relaciona el status social con las características heredadas, como la inteligencia. Finalmente, se tiene la vertiente que se refiere a los enfoques psicológicos que explican la falta de logros individuales por los rasgos de personalidad adquiridos o desarrollados. La segunda categoría se centra en la familia o en la comunidad como causantes de la pobreza.

El *enfoque estructural* desplegado sobre una visión macroeconómica, que ubica a la pobreza como consecuencia de causas estructurales, considera a la pobreza como un producto de las fuerzas sociales dinámicas. Plantea que diversos eventos sociales producto de fuerzas económicas afectan a la población y crean pobreza en los países desarrollados. El caso más claro es el de la pobreza asociada a altos niveles de desempleo, resultado de recesiones económicas. El declive económico también resulta en bajos salarios (que conduce a la pobreza para parte de los ocupados), el retiro temprano y de la

fuerza laboral y pensiones bajas, y la presión por recortar el gasto público en beneficios para los desempleados o los empleados en situación de pobreza.

De esta forma, la pobreza es el resultado de la operación de fuerzas sociales –clases, grupos, agencias e instituciones—que interactúan con un orden económico y social particular. Así, se crean las circunstancias –las condiciones—que la población experimenta, con el resultado de que una parte de la población se encuentre en pobreza.

Dentro de los enfoques recientes se encuentra *el enfoque de capital social*. Sin embargo, a pesar de la aceptación generalizada del término “capital social”, el desarrollo del concepto está todavía muy lejos de alcanzar un significado unívoco y consensual. Por su parte, *el enfoque de los nuevos pobres o pobres recientes* surgió del hecho observado de que familias que no eran pobres hasta hace pocos años atrás, y más bien mostraban buenos niveles de vida, se han venido empobreciendo. Son sectores de las clases medias que han entrado en declive económico por los embates de las recientes crisis económicas. Estos sectores sociales gozan de un buen o alto nivel educativo, poseen viviendas en buenas condiciones, tienen aspiraciones propias de ese sector social. Sin embargo, el nivel de sus ingresos y su inestabilidad laboral los colocan por debajo del umbral de la pobreza. Finalmente, se ha desarrollado el *enfoque de crecimiento pro-pobre* que el Banco Mundial define como aquel que cambia la distribución de los ingresos relativos a través del crecimiento a favor de los pobres.

IV. LOS ENFOQUES DE MEDICIÓN DE LA POBREZA

Antecedentes del Estudio de la Medición de la Pobreza

Los primeros intentos de estimar la incidencia de la pobreza se remontan a fines del siglo XIX en Inglaterra con los trabajos de Booth en su intento por elaborar un mapa de pobreza de Londres.

A principios del siglo XX, Rowntre (1901) utiliza un criterio de pobreza basado en requerimientos nutricionales para medir la pobreza en York.

Desde entonces, se han desarrollado una multitud de metodologías de medición de la pobreza que han logrado algunas constituirse en escuelas o enfoques dominantes.

Pobreza, un concepto con muchos significados

El término de pobreza tiene más de un significado en las ciencias sociales, tal y como lo muestra el trabajo de Paul Spicker¹⁰ que hace un catálogo de doce sentidos distintos de entender esa palabra: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Cómo se ve, el significado de estos términos son mutuamente excluyentes, pero varios de ellos son aplicable y algunos no lo son.

Spicker agrupa los significados del concepto pobreza en varios grupos. El primero agrupa los significados de la pobreza como un concepto material; el segundo como situación económica; el tercero como condiciones sociales; el cuarto como un juicio moral.

Reconoce que hay cierta arbitrariedad en la clasificación.

La mayoría de los estudios sobre pobreza están basados en los significados de *necesidad*, *estándar de vida*, e *insuficiencia de recursos*. Cada uno de estos significados están ligados a indicadores de bienestar determinado: satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso

Una forma de entender el concepto de *necesidad* es considerarla que existe cuando se presenta “la carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar

¹⁰ Spicker, Paul. “Definiciones de pobreza: doce grupos de significados”, en *Pobreza: un glosario internacional*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2009, pp. 291-306

como un miembro de la sociedad; por la tanto, bajo este enfoque se limita la atención a artículos específicos.”¹¹

Existen dos tipos de necesidades humanas: las materiales y las no materiales. Las necesidades materiales son aquellas cuya satisfacción requiere de un conjunto de satisfactores que dependen de las condiciones económicas, en específico dependen de la disposición y acceso a recursos escasos. Las necesidades no materiales no dependen para su satisfacción de condiciones materiales, por ejemplo: afecto, participación social, creación, identidad, libertad, entre otros. La definición, pues, está referida a las necesidades materiales.

La definición de la pobreza solo puede estar constituida por elementos referidos a las necesidades materiales y no a las no materiales. Esto es fundamental si se quiere que el concepto de pobreza tenga utilidad en la investigación social, ya que el concepto debe ser capaz de dividir a la población entre pobre y no pobre, esto es, debe ser capaz de identificar a los pobres.¹²

En relación al término *estándar de vida* no sólo se refiere a privaciones determinadas, sino también a que las personas vivan con menos que otras y que en consecuencia no pueden satisfacer ciertas necesidades. Por otra parte, en la perspectiva de la pobreza como *insuficiencia de recursos* se entiende a esta como carencia de recursos para obtener todos los bienes y servicios que una persona necesita. Aquí no basta con satisfacer las *necesidades* para dejar de ser pobres si no ha sido procurado con los recursos propios.

Varios de los métodos de medición de la pobreza se corresponden de cerca con las definiciones de pobreza expuestas. Así, el método de los indicadores sociales, conocido también en América Latina como método de las *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), está basado en una concepción de la pobreza como *necesidad*. Aquí lo relevante es que las

¹¹ Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Cepal, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, enero de 2001, p.9.

¹² Boltvinik, Julio. *Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipologías*, pp. 37-38. Consultado por internet: http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Socialis_1.pdf

personas satisfagan sus necesidades, no que tengan los recursos para que potencialmente puedan satisfacerlas.

Por su parte, el método de líneas de pobreza que se elabora considerando el costo de las necesidades básicas se relaciona con la definición de *estándar de vida*. En este método son pobres las personas cuyo ingreso o consumo no son suficientes para mantener un nivel de vida mínimo.

Finalmente, el método *relativo* se liga con la interpretación de la pobreza como *insuficiencia de recursos*. Lo que importa aquí es que con los recursos disponibles que tengan las personas o familias puedan disfrutar de una *forma de vida aceptable* de acuerdo al lugar y tiempo en que vivan.¹³

Enfoque de capacidades

El enfoque de capacidades fue desarrollado por Amartya Sen. Dentro de la concepción de este autor “Puede pensarse en las *capacidades* como en las actividades que distintos objetos permiten realizar.”¹⁴

La economía neoclásica identifica la noción de *estándar de vida* con la de utilidad derivada del consumo de bienes y servicios. Para Sen este enfoque es erróneo y propone que el nivel de vida de una persona esté determinado por sus *capacidades* y no por la cantidad y tipo de bienes que posea o la utilidad que le reporte.

En este esquema de razonamiento, la cantidad y utilidad que reportan los bienes no serían los determinantes del estándar de vida, ya que lo importante son las actividades que pueden hacer los individuos con esos bienes. “En síntesis, sería la facultad de realizar acciones lo que determina el nivel de vida, y no los objetos, ni sus características, ni la

¹³ Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Cepal, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, enero de 2001, p.10.

¹⁴ *Ibidem*, p.10

utilidad.”¹⁵ Sin embargo, para algunos economistas el enfoque de capacidades y de la utilidad no son opuestos sino complementarios.

Enfoque absoluto y relativo

El enfoque sobre pobreza de “Privación Relativa”, fue desarrollado por Peter Townsend, uno de los más grandes científicos sociales de Inglaterra del siglo XX.

Townsend al postular el concepto de privación relativa tenía el propósito de desarrollar una metodología de medición de la pobreza que permitiera medir la pobreza de forma objetiva y ser aplicada de manera consistente.

Según Gordon, en la concepción de Townsend está claro que “(...) la pobreza es la falta de recursos, y la privación es la consecuencia de la pobreza (...)”¹⁶. De esta manera, y de forma más específica, “los individuos y familias cuyos recursos a través del tiempo estén lejos de alcanzar el nivel promedio de los recursos individuales o familiares de la comunidad en la que viven se encuentran en una situación de pobreza.”¹⁷

Así, la pobreza es la insuficiencia de recursos a través del tiempo por parte de los individuos o familias en relación a los recursos promedios que alcanzan los individuos o familias de la comunidad en que viven. La consecuencia de esta insuficiencia de recursos persistente es la presencia de carencias en la vida de los individuos y familias. Si los recursos no son suficientes en la vida de las familias, entonces se tendrá que no podrán obtener los tipos de alimentación adecuados, estarán impedidos para participar en las actividades sociales comunes de la sociedad en que viven, y en general estarán privados de las condiciones de vida y comodidades habituales de la sociedad a la que pertenecen.

