

Identificación político-territorial de la población potencial en programas sociales con variaciones a las mediciones de pobreza en México

El caso del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares

*Manuel Lara Caballero**

RESUMEN

Se proponen variaciones a la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y multidimensional para estimar, a nivel político-territorial, la población potencial del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPROAH). Utilizando el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) 2008, se calculó la población potencial del PASPROAH sustituyendo el índice nacional de precios al consumidor por los índices de precios por ciudad a fin de actualizar, por entidad federativa, los ingresos corrientes monetarios y no monetarios y los valores de las canastas alimentaria y no alimentaria. Por otra parte, con la intención de poner en perspectiva el ejercicio realizado y abordar brevemente la economía política de la medición de la pobreza en México, cerramos con algunas reflexiones.

PALABRAS CLAVE: pobreza por ingreso, pobreza multidimensional, índices de precios, programas sociales, análisis político-territorial

JEL: I32, C43, D30, D04

ABSTRACT

This essay proposes variations to the methodology for income and multidimensional poverty measurements to estimate, at a political-territorial level, the target population of the Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (Program to Aid Settlers in a Situation of Patrimonial Poverty to Regularize Irregular Human Settlements, or PASPROAH). Using the Socioeconomic Conditions Module of the National Survey of Household Income and Expenditures (ENIGH) 2008 we calculated the target population of the PASPROAH by replacing the national consumer price index with the local prices, in order to update at the state level, the current monetary and non-monetary income and the values for the food and

** Doctor en Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. Profesor invitado, Licenciatura en Políticas Públicas, UAM-Lerma.

basic non-food baskets at the state level. Finally, in order to put this exercise into perspective, we briefly discuss the political economy of economic measurement, closing with some final reflections.

KEY WORDS: income poverty, multidimensional poverty, consumer price indexes, quality of data, political-territorial analysis

JEL: I32, C43, D30, D04

INTRODUCCIÓN

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de 2004 establece las dos funciones principales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval): *i*) normar, llevar a cabo y/o coordinar la evaluación de las políticas de desarrollo, así como los programas, los fondos y las acciones que ejecuten las dependencias públicas, y *ii*) establecer los lineamientos y criterios para la identificación y medición de la pobreza garantizando la transparencia, objetividad y el rigor técnico.

Esta particular combinación de objetivos convierte a la reducción de la pobreza en el principal indicador de desempeño de la política de desarrollo social. Por tal motivo, las mediciones de pobreza en México son un punto de referencia para el diseño de los programas sociales porque permiten identificar la población susceptible de recibir apoyos, brindan herramientas para la planeación y evaluación de las políticas públicas y establecen criterios objetivos para la direccionalidad y reasignación de los recursos públicos (Székely, 2005).

El Coneval registra dos metodologías para la medición de la pobreza, una por ingresos y otra conocida como “pobreza multidimensional”. La primera fue diseñada, a petición de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en el año 2002 y consiste en comparar una canasta normativa de bienes con el ingreso neto corriente per cápita. El Coneval estimó la pobreza por ingresos,¹ aplicando la propuesta del CTMP, de 1992 a 2010.

¹ El Coneval estimará la pobreza por ingresos hasta el 2012 porque en el más reciente *Plan Nacional de Desarrollo* se estableció la meta de reducir 30% la pobreza alimentaria entre 2007 y 2012 (Calderón, 2007:149).

El ingreso es un elemento importante para analizar la pobreza, pero no es suficiente para capturar su complejidad porque no incluye otros aspectos importantes que pueden incidir en el nivel y calidad de vida de la población. En ese sentido, el Coneval presentó en diciembre de 2009 la medición de pobreza multidimensional que representa un marco analítico y conceptual para evaluar el desempeño del Estado mexicano en garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales (Coneval, 2009c).

El objetivo del presente trabajo es doble. Por una parte, se realiza una propuesta para identificar a nivel político-territorial la población potencial² del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Irregulares (PASPRAH) aplicando la metodología de medición de la pobreza por ingresos y multidimensional con los microdatos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* (ENIGH) 2008.

Por otra parte, se plantean calcular valores alternativos a nivel político-territorial de las canastas alimentarias y no alimentarias reemplazando los índices de precios nacionales (INPC) por los locales (IPC), bajo el supuesto que los índices de precios por ciudad describen con mayor precisión la estructura de precios al que se enfrentan los consumidores dentro de cada entidad federativa.

Disponemos de cuatro apartados. En el primero se resume la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y multidimensional para realizar una comparación de sus principales elementos; especial atención se pone en el uso de los índices de precios para actualizar el ingreso de los hogares y los valores de las canastas alimentarias y no alimentarias. En el segundo apartado se analiza el supuesto de emplear los índices de precios por ciudad en vez del INPC con el objetivo de incorporar el comportamiento estatal de los precios.

En el tercer apartado se desarrolla la propuesta para identificar la población potencial del PASPRAH utilizando los microdatos del MCS de la ENIGH 2008, la pieza clave en la estimación de la medición

² La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa social y por ende puede ser seleccionada para su atención.

multidimensional de la pobreza. Es una encuesta que proporciona un panorama estadístico detallado del comportamiento de los ingresos de los hogares, información sobre diversos sociales y, lo más importante, tiene representatividad nacional y para las 32 entidades federativas. Por último, con la intención de poner en perspectiva el ejercicio realizado, y abordar brevemente la economía política de la medición de la pobreza y la identificación de la población potencial, cerramos con algunas reflexiones.

