

El presente documento tiene como objetivo aportar elementos teóricos-metodológicos para la construcción de una metodología de medición de la pobreza para el Distrito Federal que sea apropiada considerando la situación que guarda esta entidad federativa en el plano social y económico y de la instrumentación de la política social

Medición de la Pobreza Multidimensional [Metodología]

Contenido

1.	MARCO CONCEPTUAL	6
1.1	MARCO NORMATIVO DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL	6
1.1.1	LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EL ESTATUTO DE GOBIERNO	6
1.1.2	LEY DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.....	7
1.1.3	LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	7
1.1.4	PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL	10
1.2	LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL	13
2.	MARCO GENERAL	18
2.1	BIENESTAR Y JUSTICIA	18
2.2	ENFOQUE DE CAPACIDADES Y FUNCIONAMIENTOS.....	22
2.3	ELEMENTOS TEÓRICOS PARA COMPRENDER LA POBREZA DESDE EL ENFOQUE DE CAPACIDADES	28
3.	METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DE LA POBREZA PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	34
3.1	OBJETIVOS.....	36
3.1.1	OBJETIVO GENERAL.....	36
3.1.2	OBJETIVOS PARTICULARES	36
3.2.	JUSTIFICACIÓN DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA	37
3.3	CRITERIOS METODOLÓGICOS	38
3.3.1.	METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DE LA POBREZA DE ALKIRE-FOSTER	38
3.3.2.	METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DE LA POBREZA PARA EL DISTRITO FEDERAL	45
3.3.2.1	ETAPAS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA.....	45
3.3.3.	UNIDAD DE ANÁLISIS.....	47
3.3.4.	DEFINICIÓN DE DIMENSIONES, VARIABLES, E INDICADORES.....	48
3.3.4.1.	DETERMINACIÓN DE LAS DIMENSIONES Y DEFINICIÓN DE UMBRALES	48
3.3.5	DEFINICIÓN DE LÍNEAS DE POBREZA.....	58
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61

PRESENTACIÓN

La pobreza es un fenómeno que tiene un origen multicausal y con efectos severos y preocupantes en varios ámbitos de la vida social, económica y política de las naciones. En consecuencia, los gobiernos democráticos y con sentido de responsabilidad social han hecho esfuerzos para enfrentar este fenómeno a través del diseño e implementación de políticas sociales.

Sin embargo, para el mejor diseño e implementación de las políticas públicas es necesario saber cuántos pobres hay, dónde están y qué características de grupo o género poseen. Se hace necesario, por tanto, la existencia de una metodología de la pobreza que permita identificar a la población en situación de pobreza y presentar una medición de la misma de tal forma que la claridad y transparencia de los métodos empleados y de los resultados obtenidos, ayuden a generar consensos entre los distintos actores de la sociedad y la política sobre cuál o cuáles medidas de política pública y de política son las idóneas para enfrentar esos fenómenos ascerantes que dañan y eventualmente destruyen el tejido social y con ello la fortaleza de la sociedad.

En el caso del Distrito Federal, los distintos gobiernos elegidos democráticamente han venido construyendo todo un andamiaje legal e institucional en donde se ha establecido una política social de avanzada, basada en principios fundamentales que otorgan derechos y mecanismos de exigibilidad a los ciudadanos. Un ordenamiento legal fundamental es la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal que establece una serie de principios de la política social, responsabilidades y atribuciones de las instituciones que intervienen en la cuestión social, así como los derechos que los ciudadanos tienen en materia social. La misma ley contempla la creación, responsabilidades y atribuciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal; entre sus atribuciones está la de establecer la metodología para la medición de la pobreza.

El presente estudio se realiza con la finalidad de aportar elementos teóricos y conceptuales para la construcción de una metodología de medición de la pobreza propia del Distrito Federal. Las aportaciones de este estudio se basan en las principales propuestas de medición que existen a nivel internacional, nacional, así como en el

marco normativo que regula y establece las funciones del Evalúa-DF en materia de medición de la pobreza. Del estudio teórico y de las experiencias de medición, se ha encontrado que el rasgo común son las mediciones multidimensionales. En efecto, las mediciones multidimensionales de la pobreza han sido impulsadas en varias partes del mundo ya que proporcionan información de múltiples indicadores referidos a un conjunto de dimensiones asociadas a la pobreza. Asimismo, muestran el progreso rápida y directamente de las políticas públicas a través del monitoreo y evaluación que se les realiza permitiendo con ello modificar o eliminar las políticas vigentes o diseñar de forma más eficaz las nueva políticas de ataque a la pobreza.

Dentro de las metodologías multidimensionales de medición de la pobreza se eligió la metodología de Alkire y Foster, que es parte fundamental de la metodología que ha desarrollado y difunde la Iniciativa de Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza (OPHI, por sus siglas en inglés), por ser una metodología muy versátil y con varias ventajas que le ha permitido ser adoptada en varias partes del mundo. En este sentido, la presente aportación a una metodológica de medición de la pobreza para el Distrito Federal, se asienta y trata de adaptar la metodología de OPHI. Por ser algo todavía en proceso de reflexión, discusión y maduración no se hace medición alguna de la pobreza. Creemos que no se pueden presentar resultados de un fenómeno sumamente delicado cuando se trata de una aportación metodológica que requiere una discusión y un consenso que va más allá del Comité de Evaluación del Evalúa-DF.

Se espera que una metodología asentada en la metodología de OPHI pueda ulteriormente mostrar el nivel y composición de la pobreza para todo el Distrito Federal, así como para las Delegaciones y para los distintos grupos de población. Asimismo, se busca que la metodología propuesta sirva para una serie de otros propósitos como el de ser útil para monitorear o evaluar el impacto de los distintos programas sociales que se aplican en el Distrito Federal, para comparar los niveles de pobreza entre las distintas Delegaciones y grupos de población (hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, población rural y urbana, entre otras), y para identificar y focalizar a los pobres más efectivamente con la finalidad de diseñar e implementar un

conjunto de políticas públicas que permitan luchar de forma efectiva contra la pobreza en su forma más aguda.

El estudio está dividido en tres capítulos. En el primero, se presenta una visión general de la normatividad vigente en el Distrito Federal (DF) en relación al desarrollo social a partir de los principales ordenamientos marco como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. En el segundo capítulo se expone el marco general en el que se basa el estudio, en particular se analiza el enfoque de capacidades y funcionamientos y algunos elementos teóricos para comprender el fenómeno de la pobreza. Finalmente, se presenta los elementos teóricos y metodológicos para la construcción de una metodología propia de medición de la pobreza del Distrito Federal.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 Marco normativo del Desarrollo Social del Distrito Federal

Se presenta una visión general de la normatividad vigente en el Distrito Federal (DF) en relación al desarrollo social a partir de los principales ordenamientos marco.

El Gobierno del Distrito Federal (GDF) realiza las actividades de planeación del desarrollo en general, la planeación del desarrollo en particular, lo concerniente a su obligación sobre el cumplimiento de los derechos sociales, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública, La Ley de planeación del desarrollo y la Ley de desarrollo social.

1.1.1 La Constitución Mexicana y el Estatuto de Gobierno

El artículo 26 Constitucional fundamenta la planeación del desarrollo como actividad del Estado. En congruencia con esta disposición, la Constitución en su artículo 122 establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de derechos humanos, participación ciudadana, salud y asistencia social, previsión social, planeación del desarrollo, entre otras.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 12 enuncia los principios estratégicos que guían la organización política y administrativa del DF. En el ámbito del desarrollo social, los principios estratégicos deben concretarse en la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad; la definición de las políticas sobre finanzas públicas para que pueda atenderse las prioridades de las necesidades sociales; y la participación ciudadana.

Este ordenamiento legal en su artículo 67 establece una serie de atribuciones para la Asamblea Legislativa para legislar en materia de derechos humanos, participación ciudadana, salud y asistencia social, previsión social, planeación del desarrollo y función social educativa, entre otras atribuciones. El mismo artículo 67 señala que el Jefe de Gobierno tiene como una de sus facultades promulgar, publicar y ejecutar leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa.

El Estatuto de Gobierno en su artículo 118 establece para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad una serie de materias que se relacionan con la planeación, tipos de infraestructura, transporte público, y medio ambiente.

En resumen, los elementos que regulan la actuación de los órganos del gobierno de la Ciudad de México en materia de planeación del desarrollo en general y del desarrollo social en particular, se encuentran en la Constitución y el Estatuto de Gobierno del DF.

1.1.2 Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Esta Ley establece los principios básicos a partir de los cuales se realiza la planeación del desarrollo de la Ciudad. La Ley establece las facultades y obligaciones de los órganos del gobierno ejecutivo y órganos legislativos, así como los mecanismos de coordinación e intervención de las delegaciones y la participación ciudadana en el proceso de planeación.

Por otro lado, la Ley instituye el Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal y faculta al Jefe de Gobierno de conducir y coordinar la planeación del desarrollo a través del Comité de Planeación que está integrado por los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

En el artículo 25 de la Ley queda establecida la obligación del titular del Ejecutivo de formular el Programa General de Desarrollo. Este documento contiene las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la Ciudad. Por su parte, las Delegaciones deberán formular sus Programas que contendrán las directrices guías del desarrollo social económico y del ordenamiento territorial de las propias demarcaciones.

El último punto a destacar de este ordenamiento es que en el Capítulo II del Título Cuarto se norman los programas de mediano plazo que son los programas sectoriales, institucionales, especiales y parciales.

1.1.3 La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

La Ley que aquí se trata es un ordenamiento rector en materia de desarrollo social. Sus disposiciones se abocan a garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de desarrollo social, a impulsar políticas públicas en la materia que sean

participativas e incluyentes y a fortalecer un modelo de desarrollo social basado en derechos universales y exigibles.

En el artículo 6 de la Ley se establece que su aplicación corresponde a los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo, los artículos 9, 10 y 11 establecen facultades específicas al titular del órgano ejecutivo, a la Secretaría de Desarrollo Social y a las Delegaciones.

La Ley establece en su artículo 26 que la planeación del desarrollo social se concreta a través del Programa de Desarrollo Social y los Programas Delegacionales de Desarrollo Social. Ambos programas constituyen el instrumento rector de la planeación del Desarrollo Social.

El Capítulo Séptimo de la Ley establece la regulación para la elaboración e instrumentación de los Programas Sociales Específicos, los cuales deberán atender los principios establecidos y ser congruentes con el contenido del Programa General de Desarrollo Social.

La Ley establece la integración de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social para efectos de coordinación y la institución del Consejo de Desarrollo Social como un órgano de consulta, opinión y vinculación entre el gobierno y la sociedad.

El último tema a destacar de la Ley es lo relativo a la evaluación de los programas sociales. El Capítulo Noveno de la Ley regula la evolución de los programas sociales. Según lo establece el artículo 42, la evaluación es interna y externa. La evaluación interna la realiza todo tipo de ente de la Administración Pública del DF bajo los lineamientos emitidos por el Consejo de Evaluación. Por su parte, la evaluación externa de la política social formulada e implementada por el GDF, así como los distintos programas sociales, se realiza por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social.

A continuación, destacaremos algunos artículos importantes de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal que se relacionan directamente con aspectos del desarrollo social y la política social. Asimismo, enunciaremos algunas características de la Ley General de Desarrollo Social para confrontarlas con la legislación local en la materia. Las características particulares de la legislación del DF se entienden mejor confrontándolas con las disposiciones federales en la materia.

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal se publicó en el año 2000. En el artículo 4, se establecen los principios a que deberá sujetarse la formulación de la política social. Los principios son: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad.

Por su parte, la ley General de Desarrollo Social fue publicada en el año de 2004. En el artículo 3 se estipula que la política de desarrollo social se sujetará a un conjunto de principios, los cuales a continuación se enuncian: perspectiva de género, respeto a la diversidad, justicia distributiva, integralidad, participación social, transparencia, libertad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, sustentabilidad y solidaridad.

Obsérvese que tanto la LGD federal como la LDS-DF comparten los principios de justicia distributiva, integralidad, participación. Otros principios que difieren en nombre pero que tienen contenidos equivalentes, son: equidad de género y perspectiva de género; equidad social y respeto a la diversidad.

Principios exclusivos de la LGD federal son: Libertad, Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, sustentabilidad y solidaridad. Por su parte, los principios de la LDS-DF que no están en la federal son: Universalidad, igualdad, diversidad, territorialidad, exigibilidad y efectividad.

De los principios bajo los cuales se formulan las distintas políticas sociales destacan tres en particular, a saber: universalidad, solidaridad y eficiencia.

El principio de universalidad suele considerarse como el rasgo distintivo de la política social del DF según lo estipula la ley. Sin embargo, hay muchos cuestionamientos respecto a la aplicación de facto de dicho problema en la medida que muchos programas sociales no llegan a todos los hogares que califican para obtenerlo. El principio de eficiencia se considera como aquél que hace referencia a que con los recursos que se tienen deberá lograrse el mayor bienestar de la sociedad. La legislación local lo contiene y la federal no, lo cual es extraño por el tipo de visión que desde hace décadas impera en la conducción de la economía mexicana. El principio de la solidaridad hace referencia a la cuestión elemental de que cada persona debe participar de manera diferenciada en el financiamiento del gasto social y recibir los beneficios de éste según ciertas condiciones a cumplir. Este principio aparece en la

legislación federal pero no en la local, lo cual no se entiende por ser un principio básico e imprescindible.

