

FOTOGRAFIA: CLICTR.COM



# Dos metodologías y dos visiones de la evolución de la pobreza en México, 2008-2010

**Julio Boltvinik**

Doctor en ciencias sociales por el CIESAS-Occidente. Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México con el grado más alto: S-II; miembro del SNI desde 1993 (actualmente nivel III); miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política y del Comité Científico de CROP (*Comparative Research on Poverty*) con sede en la Universidad de Bergen, Noruega; Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (*Evalúa DF*). Ha dedicado 30 años a estudiar y a combatir la pobreza. Ha publicado numerosos libros, artículos y capítulos de libro, la mayoría sobre pobreza. Recibió el Premio Nacional de Periodismo Ciudadanizado (2001) y el premio a la mejor tesis doctoral en antropología social del INAH en 2006. Desde 1995 publica semanalmente en *La Jornada* la columna *Economía Moral*.

## 1. Aumento de la pobreza en México y en el D.F. entre 2008 y 2010. En el país aumentaron los pobres y la pobreza, en el D.F. sólo la pobreza

Según las ENIGH (Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares), entre 2008 y 2010 cayó el ingreso de los hogares confirmando el efecto esperado de la crisis. A nivel nacional, el ingreso *promedio por hogar* disminuyó en 12.3%, mientras en el D.F. lo hizo en 8.11%. Como se aprecia en la gráfica 1, tanto en el Distrito Federal como a nivel nacional *bajó el ingreso promedio por hogar de todos los deciles*, pero las bajas son mucho menores en el D.F. (entre -2.2% y -10.8%) que a nivel nacional (entre -6.7% y -17.8%).<sup>1</sup> Esto, como veremos, se ve reflejado en la evolución de la pobreza. La baja, sobre todo a nivel nacional, parece mayor de lo que es porque el *ingreso corriente del conjunto de todos los hogares* cayó, a nivel nacional, en mucho menor medida: en 6.8% a nivel nacional. La explicación de esta aparente paradoja radica en que el número de hogares en el país creció en 6.3%. Esto significa que de la caída del 12.3% del *ingreso por hogar* más de la mitad se explica por el aumento del denominador: el número de hogares. Algo muy similar ocurrió en el D.F., donde el número de hogares creció a la misma y sorprendente velocidad del nivel nacional, a pesar de una población estancada. En el D.F., por tanto, de los 8.11 puntos de descenso porcentual de los ingresos del promedio de los hogares, 6.3 puntos se explican por el aumento en el número de hogares, por lo cual la baja en el ingreso corriente del conjunto de todos los hogares *es del orden de 1.8 puntos*.

La medición de la pobreza realizada en el *Evalúa D.F.*, bajo mi coordinación, para valorar el cambio 2008-2010 de la pobreza, tal como se mide con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), incorporó una importante innovación que toma en cuenta las economías de escala en los hogares y que, por tanto, no utiliza una línea de pobreza igual para todos, expresada en términos por persona o por adulto equivalente, como lo hace el CONEVAL siguiendo la práctica más común, sino que llega a una fórmula que debe ser calculada para cada hogar, según su tamaño y su estructura por grupos de edad y sexo.

Los resultados se sintetizan en la gráfica 2. En ella se compara la evolución de la pobreza en el D.F. con la del país en su conjunto y con la de las "metrópolis" (localidades mayores a 100 mil personas) sin el D.F. La gráfica muestra, además del cálculo agregado del MMIP, los componentes de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), ingresos y tiempo. Como se aprecia, la incidencia de la pobreza ( $H=q/n$ , donde  $q$  es el número de pobres y  $n$  es la población) a nivel nacional pasó de 80.5% en 2008 a 82.8% en 2010, *lo que en números absolutos significó pasar de 88.3 a 93.2 millones de pobres*; en las metrópolis el aumento relativo en esta pobreza fue mayor (4 puntos porcentuales: de 71.1% a 74.6%); en cambio, en el D.F. bajó levemente (de 67.3% a 66.5%). Sin embargo, el D.F. no puede echar las campanas al vuelo, pues *una cosa es la proporción*

1. Los datos del D.F. incluidos en la gráfica 1 se derivan de la EIGH-DF.2010 (Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares del D.F. en 2010), cuyo levantamiento fue posible debido a que *Evalúa D.F.* pagó al INEGI una sobremuestra de la ENIGH nacional. Los cálculos de pobreza en el D.F. y en el país que más adelante se presentan fueron tomados del boletín de prensa entregado en conferencia de prensa convocada por *Evalúa DF*.