LA METODOLOGÍA DE LA MEDICIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS Y MULTIDIMENSIONAL

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) determina, en los artículos 36 y 37, que el Coneval debe medir la pobreza cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal, considerando al menos los siguientes indicadores: *i)* el ingreso corriente per cápita; *ii)* el rezago educativo en el hogar; *iii)* el acceso a los servicios de salud; *iv)* el acceso a la seguridad social; *v)* la calidad y espacios de la vivienda; *vi)* el acceso a los servicios básicos de la vivienda; *vii)* el acceso a la alimentación, y *viii)* el grado de cohesión social.

La medición de la pobreza por ingresos se enfoca sólo en el primer indicador, donde compara el valor de una canasta considerada como indispensable con el ingreso del hogar. Sin embargo, para cumplir con los demás indicadores citados en la LGDS, el Coneval desarrolló una nueva metodología que permite realizar mediciones multidimensionales de pobreza que integran tanto el espacio de bienestar económico como el de los derechos sociales (Coneval, 2009c:3, 8).

Esquemáticamente hablando, conviene no perder de vista las siguientes cuatro piezas clave en las mediciones de pobreza:³ *i)* las fuentes de información estadística; *ii)* la construcción del ingreso neto total per cápita; *iii)* las características de las canastas, y *iv)* la expresión de los valores de las canastas y los ingresos en pesos

³ En todo el apartado se hace referencia a la metodología para la medición de la pobreza por ingresos según Sedesol (2002), la metodología para la medición multidimensional de la pobreza del Coneval (2009c) y a la información disponible en su portal.

reales. Con la finalidad de realizar una comparación, se revisan las principales características correspondientes a la medición de la pobreza por ingresos y multidimensional del 2008.

La fuente de información estadística para la medición de pobreza por ingresos es la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* (ENIGH) que publica de manera bianual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Es una encuesta que proporciona un panorama detallado del comportamiento de los ingresos y gastos de los hogares en cuanto a su monto, procedencia y distribución (INEGI, 2009a).

Con la finalidad de conocer la evolución de la pobreza a nivel político-territorial, el Coneval realizó las estimaciones de pobreza por ingreso sólo para los estados que contaron con una muestra representativa de hogares en 2004, 2006 y 2008. En términos estadísticos, la ENIGH cuenta con una representatividad limitada a nivel estatal porque a medida que se incrementa la desagregación geográfica aumenta el error de sus estimaciones; además son pocos los estados representativos, por ejemplo, para el 2008 sólo fue posible calcular la incidencia de la pobreza en el Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Sonora y Yucatán.

El MCS⁴ de la ENIGH 2008 supera la limitante técnica de la ENIGH de contar con una representatividad limitada a nivel estatal. Esta fuente de información estadística no sólo proporciona un panorama estadístico detallado del comportamiento de los ingresos⁵ de los hogares, sino que también incorpora los diversos derechos sociales para estimar la medición multidimensional de la pobreza y tiene representatividad a nivel nacional, urbano y rural, y para las 32 entidades federativas.

El ingreso neto corriente per cápita se obtiene de calcular primero el ingreso corriente total mensual del hogar como promedio de los ingresos, monetarios y no monetarios, correspondientes a los

⁴ El MCS no permite realizar estimaciones representativas a nivel político-territorial para los gastos de los hogares.

⁵ Los ingresos se encuentran detallados mediante 40 rubros distintos, entre otros el ingreso laboral, no laboral, monetario y no monetario, y 12 categorías de percepciones financieras y de capital; por su parte, los ingresos monetarios y no monetarios se dividen en 571 categorías de bienes y servicios (INEGI, 2009a).

seis meses anteriores al levantamiento de la información.⁶ Los ingresos monetarios se derivan de diversas fuentes, entre otras, remuneraciones por trabajo subordinado, ingresos por trabajo independiente, otros ingresos provenientes del trabajo, transferencias y otros ingresos corrientes; mientras que los ingresos no monetarios incluyen el valor imputado por autoconsumo, remuneraciones en especie, transferencias en especie, y la estimación del alquiler de vivienda (ENIGH, 2009a).

En la medición de la pobreza por ingresos, previo al cálculo del ingreso neto corriente per cápita mensual de cada hogar se realizaron dos deducciones al ingreso corriente total: 1) se restó el rubro de “otros ingresos” por tener como contrapartida una disminución de activos (el ejemplo mencionado es la venta de un vehículo), y 2) se restaron los regalos otorgados, bajo el supuesto de una contabilización repetida, en el sentido de que un mismo regalo puede cambiar de manos varias veces (Sedesol, 2002:65). En su ejercicio para el 2008 se descontó del ingreso el gasto monetario en regalos otorgados.

Por otra parte, en la medición multidimensional se eliminaron: 1) los regalos y percepciones en especie por su carácter aleatorio y poco recurrente, y 2) la estimación del alquiler de la vivienda⁷ porque difícilmente se puede disponer de esos recursos para la satisfacción de otras necesidades; deducir este último rubro fue una decisión metodológica importante (Coneval, 2009c:35).

El ingreso corriente per cápita de la medición de la pobreza desarrollada por el CTMP omite las diferencias existentes en su composición. En la metodología multidimensional, el Coneval diseñó una escala de equivalencias que permite definir medidas del costo de vida relativo para realizar comparaciones entre hogares con distinta composición demográfica (tanto por edad, género y posibles economías de escala en el consumo). Cuando el tamaño

⁶ Como la ENIGH y el MCS se levantaron del 21 de agosto al 27 de noviembre de 2008, cuando se preguntó por los ingresos de los seis meses anteriores se recolectó la información correspondiente a los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre (INEGI, 2009a).

