

# Conceptos y mediciones de pobreza y políticas públicas. La medición multidimensional del Coneval y la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Julio Boltvinik  
El Colegio de México  
[julio.boltvinik@gmail.com](mailto:julio.boltvinik@gmail.com)

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| Propósito y contenido.....   | 1  |
| 1. Conceptos y mediciones de hambre, malnutrición y pobreza alimentaria .....        | 2  |
| 2. Panorama sucinto de los problemas nutricionales a partir de la Ensanut-2012 ..... | 7  |
| 3. Conceptos y medición de pobreza y pobreza extrema del Coneval. ....               | 10 |
| 4. La definición tragicómica de la población objetivo de la CNCH .....               | 24 |
| 5. Conclusiones.....   | 27 |
| Referencias bibliográficas .....   | 28 |

## Propósito y contenido

EL propósito central de este capítulo es mostrar, con un caso de estudio en la realidad actual de nuestro país, *cómo influyen las conceptualizaciones y mediciones de pobreza en el diseño de las políticas públicas*, en particular, tratándose de programas focalizados, en la definición de su población objetivo. El caso de estudio es la influencia directa que ha tenido la medición multidimensional del Coneval (a la que conviene llamar MMMOP: Método de Medición Multidimensional Oficial de la Pobreza) en el diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) puesta en marcha al inicio de la administración federal 2012-2018. Un propósito imprevisto que al parecer se ha alcanzado ha sido la deconstrucción del MMMOP.

El texto se ha organizado en cuatro secciones y una conclusión. En la primera sección se discuten los conceptos (y las mediciones usuales, tanto en México como en el mundo) de hambre, desnutrición, pobreza alimentaria e inseguridad alimentaria. En ella se busca mostrar la falta de claridad conceptual reinante al respecto, particularmente en México, así como las razones de que las mediciones usuales subestimen la incidencia social de estos problemas. La segunda sección presenta un panorama sucinto de las mediciones de desnutrición, pobreza alimentaria e inseguridad alimentaria reinantes en el país y las

compara con la población objetivo de la CNCH y con una medición de pobreza alimentaria alternativa a la tradicional. En conjunto, las dos primeras secciones presentan las opciones conceptual-metodológicas que la CNCH tenía para definir su PO. Pero la CNCH no optó por ninguna de ellas, sino por una opción insólita que califico de tragicómica y que sólo se entiende a la luz de la conceptualización y la metodología de medición de la pobreza multidimensional y, en particular, de la pobreza extrema multidimensional, que el Coneval adoptó en el MMMOP. Por ello la tercera sección, la más larga, desmenuza críticamente (de-construye) dicha conceptualización y metodología para, en la cuarta sección mostrar cómo, partiendo de una lectura mecánica de éstas, la CNCH terminó justificando la definición ultraminimalista de su población objetivo. El texto concluye con una breve conclusión que, a la luz de la exclusión de la CNH de muchos millones de mexicanos hambrientos, destaca la grave responsabilidad que asume quien mide la pobreza.

## **1. Conceptos y mediciones de hambre, malnutrición, pobreza e inseguridad alimentaria**

En el contexto mundial de la crisis alimentaria y en el nacional-gubernamental de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNH), se hace evidente la multiplicidad de términos y la confusión conceptual reinante en materia de hambre, desnutrición (o mejor malnutrición), pobreza e inseguridad alimentarias. Lo que sigue en esta sección es un intento de clarificar dichos conceptos y sus mediciones.

El ser humano es un ser biológico, un animal, *un primate bípedo parlante que fabrica herramientas y hace su propia historia*. Para Marx "el hombre es una parte de la naturaleza, un ser natural material, vivo, sensorial-sensitivo, que sólo puede subsistir por su constante intercambio o metabolismo con la naturaleza; el hombre asegura ese intercambio mediante su propia actividad vital: *es un ser natural activo*". Como todo objeto natural, el hombre es un ente *finito, limitado*. Esto ha de entenderse en el sentido de que es un "ente dependiente y sufriente, lo que quiere decir que los *objetos* de sus impulsos existen fuera de él, como *objetos* independientes de él, pero que esos objetos son *objetos* de sus *necesidades*, *objetos* imprescindibles, *objetos* esenciales para la actuación y la confirmación de las fuerzas de su propio ser." (Marx: 1844/1968:160). Esta dependencia de objetos externos es más evidente en la alimentación que en ninguna otra necesidad. Aunque lo anterior se puede decir de los demás animales exactamente igual que del hombre, Marx (1844/1968, p.162)

añade que “el hombre no es sólo ser natural, sino que es también ser *humano*”. Esto significa que las necesidades humanas, a diferencia de las animales, son históricas, lo que se manifiesta en la creación de nuevas necesidades (vbg. curiosidad científica, necesidades estéticas) y en la *humanización de las necesidades biológicas*, lo que Marx expresó magistralmente: “El hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne cocida, comida con cuchillo y tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes” (*Introducción a la Crítica de la Economía Política*, 1857, en Marx, 1859/1980: 291).

Tenemos, pues, que hablar de *hambre humana y pobreza alimentaria humana*; la malnutrición, en cambio, puede estudiarse en el ser humano de manera similar a como se estudia en el ganado. Sin embargo, mientras “los requerimientos nutricios del ganado se transforman fácilmente, mediante un ejercicio de programación lineal en alimento balanceado que maximiza la ganancia del ganadero, en la alimentación humana no podemos pensar en alimentos balanceados. La dieta está determinada culturalmente”. (Boltvinik, 1992:117). La alimentación humana, por lo que se ha dicho, tiene que concebirse como un fenómeno complejo. Qué y cuánto se come, preparado cómo, con qué y cómo se come y en compañía de quién, son elementos que conforman la necesidad humana de alimentación. Satisfacer los requerimientos nutricios del ser humano, si bien condición necesaria no es condición suficiente de satisfacción alimentaria humana. Por tanto, se encontrará más personas en pobreza alimentaria que desnutridas siempre que se midan adecuadamente ambas. Podemos entender por pobreza alimentaria la situación del hogar/persona que no puede satisfacer la necesidad alimentaria porque no puede acceder a los tipos de dietas (en cantidades adecuadas para nutrirse bien) que “se acostumbra o son ampliamente promovidas o aprobadas en la sociedad a la que pertenecen”, para adoptar en esta materia el enfoque de pobreza relativa desarrollado por Peter Townsend (1979:31). Hambre crónica y desnutrición están estrechamente emparentadas pero no es así en el caso del hambre aguda (la que se siente después de varias horas de no ingerir alimentos).

También se utiliza el concepto de *inseguridad alimentaria* (IA), que en México han medido el Coneval y el INSP (Instituto Nacional de Salud Pública). El Coneval identifica la IA como hogares (sin menores) donde respondieron afirmativamente a tres o más de las 6 preguntas siguientes: si hubo uno o más adultos que, *por falta de dinero*: 1) no tuvo una

alimentación variada; 2) dejó de desayunar, comer o cenar; 3) comió menos de lo que debería comer; 4) se quedó sin comida en el hogar; 5) sintió hambre pero no comió; 6) hizo sólo una comida o dejó de comer durante todo el día. En el caso de hogares con menores se añaden seis preguntas similares pero referidas a los menores y se considera en inseguridad alimentaria a los hogares que contestaron afirmativamente al menos 4 de las 12 preguntas. Se subestima así en una proporción importante, al excluir a quienes sólo contestaron afirmativamente 2 o 1 de seis preguntas, o 3 o menos de doce preguntas, pero que pueden mostrar carencias tan graves como haberse quedado sin alimentos por falta de dinero.

Al respecto, es necesario hacer tres observaciones:

a) La FAO define la seguridad alimentaria como la situación en la cual las “las personas tienen acceso físico, social y económico *permanente* a alimentos *seguros, nutritivos* y en cantidad *suficiente* para satisfacer sus requerimientos nutricionales y *preferencias alimentarias*, y así poder llevar una vida activa y saludable” (<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es/> ) Para medir la seguridad (e inseguridad alimentaria) la FAO ha definido indicadores en cuatro dimensiones de los alimentos: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización. Las preguntas que llevan al Coneval (y las similares que llevan al INSP) al cálculo de los diversos grados de inseguridad alimentaria se refieren casi sólo a la dimensión de estabilidad, es decir a la característica de *permanente*, pero quedan fuera las demás dimensiones y las características expresadas mediante los términos: *seguros, nutritivos y en cantidad suficiente*.

b) A pesar de ello, el Coneval presenta la medición de ‘inseguridad alimentaria’ que lleva a cabo como si cumpliera con ella lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social (art.36) de incluir en la medición de pobreza el indicador de “Acceso a la alimentación”. Para medir la carencia de acceso a la alimentación, como lo señalan correctamente los indicadores que la FAO incluye en esta dimensión de lo que llama seguridad alimentaria, es necesario referirse a la suficiencia y calidad de los alimentos apareciendo, entonces, conceptos como déficit (cuantitativo) o inadecuación cualitativa de la ingesta de alimentos que puede manifestarse como sobrepeso u obesidad o carencia de nutrientes específicos.

