EL ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE LAS CONCEPCIONES OFICIALES DE LA POBREZA EN MÉXICO (1980-2012) Y EL DISTRITO FEDERAL (1997-2012). ¿UNA O DOS VISIONES?[1]

The Comparative Study on the Official Conceptions of the Poverty in Mexico (1980-2012) and in the Federal District (1997-2012). One or Two Views?

Łukasz CZARNECKI[*]

Fecha de recepción: noviembre del 2011
Fecha de aceptación y versión final: septiembre del 2012

RESUMEN: El discurso sobre la pobreza se "constituye" en la Ciudad de México (Distrito Federal), con las peculiaridades y conflictos internos, desde el cambio de 1997. A partir de este año, el PRD (Partido de la Revolución Democrática) como partido de izquierda está gobernando en la capital. Desde 2000 viene la alternancia en el poder federal con el partido PAN (Partido Acción Nacional) en el poder durante la administración de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Se produce peculiar y original conflicto en cuanto a la concepción oficial de la política contra la pobreza en el DF y México federal. ¿En qué estriba este conflicto? y ¿si se difiere la política hacia los pobres en los niveles federal y local (capitalino)?, son las principales preguntas del análisis.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, México, Distrito Federal, PAN, PRD.

ABSTRACT: The poverty discourse is shaped in Mexico City (Federal District) by internal conflicts since the turn of 1997. Starting this year, the Democratic Revolution Party (PRD) has been governing in the capital. However, on the federal level there was an alternation of federal power with the National Action Party (PAN) since 2000 in the administration of Vicente Fox (2000-2006) and Felipe Calderón (2006-2012). The confrontation between PAN and PRD was produced in the official conceptions of politics combating poverty in Mexico City on local level and on the federal level. What is this confrontation about? Does the different policy towards the poor in the federal and local levels (Federal District) really exist?

KEYWORDS: public policy, Mexico, Federal District, PAN, PRD.

---

[1] El análisis presentado en este artículo formó parte de la investigación de la tesis titulada "Las concepciones oficiales de la pobreza en México y Polonia dentro de las transformaciones políticas y económicas 1980-2010". El autor quiere agradecer al Dr. José Luis Velasco del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana en México por sus valiosos comentarios.

[*] Łukasz Czarnecki – Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con Mención Honorífica (agosto 2012). Investigador en el Laboratorio de las Culturas y Sociedades de Europa de la Universidad de Estrasburgo en Francia.

I INTRODUCCIÓN

El objetivo del artículo es el análisis de las concepciones oficiales de la pobreza en México en comparación con la concepción oficial en la capital, Ciudad de México (Distrito Federal). Desde los años noventa se democratiza la vida política en la capital de México. En 1995, cuando gobernaba el último *priista* en la Ciudad de México, Oscar Espinosa Villareal, el Congreso Nacional estableció la ley para democratizar el DF desde 1997. También se crea el cuerpo consultativo con el poder legislativo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y se permite las elecciones directas del jefe del DF por primera vez desde 1928. El triunfo del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno de la capital en julio de 1997 marcó las perspectivas de democratización del régimen político. Entonces a partir del 1997 en adelante la Ciudad de México está gobernada por los funcionarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Mientras en México entre 1980-2000 el poder está en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y a partir de 2001 en adelante gobierna el Partido Acción Nacional (PAN). En este contexto aparecen las preguntas: ¿cuáles son las similitudes y las diferencias entre la visión federal de la pobreza (el PRI-PAN entre 1980-2012) y la visión capitalina (el PRD)? ¿Cómo es el concepto de la pobreza, las causas y maneras de combatir según estas dos visiones?

El artículo será compuesto de tres partes. En las dos primeras se analizará la concepción oficial de la pobreza en México en dos periodos: (1980-2000) y (2001-2012). En la tercera se hará el análisis de las concepciones de la pobreza en el Distrito Federal (1997-2012).

II. MÉXICO 1980-2000

Dentro de la visión federal la concepción oficial en torno a la pobreza se encuentra de forma general dentro de los Planes de Desarrollo Nacional (PND) de los cinco presidentes en el periodo analizado. Los PNDs y los Informes presidenciales tienen la gran función de presentar las visiones oficiales de cómo percibir y combatir la pobreza. Todos los presidentes reconocieron el problema de la pobreza, la marginación y las desigualdades como el diagnóstico nacional.

La concepción oficial de la pobreza no se encuentra explícita en los seis informes presidenciales a partir del 1 de septiembre de 1983 hasta el 1 de septiembre de 1988. Sin embargo, durante la administración de Miguel de la Madrid (1983-1988) se introdujo el Programa de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Program, SAP*) de acuerdo con las indicaciones del Fondo Monetario Internacional[2]. El

[2] El caso de México fue uno de los primeros en la aplicación de SAP. Ese programa se transformó en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP); ese documento es preparado bajo la conducta del BM y el FMI; "son preparados por

SAP conllevó a la reducción del gasto, privatización y desregulación; el SAP cambió su nombre desde los años noventa, cuando México ya no estaba en el programa de ajuste, a la Estrategia de Reducción de Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*). Por eso, no es errado constatar que el SAP funcionaba como la concepción oficial de pobreza (llamada después PRSP). En este sentido el combate de la pobreza depende de la política macroeconómica y estructural, orientada en libre mercado que el país se compromete a realizar en frente de los supervisores: el Banco Mundial y el FMI. Los factores exógenos intervinieron más que endógenos en la concepción oficial.