⁷ La estimación del alquiler de la vivienda representa el valor estimado por servicios de alojamiento equivalente a lo que el hogar tendría que pagar en el mercado por contar con alojamiento del mismo tamaño, calidad y ubicación (INEGI, 2009b).

del hogar es mayor a uno, el ingreso neto corriente total per cápita (INCTP) se determinó así:

$$\text{INCTP} = \frac{\text{ingreso neto corriente total del hogar}}{1 + d_i n_i} \quad (1)$$

Donde n_i es el número de miembros del hogar en cada i -ésimo rango de edad, d_i es la escala de equivalencia (con economías de escala) que corresponde a cada i -ésimo grupo de edad i . Las escalas empleadas de acuerdo con la composición demográfica de cada hogar fueron las siguientes:

CUADRO 1
Escala de equivalencia

Grupo de edad (i)	Escala
0 a 5 años	0.70
6 a 12 años	0.74
13 a 18 años	0.71
19 a 64 años	0.99

Fuente: Coneval (2009c:77).

La determinación del valor de la canasta alimentaria representa una decisión metodológica relevante, ya que a partir de su monto se establece la población que no puede cubrir las necesidades básicas de alimentación. Es una canasta de carácter normativo-positivo que contiene los requerimientos nutrimentales recomendados por organismos especializados y refleja el patrón de consumo observado en los hogares.

En la medición de la pobreza por ingresos se utilizó una canasta alimentaria conocida como INEGI-CEPAL porque fue desarrollada conjuntamente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1992. Esta canasta contiene los requerimientos

mínimos nutricionales de la población en zonas rurales y urbanas, considerando su estructura por edad, género, y las actividades físicas que realizan los miembros del hogar, pero refleja un patrón de consumo correspondiente a 1989 (INEGI-CEPAL, 1993).

El Coneval definió en la medición multidimensional una canasta alimentaria, denominada como línea de bienestar mínimo, que refleja los patrones de consumo actuales de la población utilizando la información de la ENIGH 2006. En la construcción de la canasta alimentaria primero se determinó la ingesta calórica para cumplir adecuadamente con las funciones biológicas de una persona; posteriormente, con la estructura de gasto de alimentos de los hogares rurales y urbanos de la ENIGH 2006, se seleccionó un estrato poblacional de referencia (en adelante EPR) que cumpliera con los requerimientos nutricionales establecidos.

La primera línea de pobreza determina como pobres sólo aquellos hogares que no tienen el ingreso suficiente para adquirir el valor de la canasta alimentaria; sin embargo, es importante incluir otras necesidades no alimentarias que requiere cualquier ser humano para desarrollarse plenamente en la sociedad como educación, salud, transporte, vivienda, entre otras.

La medición de la pobreza por ingresos construye dos umbrales para incluir las necesidades no alimentarias multiplicando el costo de la canasta alimentaria por su respectivo factor de expansión derivado de un procedimiento indirecto que utiliza el inverso del coeficiente de Engel (Coneval, 2009a). El Coneval diseñó la línea de bienestar económico para la medición multidimensional a partir del siguiente procedimiento: *i*) la selección de un EPR para analizar el patrón de gasto no alimentario; *ii*) el cálculo de los montos de gasto para cubrir las necesidades no alimentarias a partir de los patrones observados de gasto en el estrato de referencia y, *iii*) la desagregación de los componentes del gasto en bienes y servicios no alimentarios (Coneval, 2009c:73).

Con el objetivo de registrar las variaciones que experimentaron los precios de los componentes de las canastas, se calculan los deflatores de los elementos que componen la canasta utilizando los distintos componentes desagregados por rubros o específicos del INPC. La actualización del valor de las canastas alimentaria y no alimentaria a precios de agosto de 2008 se encuentra en el Cuadro 2.

CUADRO 2
*Comparación de las canastas alimentaria y no alimentaria
 en la medición de la pobreza por ingresos y multidimensional, 2008*

Tipo de Canasta	Urbano		
	Ingresos (A)	Multidimensional (B)	(A)-(B)
Alimentaria	\$949	\$874	\$75
No alimentaria	\$1 904	\$1 921	-\$17

Tipo de Canasta	Rural		
	Ingresos (A)	Multidimensional (B)	(A)-(B)
Alimentaria	\$706	\$614	\$92
No alimentaria	\$1 208	\$1 203	\$5

Fuente: elaboración propia con información del Coneval.

El valor de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL 1992 fue mayor, tanto en la zona urbana como rural, que la propuesta del Coneval donde se utiliza la ENIGH 2006 para su construcción; mientras que la línea de bienestar económico no tuvo cambios importantes respecto a la canasta no alimentaria obtenida por el método indirecto del coeficiente de Engel.

La ENIGH y el MCS registran los ingresos de los hogares en distintos momentos del tiempo por lo que es necesario ajustar sus valores utilizando algunos índices de precios. Para expresar los ingresos monetarios en pesos constantes de agosto de 2008 se dividen los ingresos registrados entre febrero y octubre por el deflactor correspondiente a su mes (Coneval, 2009a).

Finalmente, las mediciones de los diferentes niveles de pobreza por ingresos se obtienen al comparar el ingreso neto total per cápita con el valor de tres líneas de pobreza:

- *Pobreza alimentaria*: incapacidad para adquirir la canasta alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes y servicios de dicha canasta.
- *Pobreza de capacidades*: se tiene el ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, pero el ingreso familiar es insuficiente para efectuar los gastos necesarios en salud y educación.

- *Pobreza de patrimonio*: es posible adquirir la canasta alimentaria, efectuar gastos en salud y educación, sin embargo, no es suficiente para realizar los gastos necesarios en vestido, vivienda y transporte.

En la metodología para la medición de la pobreza multidimensional primero se abordó el espacio de bienestar económico, identificando la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias; sin embargo, falta obtener el índice de privación social para analizar el espacio de los derechos sociales.

