



El trimestre económico

ISSN: 0041-3011

ISSN: 2448-718X

Fondo de Cultura Económica

Damián, Araceli

Pobreza y desigualdad en México. La construcción
ideológica y fáctica de ciudadanías diversas y desiguales*

El trimestre económico, vol. LXXXVI(3), núm. 343, 2019, Julio-Septiembre, pp. 623-666

Fondo de Cultura Económica

DOI: 10.20430/ete.v86i343.920

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31362659005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UDEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Pobreza y desigualdad en México.
La construcción ideológica y fáctica de ciudadanías
diversas y desiguales*

Poverty and inequality in Mexico.
The ideological and factual construction
of diverse and unequal citizenships

*Araceli Damián***

ABSTRACT

Based on the concept of social citizenship developed by T. H. Marshall, it is argued that economic, social and cultural rights (ESCR) are associated with needs whose satisfaction depends on economic resources, and, therefore, involve poverty. It is argued that *the right not to be poor* would remain at a very abstract level if it is not specified what is required for not being poor. Based on this idea, the rights recognized in the Constitution and in international treaties are analyzed. The relevance of the definition of satisfaction thresholds *to live without poverty* is highlighted. The official method for measuring multidimensional poverty is critically reviewed and it is concluded that, given that Coneval established low satisfaction standards in all dimensions in the official method (such as popular health insurance), the official measurement violates the ESCR. The evolution of poverty in Mexico for the 1968-2016 period is presented using different methods. The social and economic regressions experienced, particularly those caused by the crises and the change of economic model in the last 30 years, are described. Based on the integrated poverty measurement method (IPMM), an analysis of territorial

* Artículo recibido el 5 de junio de 2019 y aceptado el 11 de junio de 2019. Los errores u omisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

** Araceli Damián, directora general del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX) y profesora-investigadora, con licencia, de El Colegio de México (correo electrónico: araceli.damiang@gmail.com).

differences in poverty and inequality of income is included as well as inequalities in access to health services and to social security by deciles.

Keywords: citizenship; ESCR; multidimensional poverty; inequality; official method; integrated poverty measurement method (IPMM); Mexico.

RESUMEN

Con base en una reflexión sobre el concepto de ciudadanía social desarrollado por T. H. Marshall, se propone que los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) están asociados con necesidades cuya satisfacción depende de recursos económicos y, por lo tanto, involucran la pobreza. Se plantea que *el derecho a no ser pobre* quedaría en un nivel muy abstracto si no se especifica lo que se requiere para no serlo. Partiendo de esta idea se analizan los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Se destaca la relevancia de la definición de los umbrales de satisfacción para *vivir sin pobreza*. Se revisa críticamente el método oficial para medir la pobreza multidimensional (Coneval) y se concluye que, al fijar en el método oficial normas de satisfacción bajas en todas las dimensiones (como el Seguro Popular en salud), la medición oficial es violatoria de los DESC. Se presenta la evolución de la pobreza en México para el periodo de 1968 a 2016, con distintos métodos. Se describen los retrocesos experimentados, particularmente a raíz de las crisis y del cambio de modelo económico en los últimos 30 años. Con base en el método de medición integrada de la pobreza (MMIP) se incluye un análisis de las diferencias territoriales de la pobreza, de la desigualdad en el ingreso a nivel nacional y en el acceso a los servicios de salud y seguridad social por deciles.

Palabras clave: ciudadanía; DESC; pobreza multidimensional; desigualdad; método oficial; método de medición integrada de la pobreza (MMIP); México.

INTRODUCCIÓN

Los resultados electorales de 2018, en los que por primera vez un presidente identificado con la izquierda llega al poder, son consecuencia no sólo de una lucha política de largo alcance, sino también de la frustración que vive la mayo-

ría de la población ante la falta de cumplimiento de las demandas sociales y económicas, así como de la creciente violencia y la generalizada corrupción.

Las políticas sociales y económicas de corte neoliberal adoptadas por los gobiernos federales de 1983 a 2018 favorecieron sobre todo al capital financiero y a sectores empresariales específicos, sin mayores beneficios para la población en su conjunto. El actual gobierno está atrapado en un callejón sin salida, al querer mantener “tranquilos” a los mercados, buscando el equilibrio fiscal a ultranza sin reforma fiscal —que le permitiría recaudar más impuestos—, y estar obligado a cumplir sus promesas de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

México fue laboratorio de reformas neoliberales, tanto en el ámbito económico como en el social. Los resultados han sido desastrosos. Nuestro país tiene en la actualidad niveles de pobreza y desigualdad mayores que en 1977. Se promovieron reformas neoliberales radicales que, entre otras cosas, se tradujeron en una subordinación del gobierno a los intereses de las empresas, transnacionales y nacionales, y de los organismos financieros internacionales.

Las reformas mantuvieron estancado el mercado interno al reprimir los salarios como ancla de la inflación y como ventaja competitiva para atraer la inversión extranjera y aumentar las exportaciones. Éstas deberían convertirse, según el modelo de desarrollo hacia afuera adoptado, en el motor de la economía y generar más empleos. Tales premisas no se cumplieron. La capacidad del Estado para obtener ingresos tributarios y por derechos no fue fortalecida, lo que condujo a una reducción en la inversión pública en infraestructura para el desarrollo, en educación, salud y servicios sociales en general. De igual manera, la eliminación de los subsidios a los alimentos básicos y al transporte, así como el aumento de tarifas en servicios básicos como electricidad, gas y agua han deteriorado el poder adquisitivo de grandes sectores de la población.

El actual gobierno ha mostrado su férrea voluntad por mantener los principios de libre mercado, salvo excepciones como los precios de garantía en los cultivos básicos, al mismo tiempo que ha iniciado una transformación desordenada de la política social. Se ha pasado drásticamente de una política social basada en transferencias monetarias focalizadas y condicionadas a la pobreza extrema, sobre todo rural, a programas sociales de transferencias para grupos específicos: jóvenes, adultos mayores y campesinos. Pero mientras se amplió y se hizo universal el programa de la Pensión para Adultos

Mayores de la Ciudad de México a todo el país, los otros proyectos más relevantes en materia de transferencias monetarias no son universales y se asocian con la doctrina del *Workfare* (te ayudo si trabajas), en lugar de la del *Welfare* (te ayudo si lo necesitas), al imponer como condición para recibir los beneficios participar en el mercado laboral o capacitarse, como ocurre con el programa Jóvenes Construyendo Futuro, o bien, para la población del medio rural, a través de la producción agrícola y forestal (Sembrando Vida). Al eliminarse los componentes alimentario y de salud del Prospera, la focalización a hogares en pobreza extrema se redujo a aquellos que tienen hijos inscritos en escuelas públicas, mediante las Becas Benito Juárez, las cuales también cubrirán a un número importante, pero no a todos, de los estudiantes de educación media superior.¹ Finalmente, el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro es minimizado, ya que se enfoca en normales y escuelas interculturales, Agraria Chapingo y del sistema Benito Juárez.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 devela un escaso compromiso por mejorar los estándares oficiales en materia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El gobierno federal, al adoptar los umbrales minimalistas del Consejo de Evaluación de la Política Social (Coneval), muestra su desdén por acatar su obligación constitucional de garantizar el cumplimiento pleno de los DESC.

Este artículo tiene por objeto presentar un diagnóstico de la situación social en nuestro país, en el cual analizo, de manera crítica, cómo se han construido diversos estratos de ciudadanía, por clases sociales, mientras el nuevo gobierno promueve una concepción de ciudadanía con pobreza, lo cual contradice el concepto mismo de ciudadanía social.

I. CIUDADANÍA SOCIAL Y POBREZA

El sociólogo T. H. Marshall, en “Citizenship and social class” (1965: 76 y ss.), divide la ciudadanía en tres tipos: la civil, la política y la social, a las cuales

¹ En la versión del Plan Nacional de Desarrollo (PND) enviada a la Cámara de Diputados no se menciona que se apoyará a estudiantes en bachillerato; sin embargo, el diario *Reforma* reporta que, el 28 de mayo, la SEP informó de una meta de becas de 800 pesos mensuales a 3.1 millones de estudiantes de educación media superior (EMS). Las becas otorgadas por el Prospera en 2016-2017 para estudiantes en ese nivel fueron 1.35 millones. Según el INEGI, la matrícula de EMS en el ciclo 2017-2018 fue de 5.2 millones, por lo que la meta de la SEP es insuficiente para cubrir a todos los inscritos en EMS.

corresponden los derechos civiles,² políticos³ y sociales. Por otra parte, señala que los derechos sociales son los que presentan mayor deficiencia, no sólo porque fueron los últimos en establecerse como parte de la configuración de los derechos de ciudadanía (siglos XIX y XX), sino porque generalmente las clases dominantes sólo reconocen el derecho a la educación (Marshall, 1965: 90).

Los derechos sociales y la ciudadanía social son conceptos en los que T. H. Marshall destaca el aspecto global del bienestar, y acentúa que “debe cubrir todo el rango desde el derecho a un *modicum* de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a compartir la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad” (Marshall, 1965: 78). Añade:

La ciudadanía es un *status* conferido a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que poseen dicho *status* son iguales respecto de los derechos y obligaciones con los que está dotado tal *status*. No hay un principio universal que determine cuáles deban ser tales derechos y obligaciones [...] La clase social, por su parte, es un sistema de *desigualdad* [...] es claro que su desarrollo [de los derechos sociales] coincide con el ascenso del capitalismo, que es un sistema no de igualdad sino de desigualdad. Aquí hay algo que requiere una explicación. ¿Cómo es que *dos principios opuestos* pudieron crecer y florecer en el mismo suelo? ¿Qué hizo posible que ambos se reconciliaran y se convirtieran, al menos por un tiempo, en aliados más que en antagonistas? La pregunta es pertinente, pues es claro que en el siglo XX la ciudadanía y el sistema capitalista de clases han estado en guerra. (Marshall, 1965: 92-93.)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su legislación reglamentaria comprenden un amplio espectro de derechos cívicos, políticos y sociales que confieren el *estatus de ciudadanía*. Algunas de las garantías sociales se plantearon desde 1917, como el derecho a la educación (artículo 3º), al trabajo, a la remuneración justa y al descanso (artículo 123), entre otros. A partir de la reforma al artículo 4º en 1974 se

² Los derechos civiles contemplan la libertad individual, la personal, el derecho a la libertad de expresión y de conciencia, los derechos de propiedad, a establecer contratos válidos, la igualdad ante la ley y del debido proceso en las cortes.

³ Incluyen el derecho a la participación en el ejercicio del poder político como elector o representante de los electores.

inicia un proceso de ampliación del abanico de derechos sociales reconocidos en la Constitución. Actualmente contempla el derecho a la igualdad entre la mujer y el varón, los derechos de la niñez,⁴ y de manera general los derechos a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; a la protección de la salud; al medio ambiente sano; al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; a disfrutar de vivienda digna y decorosa; al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales, y a la cultura física y a la práctica del deporte. El derecho a la seguridad social está contemplado en el artículo 123 para los trabajadores subordinados, pero el artículo 9° del Pacto de San José, Costa Rica, firmado por México, extiende este derecho a toda la población. En el artículo 123 se incluye el derecho a la asistencia médica (incluyendo medicinas); pensiones en caso de accidentes y enfermedades, profesionales y no profesionales, jubilación, invalidez, vejez y muerte; protección de las mujeres durante el embarazo y la lactancia; acceso a los familiares a los mismos derechos; centros vacacionales, y habitaciones baratas (en arrendamiento o venta). Por otra parte, la Constitución establece también en el artículo 123 que “los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

En términos legales, aunque no de manera fáctica, el compromiso del Estado mexicano con los derechos humanos es extenso, en tanto que el artículo 1° plantea que “las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en [la] Constitución y en los tratados internacionales [...] [y que] [...] *las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán [...] favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*”. No obstante, los derechos socioeconómicos legalmente reconocidos carecen de mecanismos claros para su implementación; para algunos de ellos las leyes secundarias no han sido aprobadas (como la del derecho a la alimentación), mientras que para otros su aplicación es muy deficiente (como el derecho a la salud) o bien las leyes secundarias son inoperantes o limitan el acceso a

⁴ “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el *principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos*. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez” (artículo 4°, párrafo 9°).

derechos plenos. Así, formalmente, los DESC están reconocidos en la legislación mexicana, pero ninguno está plenamente vigente. En parte, esto deriva de la debilidad fiscal del Estado (de la cual los gobiernos no son inocentes); pero, por otra parte, los derechos sociales son violados sistemáticamente de manera intencional, incluso por los gobiernos.

Los DESC están asociados con las necesidades cuya satisfacción depende de recursos económicos y, por lo tanto, con la pobreza. Se puede afirmar entonces que quien padece pobreza tiene un déficit en materia de ciudadanía, al estar privado de los derechos reconocidos constitucionalmente para todos. El *derecho a una vida digna* es, sin duda, el derecho humano fundamental que se puede concebir como la síntesis de los DESC.⁵ Podríamos interpretar las dimensiones del derecho a una vida digna que dependen del acceso a recursos como el *derecho a no ser pobre*. Éste quedaría en un nivel muy abstracto si no especificamos (lo más detalladamente posible) qué recursos o qué nivel de vida se requiere para no ser pobre y, por lo tanto, qué significa la pobreza.