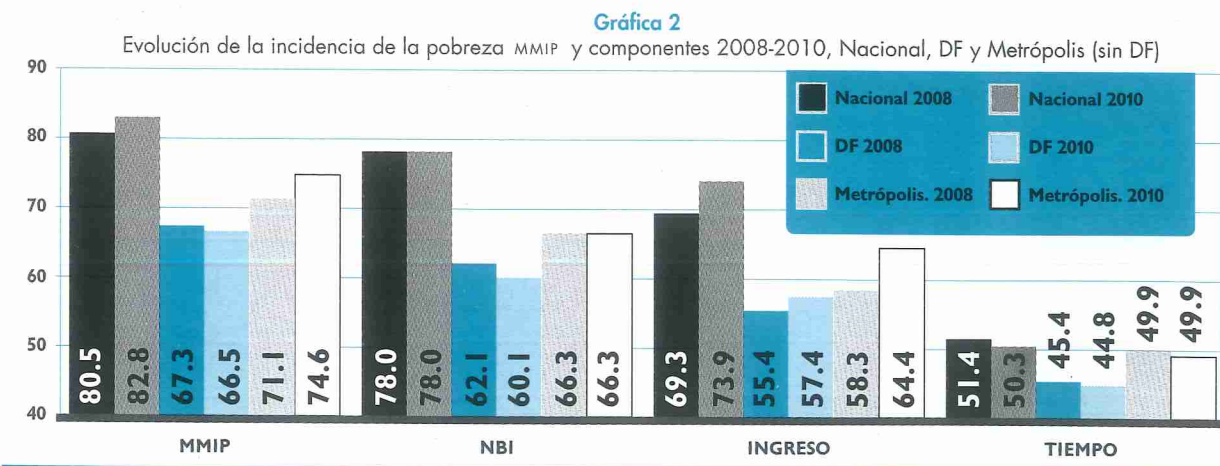
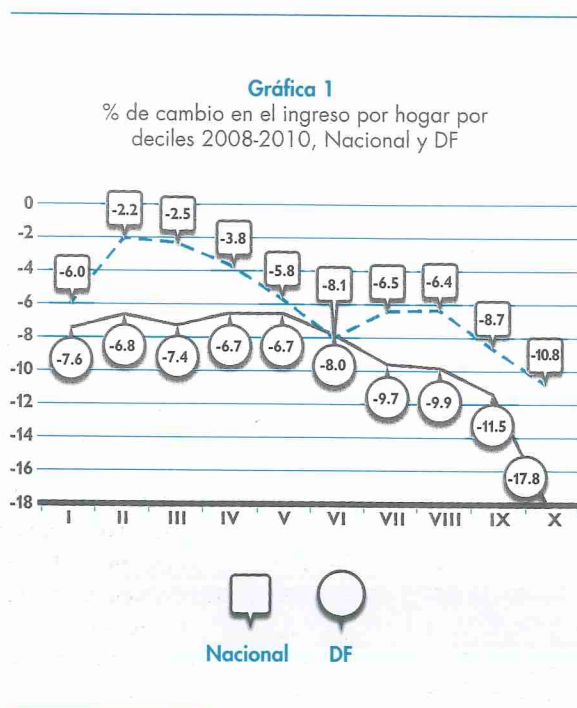


de personas pobres o incidencia (H) y otra es la pobreza misma que se mide correctamente al combinar H con la intensidad media de la pobreza (I), para obtener HI. En el D.F., si bien no aumentó H, I (que es la distancia o brecha media que separa la situación de los hogares pobres de las normas o umbrales de pobreza) aumentó al pasar de 0.308 a 0.335, un incremento de 8%. Este aumento de la intensidad se manifiesta en el cambio de la estructura interna de la pobreza: aumentó la pobreza extrema (incluye aquellos que cumplen menos de 2/3 de las normas o umbrales) de 30.3% a 34.5% y disminuyó la pobreza moderada (que incluye a quienes cumplen entre 2/3 y menos del 100% de las normas) de 37.1% a 32.0%. Es decir, en el D.F. si bien no aumentaron los pobres, sí creció la pobreza.