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal en su artículo tres contiene importantes definiciones referentes a la cuestión de desarrollo social. En relación a la pobreza, se enuncia lo siguiente:

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

Obsérvese que la definición de pobreza está emparentada con la concepción de necesidades básicas insatisfechas (NBI) que ha privado en América Latina. Puede interpretarse la definición de que hay pobreza cuando se está por debajo de los umbrales de las distintas dimensiones que representan necesidades básicas. El texto de la Ley contempla las siguientes necesidades básicas: alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre. Nótese que entre las anteriores dimensiones no se encuentra el ingreso. Tal vez la no inclusión del ingreso se debe a la consideración de que la fracción XV establece una conceptualización de la pobreza y no un método de medición multidimensional integrado.

1.1.4 Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Con base en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF, 2013-2018), se tiene que en 2008 se realizó un Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal en el cual se identificó las principales carencias y los grupos mayormente discriminados, para lo cual elaboró líneas de acción específicas en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF). Paralelo a esto, en el mismo PGDDF se enfatiza que el Distrito Federal, además de ser la capital de los poderes de la Unión, la capital financiera, la capital educativa, la capital cultural y artística, y la capital de las libertades también busca ser la capital social, convirtiéndose en la ciudad de los derechos humanos (políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) y de la participación activa de la ciudadanía.

El PDHDF tiene su origen en el compromiso del Gobierno del Distrito Federal de reducir las desigualdades sociales entre las Delegaciones, para que todos los

capitalinos tengan las mismas oportunidades y puedan salir adelante con base en el esfuerzo propio. De esta manera, el objetivo general del Programa es proponer soluciones estableciendo estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto. De este objetivo se desprenden nueve estrategias transversales (acompañadas de sus líneas de acción) que representan el fundamento del ciclo de políticas públicas en general, desde su concepción, su diseño, implementación, hasta su evaluación; estas se enlistan a continuación:

- I. Perspectiva de Género, Igualdad y No Discriminación
- II. Participación de la Sociedad Civil
- III. Coordinación y Articulación
- IV. Promoción de una Cultura de Derechos Humanos
- V. Presupuesto
- VI. Transparencia y acceso a la Información
- VII. Exigibilidad y Justiciabilidad de los Derechos Humanos
- VIII. Sustentabilidad
- IX. Accesibilidad

Para la elección y agrupación de los derechos humanos que contiene el Programa, se tomó el criterio de tres núcleos problemáticos. Se determinó elegir de entre un importante número de derechos sólo aquellos que debían ser priorizados con base en diversos criterios que aquejan a la Ciudad de México, y que son nodos y detonantes de una serie de situaciones conflictivas en el ámbito social, económico y jurídico. Para la elaboración del Programa, también se retomó el eje de análisis por grupos de población, ya que permitiría tener estrategias y líneas de acción para temas estructurales y sobre la situación de ciertos derechos en particular que tienen efectos en algunos grupos de población que históricamente se encuentran en situación de discriminación y exclusión, y que padecen más violaciones a sus derechos en el Distrito Federal.

1. Democracia y derechos humanos
 - i. Derecho a la igualdad y a la no discriminación
 - ii. Derechos políticos
 - iii. Acceso a la información

- iv. Libertad de expresión
- 2. Sistema de justicia
 - v. Acceso a la justicia
 - vi. Debido proceso
 - vii. Derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales
 - viii. Derechos de las personas privadas de su libertad
- 3. Seguridad Humana
 - ix. Derecho a un medio ambiente sano
 - x. Derecho al agua
 - xi. Derecho a la vivienda
 - xii. Derecho a la educación
 - xiii. Derecho al trabajo
 - xiv. Derecho a la salud
 - xv. Derechos sexuales y derechos reproductivos

Tanto en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 como en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal se establece la necesidad de hacer frente a las causas de la marginación mediante estrategias, programas y acciones destinados a mejorar la calidad de vida de la población. Particularmente, el PGDDF establece que ofrecerá las mismas oportunidades de desarrollo para sus habitantes, tendrá un gobierno que mejorará los niveles de vida y reducirá los índices de marginación a través del fomento de Programas específicos que impulsen la dinámica social en el Distrito Federal a fin de corroborar que la efectividad de su impacto será evaluada de manera adecuada. Derivado de esto, la equidad de género, y las barreras de acceso a los servicios, en paralelo con otros componentes objeto de estudio para la metodología para la medición de la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal, serán un factor especialmente determinante al momento de evaluar el impacto de los Programas sociales promovidos en la zona centro del país.

1.2 La política de Desarrollo Social del Distrito Federal

Desde que el gobierno de la capital pudo ser elegido mediante el voto ha venido desarrollando un marco institucional, normativo y programático que le da sustento a la política social basada en derechos y que la diferencia de la política social federal. Algunas de estas leyes y programas aprobadas en el DF “explicitan el reconocimiento de los derechos sociales y es clara su adhesión a un enfoque de realización de derechos universales, distinguiéndose del enfoque de la política social federal centrado en la focalización y carente de perspectiva de derechos.” (DECA, 2007: 38) En el mismo tenor se expresa el estudio de la UNAM sobre diseño y ejercicio presupuestal de los programas sociales en la capital: “En la capital se registran avances desde el punto de vista legislativo e institucional para hacer efectivos los derechos sociales. El plasmar en la Ley de Desarrollo Social del DF el principio de universalidad o el haberle dado sustento legal a programas como la pensión a los adultos mayores son muestra de ese avance.” (Murayama, 2011: 2)

Desde el año de 1997, los distintos gobiernos democráticamente electos han expedido o modernizado varios ordenamientos jurídicos, lo cual ha sido crucial para poder implementar los programas sociales y acciones de gran trascendencia para el bienestar de la población. Con este esfuerzo de ingeniería jurídica se ha logrado que “El marco legal del Distrito Federal en materia social es uno de los más avanzados del país en cuanto al reconocimiento y protección de los derechos sociales.” (DECA, 2007: 52)

Dentro del marco normativo y programático que se ha dado el Gobierno del Distrito Federal (GDF), el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) es uno de los documentos de planeación más importantes con los que cuenta; asimismo, es un documento donde se plasma el proyecto político tras el cual se coordinan las diversas acciones de gobierno y se orienta la actividad gubernamental con la finalidad de construir “una sociedad más igualitaria y equitativa, que mantenga un ritmo de crecimiento económico autosustentable, donde cada uno de los miembros de la comunidad tenga una vida digna.” (SEDESO, 2011).

El proyecto político que se plasma en el PGDDF indudablemente ha logrado gran consenso entre la ciudadanía de la Ciudad de México. Las finalidades perseguidas por dicho proyecto se han tratado de lograr a través de una legislación social de avanzada

y la creación de instituciones democráticas, así como la implementación de programas sociales que atacan varios frentes en el combate de carencias que menguan el bienestar de la población. Sin embargo, sus resultados concretos en el ámbito del fomento del empleo, protección del trabajo y la generación de ingresos no han sido del todo significativos en tanto la precarización del trabajo continúa extendiéndose, el seguro de desempleo no es universal, y los programas sociales de fomento del empleo y generación de ingresos cuentan con problemas de insuficiencia de presupuesto y de adecuación a las condiciones que guarda la población del DF. Sin embargo, iniciativas como la del actual gobierno que buscan fortalecer los ingresos por salario mínimo representa una medida muy importante para resolver la problemática desde la raíz. Respecto al crecimiento económico en el DF, ha sido bajo e insuficiente para generar los empleos que se necesitan en la capital convirtiéndose una restricción fundamental para alcanzar las finalidades antes mencionadas.

En la evaluación de la política social de los distintos gobiernos que han llegado mediante el voto, se observa que aun cuando se ha creado un marco institucional y normativo que ha permitido superar la visión focalizada que priva en la política social, todavía no garantiza la inclusión social en base a un sistema de bienestar y seguridad social para toda la población de la Ciudad. Por otro lado, en la evaluación de la política social hay que reconocer que las restricciones presupuestarias no han permitido lograr aspectos fundamentales de la política social (por ejemplo, la universalidad) con la consecuente dificultad para alcanzar los objetivos de justicia, cohesión social y construcción de ciudadanía.

A esta evaluación, podemos agregar el punto de vista que se encuentra en el estudio realizado por el DESCA, que aunque fue formulado ya hace algunos años todavía es valedero, en el cual se concluye que “El grado en que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son disfrutados por la población del Distrito Federal es muy desigual. Sin embargo destacan los avances en el reconocimiento de los DESCA en la Ciudad de México tanto en leyes como programas, siendo el denominador común el enfoque de derechos Humanos.” (DECA, 2007: 56) Como se observa, se reconoce que el GDF ha impulsado la construcción de un marco jurídico de avanzada en cuestiones sociales, pero que, sin embargo, no se ha logrado que todos los habitantes de la Ciudad de México disfruten de manera igualitaria los derechos en los diversos

órdenes a que deberían tener acceso por ley. En el documento antes referido, se asevera también que el logro pleno del disfrute de los derechos necesita que la legislación y las políticas públicas continúen evolucionando, pero también que en la práctica “se fortalezca y generalice la cultura de integralidad de los derechos humanos y también se eliminen los obstáculos estructurales para el acceso a la justicia.” (*Ibidem*) A continuación haremos referencia a algunos aspectos de la política social que prevalecieron en el anterior gobierno para posteriormente hacer mención de la situación actual.

Los efectos de la más reciente crisis económica financiera mundial tuvo su mayor impacto en México en el año de 2009, sus efectos se manifestaron en una disminución del ingreso de las familias a nivel nacional y local. Junto a esta disminución de los ingresos se presentó un aumento de los precios de los alimentos. Las consecuencias fueron un deterioro mayúsculo en el bienestar de la población. Ante esta situación, el GDF puso en marcha en 2008 el Programa de Austeridad en apoyo al Ingreso Familiar, la Inversión y el Empleo. (SEDESO, 2011:19) En el marco de este programa se implementaron una serie de programas sociales con el fin de apoyar el ingreso de las familias. Dentro de los principales programas sociales se cita a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, el Programa de Comedores Comunitarios, el Programa de Comedores Públicos, el Programa de Útiles y Uniformes Escolares, entre otros.

En el estudio de la UNAM sobre diseño y ejercicio presupuestal de los programas sociales en la capital se reporta que la administración central controlaba en el gobierno de Ebrard 70 programas; de éstos 15 estaban diseñados para proporcionar cobertura universal, pero sólo lo lograban nueve. De facto la política social estaba focalizada. Por otro lado, el estudio muestra que de los nueve campos prioritarios de la política social, el del empleo se encontraba en el sexto lugar de importancia, según los recursos económicos que se le asignan.

Para el año 2009, el gasto social se concentraba en tres programas: servicios médicos y medicamentos gratuitos (39.7%), pensión para adultos mayores (24%) y Prepa Sí (6.8%). En este mismo tenor se tiene que “15 programas sociales ejercen 96% del gasto social, lo que evidencia concentración de gasto y dispersión programática de la política social.” (Murayama, 2011:2)

De las críticas que se han realizado al Programa de Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores, se puede destacar aquella que enfatiza que de la población beneficiaria que recibe el apoyo económico una parte de ella no lo necesita. De esta forma, el principio de universalidad consagrado en la ley deviene en una asignación ineficiente en la medida en que los recursos que reciben los adultos mayores ricos bien podrían canalizarse hacia otros programas sociales necesarios.

En el actual gobierno del DF la política social se ha implementado a partir de un amplio número de programas sociales que buscan sacar a las familias de la pobreza y disminuir las distintas desigualdades que se presentan en la sociedad de esta ciudad.

Sólo para reflejar el ingente esfuerzo que realiza el GDF, debemos anotar que en la actualidad existen 175 programas sociales que atienden a 5.7 millones de beneficiarios y que se espera que para el siguiente año se incremente en un millón de beneficiarios. Han sido de gran importancia programas en el ámbito educativo como el programa becas escolares, el programa niñas y niños talento, el programa educación garantizada, el programa social para estudiantes, y los programas contra la discriminación, pues han buscado disminuir la deserción escolar en primaria y secundaria, garantizar la asistencia de los niños a la escuela, proveerlos de material necesario (útiles y uniformes escolares gratuitos) para asistir a clases, y para disminuir las brechas de desigualdad.

Como es sabido a pesar de una política social de avanzada, la Ciudad de México sigue presentando una situación de desigualdad y pobreza. Y si bien es cierto que la política social no ha podido erradicar estos flagelos, si ha habido avances que han sido reconocidos incluso por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat).

Según ONU-Hábitat, el D.F. en el periodo 2005-2010 logró reducir su índice de desigualdad medida por la diferencia de ingresos entre “los más ricos y más pobres”, al pasar de 30 a 20 veces la diferencia. Este avance se logró, según la evidencia, como fruto de la implementación de políticas en educación y otras en la misma dirección.