Amartya Sen es el principal defensor del concepto de privación absoluto de pobreza. Este pensador sostiene que existe un núcleo irreductible de privación absoluta en la idea de

¹⁵ *Ibidem*, p.10

¹⁶ Gordon, David. *Metodología de medición multidimensional de la pobreza para México a partir del concepto de privación relativa*, en Medición multidimensional de la pobreza en México, Colmex-Coneval, México, p.408

¹⁷ *Ibidem*, p.407

pobreza que existen situaciones (por ejemplo, hambrunas) que claramente colocan a los individuos u hogares en una situación de pobreza sin necesidad de hacer referencia a la posición relativa de otros en la sociedad.

Los defensores de la concepción absoluta y relativa de la pobreza han defendido sus posiciones de manera crítica. Peter Townsend en la defensa del concepto de privación relativa, ha hecho señalamientos críticos de la concepción absoluta. Así, afirma que la consideración de la determinación social de las necesidades disuelve cualquier idea de necesidad absoluta, que las necesidades de la vida no son constantes sino que están continuamente cambiando e incrementándose porque ocurren cambios en la sociedad y sus productos.

Para Sen el enfoque de privación absoluta antes que contraponerse complementaba al de privación relativa. Asimismo, otros pensadores han considerado que no es necesario concebir la pobreza absoluta como equivalente al hambre, sino que la noción de pobreza absoluta está basada en la concepción de la dignidad humana y los derechos humanos. Sen, en una etapa avanzada de la discusión entre la posición relativa y absoluta de la pobreza destaca que la pobreza es un concepto absoluto en el espacio de las capacidades, pero relativo en el espacio de los bienes.

Townsend en su crítica a la posición absoluta afirma que ésta subestima la importancia de las necesidades no alimentarias, que adopta una posición minimalista y que se corre el riesgo de que los beneficios de los pobres otorgados por el Estado disminuyan. La posición absoluta, tiene como una de sus fallas principales no tener en cuenta en forma suficiente la naturaleza social de la vida y de las necesidades de la gente.

Para Townsend muchas de las limitaciones de la concepción de privación absoluta de la pobreza (de Sen en particular), se encuentra en su concepción individualista de la economía, profundamente arraigada en la teoría neoclásica, y por tanto incapaz de entender la construcción social de las necesidades humanas.¹⁸

¹⁸ Boltvinik, Julio. *Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipologías*, pp. 41-44. Consultado por internet: http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Socialis_1.pdf

Los defensores del enfoque *de privación relativa* son críticos del uso de líneas de pobreza absolutas, ya que éstas no toman en cuenta los crecientes requerimientos sociales derivados del crecimiento de la riqueza general del país.

V. METODOS DE MEDICION DE LA POBREZA

Para Sen en el campo de la medición de la pobreza existen dos problemas a resolver: el de identificación de los pobres y el de la construcción de un índice de pobreza. El primer problema consiste en la elección de un criterio de pobreza y luego determinar quien cumple ese criterio, de tal forma que se pueda separar a la población en el grupo de los pobres y no pobres. El segundo problema es el de agregación, donde el índice de pobreza deberá de satisfacer un conjunto de propiedades deseables.¹⁹

El proceso de identificación de los pobres pasa por comparar y evaluar el bienestar de distintas personas para determinar si alguna de ella está por debajo del bienestar mínimo fijado socialmente. Si lo estuviera sería considerado como pobre. Por otro lado, cada forma de medir la pobreza arroja resultados según el indicador de bienestar que se haya utilizado

Los principales indicadores de bienestar considerados en la medición de la pobreza son: ingreso o consumo (del hogar o per cápita, ajustados por escalas de equivalencia), proporción del gasto en alimentos, indicadores nutricionales, métodos antropométricos y necesidades básicas. Sin embargo, son el ingreso y el gasto en consumo los indicadores de bienestar más utilizados en las mediciones de pobreza, en razón de que es común que el análisis económico estándar concibe a la pobreza como nivel de vida y por tanto lo reduce al ámbito material.

¹⁹ Sen, Amartya. Poverty: "An ordinal Approach to Measurement", en *Econometría*, Vol. 44, No. 2(Mar., 1976), p.219

Otro indicador igualmente importante es el necesidades básicas. Este enfoque clasifica a los individuos o a los hogares como pobres, si no logran cubrir alguna de sus necesidades consideradas como básicas en la sociedad, vale decir necesidades del tipo alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, u otras. Cuando se utiliza este indicador, el bienestar de una persona se mide directamente con la satisfacción ex post de necesidades básicas. Este enfoque permite caracterizar de mejor manera a los hogares pobres que otros indicadores, ya que muestra información detallada sobre el número y el tipo de carencias que presentan los individuos. Esto es importante cuando se planea formular e implementar políticas públicas que combatan a las carencias de determinados grupos objetivo. La información que se utiliza para construir este indicador es censal lo que permite construir mapas de pobreza que permitan ubicar el tipo de carencias predominantes en distintos estratos de población o zonas geográficas.

Sin embargo, el método de necesidades básicas presenta varias desventajas o problemas en la identificación de la población pobre, de las cuales las más importantes son: a) la dificultad para sintetizar en un solo indicador las diversas necesidades y el grado en que éstas son satisfechas; b) la subjetividad que presenta para determinar los niveles de corte de cada variable, esto es, la subjetividad en la determinación de los umbrales; c) en la práctica lo habitual es que se logre cubrir sólo parcialmente las distintas dimensiones que engloba el fenómeno de la pobreza.²⁰

Por tanto, si bien este tipo de indicadores de necesidades básicas pueden informar adecuadamente de ciertas carencias, no permiten hacer buenas comparaciones de situaciones de pobreza.

Método directo e indirecto

Los diferentes métodos de medición de la pobreza pueden ser clasificados según utilicen el enfoque directo e indirecto. Si utilizan el directo se les conoce como Método de las

²⁰ Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Cepal, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, enero de 2001, p.17

Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI). Al utilizar el enfoque indirecto se les llama Método de la Línea de Pobreza (MLP), las cuales consideran pobres a los individuos con un ingreso menor al establecido en ésta que representa el ingreso o gasto mínimo suficiente para lograr un nivel de vida adecuado.

En el enfoque directo se observa directamente la satisfacción o insatisfacción de las necesidades humanas para luego compararlas con el umbral normativo aceptado. Si el individuo u hogar no encuentra satisfacción de sus necesidades o se satisfacen por debajo de lo que establece el umbral, se les clasifica como pobres. Por tanto, el bienestar está en función del consumo efectivamente realizado. Esto implica que una persona aun teniendo recursos suficientes para satisfacer sus necesidades puede ser considerada pobre.

Por su parte, el enfoque indirecto establece que hay que medir los recursos que tiene un individuo u hogar y comparar su nivel y composición con los requerimientos de recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Una persona será pobre si no cuenta con los recursos suficientes que le permitan satisfacer sus necesidades básicas. De esta forma el bienestar de una persona se evalúa a través de su capacidad para realizar consumo. Según este método, una persona que tenga recursos suficientes y que no haya satisfecho varias necesidades básicas podría clasificarse como no pobre. En este enfoque lo que se hace es identificar la satisfacción **potencial** de las necesidades humanas.

Líneas de pobreza

Cómo ya se mencionó, del enfoque indirecto se derivan las líneas de pobreza.

Existen dos métodos importantes de líneas de pobreza: el consumo calórico y el costo de necesidades básicas. Bajo el método calórico, la línea de pobreza se determina considerando el ingreso o gasto que permita un consumo predeterminado de calorías, que se obtienen de estudios nutricionales sobre supuestos distintos de actividad física.

Las principales ventajas de este método son su menor necesidad de información, por un lado, y la no necesidad de fijar un componente no alimentario de la línea de pobreza. La

crítica más fuerte a este método es la utilización de un criterio nutricional como indicador de bienestar ya que no garantizaría consistencia con indicadores más adecuados, por ejemplo el gasto en consumo.

Otro método importante es el del costo de las necesidades básicas. Este método establece una canasta básica de bienes y servicios ligados a la satisfacción de las necesidades básicas. Después, considera que la línea de pobreza es el gasto necesario para poder comprar la canasta básica.

La canasta básica suele estar compuesta por dos grupos de bienes, los bienes alimentarios y otros bienes. La canasta de bienes alimentarios tendrá que ser una canasta que satisfaga las necesidades básicas de nutrición y que además minimice el costo de los nutrientes, a los precios vigentes, y guarde coherencia con el patrón de alimentación observado.