El marco normativo que busca garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la LGDS. El espacio de los derechos sociales en la medición multidimensional de la pobreza está conformado por los siete indicadores de carencia establecidos en el artículo 36 de la LGDS: *i*) rezago educativo; *ii*) acceso a los servicios de salud; *iii*) acceso a la seguridad social; *iv*) calidad y espacios de la vivienda; *v*) servicios básicos en la vivienda; *vi*) acceso a la alimentación, y *vii*) el grado de cohesión social.⁸

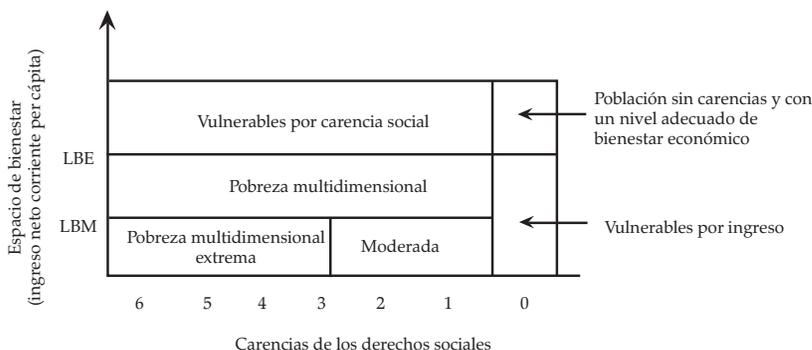
El enfoque de derechos sociales supone que toda persona debe contar con una serie de garantías derivadas de su propia dignidad humana, las cuales suelen ser incorporadas en el marco normativo de cada sociedad. La pobreza está directamente asociada a una falla en el ejercicio de los derechos sociales en el sentido que se considera que una persona está imposibilitada para ejercerlos cuando presenta carencia en, al menos, uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS (Coneval, 2009c:10).

⁸ El indicador de cohesión social no se incluye directamente en la medición multidimensional de la pobreza porque recibe un tratamiento diferente respecto a los otros seis derechos sociales. Existen dos razones principales (Coneval, 2009c:12): *i*) la cohesión social no puede ser considerada como parte del núcleo constitutivo de pobreza a nivel de individuos u hogares, ya que es un fenómeno que sólo puede observarse a un nivel de mayor agregación y; *ii*) no hay un nexo demostrado, unidireccional o directo, entre pobreza o cohesión social que permita identificar a esta última como componente intrínseco de la primera. Por tales motivos, la cohesión social no se incluye como un componente de la pobreza, sino como una variable que contribuye a explicar su estructura y dinámica como un indicador exógeno.

En cada uno de los seis indicadores sociales se identificaron los elementos mínimos a partir de los cuales se define un umbral de carencia. Los criterios adoptados para la elaboración del umbral son los siguientes: *i*) aplicar las normas legales existentes; *ii*) aplicar criterios definidos por expertos de instituciones públicas dedicadas a la materia de cada indicador de carencia; *iii*) aplicar criterios basados en los resultados del análisis estadístico, y *iv*) determinar el umbral por parte de la Comisión Ejecutiva del Coneval, después de haber considerado la opinión de personas expertas en la materia. Por último, se calculó el índice de privación social como la medida agregada de carencias de los seis indicadores establecidos en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social.

El último paso en la medición multidimensional de la pobreza consiste en el análisis simultáneo del espacio de bienestar económico y el de los derechos sociales para identificar aquellos individuos que son pobres.

FIGURA 1
Población por tipo de pobreza



Nota: LBE significa línea de bienestar económico y LBM representa la línea de bienestar mínimo.

Fuente: elaboración propia con información del Coneval (2009c).

En el rectángulo de la Figura 1 se representa la población total. En el eje vertical se tiene la primera dimensión que marca la LGDS que es el ingreso neto corriente per cápita, mientras que en el eje horizontal se mide, de derecha a izquierda, el conjunto de las seis carencias sociales: educación, salud, vivienda, seguridad social, servicios básicos y alimentación; el número 0 indica la población que no tiene carencias, hasta el número 6 que significa que tiene todas las carencias de derechos sociales.

Se identifican también los distintos tipos de pobres según la medición multidimensional de la pobreza (Coneval, 2009c:25):

- *Pobres multidimensionales*: es la población con un ingreso por debajo de la línea de bienestar económico (\$1 921.74 para las zonas urbanas y \$1 202.80 para las zonas rurales) y que padece al menos una carencia social.
- *Vulnerables por carencia social*: población que presenta una o más carencias sociales, pero tiene un ingreso superior a la línea de bienestar económico.
- *Vulnerables por ingreso*: son aquellos individuos que no presentan carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar mínimo.
- *No pobre multidimensional y no vulnerable*: población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y no reporta carencias sociales.

A partir de la línea de bienestar mínimo y el umbral de privación extremo se pueden identificar dos subgrupos de los pobres multidimensionales: *i*) los pobres multidimensionales extremos que disponen de un ingreso neto corriente per cápita insuficiente para la adquisición de la canasta alimentaria y presentan al menos tres de las seis carencias sociales, y *ii*) los pobres multidimensionales moderados que están por debajo de la LBM pero tienen al menos tres derechos sociales cubiertos.

VARIACIONES A LOS ÍNDICES DE PRECIOS UTILIZADOS EN LAS MEDICIONES DE POBREZA

En este apartado se propone calcular valores alternativos a nivel político-territorial de las canastas alimentarias y de los ingresos

per cápita sustituyendo los índices de precios nacionales (INPC) por los locales (IPC), bajo el supuesto que los índices de precios por ciudad describen con mayor precisión la estructura de precios a la que se enfrentan los consumidores dentro de cada estado.