Esa política se transforma con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, donde los factores endógenos (la concepción oficial como las acciones de solidaridad) prevalecieron sobre los exógenos. En su Primer Informe del 1 de noviembre de 1989, que en parte resumía los efectos del Programa Nacional de Solidaridad introducido el 1 de diciembre de 1988, Salinas sostenía: "se ejecutaron este año más de 44 mil obras y acciones en materia de salud, educación, alimentación, abasto, servicios, infraestructura de apoyo y proyectos productivos; estamos de esta manera, realizando la pequeña gran obra que exige la población de escasos recursos, es la acción que responde en forma directa e inmediata, a sus necesidades y anhelos de una vida más digna, y es la que apoya el diario trabajo con el que asegura su sustento y el de su familia"[3].

En el segundo Informe, "la erradicación de la pobreza, desde luego, no puede confiarse a un programa de gobierno; es una tarea de la nación"; por eso la concepción oficial de pobreza se funde en las acciones de la solidaridad y se basa en cuatro principios:

- es el respeto a las iniciativas de las comunidades;
- es una plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del programa. Las comunidades aportan recursos e influyen en las decisiones, en la ejecución y en la evaluación de las obras, creando una verdadera contraloría social. Los intereses populares se reconocen, no se imponen soluciones desde arriba. La solidaridad suma sin sustituir a los participantes. El fortalecimiento de sus organizaciones con libertad y autonomía no se concede, se busca explícitamente;
- es la corresponsabilidad. El programa no ofrece nada gratuitamente;

los países miembros mediante un proceso participativo con las partes interesadas nacionales, así como socios de desarrollo externo, como el BM y el FMI". Aunque México fue uno de los primeros países en la implementación de los programas de ajuste, hoy llamados PRSP; se llevan a cabo en siete países latinoamericanos: Bolivia, Dominica, Granada, Guyana, Honduras, Haití, y Nicaragua. http://www.imf.org/external/NP/prsp/prsp.asp.

[3] El primer Informe del Presidente Carlos Salinas de Gortari el 1 de noviembre de 1989.

– es la transparencia, la honestidad y la eficiencia en el manejo de los recursos. El programa opera con recursos presupuestales en el marco del combate estricto a la inflación, la cual es el mayor enemigo de los intereses de la mayoría. El programa no subsidia unilateralmente ni por tiempo indefinido, ni genera relaciones de dependencia. La concertación es herramienta de trabajo permanente e irrenunciable. Con ella se combate la discrecionalidad, el autoritarismo y la burocratización (...)[4].

En el tercer Informe se subraya que el concepto oficial de la pobreza es una tarea conjunta, de toda la nación: "desde el inicio de mi gobierno, los mexicanos reclamaron cambios; (...) cambios en la sociedad para combatir a fondo la pobreza"[5]. El lema del combate a la pobreza extrema sea precisamente "solidaridad"[6]. En el quinto, Salinas insiste en el aspecto internacional: "logramos que la Organización de Estados Americanos (OEA) reconociera la importancia de la lucha contra la pobreza extrema, como elemento esencial para sustentar la estabilidad y el desarrollo de las instituciones democráticas"[7]. Se subraya la dificultad en la resolución de la cuestión campesina, ya que "para el campo no existen soluciones simples, voluntaristas o inmediatas"[8]. La concepción oficial de pobreza como la acción solidaria se vuelve impotente en frente los problemas del campo. En el sexto Informe, Salinas se refiere al levantamiento zapatista, "la pobreza en sí no explica la violencia armada"[9]. El presidente confirmó, con experiencia de 420 giras dentro del país, que "con solidaridad incrementamos la infraestructura de servicio, las oportunidades de empleo e ingreso en los lugares que más lo requerían, pero sobre todo, se ha logrado renovar la confianza de los participantes y desplegar las iniciativas del pueblo"[10]. La concepción oficial de la pobreza como la acción solidaria estriba en la viva participación del pueblo. El pobre, para salir de la pobreza, tiene que luchar por ello.
Además de los informes, durante el sexenio de Salinas, se publica un estudio hecho por CEPAL e INEGI en 1993 sobre la pobreza y su visión oficial[11]. Utilizando las encuestas del INEGI, la propuesta de CEPAL-INEGI estribó en la definición de la canasta básica de alimentos que se consideró como la línea de la pobreza extrema:

[4] El segundo Informe del Presidente Carlos Salinas de Gortari el 1.11.1990, pp. 113-114.
[5] El tercer Informe del Presidente Carlos Salinas de Gortari el 1.11.1991, p. 153.
[6] *Ibíd.*, p. 157.
[7] El quinto Informe del Presidente Carlos Salinas de Gortari el 1.11.1993, p. 300.
[8] *Ibíd.*, p. 322.
[9] El sexto Informe del Presidente Carlos Salinas de Gortari el 1.11.1994, p. 371.
[10] *Ibíd.*, p. 409.
[11] En la entrevista personal con Juan Carlos Moreno-Brid se subrayan dos antecedentes de la concepción oficial de pobreza para el periodo siguiente 2001-2010, es decir el estudio de CEPAL-INEGI de 1993 y los Informes de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo en los años 1997 y 1998 (marzo del 2010).