## 2. La medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL hace agua. Se pone en evidencia la baja construida en algunas carencias sociales

Según el anexo estadístico de medición de pobreza multidimensional 2008-2010 del CONEVAL (disponible en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)), que contrasta agudamente con la visión de la evolución nacional de la pobreza en el mismo periodo según el *Evalúa DF, la pobreza multidimensional* en el país creció sólo 1.7 puntos porcentuales (a pesar de la gran crisis), pasando de 44.5% a 46.2% de la población nacional, y de 48.84 a 51.99 millones de personas (incremento de 3.16 millones). La pobreza extrema multidimensional bajó de 10.6% a 10.4%, pero aumentó levemente el número de personas en esa condición: de 11.67 a 11.71 millones. La pobreza multidimensional creció tanto en el medio rural (de 62.4% a 64.9%; de 15.9 a 17.0 millones) como en el urbano (de 39.1% a 40.5%; de 32.9 a 35.0 millones). Nótese que creció más en términos relativos la pobreza rural, 2.5 puntos contra 1.4 puntos la urbana. En cambio, la pobreza extrema bajó en el medio rural (del 26.2% al 23.9%), pero subió en el urbano (de 5.9% a 6.3%). En la metodología de medición adoptada por el CONEVAL se considera que una persona vive en condiciones de pobreza si tiene una o más carencias sociales y (al mismo tiempo) su ingreso es menor que la llamada línea de bienestar por persona. Como dijo la doctora Araceli Damián en el programa de TV *Hora de Opinar*, el 3 de agosto, una persona tiene que pecar dos veces para ser considerada pecadora. La línea de bienestar (LB, que incluye un componente alimentario y uno no alimentario) es de 2 114 pesos por persona al mes (alrededor de 70 pesos al día) en el medio urbano y de 1 329 pesos mensuales (\$44 pesos diarios) en el rural (sólo el 63% de la urbana).

Los requisitos para ser pobre extremo se parecen a los que pone una oficina burocrática: hay que tener tres o más



Fuente: Cálculos propios con base en las bases de microdatos de las ENIGH 2008 y 2010. En ambos casos el procesamiento se llevó a cabo como parte de mis tareas como Consejero Ciudadano del *Evalúa DF* y con el más amplio respaldo de la institución. Son cálculos oficiales de la institución.



carencias sociales (de un total posible de 6) y (al mismo tiempo) tener un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo (LBM, que sólo incluye el costo de los alimentos crudos) y que es de 978 pesos al mes (32 pesos al día) en el medio urbano y de 684 pesos mensuales (22.5 pesos diarios) en el rural. Este concepto de pobreza extrema que sólo identifica como tales al 10.4% de la población, es inconsistente con otros conceptos del propio CONEVAL: pobreza alimentaria (que representa el 18.8% de la población en 2010), carencia de acceso a la alimentación (24.9%), así como con la población atendida por el programa *Oportunidades* (21%). De esta manera, el CONEVAL redujo casi a la mitad el nivel que el propio Gobierno federal había manejado de pobreza extrema, al exigir a las personas que sean, al menos, *cuatro veces pecadoras* para quedar clasificadas en esta categoría, siempre y cuando una de ellas sea pecador en ingresos. Si usted es seis veces pecador, pero siempre en carencias sociales y tiene un ingreso maravilloso que le permite (apenas) adquirir la magra canasta de alimentos crudos, usted sólo será pobre, pero no pobre extremo.

La gráfica 3 muestra cómo el criterio de intersección adoptado por el CONEVAL reduce (milagrosamente) la población que clasifica en pobreza extrema. Ahí se aprecia que la población con tres o más carencias sociales (26.6% de la total) en 2010, al combinarse con la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (19.4%) producen el milagro de reducir ambas dimensiones de carencias extremas a sólo 10.4%, menos de la mitad del promedio simple de ambas.