Si bien es poco controversial afirmar que quienes padecen hambre viven en pobreza extrema, no existe consenso sobre lo que se requiere para *no vivir en pobreza*, es decir, qué se necesita para llevar una vida austera, pero digna, aun cuando los fundamentos para tal definición se encuentran establecidos socialmente. Al respecto Sen (1981/1992) considera que existe un conjunto de bienes necesarios para el sustento de la vida, que incluye no sólo lo fisiológicamente necesario, sino también evitar la vergüenza de no cubrir las exigencias de las convenciones sociales. Para sustentar su afirmación, cita a Adam Smith:

Por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aun entre las de clase inferior [...] Su falta [de una camisa de lino] denotaría ese deshonesto grado de pobreza al que se presume que nadie podría caer sino a causa de una conducta en extremo disipada. La costumbre ha convertido, del mismo modo, el uso de zapatos de cuero en Inglaterra en algo necesario para la vida, hasta el extremo

⁵ El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece el derecho, para todas las personas, a “un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar”. Sigue aquí una enumeración de satisfactores muy amplia. Puede, por lo tanto, interpretarse este artículo como equivalente al “derecho a una vida digna”. El texto del artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) es una versión resumida del anterior.

de que ninguna persona de uno u otro sexo osaría aparecer en público sin ellos. (Smith, 1776, citado por Sen, 1981/1992: 314.)

De igual forma, Sen acepta el postulado de Marx (en *El capital*) en torno a que si bien “hay un elemento histórico moral en el concepto de subsistencia [...] en un país determinado y en un periodo determinado, está dado el monto promedio de los medios de subsistencia necesarios” (Marx, *Das Kapital*, p. 208, citado en Sen, 1981/1992: 314). En el contexto de la discusión sobre si es posible definir lo requerido para no padecer pobreza, o, por el contrario, ésta, “como la belleza, está en el ojo de quien la mira”, Sen (1981/1992) argumenta en contra de la visión subjetiva de la definición de pobreza y establece que para quien la estudia y la mide, las convenciones sociales son hechos ciertos, en tanto que la definición de los estándares contemporáneos están dados y se pueden establecer tomando nota de las prescripciones fijadas por los miembros de la comunidad; de esta forma Sen afirma: “Describir una prescripción prevaleciente constituye un acto de descripción y no de prescripción” (Sen, 1981/1992: 314).

Trasladar este principio general planteado por Sen a elementos particulares en las distintas dimensiones requiere sustanciar los derechos sociales. Existe una larga tradición en la medición de la pobreza para establecer umbrales, no sólo de ingreso sino también en materia de necesidades específicas que han sido reivindicadas como DESC concretos. Si bien existen discrepancias sobre cuál es el umbral mínimo que corresponde a cada necesidad humana, los métodos de medición de la pobreza no pueden evitar expresar, de una u otra manera, cuáles umbrales adoptan. Por lo general, esto implica adoptar un concepto relativo de pobreza, ya que los umbrales de un rubro determinado (por ejemplo, hacinamiento) varían según los niveles logrados en una sociedad determinada, aunque otros autores (instituciones como el Banco Mundial y la CEPAL) establecen umbrales basados en un concepto absoluto de pobreza, los cuales generalmente usan para identificar la pobreza extrema.

Boltvinik (2010b: 170, n. 24) establece que ante las dudas sobre el umbral de satisfacción de ciertas necesidades y la gradación en términos de satisfacción/no satisfacción de distintas soluciones para la misma necesidad (como agua entubada dentro o fuera de la vivienda) es importante recurrir, con el fin de reducir los márgenes de error, a la opinión consensuada de expertos.

Por otra parte, Townsend (1979: 249) planteaba:

Existe un punto en la escala de la distribución de los recursos, debajo del cual, en la medida que disminuyen los recursos, las familias encuentran particularmente difícil participar en las costumbres, actividades y dietas que comprenden los estilos de vida de las sociedades en las que vive. Desertan o son excluidos. Estos puntos de ingresos pueden ser identificados como la línea de pobreza.

Ante las críticas sobre los indicadores utilizados por este autor en el ejercicio para mostrar empíricamente su propuesta (Piachaud, 1987), se desarrollaron metodologías, como las de Mack y Lansley (1985) y Nolan y Whelan (1996), con objeto de conocer lo que la sociedad considera necesario para no ser pobre, mediante encuestas de percepciones sobre los satisfactores necesarios, como mecanismo para develar de manera más objetiva y, hasta cierto punto democrática, el significado de *lo que se requiere para no vivir en la pobreza*.

Las definiciones oficiales de pobreza son, en última instancia, formas de identificar lo que los Estados nacionales reconocen en materia de derechos humanos; ya sea porque determinan un monto de ingreso corriente para no ser pobre, o bien, cuando se utilizan métodos directos o multidimensionales y se establecen umbrales de satisfacción para necesidades específicas. Esta práctica genera de manera inevitable una estratificación diferenciada de ciudadanía, porque la población que vive en la pobreza tiene un claro déficit de ciudadanía. Además, al elegir, como veremos, umbrales deficitarios como si fueran satisfactorios se pasa por alto que un porcentaje importante de quienes son así definidos “no pobres”, en realidad son personas que carecen de derechos sociales y, por lo tanto, padecen un déficit de ciudadanía no reconocido por el Estado.

II. LA MEDICIÓN OFICIAL DE LA POBREZA EN MÉXICO, DOS EJERCICIOS PARA MINIMIZAR LOS DERECHOS

En 2002 se inició en México de manera sistemática la medición oficial de la pobreza.⁶ La definición del método y del umbral de ingresos para estimar la pobreza se presentó desde entonces como un procedimiento *científico*, que fue convalidado por académicos y funcionarios públicos (Comité

⁶ Antes, el INEGI y la CEPAL (1993) midieron la pobreza en México en 1984, 1989 y 1992, y Salinas de Gortari anunció que la pobreza había bajado entre 1989 y 1992, es decir, en el transcurso de su gobierno.

Técnico y Sedesol, 2002). No obstante, la decisión de cuál debía ser la línea de pobreza (LP) fue tomada por el gobierno federal, no por los académicos. Esto, como explican Boltvinik y Damián (2003), se hizo explícito en el documento metodológico del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), en el que se detalla el ejercicio realizado por los académicos y el recorte que hizo el gobierno federal al nivel de pobreza identificado por el comité. Mientras que éste estimó que en 2000 el 64.6% de la población (63.4 millones de personas) vivía en pobreza, el gobierno federal determinó, sin sustento, descartar la LP3 del comité que identifica este nivel de pobreza total, y que el nivel intermedio de incidencia de la pobreza, identificado con la LP2, que ascendía a 53.7% (52.7 millones), constituía la LP que determinaba el monto oficial de pobreza. En Comité Técnico y Sedesol (2002), el gobierno federal afirma que dicho porcentaje sería reconocido como “punto de referencia para el diseño de la política social, la identificación de la población objetivo de los programas sociales, así como para la evaluación del cambio en las condiciones de vida de la población de menores recursos”. Con ello, se excluyó a más de 10 millones de personas de la contabilidad oficial de la pobreza y, por lo tanto, del compromiso social contraído por el Estado. Ni los miembros del Comité Técnico, ni la inmensa mayoría de la comunidad académica que se ocupa de la pobreza y la política social, manifestaron desacuerdo con el recorte hecho por el gobierno. Además, la subestimación de la pobreza fue mucho mayor de lo que se desprende de los cálculos del comité.⁷

Sen (1981/1992) ha cuestionado la objetividad de las definiciones de política (*policy definitions*) de la pobreza, como la del gobierno federal y el comité y la del Coneval en 2009. De acuerdo con Sen, las definiciones de política de la pobreza dependen “de una evaluación de factibilidad (‘debe, implica, puede’), [...] pero aceptar que algunas privaciones no se pueden eliminar de inmediato no equivale a conceder que no se deban considerar como privaciones” (Sen, 1981/1992: 315).

En el segundo ejercicio oficial sistemático para la definición de la pobreza ocurrió algo similar. A raíz de la aprobación de la Ley General

⁷ Boltvinik y Damián (2003), detalle de lo cual no puedo entrar aquí, identificaron una subestimación adicional de la pobreza por parte del Comité Técnico, lo que se tradujo en una mayor exclusión de personas de la contabilidad oficial. Sin este error, la pobreza identificada por el comité en 2000 habría sido de 78.6% de la población, correspondiente a 77.2 millones de personas, por lo que la exclusión de población de la responsabilidad estatal ante la violación de sus derechos fue mucho mayor: 24.5 millones.

de Desarrollo Social (LGDS), en 2003, se dio un gran avance conceptual en la forma de medir la pobreza en México, pues se transitó del enfoque unidimensional (sólo ingreso) al multidimensional (además del ingreso: rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacio de la vivienda, a los servicios básicos en la vivienda, a la alimentación, cohesión social y, con una modificación reciente, accesibilidad).⁸ Para elaborar el método y realizar las mediciones de pobreza, la ley determinó la creación del Coneval, conformado por seis académicos (consejeros) y el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (o quien éste designe).

El cambio en el método oficial ocurrió en 2009 (con datos de 2008). Aun cuando para definir la nueva metodología y los umbrales el Coneval convocó a algunos académicos nacionales e internacionales, el proceso estuvo sujeto (según una fuente confiable que pidió confidencialidad) a fuertes presiones por parte del secretario de Desarrollo Social para que el resultado del nivel de pobreza fuera similar al que prevalecía con la anterior medición. Desafortunadamente, en esta ocasión la intervención gubernamental no quedó explícitamente documentada como en el caso anterior. De lo que sí quedó evidencia fue de las recomendaciones formuladas por James Foster y Sabina Alkire en un memorándum dirigido al Coneval (fechado en mayo de 2009 y que obtuve mediante solicitud al IFAI), en el que enuncian los principios metodológicos que, a su juicio, el organismo debía seguir para medir la pobreza multidimensional. Al comparar el memorándum con el método multidimensional adoptado por el Coneval (2010) es claro que éste adoptó, al pie de letra, lo recomendado por estos investigadores. En particular, se adoptó su sugerencia de identificar los pobres multidimensionales como aquellos que tuvieran ingresos por debajo de la LP y, al mismo tiempo, padecieran al menos una carencia en los indicadores de privación. Es decir, el criterio de intersección de los conjuntos.

El documento metodológico del Coneval adopta un discurso basado en los derechos sociales, pero de inmediato los desconoce al fijar normas o umbrales deficitarios, tanto para el ingreso como para los indi-

⁸ Las dos últimas variables: cohesión social y accesibilidad en la localidad, no corresponden a atributos de los hogares, por lo que conceptualmente no deberían formar parte del método de medición. El Coneval ha presentado resultados de cohesión social separados de los de pobreza y alista una estimación del componente de accesibilidad, también separado de la medición de la pobreza.

cadores de privación. Para conseguir que el nuevo método de medición multidimensional oficial de la pobreza (MMMOP) arrojara resultados de pobreza muy similares a los obtenidos con el método del comité (recorrido por la Sedesol) en 2008, los integrantes del Coneval tuvieron que hacer varias maniobras. Iniciemos con el análisis de la fijación del umbral de ingreso.

III. LAS LÍNEAS DE "BIENESTAR" DEFICITARIAS DEL CONEVAL

Cuando en 2009 el Coneval presentó los nuevos datos de pobreza para 2008, llamó poderosamente la atención que la incidencia de la pobreza multidimensional fuese menor a la obtenida con la línea de pobreza de "patrimonio" (44.2 y 47.2%, respectivamente). El Coneval denominó línea de "bienestar" (LB), la cual *resultó* casi idéntica a la de "patrimonio", y línea de "bienestar mínimo" (LBM), a la equivalente a la línea de pobreza "alimentaria" o LP1 del comité;⁹ así estableció, en ambos casos, una fuerte diferencia de niveles entre el medio urbano y el rural (más bajos en este medio). Sorprendió aún más que tres de las cuatro líneas fueran más bajas que las del comité: las dos rurales (de bienestar y bienestar mínimo) y la de bienestar mínimo urbana; sólo la LB de este último medio resultó 1% más alta que la del comité (cuadro 1). Para lograr esto, los académicos del Coneval introdujeron una serie de restricciones (sobre los satisfactores incluidos) para mover a la baja el umbral de ingreso requerido para "no ser pobre" o pobre extremo por ingresos.

La primera estrategia se centró en la estimación del costo del componente alimentario, que representa la LBM. Para ello, los consejeros del Coneval compararon el consumo energético observado en los hogares con sus requerimientos energéticos normativos, según el número y la estructura de edades y sexos de sus integrantes, para identificar un grupo de referencia ("quintil móvil") en cada medio (urbano y rural), a partir del hogar cuyo consumo energético alcanzara "a cubrir su requerimiento energético al

⁹ La línea de bienestar mínimo en algunos métodos se llama línea de pobreza extrema o indigencia y representa el costo de una canasta de alimentos crudos que cubren los requerimientos nutricionales (a veces sólo las calorías). Es un eufemismo equiparar conceptualmente bienestar mínimo a una cantidad de ingreso tan baja que en los hechos no cubre ninguna necesidad, ni siquiera la alimentaria, ya que no considera el costo de preparación, almacenamiento y consumo de alimentos (combustible, estufa, platos, ollas, cubiertos, etc.); crítica que también hicieron Boltvinik y Damián (2003) a la denominación "pobreza alimentaria" adoptada por la Sedesol.