La forma usual de identificar la desnutrición (en México y el mundo), generalmente en menores de 5 o menos años de edad, también la subestima. Se suelen obtener tres indicadores parciales: baja talla para la edad o desmedro; bajo peso para la talla o

emaciación; y bajo peso para la edad. En los tres casos se considera desnutrido quien tiene *valores menores a la mediana menos dos desviaciones estándar*, de un grupo de referencia (generalmente población de EU). Este procedimiento estadístico se utiliza porque no hay manera de identificar el potencial genético de talla de cada persona. Nótese que al restar dos desviaciones estándar se busca reducir a cero el error de identificar como desnutrido a quienes tienen un potencial genético de baja estatura (error tipo 2).<sup>1</sup> Peter Svedberg en el libro *Poverty and Undernutrition* (2000), indica que si por bien nutrido entendemos a la persona que sigue la pauta de crecimiento determinada por su *potencial genético personal casi cada niño individual puede, en efecto, estar por debajo de la pauta específica de su potencial genético*; y ha identificado dos fuentes muy importantes de subestimación de la incidencia de la desnutrición: A) Lo que llama el error 1, la clasificación como no desnutridos de personas *con alto potencial genético* que, sin embargo, no realizan su potencial genético individual, lo que sería síntoma de nutrición inadecuada; “la incidencia del error 1 es grande y probablemente mucho más grande que el error 2” porque éste, que consiste en clasificar como desnutrido a alguien que no lo es, como se dijo, se ha minimizado restando de la mediana de estatura dos veces la desviación estándar). B) La subestimación generada por la utilización de los tres indicadores parciales mencionados que no captan todas las consecuencias de la desnutrición y *que se plantean como mediciones alternativas en vez de complementarias, que es lo que son*. Para captar su carácter complementario, el autor plantea el uso de un indicador integrado de desnutrición al que llama el Índice Compuesto de Falla Antropométrica, (ICFA) y que equivale a la unión de los conjuntos de los tres indicadores parciales señalados. Con el ICFA se obtienen incidencias más altas que con el desmedro, que es de los tres indicadores parciales el que identifica incidencias más altas de desnutrición, tanto en México como en las áreas del mundo analizadas por Svedberg. El cálculo grueso (sin procesar las bases de datos para hacer la identificación del ICFA) que hice para México es que la desnutrición, en 1999, que era del 17.7% por con desmedro, aumentaría a 29.6% (Boltvinik, 2004).

La subestimación usual de la pobreza alimentaria (PA) es todavía mayor. Tanto el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, a cargo de la medición oficial de pobreza durante

---

<sup>1</sup> Recuérdese que alrededor del 95% de las observaciones, en una distribución normal se encuentran entre la media o mediana y dos veces más y dos veces menos la desviación estándar. Es decir, la operación descrita en el texto reducen mucho las posibilidades estadísticas de que alguien aparezca como desnutrido.

el gobierno de Fox, como el Coneval, han identificado la PA como la situación de hogares *cuyo ingreso* es menor que el costo de los alimentos crudos de una canasta normativa de alimentos (CNA). En 2012 el Coneval estimó, como parte de su medición multidimensional de la pobreza, en 20% (22.2 millones) la población con ingresos menores al costo de la CNA (o línea de bienestar mínimo, LBM) y 19.7% con la línea de pobreza alimentaria del CTMP (Comité Técnico para la medición de la Pobreza)-Coneval. Es evidente que el supuesto que está detrás de esta forma de medir la PA es que la población podría, si así lo decidiera, gastar el 100% de su ingreso en alimentos crudos. El supuesto es tan absurdo como el de un ingeniero que diseñara una turbina movida con vapor de agua y que supusiera que el agua hierve a 40°. Si se quiere medir la PA correctamente se debe comparar el costo de los alimentos crudos (la CNA) *con el gasto en alimentos crudos del hogar*. Cuando estos cálculos se llevan a cabo así, como lo hizo Araceli Damián (en prensa), se obtienen niveles mucho altos de PA; ella obtuvo 68.5% en 2010. Similares resultados obtuvieron Damián y Boltvinik (2001) y Boltvinik (2010).

En la investigación de Coplamar (1982) se adoptó un procedimiento distinto para medir la carencia alimentaria (el hambre), que consiste en: 1) Calcular los contenidos de 11 nutrientes en la ingesta alimentaria (desagregada en cantidades específicas de cada alimento) captada por la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares de 1975 del CENIET (Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, órgano descentralizado de la Secretaría del Trabajo; 2) Se compararon dichos resultados con los requerimientos nutricionales, y 3) se determinó que la ingesta nutricional del el 64.6% de la población era inferior a sus requerimientos nutricionales. Un procedimiento similar se aplica en las ENSANUT (Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición, anteriormente sin el añadido de salud. que lleva a cabo el Instituto Nacional de Salud Pública). Como señalé (Boltvinik, 2012:88): “Los resultados (de adecuación nutricional según la ingesta captada) quedan muy por arriba de los cálculos de desnutrición que con tallas y pesos calcula la propia encuesta, contradicción no resuelta por el INSP. En los hechos las únicas mediciones que se toman en cuenta son las derivadas de tallas y pesos”.

En la penúltima sección se presenta la definición que ha hecho la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) de su población objetivo.

## **2. Panorama sucinto de los problemas nutricionales a partir de la Ensanut-2012**

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ENSANUT12), levantada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), provee un panorama de los problemas nutricionales del país que se plasma en esta sección y se contrasta con la población objetivo definida en la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH). La ENSANUT12 incluyó también un cuestionario sobre inseguridad alimentaria en el hogar, lo cual no se había hecho en las encuestas de años anteriores (2006, 1999 y 1988). La encuesta estaba ya publicada cuando tomó posesión el gobierno actual, por lo cual no hay excusa para no haber utilizado, en el diseño de la CNCH, los datos de esta fuente, la encuesta especializada en la materia. Tal diseño se basó sólo en los análisis del Coneval a partir de la ENIGH2010. En esta sección se proporciona un panorama de conjunto de la situación nutricional de la población del país en 2012, sin analizar (salvo en exceso de peso) la evolución en la materia. Pongo énfasis en las cifras absolutas (millones de hogares y personas) para compararlas con los 7.4 millones de personas identificadas como la población objetivo de la CNCH (para más detalles véase la penúltima sección). Para no ser injusto con la CNCH que anunció su población objetivo a principios de 2013 cuando todavía no se conocían las correcciones censales del INEGI, utilizaré (en esta sección) los datos de población de la propia ENSANUT que tampoco incorpora tales correcciones. De la lectura de toda la sección de nutrición de la publicación (disponible en la página web del INSP) de la ENSANUT2012, destacan las siguientes conclusiones sobre 2012:

a) 69.8% de los hogares, 20.4 millones (m) de hogares, alrededor de 78.5 m de personas, percibieron que están en inseguridad alimentaria: 41.6% inseguridad leve; 17.7% inseguridad moderada y 10.5% en inseguridad severa. Estos datos son mucho más altos que los similares del Coneval (basados en una batería de preguntas similar a la incluida en la ENSANUT, incorporada en la ENIGH—Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares— desde 2008) que arroja, también para 2012, sólo 44% de inseguridad total, 20.6% en leve, 13.7% en moderada y 9.7% en severa. El 28.2% de la suma de la inseguridad moderada y severa de la ENSANUT involucra a 8.2 m de hogares y alrededor de 31.6 m de personas, lo que es más de 4 veces la población objetivo de la CNCH (7.4 m). El Cuadro 1 compara ambas mediciones de inseguridad alimentaria que, como veremos,

cubre solamente al dimensión de estabilidad del acceso a alimentos y deja fuera otras tres dimensiones que constituyen el concepto de (in)seguridad alimentaria de la FAO.

| Cuadro 1. % de población en inseguridad alimentaria de ENSANUT2012 y de Coneval2012. Nivel Nacional |                    |                    |                       |
|---|--------------------|--------------------|-----------------------|
|   | ENSANUT2012<br>(1) | Coneval2012<br>(2) | Diferencia<br>(1)-(2) |
| Inseguridad leve  | 41.6               | 20.6               | 21.0                  |
| Inseguridad moderada  | 17.7               | 13.7               | 4.0                   |
| Inseguridad severa  | 10.5               | 9.7                | 0.8                   |
| Inseguridad, suma   | 69,8               | 44.0               | 25.8                  |

b) Entre los menores de 5 años (11 m en total), 1.5 m sufren desnutrición crónica (baja talla para la edad), 0.3 bajo peso y 0.2 emaciación o desnutrición aguda; 1.0 m tienen exceso de peso y 2.1 m (sin incluir menores de 1 año a los que no se tomó muestra de sangre); y el 23.3% sufre anemia. Aunque estrictamente estas cifras no pueden sumarse (lo que se puede calcular es su unión), son problemas nutricionales diferentes que requieren atención diferente. La suma de problemas nutricionales en una población de 11 m es de 5.2 m, cifra que representa, por sí sola el 70% de la población objetivo de la CNCH para todos los grupos de edad. Este análisis sería más preciso si hubiese procesado la base de datos de la ENSANUT.