La población nacional con ingreso inferior a la LB aumentó, según el CONEVAL, en 3 puntos porcentuales (de 49.0% a 52.0%), aumento de casi el doble del alza de 1.7 puntos de la pobreza multidimensional, lo que significa que, entre 2008 y 2010, 4.8 millones de personas cayeron debajo de la LB. La población con ingresos inferiores a la LBM (antes pobreza alimentaria) creció de 16.7% a 19.4% (2.7 puntos), de 18.4 a 21.8 millones de personas (3.4 millones de pecadores a

medias adicionales). Las carencias de ingresos, tanto la que se mide comparando el ingreso por persona de los hogares con la LB, como con la LBM que incluye sólo alimentos crudos, aumentaron en similares proporciones en el medio rural y el urbano: de 63.1% a 66% y de 32.8% a 35% en el medio rural, y de 44.8% a 47.7% y de 11.9% a 14.7% en el urbano, desmintiendo lo que Felipe Calderón, su gabinete y el CONEVAL han dicho: que los programas focalizados a la pobreza extrema protegieron a los más pobres que viven, sobre todo, en el medio rural.

Las carencias sociales promedio que padece la población pobre bajaron de 2.7 a 2.5; esto fue el resultado de la baja en 5 de los 6 indicadores y del alza en la carencia de acceso a la alimentación, bajas de las cuales la más pronunciada es la de salud que disminuye 9 puntos porcentuales (de 40.8% a 31.8% de la población nacional), contra menos de 3 puntos en las otras cuatro carencias cuya incidencia también disminuye. En agudo contraste, la carencia de acceso alimentario aumentó en 4.1 puntos porcentuales. Este comportamiento fue similar en los medios rural y urbano, destacando la *espectacular caída de la carencia en salud en el medio rural, de 48.2% a 32.2%, que en sólo dos años se abatió en una tercera parte, convirtiendo el medio rural mexicano en envidia para los de muchos países desarrollados*. Puesto que la carencia de seguridad social está ubicada en otro y muy diferente nivel, y bajó mucho menos, de 86.2% a 81.9%, se deduce que *la caída espectacular en la carencia de salud rural se explica sólo por la expansión del seguro popular*, que el CONEVAL considera un servicio que satisface las necesidades de atención a la salud de la población, a pesar de que las propias páginas electrónicas del Estado mexicano indican que el Seguro Popular sólo incluye:

Consultas médicas en el centro de salud, consultas de especialidad, cirugía y atención hospitalaria, así como medicamentos, estudios de laboratorio y gabinete incluidos en

el Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES). Actualmente el CAUSES cubre el 90% de la atención médica habitual, y el 66% de los principales procedimientos diagnósticos y terapéuticos; ofrece 275 intervenciones y un total de 357 claves de medicamentos esenciales.

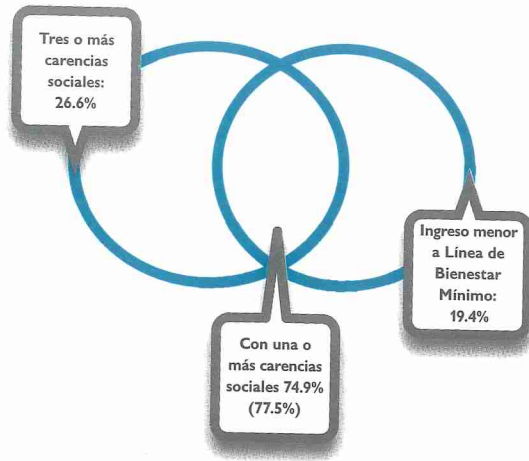
Cubrir dos terceras partes no de todos, sino de los procedimientos principales, lo que excluye los procedimientos más caros, significa probablemente incluir menos de la mitad del gasto en salud que requeriría un servicio completo de salud. Considerar esto como satisfacción de la necesidad de atención a la salud, como lo hace el CONEVAL que iguala, en su medición, el Seguro Popular con el IMSS y el ISSSTE, *significa construir artificialmente la cobertura creciente de la atención a la salud* ya que por Ley, la expansión del Seguro Popular era una obligación del Gobierno federal, y del Congreso, contribuyendo así, de manera determinante a abatir los niveles "medidos" de carencias sociales muy por arriba de su abatimiento real. Algo similar hizo el CONEVAL en seguridad social (la segunda reducción en importancia entre las carencias sociales), donde consideró cobertura de seguridad social cualquier transferencia monetaria a adultos mayores, sin importar su monto, *pervertiendo así la relación entre medición de la pobreza y política social*. Envía, con esto el siguiente mensaje (redacción inventada) a los tres órdenes de gobierno:

Atienda usted las vías de segunda para ciudadanos de segunda abiertas por el CONEVAL y abatirá fácilmente los niveles de pobreza en el área que gobierna: seguro popular, transferencias monetarias de bajos montos a adultos mayores, instalación de pisos de cemento, de techos de lámina o asbesto, y de llaves de agua en el lote (aunque rara vez fluya por ellas el líquido), y construcción de viviendas de 30 m<sup>2</sup> (casas de muñecas) en ubicaciones muy lejanas de suelo barato.