CUADRO 1. Comparación de las líneas de pobreza (LP) del Comité Técnico y las de bienestar (LB) y bienestar mínimo (LBM) del Coneval, 2008

Medio	Pobreza extrema		Pobreza total	
	Alimentaria comité (LP1)	LBM Coneval	Patrimonio comité (LP2)	LB Coneval
Urbano	949.38	874.63	1 904.84	1 921.74
Rural	706.69	613.80	1 282.34	1 202.80

FUENTE: elaboración propia con base en las bitácoras para medir la pobreza de ambos organismos.

costo más eficiente posible [*sic*]", es decir, al más bajo costo (Coneval, 2010: 88). Construyeron quintiles (20%) móviles, urbanos y rurales, a partir del hogar seleccionado, que se aproximan mucho a la suma de los deciles IV y V rurales, y V y VI urbanos.¹⁰

Para determinar qué alimentos incluir en la Canasta Normativa Alimentaria (CNA), el Coneval señala que partieron del patrón de gasto alimentario observado de los grupos de referencia, hicieron algunos ajustes para disminuir el número de alimentos incluidos (eligiendo los de consumo más frecuente y de gasto significativo en el total) y escalaron las cantidades de algunos rubros para que la CNA resultante cubriera "los requerimientos de proteínas, vitaminas A y C, hierro y zinc" (Coneval, 2010: 89). Estos nutrientes son insuficientes para una buena alimentación. Tendrían que haber verificado que se cubrieran, además, los aminoácidos esenciales que el cuerpo humano no puede sintetizar y que, por lo tanto, debe ingerir, como se hizo en el volumen *Alimentación* de Coplamar (1982: 46 y 48, cuadros 3.4 y 3.5) y en Ávila (2012). Además, hay otras dos omisiones en los requerimientos del Coneval (que sí están incluidos en *Alimentación*): 1) no incluir los requerimientos adicionales de nutrientes para las mujeres durante el embarazo y la lactancia, y 2) no tomar en cuenta la variabilidad interindividual, para lo cual los requerimientos deben multiplicarse por un factor mayor a la unidad con el fin de que las cantidades contenidas en la CNA "sean suficientes para la conservación de la salud en casi todas las personas" (Coplamar, 1982: 45-46).

Además, al no establecer ningún criterio normativo nutricional para la selección de alimentos, un número importante de productos con elevadas

¹⁰ El quintil móvil urbano se ubicó de los percentiles 41 a 60 y el rural de los percentiles 32 a 51 (Coneval, 2010: 69).

cantidades de azúcares y harinas quedó incluido en la CNA, ya que suelen ser adquiridos de manera frecuente por su bajo costo. Como consecuencia, la canasta del Coneval contiene un gasto normativo para refrescos, jugos y néctares, pan blanco, pan dulce y pan para sándwiches y para hamburguesas, a pesar de que son alimentos que han contribuido a la epidemia de sobrepeso y obesidad en México.

Con este procedimiento el Coneval logró evitar las críticas que hicieron Boltvinik y Damián (2003) al método del comité por haber elegido un grupo de referencia a partir del hogar cuyo ingreso total fuera igual al costo de la Canasta Normativa Alimentaria (CCNA), ya que tales hogares presentan un fuerte déficit en gasto alimentario. No existe ningún hogar cuyo ingreso se consagre enteramente a gasto en alimentos, por lo que, por principio, tal procedimiento era violatorio al derecho a la alimentación. El Coneval tampoco siguió el procedimiento usado por Altimir (1979) para la LP del método de medición de la CEPAL: elegir los grupos de referencia a partir de hogares cuyo gasto en alimento sea ligeramente superior al CCNA, bajo el supuesto crucial de “que los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas” (Altimir, 1979: 42-43).¹¹

Por ejemplo, si se hubiesen tomado las líneas “alimentarias” del comité y el criterio de Altimir para seleccionar los grupos de referencia, los quintiles urbanos seleccionados habrían sido los deciles VII y VIII, en lugar de V y VI, mientras que los rurales hubiesen sido el IX y X, en lugar del IV y V. El método basado en consumo energético¹² llevó al Coneval a identificar en el medio rural a un grupo de referencia cuyo gasto alimentario fue mucho menor al de la CCNA. Así, el quintil rural elegido como estrato de referencia tiene un gasto alimentario de 506.75 pesos (cuadro 2), 21% menor a la línea de “bienestar mínimo” (613.80 pesos). En cambio, en el medio urbano el gasto en alimentos del quintil móvil es casi idéntico a la LBM correspondiente. Es cuestionable un método que lleva a situaciones tan disímiles y que además identifique grupos de referencia con déficit en gasto alimentario, aun cuando la norma

¹¹ El método de la CEPAL requiere urgentemente una actualización, ya que continúa utilizando los parámetros observados en los años sesenta y setenta para medir la pobreza en el siglo XXI, lo cual subestima este flagelo en América Latina.

¹² De acuerdo con el Coneval esta metodología se utilizó con la aprobación de la CEPAL, organismo que en ese momento la estaba probando empíricamente, pero que no fue puesta en marcha para medir la pobreza, sino que se continúa con la metodología de Altimir.

supuestamente se deriva de su patrón de consumo. Si se compara el gasto en alimentos con el de la CCNA, como propusieron originalmente Boltvinik y Damián (2001: 28, cuadro 1), como medida de la pobreza “alimentaria” (PA), ésta es muchas veces más alta que la PEI (pobreza extrema por ingresos: ingresos menores que la LBM) (véase también, al respecto, para la Ciudad de México, Boltvinik y Figueroa, 2016).

En lo que respecta al gasto normativo no alimentario, el umbral fijado fue menor que el gasto no alimentario observado en ambos medios, pero sobre todo en el urbano (cuadro 2). Lo anterior contradice la afirmación del Coneval de haber utilizado el método del coeficiente de Engel (Coneval, 2010: 92-93). Este método corresponde a lo que Boltvinik (1992a) ha llamado la variante de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) del método de línea de pobreza, el cual “es seminormativo, ya que se define una posición normativa en materia de alimentos, y una no normativa (empírica) en el resto de las necesidades” (Boltvinik, 2004: 453). La fórmula para obtener la LP según el método del coeficiente de Engel ($E = \text{gasto en alimentos} / \text{gasto total}$) resulta de multiplicar el CCNA por el inverso de dicho coeficiente ($LP = [CCNA] [1/E]$). Sin embargo, este método no fue usado por el Coneval. De haberlo hecho, las líneas de bienestar (LB) urbana y rural habrían sido más altas; por ejemplo, la LB urbana (LBC en el cuadro 2) habría sido 23% más alta (2 423.62 pesos por persona al mes) que la adoptada por Coneval (1 971.74 pesos). Para lograr que las LB fueran más bajas y, por lo tanto, casi idénticas a las de “patrimonio”, se acotó el monto normativo en gasto no alimentario (Canasta Normativa No Alimentaria, CNNA) que exigía el cumplimiento simultáneo de los siguientes cuatro criterios (Coneval, 2010: 93):

1. Que los bienes mostraran una elasticidad ingreso menor a uno, que en la teoría económica se clasifican como bienes necesarios.
2. Que la percepción de necesidad del bien o servicio sea mayor a 50% de los hogares. Lo cual fue indagado a partir de un levantamiento de percepciones.
3. Que la participación del gasto en el bien respecto del gasto total en el estrato de referencia sea mayor a la media de todos los bienes, la cual es de 0.16 por ciento.
4. Que el porcentaje de los hogares que consuma el bien o servicio en el estrato de referencia sea mayor a 20 por ciento.

CUADRO 2. *Líneas de Coneval (LBM y LB), gasto alimentario y no alimentario de los grupos de referencia, coeficiente de Engel, E, inverso de éste y LB corregida (LBC), 2008*

	<i>Líneas Coneval</i>		<i>Gasto en los quintiles de referencia Coneval</i>	
	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
<i>LBM/Gasto en alimentos (GA)</i>	874.63	613.80	872.57	506.75
<i>Gasto no alimentos (GNA)</i>	1 097.11	589	1 546.87	603.89
<i>LB/Gasto total</i>	1 971.74	1 202.80	2 419.54	1 110.64
<i>Coficiente de Engel, E</i>	0.444	0.510	0.361	0.457
<i>Inverso de E = 1/E</i>	2.25	1.96	2.77	2.19
<i>LBC (LBM) (1/E)</i>			2 423.62	1 343.13

Al aplicar tales criterios, el gasto normativo en “bienes básicos” no alimentarios resultó más bajo que el observado en el quintil de referencia: 1 097.11 pesos frente a 1 546.87 pesos por persona al mes en el medio urbano, y 589 pesos frente a 603.89 pesos, en el rural (cuadro 2). El Coneval no brindó un listado pormenorizado de los bienes incluidos, sólo enumeró 12 grandes rubros no alimentarios, indicando para cada uno el número de bienes o servicios incluidos y el gasto normativo por rubro. (Coneval, 2010: 94). Una vez desagregado el CCNA en los 12 rubros, se añadió un último ajuste (para cada uno de los rubros genéricos) que aquí no describo y cuya lógica es muy opaca. Con esto, se subestimó el gasto normativo. Por ejemplo, en “Vivienda y servicios de conservación” el gasto normativo fijado en el medio urbano es de tan sólo 141.52 pesos por persona al mes en 2008, frente al observado de 597.70 pesos,¹³ y en el medio rural el gasto normativo representa sólo 50% de lo observado (80 pesos frente a 160 pesos por persona al mes).

La extrema subestimación del componente no alimentario, sobre todo en vivienda, tiene repercusiones importantes en materia de la determinación de otros parámetros asociados a los DESC, como el monto del salario mínimo que se refiere a lo que requiere un jefe de hogar para mantenerse

¹³ Cálculos propios con base en la ENIGH 2008.

a sí mismo y a su familia. Sin embargo, lo que hemos mostrado hasta aquí es que la *LB* no representa la cuantía del ingreso requerido para que una persona pueda vivir sin pobreza.

IV. LOS UMBRALES DEL CONEVAL VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS

En lo que el Coneval denominó “indicadores de carencia social”, y que asoció en el documento metodológico con los derechos sociales, también se incurrió en falta, ya que los umbrales no incorporaron el principio constitucional sobre derechos humanos de favorecer “en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (artículo 1º). Por el contrario, se fijaron umbrales minimalistas en casi todos los indicadores sociales; por ejemplo, se establece como norma educativa para todos los nacidos antes de 1982 (que en 2019 tienen más de 37 años) la primaria, argumentando que fue hasta ese año que se reconoció en la Constitución el derecho a la educación secundaria, interpretando lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución (“A ninguna ley se dará efecto retroactivo *en perjuicio de persona alguna*”) como si lo resaltado en cursivas no estuviese escrito. Por lo tanto, desde 1982, la educación secundaria, al estar incluida en la educación básica, constituye un derecho para todos los mexicanos, no sólo para los nacidos después de aprobarse la modificación constitucional.

Para la fijación de normas el Coneval también ignoró la “Encuesta para la Determinación de Umbrales Multidimensionales de Pobreza” (Coneval, 2007) que el propio organismo elaboró y financió; esta encuesta muestra que muchos umbrales del Coneval son más bajos que los considerados necesarios por la mayor parte de la población. Frente a la pregunta de cuál es el mínimo educativo “para que una persona hoy en día [2007] pueda vivir bien” respondieron: 1.4% primaria, 9.3% secundaria, 44.1% bachillerato o equivalente, 34.3% profesional y 6.6% maestría o doctorado.¹⁴ Con base en estas prescripciones sociales, es evidente que la decisión tomada por el Coneval subestimó fuertemente el rezago educativo, lo cual también tuvo un efecto a la baja en la pobreza multidimensional.

¹⁴ “Encuesta para la Determinación de Umbrales Multidimensionales de Pobreza”, 2007. Elaboración propia a partir de los microdatos.