c) Entre la población de 5 a 11 años, la ENSANUT sólo reporta problemas de exceso de peso (sobrepeso más obesidad) y anemia. Con exceso de peso se encontraron 5.7 m de ‘escolares’, poco más de la tercera parte (34.4%) de los 16.5 m de escolares. También se identificaron 1.66 m de escolares anémicos (1 de cada 10). Otra vez, si sumamos ambos problemas, obtendríamos una cifra de 7.3 m de problemas de salud, cifra que sólo entre los escolares, casi iguala la población objetivo de la CNCH. d) Entre los adolescentes (12 a 19 años), el exceso de peso (sobrepeso más obesidad) afecta también a más de la tercera parte: 6.3 m (35% del total) y esto es resultado de un fuerte aumento, pues en 1988 sólo afectaba al 11.1% de las mujeres adolescentes (no hay datos de ese año para hombres adolescentes) dato que en 2012 había aumentado hasta el 35.8%. Aunque en este grupo la anemia tiene una prevalencia más baja que entre los escolares (5.6%, 1 m de personas), afecta mucho



más a las mujeres adolescentes que a los hombres (7.7% vs. 3.6%) lo que se explica por la pérdida de hierro durante la menstruación. Otra vez, la suma de ambas cifras arroja 7.3 m que vuelven a igualar toda la población objetivo de la CNCH.

d) Entre la población adulta (20 y más años) se reportan también las incidencias de exceso de peso y de anemia. La incidencia del exceso de peso es de escándalo: afecta al 69.4% de los hombres (22.5 m) y al 73% de las mujeres (26.1m), que sumados arrojan 48.6 m. El sobrepeso, sin embargo, sobre todo cuando es leve, podría no considerarse un problema de salud grave. Pero la obesidad, que afecta a 8.7 m de hombres y a 13.4 m de mujeres, es decir a un total de 22.1 millones, es un problema de salud muy grave. Por si sólo triplica la población objetivo de la CNCH. Estos cálculos se basan en el Índice de Masa Corporal (que se calcula dividiendo el peso en kgs. entre la estatura en metros elevada al cuadrado). Cuando se calcula como obesidad abdominal afecta a casi 50 millones de adultos de ambos sexos, por lo cual parece comparable más que con la obesidad basada en el IMC con la suma de ésta y el sobrepeso. Como señala el texto de la ENSANUT: “Los aumentos en la prevalencia de obesidad en México se encuentran entre los más rápidos documentados en el plano mundial. De 1988 a 2012 el sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad se incrementó de 25 a 35.3% y la obesidad de 9.5% a 35.2%”. Y de aquí deriva una conclusión que la Sedeso no parece haber captado: “Si bien la desnutrición es aún un problema de salud pública que requiere atención, actualmente es indispensable considerar a la obesidad como una de las principales prioridades en la agenda nacional” (p.185-186). La incidencia de anemia sólo se presenta para mujeres en edad reproductiva (12 a 49 años de edad) donde la incidencia es del 11.8% (4.1 m de mujeres) y para población de ambos sexos mayores de 60 años, donde es más alta (16.5%) y afecta a 1.8 m de personas. Sólo sumando estos grupos incompletos de anémicos, llegamos a 5.9 m, por lo cual si se incluyeran las mujeres entre 50 y 59 años y los varones de 20 a 59 se rebasaría con mucho la población objetivo de la CNCH nuevamente.

e) La población de mujeres de 20 a 40 años de edad con nutrición adecuada pasó de 56.6% en 1988 a menos de la mitad (27.4%) en 2006 y 27.9% en 2012. Baja la desnutrición pero aumenta mucho el sobrepeso y la obesidad se multiplica por 4.

f) Sumados todos los problemas nutricionales (y la inseguridad alimentaria) rebasan la población objetivo de la CNCH en 11 veces. Algo parece estar muy mal.

### 3. Conceptos y medición de pobreza y pobreza extrema del Coneval.

Al presentar en las secciones precedentes la discusión de diversas conceptualizaciones y mediciones alrededor de las carencias alimentarias, hemos brindado el panorama que tenía la Sedeso federal para conceptualizar e identificar la población objetivo de la CNCH. Pero la decisión tomada por esta institución partió del concepto y medición de pobreza extrema multidimensional adoptado por el Coneval y lo combinó con la medición, también del Coneval, de inseguridad alimentaria. Por tanto, en esta sección analizo con cierto detalle la conceptualización y medición de pobreza y pobreza extremas del Coneval.

A diferencia del documento inicial del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002) que discute con cierta amplitud la conceptualización de la pobreza, en los documentos elaborados por el Coneval para presentar el MMMOP hay más bien parquedad al respecto. De cualquier manera, explícita o implícita, hay siempre una conceptualización detrás de cualquier metodología y, en este caso, hay algunas cuestiones explícitas. En esta sección reproduzco 13 extractos de los textos del Coneval que expresan dicha conceptualización y las decisiones metodológicas adoptadas para la medición de la pobreza. Después de cada cita añado un comentario.

1. “Tomando en cuenta los antecedentes legales, CONEVAL decidió mantener separados dos ámbitos, el *bienestar económico* y los *derechos*, por ser de naturaleza distinta. Esto llevó a definir una medida bidimensional: una de las dimensiones da cuenta del *bienestar económico* y la otra de las carencias en *derechos* económicos, sociales, culturales y ambientales” (Coneval, 2010, p. 19). Todas las citas siguientes provienen de esta fuente.

*Comentario a la cita 1.* El Coneval parece ignorar que el primer artículo del PIDESC (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales) reza así: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen *el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado* para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Este derecho a un nivel de vida adecuado, en una sociedad de mercado en la cual el acceso a la mayor parte de los satisfactores es a través del mercado, supone el *derecho a un nivel de ingresos adecuado*, por lo cual la separación entre derechos (que no incluiría ingresos) y bienestar económico (que estaría fuera del campo del derecho) carece de todo fundamento y contradice al PIDESC y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

2. “La pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a *condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas* e imposibilitan su plena integración social” (p.25).

*Comentario a la cita 2.* Aquí se amplía la mirada introduciendo el concepto de necesidades básicas y el de dignidad humana pero se contradice el texto de la cita 1.

3. “En consonancia con la discusión académica (*sic*) y el debate internacional, la LGDS, en su artículo 36, establece que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico” (*sic*) (pp.25-26).

*Comentario a la cita 3.* Inventar distinciones conceptuales es una libertad fundamental; atribuírsela a otros retrospectivamente es, en cambio, inadmisibile. La LGDS jamás usa el término bienestar económico ni deja fuera del campo de los derechos humanos el acceso a un nivel de ingresos que permita un nivel de vida digno. El Art. 36 de la LGDS sólo lista 8 *indicadores que deben, al menos, usarse al medir la pobreza.*

4. “Desde una perspectiva multidimensional, puede entenderse la pobreza como una serie de carencias definidas en múltiples dominios...Su naturaleza multidimensional, sin embargo, *no requiere tomar en cuenta las situaciones de privación en todos los ámbitos en los que se puede desarrollar la vida de un individuo.* El número y el tipo de dimensiones a considerar están directamente asociados a *la forma en que se conciben las condiciones de vida mínimas o aceptables* para garantizar un nivel de vida digno para todos y cada uno de los miembros de una sociedad” (p.26).

*Comentario a la cita 4.* Estas frases reflejan la falta de fundamentos respecto a lo que se debe o no incluir. Haciendo a un lado su propia referencia en la cita 2 a las necesidades básicas, ahora se huye hacia una “*forma en la que se conciben las condiciones de vida mínimas o aceptables*”, abriendo la puerta para el recorte arbitrario de las condiciones de vida que han de incluirse.

5. “Los ordenamientos de la Ley General de Desarrollo Social permiten identificar dos grandes enfoques que analizan (*sic*) el carácter multidimensional de la pobreza: el enfoque de bienestar y el enfoque de derechos. *El primero circunscribe las aproximaciones de necesidades básicas insatisfechas, de activos, de capacidades, entre otras; el segundo está asociado a la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes...*” (p. 27).