> (…) se determinaron primeramente los precios por cada 100 grs. de todos y cada uno de los alimentos incluidos en la canasta, utilizando para ese efecto los precios unitarios que los hogares reportaron haber pagado durante el periodo de referencia de la encuesta. Luego, […] se determinó el costo diario por persona del conjunto de bienes de la dieta básica. Este costo, multiplicado por treinta constituye el valor mensual de la canasta básica alimentaria que se considera como línea de indigencia o de pobreza extrema[12].

Los hogares con el ingreso superior a este valor mensual satisfacen todas sus necesidades básicas, y aquellos cuyos ingresos no les alcanzan para adquirir la canasta alimentaria se encuentran en situación de extrema pobreza. Lo anterior implicó, conocer el ingreso de los hogares por medio del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCN)[13].

La concepción oficial de pobreza en la siguiente administración se encuentra principalmente en los informes de Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) para el año 1997 y 1998. En el tercer informe se anuncia la puesta en marcha el programa para las familias más pobres en México, el programa Progresa que "unirá acciones de educación, salud y alimentación, haciendo que converjan en el núcleo familiar, dando especial atención a las niñas y a los niños, y apoyándose especialmente en las madres de familia"[14]. La concepción oficial ya no es la "acción solidaria" sino una "cirugía" precisa, un enfoque integral a los más pobres para romper el círculo vicioso. Sin embargo en dos siguientes informes se reconoce la dificultad en abatir la pobreza[15]. El presidente Zedillo llega, en su último informe, a admitir el fracaso en su concepción oficial de pobreza:

---

[12] ONU-CEPAL, INEGI, *Magnitud y Evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe Metodológico*, México: INEGI, 1993, p. 54. El estudio se parece a la visión oficial y los resultados son oficiales. Según el análisis, entre 1984 y 1989, se observó un aumento de la pobreza extrema en México, tanto a nivel nacional como en las áreas urbanas y rurales. Por otra parte, se señala que entre 1989 y 1992, la tendencia se revirtió y se observó una disminución de la población en esta situación (p. 89). Eso permite, analizando 1989-1992, "apreciar el impacto de la política de solidaridad, gasto social y de la política económica en general, en los niveles de vida de la población" (p. 90). Se subraya que el presente estudio de la concepción oficial de la pobreza requiere más investigación que permita monitorear los programas de gasto social (p. 90).

[13] *Ibíd.*, p. 34.

[14] El tercer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, el 1 de septiembre de 1997. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVI Legislatura. Edición Especial, Informes de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, p. 132.

[15] El quinto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, el 1 de septiembre de 1999: "Lejos de avanzar, retrocedemos por la nefasta confluencia de la desmesurada corrupción de las instituciones encargadas de procurar e impartir la justicia y las lacerantes manifestaciones de la enorme pobreza que padecemos", p. 255.

> [E]s imposible combatir la pobreza, por eso, la política social es indudablemente la tarea más importante y más difícil del Gobierno y por eso, a la política social le hemos dedicado el mayor esfuerzo y los mayores recursos. (...) Siendo grandes y antiguos los problemas de pobreza y de desigualdad de oportunidades, siendo inevitablemente progresiva y gradual su solución, es claro que el camino por recorrer es todavía muy largo[16].

También habría que señalar que, a diferencia de la administración de Salinas, la concepción oficial de pobreza en la de Zedillo dio más pasos hacia los factores exógenos (por la influencia del Banco Mundial por la aplicación del programa Progresa) que endógenos.

En conclusión, a pesar de las diferencias entre las políticas de los presidentes en el período 1980-2000, se puede identificar una misma concepción oficial de la pobreza. La concepción oficial (a partir del presidente Miguel De la Madrid) depende de la política macroeconómica y estructural, orientada en libre mercado que el país se compromete a realizar a través del SAP, frente las exigencias del Banco Mundial y FMI; en la acción solidaria los pobres tienen que luchar ellos mismos y el Estado tiene una función mínima enfocada a la pobreza extrema (Salinas y el Informe metodológico del CEPAL-INEGI); el Estado proporciona en este contexto transferencias monetarias para mejorar las condiciones de salud, alimentación y educación (PROGRESA durante la administración de Zedillo).

III. MÉXICO 2001-2012

Las concepciones oficiales de pobreza se definen durante la administración de Vicente Fox (2000-2006) en contraposición, en parte, a la concepción oficial de pobreza en el Distrito Federal que a partir de 2000 tiene la Ley de Desarrollo Social. La siguiente administración de Felipe Calderón (2007-2012) en lo que lleva de su periodo, se ha caracterizado por la aplicación y puesta en marcha de los conceptos elaborados en el primer sexenio. Al principio de éste entre 28 y 29 de marzo de 2001 se organizó el simposio titulado "Pobreza: Conceptos y Metodologías" convocado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), encargada en ese entonces por la Lic. Josefina Vázquez Mota (2000-2005), con la participación de renombrados investigadores a nivel mundial y nacional[17]. Entonces, según James Foster, "en el año 2001 el gobierno del presidente Vicente Fox mostró su compromiso de combatir la pobreza en México, organizando un simposio internacional de evaluación de la pobreza, el cual se llevó a cabo en el Museo Nacional de Antropología de la Ciudad de

[16] El sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, el 1.09.2000, pp. 280-281.
[17] Solamente no ha llegado Amartya Sen de los "grandes" (está observación gracias a la entrevista con el Dr. Fernando Cortés).

