



EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO URBANO

**Pobreza urbana: Perfil sociodemográfico de los pobres y el análisis de
sus carencias. Bases para una crítica al Programa Oportunidades.**

Tesis presentada por

Tomoko Morita

Promoción 2001-2003
Para optar por el grado de

MAESTRA EN ESTUDIOS URBANOS

Director de tesis
Araceli Damián González
Lector de tesis
José de Jesús Sosa López

MÉXICO. D. F. 2004



Agradecimientos

Esta tesis se realizó con una beca otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, institución a la que agradezco su apoyo económico, sin el que no me hubiera sido posible desarrollar esta Maestría.

A Araceli Damián, directora de esta tesis, y a José de Jesús Sosa, lector, por sus oportunos comentarios, su dedicación y su tiempo.

Al personal de la Secretaría de Desarrollo Social, a Araceli Damián y a Julio Boltvinik por toda la información y el apoyo brindados.

A mis compañeros de salón, especialmente a Isabel, Nancy, Adriana, MariCarmen, Edith, Roberto, Jessica, Mónica, Angel y Mariel, quienes sacrificaron muchas veces su valioso tiempo para corregir la redacción de mis trabajos.

A Marta Matsushita y Leo J. Loveday, mis profesores de licenciatura, por sus recomendaciones para ingresar al colegio y por el apoyo moral constante a través de la distancia a lo largo de toda la maestría.

A mi familia y mis amigos.

Índice

1. Introducción	3
2. Los conceptos que se relaciona con el tema de la pobreza	5
2.1. Concepto de la pobreza	5
2.1.1. Pobreza y necesidades humanas	5
2.1.2. Las concepciones absoluta y relativa de la pobreza	6
2.2. Los métodos de la medición de la pobreza	7
2.2.1. La medición de la pobreza	7
2.2.2. El método de medición integrada de la pobreza (MMIP)	10
2.3. Pobreza, ajuste y globalización	11
2.4. La comparación de los conceptos de pobreza entre Latinoamérica y occidente dominante	13
3. Análisis de la política social en México: Programa Oportunidades	15
3.1. Cambios en la política de atención a los pobres	15
3.2. El Programa Oportunidades	15
3.2.1. Criterio para la inclusión de las familias beneficiarias	16
3.3. Evaluación del programa	19
3.3.1. Modelo del programa, universal o focalización	19
3.3.2. El mecanismo de focalización geográfica	20
3.3.3. El mecanismo de focalización de familias beneficiarias	22
4. La pobreza Urbana	24
4.1. El proceso de urbanización	24
4.2. El aumento de la pobreza urbana	25
5. El perfil socio-demográfico y de las carencias de los pobres urbanos	29
5.1. Distribución y volumen de los pobres urbanos y rurales	29
5.2. Perfil de carencias	33
5.3. El perfil socio demográfico de los pobres	37
6. Conclusión	47

1. Introducción

Dentro del área de estudios urbanos, la identificación de los pobres urbanos y de sus carencias constituye un insumo importante para la toma de decisiones en materia de política social. El objetivo de esta tesis es realizar un análisis del perfil sociodemográfico y las carencias de los pobres urbanos de México, para después compararlos con lo ofrecido por el programa social Oportunidades cuyo objetivo es el combate a la pobreza. El Programa Oportunidades es básicamente el mismo que se puso en marcha en el sexenio de 1994-2000 y fue denominado Progresá (Programa de educación, salud y alimentación). Originalmente el programa fue diseñado para el combate a la pobreza rural y a partir de 2002 su cobertura se extendió a lo urbano.

Los estudios sobre el perfil sociodemográfico de la población en situación de pobreza contribuyen al análisis de las diferencias entre los hogares en términos de sus características demográficas y económicas más relevantes. Estos estudios también han analizado los factores que determinan la posibilidad de que un hogar sea o no pobre. De igual manera, el estudio del perfil sociodemográfico de la pobreza urbana contribuye a ampliar el uso del reciente paradigma de la focalización de política social. Este estudio pretende hacer contribuciones hacia: 1. aportar recursos de información más reciente acerca de la pobreza actual y del desarrollo social en las ciudades mexicanas; 2. servir como instrumento administrativo para la planeación de la política social en contextos urbanos; y 3. añadir mecanismos de monitoreo y evaluación de la efectividad de programas y proyectos para el combate a la pobreza en las ciudades (Banco Mundial: 2000).