La subcanasta básica de otros bienes, se puede construir identificando expresamente los requerimientos mínimos de cada necesidad básica. El problema de la determinación de un nivel mínimo para estas necesidades no cuenta con una justificación teórica adecuada, por lo que dependería en alto grado del juicio del investigador. El uso de este método supone, sin contar con evidencia empírica, que los hogares que satisfacen adecuadamente sus necesidades de alimentación también lo hacen con las otras necesidades.

Se le critica a este método porque suele no considerar la satisfacción de necesidades básicas que provienen de los bienes y servicios provistos de forma gratuita o subsidiada por el gobierno, ya que en sus cálculos sólo considera la proporción del gasto en alimentos en relación al gasto privado total.

Pese a que la construcción de la línea de pobreza a partir de las necesidades básicas insatisfechas pretende proporcionar un sustento objetivo para su obtención, no deja de incorporar juicios de valor subjetivos y elementos de relatividad, como se muestra con la elección de los alimentos que satisfacen los requerimientos nutricionales, así como de sus calidades y precios.

Cuando se concibe a una línea de pobreza absoluta en términos de bienes sólo va adecuándose con el tiempo su valor por cambios en los precios, pero no de la composición, cantidad y calidad de esos bienes. Esto constituye un problema pues se omite el hecho de que los patrones de consumo cambian con el tiempo, así como los satisfactores de las necesidades básicas.

La forma de enfrentar este problema es de interpretar el término *absoluto* en términos del esquema analítico de Sen. En este sentido lo que permanece constante a través del tiempo son las capacidades, y no necesariamente los tipos y calidades de los bienes. La implicación de esto es que la línea de pobreza tendrá que ser calculada cada cierto tiempo para tomar en cuenta el comportamiento de los individuos.

En los países desarrollados se mide la pobreza considerando una línea de pobreza basada en el método de privación relativa. Como ya se ha dicho, el método relativo básicamente considera a un individuo como pobre si obtiene ingresos por debajo de los ingresos medios de la comunidad o país en que habita. De esta forma, la línea de pobreza se fija en relación a los ingresos medios de un país. Con el tiempo, la línea de pobreza se reajusta automáticamente al variar el ingreso de un país.

Las críticas principales al método de privación relativa son: La arbitrariedad en la elección de la fracción del ingreso para determinar la línea de pobreza; en estricto sentido la privación relativa está referida a la desigualdad antes que a la pobreza; entraña una dificultad para evaluar la efectividad de las políticas públicas y sociales a través del tiempo.

Método subjetivo

En el método subjetivo se define la pobreza a partir de las opiniones de los individuos encuestados para establecer niveles mínimos de cada necesidad básica. En este sentido, la definición se establece a partir de la opinión de la población y no por el investigador, aunque en la práctica éste método se ha relacionado casi exclusivamente con el ingreso.

El método tiene varias críticas. No puede evitar las elecciones arbitrarias por parte de los investigadores, ya que deben decir cuales frases son las que se van a usar para preguntar en las encuestas sobre el ingreso mínimo. Las respuestas de los encuestados sobre el ingreso mínimo a veces no queda claro, pues no se sabe si los encuestados están pensando en su ingreso antes o después de impuestos, o si incluyen o no las ganancias, si fuera el caso de percibir las. En muestras grandes la varianza de las respuestas es muy alta, lo cual dificulta la construcción de una línea de pobreza con un intervalo de confianza razonable. Por último, las respuestas pueden reflejar no su situación actual, sino sus expectativas.

Necesidades básicas insatisfechas

El método directo de medición de la pobreza dicta observar directamente las condiciones de vida de la población para observar si tienen o no una serie de carencias que los ubiquen como pobres o no pobres. Una característica fundamental de éste método es que relaciona el bienestar de los individuos con su consumo efectivo realizado.

El método de medición de la pobreza de **Necesidades Básicas Insatisfechas** (o NBI) es un método directo. Ha sido ampliamente utilizado en América Latina.

El método NBI considera como pobre a una persona u hogar que no logre satisfacer una serie de necesidades previamente establecidas. En su versión más simple, este método utiliza únicamente información **ex-post**, sin considerar la capacidad del hogar para satisfacer las necesidades básicas en el futuro.

La medición de la pobreza por este método requiere de la elección de aquellas características de los hogares que por un lado representen alguna dimensión importante de la privación y, por el otro, se encuentren lo suficientemente asociadas con las situaciones de pobreza de tal forma que representen a las demás carencias que definen a la misma pobreza.

El conjunto de carencias que se han vuelto características del método NBI son: “a) hacinamiento, b) vivienda inadecuada, c) abastecimiento inadecuado de agua, d) carencia o inconveniencia de servicios sanitarios para el desecho de excretas, e) inasistencia a escuelas primarias de los menores en edad escolar, y, f) un indicador indirecto de capacidad económica.”²¹ Cada una de estas variables contiene una serie de indicadores que se contrastan con la información de los censos o encuestas sobre los hogares.

La determinación de los umbrales para cada carencia es el paso siguiente, una vez determinados los indicadores de necesidades básicas. El umbral elegido para cada indicador de necesidades básicas se establece considerando la mínima satisfacción de la necesidad que permita a la persona una adecuada participación en la sociedad.

La presencia de alguna carencia en el hogar hace que se le considere con NBI. Sin embargo, esto no implica que en automático se le considere como pobre, ya que primero es necesario definir el número de NBI para considerar a un hogar en situación de pobreza. Así, la clasificación de una persona u hogar como pobre o no pobre dependerá del criterio adoptado y en ese sentido es arbitrario. Una fortaleza del método es la posibilidad de utilizar información proveniente de los censos nacionales.

En la parte de la etapa de agregación el método NBI presenta algunas deficiencias importantes. La primera, es que es un método muy sensible al criterio arbitrario adoptado sobre el número de necesidades básicas para ser considerado pobre. La segunda, es que a medida que se consideren una mayor cantidad de necesidades más personas caerán en una situación de NBI, y más pobreza se registrará. La tercera es el problema de elección de los ponderadores para cada indicador, cuando se pasa a la fase de agregación.

El método NBI permite una caracterización de la situación en la que viven los hogares carenciados, lo cual ayuda a diseñar e implementar políticas sociales focalizadas a combatir determinadas necesidades básicas insatisfechas.

²¹ Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Cepal, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, enero de 2001, p.24

El método de la línea de pobreza y el método NBI cada uno por su lado muestra una serie de defectos e insuficiencias. Para afrontar esta situación, se ha tratado de fusionar estos dos métodos. A la perspectiva metodológica que ha intentado fusionar el método de línea de pobreza y el método NBI se le conoce como *Método Integrado de la Pobreza* (MIP). En esta propuesta se trata de especificar con claridad los aspectos medidos en cada método, para evitar la doble contabilidad

VI. LOS METODOS DE MEDICION DE LA POBREZA EN MEXICO

El método de las líneas de pobreza

El método de las líneas de pobreza son métodos unidimensionales de medición de la pobreza. Los métodos unidimensionales se caracterizan por utilizar únicamente como criterio de pobreza el nivel de ingreso corriente per cápita del hogar en relación a una línea de pobreza establecida. Si el nivel de ingreso es menos que el valor de la línea de pobreza se cataloga al hogar como pobre.

En el año de 2002 se creó el denominado Comité Técnico de la Pobreza en México (CTMP). Su objetivo principal era diseñar una metodología para la medición oficial de la pobreza del país.

El método que adoptó el CTMP fue el de la línea de pobreza con base en la información que genera la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) y que recaba y difunde el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

La ENIGH se levanta cada dos años con representatividad a nivel nacional. En esta encuesta se recaba información de los recursos corrientes y de los gastos monetarios y no monetarios de los hogares. La información abundante posibilita la medición de la pobreza bajo distintas definiciones alternativas de ingreso y gasto, además de posibilitar medir la correlación de características económicas y sociodemográficas de los hogares

En general, como ya se mencionó antes, el método de la línea de pobreza consiste, en términos generales, en comparar el ingreso per cápita del hogar con el umbral

representado por la línea que es función de la canasta alimentaria. Si el ingreso per cápita del hogar queda por debajo de la línea se le clasifica al individuo como pobre.

La metodología del CTMP daba origen a tres tipos de pobreza. El primer tipo de pobreza, nivel I, consideraba a todo hogar cuyo ingreso per cápita, después de impuestos, era inferior al valor de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. El segundo tipo de pobreza, nivel II, clasifica como pobre a los hogares cuyos miembros no pueden comprar la canasta alimentaria, además del dinero necesario para subsanar los gastos en vestuario, calzado, vivienda, salud, educación y transporte público, aún dedicando todo su ingreso a estos rubros. El tercer tipo de pobreza, nivel III, surge de agregar a los gastos de los dos primeros conceptos aquellos referidos a los gastos en la conservación de la vivienda, energía eléctrica, combustible, comunicaciones, transporte, cuidado y aseo personal, esparcimiento y turismo.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) eliminó el nivel III de pobreza del CTMP y definió un nuevo nivel de pobreza en base a si el ingreso de los hogares permitía o no comprar los alimentos necesarios y sufragar los gastos en salud o educación. El nivel de pobreza definido por la SEDESOL quedó situado entre las líneas I y II del CTMP.