México"[18]. En este sentido, para la concepción oficial de la pobreza tiene la autoridad tanto la Sedesol como la secretaría impulsora del fermento intelectual bajo la jefatura de la Lic. Vázquez Mota[19]. Durante la década 2001-2010 se observan las tres etapas en la creación de la definición oficial de la pobreza:

– creación del Comité Técnico de la Medición de la Pobreza 2002-2004;
– creación de la Ley General de Desarrollo Social y el Coneval en 2004;
– publicación de la definición de "pobreza multidimensional" en 2009.

En cuanto a la primera etapa, el Comité Técnico en julio de 2002 optó por el método de medición de la pobreza monetaria, también llamada de línea de pobreza con una identificación de tres niveles de pobreza: alimentaria, capacidades y patrimonial. Según el CTMP:

> (…) el nivel 1 de pobreza está referido a la imposibilidad de obtener una canasta alimentaria (…; el nivel 2 de pobreza corresponde a no alcanzar el valor de la canasta alimentaria, más aún estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, y el nivel 3 de pobreza se asocia a no disponer de los recursos para adquirir la canasta alimentaria más una estimación de los gastos no alimentarios considerados dentro del patrón de consumo de los hogares. En el futuro, con métodos más adecuados, será posible distinguir pobreza extrema y pobreza moderada[20].

Después, en la segunda etapa, la LGDS creó nuevas instituciones, entre otras el Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (Coneval) con el fin de evaluar la política social, así como dar indicadores concretos de pobreza multidimensional a través de la Ley que presentó los lineamientos para la medición multidimensional de pobreza[21].

El resultado del trabajo del Coneval, es decir la metodología para la medición multidimensional de pobreza en México, se publica el 10 de diciembre del 2009. La metodología reúne el análisis de los ingresos con las seis carencias sociales:

---

[18] Foster, James, "Prólogo" en Székely, Miguel, *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 9.

[19] La Sedesol de la Lic. J. Vázquez Mota fue compuesta por tres subsecretarios: Lic. Antonio Sánchez Díaz de Rivera (Subsecretario de Desarrollo Social y Humano), Dr. Rodolfo Tuirán (Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio) y Dr. Miguel Székely (Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación).

[20] Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, "Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar" en Székely, Miguel, *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 181.

[21] En este contexto, los artículos 36 y 37 enumeran 8 dimensiones para la medición oficial de la pobreza: 1) ingreso corriente per cápita, 2) rezago educativo promedio en el hogar, 3) acceso a los servicios de salud, 4) acceso a la seguridad social, 5) calidad y espacios de la vivienda, 6) acceso a los servicios básicos en la vivienda, 7) acceso a la alimentación, y 8) grado de cohesión social.

– educación;
– salud;
– seguridad social;
– vivienda;
– servicios básicos;
– alimentación.

Con esto Coneval propuso la definición de la pobreza multidimensional: "Una persona se encuentra en situación de la pobreza multidimensional cuando: presenta al menos una carencia social y no tiene ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades"[22]. También se introdujo el concepto de la pobreza multidimensional extrema:

> Una persona se encuentra en situación de la pobreza multidimensional extrema cuando presenta tres o más carencias y no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria[23].

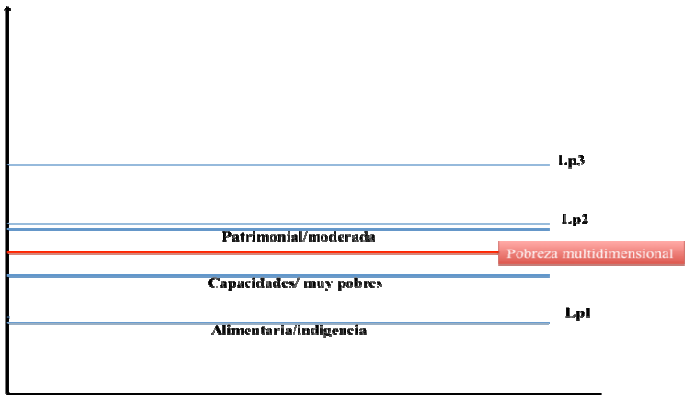
Relacionado al riesgo de presentar alguna carencia social está la vulnerabilidad que la población puede presentar ante dicho riesgo, por lo que también se revisó el concepto de vulnerabilidad: Una persona vulnerable en carencias sociales es aquella que "presenta al menos una carencia social pero tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades"[24] y vulnerable por ingresos es la persona que "no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades pero tiene cubiertas todas sus carencias sociales"[25].

