



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO

Metodología

Medición de la Pobreza Multidimensional en el Distrito Federal

Coordinador

Humberto Ríos Bolívar

Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Dr. (c) Marco Antonio Austria Carlos

Profesor Investigador de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional

Directorio

Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa

Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Lic. Rosa Icela Rodríguez Velázquez

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

Mtro. José Arturo Cerón Vargas

Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Dra. Ángela Beatriz Martínez González

Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Dra. (c) Eréndira Viveros Ballesteros

Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Dr. Ignacio Perrotini Hernández

Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Dr. Kristiano Raccanello

Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Dr. Oscar Alfonso Martínez Martínez

Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Contenido

PRESENTACIÓN.....	3
1. MARCO CONCEPTUAL.....	5
1.1 MARCO NORMATIVO DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.....	5
1.1.1 LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EL ESTATUTO DE GOBIERNO	5
1.1.2 LEY DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.....	6
1.1.3 LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL DISTRITO FEDERAL	6
1.1.4 PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.....	9
1.2 LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.....	11
2. MARCO GENERAL	17
2.1 BIENESTAR Y JUSTICIA	17
2.2 ENFOQUE DE CAPACIDADES Y FUNCIONAMIENTOS	21
2.3 ELEMENTOS TEÓRICOS PARA COMPRENDER LA POBREZA DESDE EL ENFOQUE DE CAPACIDADES .	27
3. METODOLOGÍA DE MEDICIÓN.....	35
3.1 OBJETIVOS.....	35
3.1.1 OBJETIVO GENERAL.....	35
3.1.2 OBJETIVOS PARTICULARES	35
3.2 COMPONENTES Y VARIABLES DE ANÁLISIS.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.2.1 COMPONENTES DEL ANÁLISIS.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.2.2 MODELO OPERATIVO	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3 CRITERIOS METODOLÓGICOS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3.1 UNIDADES DE ANÁLISIS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3.2 DEFINICIÓN DE DIMENSIONES, VARIABLES E INDICADORES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3.2.1 DETERMINANTES DE LA POBREZA	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3.2.2 MODELO ECONÓMICO.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3.2.3 POBREZA MULTIDIMENSIONAL	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3.3 PESOS DE LAS DIMENSIONES Y LOS INDICADORES.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3.4 DEFINICIÓN DE LAS LÍNEAS DE POBREZA E IDENTIFICACIÓN DE LOS POBRES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3.5 MÉTODOS DE AGREGACIÓN.	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3.5.1 MEDIDAS DE INCIDENCIA.....	51
3.3.5.2 MEDIDAS DE PROFUNDIDAD.....	51
3.3.5.3 MEDIDAS DE INTENSIDAD	52
3.3.6 MEDIDAS DE DESIGUALDAD	52
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54

PRESENTACIÓN

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH-2012) a nivel nacional se contaba con 31.4 millones de hogares en los cuales habitaban 117.3 millones de mexicanos a nivel Nacional. De estas estadísticas, se desprende que en el Distrito Federal se concentraban 2.6 millones de hogares con una población total de 8.9 millones de mexicanos distribuidos en las 16 delegaciones. Con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, el Distrito Federal cuenta a nivel estatal con un grado de marginación considerado como “Muy Bajo”, seguido apenas de Nuevo León, Baja California y Coahuila. A nivel de delegaciones, solamente la Delegación Milpa Alta cuenta un índice de marginación Bajo, el restante registró un grado de marginación de “Muy Bajo”. Aunado a lo anterior, es importante mencionar que las ocho Delegaciones mejor posicionadas, en orden de importancia, fueron Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Iztacalco, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón; mientras que las ocho Delegaciones con el peor posicionamiento fueron Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Magdalena Contreras, Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta.