Existe una agenda de investigación del CTMP que reconsidera algunos de los supuestos y de las bases empíricas de la metodología para medir la pobreza por ingresos (Sedesol, 2002); uno de los pendientes es incorporar el comportamiento estatal de los precios. Por tal motivo, la segunda variación es utilizar los índices de precios al consumidor por ciudad (IPC) para actualizar el valor de las canastas e ingresos de los hogares, bajo el supuesto que describen con mayor precisión el nivel de precios al que se enfrentan los consumidores dentro del estado que el índice de precios nacionales.

El sistema del INPC publicado por el Banco de México integra 46 ciudades y áreas metropolitanas agrupadas en siete regiones; al menos en una ciudad por estado se recoge información para el cálculo del índice nacional (Banxico, 2002). De acuerdo con la información disponible optamos por una ciudad que pudiera reflejar la estructura de precios de la entidad federativa. El primer criterio utilizado fue seleccionar la capital del estado, a falta de ésta se eligió la ciudad de mayor población. En el Cuadro 3 se observan las ciudades que cuentan con índices de precios que sirvieron de base para realizar las variaciones a las mediciones de pobreza.

Al incorporar los índices de precios locales en las mediciones de pobreza por ingreso surgen dos resultados: *i*) el valor de la canasta disminuye, lo que indica que el costo de vida en esa entidad federativa es menor que a nivel nacional (24 estados en las zonas urbanas y 24 en las zonas rurales), y *ii*) el valor de la canasta alimentaria aumenta por un mayor costo de vida en el estado (8 en las zonas urbanas y 8 en las zonas rurales).

En el Cuadro 4 se aprecia que el promedio del valor de las canastas alimentarias en las 32 entidades federativas fue de \$925 para zonas urbanas (con una desviación estándar de \$44) y de \$691 en localidades rurales (con una desviación estándar de \$32). Los estados donde la canasta alimentaria, en las zonas urbanas y rurales respectivamente, reflejó el mayor costo de las necesidades alimentarias fueron Baja California Sur (\$1 056 y \$789) y el Distrito Federal (\$1 016 y \$752); mientras que las entidades con el menor

CUADRO 3
Ciudades seleccionadas por estado

Progresivo	Nombre	Progresivo	Nombre
1	Distrito Federal	17	Tampico, Tamps.
2	Mérida, Yuc.	18	Chihuahua, Chih.
3	Morelia, Mich.	19	Hermosillo, Son.
4	Guadalajara, Jal.	20	Aguascalientes, Ags.
5	Monterrey, N.L.	21	Colima, Col.
6	Mexicali, B.C.	22	La Paz, B.C.S.
7	Acapulco, Gro.	23	Chetumal, Q.Roo
8	Culiacán, Sin.	24	Fresnillo, Zac.
9	León, Gto.	25	Tulancingo, Hgo.
10	Puebla, Pue.	26	Durango, Dgo.
11	San Luis Potosí, SLP	27	Tepic, Nay.
12	Tapachula, Chis.	28	Oaxaca, Oax.
13	Toluca, Estado de México	29	Querétaro, Qro.
14	Torreón, Coah.	30	Cuernavaca, Mor.
15	Veracruz, Ver.	31	Tlaxcala, Tlax.
16	Villahermosa, Tab.	32	Campeche, Camp.

Fuente: elaboración propia con información de Banxico (2002).

costo de las necesidades alimentarias fueron Guanajuato (\$831 y \$619) y Zacatecas (\$848 y \$640).

En la medición de la pobreza multidimensional, incorporar índices de precios locales para calcular el valor de la línea de bienestar mínimo genera dos resultados: *i*) el valor de la canasta alimentaria disminuye, lo que indica que el costo de las necesidades alimentarias en esa entidad federativa son menores que a nivel nacional (15 estados en zonas urbanas y 12 en localidades rurales se encuentran en esta situación), y *ii*) el valor de la LBM aumenta por un mayor costo de las necesidades alimentarias en el estado (12 estados en localidades urbanas y 20 en zonas rurales muestran esta condición).

En el Cuadro 5 encontramos que el valor promedio de la LBM en las 32 entidades federativas fue de \$877.93 para zonas urbanas (con una desviación estándar de 24.47) y de \$617.21 en localidades rurales (con una desviación estándar de \$13.45). Los estados donde la LBM reflejó el mayor costo de vida en todo México fueron, en localidades urbanas, Tlaxcala (\$934.04) y Morelos (\$922.53), y en zonas rurales Coahuila (\$655.94) y Tlaxcala (\$637.39); por su lado,

CUADRO 4

Valores de las canastas alimentarias actualizados con índices de precios locales en la medición de pobreza por ingresos, 2008

Entidad federativa	Valores para el 2008		Entidad federativa	Valores para el 2008	
	Urbana (\$)	Rural (\$)		Urbana (\$)	Rural (\$)
Aguascalientes	958	713	Nuevo León	912	681
Baja California ⁶	932	690	Oaxaca ¹	911	678
Baja California Sur	1 056	789	Puebla ⁶	912	683
Campeche	944	705	Querétaro ⁵	935	698
Coahuila	967	716	Quintana Roo	916	684
Colima	933	704	San Luis Potosí	914	687
Chiapas ⁶	939	701	Sinaloa ⁶	959	714
Chihuahua	896	669	Sonora	932	702
Distrito Federal	1 016	752	Tabasco	917	684
Durango ²	902	675	Tamaulipas	915	685
Guanajuato	831	619	Tlaxcala ³	883	659
Guerrero ⁶	898	674	Yucatán ⁶	961	712
Hidalgo	951	711	Veracruz	925	693
Jalisco ³	954	708	Zacatecas	848	640
Estado de México ⁶	885	660	(A) Promedio	925	691
Michoacán	851	639	Desviación estándar	44	32
Morelos	911	682	(B) INEGI-CEPAL 1992	949	707
Nayarit ⁴	937	703	Diferencia: (B) – (A)	24	16

Notas: existen ciudades que no cuentan con índice de precios mensuales para 1992, por lo que se utilizó el índice de la región a la que pertenecen:

¹ Índice de la región sur.