En conclusión, al principio del periodo 2001-2012, como resultado del trabajo del Comité Técnico para Medición de la Pobreza, se establecieron las tres líneas de pobreza: alimentaria, capacidades y patrimonial que funcionaron entre 2002 y 2009. La línea de pobreza en el concepto de pobreza multidimensional, introducido a partir del 10 de diciembre de 2009, se sitúa entre las líneas de la pobreza de capacidades y patrimonial, lo que muestra la gráfica 1. Según Pablo Yáñez[26] la concepción oficial de la pobreza como línea de pobreza se ha cambiado, siempre disminuyendo: desde línea de pobreza LP3 a partir del 2001, después entre 2002 y 2009 como la pobreza patrimonial y desde diciembre de 2009, como la pobreza multidimen-

[22] Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza, CONEVAL, 10 de diciembre de 2009, http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/6595.pdf p. 12.
[23] *Ibíd.*, p. 13.
[24] *Ibíd.*, p. 16.
[25] *Ibíd.*, p. 16. Según los datos de CONEVAL: acceso a seguridad social – 64,7% de la población, acceso a servicios de salud – 40,7%, rezago educativo – 21,7%, acceso a la alimentación – 21,6%, servicios básicos en la vivienda – 18,9%, calidad y espacios de la vivienda – 17,5%, p. 37.
[26] Entrevista personal con Pablo Yáñez, 2010.

sional. Además la política federal, lo que subrayó Adolfo Sánchez Almanza[27], está en la superación de la pobreza de manera generacional; por eso se invierte mucho en lo que llaman *capital humano*, es decir la educación, salud y alimentación para que después los jóvenes se integren al mercado. Esta política consiste en una doble actitud: por un lado la política del gobierno, por el otro la actitud de los pobres que reflejan su participación e interés por salir de la pobreza, lo que el entrevistado denominó como una contraprestación. Tal es la idea del Programa Oportunidades. Durante el periodo 2001-2012 se observa la continuación en las formas de combatir la pobreza a través de este programa. Habría que señalar que a pesar de los avances en la LGDS como la implementación de los derechos sociales, no cambia el fondo neoliberal. También, en cuanto a la medición de la pobreza, el método multidimensional no escapó a lo normativo ya que establece los umbrales de rezago educativo, salud, alimentación, entre otros, lo que se parece a los métodos anteriores.

GRÁFICA 1. LAS LÍNEAS DE POBREZA EN MÉXICO ENTRE 2001-2010.



Fuente: elaboración propia.

En conclusión, dentro del periodo 1980-2012 hubo varias fases de la puesta en marcha de la concepción neoliberal de la pobreza. La concepción oficial del presidente Miguel de la Madrid (1983-1988) se realizó dentro de la visión de reordenar la economía (el Programa Inmediato de Reordenación Económica)[28] y cambio estructural. Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) se implementa la visión oficial de "modernizar" con la puesta de marcha del Programa

[27] Entrevista personal con Adolfo Sánchez Almanza, el 19 de mayo de 2010.
[28] Según Miguel de la Madrid en la reordenación económica hay que dar prioridad al combate a la inflación y a la protección del empleo. Ver: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 116.

Nacional de Solidaridad[29]. Con el presidente Ernesto Zedillo (1995-2000) se efectúa la concepción oficial de romper el círculo vicioso de pobreza y abandono con la puesta en marcha el Programa en Educación, Alimentación y Salud (Progresa)[30] a partir de 1997. El siguiente presidente, Vicente Fox (2001-2006) continúa la política de su predecesor en el marco de ampliar las oportunidades, cambiando el nombre de Progresa a Oportunidades[31]. Por último, el plan del presidente Felipe Calderón (2007-2012), en forma explícita por primera vez, reconoce entre sus cinco ejes de acción, el tercero titulado *Igualdad de oportunidades*, la *Superación de la pobreza*[32]. Sin embargo, con los objetivos y las herramientas para "superar" la pobreza se busca, entre otras metas, fortalecer los programas existentes. La visión de Calderón indica una meta clara con un objetivo específico, sin embargo de contenido *nihil novi*.

II. DISTRITO FEDERAL (1997-2012)

Desde los años noventa se democratiza la vida política en la capital de México. En 1995, cuando gobernaba el último *priista* en la Ciudad de México, Oscar Espinosa Villareal, el Congreso Nacional estableció la ley para democratizar el DF desde 1997. También se crea el cuerpo consultativo con el poder legislativo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y se permite las elecciones directas del jefe del DF por primera vez desde 1928. El triunfo del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno de la capital en julio de 1997 marcó las perspectivas de democratización del régimen político y la salida del régimen autoritario, después de décadas de gobierno unipartidario[33]. Como señala D. Davis[34] esos cambios legislativos no sólo trajeron nuevas fuerzas antipriistas en el gobierno de la ciudad; la derrota local del PRI también destruyó viejas redes sociales y prácticas institucionales, algunas de las cuales contribuyeron al creciente desorden social. Sin embargo, a diferencia de lo que plantea Davis, hay que señalar que el viejo modelo unipartidario

[29] Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, pp. 126-127.
[30] Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Presidencia de la Republica, Dirección General de Comunicación Social, 1995, pp. 8-17.
[31] Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_5_-Mexico.pdf, Capítulo 5, área de desarrollo social y humano, pp. 5-12.
[32] Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/-PND_2007-2012.pdf, p. 150.
[33] Alvarado, Arturo y Davis, Diane E., "Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México", *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, XIX: 55, 2001, p. 240.
[34] Davis, Diane E. "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico" en: *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, No. 1, 2006, pp. 55-86, cit. 65.

heredado no permite el cambio verdadero aunque las instituciones se descentralicen y democraticen. Habría que señalar que lo semejante aparece en cuanto a las concepciones oficiales de la pobreza. Aunque se introduce un concepto oficial de la pobreza diferente al de México federal, el modelo neoliberal deja influencias en las visiones oficiales de la pobreza en el Distrito Federal 1997-2012.