Aunque el Distrito Federal es uno de los estados con menor grado de marginación del país, también existen marcados contrastes entre las Delegaciones que lo conforman en lo referente al acceso a oportunidades de educación, salud, servicios básicos y empleo. Lo anterior se traduce en limitaciones para los capitalinos, quienes se ven excluidos en cierto grado de participar y desarrollar sus capacidades socialmente. Por ello, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 considera como el primero de cinco Ejes, para un Gobierno Ciudadano, la “Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano”. Esto obliga a responder a las necesidades más sentidas de la población, en especial de los más desprotegidos, quienes ocupan una alta prioridad en la realización de políticas y acciones del Gobierno de la Ciudad de México. En este eje se destaca la necesidad de una política social incluyente y que el desarrollo social sea planificado, responsable y participativo, con la finalidad de alcanzar la universalización en el disfrute de los derechos de grupos prioritarios excluidos generalmente del desarrollo económico, político y social de nuestro país. La concepción de capital social en el Eje 1, se fundamenta en atacar las siguiente problemáticas: exclusión, maltrato y discriminación; daños a la salud asociados a ciertos padecimientos; calidad aún

deficiente de la educación y la persistencia de inequidades en el acceso a la misma; insuficiente acceso a los servicios y bienes culturales; persistencia de diversos tipos y modalidades de violencia; inseguridad alimentaria y la malnutrición; e insuficientes oportunidades de ocupación y empleo en condiciones de equidad.

La presente propuesta sobre la realización del estudio sobre la desigualdad y pobreza en la Ciudad de México se desarrolla para someterse a consideración del Consejo de Evaluación del Desarrollo del Distrito Federal. La propuesta se elabora tomando en cuenta los términos de referencia que elaboró el Comité de Evaluación y Recomendación del propio consejo. El estudio pretende analizar el estado actual de los fenómenos de la pobreza y desigualdad en la Ciudad de México, a partir de analizar la evolución de estos fenómenos para identificar las posibles causas que los condicionen o determinan, aportando ideas que permitan un mejor diseño e implementación de la política social.

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 la 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 ulteriores 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.

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 Oficina de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (**OPHI**) 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)

El enfoque de capacidades y funcionamientos ha servido como base para desarrollar metodologías de medición del desarrollo humano y de la pobreza.

La metodología de medición multidimensional de la pobreza de Alkire y Foster (AF), conocido también como método Ophi, es una metodología de medición de la pobreza basada en el enfoque de Sen que particularmente ha venido ganando influencia a nivel internacional.

Como es sabido, en la medición de la pobreza existen dos etapas importantes: la etapa de identificación y la de agregación. La metodología AF aborda con claridad ambas etapas. Es un enfoque axiomático que permite establecer restricciones conjuntas a la identificación y a la agregación y desarrollar una medición de la pobreza sujeta a un número de propiedades que hacen a la medición más precisa, robusta y útil.

La metodología AF utiliza el enfoque de conteo para identificar a los pobres. Este enfoque comienza por establecer y definir una lista de dimensiones y sus indicadores relevantes. A continuación, se asignan ponderaciones a cada indicador seleccionado, lo común es una equiponderación. Se sigue con el establecimiento de un umbral de satisfacción o punto de corte de privación para cada indicador. Llegado a este punto, se crea una puntuación binaria de privación para cada persona en cada indicador: “1”=privado; “0”=no privado. Posteriormente, se genera una puntuación de privación tomando una suma ponderada de privaciones. Finalmente, se establece una

puntuación umbral de la pobreza que identifique como pobre a la persona ya sea que su puntuación esté en o por arriba del umbral. Dentro del enfoque se pueden utilizar el criterio de unión, intersección e intermedio.

Como cualquier método de medición moderno de la pobreza y el bienestar, el método Alkire-Foster genera una estadística que mide el porcentaje de la población que es pobre, es decir, genera un recuento (H). Complementaria a esta medida se tiene a la intensidad de la pobreza, A, que nos dice el número de privaciones promedio que sufre cada familia.