*Comentario a la cita 5.* Si el lector creía haber entendido que el bienestar económico se mide a través del ingreso y los demás indicadores enumerados en la LGDS se refieren a derechos, este párrafo lo niega al hablar de necesidades básicas insatisfechas (educación, salud, seguridad social) y de activos (vivienda) *en el enfoque de bienestar*. Pero vuelve a cambiar de opinión inmediatamente después: "Si bien no existe consenso sobre la mejor manera de abordar el problema de la pobreza multidimensional *desde el enfoque de bienestar*, la mayoría de mediciones efectuadas desde esta aproximación consideran fundamental la disponibilidad de recursos económicos por parte de los individuos. Esto reconoce la *centralidad del ingreso en la mayoría de las sociedades para adquirir una amplia variedad de bienes y servicios*" (p.27)

6. "... cada enfoque adopta supuestos específicos para la determinación de las dimensiones relevantes y los criterios para establecer que una persona presenta carencias: mientras que en el enfoque de bienestar se busca identificar las condiciones de vida que brindan las opciones de vida mínimamente aceptables en su sociedad, en el de derechos se conocen *a priori* las dimensiones relevantes. Dichas dimensiones son las correspondientes a los derechos humanos..." (p.28).

*Comentario a la cita 6.* Aquí se explica el enfoque de bienestar de una manera que hace evidente que se refiere a la teoría neoclásica del consumidor (TNC): no hay dimensiones ni umbrales que podamos conocer previamente. Es la conducta del consumidor la que revela sus preferencias. Es decir se adopta una postura no normativa sobre la medición de la pobreza de ingresos, aunque después tengan serios problemas para sustentarla. En cambio el enfoque de derechos sería para el Coneval apriorístico y plenamente normativo. Las normas estarían en la legislación. Lo no normado en ella no existiría, como ocurría con la alimentación en México hasta 2011 en que finalmente se incorporó en la CPEUM. Cuando el Coneval definió su metodología la alimentación no era un derecho reconocido en la CPEUM.

7. "Tanto el enfoque de bienestar como el de derechos humanos permiten disponer de una aproximación conceptualmente sólida al problema de la medición multidimensional de la pobreza; sin embargo, es posible adoptar un enfoque en el cual confluyan ambas perspectivas. Lo anterior responde a que el enfoque de derechos brinda una respuesta para determinar las dimensiones relevantes en el estudio de la pobreza, la cual es consistente con el enfoque de bienestar, pues propone condiciones que todo individuo debe tener garantizadas para desenvolverse de manera adecuada en su entorno social...Si bien el enfoque de derechos brinda elementos necesarios para que los individuos y los

grupos sociales ejerzan su libertad, dada la importancia de los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado es pertinente complementarlo con la evaluación de los recursos monetarios con que cuentan las personas. Sobre esto, el enfoque de bienestar brinda un sólido marco para analizar el acceso individual a esos bienes y servicios necesarios (*sic*). De esta forma, es posible vincular el enfoque de derechos y el de *bienestar*, de tal suerte que *el bienestar adquirido mediante los recursos monetarios y el ejercicio de los derechos sociales se conformen en dos ejes analíticos complementarios que se refuerzan uno a otro y convergen*, pero que, al ser cualitativamente distintos, deben diferenciarse teórica y metodológicamente” (pp. 28-29).

*Comentario a la cita 7.* En este párrafo con el que prácticamente concluye la parca discusión conceptual del Coneval en el documento de presentación del MMMOP, se revela con toda claridad el origen de la confusión que llevó al Coneval a distinguir una dimensión de bienestar y una de derechos. La frase hacia el final del párrafo destacada en cursivas muestra la *contradicción que resulta de llamarle bienestar a la dimensión de ingresos y luego decir que el bienestar se adquiere de ambas dimensiones, la de bienestar y la de derechos*. Tardío y borroso descubrimiento de la multiplicidad de las *fuentes de bienestar*, concepto acuñado en Boltvinik (1990) como fundamento del Método de Medición Integrada de la Pobreza, MMIP, variante original o matricial, que vino a combinar en un solo método (por eso llamado integrado) las dimensiones de ingresos y necesidades básicas insatisfechas (NBI) creando el primer método de medición de la pobreza combinado en América Latina y probablemente en el mundo. Combinado porque incluye tanto lo que Sen llamó medición directa de carencias (NBI) como la medición indirecta (LP o ingresos), siendo la primera fáctica (se refiere a lo insatisfecho) y la segunda potencial (se refiere a la incapacidad para satisfacer las necesidades dados los ingresos de que se dispone). Los integrantes del Coneval, confrontados con el Art. 36 de la LGDS, que *instituye un método de medición combinado*, “se hicieron bolas” y pensaron que, en vez de la distinción directo-indirecto o fáctica-potencial estaban frente a otra distinción, mucho más dicotómica, que destacó brillantemente T.H. Marshall (1950/1965) hace 64 años: entre derechos y estratificación social, el primero que iguala a todos los ciudadanos, y el segundo que los separa en clases sociales. Su confusión la presentaron como una distinción originada en la LGDS. No hay nada más falso: el capítulo de medición de la LGDS no menciona nunca la palabra derecho(s). Donde se menciona (y se relaciona pobreza con insuficiencias en el ejercicio de los derechos) es en el capítulo IV sobre Zonas de Atención Prioritaria. En este

capítulo también se habla de índices de pobreza y de bienestar, señalando que debe medirse la pobreza en dichas zonas. Lo que nunca hace la LGDS es asociar ingresos con bienestar y los demás indicadores del art.36 con derechos. En el Art. 6 se enumeran los derechos para el desarrollo social y se incluye entre ellos el trabajo y, por tanto, aunque de manera implícita, el ingreso como derecho. Si se leen conjuntamente los capítulos IV (Zonas de Atención Prioritaria) y VI (De la Definición y Medición de la Pobreza) resulta claro que la pobreza a la que se refiere el Cap. IV se mide con los 8 indicadores del Cap. VI y que, por tanto, las insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social se refieren a lo captado multidimensionalmente, para medir pobreza, con los 8 indicadores, incluyendo, por tanto, ingresos.

8. “Si bien la presencia de carencias asociadas a cada uno de los espacios impone una serie de limitaciones específicas que atentan contra la libertad y la dignidad de las personas, *la presencia simultánea de carencias en los dos espacios agrava de forma considerable sus condiciones de vida*, lo que da origen a la siguiente definición de pobreza multidimensional: ***una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio (sic) de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades***”(p.38).

*Comentario a la cita 8.* Según este texto, no basta, para ser considerado pobre, con limitaciones que atenten contra la libertad y la dignidad de las personas, sino que ***para ser pobre es necesario que sus condiciones de vida se agraven de forma considerable*** más allá de carencias en una de las dimensiones. Esto sería, quizás, defendible para un criterio de pobreza extrema, pero no para uno de pobreza, ***como lo expresa involuntariamente el término agravar***. Significa que mientras una persona con ingreso igual a la línea de bienestar (LB) y con carencias en las 6 dimensiones directas no es pobre; en cambio, una persona con 1 peso menos de ingreso que la LB y con carencia sólo en un servicio de la vivienda, sí es pobre. Lo que no parecen darse cuenta quienes, como el Coneval, adoptan el criterio de intersección de los conjuntos para identificar a los pobres, es que *ello implica adoptar el criterio unión de los conjuntos para identificar a los no pobres*. En efecto, para el Coneval son no pobres todas las personas que sean no pobres en una de las dimensiones o en las dos. Con ello se minimiza el error de inclusión (considerar pobre a alguien que no

lo es) pero se maximiza el error de exclusión: considerar no pobre a alguien que sí lo es. Es un criterio excluyente.

9. “Para identificar la población con carencias en cada indicador, se adoptan criterios generales que son específicos y apropiados para cada uno de los dos espacios definidos: *Bienestar económico*. Se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. *Derechos sociales*. Se identifica a la población con al menos una carencia social, en los indicadores asociados a este espacio. A la medida agregada de estas carencias se le denominará índice de privación social” (p.39). “La construcción del índice de privación social como la suma de los indicadores de carencia, conlleva el supuesto de que cada una de las carencias tiene la misma importancia relativa. Esto, así como la decisión de adoptar como umbral de privación a la presencia de al menos una carencia social, está fundamentado en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, los cuales reconocen que el incumplimiento de uno de los derechos humanos vulnera el cumplimiento de los demás y que ningún derecho humano es más importante que otro”(p. 41).