La "Nueva Izquierda", encabezada por del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas quien, aunque pierde las elecciones del 6 de julio de 1988, convoca a la formación del Partido de la Revolución Democrática que se constituye a fines de 1988[35]. Posteriormente, Cárdenas se convierte en el primer Jefe del Gobierno del DF en el cual la primera titular de Sedesol fue Clara Jusidman.

En las palabras de Carlos Monsivais:

> [E]l PRI perdió en dos ocasiones la Presidencia de la República; la derecha insiste en el combate al Estado laico y a las universidades públicas; un buen número de libertades que se daban por muy firmes sufren la acometida del integrismo; la izquierda no ha cesado de dividirse, y las condiciones económicas son muy adversas[36].

Dentro de la visión izquierdista destaca la obra de Julio Boltvinik Kalinka que desde los años ochenta analizaba la pobreza, su concepto y la medición en el contexto mexicano[37]. En la entrevista personal, Julio Boltvinik señaló el concepto de la medición integrada de la pobreza (MMIP) y necesidades básicas insatisfechas (NBI), ambos conceptos desarrollados en los años noventa:

> Yo desarrollé entre 1990 y 1992 el método de la medición de la pobreza que se llama el método de la medición integrada de la pobreza – MMIP. Es un método multidimensional que toma en cuenta muchas dimensiones para valorar si un hogar es pobre o no. Toma en cuenta ingreso, la situación de su vivienda, tamaño adecuado para el número de las personas, si está hecho con los materiales adecuados, si tiene servicios, agua, drenaje, electricidad, teléfono, si los miembros del hogar tienen acceso – los viejos si tenían acceso en algún momento, su nivel educativo cumple al menos los niveles mínimos establecidos socialmente. Es decir que nadie sea analfabeto, que nadie haya terminado solamente la primaria, que todos, llegaron a la secundaria, y los más jóvenes que hayan terminado la preparatoria, la idea de acceso a servicio de la salud, la seguridad social. Estas dimensiones: vivienda, salud, educación, los servicios agua, drenaje, todos estos conforman lo que se llama Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Entonces por un lado tenemos ingresos, después NBI que es un paquete muy grande de todos los servicios básicos, y luego tiempo libre disponible de los per-

[35] Véanse: http://www.ccardenass.org/.
[36] Monsiváis, Carlos, "México según Monsiváis, *Proceso*, No. 1796, el 3 de abril de 2011.
[37] Según él y E. Hernández Laos, utilizando la Canasta Semínima de Bienes y Servicios (CSByS) que incluye no solamente alimentos sino involucra también energía, vivienda, salud, y educación) la pobreza total fue 58,5% (dentro de ese porcentaje 29,9% es de pobreza extrema) en 1984. Boltvinik y Hernández Laos, "La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina. El caso de México", en: Enrique Hernández Laos, op. cit., p. 173.

> sonas del hogar. Ingresos, tiempo, necesidades combinan y se llega a un puntaje para cada hogar y ese puntaje es el que define si el hogar es pobre o no[38].

Ese método de la MMIP (compuesto con ingresos, NBI y el tiempo) para medir la pobreza será implementado y utilizado en la concepción oficial de la pobreza en el Distrito Federal (a partir de la creación de la Evalúa DF en 2008).

Como el resultado de la influencia de Julio Boltvinik en el Distrito Federal se crea el Consejo de la Evaluación de la Política Social (Evalúa DF)[39] en 2008, institución parecida al Coneval, ya que está compuesta con seis investigadores, pero con diferentes peculiaridades. Julio Boltvinik señaló que las recomendaciones de Evalúa DF son obligatorias para las dependencias evaluadas (a diferencia del Coneval donde las recomendaciones no son obligatorias); las evaluaciones son más cualitativas en Evalúa DF (a diferencia del Coneval donde las evaluaciones son más cuantitativas); la tercera diferencia consiste en tomar en cuenta los valores y opiniones en Evalúa DF[40].

Hay que señalar que las primeras instituciones democráticas se crearon durante el primer gobierno democrático del DF con Cuauhtémoc Cárdenas, con mucha oposición al gobierno federal. En 1997 se creó la Secretaría de Desarrollo Social para el DF, cuya primera titular fue Clara Jusidman (1997-2000). Ella señala que:

> [L]o primero que tuve que hacer es juntar a los directores de Desarrollo Social de las delegaciones para hacer una política juntos. La consulta con los directores duraba entre 6 y 8 meses. Como resultado se desarrollaban en los primeros años los servicios comunitarios integrados. Construir las instituciones nuevas fue complicado y muy difícil. (…) La secretaría que yo recibí trabajaba esencialmente para el PRI. Yo tuve que desarrollar en si, una institucionalidad. La secretaría que recibí se llamaba Secretaría de Educación, Salud, y Desarrollo Social. Era una sola. (…) En educación no había nada. La educación básica (primaria y secundaria) no era descentralizada en el DF, es el único estado donde depende del gobierno federal. Se desarrolla la primera preparatoria del tipo abierto (…). En cuanto a la salud, le dije al ingeniero Cárdenas que se creara la Secretaría de Salud, por eso se generó esa entidad. Luego reestructuramos la Sedesol para meter los temas de equidad, mujeres, infancia, discapacidad, programas por grupos poblacionales; propusimos la creación del Instituto de Asistencia Social[41].