Gráfica 3

El milagro de la reducción de la pobreza extrema



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico de Medición de la Pobreza 2010 del CONEVAL

### 3. Las enormes diferencias de las dos mediciones multidimensionales de pobreza oficiales en el país se reflejan en sus resultados 2008-2010

Al comparar ambas mediciones reseñadas en las secciones anteriores, resalta:

1. Ambas coinciden en que la población *carenciada* en el país es superior en 2010 al 80% de la población total: 80.7% según el CONEVAL (90.8 millones de personas) y 82.8% (93.2 millones) para el *Evalúa DF*. Sin embargo, *las diferencias empiezan a mostrarse en la manera en la que se subdividen esos 91 o 93 millones: para el CONEVAL sólo son pobres 52 millones*, mientras los demás carenciados (38.8 millones) *son sólo vulnerables*, término que nunca discute conceptualmente, sino que sólo queda definido por el criterio empírico: son vulnerables los que tienen una o más carencias sociales o un ingreso inferior a la línea de bienestar (LB), mientras son pobres los que se encuentran *en ambas situaciones* (en cuyo caso aplica la conjunción *y* en vez de *o*). (En términos matemáticos: unión e intersección de conjuntos.) La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) ordena al CONEVAL medir la pobreza, pero no le ordena medir la vulnerabilidad. Para el *Evalúa DF*, en cambio, *los 93.2 millones viven en pobreza*, pero distingue al interior de ella por su intensidad: pobreza extrema (60.4 millones) y pobreza moderada (32.8 millones); la primera la subdivide en indigencia (la peor situación: 35.7 millones) y pobreza intensa (24.8 millones). La Ley de Desarrollo Social del D.F. ordena al *Evalúa DF* que mida la pobreza.

Entre 2008 y 2010, en medio de la crisis mundial más severa desde la Gran Depresión, los resultados del CONEVAL indican que *mejoró la situación de la población nacional: que aumentó la población no pobre y no vulnerable de 18% a 19.3% del total nacional* (aumento de 1.3 millones: de 19.7 a 21.8). La otra cara de esta moneda es que la población carenciada (suma de pobres más vulnerables) habría disminuido de 82% a 80.7% (aunque habría crecido de 90 a 90.8 millones). En agudo contraste, para el *Evalúa DF* la población pobre aumentó de 88.3 a 93.2 millones (de 80.5% a 82.8%) y la población no pobre bajó de 19.5% a 17.2% (de 21.4 a 19.4 millones). Mientras el *Evalúa DF* estima que la proporción de carenciados (igual a pobres en su caso) *aumentó en 2.5 puntos porcentuales*, el CONEVAL estima que esta proporción (pobres más vulnerables en su caso) *disminuyó en 1.3 puntos porcentuales*. *Mientras el CONEVAL afirma que la situación mejoró, el Evalúa DF afirma que empeoró. ¿Cuál es más coherente para este periodo de crisis mundial?*