A partir de los estadísticos H y A se obtiene una clase de medida de pobreza llamado Mo. Esta medida es un recuento ajustado que refleja la incidencia y la intensidad de la pobreza. Se calcula multiplicando el porcentaje de personas que son pobres por el porcentaje de las dimensiones en las que se ven privados ($M_o = H \times A$)

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

La propuesta metodológica de medición de la pobreza para el Distrito Federal (DF) se basa y adapta la metodología de Alkire y Foster que, como ya se explicó antes, es una metodología de medición multidimensional de la pobreza muy versátil con varias ventajas que está siendo adoptada en varias partes del mundo. En este sentido, la propuesta que presentamos es una medición multidimensional de la pobreza donde se combina el método indirecto y directo de medición de la misma.

El propósito que se busca con la propuesta es poder 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.

3.1 Objetivos

3.1.1 Objetivo General

Realizar un estudio sobre las causas, comportamiento y consecuencias de la desigualdad y la pobreza en la Ciudad de México, con el fin de aportar elementos valiosos para la elaboración e implementación de la política social, de tal forma que ésta sea capaz de dar el máximo desarrollo social a la población del Distrito Federal.

3.1.2 Objetivos Particulares

- En base a la información existe hacer un recuento del comportamiento histórico de la pobreza y la desigualdad a nivel de todo el D.F.

- Analizar los datos existentes que permitan saber la situación actual de la pobreza y la desigualdad en las 16 Delegaciones del D.F.
- Analizar la política social que se ha implementado en el D.F. y evaluar en qué grado han cumplido sus objetivos de aliviar la pobreza y disminuir la desigualdad
- Estudiar los niveles de pobreza y desigualdad con la finalidad de detectar cuáles son los grupos vulnerables que más la padecen
- Estudiar y hacer un análisis comparativo de los niveles de pobreza y desigualdad que se presentan en las 16 delegaciones
- Hacer propuestas concretas sobre la metodología más adecuada para medir la desigualdad y la pobreza en el DF.

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 han 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 mejoras 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 aquella 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 prevaecientes.

3.3 CRITERIOS METODOLÓGICOS

3.3.1 Etapas de medición de la pobreza, la identificación

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 plantaremos 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 siete 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 ha establecido como educación secundaria; la persona que tenga menos del nivel secundaria tendrá carencia en educación; si la persona tiene de estudios nivel secundaria o superior no tendrá carencias en esa dimensión. Este procedimiento se hará 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 siete 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).

3.3.2 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].

3.3.3 Definición de dimensiones, variables, e indicadores

La presente metodología de medición de la pobreza en 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, 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.

Determinación de las dimensiones

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

Este conjunto de dimensiones requieren estar operacionalizadas para ser utilizadas en la medición de la pobreza; asimismo se necesita asociarles el peso que tendrán dentro de la medida.

En el cuadro siguiente se enlistan las anteriores dimensiones con sus respectivos indicadores y ponderaciones asociadas.

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"> • COBERTURA DE SERVICIOS DE SALUD ANTE UNA EMERGENCIA 	1/12 1/12
EDUCACION	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • NIVEL EDUCATIVO • ALFABETISMO 	1/12 1/12
VIVIENDA Y SERVICIOS BASICOS	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • AGUA POTABLE • DRENAJE • PISOS ADECUADOS • PAREDES ADECUADAS • TECHOS ADECUADOS • NO HACINAMIENTO • TELEFONO • ELECTRICIDAD 	1/36 1/36 1/36 1/36 1/36 1/36
TRANSPORTE	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • ACCESO AL TRANSPORTE PUBLICO • ACCESO A CAMINOS PAVIMENTADOS • ACCESO A CARRETERAS 	1/18 1/18 1/18
RECREACION Y TIEMPO LIBRE	1/6	<ul style="list-style-type: none"> • ACCESO A AREAS VERDES 	1/18

		<ul style="list-style-type: none"> • ACCESO A BIBLIOTECAS, MUSEOS, TEATROS • TIEMPO LIBRE 	<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 Distrito Federal.