Los niveles de pobreza denominados y reportados por la SEDESOL, finalmente quedaron así: el nivel I de pobreza del CTMP se le llamó pobreza alimentaria; al nivel II del CTMP se le denominó pobreza de activos o patrimonio; la nueva definición de pobreza de la SEDESOL le llamó pobreza de capacidades.

El método multidimensional de la pobreza

En los métodos multidimensionales de medición de la pobreza se considera un conjunto de dimensiones de bienestar que el individuo debe satisfacer. En cada dimensión debe establecerse un umbral que permita decidir si un individuo tiene o no carencia en cada dimensión. Si un individuo está por debajo de cierto nivel establecido en una determinada dimensión, entonces se dice que está carenciada, si está por encima del umbral no lo está.

Como se considera un conjunto más o menos amplio de dimensiones, los miembros de un hogar que sufre carencias puede estarlas sufriendo en una o más de ellas. El problema que surge es el de establecer cuantas carencias deben sufrirse para considerar que el individuo u hogar es pobre. Existen tres criterios para tomar esta decisión: el primero consiste en calificar con un número a cada dimensión en cada hogar; después se promedian estos puntajes y se comparan con un criterio ya establecido sobre qué valores promedio identifican la situación de pobreza. El segundo criterio es el de la unión de conjuntos. Este criterio establece que será pobre quien tenga carencia en una o más dimensiones. Las mediciones de pobreza se sobreestiman bajo este criterio. El tercer criterio es el de intersección de conjuntos. Para ser pobre se tiene que sufrir carencias en todas las dimensiones; en consecuencia se tiende a subestimar la pobreza.

Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se promulgó en el año de 2004. En el artículo 36 de esta ley se mandata expresamente que la medición de la pobreza debe hacerse considerando al menos ocho dimensiones, esto es, en la ley se establece que la medición de la pobreza debe tener un carácter multidimensional. En la misma ley se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo encargado de establecer los lineamientos y criterios técnicos para la definición, identificación y medición oficial de la pobreza.

A pesar que la ley mandata la medición de la pobreza desde el enfoque multidimensional, y la ley creó el CONEVAL para tal propósito, entre otros, se siguió utilizando el enfoque de las líneas de pobreza hasta el año de 2008.

La metodología de medición de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación que actualmente utiliza y es la oficial, es una metodología multidimensional que hace uso de los ocho indicadores que expresamente marca la Ley General de Desarrollo en su artículo 36. El ingreso corriente per cápita es un indicador; otro es el de cohesión social, que es un indicador a nivel territorial; los otros seis indicadores están referidos a condiciones de vida o de NBI.

La metodología del Coneval tiene el siguiente procedimiento para decidir si una persona u hogar es pobre. Considera como carenciado en una de las dimensiones a cualquiera persona u hogar que esté por debajo de los umbrales establecidos, que en Coneval están definidos con un criterio muy minimalista. Define dos líneas de bienestar (líneas de pobreza). La línea de bienestar y la línea de bienestar mínima. La primera se construye considerando los gastos alimentarios y no alimentarios. La segunda sólo los gastos alimentarios. Considera como *pobres multidimensionales* a quienes tienen un ingreso por debajo de la línea de bienestar y, además, sufren de una o más carencias. Se aplica el criterio de intersección de conjuntos.

La forma como mide la pobreza el Coneval, tiene como consecuencia la subestimación de la pobreza. Las razones son las siguientes: “a) la adopción del criterio de intersección como criterio final de pobreza multidimensional; b) exclusión de muchos indicadores de NBI (...); umbrales muy bajos en todas las dimensiones de ‘derechos sociales’; y d) una línea de pobreza muy baja.”²²

El método multidimensional integrado de la pobreza

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), fue creado por la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal que entró en vigor en el año 2000. La ley en su artículo 42 B le otorga al Evalúa DF el status de un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social con autonomía técnica, que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la Administración y de los programas sociales que ésta ejecuta.

La citada Ley, en su artículo 42 C, menciona las atribuciones del Evalúa DF, que entre otras, tiene la de definir y medir bianualmente la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal, conforme a la metodología que él mismo define.

²² Evalúa DF. Medición de la pobreza en el DF, Boletín de Prensa, 11 de diciembre de 2009

Las primeras mediciones de la pobreza que realizó el Evalúa-DF para el Distrito Federal se basaron en el método de medición integrada de la pobreza (MMIP).

El MMIP combina tres metodologías: la primera es la Línea de Pobreza en su variante de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE); la segunda es la variante introducida en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); la tercera, la metodología del cálculo de la pobreza de tiempo. Su fundamento está en la concepción de las fuentes de bienestar, a saber: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiado); c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico; d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, pero vistos como expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas; y f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar.

El MMIP es cuidadoso en el uso del método de la línea de pobreza y de NBI, para lograr su plena complementariedad. Es por ello que precisa cuáles necesidades se detectarán por uno u otro método. Por el lado de NBI se trata de ubicar las necesidades que dependan de manera conceptual o de manera preponderante de gasto público, de la inversión acumulada del hogar, y del tiempo disponible de las personas en el hogar. Por líneas de pobreza, se analizarían las necesidades que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente.

Para la aplicación práctica del MMIP, se trabajan siete dimensiones de NBI: 1) inadecuación de la calidad y cantidad de la vivienda; 2) inadecuación de las condiciones sanitarias; 3) inadecuación energética, 4) inadecuación del patrimonio básico o bienes durables, 5) rezago educativo; 6) recolección de basura; 7) teléfono doméstico; 8) inadecuación de acceso a la atención a la salud y a la seguridad social.

Además de estos indicadores, se mide lo adecuado o no de del acceso del hogar a las fuentes de bienestar de ingreso y tiempo. “La disponibilidad de tiempo libre se determina a través del *Exceso de Tiempo de Trabajo*, como indicador inverso de tiempo disponible

para educación, recreación y trabajo doméstico [...]. La satisfacción de las demás necesidades se identifica por el método indirecto o de la Línea de Pobreza (LP), comparando el ingreso por adulto equivalente de los hogares, con las líneas de pobreza también expresadas por adulto equivalente.”²³

En la metodología del MMIP se ubican losa siguiente estratos de pobreza: a) Indigentes; b) Pobres no indigentes; c) Muy pobres; d) Pobres extremos; e) Pobres moderados o no extremos.

Al método del MMIP se le ha hecho la crítica del uso de la canasta alimentaria de CNSE de COPLAMAR porque refleja el patrón de gasto del decil 7.

VII. PERSPECTIVA METODOLÓGICA DE MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA PARA EL DF

Introducción

La presente metodología es una propuesta para realizar un estudio sobre la incidencia de la pobreza en el Distrito Federal correspondiente al año de 2012. De ninguna manera se presenta como *la* metodología oficial de medición de la pobreza para el Distrito Federal a adoptar por el Evalúa-DF. La adopción de alguna metodología como oficial requiere todo un proceso que llevaría un tiempo considerable, en tanto es necesario hacer consultas con expertos nacionales e internacionales sobre el tema, realizar una serie de seminarios donde se discuta las propuestas presentadas, entre otras actividades, sobre cuál es la mejor metodología para la medición de la pobreza dadas las características de esta entidad federativa. Obviamente, varias de estas cuestiones se han tomado en consideración por este equipo de trabajo, pero para adoptar una medida oficial se requiere una discusión amplia para lograr un consenso sobre lo que es una mejor metodología para el DF.

²³ Damián, Araceli. *La pobreza, los hogares y la ocupación en el DF, 2004*, Colmex-EvaluaDF, Marzo de 2009

La presente propuesta metodológica de medición de la pobreza para el Distrito Federal busca hacer una medición multidimensional. Cabe hacer resaltar que las mediciones multidimensionales de la pobreza se han venido impulsando cada vez más en varias partes del mundo ya que proporcionan un panorama de múltiples indicadores referidos a su vez a un conjunto de dimensiones asociadas a la pobreza. Asimismo, muestran el progreso rápida y directamente de las políticas públicas a través del monitoreo y evaluación que se les realiza permitiendo con ello modificar o eliminar las políticas vigentes o diseñar de forma más eficaz las nueva políticas de ataque a la pobreza.

Bases legales y metodológicas

La propuesta metodológica de medición de la pobreza para el DF se basa en las principales propuestas de medición que existen a nivel internacional, nacional, así como en el marco normativo que regula y establece las funciones del Evalúa-DF en materia de medición de la pobreza.

