

Economía ECONOMIA MORAL Julio Boltvinik

Pobreza en la ciudad de México

Pobreza ignorada y discriminada

DURANTE EL GOBIERNO de Zedillo se le dio prioridad a la lucha contra la pobreza extrema en el medio rural en detrimento del combate a la pobreza extrema en el medio urbano, y contra la pobreza no extrema o moderada en todo el país. Esta orientación estuvo basada en una premisa y en un error de cálculo. Lamentablemente, el gobierno de Fox no ha corregido esta orientación, aunque ha iniciado (o anunciado) algunas medidas, insuficientes, en esa dirección. En entregas anteriores de esta columna (19/10/01 y 02/11/01) mostré que esta orientación estuvo basada en un error de cálculo (al que he llamado el error de Levy) que llevó a la noción equivocada de que la pobreza extrema afecta a una minoría (de alrededor de 20 por ciento) de los habitantes del país que habita en su mayoría en el medio rural. En dichas entregas mostré que, en realidad, la pobreza extrema afecta a más de la mitad de la población y que más de la mitad de ella vive en el medio urbano. Cuando no se reduce a la extrema, la pobreza afecta a las tres cuartas partes de la población y dos terceras partes de ella viven en localidades urbanas. *Se constituye así en la pobreza ignorada por el gobierno federal.* El grado al que es ignorada lo muestra el hecho de que sólo se destina a ésta, según cálculos de Helena Hofbauer, de Fundar, 7 por ciento del gasto federal de lucha contra la pobreza extrema.

LOS POBRES DEL Distrito Federal sufren no sólo el olvido sino la discriminación legal. Las delegaciones del DF no reciben, a diferencia de los municipios del estado de México que conforman junto con las delegaciones la Zona Metropolitana de la Ciudad México (ZMCM) (y de todos los municipios del país), aportaciones federales del ramo 33 que, entre otros, incluyen el FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que es el programa de lucha contra la pobreza más importante del país).

¿Cuántos pobres en la ZMCM?

EN LOS CUADROS 1 y 2 se presentan sendos cálculos de la pobreza en la ZMCM para, entre otros, el año 2000, uno basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y el otro en el Censo de Población y Vivienda. En los cuadros 3 y 4 se presentan similares estimaciones para el DF. En todos los cuadros la pobreza se ha medido utilizando el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) que desarrollé a principios de los años noventa¹. La población de la ZMCM, delimitada de manera amplia por el experto en la materia Gustavo Garza para incluir 38 municipios del estado de México, era de 17.1 millones de habitantes. Según los cálculos basados en la ENIGH (cuadro 1), 61.3 por ciento de esta población (10.5 millones) es pobre, 39.3 por ciento extremos (6.7 millones) y 22 por ciento (3.8 millones) moderados. *Más de 10 millones de pobres y casi 7 millones de pobres extremos son muchos pobres para ignorarlos.* Las encuestas de ingresos y gastos son instrumentos especializados que captan mejor que cualquier censo los ingresos de los hogares. Por eso esta estimación de la pobreza en la ZMCM resulta más baja que la del Censo. En efecto (cuadro 2) aquí la proporción de pobres se eleva a 72.3 por ciento (11 puntos por arriba de la ENIGH), la de pobres extremos a 45.8 por ciento (6.5 puntos por arriba) y la de pobres moderados a 26.5 por ciento (4.5 puntos por arriba). Las cifras de pobres con el Censo llegan a 12.4 millones de pobres, 7.8 millones de pobres extremos y 4.5 millones de pobres moderados.

INCLUSO LA CIFRA más baja, la de la ENIGH, puede estar, sin embargo, un poco sobrestimada porque, como se indica claramente en el cuadro 1, los cálculos del periodo 1994-2000 fueron hechos sin ajustar los datos de ingresos reportados por los hogares a cuentas nacionales. Experiencias nacionales de cifras, con y sin ajuste a cuentas nacionales en la aplicación del MMIP, indican que el orden de magnitud de la diferencia es de aproximadamente 8 por ciento en la proporción total de pobres. Si aplicáramos esta regla al resultado de la ENIGH2000 obtendríamos 56.5 por ciento como incidencia de la pobreza en la ZMCM en el año 2000.