Definición de umbrales

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.

La propuesta metodológica que se presenta establecerá los umbrales ayudándose 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, de estudios estadísticos econométricos realizados por este equipo para dilucidar la cuestión. En el siguiente cuadro se establecen las dimensiones y los indicadores con sus respectivos umbrales.

DIMENSIONES DE NBI	INDICADORES	UMBRALES
ALIMENTACION	<ul style="list-style-type: none"> • SEGURIDAD ALIMENTARIA 	
SALUD	<ul style="list-style-type: none"> • COBERTURA • ACCESOS DE SERVICIOS DE SALUD ANTE UNA EMERGENCIA 	
EDUCACION	<ul style="list-style-type: none"> • NIVEL EDUCATIVO • ALFABETISMO 	
SEGURIDAD SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • ASISTENCIA MEDICA • PRESTACIONES DE DESEMPLEO • PRESTACIONES DE VEJEZ • PRESTACIONES DE MATERNIDAD • PRESTACIONES DE INVALIDEZ 	

VIVIENDA Y SERVICIOS PUBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • AGUA POTABLE • DRENAJE • PISOS ADECUADOS • PAREDES ADECUADA • TECHOS ADECUADOS • NO HACINAMIENTO 	
TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> • ACCESO AL TRANSPORTE PUBLICO • ACCESO A CAMINOS PAVIMENTADOS • ACCESO A CARRETERAS 	
RECREACION Y TIEMPO LIBRE	<ul style="list-style-type: none"> • ACCESO A AREAS VERDES • ACCESO A BIBLIOTECAS, MUSEOS, TEATROS • TIEMPO LIBRE 	

DIMENSION	INDICADORES	UMBRALES
INGRESO PERCAPITA	INGRESO PROMEDIO POR MIEMBRO DEL HOGAR	

Teniendo como referencia la información contenida en la anterior tabla, se construirá 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. Como fuente de información, se empleará 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)

Resulta importante reiterar que las dimensiones e indicadores de la anterior tabla, se fundamentan en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, y en la teoría de la medición de la pobreza y la teoría económica.

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 considera incluir la dimensión 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.

Los acontecimientos climatológicos que sucedieron en nuestro país y que en forma de huracanes sembraron 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.

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 trabajo 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.

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.

3.3.4 Definición de líneas de pobreza

Por 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 en el entendido de que el índice nacional de precios al consumidor (INPC) reporta una inflación que suele ser distinta de la inflación en alimentos, transporte, educación etc. Por ejemplo, el aumento de los precios de los alimentos y bebidas han sido más altos de lo que refleja el INPC, lo cual significa que la inflación por alimentos impacta más al decil de la población más pobre.

Para la construcción de las líneas de pobreza y de pobreza extrema, 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 y pobreza extrema.
 - a. Se construye el ingreso por hogar.
 - b. Para la definición de las líneas de pobreza se construyen dos canastas básicas, una alimentaria y una no alimentaria, las cuales muestran los patrones de consumo y gasto más recientes.
- c. Consideramos como referencia las metodologías utilizadas en el ámbito internacional.

3.3.5 El modelo econométrico

El análisis econométrico de los determinantes de la pobreza se abordará mediante el enfoque probabilístico tradicional. En este modelo se considera como variable dependiente de pobreza patrimonial¹ en función de otros aspectos de la vida humana, como la educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos en vivienda, alimentación y que están asociadas de al Desarrollo Humano.²[Se vuelve a omitir la variable recreación] El concepto de desarrollo humano propone que el desarrollo de una sociedad no sólo debe haber crecimiento económico, sino que también un mayor acceso de ciudadanos a estos bienes. De esta manera, el concepto de desarrollo humano se concentra en incrementar el bienestar integral del individuo y no sólo en su mejoría material.