La Ley de Desarrollo Social para el distrito Federal, promulgada en 2003, establece en su artículo 42 B que el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social y de los programas sociales. Asimismo, en su artículo 42 C, párrafo II, dice que el Consejo de Evaluación tiene las atribuciones de “Definir y medir bianualmente la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal, conforme a la metodología que el mismo defina;”

En estas disposiciones legales queda claro que el Evalúa-DF tiene entre sus principales misiones:

- Evaluar la política social
- Evaluar los programas sociales
- Definir y medir bianualmente la desigualdad
- Definir y medir bianualmente la pobreza

- Definir la metodología para estos procesos

Los artículos citados, como queda de manifiesto, son el fundamento legal para que el Evalúa-DF pueda definir su propia metodología para medir la pobreza en el Distrito Federal.

La LDS-DF también se encarga de establecer lo que se entiende por pobreza. En el artículo 3, párrafo XV, se dice “Pobreza: La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre.”

La pobreza es, según lo establece la ley, una situación donde los individuos u hogares no pueden satisfacer de manera digna y suficiente ocho dimensiones fundamentales en el bienestar de las personas. De esta forma, la ley condiciona a cualquier metodología de medición de la pobreza como multidimensional. Debe observarse que todas las dimensiones están referidas al individuo y al hogar, no hay dimensiones que tengan una connotación territorial.

La metodología para la medición de la pobreza que se adopte debe ser multidimensional y considerar todas y cada una de las dimensiones señaladas y el enfoque de derechos que permea a la ley, sin olvidar que uno de los principios fundamentales que guían a la política social es el de universalidad.

El proceso de elaboración de la presente propuesta metodológica de medición de la pobreza, ha recorrido el estudio de muchos y variados enfoques, métodos y metodologías nacionales e internacionales. Sin embargo, el universo de propuestas en estudio se centró en tres fundamentales: a) El Método de medición integrada de la pobreza (MMIP); b) Las propuestas metodológicas que dieron origen a la medición oficial de la pobreza del Coneval; c) El método Ophi

En la búsqueda de una metodología propia de medición multidimensional de la pobreza el Coneval en coordinación con el Colegio de México en el año de 2007 convocó a un

conjunto de investigadores nacionales e internacionales de amplia trayectoria en el campo a proponer metodologías de medición de la pobreza para México.

Del conjunto de propuestas que hicieron este equipo conformado por Julio Boltvinik, Satya R. Chakravarty, James E. Foster, David Gordon, Rubén Hernández Cid y Humberto Soto de la Rosa, se pueden destacar los siguientes puntos:

- Incorporar en la metodología los indicadores de pobreza que marca la ley
- Identificar claramente a la población en situación de pobreza
- Permitir la medición y desagregación de la pobreza a nivel estatal y municipal
- Permitir la comparación en el tiempo de los indicadores propuestos
- Reportar los resultados de una aplicación empírica

Es de observarse que estos resultados son indicadores claros y pertinentes para la elaboración de cualquier metodología de medición de la pobreza, incluida la presente propuesta.

Así, la propuesta metodológica de medición de la pobreza que se presenta debe ser capaz de incorporar las ocho dimensiones que establece el artículo 3, párrafo XV, de la LDS-DF, con sus respectivos indicadores, esto es, debe incorporar las siguientes dimensiones:

- Alimentación
- Salud
- Educación
- Vivienda
- Transporte
- Recreación
- Servicios
- Tiempo libre

El segundo punto, es claramente pertinente en la medida en que toda metodología debe ser capaz de identificar a la población en situación de pobreza. Esto en términos teóricos

se le conoce como identificación y es la parte más controvertida, la que genera más desacuerdos y disputas. La presente propuesta metodológica ha tratado de ser lo más precisa posible a la hora de identificar la población en situación de pobreza teniendo en mente siempre que la ley define lo que es la pobreza.

El tercer punto de los resultados de los expertos indica que cualquier metodología debe permitir la medición y desagregación de la pobreza. Esta exigencia nos lleva a que en términos prácticos la metodología propuesta debe ser capaz de medir la cantidad de pobres a nivel de entidad federativa y a nivel de las Delegaciones, así como entre los diferentes grupos de población cuando la información estadística lo permita.

El cuarto punto de los resultados indica que para ser útil una metodología debe permitir la comparación en el tiempo de los indicadores propuestos. Esto es de enorme relevancia en tanto permite visualizar los avances o no de la política y los programas sociales de lucha contra la pobreza.

El método de medición de la pobreza de Ophi

Las limitaciones aceptadas de las mediciones indirectas (líneas de pobreza) y directas (necesidades básicas insatisfechas) de la pobreza han llevado a varios investigadores en todo el mundo a tratar de integrar ambos métodos en un método combinado de medición de la pobreza.

En la elaboración de una propuesta se acepta que el índice de medición de la pobreza debe cumplir varios requisitos de orden conceptual, técnicos y hasta de sentido común. Por ejemplo, hay una serie de nociones de sentido común (por ejemplo, no poder alimentarse) que cualquier medida de pobreza debería reflejar ya que de no hacerlo así se haría tal vez más difícil su aceptación. Esto va de la mano con el requerimiento de que el índice sea entendible y fácil de describir sin mayor problema. Adicionalmente, el índice tendría que ser técnicamente sólido y susceptible de ser operacionalmente posible.

Una propuesta que ha estado ganando terreno e influencia a nivel internacional es la metodología de medición multidimensional de la pobreza de Alkire y Foster (AF).

Esta metodología se basa en la perspectiva de capacidades de Sen que está construida en parte en el enfoque de necesidades básicas pero con una base más sistemática, consistente y filosóficamente sólida ya que, por ejemplo, se aleja completamente de los recursos y se centra en los funcionamientos.

La metodología AF aborda con claridad tanto las etapas de identificación como de agregación. Satisface una serie de axiomas que son restricciones conjuntas a la identificación y a la agregación. Su enfoque axiomático permite desarrollar una medición de la pobreza que obedece a un número deseable de propiedades con lo cual la medición de la pobreza es más precisa, más robusta y más útil

El enfoque axiomático del método AF puede ser completado y beneficiado por otros enfoques en sus diferentes etapas, como en la selección de parámetros e indicadores y en la realización de las pruebas de robustez.

Como parte del método de medición de AF se usa el enfoque de conteo para identificar a los pobres. Este enfoque consiste, en primer lugar, en establecer y definir una lista de indicadores relevantes. Después se asignan ponderaciones a cada indicador considerado. Se continúa con la definición para cada indicador de un umbral de satisfacción o punto de corte de privación para cada uno de ellos. Llegado a este punto, se crea una puntuación binaria de privación para cada persona en cada indicador: "1"= privado; "0"=no privado. Luego se genera una puntuación de privación tomando una suma ponderada de privaciones. Finalmente, se establece una puntuación umbral de la pobreza que identifique como pobre a la persona ya sea que su puntuación esté en o por arriba del umbral. Dentro del enfoque se pueden utilizar el criterio de unión, intersección, e intermedio. El enfoque de conteo en la mayoría de sus implementaciones no están explícitamente vinculadas al enfoque de necesidades básicas, pero es posible encontrar un vínculo implícito en la mayoría de ellas.

El método de Alkire-Foster, como cualquier método de medición moderno de pobreza y bienestar, genera una estadística sobre el porcentaje de la población que es pobre, es decir, genera un recuento (H). Asimismo, genera una clase única de medidas de pobreza. Entre ellas tenemos la siguiente:

M0, que es un recuento ajustado. Esta medida refleja la incidencia (porcentaje de la población que son pobres, H) y la intensidad de la pobreza (el número de privaciones sufridas por cada familia, A). Se calcula multiplicando el porcentaje de personas que son pobres por el porcentaje de las dimensiones en las que se ven privados ($M0=HxA$).

La tasa de recuento ajustada M0 es válida para datos ordinales y robusta a transformaciones monótonicas de los mismos, pero funciona también para datos cardinales. Es fácil de interpretar y calcular. Puede ser desagregada por dimensión con lo cual facilita el diseño e implementación de las políticas públicas. La definición de la línea de corte entre dimensiones k, puede ser normativa o establecida por políticas. Su establecimiento depende de varios factores, entre ellos: el objetivo del ejercicio, datos y pesos. Por ejemplo, si existen buenos datos se puede utilizar el criterio de unión, es decir, la persona sufrirá de privación social si tienen una privación o más de una. Por el contrario, si los datos son insuficientes o la gente no valora todas las dimensiones, la línea de corte k, será menor que el número de dimensiones. Se pueden establecer combinaciones particulares como por ejemplo la intersección de sufrir privaciones en el ingreso y privaciones en cualquier otra dimensión. Se puede establecer k a partir de la condición de focalizar a una parte de la población más pobre o para que un cierto presupuesto se asigne a la población más pobre.