Es de destacarse que la disminución de la desigualdad se logró para ese periodo a pesar que el gobierno local no controla o tiene poca incidencia sobre los instrumentos de políticas que afectan el grado de desigualdad de un país: salarios, sistema impositivo, acceso a créditos, entre otras

Por otro lado, se ha argumentado lo importante que es en la lucha contra la pobreza las políticas sociales promotoras de empleo y protectoras del ingreso; sin embargo, las políticas existentes a nivel federal que impactan a la Ciudad de México están lejos de cumplir esa función; más bien han sido políticas que compensan las desigualdades provocadas por el mercado. Para resolver el problema de la pobreza se tiene que ir más allá de las políticas sociales, se tiene que modificar todo el modelo económico generador de pobreza y desigualdad y las políticas económicas que le dan sustento. Sin embargo, en tanto no se corrija de fondo el modelo económico, sería importante la implementación de políticas sociales que promuevan el empleo y políticas que protejan y generen ingresos, y que no se queden únicamente en políticas que compensen a la población de los efectos negativos del mercado.

2. MARCO GENERAL

2.1 Bienestar y Justicia

La elección de un enfoque para abordar el estudio de algún fenómeno social, así como la determinación de los elementos que lo componen y de cómo habrá de operacionalizarse una metodología para medirlo, suele llevar implícito aspectos valorativos que tienen que ver con un concepto de justicia. Cuando tales fenómenos se refieren a las nociones de desigualdad y pobreza es claro que en su determinación también están relacionados elementos sobre cómo concebimos qué situación particular se apega a estándares de justicia. Esto permite partir de la idea de justicia, ya que uno de los principales objetivos de la sociedad es erradicar las injusticias remediables, y entre éstas se encuentra la pobreza y la desigualdad.

En su estudio, aunque muchas concepciones filosóficas están involucradas, hay dos autores que de manera reiterada se citan al referir las metodologías y los enfoques en un contexto que incorpore elementos éticos, como son las nociones de justicia y dignidad: John Rawls y Amartya Sen.

Visión de la Justicia en John Rawls

La visión de John Rawls proviene de una larga tradición de la filosofía moral desde Thomas Hobbes, pasando por la ilustración con John Locke, J.J. Rousseau e Immanuel Kant. Esta corriente del pensamiento de la justicia emana de la idea que las instituciones tienen que ser concebidas con perfección para poder impartir la justicia de esa manera, pero esto puede ser efectuado en sociedades bien ordenadas, las cuales, además de promover el bien de todos sus miembros, cada individuo acepta y sabe que todos los demás miembros de la sociedad aceptan los mismos principios de justicia, al igual que las instituciones sociales que los respaldan.

De forma individual, Rawls considera que *cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia, que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar*, razón por la cual, la justicia jamás niega que un individuo pierda su libertad a cambio de que haya un bienestar compartido mayor por los demás. En sus argumentos, este autor propone que si las instituciones o las leyes son injustas, deben ser abolidas o reformadas, pues deben estar sustentadas en la virtud y la verdad.

Asimismo, enfatiza que en una sociedad justa, la igualdad de libertades en la ciudadanía deben establecer definitivamente *los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales* (1971, 3-4).

En los periodos que se presentan disconformidades, Rawls considera que sostener diferentes concepciones de la justicia puede tener un punto de acuerdo en el momento en que las instituciones no hacen diferencias arbitrarias entre las personas al asignar derechos y obligaciones, y cuando las leyes establecidas equilibran realmente pretensiones personales e igualdad de beneficios.

En lo que Rawls llama su *Teoría de la Justicia*, considera que el objetivo primario de la justicia es la estructura de la sociedad, es decir, el modo en que se distribuyen los derechos y obligaciones fundamentales en la sociedad por medio de sus instituciones, y considera que se accede al bienestar común cuando, al adoptar el sistema de justicia, las personas han ignorado sus intereses personales y sus expectativas por aceptar lo que es justo para todos.

En esta visión, un elemento fundamental es la crítica al Utilitarismo, donde sustenta la idea que cuando las instituciones más importantes de la sociedad obtienen el mayor equilibrio neto de satisfacción distribuido entre todos los individuos pertenecientes a ella, da como resultado que la sociedad es justa. Las ideas de John Rawls descansan en la concepción de los bienes primarios, los cuales se suponen deseables y útiles para todo ser humano racional. Con ellos, evalúa la distribución, pero estos bienes primarios son los medios de un uso genérico de la riqueza y del ingreso.

La Justicia en Amartya Sen

Por su parte, para Amartya Sen, parte tanto de las raíces del pensamiento indias, como del pensamiento vertido por pensadores occidentales como Adam Smith, Jeremy Bentham, Karl Marx y John Stuart Mill, considerando las diferentes maneras en que los individuos podían orientar sus vidas, influidos por las instituciones y por el comportamiento y las interacciones de las personas.

Sen parte de que existen injusticias claramente remediabiles en nuestro entorno que son posiblemente suprimibles. El propósito de su idea de la justicia es esclarecer la forma en que se debe plantear la cuestión del mejoramiento de la justicia y la superación de la injusticia, pues él no parte del principio de que ya existen

instituciones justas ni tampoco de la existencia de un acuerdo común en lo que es justo y lo que no lo es, sino que es un proceso dialéctico en el que los miembros de una sociedad deben ir transformando y mejorando conforme se presentan situaciones a resolver, las cuales, algunas serán resueltas como justas y otras no se podrán resolver de esa manera en un principio.

Sen considera tres puntos fundamentales de su idea de la justicia. Primero: se debe buscar la manera de reducir las injusticias. Segundo: puede haber distintas razones de justicia, en donde se pueden resolver algunas situaciones con gran éxito, mientras que otras no se resuelvan completamente. Tercero: la justicia tiene una estrecha relación con la forma en que los individuos desarrollan sus vidas y no simplemente con las instituciones que les rodean.

Con estos puntos, indica que no es posible alcanzar un arreglo perfectamente justo, porque no hay una sociedad perfectamente justa. Sin embargo, estos puntos muestran la posibilidad de una búsqueda constante de la eliminación de las injusticias, llámense pobreza, desigualdad, etc., pero no pensando en las instituciones, sino en las personas, pues la justicia no puede ser indiferente ante la vida de éstas. Para él, *la importancia de las vidas, experiencias y realizaciones humanas no puede ser suplantada por información sobre las instituciones existentes y las reglas operantes* (2009, 18).

El enfoque presentado por Sen, en base a las realizaciones humanas, destaca la importancia de prevenir la injusticia evidente en el mundo, en vez de buscar un mundo perfectamente justo. Este pensamiento trae consigo la visión de un consenso sobre lo que es justo, pues si una gran parte de la población no puede ver, objetivamente, que una decisión es justa en un sentido comprensible y razonable, la aplicabilidad de la justicia queda muy afectada y pierde solidez. Es por ello que se deben aceptar la pluralidad de razones por medio del acuerdo y del escrutinio público, y a través de evaluar lo que realmente sucede en el mundo así como realizar cuestionamientos comparativos de la justicia.

Por otra parte, Sen muestra que se requiere un concepto de capacidades básicas que le permitan al individuo ser capaz de realizar ciertas cosas básicas, como desplazarse por sí mismo, alimentarse, disponer de los medios para vestirse, tener alojamiento, y tener una vida en sociedad lo más normal posible. No obstante, esas capacidades son

cambiantes, varían conforme las circunstancias, el tiempo y la sociedad que las valore para sus vidas. No es posible considerar estáticas las capacidades ni sus valoraciones.

En éste enfoque, el nivel de vida de una persona esté determinado por sus capacidades y no por la cantidad y tipo de bienes que posea o la utilidad que le reporte.

Diferencias entre las dos visiones

Las diferencias entre ambos enfoques de la justicia surgen en el punto dónde se colocan a la justicia pues, John Rawls parte de una visión institucionalista trascendental que se basa en un hipotético contrato social, el cual las personas han ignorado sus intereses personales y sus expectativas por aceptar lo que es justo para todos, con lo que la visión rawlsiana de la justicia se sustenta en que las instituciones son perfectamente justas, estableciendo imperativos morales y políticos. Para Rawls, el fundamento de toda justicia es la perfección de las instituciones y esta justicia regula una sociedad bien ordenada bajo dichas instituciones.

Por su parte, Sen parte de una visión comparativista donde la búsqueda de la justicia se da en las realizaciones sociales, producto de las instituciones reales y el comportamiento real en vez de buscarla en instituciones perfectamente justas. Su enfoque tiene como propósito esclarecer la forma de plantear la cuestión del mejoramiento de la justicia y la superación de la injusticia.

Para Sen, los principios de justicia no son definidos en función de las instituciones sino más bien en función de las vidas y las libertades de las personas involucradas. Sin embargo, como él mismo argumenta, las instituciones no pueden dejar de jugar un significativo papel instrumental en la búsqueda de la justicia. Considera que existe la necesidad de una teoría que no se confine a la elección de instituciones, ni a la identificación de esquemas sociales ideales pues, la necesidad de una comprensión de la justicia basada en los logros, está relacionada con el argumento de que la justicia no puede ser indiferente a las vidas que las personas pueden realmente vivir. Él considera que la importancia de la vida de las personas no pueden ser suplantada por las instituciones existentes, y sin embargo, las instituciones y las reglas son fundamentales por pertenecer al mundo real y por su influencia en lo que sucede en ése mundo,

aunque la realidad efectiva tienen mucho más relación con las vidas que las personas son capaces de vivir que con las organizaciones y las reglas.

Esta breve introducción teórica de la justicia permitirá partir para el análisis de la pobreza y la desigualdad como injusticias remediables, por medio de apertura y consenso en la sociedad capitalina, que permita determinar lo que es justo y digno para ella.

2.2 Enfoque de Capacidades y Funcionamientos

El EC se presenta como un extenso marco normativo arraigado en la filosofía liberal, que respetando las diferentes ideas de las personas acerca de lo que constituye una buena vida, permite realizar la evaluación del bienestar individual, de los arreglos sociales y de las políticas que tratan de incidir en el cambio social (Robeyns 2005). Las raíces de este enfoque provienen de la filosofía de Aristóteles, pero sus ramificaciones pueden tomar diferentes formas. En su forma presente, el EC ha sido impulsado y desarrollado por el economista y filósofo Amartya Sen y por la filósofa Martha Nussbaum. Si bien existen diferencias entre las dos perspectivas, ambas visiones se centran en lo que las personas efectivamente son capaces de ser y hacer (sus capacidades), removiendo obstáculos de forma tal que tengan la libertad de vivir el tipo de vida que después de una aguda reflexión, tienen la razón de valorar. El EC no puede ser considerado una teoría de justicia social pues no se encuentra completamente formulado. En efecto, considerando que una teoría de la justicia comprende i) una consideración política de la persona; ii) una teoría política del bien, de los derechos y de las obligaciones; iii) una psicología política; y iv) una justificación que incluye la identificación de la epistemología y de los métodos usados para construir la teoría, la perspectiva Seniana puede considerarse un enfoque que provee un marco normativo, mientras que la perspectiva de Nussbaum como una teoría parcial de la justicia social (Nussbaum 2006).

El EC de Sen, surge por la necesidad de encontrar una métrica que permitiera capturar aspectos que escapan tanto a los índices de utilidad como a la de los bienes primarios de Rawls y que tienen que ver con lo que la gente puede hacer. Por un lado, la métrica de la utilidad, siendo completamente subjetiva y suponiendo comparabilidad

interpersonal, catalogará a dos personas como igual de bien si estas tienen el mismo índice de utilidad a pesar de que una de ellas pueda sufrir de privaciones objetivas mientras que la otra no. Por otro lado, los bienes primarios de Rawls, aún especificados de manera amplia—incluyendo derechos, libertades, oportunidades, ingreso, riqueza y las bases sociales de la autoestima—sufren de un tipo de fetichismo por estar especificados como recursos y no como lo que estos hacen por los seres humanos (Sen 1979). Es por tanto necesario considerar “la capacidad de una persona de hacer ciertas cosas básicas” (Sen 1979, 218), esto es las capacidades básicas.

Por otro lado, Martha Nussbaum, con una perspectiva de las capacidades desde la filosofía moral-legal-política, se ha centrado en tratar de establecer principios políticos que el Estado debería de garantizar a todos sus ciudadanos a través de su constitución (Robeyns 2005, 103). Mediante un razonamiento ético-filosófico ha logrado proporcionar una lista de 10 capacidades humanas centrales con carácter prescriptivo que, arguye, garantizan una vida humana digna: i) vida; ii) salud corporal; iii) integridad corporal; iv) sentidos, imaginación y pensamiento; v) emociones; vi) razón práctica; vii) afiliación; viii) otras especies; ix) juego; y x) control sobre el ambiente de uno (Nussbaum 2011). De acuerdo a esta autora, el Estado debe garantizar—como mínimo—que estas capacidades se cumplan de forma integral, sin priorizarse unas sobre otras, a través del establecimiento de umbrales que garanticen un nivel suficiente. Debido precisamente a que no se definen los umbrales, a que la lista puede ser complementada con otras capacidades y a que se puede hacer uso de otras teorías, su perspectiva del EC es considerada como una teoría parcial de la justicia social.

La perspectiva del EC de Sen permite mayor flexibilidad a la hora de realizar la evaluación de estados sociales y resulta más conveniente desde el punto de vista de la economía. A continuación se analizan sus elementos principales.