¹ Se considera a esta línea de la pobreza en el modelo ya que ésta incluye a los individuos que registraron ser pobres alimentarios y pobres por capacidades.

² El criterio de desarrollo humano se refiere a todas las capacidades que las personas valoren. El índice de desarrollo humano incorpora las capacidades más elementales, como la de vivir una vida saludable, estar bien informado y disfrutar un nivel de vida digno, entre otras. Capacidades como la salud, la nutrición y la educación se aprecian ahora no sólo por su valor intrínseco, sino también por sus efectos positivos, directos e indirectos en el capital humano, la productividad y el potencial para la participación y la interacción social.

Para realizar el análisis de los determinantes de la pobreza en México [Primero, no se trataría de los determinantes de la pobreza, sino de los indicadores y de los umbrales a utilizar] se utilizó el modelo econométrico denominado Probit, cuya expresión es la siguiente:

$$Prob(y = 1|X) = \alpha_0 + \beta_1 Soc_Eco + \beta_2 Viv + \beta_3 Serv + \beta_4 Seg_Pro + \beta_5 Re cr + \beta_6 O_Ing + \beta_7 Alim + u_{it}$$

Donde:

- $Prob(y = 1|X)$ es la probabilidad de ser pobre patrimonial.
- Soc_Eco_i : representa las características socioeconómicas [¿de dónde salió esta variable? ¿por qué se introduce, qué lo justifica?] de los jefes de hogar en México. Las variables que se consideran en esta sección son el tamaño de la localidad, tamaño del hogar, habla indígena, cantidad de menores de 5 años y mayores de 63 años; estado civil, educación, género, edad.
- Viv_i : representa las características de las viviendas de los jefes de hogar en México. Las variables que se consideran en este rubro: materiales predominantes dentro de las viviendas de techos, paredes y pisos; nivel de hacinamiento y tenencia de la vivienda.
- $Serv_i$: representa los servicios básicos con que cuentan las viviendas de los jefes de hogar en México. Las variables que se consideran en este rubro: combustible para cocinar, disponibilidad del agua, electricidad, eliminación de la basura, drenaje.
- Seg_Pro_i : representa las características de las viviendas respecto a la Seguridad y Protección Social con que cuentan los jefes de hogar en México. Las variables que se consideran en este rubro son: informal, afiliación, seguro popular, contribución a la seguridad social.
- $Re cr_i$: representa las horas a la semana que dedica a las actividades que le gusta (variable proxy de tiempo de ocio/recreación)

- O_Ing_i : representan Otras fuentes de Ingresos con que cuentan los jefes de hogar en México. Las variables que se consideran en este rubro son: remesas y transferencias públicas.
- $Alim_i$: representa una variable proxy de la variable de inseguridad alimentaria con que cuentan los jefes de hogar en México. La variable que se considera en este rubro son: preocupación de que la comida se acabe.
- u_{it} es el término de error o conjunto de características no observables que influyen en la probabilidad de ser pobre patrimonial.

En este modelo se emplearon muchas de las variables que tradicionalmente se emplean en la literatura para los determinantes de la pobreza. Complementariamente, en este análisis se emplearon algunas variables de interés particular más aquellas que se consideran generalmente para la medición de la pobreza multidimensional.

3.3.6 Métodos de agregación

Una vez resuelto el problema de la identificación, se requiere especificar las medidas que serán utilizadas para realizar la medición de la pobreza multidimensional. Esto implica precisar los criterios para agregar las características de los individuos, a fin de generar indicadores que permitan analizar la magnitud y evolución de esta problemática.

Las medidas agregadas de pobreza deben satisfacer las siguientes cuatro propiedades: asegurar la comparabilidad de las mediciones de pobreza a nivel nacional, estatal y municipal, y a lo largo del tiempo; permitir valorar la contribución de los estados y los municipios a la pobreza nacional; posibilitar el conocimiento de la participación de cada una de las dimensiones, y tener algunas propiedades analíticas deseables. En este marco de referencia, se definen tres tipos de medidas de pobreza multidimensional: de incidencia, de profundidad y de intensidad.