Otra medida importante es M1 que refleja la incidencia, la intensidad y la profundidad de la pobreza. La profundidad de la pobreza es la “brecha” (T) entre la pobreza y la línea de la pobreza ($M1=HxAxT$)

Por su parte la medida M2 refleja la incidencia, la intensidad, la profundidad de la pobreza y la desigualdad entre los pobres ($M2=HxAxS$)

M0 se puede calcular con datos ordinales y cardinales; para calcular M1 y M2 se necesitan datos cardinales.

La metodología AF tiene varias ventajas que la hacen atractiva y útil. Por ejemplo, puede distinguir entre, por ejemplo, un grupo de personas pobres que sufren en promedio de una privación de otro grupo que presenta tres privaciones en promedio, al mismo tiempo.

Este enfoque es muy flexible pues puede utilizarse en una variedad de situaciones que impliquen la elección de diferentes dimensiones (educación, por ejemplo), con sus respectivos indicadores (por ejemplo, del número de años de educación que tiene una persona) y umbrales (por ejemplo, una persona con menos de cinco años de educación se considera privado).

El método Alkire-Foster puede utilizarse para obtener las medidas de la pobreza o bienestar a nivel nacional, regional o internacional mediante la incorporación de las dimensiones e indicadores que se adaptan al contexto específico. Asimismo, puede usarse para orientar los servicios o transferencias monetarias condicionadas y para dar seguimiento y evaluar a los programas sociales, de tal forma que el método permite monitorear la efectividad de los programas sociales a través del tiempo. Por tanto, la metodología proporciona información para el eficaz diseño e implementación de las políticas y programas sociales.

La medida de la pobreza obtenida por esta metodología puede descomponerse para obtener información sobre grupos de población. De esta manera la medida puede descomponerse por área geográfica, etnia, u otros grupos, para mostrar la composición de la pobreza dentro y entre los grupos. Asimismo, puede ser descompuesta la medida para mostrar las privaciones que sufren los individuos que están impulsando la pobreza entre y dentro de los grupos.

La metodología AF permite que la medida de la pobreza pueda ser usada para monitorear los cambios y composición de la pobreza a través del tiempo utilizando series de tiempo o datos de panel. Ya que el método refleja directamente las dimensiones que contiene, al

cambiar éstas también cambia de manera inmediata la medida de la pobreza. Esta característica del método la convierte en una herramienta de control eficaz de las políticas de desarrollo social pues las mejoras en las dimensiones medidas, como la salud y la educación, se reflejan rápidamente.

Finalmente, el método Alkire-Foster puede complementar otras medidas de pobreza, tales como la pobreza de ingresos.

Algunos aspectos genéricos de la presente propuesta

La propuesta metodológica de medición de la pobreza para el Distrito Federal (DF) se basa y adapta la metodología de Alkire y Foster que, como ya se explicó atrás, es una metodología de medición multidimensional de la pobreza muy versátil con varias ventajas que está siendo adoptada en varias partes del mundo. En este sentido, la propuesta que presentamos es una medición multidimensional de la pobreza donde se combina el método indirecto y directo de medición de la misma.

El propósito que se persigue con la elaboración y aplicación de la presente metodología de medición de la pobreza es que dicha metodología pueda mostrar el nivel y composición de la pobreza para todo el Distrito Federal, así como para las Delegaciones y para los distintos grupos de población.

Asimismo se busca que la metodología propuesta sirva para una serie de otros propósitos como el de ser útil para monitorear o evaluar el impacto de los distintos programas sociales que se aplican en el Distrito Federal, para comparar los niveles de pobreza entre las distintas Delegaciones y grupos de población (hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, población rural y urbana, entre otras), y para identificar y focalizar a los pobres más efectivamente con la finalidad de diseñar e implementar un conjunto de políticas públicas que permitan luchar de forma efectiva contra la pobreza en su forma más aguda.

Justificación de una medida multidimensional

Las mediciones multidimensionales de la pobreza están en boga porque además de las motivaciones morales o éticas, están las de orden técnico, de política pública y de política. Desde el punto de vista técnico es posible debido a que se han incrementado la existencia de datos referidos a privaciones en las dimensiones relevantes. En efecto, la información de las encuestas de los hogares ha aumentado en frecuencia y cobertura desde mediados de los ochenta. Las mejorías más significativas entre el conjunto de datos son las referidas al ingreso y el gasto en los hogares. Adicionalmente la tecnología computacional necesaria para procesar la enorme información existe y está disponible.

Desde la esfera de política pública, las medidas multidimensionales permiten mostrar las privaciones sociales de la población y en consecuencia que aquélla sea más eficaz. Si bien es cierto que el ingreso es fundamental para alcanzar el bienestar de las personas, la pobreza por ingresos es una medida insuficiente para conocer otro tipo de privaciones relacionadas con la provisión de servicios públicos, por ejemplo. Se reconoce que la pobreza por ingresos no cuenta la historia completa en el sentido de que no dice de qué forma son pobres los pobres, esto es, no dice nada de otros tipos de privaciones.

Si bien es cierto que el crecimiento económico, con su posible incremento del ingreso per cápita, ha logrado sacar de la pobreza en masa a poblaciones enteras, también es cierto que países que han experimentado crecimiento por un cuarto de siglo (como Indonesia, Botswana, Oman) o más tienen grupos de población con grandes carencias en salud y alimentación, entre otras. Asimismo, es de destacarse que estudios han demostrado la casi nula correlación entre el crecimiento del pib per cápita y los objetivos del milenio (ODM) no monetario, sugiriendo con ello que las políticas sectoriales y otros factores o circunstancias sean muy importantes para eliminar las privaciones sociales. En resumen, el crecimiento económico con su posible crecimiento del ingreso per cápita no posibilita acabar con el conjunto de privaciones sociales por lo que se hace necesaria una medición multidimensional de la pobreza.

Finalmente se puede decir que estas están en boga las medidas multidimensionales de la pobreza porque también desde el lado de la política tienen una amplia demanda nacional e internacional para justificar o rediseñar los sistemas políticos prevalecientes.

Etapas de medición de la pobreza

La medición de la pobreza consta de dos etapas fundamentales. La primera es la identificación de los pobres que permite conocer quién es pobre y quién no lo es. La segunda es la de agregación cuya tarea es proporcionar indicadores de pobreza que permitan saber que tan amplia y profunda es la pobreza en la sociedad en cuestión.

En lo que sigue plantearemos de forma general y panorámica cómo abordamos en nuestra propuesta lo relacionado a la identificación.

Utilizaremos el enfoque de conteo, esto es, se contará el número de privaciones en cada dimensión que presenta el individuo u hogar. Se contemplan siete dimensiones de necesidades básicas insatisfechas y una dimensión de ingresos per cápita.

Para identificar a los pobres se utilizarán dos cortes. El primer corte es en cada una de las dimensiones que permite identificar al individuo u hogar carenciado en ella. El punto de corte en cada dimensión o umbral se ha establecido con criterios que se detallan más adelante. Si la persona/hogar está por debajo del umbral establecido se dirá que está carenciado por ella. Por ejemplo, el umbral para la dimensión educación se ha establecido como educación secundaria; la persona que tenga menos del nivel secundaria tendrá carencia en educación; si la persona tiene de estudios nivel secundaria o superior no tendrá carencias en esa dimensión. Este procedimiento se hará con todas y cada una de las dimensiones consideradas en nuestra propuesta; se procederá a continuación a contar el número de dimensiones en que cada hogar está carenciado.

El segundo tipo de corte que se considera es para especificar el criterio de pobreza. La cuestión principal aquí es determinar en cuántas dimensiones ha de estar carenciado un

hogar para ser considerado como pobre. Aunque es posible ponderar de manera desigual las ocho dimensiones consideradas en la propuesta, se ha optado por ponderar de manera idéntica las dimensiones de NBI y darles a esta el mismo valor en conjunto que el que se asigna al ingreso per cápita. De manera más clara: se considerará como hogar carenciado por NBI si se tiene una o más carencias en NBI. Esto significa que tomaremos el criterio de unión en lo relativo a NBI.

La pobreza multidimensional estará determinada por la privación económica y la privación social. Una persona tiene privación económica si su ingreso es menor que el punto de corte o umbral de ingresos establecido. Por otra parte, la persona tendrá privación social si el logro está por debajo del umbral de cualquier dimensión considerada por NBI. Esta consideración está basada en el supuesto de que cada dimensión es igualmente importante y que si el logro está por debajo del umbral se está negando los derechos sociales y el propio principio de universalidad que debería de regir a la política social. El criterio que se establece, por tanto, es el criterio de unión para identificar la privación social.