Funcionamientos y Capacidades

Los funcionamientos realizados constituyen y reflejan lo que una persona logra hacer y ser al vivir, sus actividades y sus estados de bienestar; son estados de cosas alcanzados a partir de los bienes y servicios (recursos) que la persona posee o recibe y en conjunto constituyen lo que es valioso para la vida. Ejemplos de funcionamientos son (Sen [1985] 1999; 1995): tener movilidad, trabajar, descansar, saber leer y escribir, estar

sano, estar adecuadamente nutrido, estar adecuadamente vestido, evitar morbilidad prevenible y muerte prematura, ser feliz, tener autoestima y respeto por parte de los demás, ser parte de una comunidad, etc. No obstante, no hay una lista definitiva de funcionamientos básicos porque diferentes conjuntos serán relevantes para diferentes grupos en diferentes contextos.

Los funcionamientos tienen que ser distinguidos de los recursos que son usados para lograr esos funcionamientos y también de las características de esos recursos. Las características de los recursos deben ser entendidas como las varias propiedades deseables de los bienes en cuestión. Por ejemplo, una característica de una bicicleta es el transporte; una característica del pan es proporcionar nutrientes; y tanto la bicicleta como el pan tienen como característica ayudar a establecer relaciones sociales, etc. Si se pretende juzgar el bienestar de una persona, sería entonces prematuro limitar el análisis a las características de los bienes poseídos; es necesario considerar los funcionamientos de esa persona. Conviene mencionar que los funcionamientos realizados de una persona pueden no depender únicamente de las características de los bienes poseídos por ella, sino que también pueden estar influenciados por los funcionamientos de otros (Sen [1985] 1999, 7) y por condiciones externas.

En el EC, vivir puede ser visto como el conjunto de funcionamientos interrelacionados de seres y quehaceres (Sen 1995, 39), sin embargo, lo verdaderamente importante es que la persona tenga la libertad de elegir niveles de funcionamientos realizados de acuerdo al tipo de vida que considera valioso. En este enfoque la libertad tiene valor por sí misma y da origen a las capacidades.

El conjunto de capacidades representa la libertad que la persona tiene en términos de la elección de funcionamientos, considerando los recursos con que cuenta y sus características personales (conversión de características de los recursos en funcionamientos). Refleja los funcionamientos realizados—actuales, observados o elegidos—y potenciales alternativos—aquellos que no se eligieron pero que están presentes—. Haciendo una analogía con la teoría del consumidor, así como el conjunto presupuestario en el espacio de bienes representa la libertad de una persona para comprar canastas de consumo, el conjunto de capacidades en el espacio de funcionamientos, refleja la libertad de una persona de elegir entre diferentes vidas posibles (Sen 1995, 40). Por tanto lo que interesa en el EC no es propiamente la

realización de un determinado nivel de funcionamientos, sino la libertad para realizar niveles de funcionamientos.

En términos de Sen, el florecimiento humano no es otra cosa que el proceso mediante el cual los seres humanos van paulatinamente colocando en funcionamiento—de la manera más plena posible—aquellas capacidades que tienen razón para valorar.

Debido a que las políticas públicas buscan evaluar el bienestar de las personas, conviene aclarar que si bien este concepto está incluido en el conjunto de capacidades de Sen, no es equivalente. Para explicar esto hay que mencionar que las capacidades se componen tanto por el aspecto de bienestar como por el de agencia. Mientras que el aspecto de bienestar se refiere a los logros y oportunidades de la persona en el contexto de su provecho personal (Sen 1993), el aspecto de agencia examina sus logros y oportunidades desde el punto de vista de otros objetivos y valores que pueden ser diferentes a los suyos, yendo quizás mucho más allá de la búsqueda del propio bienestar (Sen [1987] 2008). Esto significa que dado su conjunto de capacidades, la persona puede seleccionar niveles de funcionamientos que no maximicen su bienestar, si es que por ejemplo, está más comprometida con el logro de objetivos de su comunidad. Considerando la distinción entre bienestar y agencia por un lado y la distinción entre realización y la libertad para realizar, el conjunto de capacidades se compone de cuatro grandes dimensiones (Sen [1987] 2008, 78; 2009, 287): i) realización de bienestar, ii) realización de agencia, iii) libertad de bienestar, y iv) libertad de agencia. Dependiendo del ejercicio de evaluación, uno de los cuatro conceptos puede ser más relevante.

Si bien existen definiciones del bienestar muy generales de forma que los objetivos y valores de los demás se incluyen en el bienestar de una persona, esto es fuente de controversia epistemológica y filosófica por lo que resulta conveniente adoptar la visión de bienestar de Sen y entonces tener presente el concepto de agencia.

En el EC los diferentes estados de las cosas se evaluarán con base en la expansión de las capacidades de las personas, sin embargo, en áreas que tratan de establecer el impacto de políticas directamente sobre el bienestar de la persona, conviene centrarse en este último aspecto. Aun así, la evaluación se tendría que realizar considerando tanto la realización de bienestar—la realización de los funcionamientos—como la libertad de elegir realizaciones de funcionamientos—el conjunto de capacidades—. No

obstante, debido a que hasta hoy en día, no ha sido posible tener una medida que se aplique a los diferentes conjuntos de capacidades de las personas, que sea convincente y comparable interpersonalmente, en la práctica se ha optado por realizar una evaluación elemental. La evaluación elemental del conjunto de capacidades consiste en comparar dos conjuntos y decidir que un conjunto es mejor que otro si tiene al menos un elemento que es mejor que cualquier elemento del otro conjunto (Sen [1992] 1995, 50-51); esto es, sólo se toma en cuenta la valoración de las combinaciones elegidas o realizadas en ambos conjuntos. La limitación de este tipo de evaluación es que se efectúa a nivel del bienestar realizado de las personas y sólo toma en cuenta la libertad por su importancia instrumental y no por su valor intrínseco. En este caso se puede asumir que la realización de bienestar está reflejada por la libertad reflejada en el conjunto de capacidades.

Para realizar una evaluación elemental en el ámbito de la pobreza, se debe primeramente seleccionar el conjunto de dimensiones de funcionamientos relevantes que constituirán el conjunto de capacidades básicas, el cual se asume, es necesario para que las diferentes personas puedan lograr capacidades más complejas. A partir de la información disponible puede ser necesario aproximar las dimensiones de funcionamientos relevantes por la disponibilidad de recursos que garantizarían un adecuado funcionamiento. La pobreza entonces se obtendría considerando las privaciones de capacidades básicas que las diferentes personas puedan tener.

Algunas críticas realizadas

No obstante la riqueza del EC y su papel como principal contendiente a la forma en que típicamente se ha hecho la evaluación de las políticas públicas, se han señalado algunas debilidades.

En primer lugar, ha de mencionarse su incompletitud. Considerando el EC Seniano por ejemplo, no proporciona una lista completa de funcionamientos valiosos ni una definición adecuada de lo que es una buena vida (Cohen 1993; Qizilbash 1996). Aún si se considera la lista de Nussbaum, de cualquier forma, queda sin explicar cómo realizar las comparaciones interpersonales, en el sentido de saber cómo se pueden comparar las pérdidas en capacidad de unos con las ganancias de capacidad de otros. En este sentido Sen ha sugerido priorizar respecto de los más desaventajados de la sociedad

utilizando umbrales que garanticen un nivel de vida adecuado (Sen 2009), sin embargo no existe una metodología establecida. Sen ha argumentado que la riqueza del EC es justamente su incompletitud, pues considera la diversidad humana y deja abierta la elección de varios aspectos al tipo de análisis que se quiera realizar, considerando el contexto, los enfoques basados en derechos humanos, así como los marcos normativos.

Otra crítica importante atañe al alcance de la libertad. Por un lado personas como Qizilbash (2006) señalan que no se proporciona suficiente importancia a los medios para la libertad. El ejemplo que se menciona es que considerando la situación de una persona parapléjica, a pesar de que con una silla de ruedas pueda tener la capacidad de moverse por la ciudad como cualquier otra persona, esto no le quitará el no poderlo hacer como los demás, por lo que debe de considerársele con una menor calidad de vida. Mayores capacidades por tanto no se traducirán necesariamente en una mayor calidad de vida. En un sentido similar, Cohen (1993), argumenta que puesto que el EC privilegia la libertad de realización más que las realizaciones, no considera lo que los bienes hacen por las personas independientemente de lo que estas elijan. Así, establece que se requiere un concepto intermedio entre la utilidad y las capacidades; un concepto que él llama *mediestar* y que constituye lo que los bienes hace por las personas además de conferirles capacidades. De acuerdo a Cohen, este concepto sería importante por ejemplo en el caso de los bebés o de personas que no tienen la capacidad para realizar elecciones. En respuesta, Sen dice que las capacidades se derivan de los funcionamientos e incluyen toda la información de las combinaciones de funcionamientos que una persona puede elegir, por lo que elegir importa. El EC es más general, pero si el estudio lo requiere, puede basar su evaluación en los funcionamientos realizados; por tanto, no es necesario el concepto de *mediestar*.

Por último, se ha criticado que el EC no tiene una fuente objetiva para las capacidades, al permitir que los individuos elijan sus propias capacidades. En este sentido, el EC estaría basado en preferencias, yendo justamente en el sentido contrario de lo que Sen critica en el utilitarismo (Arneson 2010). A favor del EC se puede decir, que es posible brindar cierta objetividad atendiendo a teorías de la buena vida y a las legislaciones existentes, que ayudarían a tener listas objetivas de funcionamientos. Si bien el papel de la valoración pública es fundamental en el EC para seleccionar las

dimensiones y realizar su ponderación, el papel del espectador imparcial en este proceso, proporciona cierto límite a la subjetividad.

Para ver la formalización de los argumentos expuestos en esta sección, ir al Anexo que se encuentra en la parte final del documento.

2.3 Elementos teóricos para comprender la pobreza desde el enfoque de capacidades

La pobreza como un fenómeno social y necesario de estudiar y atender se reconoció ya en la Inglaterra del siglo XIX, con los estudios empíricos de Booth y el marco legal que se fue elaborando para atender dicha problemática. Desde entonces, se han generado múltiples propuestas teóricas y metodológicas de explicación y medición de la pobreza.

La pobreza ha sido analizada en varias áreas de las ciencias sociales tratando de determinar sus causas, seguir su dinámica y ubicar sus consecuencias. Los múltiples estudios han dado lugar a una gran riqueza de significados de pobreza. Paul Spicker (2009: 291-306)

ha hecho un catálogo de significados de la pobreza encontrando doce definiciones distintas. Este autor ha encontrado los siguientes significados del término: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase dependencia y padecimiento inaceptable. Los significados anteriores de pobreza son excluyentes y algunos son aplicables y otros no en estudios empíricos.

Son tres significados que prevalecen en los estudios de pobreza: necesidad, estándar de vida, e insuficiencia de recursos. Cada uno de estos significados está asociado a determinados indicadores de bienestar, a saber: la pobreza vista como necesidad se liga al concepto de satisfacción de necesidades; la pobreza como estándar de vida se asocia con el indicador de consumo; y la pobreza vista como insuficiencia de recursos se hace depender del ingreso.

Dada la importancia de los anteriores indicadores de bienestar es necesario profundizar sobre su significado y su relación con el concepto y medición de la pobreza. La conceptualización de la necesidad nos remite a una situación de “[...]”

carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como un miembro de la sociedad; por lo tanto, bajo este enfoque se limita la atención a artículos específicos.” (Feres, 2001: 9)

Las necesidades humanas pueden clasificarse en materiales y no materiales. La satisfacción de las necesidades materiales requiere de un conjunto de bienes y servicios que dependen de las condiciones económicas relacionadas, sobre todo, con la disposición y acceso de los recursos escasos. Por su parte, la satisfacción de las necesidades no materiales (por ejemplo, afecto, participación social, creación, identidad, libertad) no dependen para su satisfacción de recursos económicos, al menos no como una condición necesaria. De aquí se desprende que la definición de la pobreza debe estar referida al tipo de necesidades materiales.

En efecto, si se quiere que el concepto de pobreza tenga utilidad en la investigación social, sobre todo en el ámbito de la economía y desarrollo, con el objeto de poder identificar a la población pobre, la definición de pobreza en esta perspectiva deberá estar basada sólo en las necesidades materiales ya que éstas nos remiten a los recursos económicos escasos.

El término *estándar de vida* no sólo se refiere a que las personas padecen determinadas privaciones, también a que vivan con menos que otras de la comunidad y por tanto sean incapaces de satisfacer ciertas necesidades relevantes.

En la perspectiva de la *insuficiencia de recursos* la pobreza se entiende como carencia de recursos que no permiten obtener todos los bienes y servicios que una persona necesita.

Hay una correspondencia entre los métodos de medición de la pobreza con las conceptualizaciones de la pobreza basadas en los significados relevantes de la pobreza. Así, el método de los indicadores sociales, o método NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), se basa en la concepción de la pobreza como necesidad. Por su parte, el método de la línea de pobreza, que clasifica a las personas como pobres si su ingreso o consumo no son suficientes para mantener su nivel de vida mínimo, se relaciona con el concepto de *estándar de vida*. Por último, el método relativo de medición de la pobreza se asocia con la pobreza entendida como insuficiencia de recursos.