² Índice de la región noreste.

³ Índice de la región centro sur.

⁴ Índice de la región noroeste.

⁵ Índice de la región centro norte.

⁶ El rubro de alimentos de la canasta básica "pescado y marisco en conserva" no cuenta con información disponible, por lo que se utilizó el genérico "pescados y mariscos".

Fuente: elaboración propia con información de Banxico.

las entidades con el menor costo de las necesidades alimentarias, urbanas y rurales respectivamente, fueron Guerrero (\$825.53 y \$595.20) y Quintana Roo (\$831.71 y \$595.89).

Cuando se realiza el ejercicio de incorporar los índices de precios locales para actualizar el valor de la línea de bienestar económico, surgen dos resultados: *i)* el valor de la canasta no alimentaria disminuye, lo que indica que el costo de las necesidades alimentarias

CUADRO 5

Valores de las canastas alimentaria, urbana y rural, actualizados con índices de precios locales en todas las entidades federativas para la medición multidimensional, valores para 2008

Entidades federativas	Canasta alimentaria Urbana (\$)	Canasta alimentaria Rural (\$)	Entidades federativas	Canasta alimentaria Urbana (\$)	Canasta alimentaria Rural (\$)
Aguascalientes	871	621	Nuevo León	870	612
Baja California	889	631	Oaxaca	885	617
Baja California Sur	883	624	Puebla	888	615
Campeche	907	624	Querétaro	871	613
Coahuila	918	656	Quintana Roo	832	596
Colima	854	609	San Luis Potosí	905	630
Chiapas	858	607	Sinaloa	909	633
Chihuahua	869	600	Sonora	864	606
Distrito Federal	865	607	Tabasco	842	597
Durango	873	618	Tamaulipas	880	617
Guanajuato	880	626	Tlaxcala	934	637
Guerrero	826	595	Yucatán	878	616
Hidalgo	865	618	Veracruz	871	612
Jalisco	878	614	Zacatecas	851	600
Estado de México	894	630	(A) Promedio	878	617
Michoacán	886	619	Desviación estándar	24	13
Morelos	923	635	(B) Oficial	875	614
Nayarit	876	617	Diferencia: (B) – (A)	-3.30	-3.41

Fuente: elaboración propia con información de Banxico.

y no alimentarias en esa entidad federativa son menores que a nivel nacional (12 estados en zonas urbanas y 11 en localidades rurales se encuentran en esta situación), y *ii*) el valor de la LBE aumenta por un mayor costo de las necesidades alimentarias y no alimentarias en el estado (20 estados en localidades urbanas y 21 en zonas rurales muestran esta condición).

En el Cuadro 6 encontramos que el valor promedio de las canastas no alimentarias en las 32 entidades federativas fue de \$1 928.07 para zonas urbanas (con una desviación estándar de \$29.3) y de \$1 207.71 en localidades rurales (con una desviación estándar de \$16.94). Los estados donde la canasta alimentaria reflejó el mayor costo de las necesidades alimentarias y no alimentarias, urbanas y

rurales respectivamente, fueron Coahuila (\$2 013.68 y \$1 268.73) y Sinaloa (\$1 981.65 y \$1 234.88); mientras que las entidades con el menor costo de las necesidades alimentarias y no alimentarias fueron, en zonas rurales Quintana Roo (\$1 176.43) y Chihuahua (\$1 186.33), en localidades urbanas, Quintana Roo (\$1 867.69) y Guerrero (\$1 881.83).

Cuadro 6
Valores de las canastas no alimentarias, urbana y rural, actualizados con índices de precios locales en todas las entidades federativas para la medición multidimensional, valores para 2008

Entidades federativas	Canasta alimentaria Urbana (\$)	Canasta alimentaria Rural (\$)	Entidades federativas	Canasta alimentaria Urbana (\$)	Canasta alimentaria Rural (\$)
Aguascalientes	1 909	1 203	Nuevo León	1 937	1 209
Baja California	1 909	1 208	Oaxaca	1 944	1 211
Baja California Sur	1 943	1 221	Puebla	1 955	1 218
Campeche	1 956	1 218	Querétaro	1 929	1 208
Coahuila	2 014	1 269	Quintana Roo	1 868	1 176
Colima	1 898	1 196	San Luis Potosí	1 942	1 210
Chiapas	1 907	1 197	Sinaloa	1 982	1 235
Chihuahua	1 915	1 186	Sonora	1 899	1 188
Distrito Federal	1 922	1 200	Tabasco	1 899	1 191
Durango	1 937	1 218	Tamaulipas	1 935	1 212
Guanajuato	1 911	1 203	Tlaxcala	1 972	1 227
Guerrero	1 882	1 190	Yucatán	1 930	1 204
Hidalgo	1 931	1 218	Veracruz	1 898	1 196
Jalisco	1 938	1 210	Zacatecas	1 903	1 190
Estado de México	1 946	1 219	(A) Promedio	1 928	1 208
Michoacán	1 926	1 201	Desviación estándar	29	17
Morelos	1 938	1 208	(B) Oficial	1 922	1 203
Nayarit	1 924	1 206	Diferencia: (B) – (A)	-6.33	-4.91

Fuente: elaboración propia con información de Banxico.