Una persona será pobre multidimensional si simultáneamente está privada económica y socialmente. El criterio utilizado es el criterio de intersección entre la privación económica y la privación social. La implicación de esto es que aquellas personas que presenten privación social, pero no privación económica no serán consideradas como pobres multidimensionales; asimismo, si las personas presentan privación económica pero no privación social, no serán consideradas como pobres multidimensionales. Esta forma de proceder puede ser considerada por algunos como minimalista, pero responde a la necesidad de identificar a las personas más necesitadas para implementar políticas públicas que asignen de manera eficiente los recursos escasos con que cuenta el presupuesto público.

Como la presente propuesta metodológica incluye siete dimensiones de NBI y la dimensión de ingreso per cápita, se está ante un método combinado: se considera el método de medición de la pobreza directo (NBI) e indirecto (ingresos).

Sobre el tratamiento de los indicadores

La literatura muestra que una de las perspectivas imperantes afirma que cuando los indicadores tienen una asociación alta deben no incluirse en los índices de medición de la pobreza; si los indicadores tienen una asociación baja deben incluirse. Sin embargo, también existe otra perspectiva que afirma lo contrario.

En nuestro caso seguiremos la regla de que no importa que dos indicadores tengan una asociación alta para ser incluidos en nuestra medición si existe una normatividad o política pública expresa que mandate incluir ambos indicadores y si esto es factible, aunque serán incluidos con ponderaciones bajas. En ausencia de una normatividad factible se suprimirá uno de los indicadores.

En el caso de que dos indicadores tengan una asociación baja, pero cada indicador es importante por separado, entonces ambos deben incluirse en la medición. El supuesto es que cada indicador por separado contribuye directamente a la medición de la pobreza y bienestar.

En la selección de los indicadores de las distintas variables se hará una serie de pruebas estadísticas que permitan una selección idónea de ellos.

Es sabido que dos conceptos claves en el análisis de indicadores múltiples de privación son la asociación y la similitud, cuando el análisis involucra variables dicotómicas o categóricas. El primer concepto es un indicador de la fuerza y dirección de la relación que existe en pares de indicadores dicotómicos. Por su parte el segundo concepto sólo se centra en la fuerza de dicha relación.

En el transcurso del trabajo de medición se busca encontrar los indicadores más apropiados por lo que el uso e instrumentación de estos conceptos, junto con el análisis de correlación/asociación permitirán abandonar o modificar las ponderaciones en indicadores muy asociados; combinar algunos indicadores en un subíndice; revisar la

justificación de los indicadores; y ajustar la categorización de los indicadores en las dimensiones.

Elección de unidad de análisis

La unidad de análisis de la metodología propuesta para el estudio de medición de la pobreza de este estudio es el hogar, en la medida que se considera que las privaciones son vividas por todos los miembros del hogar y no por individuos aislados, de tal forma que ante una situación problemática el hogar responde como un todo y no en forma individual. Asimismo, se decidió utilizar como unidad de análisis el hogar debido a que la información que se recaba por el INEGI a través de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares es a nivel del hogar, y porque con ello se cumplen mejores los propósitos antes señalados.

Elección de dimensiones

La presente metodología de medición de la pobreza en la selección de las dimensiones a utilizar parte del hecho de que la Ley de Desarrollo Social para el DF contiene un enfoque de derechos sociales, donde además la política social se norma por una serie de principios que deberá cumplir como el de universalidad. Así, la propia Ley nos marca aquellas dimensiones que es necesario medir en tanto son derechos sociales de la población.

Las dimensiones a utilizar en la medición de la pobreza para el Distrito Federal, se están tomando de la Ley, que en su artículo 3, párrafo XV, enlista una serie de dimensiones de necesidades básicas que se asocian con la pobreza cuando las personas están en incapacidad de satisfacerlas, y que nosotros retomamos como parte de las dimensiones que cuando no es posible satisfacerlas más allá de un umbral establecido se dice que el individuo está en una situación de privación social.

Sin embargo, las dimensiones que se citan en el referido artículo cuando su satisfacción está por debajo del umbral constituyen lo que se denomina privación social; para la definición de la pobreza multidimensional es necesario también incluir la privación

económica referida a un ingreso per cápita que está por debajo del punto de corte establecido.

Se puede decir en resumen que la LDS-DF proporciona las dimensiones de NBI y la teoría económica y los estudios de pobreza indica que hay que incluir el ingreso. Las dimensiones que consideramos para medir la pobreza en el DF son las siguientes:

- Ingreso per cápita
- Alimentación
- Salud y seguridad social
- Educación
- Vivienda y servicios básicos
- Transporte
- Recreación y tiempo libre

Este conjunto de dimensiones requieren ser operacionalizadas para ser utilizadas en la medición de la pobreza; asimismo se necesita asociarles el peso que tendrán dentro de la medida.

En el cuadro siguiente se enlistan las anteriores dimensiones con sus respectivos indicadores y ponderaciones asociadas.

DIMENSIONES DE NBI	PONDERACION (0.5)	INDICADORES	PONDERACION
ALIMENTACION	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • SEGURIDAD ALIMENTARIA 	1/6
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • COBERTURA • ACCESOS DE SERVICIOS DE SALUD ANTE UNA EMERGENCIA 	1/12 1/12
EDUCACION	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • NIVEL EDUCATIVO • ALFABETISMO 	1/12 1/12
VIVIENDA Y SERVICIOS BASICOS	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • AGUA POTABLE • DRENAJE • PISOS ADECUADOS • PAREDES ADECUADAS • TECHOS ADECUADOS • NO HACINAMIENTO • TELEFONO • ELECTRICIDAD 	1/36 1/36 1/36 1/36 1/36

DIMENSION	PONDERACION (0.5)	INDICADORES	PONDERACION
INGRESO PERCAPITA	0.5	INGRESO PROMEDIO POR MIEMBRO DEL HOGAR	0.5

El ingreso per cápita se pondera con 0.5 y el conjunto de las dimensiones de NBI se pondera con 0.5. Dentro de NBI todas y cada una de las dimensiones obtienen la misma ponderación en razón de ser derechos sociales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la LDS-DF y otros ordenamientos legales que rigen en el DF.

Una de las cuestiones cruciales en cualquier medición de la pobreza es el establecimiento de los umbrales o puntos de corte en cada dimensión. No es exagerado decir que básicamente la cantidad de población en situación de pobreza dependerá de que tan minimalistas sean los umbrales que se determinen en cada indicador para caracterizar como privado social o económicamente a un individuo u hogar. En la medida en que el umbral sea menos minimalista más cantidad de población se ubicará como pobre y viceversa. Es de observarse también que en la medida en que los umbrales sean más minimalistas el decoro o la dignidad de las personas se lastima además de estar infringiendo el cumplimiento de los derechos sociales de la gente. El argumento que se utiliza para ser minimalista en los umbrales es que de esa forma se contribuye a identificar a los “pobres de verdad” y en consecuencia se pueden diseñar políticas y programas sociales que canalicen de forma eficiente los recursos escasos que tiene la hacienda pública a quien más lo necesita.

Dado que la LDS-DF en su artículo 42 C, párrafo II, faculta al Evalúa-DF para definir y medir la pobreza conforme a la metodología que el mismo defina, también lo faculta para establecer los umbrales en cada dimensión.

La propuesta metodológica que se está presentando establecerá los umbrales ayudándose de lo que marca la normatividad en las distintas temáticas que se encuentran en las dimensiones, de lo que establecen las instituciones del DF como requerimientos mínimos de servicios o bienes de los que debe disfrutar un hogar, de los estudios de medición de la pobreza realizados para el DF, de normas establecidas a nivel nacional para situaciones de medición parecidas, de estudios estadísticos econométricos realizados por este equipo para dilucidar la cuestión. En el siguiente cuadro se establecen las dimensiones y los indicadores con sus respectivos umbrales.