La introducción está seguida por un apartado en el que se discuten los conceptos que se relacionan con el tema de la pobreza; todo ello para tener una visión amplia de la problemática. El tercer apartado trata del análisis de la política social. En el cuarto presentaré la evolución del número y porcentaje de los pobres en las zonas urbanas en comparación con las rurales en México para justificar la importancia de atender a la pobreza urbana. También explicaré por qué en México se ha favorecido la atención de la pobreza rural y no se ha tomado en cuenta la atención de los pobres urbanos. En el quinto apartado, elaboraré el perfil de las carencias de los pobres en tres ámbitos de México: metropolitano, no metropolitano y rural, con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares 2000 (ENIGH)*, realizando la comparación entre las zonas o familias atendidas por el programa Oportunidades y el perfil de las

necesidades de los pobres urbanos. De igual manera elaboraré el perfil socio-demográfico de los pobres de tres ámbitos, identificando tamaño y estructura etaria de familia pobre, y características de los jefes del hogar pobre. Los datos de este trabajo están basados en los cálculos de pobreza que realizaron Julio Boltvinik y Araceli Damián con la base de datos de la ENIGH.

2. Los conceptos que se relaciona con el tema de la pobreza

2.1. Concepto de pobreza

Al abordar el tema de pobreza podemos darnos cuenta de que actualmente no existe un marco teórico único que permita explicar el concepto de ésta. Sin embargo, existen diferentes enfoques que destacan el umbral de pobreza, y algunos métodos para su medición, utilizados por diversos investigadores y organismos internacionales.

2.1.1. Pobreza y necesidades humanas

Para entender el significado de la *pobreza como fenómeno social*, es importante considerar el concepto de necesidades humanas. Boltvinik (1990; 2000) explica la relación entre la pobreza y las necesidades de acuerdo a una definición semántica:

- 1) los términos *pobreza* y *pobre* están asociados a un estado de necesidad, a una situación de carencia;
- 2) Esa carencia está relacionada con lo necesario para el sustento de la vida.

Por lo tanto, la *necesidad* se refiere a “la falta de las cosas que son menesteres para la conservación de la vida”, pero también se refiere a “una situación de la cual es imposible sustraerse y a la acción infalible de las causas” (Boltvinik, 1990: 6). La *necesidad* tiene un carácter involuntario, la cual se distingue del deseo o la elección que resultan de los gustos o preferencias.

Boltvinik (1997) señala que las necesidades sociales puede ser determinadas considerando los siguientes dos factores:

- 1) la naturaleza del proceso de producción (condiciones de trabajo)
- 2) la naturaleza del proceso de consumo (condiciones de restitución y de reproducción de la fuerza de trabajo). (*Ibid*: 380)

De igual manera Boltvinik propone tomar en cuenta los siguientes factores para la determinación de las necesidades humanas:

- 1) las necesidades sociales en el campo de la alimentación
- 2) el análisis de la legislación y de las reivindicaciones populares

- 3) la consulta a la población sobre lo que considera necesario
- 4) las declaraciones internacionales de los derechos humanos

En otros trabajos, Boltvinik señala que las necesidades se pueden clasificar en aquellas cuya satisfacción depende de condiciones económicas y aquellas que no dependen de condiciones económicas. El concepto de pobreza se relaciona con las primeras, la insatisfacción de las necesidades humanas que depende de las condiciones económicas, las cuales impiden el acceso de los pobres a los recursos escasos. La pobreza se distingue de otras dimensiones del sufrimiento del ser humano, por ejemplo, la negación a la participación, la creación, la identidad, la libertad, etc. (Boltvinik, 2000:37; 1999)

Por otro lado, Amartya Sen y Jean Dreze opinan que la pobreza no se relaciona solamente con el ingreso o consumo material, sino que se relaciona con la privación de las capacidades, ocasionada por la represión social o circunstancias personales, que impiden a un hogar o una persona tener oportunidad de participar en las actividades sociales o liberarse del hambre o de la desnutrición (Dreze y Sen, 1995:10-16).

2.1.2. Las concepciones absoluta y relativa de la pobreza

Existe controversia entre el uso del concepto absoluto o relativo de la pobreza para pensar si se debe calcular la pobreza con una línea de corte que refleja un nivel debajo del cual la gente está absolutamente empobrecida, o con un nivel que refleja niveles de vida comunes a ese país. Boltvinik (1999) analiza las discusiones que se llevaron a cabo entre Peter Townsend, quien ha hecho una gran contribución a la perspectiva relativista de *pobreza*, y Amartya Sen, quien si bien no rechaza el concepto relativo de la pobreza argumenta que el enfoque absoluto y relativo son complementarios.

Como defensor del concepto relativo de pobreza, Townsend señala que la determinación social de una necesidad disuelve la idea de necesidad absoluta; las necesidades están siendo continuamente adaptadas e incrementadas en la medida que ocurren cambios en una sociedad y en sus productos. Sin embargo, su idea es criticada por Sen, porque no distingue el espacio de las necesidades, que es absoluto, del espacio de los bienes y servicios, que es relativo (Boltvinik, 1999).