Cambiar el valor de las canastas alimentarias y no alimentarias con los índices de precios por ciudad modifica las estimaciones estatales de incidencia de la pobreza con ambas metodologías, en

especial para los hogares que se encuentran cercanos a los límites de los umbrales de pobreza.⁹

IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL DEL PASPRAH

En este apartado se realiza una propuesta para identificar la población potencial del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH). El criterio de selección del programa obedece sólo a fines ilustrativos, con el objetivo de ejemplificar una manera en la que se puede determinar la población susceptible de recibir apoyos sociales aplicando las metodologías de medición de la pobreza y las variaciones alternativas a los índices de precios.

Antes de la medición de la pobreza por ingresos se contaba con una variedad de metodologías para identificar la población en situación de carencia, como el índice de marginación desarrollado por el Consejo Nacional de Población (Conapo), el índice de bienestar propuesto por el INEGI, el índice de masas carenciales de la Ley de Coordinación Fiscal y los índices de identificación de beneficiarios de los programas de la Sedesol. El problema es que todos tienen diferentes criterios metodológicos para describir el bienestar de la población.

La medición de la pobreza por ingresos se convirtió en una metodología de referencia con sólidas bases técnicas, disponible al público interesado para ser replicada y útil para el diseño y la evaluación de políticas públicas. Respecto al último punto, todos los programas de la Sedesol fueron formulados para homologar sus criterios con la propuesta del CTMP, las reglas de operación de los programas se modificaron y alinearon con las tres líneas de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio (Székely, 2005).

En la identificación de los hogares susceptibles a recibir apoyos sociales, la medición de la pobreza ayudó a establecer el universo no sólo de la población potencial, sino también de los grupos que

⁹ Los cuadros relacionados con las estimaciones de incidencia de la pobreza por ingresos y multidimensional a nivel estatal incluyendo las variaciones propuestas a los índices de precios son a petición del lector a los autores.

no estaban siendo apoyados. En la actualidad nos encontramos en una transición de la medición de la pobreza por ingresos a la metodología multidimensional, por lo que se necesita homologar nuevamente los criterios de identificación de la población potencial con las reglas de operación de los programas.

El ejercicio busca, en primer lugar, mostrar el impacto del Módulo de Condiciones Socioeconómicas para evaluar el desempeño de los gobiernos estatales, ya que por primera vez contamos con información estadística de todas las entidades federativas, lo que aporta elementos relevantes para la planeación del desarrollo estatal y nacional; en segundo lugar, hacer compatibles los criterios y requisitos de elegibilidad establecidos en las reglas de operación del PASPRAH con las variaciones a los índices de precios en la medición multidimensional de la pobreza.

Las reglas de operación del PASPRAH para el año fiscal 2011 establecen que es un instrumento de apoyo para aquellos hogares en situación de pobreza patrimonial que no han concluido los procesos de regularización legal de sus lotes; tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los vecindados que viven en asentamientos humanos irregulares, otorgándoles seguridad jurídica para consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

La cobertura del PASPRAH es a nivel nacional en localidades de al menos 2500 habitantes conforme al II Censo de Población y Vivienda del INEGI o en aquellas localidades que alcanzaron tal umbral de población durante el año 2010 de acuerdo con las proyecciones del Conapo, donde la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) cuenta con facultad de regularización de la tenencia de la tierra (Sedesol, 2011).

La primera fuente de información estadística para estimar la población potencial del PASPRAH es la ENIGH, donde se seleccionaron aquellos hogares con pobreza patrimonial en localidades urbanas, que no cuentan con escrituras sobre su propiedad; los resultados indican que la población potencial para el 2008 fue de 1 666 249 hogares. En el Cuadro 7 se muestran las estimaciones a nivel estatal sólo para los estados que cuentan con una muestra mayor de hogares.

CUADRO 7
*Estimaciones a nivel estatal de la población
 potencial del PASPRAH (ENIGH 2008)*

Entidad federativa	Hogares
Distrito Federal	113 339
Guanajuato	42 251
Jalisco	80 557
Estado de México	345 830
Querétaro	12 542
Sonora	41 503
Yucatán	39 063

Fuente: elaboración propia con información de la ENIGH 2008.

La primera propuesta es estimar la población potencial con la metodología de medición de la pobreza por ingresos utilizando los microdatos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas. Los resultados para las estimaciones de la población potencial del PASPRAH a nivel estatal se encuentran en el Cuadro 8.

En términos de políticas públicas, esta información es relevante para: *i)* evaluar si los recursos son asignados de manera eficiente porque permite identificar las entidades federativas con mayor número de hogares susceptibles de recibir el apoyo del PASPRAH (el Estado de México con 339 267 hogares, Veracruz con 240 117 y Chiapas con 229 760); *ii)* comparar las estimaciones de la población potencial con el padrón actual de beneficiarios para analizar la cobertura del programa, y *iii)* conocer si el programa tiene éxito en disminuir los hogares en condiciones de pobreza que no tienen seguridad jurídica de sus lotes entre diferentes periodos (2008 y 2010).¹⁰

La medición multidimensional de la pobreza, desde la óptica de los derechos sociales, proporciona nuevos elementos para identificar la población potencial del PASPRAH. El primer criterio

¹⁰ El último punto se realiza con pruebas de hipótesis que incluya el diseño muestral del MCS, información imprescindible para estimar los errores estándar de las mediciones y establecer si las variaciones fueron, en el terreno estadístico, significativas o no.