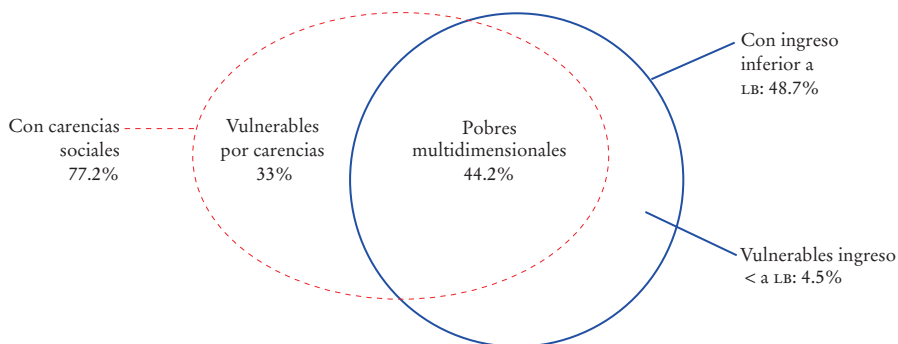
Podemos decir, con Sen y Townsend, que el umbral que refleja las convenciones mínimas socialmente aceptadas en materia educativa en México en la primera década del siglo *xxi* era contar con preparatoria o equivalente, muy por arriba del umbral del Coneval: primaria. Además, 40% de los adultos del país consideraba desde entonces necesario, para vivir bien, contar con nivel profesional, maestría o doctorado. Así, la norma del Coneval, que continúa usando para determinar el rezago educativo, fue fijada en 1934, cuando la inmensa mayoría de la población era analfabeta. Es, por lo tanto, una norma que no reconoce el derecho humano a la educación.

De manera similar, se fijaron umbrales minimalistas o deficitarios en los demás derechos sociales, como en salud, cuya norma de satisfacción es el Seguro Popular, aun cuando sólo cubre alrededor de 10% de las intervenciones médicas de organismos como el IMSS o el ISSSTE. De igual forma, en materia de seguridad social, sólo basta que las personas de 65 años y más cuenten con la pensión de adultos mayores, que en 2018 tenía un monto de 560 pesos mensuales.

A pesar de los bajos umbrales del Coneval, un número muy elevado de personas presenta alguna carencia y/o ingreso bajo. Aun así, el MMMOP identifica un menor número de personas en pobreza que la línea de pobreza de “patrimonio”: en 2008, el 44.2% de la población (47.2 millones de personas), frente a 47.4% (50.6 millones) según el método (recortado) del comité. Con el cambio de metodología “se logró” una reducción de 3.4 millones de personas en la contabilidad oficial de la pobreza, lo cual se debió, más que a los bajos parámetros normativos, al procedimiento de identificación de las personas en pobreza multidimensional: el criterio de intersección de los conjuntos, que exige para ser pobre multidimensional cumplir dos condiciones: 1) tener ingreso inferior al valor de la LB y 2) padecer al menos una carencia social (Coneval, 2007: 25). En la figura 1 se ilustra cómo se subestima la pobreza con este procedimiento. Mientras 77.2% de población en 2008 presentaba alguna carencia en los indicadores sociales y 48.7% tenía un ingreso inferior a la LB, el Coneval considera pobre multidimensional sólo a la población en la intersección de los conjuntos, 44.2%, cifra que se encuentra por debajo, en un caso sustancialmente, de las dos parciales de ingreso y carencia social.

Entre 2008 y 2016, aun cuando se fijaron umbrales muy bajos, la pobreza por ingreso aumentó de 48.9 a 50.6%, la reducción en los indicadores de carencia fue muy lenta, al pasar de 77.2 a 70.4% en el mismo periodo, pero

FIGURA 1. *Pobreza multidimensional y población vulnerable, según método Coneval, 2008*



FUENTE: elaboración propia con datos de Coneval, 2010.

más grave aún fue que la pobreza multidimensional apenas se redujo en menos de un punto porcentual, de 44.2 a 43.6%, en ese mismo lapso.

En lo que sigue utilizaré para el diagnóstico de la situación social en México el método de medición integrada de la pobreza (MMIP), desarrollado por Boltvinik (1992a y 1992b) y adoptado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX) como oficial para la ciudad. El MMIP es un método que surgió de la percepción de las limitaciones de los métodos tradicionales de línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas (LP y NBI); recoge la experiencia latinoamericana en la materia y está basado en la noción de dignidad humana, a la cual corresponden umbrales de satisfacción que contribuyen al cumplimiento de los DESC (Boltvinik, 1992 y 2010a). El MMIP es el único método multidimensional que incluye un indicador de exceso de tiempo de trabajo o pobreza de tiempo.¹⁵ En el cuadro 3 se comparan las normas del MMIP y las del Coneval. Por ejemplo, en materia de seguridad social, como señalamos, el organismo considera cubierto este derecho si las personas reciben la transferencia monetaria (TM) de adultos mayores del gobierno federal, mientras que en el MMIP esta TM sólo cubre 25% de la norma, y la satisfacción plena se logra si las personas están afiliadas al IMSS, ISSSTE, ISSFAM o Pemex.

¹⁵ Existen algunos otros métodos bidimensionales basados en el ingreso y el tiempo, como los de Vickery (1977), y Goodin, Mahmud Rice, Parpo y Eriksson (1998).

CUADRO 3. Comparativo de umbrales de satisfacción (normas), MMIP y Coneval, 2016

<i>Dimensión</i>	<i>MMIP</i>	<i>Coneval</i>
<i>LP/LB per cápita mensual</i>		
Urbana	4 671.10	2 660.40
Rural	4 107.38	1 715.57
<i>Calidad y espacio de la vivienda</i>		
Hacinamiento	Dos personas por dormitorio	2.5 personas por cuarto
	Cocina exclusiva	No contempla
	Cuarto de usos múltiples	No contempla
Calidad de materiales	Piso recubierto	Piso de cemento
	Muros: tabique, ladrillo, concreto, piedra, block	Muros: madera, adobe en adelante
	Techo: teja en adelante	Techo: lámina de asbesto o metálica en adelante
<i>Servicios básicos de la vivienda</i>		
Agua	En vivienda y con abasto diario	En terreno, sin considerar frecuencia de abasto
Excusado	No compartido y con descarga directa de agua	No contempla
Drenaje	Conectado a red pública o fosa séptica	Conectado a red pública o fosa séptica
Teléfono	En vivienda o celular	No contempla
<i>Energía en el hogar</i>		
Combustible	Gas de tanque, natural o de tubería, o electricidad	Gas de tanque, natural o de tubería, o electricidad
Electricidad	Si tiene de cualquier fuente	Si tiene de cualquier fuente
Educación	Tres a 18 años: asistencia al nivel y grado que corresponde según edad	Tres a 15 años: asistencia. Si no asisten a la escuela, deben contar con secundaria completa
	319 y nacidos hasta 1977 (39): preparatoria	No contempla
	Nacidos entre 1947 y 1976 (40 a 69): secundaria	316 y nacidos hasta 1982 (34): secundaria
	Nacidos antes de 1946 (370): primaria	Nacidos antes de 1982 (335): primaria
Salud	Norma: IMSS, ISSSTE, ISSFAM, y cuando no, disponibilidad de ingreso para pagar seguro voluntario en IMSS	
	Satisfacción parcial: Seguro Popular	Norma: Seguro Popular y más
Seguridad social	Norma: IMSS, ISSSTE, ISSFAM	
	Satisfacción parcial Programa de Adultos Mayores (PAM)	Norma: PAM y más
Seguridad alimentaria	No aplica (está incluido en LP ingreso)	Doble contabilidad se mide por LP y, además, la norma es tener inseguridad baja o no tener inseguridad alimentaria
Exceso de tiempo de trabajo	Hasta 48 horas trabajadas doméstica y extradomésticamente	No contempla
Cohesión social/ accesibilidad localidad	No aplica	Varios criterios, pero no se incluyen en la medición de pobreza

FUENTE: elaboración propia, con base en normas MMIP y Coneval.

Así sucede con el resto de las normas. En vivienda, el Coneval establece, por ejemplo, como norma de espacios, tener una razón igual o menor a 2.5 personas por cuarto. Esto significa que una familia de cinco personas no está hacinada si su vivienda cuenta con dos cuartos, aun cuando sólo uno de ellos sea dormitorio, y el otro, además de ser de usos múltiples (sala-comedor), tenga que usarse también para dormir. En cambio, en el MMIP la norma consiste en una razón de dos personas por dormitorio (no por cuarto) y contar con un cuarto de usos múltiples (sala-comedor), así como con una cocina que no se utilice para dormir.

V. VISIÓN INTEGRAL DE LA EVOLUCIÓN DE POBREZA COMO RESULTADO DEL MODELO NEOLIBERAL

Lo precedente confirma que el Coneval subestima la pobreza multidimensional en México. En contraste, el MMIP adopta umbrales de dignidad y de protección amplia de los DESC; por ello (y por no adoptar el criterio de intersección de conjuntos) la pobreza del MMIP es mucho más elevada que la del Coneval (cuadro 4). Antes debo aclarar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó cambios en la captación del ingreso de los hogares, tanto en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2015, como en la ENIGH 2016, sobre todo en los estratos más pobres, lo que provocó que en esos hogares, en 2016, se reportara un ingreso 30% superior al de 2014. Ante la imposibilidad de justificar este fuerte cambio, el organismo declaró: “La ENIGH 2016 inicia una nueva serie histórica con una medición más precisa del ingreso” (INEGI, 2017). Coneval desistió de medir la pobreza, tanto en 2015 como en 2016, de forma directa con la información producida por el INEGI. No obstante, llegó a un acuerdo con el organismo para que éste elaborara un modelo estadístico que ajustara los datos de ingreso de los hogares del MCS y la ENIGH con el fin de “hacerlos comparables” con la ENIGH y el MCS 2014. El modelo está construido con innumerables vericuetos, fallas e inconsistencias. Proyecta el ingreso por trabajo de la ENIGH 2014 a 2016 con base en la evolución observada en la ENOE (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo), la cual no se levanta en los mismos meses que la ENIGH y sólo capta el ingreso laboral; es decir, el factor de cambio observado en este ingreso se aplicó al resto de las fuentes de ingreso (transferencias, regalos, pensiones), que no tiene por qué cambiar igual que el ingreso

por trabajo.¹⁶ Para este artículo tomé la decisión de ajustar los datos de la ENIGH 2016 a Cuentas Nacionales (CN) para medir la pobreza tanto con el MMIP¹⁷ como con el método del Coneval para hacer comparables sus resultados (cuadro 4).

Como se observa, la fuerte diferencia en la incidencia de la pobreza total en 2016 (76.7% en el MMIP y 30.1% en el MMMOP con ajuste a CN) se explica, sobre todo, por el marcado contraste en la pobreza extrema identificada en ambos métodos con ajuste a CN: con el MMIP, 44.7%, y con el Coneval de sólo 4.1%; la pobreza moderada también es un poco más en el MMIP (32%), que en el Coneval (26%). Mientras que según el MMIP la pobreza total aumentó ligeramente, al pasar de 73.4 a 76.7% de 2012 a 2016, las cifras ajustadas del Coneval arrojan una leve reducción: de 31.4 a 30.1%, en el mismo periodo.

Observemos primero la evolución de la pobreza de ingresos en el país desde los años sesenta. En las tres series que cubren el periodo de 1968 a 1981 (gráfica 1) hay consenso de que disminuyó la pobreza (de manera muy rápida según dos de las series) como resultado, sobre todo, del aumento del empleo y de los salarios reales.

Como consecuencia de la crisis de la deuda, iniciada en 1982, y de la política económica aplicada, se observó una fuerte tendencia al alza en la pobreza. Además, ocurrieron otras crisis (1987, 1994-1995) que provocaron bruscos aumentos de la pobreza (Damián, 2002) que no han sido completamente revertidos. A partir de entonces y, hasta la fecha, se pusieron en marcha

¹⁶ Para un análisis detallado del *affaire* INEGI-Coneval que hizo no comparables los resultados de la ENIGH 2016 con todas las anteriores y, por lo tanto, de la evolución de la pobreza, véase Boltvinik (2019).

¹⁷ Puesto que las encuestas de hogares subestiman el ingreso de los hogares, algunos expertos e instituciones han ajustado las cifras de ingresos de las encuestas de hogares con la cuenta de hogares de Cuentas Nacionales (por ejemplo, Altimir [1979]; Hernández Laos [1992]; INEGI-CEPAL [1993]; Banco Mundial [1993]; Boltvinik [1992a], Boltvinik y Damián [2001]). Sin el ajuste de los ingresos de los hogares a CN se sobreestima la pobreza y se subestima la desigualdad. El procedimiento de ajuste supone la confiabilidad de la información de las CN. El ajuste, a partir de la cuenta de hogares, se lleva a cabo por fuentes de ingresos, comparando los valores anuales de cada fuente de ingresos en la ENIGH y en CN. En principio, cada fuente se ajusta con base en el cociente: valor en CN/valor en ENIGH. La dificultad más importante a vencer es que el ingreso de los trabajadores independientes (ingreso mixto neto de CN) incluye tanto ingresos por cuenta propia, como ganancias de empresas no instituidas como sociedades anónimas (ambas denominadas renta empresarial en la ENIGH). Para resolver este problema, Boltvinik y Damián (en prensa) utilizan una metodología que estima la distribución de las ganancias por tamaño del establecimiento con base en los censos económicos. Con esto se evita aplicar los mismos factores de corrección para establecimientos muy pequeños que en los grandes. Esto se hizo para 1998, 2012, 2014 y 2016. Para 1984, 1989 y 1992 se tomó una metodología anterior (cuando no existía la cuenta de los hogares en CN) desarrollada por Hernández Laos (1992).