En cambio, Sen insiste en la existencia de un núcleo irreducible de privación absoluta,

es decir, la pobreza que se traduce en el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visible. Para él, el enfoque de la privación relativa es complementario, y no sustitutivo del análisis de la pobreza. Es decir que el estándar de la pobreza tiene dos componentes: el núcleo absoluto (universal) y el relativo (específico para cada sociedad) (Boltvinik, 1999).

Sen afirma que “la privación absoluta en los términos de capacidades de una persona se relaciona con la privación relativa en los términos de mercancías, ingresos y recursos” (Sen, 1984: 326). “La privación relativa, en este caso, no es otra cosa que un fallo relativo en el espacio de bienes- o el espacio de recursos- teniendo el efecto de una privación absoluta en el espacio de capacidades” (*Ibid*: 336).

De acuerdo con Sen, los estándares para la definición de la pobreza dependen de la sociedad específica, y varían relativamente con la riqueza social. Por ejemplo, la televisión es indispensable para la educación de niños para una sociedad; el coche es indispensable en una sociedad donde tiene pocos servicios públicos de transporte, etc. Lo que quiere decir Sen es que existen enormes diferencias en la realización de algunos de las capacidades más básicas entre diferentes sociedades.

Sen destaca la importancia de fijarse en la distinción entre: 1) “*achieving relatively less than others*” y 2) “*achieving absolutely less because of falling behind others*” (Sen, 1984: 328). Es decir, no debe confundirse con el concepto de desigualdades. El hecho de que algunas personas tienen un estándar de vida más baja que otros es la prueba de desigualdad, sin embargo esto no puede ser la prueba de la pobreza.

2.2. Los métodos de la medición de la pobreza

2.2.1. La medición de la pobreza

Existen varios métodos para medir la pobreza, que pueden clasificarse en los normativos y los no normativos (o semi- normativos) (Boltvinik, 1999: 44). Los métodos normativos son los que definen un umbral (o umbrales) sobre la base de la noción de un nivel de vida mínima aceptable, que, posteriormente, se compara con la situación observada del hogar o del individuo. Por su parte, los métodos no normativos son los que definen un umbral basado en una noción desconectada del concepto de pobreza, o no definen un umbral.

También entre los métodos existentes, algunos adoptan el concepto absoluto de la

pobreza y otros el concepto relativo de la misma (para una discusión entre concepto absoluto y relativo véase la sección anterior: Concepto de la pobreza).

De igual manera los métodos normativos pueden clasificarse en tres categorías: 1. el método de línea de pobreza (LP), 2. el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y 3. métodos basados en la combinación de los dos anteriores (Boltvinik, 1999).

El método de línea de pobreza mide la pobreza comparando los recursos económicos que tiene un hogar con los requeridos para satisfacer las necesidades básicas. En la práctica más común, se define una canasta de alimentos, cuyo costo se calcula y se divide por el coeficiente de Engel¹ para obtener la línea de pobreza (en algunas aplicaciones, se considera el costo de la canasta alimentaria como la línea de pobreza extrema). A través de este método se mide la pobreza con el ingreso (gasto) como unidad de medida única. Por lo tanto este método tiene un carácter *potencial*; es un enfoque indirecto que identifica la satisfacción potencial de las necesidades humanas, por lo que no garantiza si una persona está gastando su ingreso en artículos no necesarios. Damián (2002: 94) menciona que: “cuando en el método de la LP el consumo (gasto) corriente constituye la variable observada a compararse con la línea de pobreza, el nivel de vida que se describe es el real. Por el contrario, cuando la variable observada es el ingreso corriente, el nivel de vida que se describe es el potencial...”.

El método de LP es el procedimiento oficial en muchos países desarrollados, también es el método que recomienda el Banco Mundial. En México éste es el método dominante para la identificación de la pobreza, el cual se refleja en los estudios realizados por INEGI-CEPAL, Coplamar (aunque también analiza componentes del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI) y recientemente el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. La diferencia principal de los métodos utilizados es que tanto el INEGI-CEPAL como el Comité Técnico consideran la canasta normativa de alimentos para definir la línea de pobreza extrema; mientras que Coplamar considera no solamente los requerimientos de alimentos sino también de artículos no alimentarios tales como: 1) los de preparación y consumo de alimentos; 2) renta equivalente de la vivienda y otros gastos relacionados con ésta; 3) salud y higiene; 4) educación; 5) recreación y cultura; 6) transporte y comunicaciones; 7) ropa y calzado; 8) cuidado personal y otras necesidades para calcular la línea de pobreza (Damián, 2002: 100). El estudio de Coplamar por otra parte utilizó los métodos de LP y NBI para la medir distintas dimensiones de la pobreza.

¹ Proporción del gasto en alimento sobre el gasto total.

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas tiene carácter *fáctico*. Se utiliza este método para verificar la satisfacción o insatisfacción fáctica, observando directamente necesidad por necesidad en forma multi-dimensional, comparado con su umbral normativo. Por medio del NBI, se verifica la satisfacción de los indicadores sociales que se relacionan con el nivel de vida y la privación, tales como el alfabetismo, la disponibilidad de agua potable, la calidad de vivienda, acceso a servicios, etc.