*Comentario a la cita 9. Respecto a la LB*, el Coneval la presenta como si se hubiese obtenido con la metodología de la Canasta Normativa Generalizada (como si hubiese realizado un procedimiento similar al de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, CNSE, de Coplamar). Así se hace aparecer en el texto siguiente: “En cuanto a la identificación de las personas carentes en el espacio del bienestar se decidió emplear el método estándar (*sic*) de pobreza monetaria, para lo cual se compara el ingreso per cápita con el valor de dos canastas, una alimentaria y otra que incluye, además de los alimentos, todos los bienes y servicios de consumo habitual” (p. 20). Sin embargo, la canasta no alimentaria es un simulacro de canasta: es sólo un monto de gasto subdividido en rubros. Es una versión casi idéntica a la del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Es decir, el Coneval se mantiene dentro de la variante de CNA (Canasta Normativa Alimentaria) de la LP que, como he demostrado en numerosas ocasiones (por ejemplo, en Boltvinik, 2000: 85-89), en el mejor de los casos sólo mide pobreza alimentaria. Una evidencia es que la LB por persona al mes en agosto de 2008 (\$1,921.74) es casi idéntica a la LPP para esa misma fecha (\$1,904.84), siendo la diferencia de 0.9%. El cambio básico consistió en definir una canasta alimentaria más barata que la que usaba el CTMP que era la de INEGI-CEPAL de 1989-1992, definir un nuevo estrato de referencia (muy amplio a diferencia del decil móvil del CTMP que era sólo un decil), calcular nuevos Coeficientes de Engel (E ) para cada

medio y multiplicar la LB por sus inversos para obtener las LB urbana y rural. Los inversos de E resultaron más altos que los del CTMP, lo que compensó las LBM más bajas y resultó en la casi identidad de las LB con las LPP. Como resultado de una LBM más baja que la LPA, la pobreza extrema por ingresos (que no la llama así el Coneval) resultó más baja que la LPA (16.5% en vez de 18.2%), mientras la pobreza de ingresos (bajo la LB) resultó ligeramente más alta que la LPP (48.7% vs. 47.4%). La supuesta canasta no alimentaria del Coneval no es más que una desagregación del monto de costo no alimentario calculado vía E en 12 rubros genéricos, sin especificar ni los rubros específicos ni sus cantidades. Esto permite que esa parte no alimentaria sea actualizada por inflación con los respectivos índices inflacionarios observados en los doce rubros y evita que la LB se actualice sólo con la inflación de los alimentos, como ocurre con la LPA en el método del CTMP. Esta parece ser la única motivación que movió a modificar el procedimiento para modificar la líneas de pobreza de ingresos.

*Respecto a los 'derechos sociales'*, la justificación para otorgar a los 6 indicadores de carencias sociales el mismo peso (que todos tienen la misma importancia) es insostenible. Para empezar, no todos los satisfactores de necesidades a que se refiere la LGDS en los rubros II a VII han sido expresados como derechos sociales o, al menos no lo han sido explícitamente y con fuerza. La CPEUM, por ejemplo, establece el derecho al agua en términos muy vagos (Art. 4°): “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”. No se especifica que debe ser entubada y menos todavía al interior de la vivienda. No hay un derecho al drenaje ni a sistemas sanitarios adecuados. Algo similar pasa con la vivienda y la salud: El derecho está establecido en términos muy vagos: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”. No se especifica que el tamaño de la vivienda debe ser adecuado al tamaño y composición de los miembros del hogar ni se dice nada sobre sus materiales. En salud pasa lo mismo. “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”. Seguridad social no es un derecho social universal, sino en todo caso un derecho de los asalariados. Hay otros derechos incluidos en la CPEUM que no están recogidos en la LGDS como indicadores de pobreza explícitos: por ejemplo: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”; “Toda



persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales”; “Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte”. Por otra parte, la tesis que sostiene que “el incumplimiento de uno de los derechos vulnera el cumplimiento de los demás”, es falsa. Algunas de las personas más sanas pueden ser analfabetas. Slim carece de seguridad social y no por ello están vulnerados sus demás derechos. Las interrelaciones entre las necesidades humanas son importantes pero no son mecánicas ni lineales. Puede haber y hay mucha insatisfacción de algunas necesidades sin que se vulneren otras. Por ejemplo, el nivel educativo de los adultos no se pierde una vez que se adquiere. Las condiciones de la vivienda propia no se pierden cuando baja el ingreso y la alimentación se deteriora. El Índice de Privación del Coneval (contar cuantas carencias tienen las personas) no tendría sentido si la presencia de una carencia provocara la carencia en todas las demás.

**10.** “La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada” (p.40). “Por otra parte, de manera análoga...se identifica a la población que presenta un número importante de carencias sociales mediante la definición de un umbral de privación extrema (C\*), el cual permite identificar a la población en situación de *pobreza multidimensional extrema (sic)*. No existe un criterio metodológico único para determinar un umbral de este tipo. Por esta razón...[se] decidió aplicar los criterios de Gordon para determinar el valor de C\* con base en métodos estadísticos. Estos métodos buscan dividir a la población en dos grupos (a partir de los ingresos y el valor del índice de privación de cada persona), de forma tal que las diferencias entre ambos se maximicen y, al mismo tiempo, su conformación sea lo más homogénea posible al interior de los mismos; al aplicarlos, *se encontró* un valor para C\* igual a tres” (p.41).

*Comentario a la cita 10.* Otra vez se repite la postura insostenible de Cepal, Inegi-Cepal y del CTMP de que el costo de los alimentos crudos puede constituirse en una línea para identificar la pobreza extrema (o como le llama Cepal, indigencia). Como si la población cuyo ingreso es igual a la LBM realmente pudiera nutrirse adecuadamente comiendo alimentos crudos con las manos, viviendo en la calle desnudos. El Coneval y sus predecesores no parecen percatarse que una vez identificada la población pobre, las subdivisiones a su interior corresponden a una tarea distinta: la de estratificación en la cual no tienen que prevalecer, necesariamente, los mismos procedimientos que en la identificación. El Coneval quedó atrapado en el callejón sin salida entre los criterios unión

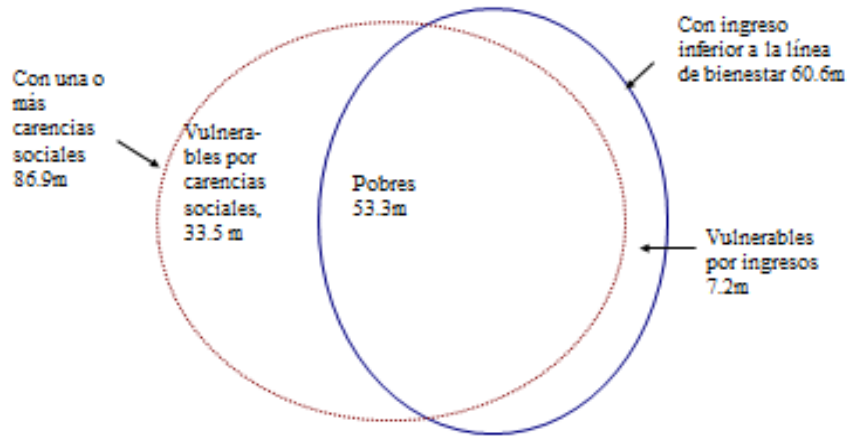
o intersección de los conjuntos, callejón al que lo condujeron sus propias decisiones, particularmente las de indicadores dicotómicos y de no compensación entre indicadores. Este callejón sin salida, además de obligar a optar entre dos criterios insatisfactorios (unión o intersección) también lleva a la pérdida de toda posibilidad de llegar a definiciones de umbrales que no sean totalmente arbitrarias. Por ello, el Coneval acude a métodos estadísticos para encontrar *una respuesta mágica*. Acuden a David Gordon y dicen haber aplicado sus criterios para determinar el valor de  $C^*$ . *Pero Gordon determina ambos umbrales, de ingresos y de privación simultáneamente para pobreza solamente, no para pobreza extrema*, con los procedimientos estadísticos que el Coneval dice replicar, pero cuando ya definió la LBM con otra lógica, para determinar el umbral de privación extrema en dimensiones distintas al ingreso. Veamos qué dice Gordon (2010) que hizo. Empezó listando los 8 indicadores establecidos en la LGDS como sus indicadores iniciales para un primer cálculo y dice: “se sumarán los componentes para producir un índice de privación; éste será diagramado junto al ingreso ajustado del hogar y a un umbral óptimo que separe de la mejor manera a los grupos identificados como ‘pobres’ de los identificados como ‘no pobres’, utilizando para ello métodos estadísticos estándar (es decir, maximizando las diferencias entre los grupos y minimizando las diferencias al interior de cada grupo).” (p.449). Más adelante añade (bajo el subtítulo “Paso 5: identificando la línea de pobreza combinada de ingreso y privación): “La línea objetiva de pobreza combinada puede definirse como una división entre el grupo ‘pobre’ y el grupo ‘no pobre’ que maximiza la suma de cuadrados entre los grupos y minimiza la suma de cuadrados dentro de cada grupo. Se puede identificar utilizando el Modelo Lineal Generalizado (en alguna de sus formas, por ejemplo Anova, Análisis Discriminante o Regresión Lineal), y controlar por el ingreso, la privación y el tamaño y composición del hogar...Ambos modelos dieron el mismo resultado final: que la posición óptima para la línea de pobreza era un puntaje de 4 o más en el índice de privación...Es difícil identificar el umbral exacto de ingreso ajustado que constituiría la línea de pobreza óptima, puesto que el puntaje de privación contiene dos indicadores (Ingreso per Cápita y Acceso a servicios de Salud) que son (*sic*) una forma de la medición de ingreso. Por consiguiente, los ejes de privación y de ingreso no serán ortogonales...Sin embargo, una estimación inicial del umbral de pobreza de ingreso ajustado de los hogares es \$2,230 pesos. Esto es el límite más alto del intervalo de

confianza (95%) de la media de ingresos de aquellos hogares con un puntaje de 4 en el índice de privación del Coneval.” (pp. 464-466.) Como en todo uso de parámetros observados como normas o umbrales, se convierte el *es* en *debe ser*. Pero como el *es* sólo tiene validez para el lugar y fecha para el cual se calculó, el resultado del Coneval para 2008 del umbral de privación extrema, sería válido sólo para la población con la que se calculó, por lo cual tendría que repetirse con cada encuesta. Pero el Coneval ha congelado eses dato observado para 2008 e implícitamente lo ha declarado válido para siempre.