CUADRO 4. *Comparación de los niveles de pobreza total (%) del MMIP ajustado a CN y Coneval (con y sin ajuste a CN), 2012, 2014 y 2016*

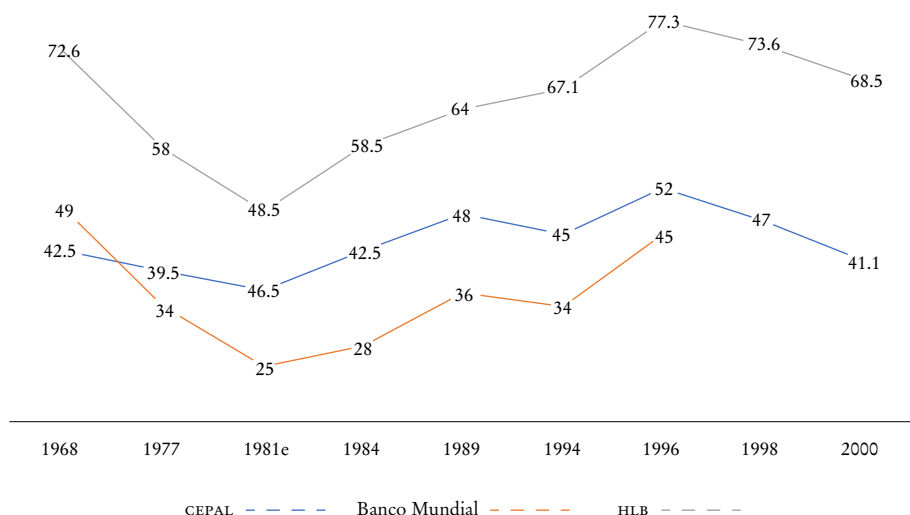
<i>Pobreza extrema</i>	2012	2014	2016
MMIP	41.6	39.9	44.7
Coneval	9.8	9.5	7.6
Coneval ajustado	4.8	4.2	4.1
<i>Pobreza moderada</i>			
MMIP	31.8	33.5	32
Coneval	35.7	36.6	35.9
Coneval ajustado	26.6	26.5	26
<i>Pobreza total</i>			
MMIP	73.4	73.4	76.7
Coneval	45.5	46.1	43.5
Coneval ajustado	31.4	30.6	30.1

FUENTE: elaboración propia con base en ENIGH y Coneval.

reformas neoliberales radicales, primero las económicas y más tarde las sociales, y con ello se afectaron derechos sociales fundamentales como la reforma a la seguridad social (véase Damián, 2016). También se recortaron los subsidios a productos básicos, y muchos programas sociales. Las situaciones más agudas se vivieron en los años ochenta y en la crisis de 1994-1995; se reflejaron en bruscos aumentos de la pobreza, y en 1996 se alcanzaron incidencias de pobreza superiores a la de 1968 en dos de las tres series. Entre 1996 y 2000 la pobreza empieza a bajar.

La gráfica 2 contiene información correspondiente al periodo 1984-2016, con series distintas a la gráfica anterior. No todas las series tienen datos para todos los años, pero permiten analizar tendencias de largo plazo. Se presentan datos de indigencia y pobreza total del MMIP, con y sin ajuste a CN; de pobreza “alimentaria” y de “patrimonio” (comité) y las series LB y LBM (Coneval). Las series ajustadas de indigencia y pobreza total del MMIP (Ind_MMIP_AJ y MMIP_ajustado) son las únicas que tienen datos para el periodo 1984-1992, en el cual se observa un aumento muy acelerado, como ya habíamos comentado, de ambos grupos de pobreza. La indigencia pasa de un cuarto de la población (24.9%) a más de un tercio (36.3%), mientras

GRÁFICA 1. *Evolución de la pobreza de ingresos en México.
Tres versiones, 1968-2000 (porcentaje de pobres)*

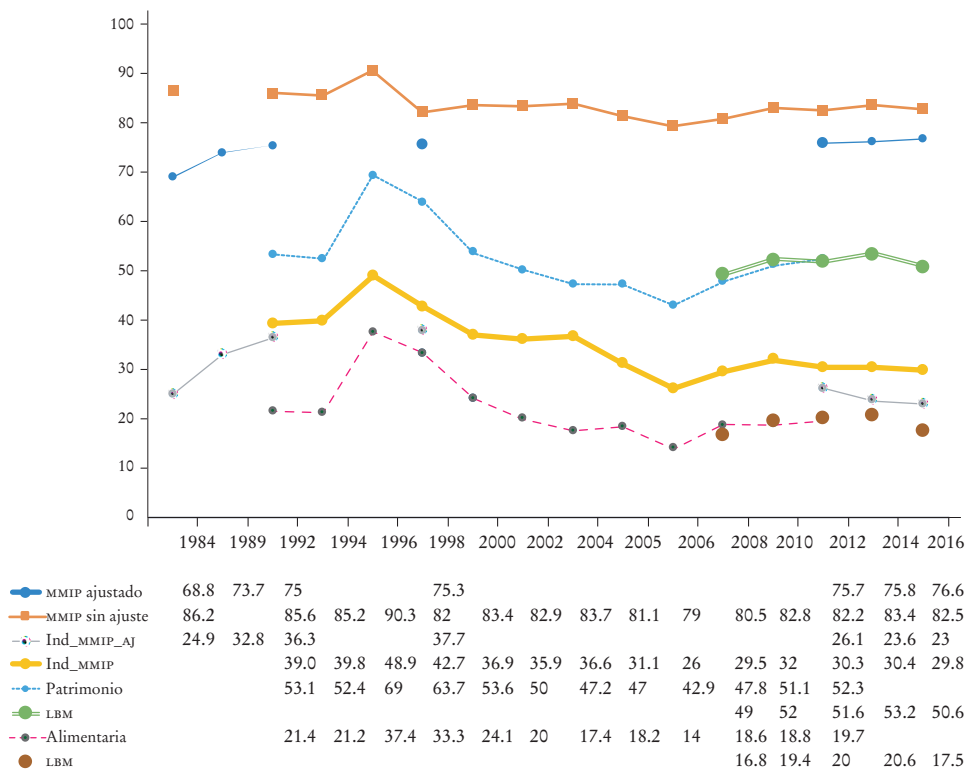


^a e=estimada.

FUENTES: CEPAL (1968, 1977 y 1984) (estimación del porcentaje de personas con base en el cálculo de porcentaje de hogares pobres identificados por el PNUD [1992: 384, cuadro 2]), para 1989-2000, CEPAL (2002: 221, anexo estadístico, cuadro 14) y 2001, CEPAL (2002: 4, recuadro 1.1); Banco Mundial (1999: 52-53); HLB 1968-1984, Hernández-Laos (1992: 108-109, cuadro 3.2) y para 1989-2000 cálculos propios con base en las ENIGH.

que la pobreza total aumenta de 68.8 a 75% de la población. Esas mismas series incluyen el dato ajustado para 1998, año para el cual la indigencia había aumentado a 37.7% y la pobreza total se mantuvo igual que en 1992.

Las series ajustadas muestran que en 2014 y 2016 la indigencia se ubicaba a un nivel un poco menor al de 1984 (alrededor de 23 frente a 24.9%), lo cual puede deberse, en parte, al crecimiento muy rápido de las remesas familiares, a los programas de TM focalizadas y condicionadas a los pobres extremos (Progres-a-Oportunidades-Prospera [POP]), a las TM para adultos mayores y al programa de cobertura parcial en salud (Seguro Popular). Por ello, sólo se logró revertir algunos de los impactos más severos de las crisis de los años ochenta y noventa: en 2016 la pobreza total fue más elevada que en 1984 (76.6% frente a 68.8%), que sugiere una reducción de la clase media, lo cual equivale a una baja en la proporción de la población que gozaba de ciudadanía social plena.

GRÁFICA 2. *Evolución de la pobreza, varios métodos*

FUENTE: elaboración propia con base en las ENIGH y en datos del Comité Técnico y Coneval.

Podemos concluir que el modelo económico y social aplicado durante casi 40 años —desde 1983— debe ser replanteado. En materia social, porque los programas predominantes, incluyendo los puestos en marcha por el gobierno que tomó posesión el 1º de diciembre de 2018, sólo ofrecen acceso parcial a los derechos económicos, sociales y culturales.

En la gráfica 2 también podemos ver que mientras avanzaba entre 1996 y 2006 la pobreza presenta una reducción en todas las series,¹⁸ a partir de ese

¹⁸ Boltvinik (2012) y Damián (2007) analizaron la evolución de las variables de la ENIGH para el periodo de 2000 a 2006 y encontraron que el INEGI sobreestimó tanto el ingreso de los hogares rurales como la mejoría en sus condiciones de vida (vivienda, lavadora, refrigerador), debido a que, al parecer, encuestó localidades urbanas (o semiurbanas) como si fueran rurales. En 2008, por ello, parte de este sesgo se corrigió y se observó una baja importante (en el medio rural) en bienes durables (refrigerador, lavadora) y en viviendas con agua entubada al interior.

año se da de nuevo un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población, resultado de la crisis de los precios de los alimentos de 2006 y la financiera de 2008 (Damián, 2015). Otro aspecto que se puede observar en la gráfica es la enorme coincidencia entre los cálculos del comité y del Coneval, confirmando que los vericuetos del Coneval funcionaron.

La noticia del aumento en la pobreza entre 2012 y 2014 llevó al gobierno federal a establecer una estrategia para reducir no la pobreza real sino la medida, mediante la distribución masiva de información a los hogares con el valor de las TM que reciben, así como de la entrega de millones de certificados de primaria y secundaria, sobre todo para los adultos y, como trascendió en los medios, cursos de “capacitación” para que los hogares respondieran *correctamente* las encuestas de ingresos. Esta estrategia culminó con la modificación de la captación de ingresos, ya relatada, sobre todo en los hogares muy pobres (mediante múltiples visitas). Por lo tanto, los datos del Coneval contenidos en la gráfica 2 para 2016 no se derivan de la ENIGH, sino de un modelo construido por el INEGI para tratar de subsanar la falta de comparabilidad. Por ello es imposible confiar en las series oficiales que presentan una fuerte reducción de la pobreza entre 2014 y 2016 (de 53.2 a 50.6% la total y de 20.6 a 17.5% la extrema). En mis cálculos con el MMIP decidí utilizar los datos de la ENIGH 2016 pero ajustados a CN, lo que permite comparar la información con años anteriores, a pesar de la modificación relatada. Al ajustar los datos del MMIP a CN, si bien baja la indigencia, lo hace en menos de un punto porcentual (de 30.4 a 29.8%), y la pobreza total aumenta de 75.8 a 76.6%. Las cifras del MMIP dan cuenta del escaso crecimiento económico, del deterioro del empleo formal y la caída de los salarios, del exiguo impacto de los programas sociales y, en general, del estancamiento o deterioro de las condiciones de vida en los hogares.

VI. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA EN MÉXICO EN 2016

La estructura (por estratos y dimensiones) de la pobreza MMIP en 2016 (cuadro 5) muestra que la pobreza moderada es el estrato simple predominante (32% del total), mientras la indigencia agrupa 23% y la pobreza intensa 21.7%; al sumar estos dos estratos, que constituyen la pobreza extrema, se aprecia que ésta afecta a 44.7% de la población, por lo que la mayoría de la población está muy lejos de la ciudadanía social plena.

CUADRO 5. México: estratos del MMIP y de sus componentes parciales, 2016

<i>Estratos</i>	<i>MMIP</i>	<i>NBI</i>	<i>Ingreso-tiempo</i>	<i>Ingreso</i>	<i>Tiempo</i>
<i>a.</i> Indigencia	23	11.7	33.8	27.4	14.8
<i>b.</i> Pobreza intensa	21.7	19.2	17.2	16.5	9.6
<i>c.</i> Pobreza extrema (<i>a + b</i>)	44.7	30.9	51.0	43.9	24.4
<i>d.</i> Pobreza moderada	32	43.5	20.4	22.7	33.2
<i>e.</i> Pobreza total (<i>c + d</i>)	76.7	74.4	71.4	66.6	57.6
<i>f.</i> Satisfacción mínima	10.2	11.2	15.3	20.2	10.5
<i>g.</i> Clase media	10.5	14.3	9.8	10.1	26.7
<i>h.</i> Clase alta	2.6	0.2	3.6	3	5.2
Sin pobreza (<i>f + g + h</i>)	23.3	25.6	28.6	33.4	42.4
Total	100	100	100	100	100

FUENTE: elaboración propia con base en la ENIGH 2016.

De los estratos de población no pobre, tanto el de satisfacción mínima como el de la clase media representan, cada uno, un poco más de 10%, mientras que la clase alta sólo representa 2.6% de la población. De esta forma, mientras 76.7% padece pobreza, sólo 23.3% no es pobre en el país.