La pobreza como privación de capacidades

Hasta antes de la aparición de la obra de Sen, el marco teórico en el cual se desenvolvía el análisis del nivel de vida se relacionaba con el bienestar que se desprendía del consumo de bienes y servicios y de sus características. En este análisis jugaba un papel importante el ingreso porque este representa la posibilidad de consumir bienes y servicios. Pero estos estudios omitían una parte importante del análisis, y este era los funcionamientos que los individuos pueden hacer con las cosas. En efecto, Sen sostiene que el elemento clave para examinar el nivel de vida es el de las capacidades y no los bienes, o sus características o la utilidad. La capacidad hace referencia a lo que puede hacer el individuo con los bienes. Sin embargo, los anteriores factores o elementos no están desvinculados o son independientes del concepto de capacidad. De hecho, se encuentran relacionados en una secuencia que va del bien a las características de los propios bienes, de las características a la capacidad para funcionar y de ahí a la utilidad. En contraste con otros enfoques teóricos como el utilitarismo, la posesión o disposición de bienes no son el aspecto clave, ya que lo importante es lo que la persona puede hacer con ellos o sus características, o sea, la capacidad de funcionar. (Sen, 2003a)

Los estudios sobre la pobreza hasta antes de la aparición de la propuesta teórica de Sen, se habían centrado en la primacía del ingreso. Y sin negar la importancia del mismo, una visión de la pobreza centrada y sustentada en el ingreso, es limitada y parcial. Sen sostiene, por tanto, que es más adecuado y fructífero el estudio de la pobreza desde una perspectiva de capacidades, esto es, desde una visión más enfocada a la actividad de las personas.

La conceptualización que se desprende del enfoque de capacidades es que la pobreza es “la privación de algunas capacidades básicas para funcionar: una persona que carece de la oportunidad para conseguir ciertos niveles aceptables en dichas realizaciones o funcionamientos.” (Sen, 2003b: 558) Sin embargo, no existe una independencia entre la pobreza vista como privación de capacidades e ingreso, de hecho existe una conversión de ingresos a capacidades que depende de muchas circunstancias personales y del medio social.

Visión Absoluta Y Relativa De La Pobreza

Peter Townsend desarrolló el enfoque de “privación relativa” para estudiar el fenómeno de la pobreza a principios del siglo XX. El propósito de desarrollar este enfoque era desarrollar una metodología de medición de la pobreza que permitiera medirla de forma objetiva y ser aplicada de manera consistente.

Gordon interpreta que para Townsend “...la pobreza es la falta de recursos, y la privación es la consecuencia de la pobreza (...)” (Gordon, 2010: 408). Obsérvese que para este autor la pobreza no es privación como en otras concepciones, sino que la privación es la consecuencia. Podríamos pensar, entonces, que estar privados de alimentos no es estar pobre sino que es la consecuencia de la insuficiencia de recursos, es decir, de ser pobres. Para aterrizar más esta idea consideremos que en la perspectiva relativa de la pobreza los recursos del individuo o familia, para determinar la insuficiencia de recursos, se determinan comparándolos con el nivel promedio de los recursos individuales o de las familias de una comunidad.

En resumen, en este enfoque los individuos o familias serán pobres si muestran insuficiencia de recursos a través del tiempo en comparación con los recursos promedio de la comunidad en que viven. La consecuencia de esta insuficiencia persistente de recursos es la aparición de carencias en la vida de los individuos y familias. Esta insuficiencia de recursos no les permite obtener los alimentos suficientes y adecuados, les impide participar en las actividades sociales de la comunidad a la que pertenecen, y en general se encontrarán privados de las condiciones de vida y comodidades generales y habituales de la sociedad en que viven.

Sen hace una crítica al enfoque relativo de la pobreza y sostiene que el enfoque absoluto es correcto. Para sostener este punto de vista parte de la siguiente observación: “Si hay hambre y ésta causa muertos-no importa cómo se vea la imagen relativa- es claro que hay pobreza.” (Sen, 2003a: 53) La pobreza absoluta no sólo se manifiesta en el ámbito de la alimentación (hambre), sino también en otros aspectos del nivel de vida. Y esto es independiente de la posición relativa del ingreso, la riqueza y los bienes que la gente tiene en la sociedad.

Sin embargo, en sus posteriores estudios, Sen sostuvo que al aceptar la tesis de la capacidad como elemento central para el examen del nivel de vida se producían varias consecuencias. Una de ellas es que aclara la polémica entre la visión absoluta y relativa

de la pobreza. En efecto, Sen la aclara de la siguiente forma: “A riesgo de sobresimplificar, sostendría que la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades pero con frecuencia tomará una forma relativa en el de los bienes o sus características.” (Sen, 2003a: 415) En esta conciliación de enfoques, lo absoluto son las capacidades y el nivel de vida (por ejemplo, una vida saludable, una vida larga y plena) y lo relativo son los conjuntos variables y cambiantes de los bienes y sus características a través del tiempo que están disponibles para satisfacer las privaciones que afectan el nivel de vida.

Townsend ha criticado el enfoque absoluto al señalar que la determinación social de las necesidades cuestiona profundamente cualquier idea de necesidad absoluta y que las necesidades de la vida están en continuo cambio e incremento debido a los cambios en la sociedad y sus productos.

Este pensador sostuvo que el enfoque absoluto subestima la importancia de las necesidades no alimentaria, adopta una posición minimalista en la satisfacción de necesidades y compromete los beneficios que el Estado otorga a las familias. De esta forma, la posición absoluta, falla al no tomar con suficiencia la naturaleza social de la vida y las necesidades de la gente.

Para Townsend muchas de las limitaciones de la concepción de privación absoluta de la pobreza (de Sen en particular), se encuentra en su concepción individualista de la economía, profundamente arraigada en la teoría neoclásica, y por lo tanto incapaz de entender la construcción social de las necesidades humanas. (Boltvinik, 1999: 41-44)

Desde el enfoque de privación relativa se critica el uso de líneas de pobreza absolutas, ya que éstas no consideran los mayores requerimientos sociales derivados del desarrollo de un país.

Antecedentes de la medición de la pobreza en México

No obstante las críticas que se le han hecho al método de las líneas de pobreza, se han usado prolijamente por organismos internacionales, nacionales e investigaciones académicas. En México mismo en unos años se midió oficialmente la pobreza con esta metodología.

En nuestro país se creó el Comité Técnico de la Pobreza en México (CTMP) en el año 2002, con el objetivo de diseñar una metodología para la medición oficial de la

pobreza. La metodología adoptada por esta institución fue la de la línea de pobreza. La fuente de información relevante la constituyó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares (ENIGH) que aplicaba el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

La aplicación de la metodología originó tres niveles de pobreza. El nivel I clasificaba como pobre a todo hogar cuyos ingresos per cápita, después de impuestos, era inferior al valor de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. El nivel II clasificaba como pobre a los hogares que no pueden comprar la canasta alimentaria, además de no poder sufragar los gastos en vestuario, calzado, vivienda, salud, educación y transporte público, aun dedicando completamente su ingreso a estos conceptos. El nivel III clasifica como pobre a los hogares que no pueden sufragar los gastos considerados en los dos anteriores niveles más los gastos necesarios para la conservación de la vivienda, energía eléctrica, combustible, comunicaciones, transporte, cuidado y aseo personal, esparcimiento y turismo.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) eliminó el nivel III de pobreza del CTMP e introdujo un nuevo nivel que se sitúa entre las líneas I y II del Comité. El nuevo nivel se definió en base a si el ingreso de los hogares permitía o no comprar los alimentos necesarios y sufragar los gastos en salud o educación.

A pesar de la gran cantidad de cuestionamientos que se han dirigido a las diversas partes de la teoría de las capacidades y funcionamientos, ha logrado ampliar su influencia en los métodos de medición de la pobreza

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo oficial de medición de la pobreza en México, adoptó una metodología de la pobreza desarrollada por la Iniciativa de Desarrollo Humano y reducción de la pobreza (OPHI, por sus siglas en inglés) que se basa en la perspectiva de las capacidades y funcionamientos de Sen.

La actual metodología de medición de la pobreza del CONEVAL es una metodología multidimensional que hace uso de los indicadores que expresamente están contemplados en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social. Los indicadores que marca la ley y que deben ser utilizados en la medición de la pobreza son el ingreso corriente per cápita, la cohesión social (indicadores a nivel territorial), más otros siete indicadores referidos a condiciones de vida o de NBI.

Para decidir si una persona u hogar es pobre, el CONEVAL considera inicialmente si tiene alguna carencia en al menos una dimensión de las contempladas, lo cual sucede cuando se está por debajo de los umbrales establecidos que, dicho sea de paso, están fijados con un criterio muy minimalista. CONEVAL define dos líneas de bienestar (líneas de pobreza). A la primera se le denomina línea de bienestar y se construye considerando los gastos alimentarios y no alimentarios. La segunda línea se le conoce como línea de bienestar mínima y considera sólo los gastos alimentarios. De esta forma, se considera como pobres multidimensionales a quienes tienen un ingreso por debajo de la línea de bienestar y, además, sufren de una o más carencias. El criterio que se aplica finalmente para decidir quién es pobre multidimensional es el de intersección entre los dos conjuntos.

La forma como mide la pobreza el CONEVAL, tiene como consecuencia la subestimación de la pobreza. Las razones son las siguientes: “a) la adopción del criterio de intersección como criterio final de pobreza multidimensional; b) exclusión de muchos indicadores de NBI (...); umbrales muy bajos en todas las dimensiones de derechos sociales; y d) una línea de pobreza muy baja.” (Evalúa-DF, 2009)

3. METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DE LA POBREZA PARA EL DISTRITO FEDERAL

Introducción

En este apartado se presentan algunos temas teórico-metodológicos de la medición de la pobreza con la finalidad de proporcionar elementos que contribuyan a la elaboración ulterior de una metodología oficial de medición de la pobreza para el Distrito Federal.

En el estudio de los antecedentes de la medición de la pobreza en México, y de las diversas teorías y metodologías de medición de la pobreza, surge la necesidad de dar respuestas claras a dos cuestiones claves en el ámbito de la medición de la pobreza: el problema de la identificación, es decir, ¿quién es pobre?; y el problema de agregación: ¿cuántos pobres hay? Para el caso del Distrito Federal (D.F.), estas dos cuestiones deberán ser abordadas en el ámbito de un contexto multidimensional.

En efecto, el concepto de pobreza que se encuentra en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDS-DF) considera como pobre a quien sea incapaz de satisfacer sus necesidades en varios ámbitos señalados en la misma ley, lo cual sitúa a cualquier metodología en el ámbito multidimensional.

Como ya se anotó, este trabajo aspira a ser una aportación valiosa a la conformación de un conjunto de elementos teórico-conceptuales que permitan ulteriormente la elaboración de una metodología propia de medición de la pobreza para el DF. Por tanto, en el documento no se presentan mediciones empíricas de la situación de pobreza y desigualdad en el DF. La razón es que con la información actual disponible no se cuenta con datos representativos a nivel de delegaciones y porque se carece de información sobre algunas dimensiones que se propondrán y que necesitarán de una discusión más generalizada.

El marco general de análisis y medición de la pobreza que se sigue en este documento, es el de la Iniciativa de Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza (OPHI, por sus siglas en inglés). Este marco metodológico ha resultado muy rico, versátil y útil en la medición de la pobreza. Se fundamenta en el concepto de pobreza que se deriva de la teoría de capacidades y funcionamientos del bienestar Sen, aunque se puede argumentar que es consistente con una perspectiva de necesidades básicas, presentes dicho sea de paso en la concepción de la pobreza que aparece en la LDS-DF. La metodología de OPHI en sus aspectos centrales está basada en la metodología de Sen, que consta de los siguientes pasos: a) elección de los ámbitos para la evaluación; b) establecimiento de los umbrales para identificar a los pobres; c) utilización de un método de agregación que provea de una medida global de la pobreza (Foster, 2010).

El marco de medición específico de la pobreza que propone OPHI, es un método que se basa fundamentalmente en el que propusieron Alkire-Foster en su trabajo de 2007, y que hace uso del enfoque de conteo. La metodología para identificar a los pobres utiliza dos tipos de umbrales. Un primer tipo son aquellos que permiten saber si una persona tiene o no una privación en una determinada dimensión. El otro tipo de umbrales está referido al número de dimensiones para saber a partir de cuántas de ellas se considera pobres a las personas.

En lo referente a la cuestión de la agregación, la metodología de OPHI utiliza el índice de proporción de incidencia ajustada, M_0 , que es el producto de la incidencia (H) multiplicada por el nivel promedio de la contribución de las privaciones de los individuos pobres (A).

La riqueza de la metodología de OPHI radica en que provee indicadores de medición que pueden ser desagregados a nivel regional y local y también desagregarse a nivel dimensional. Esta cualidad de la metodología permitirá hacer una evaluación de la pobreza no sólo a nivel de todo el D.F., sino también a nivel de las delegaciones. El segundo tipo de desagregación permitirá establecer claramente cuáles son los tipos de privación que más afecta a la población y en base a ello diseñar políticas públicas para enfrentar esta problemática.

3.1 Objetivos

3.1.1 Objetivo General

Realizar un estudio que aporte elementos teóricos y metodológicos para la construcción de una metodología de medición multidimensional de la pobreza para el Distrito Federal, a partir del análisis de las propuestas teóricas y metodológicas más completas, consistentes y de mayores ventajas, así como de las condiciones que guarda la Ciudad en lo social, económico y de instrumentación de la política social. Asimismo, se buscará determinar cuáles métodos de medición de la desigualdad son los más idóneos para ésta ciudad.