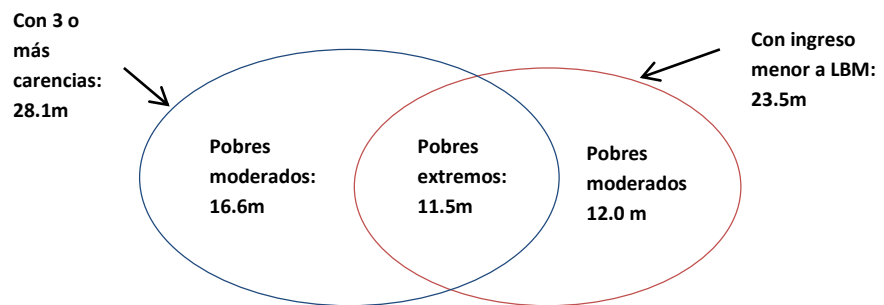
**11.** “Como se ha mencionado, el ingreso y el índice de privación social ofrecen, de manera independiente al corresponder a espacios analíticos diferentes, un diagnóstico de las restricciones monetarias y de las carencias sociales que afectan a la población. Puesto que estas restricciones y carencias son distintas, tanto conceptualmente como cualitativamente, el Coneval considera que no sería metodológicamente consistente su combinación en un índice único de pobreza multidimensional. Sin embargo, de acuerdo con la definición de pobreza, es necesario conjugar ambos espacios para delimitar con precisión la población en situación de pobreza multidimensional”. [A continuación el Coneval define, con apoyo gráfico, que los pobres multidimensionales son sólo los que se encuentran en la intersección de los dos conjuntos formados por dichos espacios analíticos diferentes; y entonces procede a definir 4 grupos de la población]: “*I. Pobres multidimensionales*. Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social. *II. Vulnerables por carencias sociales*. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar. *III. Vulnerables por ingresos*. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual (*sic*) a la línea de bienestar. *IV. No pobre multidimensional y no vulnerable (sic)*. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna”. “Adicionalmente, a partir de la línea de bienestar mínimo y del umbral de privación extrema ( $C^*=3$ ), es posible identificar, en el grupo de población en situación de pobreza multidimensional, a las personas en situación de pobreza multidimensional extrema... la cual dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana (*sic*); además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales. A la población pobre multidimensional no incluida dentro de la población pobre multidimensional extrema se le denominará población en situación de *pobreza multidimensional moderada*”. (p.43).

*Comentario a la cita 11.* En las Gráfica 1 y 2 se muestran las aplicaciones del criterio intersección para definir la pobreza y la pobreza extrema respectivamente. Las cifras se refieren a los resultados obtenidos en 2012. Como se aprecia en la Gráfica 1, 86.9m de personas sufren una o más carencias sociales y 60.6m tienen un ingreso inferior a la LB.

**Gráfica 1. Millones de pobres con los criterios unión (94) e intersección (53.3) de los conjuntos según Coneval. México, 2012**



**Gráfica 2. Millones de pobres extremos en 2012 según Coneval: con criterio intersección 11.5 m. Con criterio unión: 40.1 m.**



Ambos conjuntos se intersectan en lo que el MMMOP llama pobres, que fueron 53.3 m de personas en 2012, y dos grupos de población que quedan fuera de la intersección pero en alguno de los dos conjuntos, de 33.5m y 7.2m a los que llama *vulnerables por carencias sociales* y *vulnerables por ingresos*. La suma de ambos grupos de vulnerables es de 40.7m. Si el MMMOP hubiese optado por el criterio de unión de los conjuntos, la *población en pobreza hubiese sido de 94 m*. El callejón sin salida antes mencionado

significó optar (en 2012) entre dos universos de pobres muy distantes: uno que subestima la pobreza, de 53.3m y otro de 90.4 m. que la sobreestima dados los bajos umbrales adoptados. Si el criterio intersección, adoptado por el Coneval para identificar a los pobres multidimensionales, carece de todo fundamento, la definición de pobreza extrema como la intersección de los que se encuentran en situación extrema en ambas dimensiones, equivale a una elevación (metafórica) al cuadrado del criterio anterior. Como toda aplicación del criterio intersección, ésta conlleva también el criterio unión para no ser pobre extremo: son *no pobres extremos* todos los que tengan un ingreso inferior a la LBM (literalmente muriendo de hambre) pero sólo padezcan dos o menos carencias sociales (como se aprecia en la Gráfica 2, 12m de personas en 2012), tampoco son pobres extremos los que padezcan 3 o más carencias sociales (por ejemplo, una familia de 5 personas que vivan en una vivienda de un solo cuarto, de piso de tierra, materiales de desecho en muros y techos, sin ningún servicio y en inseguridad alimentaria severa), pero su ingreso sea igual o superior a la LBM (16.6m en 2012). A los dos grupos que no quedan en la intersección, como se aprecia en la última frase de la cita 11, Coneval les llama *población en situación de pobreza moderada multidimensional* puesto que son un subconjunto de la población pobre, ya que para esta segunda intersección Coneval dice partir de los 53.3 millones previamente determinados como pobres multidimensionales (es decir, se trata de una intersección de la población ya intersectada).<sup>2</sup>

*La responsabilidad histórica de decisiones de este tipo se reflejan, ahora, en las aberraciones de la definición de la población objetivo de la CNCH que analizo en la siguiente sección.*

12. “Los umbrales en el espacio de los *derechos* son análogos a las líneas de pobreza en el ámbito del *bienestar* y se determinaron empleando secuencialmente los siguientes criterios: (i) aplicar las normas legales si existían; (ii) en caso de que no las hubiere, se decidió *recurrir al conocimiento y experiencia de expertos de instituciones públicas*

---

<sup>2</sup> Si el lector suma las cifras de pobreza moderada de la Gráfica 2 verá que se trata de 28.6 m de personas. En la página del Coneval, sin embargo, la cifra de pobreza moderada es mucho mayor: 41.8m. La explicación podría ser que los otros 13.2 m de personas pobres no cumplieron ninguna de las dos condiciones para entrar en la gráfica; es decir, tienen 1 o 2 carencias y su ingreso está entre la LBM y la LB. Se requiere procesar las bases de datos para dilucidar plenamente esta inconsistencia. Además, note el lector que las dos poblaciones de las elipses no son las correctas (éstas deben ser menores) puesto que no todas las personas que tienen 3 o más carencias (los 28.6m), ni de las que tienen ingresos menores a al LBM (23.5m), son pobres, pues no todas cumplen con el criterio intersección.

*especializadas* en los temas asociados con el indicador; (iii) si los criterios anteriores no eran conclusivos, se acordó emplear métodos estadísticos para determinarlos, y (iv) en último caso, el umbral sería establecido por el Coneval con base en argumentos fundados” (p.20).

*Comentario a la cita 12.* En este párrafo hay, al menos, dos cuestiones que comentar: 1) La reducción del conocimiento científico a quienes trabajan en instituciones de la Administración Pública Federal, que reduce el conocimiento pertinente al conocimiento oficial. Hacer eso en cualquier momento de la historia es aberrante, pero hacerlo durante el Gobierno de Calderón que se caracterizó por ubicar en las secretarías de estado y organismos descentralizados sólo a sus amigos, la aberración se eleva al cuadrado. Como resultado, se convirtieron en normas, en el nivel que se busca alcanzar, entre otras: viviendas sin agua entubada en su interior, personas con sólo seguro popular, personas con pensiones de adulto mayor de  $\frac{1}{4}$  de salario mínimo. 2) En la secuencia lógica para fijar normas se omiten las percepciones de la población, a pesar que el Coneval gastó mucho dinero público en dos encuestas especializadas al respecto. La primera encuesta se denominó *Encuesta para la Determinación de Umbrales Multidimensionales de Pobreza 2007* y la levantó *Consulta Mitofsky*, con un tamaño de muestra de 2,800 cuestionarios con cobertura urbana y rural. La segunda, se denominó *Encuesta sobre la necesidad de productos no alimentarios en México*, la levantó *Parametría* a 2,500 personas en hogar en marzo de 2009 y está orientada a servir para el diseño de la canasta no alimentaria. Ambas llevan a umbrales muchísimo más altos que los finalmente seleccionados. Por ejemplo, el 89% de la población consideró que el agua entubada debe estar al interior de la vivienda. El nivel seleccionado por el Coneval como norma fue el de agua entubada en el lote. El 87.8% respondió (en la primera encuesta) que el nivel educativo mínimo era de bachillerato o más. El nivel seleccionado como umbral por el Coneval fue de primaria o secundaria según la edad de la persona. Los productos de ambas encuestas fueron desechados porque llevaban a umbrales más altos y a una canasta no alimentaria más cara. El protocolo de procedimiento para la determinación de umbrales presentado en el párrafo citado ha sido falsificado (ocultando las encuestas referidas) para justificar los niveles elegidos.