De las dimensiones parciales del MMIP, 74.4% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas (NBI) y 71.4% presenta carencia en el indicador de pobreza de ingreso-tiempo. Éste es el componente, de los dos que conforman el MMIP (NBI e ingreso-tiempo), que sufre una mayor intensidad de la pobreza, ya que la indigencia afecta a un tercio de la población nacional y más de la mitad (51%) se encuentra en una situación de pobreza extrema. En cambio, en la dimensión de NBI, la indigencia es 11.7% y la pobreza extrema 30.9%. En materia de pobreza por ingresos, dos terceras partes de la población la padecen y 27.4% vive en la indigencia; 57.6% vive en pobreza de tiempo y, aunque la mayoría se ubica en pobreza moderada (33%), la pobreza de tiempo ha tendido a aumentar a medida que los hogares han envejecido. El cuadro 6 desagrega la información sobre las carencias en los componentes de NBI. El que presenta mayor déficit es el de vivienda, con 69.6% de la población en pobreza habitacional; 30.4% en el estrato de indigencia: condiciones de hacinamiento y precariedad muy elevadas. El incumplimiento de este derecho es uno de los más subestima-

CUADRO 6. México: estratos de los componentes parciales del indicador de NBI, 2016

<i>Estratos</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Adecuación sanitaria</i>	<i>Seguridad social</i>	<i>Servicios de salud</i>	<i>Rezagó educativo</i>	<i>Bienes durables</i>	<i>Teléfono</i>	<i>Energía hogar</i>
<i>a.</i> Indigencia	30.4	25	54.1	12.2	9.4	7.4	9.3	0.4
<i>b.</i> Pobreza intensa	15.2	12.7	0.05	34.1	6.5	3.6		
<i>c.</i> Pobreza extrema (<i>a + b</i>)	45.6	37.7	54.2	46.3	15.9	10.9	9.3	0.4
<i>d.</i> Pobreza moderada	24.1	15.6			21.9	14		16.4
<i>e.</i> Pobreza total (<i>c + d</i>)	69.6	53.3	54.2	46.3	37.7	24.9	9.3	16.8
<i>f.</i> Satisfacción mínima	9.9	46.7	45.8	49.7	32.3	22	59.6	83.2
<i>g.</i> Clase media	14.4			0.3	27.7	8.8		
<i>h.</i> Clase alta	6			3.7	2.3	44.4	31.1	
No pobreza (<i>f + g + h</i>)	30.4	46.7	45.8	53.7	62.3	75.2	90.7	83.2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: elaboración propia con base en la ENIGH 2016.

dos por el Coneval, que sólo identifica a 12% de la población en carencia en vivienda. Con el MMIP también es elevado el porcentaje de personas que habitan en viviendas con acceso deficiente a los servicios sanitarios: agua, drenaje y excusado (53.3%); una cuarta parte de esta proporción se ubica en la indigencia. Compárese esta cifra también con la carencia oficial de acceso a los servicios básicos de la vivienda, que reporta sólo 19.3% de población en esta situación (cuadro 7), ya que el umbral exige, por ejemplo, sólo contar con agua en el terreno, no dentro la vivienda, siendo ésta la norma en el MMIP.

La falta de acceso a seguridad social es el segundo componente de NBI con mayor carencia en el MMIP: 54.2% no tiene acceso a este derecho o cuenta solamente con algún programa para adultos mayores, ubicándose todos en el estrato de indigencia, ya que las pensiones no contributivas sólo cubren 10% del promedio de las pensiones obtenidas en los sistemas de seguridad social. Ésta es la dimensión en la que más coincidencia de resultados numéricos se tiene entre el MMIP y el método oficial, que identificó a 55.8% de personas carentes, a pesar de que el Coneval considera cubiertos a quienes se encuentran en el programa de adultos mayores.

El porcentaje de quienes carecen de acceso a servicios de salud completos asciende a 46.3%, carencia menor a la de seguridad social, debido a que existen algunos hogares sin seguridad social que tienen ingresos suficientes para acceder al seguro voluntario del IMSS. En el cálculo del MMIP se considera a esta población con cobertura potencial. Aun así, 37.7% se ubica en el estrato de pobreza extrema. En esta dimensión la diferencia con el dato oficial es muy fuerte también, ya que el Coneval sólo identifica como carente a 15.5% de la población, pues se considera cubierto este derecho si se cuenta con Seguro Popular; mientras que en el MMIP se considera como cobertura parcial y la población así atendida en pobreza intensa de salud (cuadro 6).

En educación, el MMIP fija el umbral en preparatoria para los mayores de 18 años, y encuentra que 37.7% de la población es pobre en esta dimensión, la mayoría en pobreza moderada (21.9%). El Coneval calcula el rezago educativo en 17.4% al usar el umbral minimalista ya comentado. Los demás indicadores de NBI, no incluidos por el Coneval (bienes durables y teléfono), y el de energía en el hogar (sí cubierto por el MMMOP), presentan niveles de carencia considerablemente más bajos (cuadro 6).

CUADRO 7. *Pobreza multidimensional,
método Coneval, 2016*

<i>Indicadores</i>	<i>2016</i>
<i>Pobreza</i>	
Población en situación de pobreza	43.6
Población en situación de pobreza moderada	35.9
Población en situación de pobreza extrema	7.6
Población vulnerable por carencias sociales	26.8
Población vulnerable por ingresos	7
Población no pobre y no vulnerable	22.6
<i>Privación social</i>	
Población con al menos una carencia social	70.4
Población con al menos tres carencias sociales	18.7
<i>Indicadores de carencia social</i>	
Rezago educativo	17.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.5
Carencia por acceso a la seguridad social	55.8
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.3
Carencia por acceso a la alimentación	20.1
<i>Bienestar</i>	
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	17.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	50.6

FUENTE: Coneval.

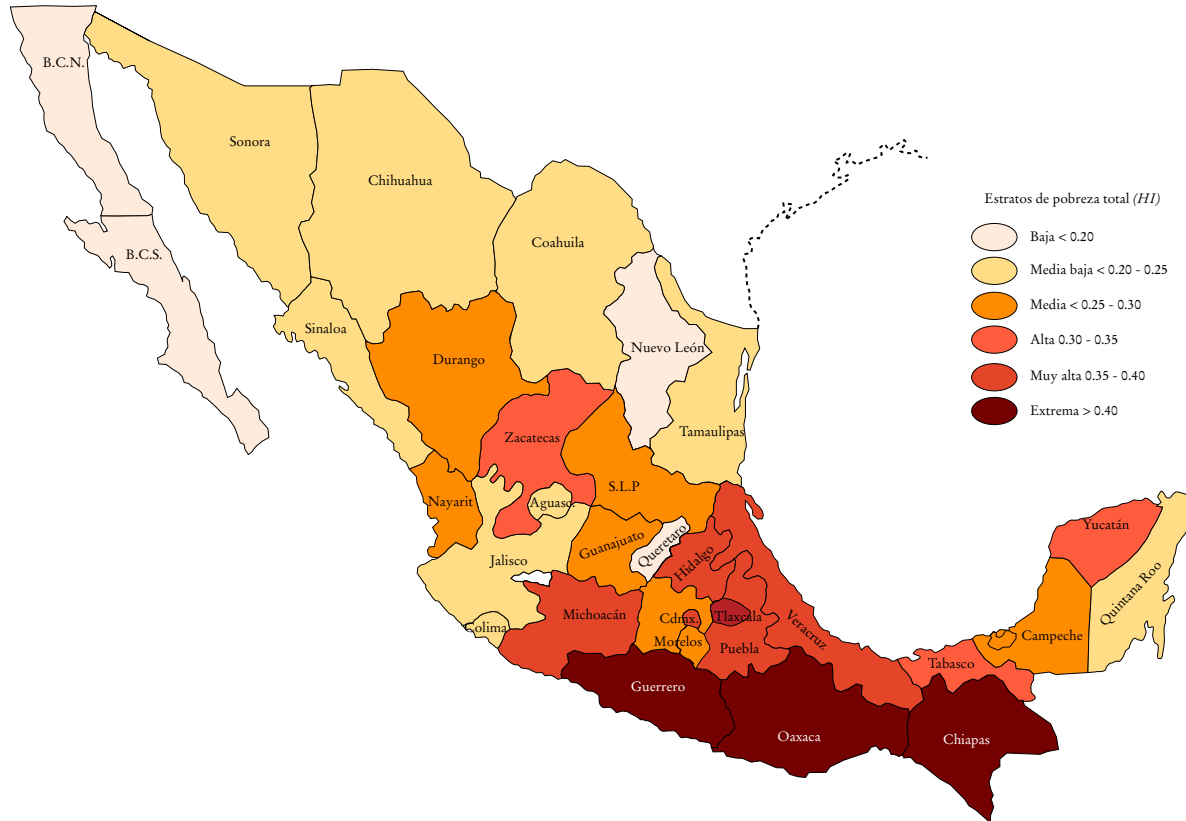
VII. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBREZA: MAPAS DE LA DESIGUALDAD

La gran desigualdad existente en nuestro país se refleja territorialmente, como se muestra en el mapa 1 que se construyó con base en la incidencia equivalente (HI)¹⁹ de la pobreza total; agrupa las entidades del país de acuerdo con seis estratos que dan cuenta de seis categorías distintas de ciudadanía. Los tres estados con el mayor déficit de ciudadanía —Chiapas, Guerrero y Oaxaca— comparten un territorio que ha sido dejado en el olvido y en el que la pobreza es, en verdad, extrema: más de nueve de cada 10 habitantes la padecen, siendo Chiapas el de las mayores carencias del país (con una H de 93% y una HI de 0.5 a un dígito [mapa 1 y cuadro 8]), producto de una intensidad (I) de 0.5349 que clasificaría al estado en la indigencia, y una incidencia (H) de 0.9266.

En contraste, tenemos a las entidades cuya condición de ciudadanía promedio es casi de primer mundo (estrato de HI baja): Nuevo León, Ciudad de México, Baja California Norte y Baja California Sur. Si bien aún presentan algunos rezagos en materia de DESC, la HI es menor que 0.2, producto de valores de H entre 0.55 y 0.66, e intensidades entre 0.24 y 0.29. La HI de Nuevo León, la más baja, 0.1492, es 3.3 veces menor que la de Chiapas, en el otro extremo. Su valor de I (0.2434) ubica al estado en la pobreza moderada. Lo mismo ocurre si observamos las incidencias de las pobreza parciales: en la

¹⁹ La incidencia ($H = q/n$) es la proporción de personas en pobreza (q), respecto de la población (n). La intensidad de la pobreza (I) indica qué tan lejos están los hogares de los umbrales, en este caso del MMIP; I varía de 0 a 1. HI , incidencia equivalente, es el producto de H y de I y ordena las condiciones geográficas de pobreza de la mejor manera posible. Por ejemplo, en el cuadro 8 la Ciudad de México tiene una H de 55.18%, Nuevo León tiene una pobreza de 61.31%, $H = 0.6131$; no obstante, la intensidad de la pobreza (I) es mayor entre los pobres de la Ciudad de México, por lo que en la ordenación del cuadro 8 aparece en segundo lugar, con mayor HI que Nuevo León. En la bibliografía de pobreza no se considera HI como la medida agregada de pobreza óptima porque es insensible a una transferencia monetaria de un pobre a otro pobre (pero cuya I es menor) y que sigue siendo pobre después de la transferencia. Esta visión partió de un artículo de Sen en *Econometrica* de 1976 y puede verse también en Sen (1981/1992: apéndice C). Este artículo generó toda una corriente de artículos con ideas similares, el más famoso de los cuales fue el de Foster, Greer y Thorbecke (1984), conocido como FGT que eleva al cuadrado I para sobredimensionar el peso de la pobreza más aguda (valores altos de I). Tanto el índice de Sen como el de FGT, ha argumentado Boltvinik (2011), llevan implícito el supuesto de que la “segunda cucharada de sopa proporciona menos bienestar que la primera”, es decir, que la ley de utilidad marginal decreciente aplica a todo lo largo del espectro de ingreso o consumo. Boltvinik argumenta detalladamente que esto es falso, que la utilidad marginal decreciente aplica sólo por arriba de la línea de pobreza (Boltvinik, 2011: 25-29) y, con base en esa crítica, sostiene que la HI es la medida óptima para ordenar unidades geográficas de pobreza.

MAPA 1. Estratos de pobreza total, según HI, 2016. MMIP



FUENTE: elaboración propia con base en la ENIGH.

Ciudad de México, cuatro de cada 10 habitantes tiene un ingreso por debajo de la LP-MMIP, mientras que en Chiapas nueve de cada 10 y en Guerrero y Oaxaca ocho de cada 10 se encuentran en esta situación (cuadro 8).

Con una *HI* muy alta (cuadro 8 y mapa 1) se ubican Michoacán, Puebla, Hidalgo y Veracruz que, junto con Chiapas, Guerrero y Oaxaca, conforman geográficamente un área que ocupa casi por completo la mitad más meridional del territorio y que rodea la parte central del país. En el norte predominan situaciones de *HI* media (como Durango, San Luis Potosí y Nayarit) y media baja (como Chihuahua, Sonora). Zacatecas, en alta *HI*, es la excepción.

En los grandes proyectos de infraestructura del nuevo gobierno no se contemplan los estados más pobres del país, con excepción de las zonas ístmicas de Oaxaca y Veracruz, que recibirán la inversión del proyecto del Istmo de Tehuantepec.