DIMENSIONES DE NBI	INDICADORES	UMBRALES
ALIMENTACION	<ul style="list-style-type: none"> • SEGURIDAD ALIMENTARIA 	
SALUD	<ul style="list-style-type: none"> • COBERTURA • ACCESOS DE SERVICIOS DE SALUD ANTE UNA EMERGENCIA 	
EDUCACION	<ul style="list-style-type: none"> • NIVEL EDUCATIVO • ALFABETISMO 	
SEGURIDAD SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • ASISTENCIA MEDICA • PRESTACIONES DE 	

	<p>DESEMPLEO</p> <ul style="list-style-type: none"> • PRESTACIONES DE VEJEZ • PRESTACIONES DE MATERNIDAD • PRESTACIONES DE INVALIDEZ 	
<p>VIVIENDA Y SERVICIOS PUBLICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • AGUA POTABLE • DRENAJE • PISOS ADECUADOS • PAREDES ADECUADA • TECHOS ADECUADOS • NO HACINAMIENTO 	
<p>TRANSPORTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ACCESO AL TRANSPORTE PUBLICO • ACCESO A CAMINOS PAVIMENTADOS • ACCESO A CARRETERAS 	

RECREACION Y TIEMPO LIBRE	<ul style="list-style-type: none"> • ACCESO A AREAS VERDES • ACCESO A BIBLIOTECAS, MUSEOS, TEATROS • TIEMPO LIBRE 	
------------------------------	--	--

DIMENSION	INDICADORES	UMBRALES
INGRESO PERCAPITA	INGRESO PROMEDIO POR MIEMBRO DEL HOGAR	

Este conjunto de dimensiones no hay que entenderlo como algo fijo o inamovible, ya que las dimensiones se pueden ir aumentando para hacer una medida de pobreza cada vez más integral, en la medida que la propia ley así lo considere o en razón de que se haya llegado a la conclusión teórico-empírico de que es fundamental agregar la o las dimensiones pertinentes. En el caso concreto de la metodología de medición de la pobreza para el DF que se propone se considera incluir la dimensión de transporte y la de recreación y tiempo libre; para el futuro sería conveniente incluir las dimensiones de riesgo medioambiental, seguridad personal y empleo, en razón de las siguientes consideraciones.

Los acontecimientos climatológicos que sucedieron en nuestro país y que en forma de huracanes sembraron muerte, destrucción de viviendas e infraestructura, y pobreza, hace necesario reflexionar sobre la posibilidad de incluir dimensiones relativas a los acontecimientos naturales y estado del medio ambiente. Es en esta línea argumentativa que en la presente metodología proponemos incluir la dimensión “riesgo medio ambiental”.

La gente está en una situación de pobreza porque tiene una serie de carencias de orden material y de ingreso. Sin embargo, muchos hogares se encuentran situados en lugares donde están expuestos al primer desbordamiento de la naturaleza. Hogares que se encuentran en las faldas de montes o cerros, o en los ríos con gran caudal, o en las orillas de los lagos, entre otros, son hogares que sufren de una “privación ambiental” en el sentido de que no están en un lugar apropiado para ser habitado por lo que de entrada los coloca en una situación de “pobreza ambiental” y con seguridad, de ocurrir un fenómeno natural agresivo, acentuará o meterá a la población en una mayor privación social y con ello de pobreza.

El empleo de la fuerza de trabajo en la sociedad reviste una gran importancia desde cualquier ángulo que se analice. Para una justificación del por qué se propone incluirlo se aborda someramente el aspecto económico y social. Desde el punto de vista económico el trabajo es uno de los factores de producción que contribuye a generar producción y valor. Su disponibilidad contribuye a que la economía pueda expandirse posibilitando un crecimiento económico. Sin embargo, es el trabajo el que resiente con más severidad en los países en desarrollo los fenómenos del ciclo económico y el cambio estructural en términos de su imposibilidad para ser contratado, es decir, del desempleo, además de otras consecuencias negativas como la pérdida del poder adquisitivo del salario y la inestabilidad en los puestos laborales. El trabajo al no poderse emplear representa un desperdicio social de recursos y una situación de pérdida de ingresos para las personas que daña su acceso a las mercancías que adquiere en el mercado para satisfacer sus necesidades.

El que una persona encuentre trabajo no sólo representa la posibilidad de satisfacer una serie de necesidades físicas, sino también la satisfacción de realizarse como personas al verse materializadas sus aspiraciones de contribuir o lograr el sostenimiento de su familia, o de sostenerse él mismo; representa la satisfacción de ver realizadas y puestas en práctica la educación o capacitación formal a la que ha dedicado tiempo y recursos. Un hogar con el jefe de familia empleado puede lograr de mejor manera su cohesión interna y el establecimiento de relaciones sociales armónicas beneficiando con ello a la sociedad toda. A contrario, el desempleo crónico conlleva situaciones de rompimiento de los lazos familiares, disminución de la cohesión social, ingresos insuficientes o inexistentes, pérdida de bienestar, pobreza.

La seguridad personal es un indicador que se propone incluir considerando que en la actualidad nuestro país es presa de una situación al extremo de violencia e inseguridad que a su vez ha hecho que los individuos y la sociedad explícitamente valoren en gran medida la seguridad personal, familiar y comunitaria.

La seguridad no sólo es una situación en que la vida no corre peligro porque está protegida, sino también es una situación donde el trabajo, los negocios y la actividad económica general pueden desenvolverse y alcanzar sus potencialidades. Cuando se pierde la seguridad personal, esto es, cuando se está en inseguridad se dificulta llevar a cabo el trabajo y los negocios con normalidad, afectando el ingreso y con ello el bienestar material de las familias contribuyendo a generar o perpetuar situaciones de pobreza. La inseguridad al generar un sentimiento de miedo, desesperanza, falta de confianza en el gobierno y en las instituciones, conlleva a disminuir el “bienestar psicológico” de los individuos y de las familias.

Línea de pobreza

Por la línea de pobreza se analizarán las necesidades que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente, a diferencia de la satisfacción de necesidades básicas que

dependen preponderantemente y para la mayoría de los hogares del gasto público y de las condiciones materiales que guardan los hogares.

Las necesidades cuya satisfacción insatisfacción deben considerarse exclusivamente para el cálculo de la línea de pobreza son las siguientes:

- Alimentación
- Vestido, calzado, y cuidado personal
- Higiene personal y del hogar
- Gasto corriente en transporte (por ejemplo, gasto en boletos del metro) y comunicaciones básicas
- Todos los gastos en que incurre el hogar para hacer uso de varios de los servicios públicos que utiliza, como por ejemplo el pago de los servicios de agua potable
- Gastos en que incurre el hogar para disfrutar del ocio y recreación

La canasta de bienes y servicios que se utilizará será la que emplea Coneval en su medición de la pobreza a nivel nacional, pero se usarán índices de precios distintos a los que usa esta entidad en el entendido de que el índice nacional de precios al consumidor (INPC) reporta una inflación que suele ser distinta de la inflación en alimentos, transporte, educación etc. Por ejemplo, el aumento de los precios de los alimentos y bebidas han sido más altos que lo que refleja el INPC, lo cual significa que la inflación por alimentos impacta más al decil de la población más pobre.

Fuentes de Información

Las fuentes de información para la medición de la pobreza en el Distrito Federal el Censo General de Población y Vivienda, el Conteo de Población y Vivienda, la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares y el Módulo de condiciones Socioeconómicas para distintos años.

Como mucha de la información recabada por el Inegi sólo sirve para hacer estudios de la pobreza a nivel de entidad federativa, en varios años anteriores se solicitaron a esta

institución que recabara sobremuestras con el fin de contar con información adecuada para realizar estudios representativos también a nivel de Delegación.

Sin embargo, la información que se recabó por el Inegi a través de la Enigh y del Módulo de Condiciones Socioeconómicas para el año 2012 no incluyó ninguna sobremuestra encargada por el Gobierno del Distrito Federal por lo que en la actualidad sólo será posible realizar la medición de la pobreza a nivel de entidad, dejando para el futuro la medición a nivel de Delegación.

BIBLIOGRAFIA

Boltvinik, Julio. *Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipologías*, pp. 37-38. Consultado por internet: http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Socialis_1.pdf

Canto Chac, Manuel y Arcelia Matínez Bordón. *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento*, Evalúa DF, Ciudad de México, 2013, 249 pp.

Damián, Araceli. *La pobreza, los hogares y la ocupación en el DF, 2004*, Colmex-EvaluaDF, Marzo de 2009

DECA Equipo Pueblo, A.C. *Análisis y propuestas sobre desarrollo social en el Distrito Federal desde la perspectiva DESCA*, Ciudad de México, noviembre de 2007, 58 pp.

Evalúa DF. Medición de la pobreza en el DF, Boletín de Prensa, 11 de diciembre de 2009

Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Cepal, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, enero de 2001, 45 pp.

Gordon, David. *Metodología de medición multidimensional de la pobreza para México a partir del concepto de privación relativa*, en Medición multidimensional de la pobreza en México, Colmex-Coneval, México.

Pardo Beltrán, Edgar. *La pobreza en Smith y Ricardo*, en Revista de economía institucional, Vol. 2, núm. 2, primer semestre, 2000, Universidad Externado de Colombia, Colombia, pp. 111-130

SEDESOL, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, Ciudad de México, noviembre de 2006, 250 pp.

Sen, Amartya. Poverty: "An ordinal Approach to Measurement", en *Econometría*, Vol. 44, No. 2(Mar., 1976).

Spicker, Paul [et. al.]. Pobreza: un glosario internacional, 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2009, 320 pp.

Verdera, V., Francisco. "Enfoques sobre la pobreza", en *La pobreza en el Perú: Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrenarla*, Lima, IEP-CLACSO-PUCP, 2007.