CUADRO 8

Estimaciones a nivel estatal de la población potencial del PASPRAH con la metodología de medición de la pobreza por ingresos, MCS 2008

Entidades federativas	Hogares	Entidades federativas	Hogares
Aguascalientes	25 512	Morelos	81 114
Baja California	58 743	Nayarit	22 658
Baja California Sur	8 360	Nuevo León	78 439
Campeche	21 879	Oaxaca	99 044
Coahuila	102 061	Puebla	225 748
Colima	11 146	Querétaro	12 994
Chiapas	229 760	Quintana Roo	23 400
Chihuahua	113 201	San Luis Potosí	61 094
Distrito Federal	108 911	Sinaloa	71 558
Durango	55 290	Sonora	41 207
Guanajuato	42 390	Tabasco	59 716
Guerrero	143 659	Tamaulipas	96 492
Hidalgo	57 417	Tlaxcala	43 426
Jalisco	75 673	Yucatán	240 117
Estado de México	339 267	Veracruz	39 454
Michoacán	127 900	Zacatecas	38 698

Fuente: elaboración propia con información del MCS 2008.

establecido en las reglas de operación del programa fue seleccionar los hogares con pobreza patrimonial porque tienen el ingreso para cubrir la canasta alimentaria, efectuar gastos en salud y educación, sin embargo no es suficiente para realizar los gastos necesarios en vestido, vivienda y transporte; el tipo de pobreza más próximo a esta definición son los pobres multidimensionales moderados con algunas especificaciones adicionales.

Esta propuesta consideró los pobres multidimensionales moderados¹¹ en localidades de 2 500 habitantes o más que no cuentan con escrituras sobre su propiedad y que simultáneamente: *i)* no tienen carencia por rezago educativo; *ii)* cuentan con acceso a

¹¹ Los pobres multidimensionales moderados son aquellos hogares que se encuentran por debajo de la línea de bienestar económico, pero tienen al menos tres derechos sociales cubiertos.

los servicios básicos de la salud; *iii*) están en situación de carencia por servicios básicos de la vivienda, y *iv*) por calidad de espacios de la vivienda.

Las primeras dos características fueron para hacerlo compatible con la definición de pobreza patrimonial, específicamente la parte donde los hogares tienen el ingreso suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación y salud; las últimas dos están relacionados con los objetivos del *PASPROAH*, porque las viviendas que no han concluido su proceso de regularización no tienen seguridad jurídica para recibir todos los beneficios que conlleva la formalidad, como un desarrollo urbano que facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades urbanas.

REFLEXIONES FINALES

El ejercicio propuesto representa una primera aproximación al reto que tanto el Coneval como la Sedesol tienen que resolver en un futuro inmediato: homologar las reglas de operación de los programas sociales con los criterios de la nueva medición multidimensional de la pobreza. En México tenemos más de cinco años realizando estimaciones oficiales de pobreza que han intentado integrar las mejores prácticas metodológicas disponibles a nivel nacional e internacional, por lo que es necesario que tengan un impacto en el diseño y evaluación de las políticas públicas de desarrollo social.

Asimismo, se analizaron la propuesta de sustituir los índices de precios locales por el nacional para reflejar las variaciones estatales en los costos de vida bajo el supuesto que describen con mayor precisión el nivel de precios al que se enfrentan los consumidores dentro del estado. La elección de los índices de precios al consumidor es una decisión metodológica importante en las mediciones de pobreza porque modifica los ingresos de los hogares y el valor de las líneas de bienestar mínimo y económico que impactan las estimaciones de incidencia. Los resultados indican que sólo para algunos estados y tipos de pobreza las variaciones fueron sensibles a los cambios propuestos; las pruebas de hipótesis realizadas confirmaron, estadísticamente hablando, la pertinencia de sustituir los índices de precios nacionales por los locales.

El Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2008 desarrollado para la medición multidimensional de la pobreza cambiará la manera de evaluar el desempeño a nivel político-territorial de los programas sociales diseñados para atacar la pobreza. Por primera vez contamos con información estadística de todas las entidades federativas, lo que aporta elementos relevantes para la planeación del desarrollo nacional y estatal.

La propuesta de realizar variaciones al espacio del bienestar económico con índices de precios por ciudad representa una primera aproximación para incorporar ponderadores que reflejen las diferencias estatales en los costos de vida. Lo ideal sería contar con índices de precios estatales, urbanos y rurales, que reflejen el patrón heterogéneo de gasto de la sociedad mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- Banxico (2002), *El Índice Nacional de Precios al Consumidor: características y actualización de su base al año 2002*.
- (2011), *Documento metodológico INPC*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009a), *Aplicación de la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y pruebas de hipótesis 2008*.
- (2009b), “Cifras de pobreza multidimensional 2008”, comunicados de prensa.
- (2009c), “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”.
- Hernández, E. (2009), “Análisis y estimaciones de patrones y canastas regionales de consumo. Informe final corregido”, citado por Coneval (2009c).
- INEGI (2009a), *Módulo de condiciones socioeconómicas de la ENIGH 2008. Conociendo la base de datos*.
- (2009b), *Módulo de condiciones socioeconómicas de la ENIGH 2008. Diseño muestral*.
- INEGI-CEPAL (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe metodológico*.
- Secretaría de Desarrollo Social (2002), “Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar”, *Serie 1: Documentos de Investigación*.

Secretaría de Desarrollo Social (2011), "Reglas de operación del Programa de Apoyo a los AVECINDADOS en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, para el ejercicio fiscal 2011" [http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop2011/rop_avecindados_regularizar_asentamientos.pdf], fecha de consulta: 12 de septiembre de 2011.

Székely, M. (coord.) (2005), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.