**13.** “Respetar la perspectiva de derechos señalada en la LGDS (*sic*) conlleva tres decisiones metodológicas: (i) las carencias deben medirse por variables dicotómicas, esto decir que el derecho se satisface o no; al no haber término medio la satisfacción no se

gradúa en una escala ordinal; (ii) no hay un derecho superior a otro, por lo que todos “deben valer lo mismo”; o dicho de otra manera, en una combinación lineal todos deben pesar igual, y (iii) la carencia de cualquiera de los derechos hace que una persona sea carente...Estas características de los DESCA permiten construir un índice sumario simple...el conteo del número de derechos que no están satisfechos” (p.20).

*Comentario a la cita 13.* Antes ya hice comentarios sobre los ponderadores iguales a todas las carencias sociales y sobre la afirmación de que una carencia hace que una persona sea carente. Ello implica que estos indicadores son correalizables: o se cumplen todos o no se cumple ninguno. Lo cual es evidentemente falso, aunque lo digan los expertos en derechos humanos que no son expertos en necesidades humanas, que es la sustancia que está detrás de los derechos, que son (a veces) su reconocimiento jurídico. Quiero ahora comentar dos aspectos: la dicotomización y la afirmación inicial de que las “tres decisiones metodológicas” se derivan del respeto a la perspectiva de derechos señalada en la LGDS. Empecemos por ésta. Todo el párrafo suena a chantaje: éstas son las únicas decisiones metodológicas que respetan la perspectiva de derechos adoptada en la LGDS; cualesquiera otras violarían tal perspectiva. Estarían señalando que la adopción de indicadores dicotómicos respeta los derechos aunque tal “decisión metodológica” presione a considerar el seguro popular como satisfacción plena de la necesidad de salud porque la opción del todo o nada hace que la alternativa fuese negar todo beneficio al seguro popular. La dicotomización obliga a calificar cada opción como todo o nada, elevando enormemente los errores de medición y desperdiciando una gran cantidad de información de las encuestas como reconoce James Foster (2010: 359)<sup>3</sup>. Las necesidades pueden satisfacerse en diversos grados. Por ejemplo, la insatisfacción total de la necesidad de alimentación lleva irremediablemente a la muerte en poco tiempo. Las personas desnutridas reflejan una satisfacción parcial de dicha necesidad; por ello siguen vivas. La negación de los términos

---

<sup>3</sup> Bajo el título de “Crítica de la medida”, Foster señala que la medida “está basada en una dicotomía que asigna un valor 1<sup>a</sup> todas las personas por debajo del umbral y 0 a aquellas que lo alcanzan. Por supuesto, esto conlleva una gran pérdida potencial de información y, del mismo modo que la incidencia tradicional, genera una clasificación que depende en gran medida de los umbrales específicos que se utilicen. En particular, el método de identificación considera que es pobre toda persona que sufre privaciones en una cantidad suficiente de dimensiones, aun si la intensidad de la pobreza en cada dimensión es muy pequeña, mientras que una persona que padece de carencias severas en unas pocas dimensiones puede no ser identificada como pobre. Esta falta de compensación en la etapa de la identificación es una parte central de la metodología” (p.359, énfasis añadidos). Los tres puntos destacados con cursivas son aplicables al MMMOP.

medios equivale a una negación de la razón humana: sólo negros y blancos, el gris no existe, mucho menos el fucsia.

#### 4. La definición tragicómica de la población objetivo de la CNCH

La CNCH define así su población objetivo (PO):

“Los mexicanos (*sic*) que presentan *carencia por acceso a la alimentación y que además se encuentran en situación de pobreza extrema*, estos es, quienes están en la condición más lejana de ejercer su derecho a la alimentación”. (Sedeso, 2013)

Añade que:

“las acciones de apoyo buscarán atender a las personas que se encuentren en estado de carencia alimentaria y que sus *capacidades* para mejorar su calidad de vida *estén altamente limitadas porque, además, presentan carencias en, al menos, otros dos de sus derechos (sic), y sus ingresos son menores a la línea de bienestar mínimo (LBM)*. (*Ibid.*)

En estos dos pasajes la Sedeso federal trata de justificar por qué definió la PO con ese procedimiento de acumulación de requisitos o intersección de conjuntos. Lo hace de una manera tragicómica: sostiene que entre quienes padecen inseguridad alimentaria severa y moderada (27.4 millones en 2012), *no todos lo son por falta de “capacidades” (suponemos que económicas), sino sólo los que tienen al menos otras tres carencias e ingresos inferiores a la LBM*. Esto implica que la otra parte de los carenciados alimentarios (las tres cuartas partes como veremos) está en esa condición *a pesar de que cuenta con las capacidades para lograrlo*. En otras palabras, *las tres cuartas partes de quienes padecen hambre en el país la padecen porque quieren y, por tanto, no requieren ni merecen ayuda*. La decisión del Coneval de no considerar como carentes a los que padecen inseguridad alimentaria leve, además deja fuera 24.2 millones de personas (nótese que si se incluyesen los que se encuentran en condición de inseguridad alimentaria leve, la población en inseguridad alimentaria en 2012 sería de 51.6 millones de personas, conjunto que constituiría un posible candidato a PO de un programa alimentario). El texto de Sedeso anuncia, con orgullo, el drástico recorte de la población objetivo:

“La población potencial de la CNCH representa el 63.2% del total de población en pobreza extrema del país” Y añade: “Representa 26.4% del total de la población que presenta carencia por acceso a la alimentación en el país.” (*Ibid.*)

Estos porcentajes muestran que los niveles de exclusión por diseño fueron el 36.8% de los pobres extremos y el 73.4% de los que viven en inseguridad alimentaria. Debe advertirse que están calculados con base en los datos de pobreza del Coneval de 2010 y la población



del país sin la corrección del Consejo Nacional de Población (Conapo) realizada a mediados del 2013 a las cifras censales del 2010. A Sedeso se le olvida añadir que los 7.4 millones representan sólo el 33.3% de los 22.2 millones de personas con ingreso inferior a la LBM y sólo el 22.8% respecto a quienes tienen 3 o más carencias sociales en 2010 (uso ahora cifras de población corregidas).

| <b>Cuadro 2. Población objetivo de la CNCH como % de la PO de otras opciones del MMMOP y de otras opciones externas.2012</b>   |       |
|--|-------|
| <b>Opciones de PO del MMMOP 2012</b>   |       |
| Pobreza extrema MMMOP  | 64.3% |
| Inseguridad alimentaria MMMOP  | 27.0% |
| Ingreso menor a LBM MMMOP  | 31.5% |
| Con 3 o+ carencias sociales MMMOP  | 26.3% |
| <b>Opciones de PO externas al MMOP</b>   |       |
| PA= gasto alimentario < costo CNA  | 9.2%* |
| Pobreza de patrimonio (que mide pobreza alimentaria)   | 12.2% |
| Inseguridad Alimentaria total ENSANUT 2012   | 9.4%  |
| Ins. Alim. Total ENIGH2012   | 16.8% |
| Ins. Alim. moderada y severa ENSANUT 2012  | 23.4% |
| Anemia infantil (menores de hasta 5 años)  | 27.0% |
| Desmedro en menores de hasta 5 años  | 21.0% |
| Exceso de peso adultos   | 8.9%  |
| Fuente: cálculos propios con base en Sedeso (2013), Coneval (página web); ENSANUT2012.   |       |
| Nota: en los indicadores para grupos específicos los porcentajes indicados se refieren a lo que la CNCH cubriría del problema alimentario identificado en dicho grupo de edad.<br>*2005, Boltvinik (2010: 187) |       |

En el Cuadro 2 se presentan (con cifras de población corregidas para 2012) los porcentajes que representa la PO de la CNCH de los agregados del Coneval que serían opciones oficiales de PO para un programa dirigido contra el hambre, así como algunas opciones (provenientes de otras fuentes) que se han presentado a lo largo de las secciones anteriores. Salvo la pobreza extrema del Coneval (respecto de al cual la CNCH cubre casi dos tercios),

de las demás opciones cubre siempre menos de una tercera parte, incluyendo las situaciones extremas del MMMOP en ingresos y dimensiones NBI. En tres casos directamente relacionados con la alimentación, cubre menos del 10%. Un esquema para la exclusión masiva de la población, cuyo paso inicial, la definición de pobreza extrema del Coneval, como lo muestran las cifras, es el más agudo.