En la práctica, Boltvinik (1999: 37) menciona, que “ la pobreza se mide las más de las veces con la vara monetaria, mientras que los indicadores sociales son usados en forma paralela, no integrada”, esto se debe a que el desarrollo se evalúa por el crecimiento del PIB. Sin embargo, Boltvinik (*Ibid*: 37) destaca que “aunque la pobreza se mide con el dinero como unidad de medida única, las estrategias para reducirla están enfocadas al llamado capital humano (entendido como inversión en educación, alimentación y salud).” Este hecho puede generar la disociación de los ámbitos económico y social.

Existen críticas hacia las variantes del método de NBI aplicadas en México. En primer lugar, instituciones tales como CEPAL-PNUD y el Consejo Nacional de Población utilizan el municipio como la unidad de observación y no el hogar, y dan como resultado una ordenación de los municipios más que la identificación de las condiciones de pobreza (Damián, 2002: 95). En segundo lugar, generalmente, los métodos de NBI utilizados en América Latina seleccionan indicadores de satisfacción de necesidades limitados (básicamente consideran la posesión de bienes básicos o el acceso a los servicios públicos), e implícitamente no toman en cuenta otras fuentes de bienestar (Damián, 2002: 95).

Una tercera opción para medir la pobreza combina los métodos anteriormente mencionados. Algunas variantes de este método utilizan un índice y otras utilizan una tabla de contingencia para expresar los resultados. Las últimas se caracterizan por permitirnos verificar la población recientemente empobrecida y la pobreza estructural. De esta manera se pueden identificar a los pobres, por ejemplo, por medio del desempleo temporal que son pobres sólo por LP y los pobres estructurales que son pobres por LP y NBI. Este método identifica a los pobres a través de indicadores indirectos (PIB per cápita o ingreso del hogar por adulto equivalente) y de indicadores directos como algunos de NBI. El método combinado es utilizado, por ejemplo, en el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).

2.2.2. El método de medición integrada de la pobreza (MMIP)

El MMIP es el método que voy a utilizar en los cálculos de los apartados más adelante. El MMIP pertenece a la categoría del método combinado de LP y NBI, y tiene la característica de poder cubrir las limitaciones que se encuentran en ambos métodos, es decir, ambos tienen una visión parcial de la pobreza. Boltvinik (1993: 612) afirma que “Debido a que las fuentes de bienestar consideradas por estos métodos son distintas, podemos concluir que las mediciones de Línea de Pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son complementarias y no alternativas como se ha pensado generalmente.” La variante mejorada de MMIP es un método que solamente se ha aplicado en México. Boltvinik, quien desarrolla esta variante, expresa la visión global de ésta en el siguiente párrafo:

La integración de NBI y LP implica, en primer lugar, suprimir redundancias que aparecen al ponerlos en práctica conjuntamente y revisar ambos métodos para lograr su complementariedad plena. En segundo lugar, como en cualquier otro método, deben definirse los índices de incidencia, intensidad, magnitud y sensibilidad a la distribución entre los pobres. (Boltvinik, 1993: 613)

Los métodos de LP y de NBI tienen una función complementaria. Todas las variables que dependen del gasto público y de la inversión acumulada de hogar están cubiertas por el NBI, incluyendo los niveles educativos adquiridos y las vinculadas con la dedicación del tiempo personal. Por otro lado, el método LP, cubre las que se relacionan con el consumo privado corriente.

El método de NBI identifica la satisfacción de: a) servicios de agua y drenaje; b) el nivel educativo y la asistencia escolar; c) la electricidad; d) la vivienda; e) el mobiliario y equipamiento del hogar; f) el tiempo libre para recreación (Boltvinik, 1993: 613). Por otro lado, para calcular la línea de pobreza se considera la satisfacción o insatisfacción de las necesidades de: alimentos, vestido, calzado, cuidado personal, higiene personal y del hogar, transporte público, recreación y cultura, y comunicaciones básicas (Boltvinik, 1993: 615).

La característica específica del MMIP es que incluye la necesidad de tiempo libre en los hogares, además del ingreso y las necesidades básicas. El MMIP es el único método que existe en México que incluye el índice del exceso de trabajo para medir la pobreza.

Considerando que el hogar es unidad de producción para producir bienes y servicios para bienestar de sus miembros tales como alimento, ropa, servicios básicos de salud, cuidado, entre otros, y que una persona requiere al tiempo mínimo para el mantenimiento físico y mental sano, es pertinente considerar esta variable para medir la pobreza (véase Damián, 2002).