3.1.2 Objetivos Particulares

- Analizar las distintas propuestas teórico-metodológicas de medición de la pobreza
- Avanzar en el estudio de la propuesta multidimensional de la pobreza que se desprende de la teoría de las capacidades y funcionamientos de Sen
- Estudiar la posibilidad de avanzar en la construcción de una metodología de medición de la pobreza para el Distrito Federal, a partir de la metodología

que difunde la Iniciativa de Desarrollo Humano y Reducción de la pobreza (OPHI)

- Proporcionar señalamientos concretos sobre las bondades de una metodología de medición de la pobreza para el Distrito Federal, en términos de los beneficios que tendría en la medición empírica y en la evaluación, monitoreo y eficiencia en la asignación de los recursos destinados al alivio de la pobreza de la gente que más la padece

3.2. Justificación de la metodología empleada

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

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

Si bien es cierto que el crecimiento económico, con su posible incremento del ingreso per cápita, ha logrado sacar de la pobreza en masa a poblaciones enteras, también es cierto que países que han experimentado crecimiento por un cuarto de siglo o más (por ejemplo, Indonesia) tienen grupos de población con grandes carencias en salud y alimentación, entre otras. Asimismo, es de destacarse que estudios han demostrado la casi nula correlación entre el crecimiento del pib per cápita y los objetivos del milenio

(ODM) no monetario, sugiriendo con ello que las políticas sectoriales y otros factores o circunstancias son muy importantes para eliminar las privaciones sociales. En resumen, el crecimiento económico con su posible aumento del ingreso per cápita no conlleva necesariamente la desaparición del conjunto de privaciones sociales por lo que se hace necesaria una medición multidimensional de la pobreza.

Finalmente, las medidas multidimensionales de la pobreza están en boga porque también desde el lado de la política tienen una amplia demanda nacional e internacional para justificar o rediseñar los sistemas políticos prevaletentes.

3.3 CRITERIOS METODOLÓGICOS

3.3.1. Metodología de medición de la pobreza de Alkire-Foster

Entre los propósitos y posibles aplicaciones de una medición de la pobreza se encuentran los de evaluación, diagnóstico y focalización. En efecto, la medición de la pobreza puede servir al gobierno para hacer una valoración de cómo las políticas públicas diseñadas e implementadas afectan las condiciones de los pobres. Asimismo, puede ser útil para identificar las causas de la pobreza y sus correlaciones con otros fenómenos económicos y sociales con el propósito de diseñar políticas para enfrentarla. Finalmente, una adecuada medición de la pobreza puede ayudar al gobierno a identificar a los individuos u hogares en situación de pobreza y, por tanto, dirigir sus recursos y políticas directamente hacia ellos logrando una mayor eficiencia en el uso de los limitados recursos que existan.

Dentro de cualquier medición de la pobreza es de suma importancia la definición que de ella se tenga, pues ésta condiciona muchos aspectos de la metodología de medición y a veces la metodología en su totalidad. La definición de pobreza que se piense utilizar tendrá que ser considerada a partir de los siguientes tres aspectos en una medición concreta de la pobreza. El primero es el del espacio, por lo cual es necesario elegir uno dentro del cual se medirá la pobreza. Puede ser el espacio enfocado en los “recursos”, en el ámbito del “nivel de vida” o un espacio con elementos de los dos espacios anteriores, es decir, multidimensional. El segundo aspecto es el de los umbrales, que en el caso de una variable dimensional única requiere el establecimiento de un nivel

mínimo de recursos o de nivel de vida. En un enfoque multidimensional es necesario establecer umbrales para cada dimensión y umbrales para las dimensiones. El tercer aspecto es el de la agregación, que valga la redundancia, estudia el procedimiento “mediante el cual se agregan los diversos datos de la población (especialmente de la población pobre) en una medición global de la pobreza.” (Foster, 2010:330)

Ya se han abordado distintos conceptos de pobreza, entre ellos la pobreza como insuficiencia de capacidades, así que se expondrá el marco de medición específico de Alkire y Foster (2007)

El enfoque general para medir la pobreza se basa en el marco estándar propuesto por Sen (1976) y que consta de los siguientes pasos: a) elección de los espacios o espacios de medición, b) identificación de los pobres, c) procedimiento de la agregación. Este es un marco muy general que se complementa o requiere un procedimiento específico de medición. El marco específico que se considera es el de Alkire-Foster (2007).

La metodología de medición de la pobreza de estos autores, es una medición multidimensional que requiere umbrales predeterminados para cada dimensión. En el caso en que se asignan los mismos pesos a todas las dimensiones, se define a una persona como pobre en el sentido multidimensional, si la persona está privada en un determinado número de dimensiones. Formalmente, sea j el número de dimensiones, con $j=1,2,\dots,n$; k el número de dimensiones en que se encuentra un individuo privado, con $k=1,2,\dots,n$; entonces, si $k=1$ se estaría utilizando el criterio de unión en la identificación de las personas pobres; por otro lado, si $k=n$, el criterio utilizado sería el de intersección; un caso interesante es el uso de una k intermedia para identificar a los pobres.

Los autores citados, al estudiar los posibles métodos de agregación, estudian el caso de la incidencia, o porcentaje de la población identificada como pobre. Una ventaja de esta medida es su aplicabilidad aun en situaciones donde las dimensiones son ordinales, o aun cuando las variables son cero-uno. La crítica al índice de incidencia es que viola la llamada monotonidad dimensional. Para superar este problema y pueda además cumplir otros axiomas, Alkire-Foster propusieron la llamada medida de *incidencia ajustada*, la cual es el resultado de multiplicar la incidencia por la tasa

promedio de privaciones entre los pobres. Esta medida puede ser definida para cualquier cantidad de dimensiones, sean de naturaleza ordinal o cardinal. “Por ende, es especialmente práctica para medir la pobreza como privación de capacidades.” (Foster, 2010:238)

De las generalizaciones que se desprenden del enfoque de Alkire-Foster, nos parece importante destacar aquella en la cual la estructura de ponderación a través de las dimensiones no es simétrica, y que el método de estos autores permite manejar adecuadamente.

La naturaleza de las dimensiones de ser algunas cardinales y otras ordinales, descartan varios marcos específicos de medición, como el de Bourguignon-Chakravarty, que está basado en variables cardinales, y el marco modificado del ingreso (ver Foster, 2010:339-440). En cambio el método de Alkire-Foster permite identificar a los pobres con un método intermedio entre los enfoques extremos de unión e intersección. Por otra parte, el método de estos autores utiliza el enfoque de conteo en la fase de agregación, que permite que la medida de la pobreza sea sensible al número de privaciones que sufre un individuo. Asimismo, el método que se está considerando permite superar restricciones derivadas de que no todas las variables son cardinales y aun así poder construir medidas de pobreza. En el caso de que las variables sean cardinales, esta metodología permite incorporar información sobre la intensidad y la distribución de las privaciones en la medida multidimensional de pobreza que se obtiene.

Todas estas características y bondades de la medición, hacen que la metodología Alkire-Foster sea la adecuad para muchos contextos institucionales, económicos y sociales, en particular para el Distrito Federal.

A continuación, se delinearán de modo formal algunos aspectos de la metodología Alkire-Foster. Sea X una matriz de datos de orden $m \times n$, donde x_{ij} es un elemento típico de X y se interpreta como la capacidad i de la persona j , donde $i=1,2,\dots,m$ capacidades. Asimismo, considérese un vector columna π de umbrales específicos para cada dimensión, donde π_i es el umbral para la dimensión i .

Cuando los datos son cardinales, puede construirse un déficit normalizado g_{ij} , donde $g_{ij}=0$, en el caso de que $x_{ij} \geq \pi_i$; y $g_{ij} = (\pi_i - x_{ij}) / \pi_i$, si $x_{ij} < \pi_i$. Se obtiene una matriz g que brinda información sobre la intensidad de las distintas privaciones que presenta cada individuo, donde 0 indica que el individuo no sufre privaciones.

Si las variables no son todas cardinales, se construye una matriz alternativa h , cuyos componentes son $h_{ij}=0$, en el caso de que $x_{ij} \geq \pi_i$; y $h_{ij}=1$, si $x_{ij} < \pi_i$. La matriz h indica si el individuo j presenta o no privación en la dimensión i , y no tanto la profundidad en cada privación.

El método de Alkire-Foster, identifica a una persona j como pobre si $x_{ij} < \pi_i$ en cada dimensión i y luego compara el número de privaciones que tiene en las dimensiones con una cantidad establecida como umbral. En este proceso de medición es fundamental cómo se están ponderando las distintas dimensiones. Un caso es cuando todas las dimensiones se ponderan con el mismo valor. El otro caso considera ponderaciones distintas. La cuestión de las ponderaciones es todavía un asunto todavía debatido y controversial. Sin embargo, desde el punto de vista lógico y metodológico conviene partir de la situación de ponderación igual para todas las dimensiones. Para el caso del Distrito Federal, debe considerarse que todas las dimensiones de necesidades básicas tengan la misma ponderación, en la medida que la satisfacción de las distintas necesidades que marca la ley para no ser pobre son consideradas derechos en la legislación local. Sin embargo, cabe destacar que el ingreso es de suma importancia desde muchos puntos de vista, ya que es clave para facilitar las otras capacidades. En particular, puede decirse que en una metodología de medición de la pobreza, si el ingreso tiene una ponderación mayor que el conjunto de las dimensiones, pero inferior al peso total, puede constituir “un compromiso razonable entre un punto de vista ‘económico’ tradicional de la pobreza y uno más inclusivo desde una visión multidimensional.” (Foster, 2010:344)

En un entorno multidimensional, algunas personas pueden experimentar privaciones en varias dimensiones y aun así no ser reconocidas como pobres. Por consiguiente, una vez identificada la población pobre, se suprimen los datos de las personas no pobres para concentrarse únicamente en los pobres. Sea h^* una matriz con

componentes h^*_{ij} , donde $h^*_{ij}=0$, si $d_j < \omega$, eso es, si el indicador de privación d_j es menor que el nivel del umbral global, ω ; mientras que $h^*=h_{ij}$, si $d_j > \omega$. La matriz h^* muestra la imagen de todas las privaciones que sufren los individuos pobres controlando la información que se refiere a un individuo que no es pobre reemplazando el vector de la j -ésima columna por otra de ceros. El proceso de censura efectuado, depende de modo crítico de las ponderaciones específicas w y del nivel del umbral ω utilizados. Finalmente, considérese a d^* como el vector de privaciones censuradas, tal que: $d^*=wh^*$. Si $d^*_j=d_j$, la persona j será pobre, pero $d_j=0$ para todas las personas no pobres. Para cada individuo pobre j , el valor de d^*_j se encuentra entre w y 1 y representa la porción ponderada de privaciones de la persona pobre.

Una vez que se ha identificado el conjunto de pobres en el contexto multidimensional, se puede asociar el número de pobres con q , de tal forma que $H=q/n$ sea la incidencia resultante, esto es, el porcentaje de toda la población pobre.

El indicador H al proporcionar el porcentaje de personas que es pobre, revela información importante y por tanto es un índice de pobreza parcial útil ya que satisface muchas de las propiedades básicas que se le exigen a una medida multidimensional de la pobreza. La principal objeción a esta medida es que viola el axioma de monotonicidad dimensional.

Para superar el problema de la medida de la incidencia de la pobreza H , se elabora el indicador de la incidencia ajustada M_0 , a partir de considerar información adicional sobre los valores de privación de los pobres. Sea A un índice que indica la proporción promedio de privaciones entre los pobres. O de otra forma, sea A una medida sobre cuanto pobres son los pobres en promedio, en términos de las privaciones que padecen.

La incidencia ajustada, M_0 , se define como el producto de la incidencia H , y del promedio ponderado de privaciones de los pobres A , es decir, $M_0=HA$. Esta medida satisface una serie de axiomas, a saber: el de focalización, anonimato, invarianza de replicación, monotonicidad débil y monotonicidad dimensional. Por otro lado, se puede mostrar que M_0 satisface la consistencia por subgrupos y que la pobreza global

es el promedio ponderado de la pobreza de los subgrupos. Por consiguiente, la medida M_0 es útil para focalizar programas contra la pobreza en niveles y subniveles regionales.

La medida M_0 puede descomponerse por dimensiones; la ventaja de esa propiedad es que ayuda a comprender las causas de la pobreza. Asimismo, esta medida cumple la propiedad de presentar invarianza respecto a transformaciones monotónicas independientes de cada una de las variables y umbrales que componen a la medición.

Entre las medidas estudiadas por Alkire-Foster (2007) se encuentra la brecha de pobreza ajustada M_1 que requiere el uso de variables cardinales y que sean comparables entre dimensiones. Esta medida se define como $M_1=HAG$, es decir la brecha de pobreza ajustada es el producto de la incidencia del promedio de la contribución de las privaciones de los individuos pobres, y de la intensidad promedio. La medida M_1 toma valores entre 0 y 1, y además de cumplir con las propiedades de M_0 , satisface el axioma de monotonicidad, que requiere que el nivel de pobreza aumente cuando aumenta la privación en una determinada dimensión.