VIII. DESIGUALDAD ECONÓMICA Y DÉFICITS DE CIUDADANÍA

En el periodo de 1982 a 2018 se profundizó la desigualdad en México. Existen serias dificultades para analizar la distribución del ingreso entre hogares debido a la subcaptación de esta variable en las ENIGH, sobre todo de los ingresos derivados del capital y, por lo tanto, de los deciles más altos, particularmente del x. Por ello, al ajustar los datos de las ENIGH a CN nos acercamos más al grado de desigualdad real del ingreso personal y de los hogares. En el cuadro 9 se compara el coeficiente de Gini (*G*) antes (0.463) y después del ajuste del ingreso a CN (0.588) en 2016. El primer valor de *G* conlleva una subestimación de 27%. En la Ciudad de México la desigualdad es menor, pero con el ajuste pasa de 0.439 a 0.542, una subestimación de 23.5 por ciento.

La enorme concentración del ingreso que supone un coeficiente de Gini cercano a 0.6 se expresa de otra manera en el mismo cuadro, que presenta la distribución del ingreso por quintiles de población (cinco grupos de 20%, con 24.6 millones de personas cada uno) antes y después del ajuste a CN. La concentración es mayor con el ajuste a CN: la participación en el ingreso de los quintiles I a IV baja con el ajuste a CN y el único quintil cuya participación aumenta con el ajuste es el quintil V, que pasa de poco más de la mitad del ingreso (51.8%) a casi las dos terceras partes (63.2%). Estos datos confirman que sin ajuste a CN se subestima fuertemente la desigualdad del ingreso.

CUADRO 8. Pobreza por estados ordenados por incidencia equivalente (HI) del MMIP. Población, incidencia (H), intensidad (I), HI del MMIP y $H \times 100$ de sus componentes, 2016

Estratos de HI MMIP	Estado	Población (miles)	Medidas agregadas de pobreza		
			MMIP, incidencia (H), intensidad (I) e incidencia equivalente (HI)		
			H	I	HI
Baja < 0.2	Nuevo León	5 179	0.6131	0.2434	0.1492
	Cd. de México	8 827	0.5518	0.2883	0.1591
	Baja California	3 549	0.6585	0.2764	0.182
	B. C. Sur	794	0.6656	0.2773	0.1846
Media baja 0.20 - 0.25	Sonora	2 984	0.6741	0.3010	0.2029
	Querétaro	2 043	0.6919	0.3110	0.2152
	Jalisco	8 049	0.7149	0.3055	0.2184
	Sinaloa	3 018	0.7189	0.3155	0.2268
	Coahuila	3 006	0.7238	0.3142	0.2274
	Aguascalientes	1 310	0.7104	0.3215	0.2284
	Quintana Roo	1 633	0.7156	0.3222	0.2306
	Tamaulipas	3 595	0.7322	0.3222	0.2359
	Colima	739	0.7365	0.3207	0.2362
	Chihuahua	3 757	0.734	0.3252	0.2387
Media 0.25 - 0.30	Durango	1 787	0.7816	0.3419	0.2672
	Nayarit	1 253	0.7557	0.3634	0.2746
	Guanajuato	5 878	0.8014	0.3463	0.2775
	México	17 191	0.773	0.3655	0.2825
	S. L. P.	2 785	0.7809	0.3707	0.2895
	Morelos	1 949	0.791	0.3762	0.2976
	Campeche	925	0.788	0.3797	0.2992
Alta 0.30 - 0.35	Yucatán	2 154	0.8183	0.3708	0.3034
	Zacatecas	1 592	0.8341	0.3814	0.3181
	Tabasco	2 415	0.8423	0.3925	0.3306
	Tlaxcala	1 301	0.8816	0.3958	0.3489
Muy alta 0.35 - 0.40	Michoacán	4 637	0.8523	0.4135	0.3524
	Puebla	6 272	0.8526	0.4288	0.3656
	Hidalgo	2 923	0.882	0.4181	0.3688
	Veracruz	8 123	0.8332	0.4465	0.3720
Extrema > 0.40	Guerrero	3 594	0.9014	0.4846	0.4368
	Oaxaca	4 044	0.906	0.4868	0.4410
	Chiapas	5 337	0.9266	0.5349	0.4956

FUENTE: elaboración propia con base en la ENIGH 2016.

Medidas agregadas de pobreza

Componentes MMIP
Incidencia ($H = q/n$)10

<i>Ingreso</i>	<i>Tiempo</i>	<i>LPT</i>	<i>NBI</i>
46.21	54.64	53.99	57.59
43.13	51.60	47.59	56.54
48.69	54.11	56.06	68.06
47	60.41	56.38	69.94
55.01	54.46	61.40	64.60
56.43	54.33	62.01	69.77
57.98	57.88	64.15	69.73
60.39	54.49	66.43	68.79
64.12	55.88	69.38	62.15
61.78	60.75	68.56	60.87
54.09	63.07	62.35	75.33
63.19	55.97	68.44	69.44
58.90	62.39	65.95	73.01
62.98	56.36	68.88	67.26
68.28	56.73	73.36	72.04
63.67	60.15	69.67	72.56
68.09	62.02	73.95	77.91
68.63	56.14	72.78	73.82
69.68	55.68	74.82	71.47
69.91	59.98	74.08	77.66
67.38	57.75	72.09	80.04
72.59	58.76	77.61	76.36
73.82	51.63	77.82	79.30
74.34	51.53	79.03	84.20
80.65	62.76	84.95	82.24
75.41	61.11	79.21	84.47
79.61	63.19	83.03	81.48
81.90	62.03	85.61	83.03
76.44	55.60	79.13	82.68
82.38	65.71	85.64	91.48
82.42	62.35	85.72	91.86
88.65	60.42	89.93	91.67

CUADRO 9. *Coefficiente de Gini y distribución del ingreso corriente total de los hogares por quintil, con y sin ajuste a Cuentas Nacionales, México, 2016*

	<i>Sin ajuste a CN</i>	<i>Con ajuste</i>
Gini nacional	0.463	0.588
Gini CDMX	0.439	0.542
Quintiles nacionales	<i>Porcentaje de ingreso por quintil</i>	
I	4.8	4.3
II	9.1	7.3
III	13.7	10.4
IV	20.6	14.7
V	51.8	63.2
	100	100

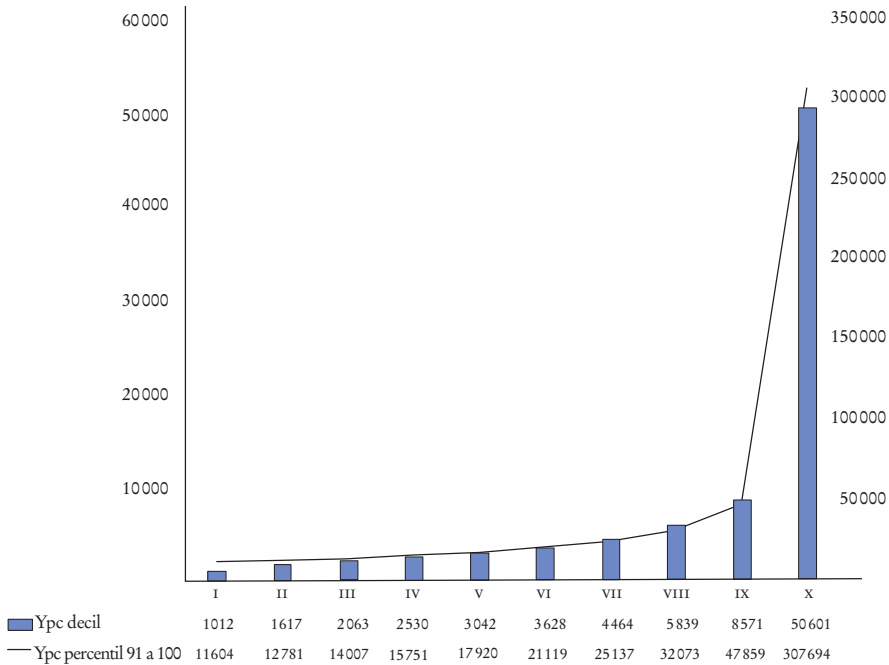
FUENTE: estimaciones propias con base en la ENIGH 2016 y Cuentas Nacionales (Cuentas por Sectores Institucionales).

La elevada concentración se aprecia mejor al observar el ingreso per cápita (ajustado a Cuentas Nacionales) por deciles, construidos a partir de la relación Y_j / LP_j , es decir, del ingreso del hogar J dividido entre su línea de pobreza específica.²⁰

Las barras de la gráfica 3 muestran lo que Jan Pen llamó el “desfile de los enanos” (deciles I a IX) y, en este caso, de un gigante (decil x). Mientras el decil I tiene un ingreso mensual por persona de 1 012 pesos, el del decil x asciende a 50 601 pesos; es decir, el 10% más rico tiene un ingreso por persona al mes igual a 50 veces el del 10% más pobre. Nótese el drástico

²⁰ En la gráfica 3 se hace explícita la consecuencia de una innovación reciente en el MMIP. Como resultado de la introducción de economías de escala en el consumo de algunos bienes (llamados bienes familiares en contraste con los bienes individuales), el costo de satisfacción de las necesidades por persona va disminuyendo a medida que el número de miembros del hogar aumenta. Esto hace que no haya una LP aplicable a todos los hogares de un medio (rural o urbano) como la LB per cápita (o por adulto equivalente, [AE]) del Coneval, sino que cada hogar tiene una LP específica que depende del número de personas y del número de adultos equivalentes en el hogar. La fórmula genérica de la LP para el hogar J es $LP_J = a + bP_J + cAE_J$ donde P_J es el número de personas en el hogar J , AE_J el número de adultos equivalentes en el hogar J , y a , b y c son parámetros que se calculan como parte de la actualización del costo de la canasta normativa. Estas LP específicas han sido utilizadas en los cálculos del MMIP en este artículo. Una consecuencia de esta innovación es que el nivel real de vida ya no puede expresarse por el Y_{pc} , ni por el Y_{ae} , sino por el cociente entre el ingreso corriente total hogar Y_J y su LP_J . Es decir, el nivel de vida real del hogar J es igual a Y_J / LP_J . Para un análisis detallado del problema de soluciones alternativas planteadas en la bibliografía de medición de la pobreza y la explicación detallada de la solución aquí adoptada, véase Boltvinik (2012: 36-44).

GRÁFICA 3. *Ingreso corriente per cápita ajustado a CN, por decil y por percentil 91 a 100, de ingresos (ajustados a CN) según cociente entre ingreso y línea de pobreza específica del hogar (Y_j/LP_j), en México, 2016*

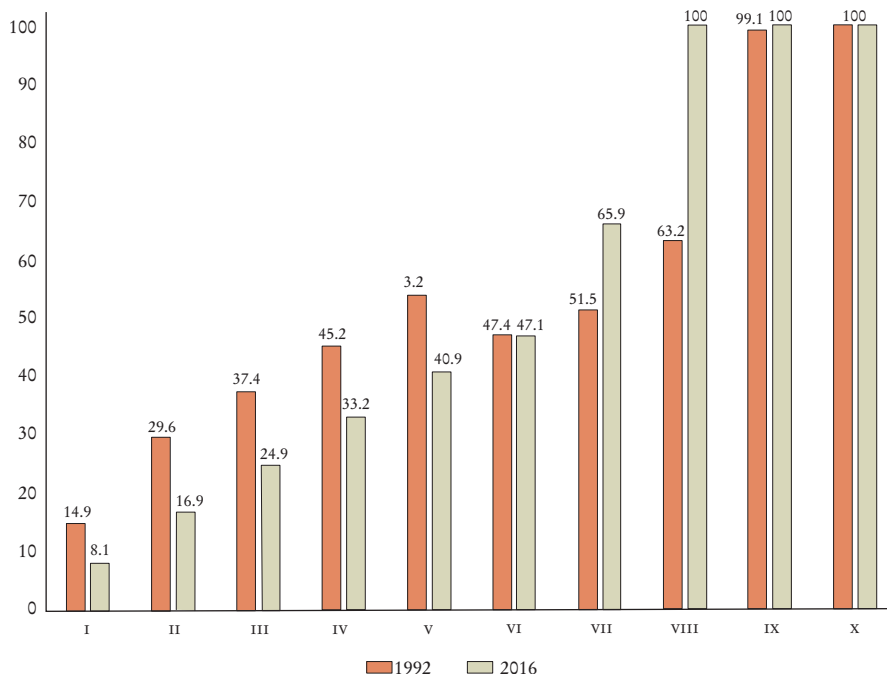


FUENTE: estimaciones propias con base en la ENIGH y Cuentas Nacionales (Cuentas por Sectores Institucionales).

salto en el ingreso per cápita mensual entre el decil IX y el X: de 8571 pesos a 50601 pesos (5.9 veces mayor). Esta diferencia, entre los dos deciles superiores, es mayor que la que hay entre el decil VIII y el I (5.8 a 1).