2.3. Pobreza, Ajuste y Globalización

La década de los ochenta se caracteriza por la aplicación de ajustes estructurales en el contexto de la política neoliberal, y por la creciente pobreza en los países en desarrollo. La crisis del petróleo de la década de los setenta y la crisis de la deuda a principios de la década de los ochenta tuvieron consecuencias severas en dichos países, tales como el crecimiento del desempleo y la reducción del progreso en los indicadores del desarrollo humano. Las consecuencias negativas fuertes se dieron en los países de África y Latinoamérica; en Asia, en contraste se redujo la pobreza después de varios años.

Los países fuertemente afectados por las crisis tuvieron que adoptar políticas de ajuste impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los nuevos préstamos otorgados por dichas organizaciones incluyeron condiciones en materia de políticas económicas, es decir, ellos pidieron realizar reformas de políticas para reducir la intervención gubernamental en la economía. El Banco Mundial y FMI consideraban que las prácticas intervencionistas y proteccionistas del Estado de países en desarrollo impedían el crecimiento económico y aumentaban la pobreza. Sin embargo los gobiernos intervencionistas jugaron un papel muy importante en el crecimiento económico de países en Asia: Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán, quienes no siguieron los consejos del Banco Mundial y del FMI (Véase Damián, 2002 y Stewart, 1995).

Damián (2002) menciona que, “durante la segunda mitad de los ochenta, la política de ajuste llegó a identificarse como la fuente misma de los problemas de pobreza” (*ibid.*:57). También menciona que, sin embargo, “los mecanismos de transmisión entre las políticas de ajuste y la pobreza son en extremo complejos y difícil de observar en la práctica” (*ibid.*:58). Por otra parte, analizando varios países, Stewart (1995) concluye que el ajuste generó efectos positivos y negativos en la distribución de ingreso, sin embargo, reconoce que determinado grado del incremento de la pobreza tiende a asociarse con las políticas de ajuste.

En el caso de México, el estudio de Damián (2002) muestra que la pobreza aumentó durante el periodo de estabilización y ajuste. Esta autora concluye que “las políticas del Fondo

Monetario Internacional y el Banco Mundial no lograron disminuir la pobreza y la desigualdad del ingreso en México. Desde el punto de vista de la pobreza por ingreso, la experiencia de las medidas de ajuste que se aplicaron en México ha sido negativa” (*ibid.*:302).

En México y otros países en América Latina se observa un creciente acceso de la población a algunos programas sociales: eliminación del analfabetismo y mejora del nivel de escolaridad, acceso a servicios de salud, agua, alcantarillado y electricidad (Grynsman, 1998). Damián (2002: 121-123) explica la disminución de la pobreza por estos factores como “paradoja”, ya que en el mismo periodo hubo un aumento de la pobreza por falta de ingreso. La disminución de la pobreza según el método de NBI durante el periodo de ajuste se debe a las inversiones previas en infraestructura pública. Aunque la pobreza por falta de ingreso aumentó en ese periodo, disminuyó la pobreza por las necesidades básicas insatisfechas, las cuales no están necesariamente relacionadas con el ingreso. El Estado no abandonó la dotación de servicios aunque la calidad y ritmo de crecimiento de la cobertura disminuyeron.

Tomando como base los hallazgos realizados por Damián (2002), a continuación se presentan los factores principales que se vinculan con las políticas de ajuste que fueron algunas de las causas del cambio de la vida de los pobres o la generación de nuevas manifestaciones de la pobreza:

1. Gasto público: es decir, “el recorte al gasto público afectó de manera negativa el monto y la calidad de los servicios sociales que ofrece el gobierno”, exceptuando el caso de salud y educación (*ibid.*: 82).
2. La reducción de los subsidios
3. Control salarial: los aumentos estuvieron y están por debajo de la inflación. Éste tuvo un impacto negativo sobre el bienestar de la población. “Gran parte de la evidencia apunta hacia una disminución de los salarios reales en el sector formal de la economía” (*ibid.*: 83).
4. Precios de los bienes y servicios públicos: “hubo un incremento en los precios de los bienes y servicios que ofrece el gobierno, tales como agua entubada, electricidad y transporte público” (*ibid.*: 73).
5. Reducción drástica en el empleo durante los periodos de crisis.

2.4. La comparación de los conceptos de pobreza entre Latinoamérica y occidente dominante

Las recientes políticas sociales de lucha contra la pobreza en México han sido aplicadas bajo la influencia del pensamiento externo al país, sobre todo, de algunos organismos internacionales y de Estados Unidos. A partir de la década de los ochenta, se observa un cambio en el modelo o paradigma de la política social en México de la tradición asociada al “Estado de bienestar” hacia la tradición más conservadora de la política económica y social, donde la distribución del ingreso y la riqueza pierden relevancia (Schteingart, 1997: 166). Se observan varias similitudes en los programas de bienestar social de ambos países, a pesar de que existan importantes diferencias. Por ejemplo, en el caso de México los programas incluyen la construcción de la infraestructura y la implementación de los servicios básicos. Entre similitudes, destacan la entrega de cupones para alimentos y la vinculación a ese programa con otros complementarios de salud y educación, y la obligación de las familias atendidas por el programa al cumplimiento de ciertos requisitos, tales como la comprobación de la asistencia a la escuela, (Schteingart, 1997: 175). El modelo o paradigma de la política social en México ha tendido a seguir al de los Estados Unidos.