La LGDS fue en parte escrita (los capítulos sobre la medición, entre otros) por Julio Boltvinik, el autor también de la Ley de Desarrollo Social para el DF (LDS DF) de 2000 (reformada en 2004 y 2009). Sin embargo, comparando la LDS DF (2000) y la LGDS (2004) hay que señalar que esos dos marcos legales son profundamente opuestos con diferentes principios. Existen dos visiones de la política del

[38] Información recopilada en la entrevista con Julio Boltvinik el 28 de abril de 2010.
[39] El Decreto de Jefe de Gobierno, 21 de septiembre de 2007.
[40] Información recopilada en la entrevista personal con Julio Boltvinik, 2010.
[41] Información recopilada en la entrevista con Clara Jusidman, 2010.

desarrollo para el DF y todo el país. Además, la LDS para el DF introduce la definición de la pobreza en el Art. 3, XV, lo que no contempla LGDS.

Según la LDS la pobreza es "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"[42]. Hay que señalar que además de las necesidades básicas se introduce la categoría del tiempo libre. Mientras, en la LGDS no se encuentra la definición de pobreza. Se habla sobre los "grupos sociales en situación de vulnerabilidad" (TABLA 1). El principio primero de la LDS para el DF es la universalidad de los servicios, y contrariamente para la LGDS es la libertad. Entre los principios solamente tres son los mismos para ambas leyes (justicia distributiva, integralidad y diversidad), las demás, es decir seis, son diferentes. En el DF entre dichos principios se encuentran: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, territorialidad, exigibilidad. Según Myriam Cardoso hay diferencias "tajantes con la política federal: universalidad combinada con territorialidad, integralidad, avance hacia un enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales exigibles, participación ciudadana, entre otros"[43].

La definición de la pobreza en el DF se relaciona estrechamente con el tema de los derechos sociales: "Para el Gobierno del Distrito Federal la pobreza es una realidad social que expresa déficit en el ejercicio de los derechos sociales básicos, que tiene carácter multidimensional y que no se reduce a la dimensión del ingreso"[44]. Además, la definición de pobreza se nutre con la metodología elaborada por Julio Boltvinik, el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). La medición llega a "resultados totalmente distintos" con la medición de Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol) federal: en el DF de 2004 en la pobreza alimentaria se encontraba el porcentaje de la población (5,3% – método Sedesol; 9,5% – MMIP), capacidades (4,5% según el método de Sedesol, 14,2% según el MMIP) y patrimonio (18,8 % – Sedesol, 30,8 % – MMIP), en total (28,6 % - Sedesol y 54,5% – MMIP) de la población[45].

[42] Art. 3, XV.
[43] Cardozo Brum, Myriam, "Modelos metodológicos aplicados por el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal en la evaluación de programas sociales" Ponencia presentada en la Pre-Alas, 2-3 abril, 2009, Toluca.
[44] Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Ciudad con equidad, incluyente y participativa. Programa de Desarrollo Social 2007-2012,* Ciudad de México, Diciembre de 2007, p. 13.
[45] *Ibíd.*, p. 14.

TABLA 1. LAS CONCEPCIONES OFICIALES DE LA POBREZA PARA MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL

	MÉXICO			**DISTRITO FEDERAL**
Ley	**Ley General de Desarrollo Social (LGDS)** 20.01.2004	**Reglamento de la GDS** 18.01.2006	**Medición multidimensional** 10.12.2009	**Ley de Desarrollo Social para el DF (LDS DF)** 23.05.2000
Principios	1. libertad, 2. justicia distributiva 3. solidaridad, 4. integralidad, 5. participación social, 6. sustentabilidad, 7. respeto a la diversidad, 8. libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, 9. transparencia; Art.3			1. universalidad, 2. igualdad, 3. equidad de género, 4. equidad social, 5. justicia distributiva, 6. diversidad, 7. integralidad, 8. territorialidad, 9. exigibilidad; art. 4
Definición de la pobreza	No hay una definición explícita; se habla sobre los "grupos sociales en situación de vulnerabilidad"[46]. Además se introduce los lineamientos y criterios que deberían ser tomados por el CONEVAL para la definición futura (Art. 36 y 37).	Definición de la situación en pobreza: "Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquéllos que identifique la Secretaría (…)"[47]. Se trata del SEDESOL.	Definición de la situación en pobreza multidimensional: al menos una carencia y falta el ingreso suficiente.	Definición explícita: pobreza es 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 (Art. 3, XV).

Fuente: elaboración propia.

[46] Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar (Art 3 VI).

[47] Según el art. 37, "Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquéllos que identifique la Secretaría, son sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición, identificación y medición de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación. Para tales efectos, el Consejo Nacional de Evaluación deberá mantener actualizados los indicadores referidos en el artículo 36 de la Ley, con base en la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que estime convenientes". Reglamento de la LGDS, 18 enero de 2006.