3.3.6.1 Medidas de incidencia

Estas medidas refieren el porcentaje de la población o de un grupo de población específico que padece algún tipo de carencia económica o social. Los indicadores de incidencia de pobreza multidimensional, de bienestar o de carencia que se estimarán:

1. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar y de bienestar mínimo.
2. Carencia por rezago educativo.
3. Carencia de acceso a los servicios de salud.
4. Carencia de acceso a la seguridad social.
5. Carencia por la calidad y espacios de la vivienda.
6. Carencia por servicios básicos en la vivienda.
7. Carencia de acceso a la alimentación.
8. Carencia por actividades recreativas.
9. Población con una o más carencias sociales.
10. Población con tres o más carencias sociales.
11. Población en pobreza multidimensional, extrema y moderada.

La medida de incidencia de pobreza multidimensional tiene las siguientes tres características: permite conocer el porcentaje de la población en situación de pobreza y derivar fácilmente el número de personas en esa condición; se trata de una medida conocida y fácilmente interpretable; satisface la mayor parte de los cuatro criterios establecidos bajo los umbrales de ingreso y carencias.

3.3.6.2 Medidas de profundidad

Se reportan dos tipos de medidas de profundidad, una asociada al espacio del bienestar y otra que concierne directamente a la privación social. Con respecto al espacio del bienestar, el CONEVAL calcula la medida de intensidad de la pobreza planteada por Foster, Greer y Thorbecke (1984). Se trata de una medida de profundidad de la pobreza que está dada por la distancia promedio del ingreso de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, respecto a esta misma línea. [Hay que excluir, o en todo caso, adaptar o adecuar a Coneval] Esta medida se

presenta tanto para la población con carencias sociales como para aquella que no las tiene.

En cuanto al índice de privación social, la profundidad de las carencias se reporta mediante el número y la proporción promedio de carencias sociales. Este indicador debe estimarse para los cuatro grupos siguientes: la población en pobreza multidimensional, la población en pobreza multidimensional extrema, la población con ingresos superiores a la línea de bienestar que tiene al menos una carencia, y la población con al menos una carencia social.

3.3.6.3 Medidas de intensidad

Alkire y Foster (2007) propusieron una medida agregada de pobreza a fin de resolver las limitaciones de las medidas de incidencia. Esta medida se construye a partir de la multiplicación de una medida de incidencia y una medida de profundidad. Además, estas medidas permiten realizar diagnósticos sensibles a los cambios en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza multidimensional.

De conformidad con el marco conceptual, de la metodología planteada por Ophi y de CONEVAL se estimará tres medidas de intensidad: [SIC]

1. Intensidad. Se define como el producto de la medida de incidencia y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional.
2. Intensidad. Se define como el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional extrema y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional extrema.
3. Intensidad de la privación. Se define como el producto de la medida de incidencia de la población que tiene al menos una carencia social y la proporción promedio de carencias de esa población.

3.3.7 Medidas de Desigualdad

Con la finalidad de enfatizar en el análisis de la medición de la pobreza en México, se estimarán adicionalmente medidas de desigualdad en la distribución del ingreso. El objetivo de esta sección será complementaria a la medición de la pobreza multidimensional y permitirá determinar por deciles de ingreso mostrar evidencia

suficiente sobre las brechas de desigualdad existentes entre poblaciones y como estas se relacionan estrechamente con las poblaciones identificadas como pobres multidimensionales. Entre las medidas de desigualdad que se pretende estimar están: medidas de concentración, coeficiente de variación, curva de Lorenz, coeficiente de Gini, Logaritmo de la varianza, índice de entropía de Theil, los índices de Atkinson, la dominancia de Lorenz, “Curva de Kuznetz”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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.
- 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.