En México, en los momentos de la implementación del nuevo modelo de la política social, no se dio una discusión abierta sobre las nuevas orientaciones que debería tener dicha política, en la que participan diferentes fuerzas políticas y sociales.

La percepción hacia la pobreza ha contribuido mucho en construir la política de bienestar. En Estados Unidos se ha reducido la protección del Estado argumentando que existe una necesidad de evitar la dependencia de los pobres, sobre todo la de los “pobres no merecedores”, es decir, los que no merecen la asistencia del Estado. La visión difundida de la pobreza de Estados Unidos es culpar a algunos individuos por su propia pobreza, y distinguir a los pobres entre los merecedores y los no merecedores, o entre los pobres “impotentes” y los de “cuerpo sano”, con el objetivo de distribuir adecuadamente los recursos económicos escasos bajo un juicio moral (véase Katz, 1993). Principalmente se distingue a los pobres merecedores en dos categorías: primero, gente claramente desvalida quienes a causa de la edad o por enfermedad no pueden cuidarse o mantenerse a sí mismos. Los otros son aquellos que sufrieron circunstancias más allá de su propia responsabilidad, por ejemplo las viudas son integrantes principales de esa categoría (Katz, 1993: 13). Los otros pobres, es decir, los pobres no

merecedores son producto de su propia negligencia, irresponsabilidad, comportamientos inmorales.

En cambio, en el caso de América Latina aunque existe la visión de culpar a los pobres por su propia situación, no está tan difundida, más bien se atribuye su existencia a factores económicos estructurales que producen ese fenómeno (Schteingart, 1997: 165). De igual manera, la pobreza de América Latina representa “un estado de privaciones permanente, una falta persistente de *empowerment*”, causado por múltiples factores de discriminación y dominación, que se encuentran arraigadas en las historias de relaciones jerárquicas, autoritarias y paternalistas, de estructuras clásicas de opresión y explotación (Stavenhagen, 1998: 5).

Cabe señalar que en Estados Unidos, los ciudadanos que son elegibles para acceder a programas sociales tienen ciertos derechos jurídicos para que puedan recurrir a la justicia si no los reciben. En cambio, en México, los derechos sociales sólo se aplican para las personas que tienen acceso a la seguridad social, mientras que los pobres que no reciben los servicios ofrecidos por los programas focalizados y no tienen instancias jurídicas para reclamar su acceso a ellos (Schteingart, 1997: 171).

El principal programa focalizado de México es el Programa Oportunidades. Aunque este programa haya extendido la cobertura del programa (ahora a zonas urbanas), la atención del programa tiene problemas de exclusión de muchos pobres. Una crítica más detallada se hace en la siguiente sección.

3. Análisis de la política social en México: Programa Oportunidades

3.1. Cambios en la política de atención a los pobres

Como señala Sen (1992: 315), “una definición de política refleja un equilibrio entre las posibilidades y los deseos de una comunidad”, es decir que “hay diferencia entre la noción de privación y la idea de lo que debería eliminarse mediante la política”.

En el caso de México, a lo largo de la historia de la evolución de la política social se observa un cambio, como en otros países latinoamericanos, de una primera etapa con una política social universalizada (que empezó en la década de las cuarentas) a las políticas selectivas o focalización. La segunda etapa comienza en el año 1982 con el ajuste estructural que rechaza el proteccionismo, y desarrolla los “programas destinados a la atención de la pobreza” (Schteingart, 1999: 344).

Este cambio se debe principalmente a que México fue uno de los países que tuvo que adoptar las políticas de ajuste, impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la década de 1980. Las reducciones en subsidios por otra parte son elementos comunes de los programas de ajuste del FMI y Banco Mundial; en algunos casos los subsidios generales fueron reemplazados por subsidios focalizados. (Stewart, 1995)

Actualmente en México existen programas sociales que buscan combatir la pobreza urbana, tales como el Programa Oportunidades, el Programa Hábitat y el Programa Vivah (Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva). El Programa Oportunidades atiende aspectos de educación, salud y alimentación en las zonas rurales y urbanas (cuya población es menor a 100 mil habitantes). El Programa Hábitat tiene como objetivo combatir lo que el gobierno ha llamado pobreza patrimonial a través del mejoramiento de la condición de las viviendas y barrios. Esto se lleva a cabo en las localidades con más de 100 mil habitantes y para los hogares que ganan menos de 41.8 pesos diarios (2003). El Programa Vivah otorga subsidios a gobiernos locales para construir viviendas.