TABLA 2. LA COMPOSICIÓN DE LOS ACADÉMICOS EN CONEVAL (2006-2014) Y EVALÚA DF (2008-2012)

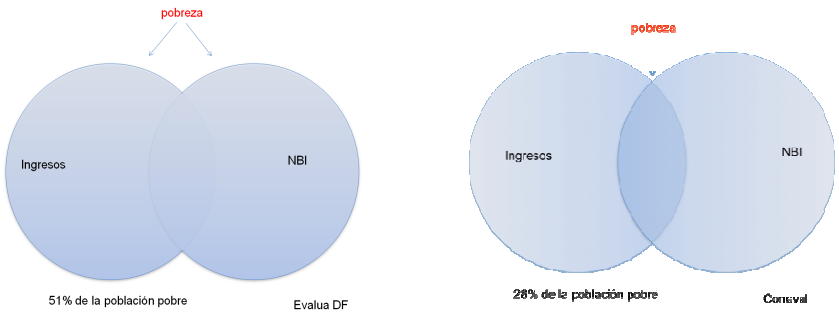
No.	Evalúa D.F.	CONEVAL	
	2008-2012	**2006-2010**	**2010-2014**
	Nombre y adscripción	**Nombre y adscripción**	**Nombre y adscripción**
1.	Dr. Julio Boltvinik Kalinka El Colegio de México	Dr. Fernando A. Cortés Cáceres, El Colegio de México, sociólogo	NA
2.	Dra. Myriam Cardozo UAM-X	Dr. Agustín Escobar Latapí, CIESAS Occidente antropólogo	NA
3.	Dr. Adolfo Sánchez Almanza IIEc – UNAM	Dra. Graciela Ma. Teruel Belismelis, Universidad Iberoamericana , economista	NA
4.	Dr. Manuel Canto Chac UAM-X	Dr. Juan Ángel Rivera Dommarco Instituto Nacional de Salud Pública nutriólogo	Dra. María del Rosario Cárdenas Elizalde; Universidad Autónoma Metropolitana
5.	Mtra. Maria del Pilar Berrios Navarro UAM-X	Dr. Félix Acosta Díaz, El Colegio de la Frontera Norte, Demógrafo	Dr. John Scott Andretta, Centro de Investigación y Docencia Económicas
6.	Dra. Teresa Inchaustegui (2008-2010); Dra. Antonia Candela (2010-2012) IPN	Dra. Ma. Graciela Freyermuth Enciso, CIESAS Sureste, antropóloga, esp. indígenas	Dr. Salomón Nahmad Sittón, CIESAS Pacifico Sur

Fuente: elaboración propia.

En el DF, según Evalúa DF, 51% de la población es pobre y pertenece a un grupo medido por los ingresos o por las necesidades básicas insatisfechas (NBI) como la unión (**A** U **B** donde A son los ingresos y B son NBI). Por el contario, según el Coneval hay 28% de la población pobre en el Distrito Federal, que es la conjunción de los pobres por ingresos y las necesidades básicas insatisfechas (**A** ∩ **B**).

La diferencia entre la medición de la pobreza en el DF por las autoridades locales y federales se refleja en la gráfica siguiente.

GRÁFICA 2. LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL Y SUS DIFERENTES ESTIMACIONES POR LA EVALÚA DF Y EL CONEVAL.



Fuente: elaboración propia.

III. CONCLUSIONES

El Distrito Federal refleja la tensión de la concepción oficial de la pobreza en el nivel federal y local. En el DF se desarrolla la Ley de Desarrollo Social para el DF (LDS DF) en 2000 que se transformó en punto de referencia para la LGDS de 2004. Se establece las instituciones estructuralmente similares: el Coneval en 2006 y la Evalúa DF en 2008, pero con características funcionales distintas. La definición de pobreza no se encuentra en el marco legal a nivel federal tanto en México (LGDS). La definición se establece en el DF (LDS DF); según ésta, la pobreza es "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". En el DF se implementan los derechos de ciudadanía, y las políticas públicas orientadas a atender la pobreza tienen que ver con una visión universal. En cuanto a la medición de la pobreza, hay una diferencia conceptual con la visión federal, lo que subrayó Adolfo Sánchez Almanza[48]. No se mide el rezago sino que el progreso de desarrollo social a nivel territorial del DF. Otra diferencia estriba en que las recomendaciones de la institución encargada de la evaluación de desarrollo social en el DF, Evalúa DF, son vinculatorias para las entidades del gobierno capitalino a diferencia en el Coneval donde no hay marco obligatorio. En caso de controversia, el Comité Interinstitucional de Desarrollo Social, integrado

[48] Entrevista personal con Adolfo Sánchez Almanza, el 19 de mayo de 2010.

por representantes de los delegados de las dieciséis delegaciones del DF y titulares de todas las secretarías, resuelve el desacuerdo entre Evalúa y el funcionario.

Sin embargo, a pesar del gran avance en materia de la implementación de un nuevo discurso izquierdista, la política social sigue construyéndose con base de las transferencias monetarias, mayoritariamente. Los consejeros del Evalúa DF señalaron en la recomendación no oficial para el Jefe de Gobierno del DF, Marcelo Ebrard en 2011, que el principal problema estriba en que todavía las transferencias monetarias dominan en la política social del DF y no en un enfoque de los servicios para la población. Existe una fuerza en la aplicación y la referencia al pensamiento neoliberal. Las propuestas izquierdistas del DF 1997-2012 no escapan de las visiones neoliberales en las concepciones oficiales de la pobreza. Entonces, ¿por qué a pesar de la transformación contra neoliberales en la última década en el DF se bloquea la aplicación de la concepción contra neoliberal de la pobreza? ¿Por qué la *praxis* de las nuevas concepciones llega lejos de la *idea*? No obstante, éstas son cuestiones a considerar en otro ensayo…