¿Cómo se logran tales reducciones que permiten a la CNCH orgullosamente enarbolar que sólo va cubrir una cuarta parte de quienes tienen oficialmente problemas de hambre? Con el criterio de la acumulación de requisitos o criterio intersección que se muestra en la Gráfica 3. Como apreciará el lector, la CNCH añadió a la segunda intersección del MMMOP (véase Gráfica 2), una tercera intersección. Con ello logra reducir tres carencias que se mueven alrededor de 25 millones de personas a menos de la tercera parte: 7.4m. La definición de la PO de la CNCH ha sido avalada por el Coneval (si no explícitamente si implícitamente) que son los maestros que la Sedeso ha tenido en la práctica, que ahora se generalizará, de *intersectar para reducir la PO*.

**Gráfica 3.**

**El milagro: reducir la población objetivo (hambrienta o muy carenciada) a menos de la tercera parte en la CNCH**



Para el PRI re-empoderado, no basta que una persona/hogar tenga ingresos inferiores a una canasta de alimentos crudos (la LBM), la cual de por sí subestima muchísimo la población con carencias alimentarias, puesto que nadie puede gastar todo su ingreso en alimentos crudos porque tendría que vivir en la calle, andar desnudo y comer sólo alimentos crudos. Tampoco basta que padezca inseguridad alimentaria severa o moderada, lo que significa que, con cierta frecuencia, no tiene para comprar alimentos o come menos de lo que debería. Además de estas dos indicaciones obvias de carencia alimentaria extrema, debe tener otras dos carencias sociales, negando que *el hambre sea hambre aunque se tenga acceso a servicios de salud, a seguridad social y a todos los servicios de la vivienda*. La población objetivo de la CNCH (7.4 millones de personas) es el 6.1% de la población nacional en 2014. Pero la CNCH no se propone atender, por ahora, “tan amplia población”; sólo va atender (en los 400 municipios que seleccionó) a la mitad: 3.7 millones, el 3.1% de la población. Sin embargo, no ha hecho las mediciones específicas requeridas para identificar, con nombre, apellido y domicilio, a esos 3.1 millones. No sabe que lo tiene que hacer y no quiere hacerlo.

## 5. Conclusiones

- 1) Los métodos de medición de la pobreza y las conceptualizaciones que los sustentan no son neutrales en términos de políticas públicas. Influyen en forma definitiva en la definición de la población objetivo (PO) de los programas focalizados. También, aunque esto no fue objeto del presente artículo, vía la definición de umbrales de cada dimensión orientan a las políticas públicas enviándoles el mensaje de que si la lucha contra la pobreza forma parte de la política y el programa, lo más eficiente será proporcionar a los carenciados sólo el nivel marcado por el umbral, como agua entubada en el lote, estudios de secundaria, seguro popular y pensiones ultra-minimalistas para adultos mayores. Esto genera graves distorsiones en las políticas sociales. La CNCH aplicó ejemplarmente la receta del Coneval e intersectó lo ya intersectado dos veces, logrando así definir su PO como resultado de una triple intersección.
- 2) Las inconsistencias internas de los métodos de medición y las imprecisiones de su marco conceptual que, en este caso debió definir con claridad en qué consiste la carencia de acceso a la alimentación, la insatisfacción alimentaria. La no definición clara por parte del

Coneval al respecto causó confusión en los encargados de la política de desarrollo social que emprendieron la CNCH. Como se dijo, el Coneval sustituyó el indicador de acceso a la alimentación definido en la LGDS, por uno de estabilidad de dicho acceso. La justifica asimilando, falsamente, el indicador adoptado al concepto de seguridad alimentaria de la FAO. Dice: “De acuerdo con la FAO (2006) la seguridad alimentaria comprende el acceso *en todo momento a comida suficiente* para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de *estabilidad, suficiencia y variedad* de los alimentos”. (Coneval, 2010:61). En pie de página descartan los métodos basados en la información de ingresos y gastos de los hogares por su sesgo, olvidándose que así miden la dimensión de ingresos y que su LBM es el costo de una canasta de alimentos crudos que provee alimentos suficientes y variados. Reiterando lo dicho en el texto, el indicador sólo se refiere a la dimensión de *estabilidad* pero no puede cubrir adecuadamente las de *variedad y suficiencia*, dimensiones que sí cubre el indicador de gasto alimentario cuando se le compara con el costo de la alimentación. Además, al definir, por un lado, la situación extrema en materia de ingresos como tener un ingreso insuficiente para adquirir los alimentos crudos para estar bien nutrido, incluso si se destina el 100% a dichos alimentos (la LBM), y hacer de ésta una de las dos condiciones para identificar la pobreza extrema, lleva a que sus seguidores asocien la carencia alimentaria con la pobreza extrema, lo cual es falso cuando se analiza la incidencia de la PA (alrededor de 2/3 de la población) como un gasto en alimentos insuficiente para adquirir la canasta normativa alimentaria.

3) Un camino posible para cubrir los tres aspectos de la seguridad alimentaria sería aplicando el criterio de intersección de los indicadores de gastos en alimentos crudos iguales o mayores a la LB y seguridad alimentaria plena (ausencia de indicadores de inseguridad). Es decir, sólo los hogares que gastaran en alimentos crudos un monto igual o mayor que el costo de la CNA (Canasta Normativa Alimentaria) y no tuvieran ningún indicador de inseguridad estarían en seguridad alimentaria. El resto de los hogares estarían carenciados en materia alimentaria y serían parte de la PO de un programa alimentario que se propusiera erradicar el *hambre humana*.

## Referencias bibliográficas

Boltvinik, julio (1990) *Pobreza y Necesidades Básicas*, PNUD, Caracas)

- Boltvinik, Julio (1992), “Pobreza alimentaria en América Latina”, *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, vol.42, N° 4, (suplemento), Caracas, p.117.
- Boltvinik, Julio (2000), “Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica. 2ª Parte”, *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, N°2, mayo, pp. 83-123.
- Boltvinik, Julio (2004), “Desnutrición subestimada”, columna *Economía Moral*, *La Jornada*, 17 de abril.
- Boltvinik, Julio (2010), “Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la Ley” (indebidamente titulado “Principios de medición multidimensional de la pobreza”), en Boltvinik, *et al.*, *La Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, El Colegio de México-Coneval, México, 2010, pp. 43-279.
- Boltvinik, Julio (2012), “Treinta años de medición de la pobreza en México. Una mirada desde ‘Coplamar’”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXX, N° extraordinario, El Colegio de México, pp. 83-110.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2001), “La pobreza ignorada. Evolución y características”, *Papeles de Población*, año 7, N° 29, julio-septiembre del 2001, pp. 21-53.
- Coneval (2010), *Metodología de medición multidimensional de la pobreza en México*, 128 pp.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Sedeso, Serie Documentos de Investigación, julio, 113 pp.
- Damián, Araceli (en prensa), “Pobreza y crisis alimentaria”, en Óscar Martínez (coord.), *La heterogeneidad de las políticas sociales en México. Instituciones, derechos sociales y territorio*” (UIA, UdeG.
- Gordon, David (2010), “Metodología de medición multidimensional de la pobreza para México a partir del concepto de privación relativa”, en Julio Boltvinik *et al.*, *Medición multidimensional de la pobreza en México*, El Colegio de México-Coneval, pp. 401-497.
- Foster, James (2010), “en Julio Boltvinik *et al.*, *Medición multidimensional de la pobreza en México*, El Colegio de México-Coneval
- Marshall, T.H. (1949/1965), “Citizenship and Social Class”, en *Class, Citizenship, and Social Development. Essays by T.H. Marshall*, Anchor Books, Nueva York, 1965.
- Marx, Karl (1857/ 1980), “Introducción general a la crítica de la economía política”, en Marx, Karl (1859/ 1980), *Contribución a la crítica de la economía política*, Siglo XXI Editores, México, pp. 281-313.
- Marx, Karl (1844/1968), *Manuscritos: economía y filosofía*, Madrid, Alianza Editorial; 1968.
- Secretaría de Desarrollo Social (febrero, 2013) “Nota Informativa sobre la delimitación de la población objetivo de la CNCH”. Recibida por correo electrónico enviado por el Área de Comunicación Social de Sedeso.

Svedberg, Peter (2000), *Poverty and Undernutrition*, UNU/WIDER Studies in Development Economics, Oxford University Press, Oxford.

Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Gran Bretaña.