3.2. El Programa Oportunidades

El Programa Progresiva (ahora Oportunidades) formó parte de la política social del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, cuya característica principal fue la de ser focalizado en

la población rural , y multisectorial en el sentido de que contempló varias dimensiones: educación, salud, alimentación y desarrollo social.

A partir del 2002, la Secretaría de Desarrollo Social, responsable del programa, cambió la denominación de Progres a “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, y conservó la característica de ser un programa intersectorial centrado en cuestiones de educación, salud, alimentación y desarrollo social. De acuerdo con el gobierno su objetivo central es romper el “círculo vicioso” de la transmisión intergeneracional de la pobreza. El programa pretende promover el acceso de la población pobre a los servicios mencionados por medio de apoyos monetarios.

El programa otorga apoyos monetarios a un titular de las familias beneficiarias; excepcionalmente las becas escolares para el nivel medio superior pueden ser entregadas directamente al estudiante. Las transferencias monetarias al hogar son, en primer lugar, un monto mensual fijo para la alimentación y en segundo lugar las becas escolares para los niños o jóvenes (menores de 20 años) que asisten desde el tercer grado de primaria hasta el tercer curso de preparatoria (en las áreas rurales es hasta secundaria). El apoyo monetario que recibe una familia varía conforme al número de niños que ingresan a la escuela y a los diferentes niveles escolares. También se les entregan suplementos alimenticios a los niños y niñas de entre los 4 meses y 2 años de edad, a los niños y niñas de 2 a 4 años con desnutrición, y a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. El monto máximo que puede recibir mensualmente una familia por concepto de apoyos educativos y alimentarios es hasta 890 pesos en el caso de familia sin becarios en educación media superior, y hasta 1,510 pesos cuando en una familia hay jóvenes becarios en este nivel educacional.

El programa Oportunidades, en comparación con el Progres a presenta las siguientes diferencias:

1. Tiene como objetivo atender población tanto en zonas rurales como urbanas.
2. Corregir algunos problemas de la exclusión (Véase el apartado 5.3.) mediante la solicitud de los interesados y la aplicación de un estudio socioeconómico.

3.2.1. Criterios para la inclusión de las familias beneficiarias

La identificación de las familias beneficiarias del programa se lleva a cabo en dos etapas: 1) en primer lugar, se hace una focalización geográfica y 2) en el segundo lugar, se

realiza una selección directa de las familias beneficiarias en los municipios previamente identificados.

En la primera etapa de la focalización se determinan las localidades atendidas en el medio rural y las AGEBS en el medio urbano. Se definen las zonas de atención, las cuales no necesariamente coinciden con límites estatales o municipales, dando prioridad a las zonas que concentren el mayor número de localidades con alto grado de marginalidad y/ o a las zonas con mayor densidad de población con alto grado de marginalidad. Por lo tanto, quedan fuera pobres que no viven en zonas con alto grado de marginación aunque sean pobres extremos.

La identificación de las localidades atendidas en la primera etapa se realiza según el criterio de marginación que no es homogéneo para toda la nación. Para el caso de las localidades rurales, se utiliza el índice de marginación obtenido por CONAPO que tiene los siguientes componentes: 1) porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, 2) porcentaje de viviendas sin agua, 3) porcentaje de viviendas sin drenaje, 4) porcentaje de viviendas sin electricidad, 5) número promedio de ocupantes por cuarto, 6) porcentaje de viviendas con piso de tierra y 7) porcentaje de población ocupada en el sector primario. Como se puede observar algunas de estos indicadores corresponden a una condición de ultrapobreza.

Para la inclusión de beneficiarios en el medio urbano, se identifican las AGEBS altamente marginadas a través del índice de marginación de INEGI. Los elementos que constituyen ese índice son: 1) porcentaje de población analfabeta, 2) porcentaje de personas entre 6 y 14 años de edad que no saben leer y escribir, 3) índice de dependencia económica, 4) porcentaje de viviendas sin agua y 5) porcentaje de viviendas sin drenaje. Por lo tanto, quedan fuera hogares con ingresos muy bajos aunque tengan bajo índice de dependencia (adultos mayores). Además quedan fuera hogares en colonias con servicios de agua y drenaje, pero que pueden ser muy pobres por sus niveles de ingreso.