En la cuenta global 2008-2010 del CONEVAL (la unión de los dos conjuntos) intervienen cinco cifras en cada año. En primer lugar: a) la *población con ingreso inferior a la lb* (que subió de 49% a 52%); b) la *población con al menos una carencia social* (que bajó de 77.5% a 74.9%). Estos dos son los conjuntos cuya intersección constituye, según el CONEVAL, la pobreza. Nótese que la población carenciada por ingresos aumenta en tres puntos porcentuales mientras que la que tiene carencias sociales baja un poco menos: 2.6 puntos porcentuales. En segundo lugar: c) *la intersección entre ambos conjuntos, lo que el CONEVAL identifica (sin ninguna discusión conceptual) como la pobreza*, subió de 44.5% a 46.2% (1.7 puntos porcentuales). Las otras dos cifras son las que quedan fuera de la intersección: d) *la población no pobre, pero vulnerable por carencias sociales*, que bajó de 33% a 28.7% en el periodo, y e) *la población no pobre, pero vulnerable por ingresos*, que subió de 4.5% a 5.8%. Al manejar conjuntos, como se muestra en el cuadro 1 y en la gráfica 4, si a la suma de los conjuntos se le resta la intersección se obtiene la unión de los mismos. Por esta razón, la unión baja cuando suben la suma y la intersección *pero ésta sube más que aquella*. Eso es lo que ocurrió entre 2008 y 2010 según el CONEVAL, como lo muestra el cuadro: la suma aumentó 0.4 puntos porcentuales, pero la intersección aumentó 1.7 puntos, lo que produce la paradoja que la unión (la población pobre o vulnerable o las dos cosas), disminuya. De las dos cifras que quedan fuera de la intersección aumenta la asociada con ingresos (1.3 puntos), aunque baja mucho la asociada con carencias sociales (4.3 puntos porcentuales). Baja una sexta cifra, la suma de la población vulnerable (que es parte de alguno de los dos conjuntos, pero fuera de la intersección), de 37.5 a 34.5. En síntesis, *la población pobre sube 1.7 puntos porcentuales, mientras la vulnerable baja 3 puntos (explicado en 143% por la baja de la población vulnerable por carencias sociales, a su vez explicada fundamentalmente por el milagro o trampa del*

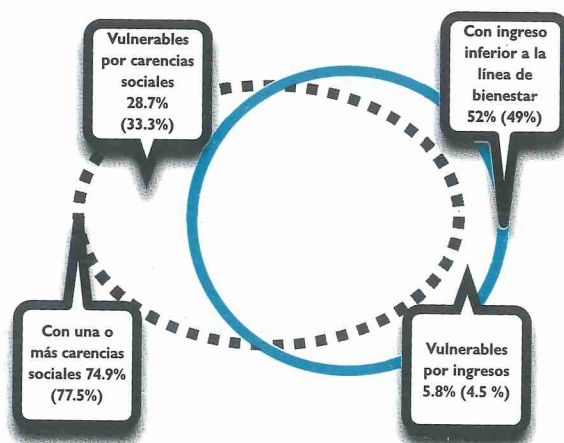
*Seguro Popular, como lo expliqué en la sección anterior) y eso lleva a la baja de la población con alguna carencia (pobre o vulnerable). En la medición del *Evaluía DF*, que adoptó el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) como método oficial, no se utilizan los criterios simplistas de intersección o de unión para identificar los hogares en pobreza, sino que a cada hogar se le otorgan puntajes en cada dimensión; puntajes que se combinan a través de un promedio ponderado cuyo resultado define si el hogar es o no es pobre. En los cálculos del *Evaluía DF*, a diferencia de los del CONEVAL, la pobreza por NBI (equivalente aproximado de las carencias sociales del CONEVAL) no bajó a nivel nacional entre 2008 y 2010 sino que se mantuvo en 66%, pero, en cambio, la pobreza de ingresos-tiempo subió de 74% a 78.5%. Al combinarse ambas dimensiones se obtiene el resultado del aumento de la pobreza integrada de 80.3% a 82.9%.*

Cuadro 1. Suma, intersección y unión de conjuntos en los cálculos del CONEVAL, 2008-2010 (%)

Concepto/ año	2008	2010	2010 menos 2008
1. Población con una o más carencias sociales	77.5	74.9	-2.6
2. Población debajo de la línea de bienestar	49.0	52.0	+3.0
3. Suma de los 2 conjuntos (= 1+2)	126.5	126.9	+0.4
4. Intersección de los 2 conjuntos	44.5	46.2	+1.7
5. Unión de los 2 conjuntos (= 3-4)	82.0	80.7	-1.3

Gráfica 4.

Ejemplo, con datos de 2010 (y 2008 entre paréntesis), de la lógica del criterio de intersección para definir la pobreza por el CONEVAL



Fuente de cuadro y gráfica: Elaboración propia con base en cifras del CONEVAL, de su Anexo Estadístico Pobreza 2010, consultable en su página electrónica.