Cuadro 1. Zona Metropolitana de la Ciudad de México							
Estratos de pobreza (MMIP) con base en las ENIGH. 1984-2000							
Estratos del MMIP	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000
	Con ajuste a CN			Sin ajuste a CN			
Pobres extremos	20.0	33.1	33.5	24.0	39.0	38.0	39.3
Pobres moderados	33.8	29.5	28.7	32.6	27.9	28.3	22.0
Suma pobres	53.8	62.6	62.2	56.6	67.0	66.3	61.3
No pobres	46.2	37.4	37.8	43.4	33.0	33.7	38.7
Población total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Notas: ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
 CN: Cuentas Nacionales; MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza
 Fuentes: 84-92, Araceli Damián, "La evolución de la pobreza en épocas de estabilización y ajuste estructural", Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, N°46, 2001.
 1994-2000: cálculos propios a partir de las bases de datos de las ENIGH

Cuadro 2. Zona Metropolitana de la Ciudad de México							
Evolución intercensal 1990-2000 de la pobreza (MMIP). (Sin ajuste a CN)							
estratos	'1990			'2000			
	MMIP	NBI	Ingresos	MMIP	NBI	Ingresos	ngr.-tiempo
pobres extremos	55.4	42.4	57.6	45.8	31.3	43.4	50.8
pobres moderados	21.2	22.8	15.2	26.5	31.0	14.1	17.1
Suma pobres	76.6	65.2	72.8	72.3	62.4	57.5	67.9
No pobres	23.4	34.8	27.2	27.7	37.6	42.5	32.1
Población	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Notas: MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza. NBI, necesidades básicas insatisfechas.
 Fuentes: 1990: Julio Boltvinik, "La pobreza en el área Metropolitana de la Ciudad de México en 1990", en *Metrópoli, Globalidad y Modernización*, UAM A, 1993, pp.361-397.
 2000: cálculos propios a partir de la base de datos del Censo de Población y Vivienda del 2000

HASTA AQUÍ TODO haría pensar que éste sería el piso de la estimación. Sin embargo, hay argumentos en sentido contrario que llevarían a pensar que la ENIGH2000 subestima la pobreza. Se trata del tamaño medio de los hogares. Según la ENIGH2000 éste es de 4.16 (sin incluir huéspedes ni servidores domésticos y sus familiares). En cambio, según el Censo de 2000 es de 4.29 que, aunque al parecer incluye servidumbre y huéspedes, no puede explicar la diferencia tan grande. Puesto que el cálculo del componente de ingresos del MMIP (que tiene más de 50 por ciento del peso en el resultado final) se basa en el ingreso por adulto equivalente (muy ligado al número de personas), la subestimación de la ENIGH del número medio de personas por hogar llevaría a sobrestimar el ingreso por adulto equivalente y, por tanto, a subestimar la pobreza. En todo caso, *si mantenemos 56.5 por ciento como el piso de la estimación y fijamos el techo en el cálculo censal de 72.3 por ciento, el monto total de pobres estaría entre 9.7 y 12.4 millones y el de pobres extremos entre 36.3 por ciento y 45.8 por ciento, es decir, entre 6.2 y 7.8 millones. Incluso en las cifras mínimas, son demasiados pobres para ignorarlos.*

LOS CALCULOS REALIZADOS a partir de la base del Censo de Población de 2000 sólo los hemos realizado para la ZMCM². No contamos todavía con un resultado a nivel nacional. En 1989 calculé (libro con Hernández Laos citado en el pie de página 1) que la pobreza y la pobreza extrema de la ZMCM representaron 17.5 por ciento y 14.9 por ciento de los totales nacionales, respectivamente. En el año 2000, según los datos de la ENIGH2000 (sin ajustar a cuentas nacionales) las proporciones son 14.2 por ciento y 12.8 por ciento. Si las cifras fuesen comparables y correctas, se desprendería la conclusión de que hay una baja leve en el peso de la pobreza de la ZMCM en la pobreza nacional, cuya explicación debe provenir del lento crecimiento demográfico de la ZMCM. *De cualquier manera, uno de cada seis pobres y uno de cada ocho pobres extremos viven en la ZMCM.*

D.F. menos pobre

EN EL CUADRO 4 queda claro que los niveles de pobreza en el DF son menos altos que en los municipios conurbados del estado de México. La diferencia en el año 2000 es de 20 puntos porcentuales (50.4 vs. 70.9) y mientras en el DF la pobreza se divide por igual entre pobreza extrema y moderada, en la zona conurbada es mucho mayor la primera.