A continuación, con vistas a obtener una medida de la pobreza que contenga información sobre la severidad de las privaciones, se obtiene la matriz S , que reporta "...el promedio de la severidad de las privaciones de todos los casos de privaciones de las personas pobres." (Foster, 2010:353) Al obtener S se está en posibilidades de formular la medida M_2 , la cual se define como $M_2=HAS$, es decir, como el producto de la incidencia H , de la contribución promedio de las privaciones de los pobres A , y del promedio de la severidad S . La medida registra valores entre 0 y 1; cumple con las propiedades de M_1 y satisface la propiedad de transferencia multidimensional y, en consecuencia, toma en cuenta la forma desigual en que están repartidas las privaciones entre los individuos pobre y no sólo al nivel promedio de privaciones que presentan.

Finalmente, se aborda la cuestión de las ponderaciones que se asignan a las distintas dimensiones en la medición multidimensional de la pobreza. De entrada es importante hacer notar que para Foster (2010:353) "...este problema (la asignación de pesos a las

diversas dimensiones) nunca ha sido enteramente resuelto ni en la teoría ni en la práctica, y puede que nunca lo sea.” La metodología general permite varias formas de comparar y ponderar la contribución de cada privación en cada dimensión en una medida global de pobreza. Sin embargo, el sistema de ponderaciones adoptadas deberá ser único y mantenerse en el tiempo.

Pueden plantearse dos situaciones límite con respecto al sistema de ponderaciones. El primero es cuando se tiene una estructura de ponderaciones $w^e=(1/m, \dots, 1/m)$, donde se le asigna la misma ponderación a cada capacidad. La adopción de un sistema de ponderación como éste puede justificarse en tanto puede considerarse “como una afirmación positiva de la equivalencia de las dimensiones m en su calidad de fines y medios para el desarrollo, que por ende no se debería enfatizar en exceso ninguna de ellas.” (Foster, 2010:354) Otro argumento a favor de un sistema de ponderaciones igualitaria sería que podría considerarse como “una opinión negativa sobre el nivel actual del conocimiento referente a comparaciones multidimensionales, es decir, que la elección de pesos iguales se debería a que ‘no existe una base fiable para hacerlo [de otro modo]’ (Mayer y Jencks, 1989).” (*Ibidem*)

La segunda situación límite en la adopción de un sistema de ponderaciones es el de $w^1=(1,0, \dots, 0)$, donde se le asigna al ingreso el peso total. Al proceder así, se sigue el enfoque económico tradicional. La argumentación a favor de este sistema de ponderación, gira en torno a “...ciertos argumentos teóricos tomados de la economía del bienestar tradicional, cuestiones prácticas respecto a la calidad de los datos, problemas de medición debido al uso de variables ordinales, etc.” (Foster, 2010:355) Es importante destacar que aun y cuando no se asignara todo el peso al ingreso, sí debería tener una mayor ponderación que otras dimensiones, en tanto que es de suma importancia en el proceso de desarrollo de las naciones.

En una situación donde se reconoce la importancia del ingreso y la privación de capacidades en la medición de la pobreza, deberá considerarse un sistema de ponderaciones intermedio entre las dos situaciones límite. Si esto es así, debería encontrarse una estructura de ponderación que sea el promedio ponderado de w^e y w^1 . El problema a resolver sería la ponderación a asignar al ingreso en relación a las

otras capacidades. Una posibilidad es plantear una estructura de ponderaciones w^0 donde se asigna una ponderación del 50% al ingreso y el otro 50% a las demás capacidades (distribuidas igualitariamente entre la totalidad de las dimensiones consideradas). Con esta estructura, realmente se le asigna una ponderación algo mayor a la estructura de ponderaciones w^e que a la estructura w^1 .

Para decidir finalmente quien es pobre es necesario determinar un umbral dimensional ω . Si este umbral es del 50% (y $w^0=50\%$), se requiere que una persona experimente privaciones en la mitad de las dimensiones consideradas. Si el valor de ω disminuye, también lo hace el número de dimensiones necesarias para ser pobre; lo contrario es cierto.

Considerando la estructura de ponderaciones w^0 y ω^0 , la medida de incidencia ajustada M_0 , puede expresarse como sigue: $M_0 = 1/2Hy + 1/2Mc$. Esta fórmula nos dice que la medida de incidencia ajustada es el valor promedio de la medida de pobreza basada únicamente en el ingreso y un índice de marginación que capta la información sobre las privaciones que brindan las dimensiones distintas a la de ingreso.

Algunas críticas a esta medición de la pobreza (M_0), hacen hincapié en que ignora la intensidad y severidad de la pobreza, además de depender en gran medida de los umbrales específicos que se determinan y utilizan en la medición.

3.3.2. Metodología de medición de la pobreza para el Distrito Federal

En este apartado se trata de ser más específico sobre las distintas etapas, procedimientos e indicaciones metodológicas de la OPHI. A riesgo de ser algo reiterativo, se retomarán algunas cuestiones ya planteadas pero necesarias en aras de una mayor claridad en la presentación de los elementos teóricos metodológicos pertinentes para la elaboración de una metodología medición de la pobreza para el Distrito Federal.

3.3.2.1 Etapas de medición de la pobreza

La medición de la pobreza consta de dos etapas fundamentales. La primera es la identificación de los pobres que permite conocer quién es pobre y quién no lo es. La

segunda es la de agregación cuya tarea es proporcionar indicadores de pobreza que permitan saber que tan amplia y profunda es la pobreza en la sociedad en cuestión.

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

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

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

El segundo tipo de corte que se considera es para especificar el criterio de pobreza. La cuestión principal aquí es determinar en cuántas dimensiones ha de estar carenciado un hogar para ser considerado como pobre. El enfoque de derechos que guía la legislación social del D.F. no permite ponderar de manera desigual las dimensiones consideradas en la propuesta, por tanto, se ponderan de manera idéntica las dimensiones de NBI. Dicho de otra forma: se considerará como hogar carenciado si se tiene una o más carencias en NBI. Esto significa que tomaremos el criterio de unión en lo relativo a NBI. Por otro lado, al conjunto NBI se le ponderará con el mismo valor que al ingreso per cápita.

La pobreza multidimensional estará determinada por la privación económica y la privación social. Una persona tiene privación económica si su ingreso es menor que el

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

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

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

3.3.3. Unidad de análisis

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

Los indicadores que se utilizan en el estudio referidos a las unidades de análisis y sus características tendrán que cumplir con los principios de pertinencia conceptual, factibilidad empírica, especificidad y utilidad para las políticas públicas, de forma tal que sean los adecuados para la medición de la pobreza, sean útiles para el modelo econométrico que será utilizado para obtener estimaciones que ayuden a establecer los distintos indicadores y sus umbrales de las dimensiones correspondientes.

3.3.4. Definición de dimensiones, variables, e indicadores

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

La medición de la pobreza es de suma importancia porque puede concebirse como una evaluación global de las políticas de desarrollo social, en este caso del DF, y porque permite identificar las carencias de la población, posibilitando un mejor diseño y evaluación de la política pública de superación de la pobreza y en general de desarrollo social.

3.3.4.1. Determinación de las dimensiones y definición de umbrales

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

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

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

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

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

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

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

Para la determinación de los umbrales, se deberá hacer uso de lo que marca la normatividad en las distintas temáticas que se encuentran en las dimensiones, de lo que establecen las instituciones del DF como requerimientos mínimos de servicios o bienes de los que debe disfrutar un hogar, de los estudios de medición de la pobreza realizados para el DF, de normas establecidas a nivel nacional para situaciones de medición parecidas y de estudios estadísticos econométricos realizados para dilucidar la cuestión.

Cuando se cuente con información sobre las distintas dimensiones e indicadores considerados, podrá construirse un escenario base econométrico que permita ponderar mediante inferencia estadística la importancia de cada indicador de cada variables, sobre la cuantificación de los pobres en la Ciudad de México, y a partir de ahí establecer los umbrales pertinentes para la cuestión.

Como fuente de información, se podría emplear la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2012, posteriormente se podrá actualizar dicha medición con información de la ENIGH 2014, una vez sea publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

A continuación, describimos las variables dimensionales y ejemplificamos los umbrales que podrían considerarse

Ingreso per cápita

Considerar el ingreso per cápita del hogar, refleja los recursos disponibles de un individuo en un hogar determinado, pero ignora las economías de escala de vivir juntos en un hogar, así como las distintas necesidades que los individuos tienen en su interior. Por tanto, sería más conveniente convertir el nivel de ingreso del hogar en un ingreso “equivalente” para cada miembro del hogar, a partir del uso de escalas de equivalencia.

Los umbrales que deberán manejarse son las líneas de pobreza. La primera línea de pobreza (LP) medirá el ingreso que es necesario para adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria. La segunda línea de pobreza extrema (LPE) considerará el ingreso necesario para adquirir sólo la canasta alimentaria que ha sido construida en anteriores estudios del Evalúa-DF. Dado que aun y cuando el DF es la capital del país y

es la zona más urbanizada, no dejan de existir las zonas rurales. Por tanto, se hará necesario considerar las líneas de pobreza para la zona urbana y para la zona rural. Cuando el ingreso de un hogar sea menor o igual al valor de la línea de pobreza se considerará que los individuos que conforman el hogar se encuentran privados en esta dimensión.

Salud y seguridad social

Se toman conjuntamente ya que hacerlo por separado implica darle el doble de ponderación a una dimensión muy similar en su naturaleza. Con esto se corrige el error en que cae la metodología del Coneval de considerarlas por separado.

Para la población ocupada, la privación o no de los servicios de salud se establece de la siguiente manera: no estará privada si tiene como beneficio laboral acceso a algún servicio médico ya sea público o privado. Asimismo, una persona que no trabaja pero está jubilada o es titular de una pensión no estará privada. Si la persona que no trabaja y no tiene una pensión pero tiene acceso al seguro popular, no estará privada.

Las personas que trabajan no estarán privadas en el acceso a la seguridad social si poseen como beneficio laboral acceso a la seguridad social de alguna institución. Tampoco estarán privadas si la persona no trabaja pero está jubilada o es titular de una pensión.

Educación

El indicador de la variable educación son los años de escolaridad. Deberán establecerse normas diversas para adultos de edades diferentes como una forma de tomar en consideración los cambios que ocurren en la sociedad. Los niños de 6 a 15 años deberán haber completado un número de años académicos de acuerdo a su edad. Para los jóvenes de 15 a 29 años la norma a la que habrán de ajustarse es la de preparatoria para no considerarse privados. Para las personas de 30 años o más no se considerarán privados si tienen seis o más años de escolaridad

Vivienda y servicios básicos

Se ha decidido considerar los servicios conjuntamente con los espacios disponibles y la calidad de la vivienda, con el objetivo de no darle el doble de importancia a esta

dimensión en relación a las otras consideradas. Nuevamente, se corrige el error en que se cae en la metodología del Coneval de considerarlas como dimensiones separadas.

Los indicadores de esta dimensión son: espacio disponible (hacinamiento); materiales utilizados para construir la vivienda en pisos, paredes y techos; disponibilidad de drenaje, suministro de agua potable, suministro de electricidad.

El umbral para el espacio disponible es de dos personas por habitación. Cuando 3 o más personas hacen uso de una habitación habrá privación. Las personas tendrán privación en el caso de que el material del piso sea de tierra o cemento. Si las paredes son de tabique, tabicón, block o material de mejor calidad no habrá privación. Las personas no sufrirán de privación si la vivienda cuenta con drenaje conectado con la red pública, si el suministro del agua de la red pública llega adentro de la vivienda, y si la vivienda cuenta con los servicios de electricidad.

Alimentación

El costo de la alimentación de los individuos que conforman el hogar se contempla en el cálculo de la línea de pobreza. Para no considerarla doblemente, se tiene que enfocar en indicadores que estén relacionados con la seguridad alimentaria.

Transporte

Siempre ha tenido una importancia fundamental en la economía de las sociedades, particularmente desde la fase de desarrollo del capitalismo manufacturero hasta el presente. En la actualidad, el transporte se clasifica como una actividad económica del sector terciario que consiste en ser un medio para el desplazamiento de mercancías o personas de un lugar a otro dentro de un país, o de un país a otro, a partir del uso de medios o sistemas de transporte y de infraestructura adecuada para ello. El transporte ha sido una de las actividades de mayor expansión debido a la industrialización de los países, del ensanchamiento y profundización del comercio en la etapa de globalización económica y del desplazamiento de grandes masas de población sobre todo por el fenómeno de migración de las personas en busca de empleo y de mejores condiciones de vida. Esta necesidad incrementada de desplazamiento se ha acompañado con mejoras tecnológicas de todos los medios de transporte haciéndolo más rápido,

cómodo e eficiente. Una consideración importante y que justifica su incorporación y tratamiento es que el transporte público no se puede reducir a una simple cuestión de mercado, ya que se trata de un servicio público que impacta el bienestar de las personas en tanto que un mal servicio implica para las personas que utilizan ese medio una pérdida de tiempo irrecuperable y que afecta a los individuos de manera negativa en aspectos diversos como físicos y mentales. La LDS-DF contempla esta dimensión de transporte público de las personas dentro de la Ciudad en la definición de pobreza por lo que, junto con los argumentos antes expuestos, es imperante y obligatorio considerarla.