Además, la desigualdad interna del decil X es también muy alta, como se muestra en la línea de la gráfica 3. El ingreso per cápita del percentil 100 es 26.5 veces mayor al del percentil 91. Nótese el enorme salto entre el ingreso del percentil 99 y el 100: 6.4 a 1. Es otra vez el desfile de nueve enanos y un gigante. El ingreso promedio del percentil 100 es 304 veces el del decil I. Este patrón de distribución expresa la muy profunda desigualdad de nuestra sociedad y la imposibilidad de una ciudadanía social plena para la mayor parte de la población. La enorme desigualdad explica la mayor parte de la pobreza de ingresos en nuestro país: en efecto, el ingreso per cápita mensual medio, Y_{pc} (8337 pesos) es casi el doble (1.8 veces) que la LP (del MMIP) promedio mensual per cápita (4541 pesos). Sin embargo, la mediana del Y_{pc}

GRÁFICA 4. *Porcentaje de población total con acceso a servicios de salud completos por decil de ingresos (ajustados a CN), según cociente entre ingreso y línea de pobreza específica del hogar (Y_j/LP_j), 1992 y 2016.*



FUENTE: estimaciones propias con base en la ENIGH y Cuentas Nacionales (Cuenta por Sectores Institucionales).

es de 3 262 pesos mensuales (sólo 72% de la LP), por lo cual la mayor parte de la población padece pobreza de ingresos. Con una distribución en la que ningún hogar tuviese menos de 4 300 pesos de ingreso per cápita, y cualquier grado de desigualdad por arriba de esta cifra, la pobreza de ingresos en el país se habría eliminado. México no necesitaría reducir a cero el coeficiente de Gini para eliminar la pobreza con el nivel actual de ingreso de los hogares, pero sí requeriría reducirlo mucho.

Además de la enorme concentración del ingreso, que trae consigo una desigualdad cualitativa en términos de ciudadanía, otros elementos del bienestar también están fuertemente concentrados. El porcentaje de población total y de la de 65 años y más que tiene acceso a la seguridad social: IMSS, ISSSTE, Pemex e ISSFAM en el decil I, es de sólo 6% de la población; en cambio, a partir del decil VIII llega a más de 60%, unas 10 veces más. Una desigualdad

similar existe en la cobertura de la población de 65 años y más: en el decil I es de sólo 11%; en el decil X es de 91.3 por ciento.

Veamos cómo cambió la cobertura de los servicios de salud brindados por la seguridad social por deciles de ingreso entre 1992 y 2016. Cabe aclarar que en el MMIP, en caso de no contar con seguridad social (que incluye servicios de salud completos), se verifica si los hogares tienen ingreso suficiente para pagar las cuotas de seguro voluntario en el IMSS. Así calculada, la cobertura (parte real y parte potencial) de servicios de salud aumentó muy poco, de 51.6 a 53.7% de la población entre 1992 y 2016 (gráfica 4). Sin embargo, como se observa en la gráfica 4, la ampliación se debe al aumento de cobertura (o aumento de la capacidad de pago) en los deciles VI y VII, además de que los dos últimos deciles (IX y X) desde 1992 tenían cobertura de 100%. En contraste, la cobertura baja sustancialmente en los primeros cinco deciles, sobre todo en el primero y el segundo.

Esto no significa que los deciles más pobres no tengan la protección del Seguro Popular: 74% de la población en el decil I cuenta con este servicio, dato que va disminuyendo al subir por deciles. De toda la población carente de acceso a seguridad social, 30% no cuenta con Seguro Popular, mientras que declaran estar cubiertos por éste 27.2, 18.7 y 14.9% en los deciles VIII, IX y X, que, por lo dicho, tienen doble cobertura.

De lo anterior podemos concluir que México ha vivido un retroceso en materia de instituciones que brindan servicios de ciudadanía en salud y seguridad social, mientras que ha desarrollado sistemas precarios para población de bajos recursos, generando *ciudadanías estratificadas*, fuertemente marcadas por la desigualdad en los DESC y, por lo tanto, en la calidad de vida.

REFLEXIONES FINALES

Las crisis y las reformas económicas y sociales neoliberales han provocado un aumento de la pobreza desde 1983. Los gobiernos, al mismo tiempo que protegieron a élites y a grandes empresas, rescatándolas de la quiebra con ingresos públicos —como ocurrió con los bancos y las carreteras—, redujeron la cobertura de seguridad social, los programas de vivienda de interés social y, como compensación muy parcial, otorgaron TM de bajos montos para que la población sobreviviera precariamente. De esta forma, ha sido el propio Estado el que, mediante su actuación, está creando ciudadanías

diferenciadas, reforzando —más que reduciendo— la desigualdad social. En los últimos 30 años los costos del ajuste han sido pagados por los pobres y las clases medias, que han sufrido reducciones reales en el ingreso laboral y en el acceso a empleos formales. Es preocupante que el actual gobierno esté imponiendo austeridad en el gasto, que ha afectado el ingreso de grandes sectores de la clase media y baja. Además, muchos han perdido su empleo por los drásticos recortes de la planta laboral del gobierno, bajo la premisa de eliminar privilegios. Al hacer esto de manera indiscriminada se daña el bienestar de volúmenes importantes de población.

He mostrado que existe una enorme concentración del ingreso, mientras que los sectores que viven en pobreza son hoy más extensos que a inicios de los años ochenta. El gasto realizado en programas de TM, condicionados y focalizados a la pobreza extrema, así como la sustitución de la seguridad social por sistemas precarios de atención a la salud —como el Seguro Popular— o de protección mínima con los programas de adultos mayores, ha sido sólo un paliativo a la pobreza, sin cambiar, sino más bien consolidar, las enormes desigualdades sociales y territoriales.

Los gobiernos de derecha (2000-2012) impusieron formas de identificar la pobreza violatorias de los derechos humanos, pues al fijar normas deficitarias han permitido que el Estado omita su obligación de generar condiciones para que toda la población tenga cubiertos sus derechos económicos, sociales y culturales. La forma oficial de medir la pobreza multidimensional oculta grandes déficits sociales en todas las dimensiones de los derechos que permitirían gozar de una ciudadanía plena. Por ello es fundamental que el gobierno actual revise la forma oficial de medición de la pobreza, basándose en el principio de la universalidad con bienestar y dignidad.

Es aplaudible que se hayan universalizado el programa de la Pensión para Adultos Mayores de la Ciudad de México y el de discapacitados a todo el país, aunque preocupa que en este último el apoyo se retire a los 30 años (salvo para la población indígena). Se recomienda que sea de por vida. Aunque se universalizó el programa de pensión alimentaria para adultos mayores, no se ha promovido una ley que convierta la TM que el programa otorga en un derecho (y en una obligación del gobierno federal y del Congreso de la Unión) —como lo hizo el propio Andrés Manuel López Obrador en 2003 siendo jefe de gobierno de la Ciudad de México—, pero además el monto de la TM debe establecerse, al menos, en un nivel equivalente al salario mínimo.

No se abandona la política neoliberal de focalizar programas a la pobreza

extrema. El Prospera se remplazó por las Becas Benito Juárez que otorgan 800 pesos por familia, en lugar de por estudiante, y se eliminaron el componente alimentario y el de salud del Prospera, por lo cual la cobertura se reduce a hogares en pobreza extrema con hijos en escuelas públicas. Como mencionamos, los demás programas sociales relevantes no son universales y se asocian a la doctrina del *Workfare*, “te ayudo si trabajas”, en lugar del *Welfare*, “te ayudo si lo necesitas”.

Ante este panorama, considero que debemos impulsar, en materia de política social, el principio rector de la universalidad con bienestar y dignidad. Para ello, se debe reforzar la capacidad recaudatoria del Estado. No basta la austeridad y eliminar las condonaciones fiscales. Debe llevarse a cabo una reforma fiscal progresiva porque actualmente la clase media y baja paga más impuestos que los grandes empresarios. Éstos pueden pagar muchísimo más de lo que pagan hoy.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ávila, A. (2012). *Construcción de una canasta normativa alimentaria para el DF, (CNA-DF)*. México: Evalúa DF.
- Banco Mundial (1999). *Global economic prospects and the developing countries*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Boltvinik, J. (1992a). Conceptos y medidas de pobreza y Anexo. En J. Boltvinik y E. Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI.
- Boltvinik, J. (1992b). El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. *Comercio Exterior*, 42(4), 354-365.
- Boltvinik, J. (2004). Métodos de medición de la pobreza. Una tipología. Limitaciones de los métodos tradicionales y problemas de los combinados. En *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos* (pp. 437-475). México: Siglo XXI.
- Boltvinik, J. (2010a). Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la ley. En *La medición multidimensional de la pobreza en México* (pp. 43-279). México: El Colegio de México/Coneval.

- Boltvinik, J. (2010b). Principios de la medición multidimensional de la pobreza. En V. Villarespe (coord.), *Pobreza: concepciones, medición y programas* (pp. 139-198). México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Boltvinik, J. (2011). Medidas agregadas de pobreza. Heurística de las medidas tradicionales. Crítica de las sensibles a la distribución entre pobres y propuesta de una medida sensible a la distribución entre pobres y no pobres. *Mundo Siglo XXI*, 7(25), 15-30.
- Boltvinik, J. (2012). Evolución de la pobreza en México y el Distrito Federal, 1992-2010. Valoración crítica de las metodologías de medición, las fuentes y las interpretaciones. En G. Ordoñez, *La pobreza urbana en México. Nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública* (pp. 23-90). Tijuana y México: Colegio de la Frontera Norte/Juan Pablos Editor.
- Boltvinik, J. (2019). *Pobreza y desigualdad crecientes bajo el neoliberalismo: de MMH a Peña Nieto*, vol. 11. México: CNU. Recuperado de: www.consejonacionaldeuniversitarios.org
- Boltvinik, J., y Damián, A. (2001). La pobreza ignorada. Evolución y características. *Papeles de Población*, 7, 21-53.
- Boltvinik, J., y Damián, A. (2003). Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *Papeles de Población*, 9(35), 101-136.
- Boltvinik, J., y Damián, A. (en prensa) *Medición de la pobreza de México. Análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones para la CEPAL*. México: CEPAL.
- Boltvinik, J., y Figueroa, H. (2016). Dos elementos metodológicos centrales para una medición rigurosa de la pobreza alimentaria. *Acta Sociológica*, 70, 223-243.
- CEPAL (2002). *Panorama social de América Latina 2000-2001*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y Sedesol (2002). *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: Sedesol.
- Coneval (2007). *Encuesta de Umbrales Multidimensionales de Pobreza (EDUMP)*. México: Coneval. Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/FI/OE/Paginas/Encuesta-de-Umbrales-Multidimensionales-de-Pobreza-\(EDUMP\).aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/FI/OE/Paginas/Encuesta-de-Umbrales-Multidimensionales-de-Pobreza-(EDUMP).aspx)
- Coneval (2010). *Metodología para la medición multidimensional en México*. México: Coneval.

- Coplamar (1982). *Alimentación*, vol. 1. México: Coplamar/Siglo XXI.
- Coplamar (1983). *Macroeconomía de las necesidades esenciales*. México: Siglo XXI.
- Damián, A. (2002). *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*. México: El Colegio de México.
- Damián, A. (2003). En foxilandia los pobres comen ladrillos. *El Financiero*. 7 de diciembre.
- Damián, A. (2007). Los problemas de comparabilidad de las ENIGHs y su efecto en la pobreza. *Papeles de Población*, 51, 111-146.
- Damián, A. (2015). Crisis global, económica, social y ambiental. *Estudios Urbanos*, 30, 159-200.
- Damián, A. (2016). Seguridad social, pensiones y pobreza de los adultos mayores en México. *Acta Sociológica*, 70, 151-172.
- Foster, J., Greer, J., y Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrika*, 52(3), 761-766.
- Goodin, R. E., Mahmud Rice, J., Parpo, A., y Eriksson, L. (2008). *Discretionary time. A new measure of freedom*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Hernández Laos, E. (1992). La pobreza en México. *Comercio Exterior*, 42(4), 402-411.
- INEGI (2017). *Presenta INEGI los resultados de una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016* (comunicado de prensa núm. 392/17, 28 de agosto). México: INEGI.
- INEGI y CEPAL (1993). *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992. Informe metodológico*. México: INEGI/CEPAL.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (2009). *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1º de junio de 2009*. México: UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>
- Mack, J., y Lansley, P. (1985). *Poor Britain*. Londres: George Allen and Unwin.
- Marshall, T. H. (1965). Citizenship and social class. En T. H. Marshall, *Citizenship and social development*. Estados Unidos: Doubleday Anchor Books.

- Nolan, B., y Whelan, C. T. (1996). *Resources, deprivation and poverty*. Oxford: Clarendon Press.
- Piachaud, D. (1987). Problems in the definition and measurement of poverty. *Journal of Social Policy*, 16(2), 147-164.
- PNUD (1992). *Informes sobre el desarrollo humano*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Robles Vásquez, H., Martínez Rizo, F., y Escobar Toledo, M. (2008). *Pobreza educativa en los hogares: una propuesta normativa para su medición en México*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Sen, A. (1981/1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, 42(4), 310-316.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Gran Bretaña: Penguin Books.
- Vickery, C. (1977). The time-poor: A new look at poverty. *The Journal of Human Resources*, 12(1), 27-48.