Cuadro 3. Distrito Federal. Evolución intercensal de la pobreza							
	1990			'2000			
	MMIP	NBI	Ingresos	MMIP	NBI	Ingresos	ngr.-tiempo
Pobres extremos	44.5	34.2	52.6	38.3	23.6	36.6	43.4
pobres moderados	23.5	26.6	11.7	26.6	31.1	13.3	17.1
Suma Pobres	68.0	60.8	64.3	64.9	54.6	49.9	60.5
Suma no pobres	32.0	39.2	35.7	35.1	45.4	50.1	39.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Notas: MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza. NBI, necesidades básicas insatisfechas.
Fuentes: Cálculos propios a partir de la muestra del Censo del 1990 y de la base de datos del 2000.

Cuadro 4. Pobreza ZMCM año 2000 Desagregada en D.F. y Edomex (base ENIGH)			
	D.F.	Mex	ZMCM
Pobres extremos	25.2	51.8	42.4
Pobres moderados	25.2	19.1	22.0
Suma pobres	50.4	70.9	61.3
Suma no pobres	49.6	29.1	38.7
Población total	100.0	100	100.0

¿Pobreza en aumento o disminución?

TANTO EN EL cuadro 1 como en el 2 y en el 3 se ha intentado analizar la evolución de la pobreza. En el primer cuadro se ha marcado una división entre los años 1984, 1989 y 1992, por una parte, y los de 1994 al 2000 por la otra. En estricto sentido, ya que los primeros son cálculos con datos de ingresos de los hogares ajustados a cuentas nacionales, mientras los segundos no lo son, sólo se pueden analizar las dos series de manera separada. Entre 1984 y 1989 hay un claro aumento de la pobreza que después se mantiene entre 1989 y 1992 casi constante, cerrando el periodo más de 8 puntos porcentuales por arriba del inicio. Del cambio entre 1992 y 1994 no podemos decir nada ya que los datos no son comparables. Entre 1994 y 1996 crece en más de 10 puntos la pobreza, se mantiene casi constante entre 1996 y 1998 y, aunque desciende fuertemente entre 1998 y 2000, termina el periodo nuevamente por arriba del inicio (casi 5 puntos porcentuales). Además la proporción de pobres extremos en 2000 es sustancialmente más alta que en 1994. Mientras al inicio de este periodo la pobreza moderada era la dominante, al final la dominante es la extrema. En ambos periodos crece la pobreza y empeora la composición, por lo cual se puede sostener, a pesar de los problemas de comparabilidad, que ha crecido la pobreza y se ha hecho más intensa desde 1984 a la fecha.

LOS DATOS CENSALES del cuadro 2 (y del 3 para el DF), sin embargo, muestran la tendencia opuesta: entre 1990 y 2000 habría disminuido la pobreza y particularmente la extrema. Las diferencias de tendencias se derivan, en parte, de los años que se comparan. En efecto, 1989 es el peor año del primer periodo y se le compara con el segundo mejor del segundo periodo (a juzgar por los niveles que muestra la ENIGH). Es decir, si bien 72.3 por ciento es menor que 76.6 por ciento, seguramente este dato es mucho más alto que el de principios de la década de los ochenta, por lo cual la leve baja 1990-2000 sólo disminuiría el fuerte contraste con 1980.

PERO EN PARTE el movimiento puede deberse también a los cambios profundos entre el Censo de 1990 y el de 2000. Por ejemplo, el primero sólo captaba ingresos por trabajo, mientras que en el segundo se hizo un esfuerzo por captar los provenientes de otras fuentes también. Esto aumenta los ingresos y, por tanto, disminuye la pobreza estimada. En el censo de 2000 las variables de NBI captadas son más numerosas que en 1990. Particularmente importante es la de acceso a servicios de salud. Este cambio produciría un cálculo de pobreza por NBI más alto. Estas diferencias, aunque la realidad observada hubiese permanecido sin cambios, provocarían cambios en las mediciones, por lo que los cálculos para 1990 y 2000 no son comparables.

¹ Para una visión del MMIP véase Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, México, 1999.

² Los cálculos de pobreza al año 2000, provenientes del Censo 2000 y que se presentan en los cuadros 2 y 3, son parte del Proyecto Mapa de Estratificación Social e Inadecuación Ambiental del DF y Zona Conurbada, que estoy realizando para la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del DF.