Recreación y tiempo libre

Entendemos por tiempo libre de una persona a aquellos momentos posteriores al cumplimiento de sus obligaciones, ya sean de naturaleza laboral o académica, así como de las necesidades básicas y sociales. Se caracteriza por ser el tiempo de libre elección para hacer o no hacer alguna actividad de entretenimiento o descanso. Por su parte, la recreación es el uso del tiempo libre de una forma planeada para llevar a cabo actividades con la finalidad de alcanzar el bienestar físico o mental. Las diferentes actividades de recreación pueden clasificarse como actividades de naturaleza física, cultural, social y práctica. Se puede decir que dentro de las actividades de tiempo libre se encuentran las actividades de recreación, es decir, aquellas que son elegidas y llevadas a cabo de forma activa por las personas por sus cualidades de satisfacción personal. De esta forma, el tiempo libre representa la disponibilidad de momentos para actividades diversas, mientras que la recreación es el uso de ese tiempo libre de manera planeada y activa para lograr una satisfacción personal y posiblemente instructiva.

Otras dimensiones pertinentes

Este conjunto de dimensiones no hay que entenderlo como algo fijo o inamovible, ya que las dimensiones se pueden ir aumentando para hacer una medida de pobreza cada vez más integral, en la medida que la propia ley así lo considere o en razón de que se haya llegado a la conclusión teórico-empírico de que es fundamental agregar la o las

dimensiones pertinentes. En el caso concreto de la metodología de medición de la pobreza para el DF que se propone, se consideró necesario incluir las dimensiones de transporte y la de recreación y tiempo libre; para el futuro sería conveniente incluir las dimensiones de riesgo medioambiental, seguridad personal y empleo, en razón de las siguientes consideraciones.

Seguridad medio ambiental. Los acontecimientos climatológicos que se han presentado en nuestro país y que en forma de huracanes ha sembrado la muerte, destrucción de viviendas e infraestructura, y pobreza, hace necesario reflexionar sobre la posibilidad de incluir dimensiones relativas a los acontecimientos naturales y estado del medio ambiente. Es en esta línea argumentativa que en la presente metodología proponemos incluir la dimensión “riesgo medio ambiental”. La gente está en una situación de pobreza porque tiene una serie de carencias de orden material y de ingreso. Sin embargo, muchos hogares se encuentran situados en lugares donde están expuestos al primer desbordamiento de la naturaleza. Hogares que se encuentran en las faldas de montes o cerros, o en los ríos con gran caudal, o en las orillas de los lagos, entre otros, son hogares que sufren de una “privación ambiental” en el sentido de que no están en un lugar apropiado para ser habitado por lo que de entrada los coloca en una situación de “pobreza ambiental” y con seguridad, de ocurrir un fenómeno natural agresivo, acentuará o meterá a la población en una mayor privación social y con ello de pobreza.

Empleo. El empleo de la fuerza de trabajo en la sociedad reviste una gran importancia desde cualquier ángulo que se analice. Para una justificación del por qué se propone incluirlo se aborda someramente el aspecto económico y social. Desde el punto de vista económico el trabajo es uno de los factores de producción que contribuye a generar producción y valor. Su disponibilidad contribuye a que la economía pueda expandirse posibilitando un crecimiento económico. Sin embargo, es el trabajo el que resiente con más severidad en los países en desarrollo los fenómenos del ciclo económico y el cambio estructural en términos de su imposibilidad para ser contratado, es decir, del desempleo, además de otras consecuencias negativas como la pérdida del poder adquisitivo del salario y la inestabilidad en los puestos laborales. El

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

Seguridad. La seguridad personal es un indicador que se propone incluir considerando que en la actualidad nuestro país es presa de una situación al extremo de violencia e inseguridad que a su vez ha hecho que los individuos y la sociedad explícitamente valoren en gran medida la seguridad personal, familiar y comunitaria. La seguridad no sólo es una situación en que la vida no corre peligro porque está protegida, sino también es una situación donde el trabajo, los negocios y la actividad económica general pueden desenvolverse y alcanzar sus potencialidades. Cuando se pierde la seguridad personal, esto es, cuando se está en inseguridad se dificulta llevar a cabo el trabajo y los negocios con normalidad, afectando el ingreso y con ello el bienestar material de las familias contribuyendo a generar o perpetuar situaciones de pobreza. La inseguridad al generar un sentimiento de miedo, desesperanza, falta de confianza en el gobierno y en las instituciones, conlleva a disminuir el “bienestar psicológico” de los individuos y de las familias.

En el cuadro siguiente se enlistan las dimensiones consideradas por la LDS-DF con sus respectivos indicadores y ponderaciones asociadas.

MEDICIÓN Y ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

DIMENSIONES DE NBI	PONDERACION (0.5)	INDICADORES	PONDERACION
ALIMENTACION	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • SEGURIDAD ALIMENTARIA 	1/6
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • AFILIACION A SERVICIOS DE SALUD 	1/30
		<ul style="list-style-type: none"> • ACCESO A SERVICIOS DE SALUD EN UNA EMERGENCIA 	1/30
		<ul style="list-style-type: none"> • PRESTACIONES DE DESEMPLEO 	1/30
		<ul style="list-style-type: none"> • PRESTACIONES A PERSONAS JUBILADAS O EN CESANTIA 	1/30
		<ul style="list-style-type: none"> • PRESTACIONES DE MATERNIDAD 	1/30
EDUCACION	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • LOGRO EDUCATIVO • ALFABETISMO 	1/12 1/12
VIVIENDA Y SERVICIOS BASICOS	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • AGUA POTABLE • DRENAJE • PISOS ADECUADOS • PAREDES 	1/48 1/48

		<p>ADECUADAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • TECHOS ADECUADOS • NO HACINAMIENTO • ELECTRICIDAD 	<p>1/48</p> <p>1/48</p> <p>1/48</p> <p>1/48</p> <p>1/48</p>
TRANSPORTE	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • ACCESO AL TRANSPORTE PUBLICO • ACCESO A CAMINOS PAVIMENTADOS O CARRETERAS 	<p>1/12</p> <p>1/12</p>
RECREACION Y TIEMPO LIBRE	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • ACCESO A AREAS VERDES • ACCESO A BIBLIOTECAS, MUSEOS, TEATROS, GIMNASIOS • TIEMPO LIBRE 	<p>1/18</p> <p>1/18</p> <p>1/18</p>

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

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

3.3.5 Definición de líneas de pobreza

Por medio de la línea de pobreza se analizarán las necesidades que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente, a diferencia de la satisfacción de necesidades básicas que dependen preponderantemente y para la mayoría de los hogares del gasto público y de las condiciones materiales que guardan los hogares.

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

- Alimentación
- Vestido, calzado, y cuidado personal
- Higiene personal y del hogar
- Gasto corriente en transporte (por ejemplo, gasto en boletos del metro) y comunicaciones básicas

- Todos los gastos en que incurre el hogar para hacer uso de varios de los servicios públicos que utiliza, como por ejemplo el pago de los servicios de agua potable
- Gastos en que incurre el hogar para disfrutar del ocio y recreación

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

Para la construcción de las líneas de pobreza (LP) y de pobreza extrema (LPE), se considerarán los siguientes criterios específicos:

- a. Para la definición de población rural y urbana se utiliza el umbral de 2,500 habitantes para el ámbito rural y mayor a 2,500 habitantes para el ámbito urbano.
- b. Se utiliza la ENIGH como fuente de datos para la construcción de las líneas de pobreza (LP) y pobreza extrema (LPE).
- c. Se construye el ingreso por hogar.
- d. Para la definición de las líneas de pobreza se consideran dos canastas básicas, una alimentaria y una no alimentaria, las cuales muestran los patrones de consumo y gasto más recientes. La LP se construye considerando tanto la canasta alimentaria como no alimentaria. Por su parte la LPE sólo considera la canasta alimentaria.

Con la información de las líneas de pobreza y la concerniente al ingreso del hogar, se determina quién está privado en la dimensión económica. Conjuntando esta información con la que se ha obtenido en las dimensiones de NBI, así como los procedimientos específicos que detalla la metodología de OPHI, y que han sido ya expuestos, se podrían determinar a las personas que están en situación de pobreza

multidimensional y de pobreza extrema en el Distrito Federal. Asimismo, y dado que la metodología permite determinar con claridad las privaciones que sufren las personas por dimensión, por delegación y por edad, se estaría generando una información útil y valiosa para el gobierno que le permitiría diseñar e implementar las políticas y los programas sociales de manera más eficiente y eficaz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alkire, Sabina y James Foster (2007). Recuento y medición multidimensional de la pobreza, Documento de trabajo OPHI, Núm. 7, (Revisado en mayo de 2008)
- Arneson, R. (2010). Two cheers for capabilities. In: H. Brighthouse and I. Robeyns, eds. 2010. Measuring justice: Primary goods and capability. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berrios Navarro y Manuel Canto Chac (2011). Derechos, Participación Ciudadana y Cohesión social, Primera Edición, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal
- Boltvinik, Julio (1999). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipologías, pp. 37-38. Consultado por internet: http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Socialis_1.pdf
- Cohen, G. (1993). Equality of what? On welfare, goods and capabilities. In: M. NUSSBAUM and A. SEN, eds. 1993. The Quality of Life. New York: Clarendon Press-Oxford.
- DECA Equipo Pueblo, A.C (2007). Análisis y propuestas sobre desarrollo social en el Distrito Federal desde la perspectiva DESCA, Ciudad de México, 58 pp.
- Escobar Saúl (2010), Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal.
- Evalúa DF (2009). Medición de la pobreza en el DF, Boletín de Prensa, 11 de diciembre
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura, Cepal, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, 45 pp.

- Foster, James (2010). Informe sobre la medición multidimensional de la pobreza, en *Medición multidimensional de la pobreza en México*, Coedición del Colegio de México y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, Distrito Federal
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) (2010a). Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes en el Distrito Federal 2010
- Gobierno del Distrito Federal (GODF) (2000), Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF).
- Gobierno del Distrito Federal (GODF) (2007), Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2007-2012.
- Gobierno del Distrito Federal (GODF) (2001), Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2001-2006.
- Gordon, David (2010). Metodología de medición multidimensional de la pobreza para México a partir del concepto de privación relativa, en *Medición multidimensional de la pobreza en México*, Colmex-Coneval, México.
- Hernández Laos, Enrique (1994). “Alternativas de largo plazo para erradicar la pobreza en México” en *La transición Económica Mexicana. Hechos y enfoques*, Serie de Investigación 12, UAM, México
- Jones Tamayo, Claudio G. y Jacqueline Martínez (2001). “La pobreza y la política social en México, entre un diseño efectivo y el cambio político reciente” en *Políticas económicas del México Contemporáneo*, Coedición FCE-CNCA, México
- Lusting, Nora (2010). “El impacto de 25 años de reformas sobre pobreza y la desigualdad”, en *Crecimiento económico y equidad*, COLMEX, México
- Martínez, Gabriel (1997). “Introducción”, en *Pobreza y Política Social en México*, ITAM-FCE, México

- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch (2010). Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica, FCE, México
- Murayama Rendón, Ciro y Cecilia Ravell Romero (coordinadores) (2011). Evaluación de las políticas y programas sociales implementados por el Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Distrito Federal, 183 pp
- Nussbaum M. (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Qizilbash, M. (1996). Capabilities, Well-being, and Human Development: A Survey. *Journal of Development Studies*, 33 (2): 143-162.
- Rawls, John (1971), *The Theory of Justice*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Robeyns, I. (2005b). The Capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6 (1): 93-117.
- Rodrik, Dani (2011). Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico, FCE, México
- Saraí Díaz Aguirre, Sergio y José Jorge Mora Rivera (2011). “Crecimiento Económico y Desigualdad en el Ingreso Regional de México”, en *economía*, Vol.VI., Núm.32, Méx. D.F., 4º trimestre, 2011, pp.45-71
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC) y Consejo de Desarrollo Social (2006). La Política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una Valoración General
- SEDESOC (2011), La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Ciudad de México, noviembre, 250 pp.
- Sen, Amartya (1976) Poverty: “An ordinal Approach to Measurement”, en *Econometría*, Vol. 44, No. 2, Mar.

Sen, Amartya (1979). *Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values*. Stanford University.

Sen, Amartya (1985) 1999. *Commodities and capabilities*. 4th Reprint, New Delhi: Oxford University Press and YMCA Library Building.

Sen, Amartya (1987) 2008. *Sobre ética y economía*. Traducido del inglés al español por A. Conde. Madrid: Alianza Editorial.

Sen, Amartya (1992) 1995. *Inequality Reexamined*. Cambridge, MA: Harvard University Press and Russell Sage Foundation.

Sen, Amartya (1993). *Capability and Well-being*. In: M. NUSSBAUM and A. SEN, eds. 1993. *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.

Sen, Amartya (1999) 2000. *Development as freedom*. Reprint, New York: Anchor Books.

Sen, Amartya (2003a). “El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre en términos relativos”, *Comercio exterior*, Vol. 53, Núm. 5, mayo.

Sen, Amartya (2003b). “La economía política de la focalización”, *Comercio exterior*, vol. 53, núm. 6, junio.

Sen, Amartya (2009) *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

Spicker, Paul [et. al.] (2009). *Pobreza: un glosario internacional*, 1ª ed. Buenos Aires.