En el medio urbano, el programa se lleva a cabo en localidades cuya población se encuentra entre 2,500 y 75,000 habitantes y en ciudades con menos de un millón de habitantes que no sean parte de las zonas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla (Gutiérrez, Bertozzi y Gertler, 2002: 9-10). Gutiérrez, Bertozzi y Gertler (2002: 16) resumen las condiciones de las localidades urbanas elegibles para ser atendidas por el programa en los siguientes puntos:

- tener población entre los 2,500 y 75,000 habitantes
- presentarse al menos una AGEBS de media, alta o muy alta marginación

- no pertenecer a ninguna zona metropolitana
- contar con servicios de educación primaria y secundaria y de salud

Las localidades en el medio rural se identifican de acuerdo con el área de influencia establecida, desde las instituciones de los servicios dependiendo del tipo de red de comunicación que se encuentra alrededor de éstas. Por lo tanto no pueden acceder a los servicios de educación y de salud los pobres que no viven dentro de su área de influencia. Ahora las mujeres tienen dificultades debido a la lejanía de los centros de salud, por ejemplo, y sus requerimientos de ingreso-tiempo para asistir a consulta.

El radio del área de influencia de los beneficiarios de zonas rurales de este programa se establece en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.

Radios de área de influencia en el medio rural de los servicios de educación y salud utilizados para definir áreas de atención del programa Oportunidades

Tipo de carretera	Carretera federal	Carretera estatal	Sin carretera
Instituciones educativa o de atención médica			
Primaria	5 kilómetros	3 kilómetros	2.5 kilómetros
Secundaria	10 kilómetros	6 kilómetros	5 kilómetros
Centro de salud	15 kilómetros	10 kilómetros	5 kilómetros

En la segunda etapa, en donde se identifican a las familias beneficiarias, se utiliza un criterio homogéneo para todo el país. El estudio se realiza mediante una visita domiciliaria, entrevistándose a una persona de los hogares.

En la encuesta se preguntan los siguientes aspectos: 1) estructura del hogar, 2) características individuales, 3) ocupación, 4) ingresos de los miembros del hogar, 5) apoyos de diversos programas sociales, 6) programas de apoyo a la educación media superior, 7) créditos, 8) emigración de integrantes del hogar, 9) servicios de salud y miembros discapacitados del hogar y 10) características de la vivienda.

A diferencia de las localidades rurales, en las localidades urbanas se presenta una característica socioeconómica heterogénea de las familias, es decir, podrían existir algunas familias de pobreza extrema en las localidades que muestran bajo nivel de marginación. Según Gutiérrez, Bertozzi y Gertler (2002: 17), con el apoyo de algunas autoridades locales se aplicó la encuesta en áreas pobres fuera de las AGEBs marginadas.

Sólo en el caso urbano, se emplearon módulos de inscripción como otra alternativa con el fin de identificar las familias atendidas en las localidades objetivo. Una vez identificadas las áreas de alta marginación, los que viven en éstas pueden llenar una solicitud y posteriormente se les aplica una prueba de medios para identificar si merecen ser atendidos o no.

3.3. Evaluación del programa

Las evaluaciones que se han hecho de los programas Progresá y Oportunidades, se relacionan fundamentalmente con la viabilidad de cumplir el objetivo del programa, el cual consiste en romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Estas evaluaciones se centran principalmente en el modelo del programa (universal o focalización) y en el mecanismo de la focalización (focalización geográficas y de las familias atendidas).

El Programa ha recibido algunas críticas relevantes, entre las que destacan las siguientes: se la atribuyen errores de inclusión, errores de exclusión y elevados costos de operación, los cuales se relacionan con el mecanismo de focalización de dicho programa (Cortes, 1999; Lustig, 1999 y Scott, 1999).

Por otra parte, el programa todavía no se puede evaluar ya que no se sabe si los niños Progresá-Oportunidades dejarán de ser pobres en su vida adulta. En general, las evaluaciones son positivas porque son reiterativas. Se da dinero para que vayan a la escuela y por lo tanto los niños se quedan más tiempo en las escuelas. Claro que sí, si no los sacan del programa.

3.3.1 Modelo del programa, ¿universal o focalización?

Los errores de inclusión se refieren a la inclusión de los no-pobres en exceso en el programa de atención, lo cual se denomina “error E”; y los errores de exclusión se refieren a dejar fuera a los pobres que deben ser incluidos en ello bajo su criterio, lo cual se denomina “error F” (Stewart, 1995).

Existe controversia sobre el desplazamiento de la implementación de la política de subsidio universal hacia la de focalización. Stewart (1995) afirma que en general el diseño de focalización de los programas del subsidio se ha enfocado exclusivamente en el error E (en términos de la eficiencia de otorgar el subsidio a los no pobres), y ha ignorado el error F. Estudios empíricos muestran que, en general, mientras se reducen los errores E a través de la

focalización, crecen los errores F.

Uno de los factores que causa los errores E y F es el modelo estadístico (el análisis de conglomerados, el análisis factorial, la regresión logística y análisis discriminante). Por otro lado, el error F se debe al hecho de que a través del primer filtro para identificar los hogares beneficiarios, se excluyen las localidades no marginadas y las localidades marginadas a las que Progresá no ha llegado, donde hay posibilidades de que vivan los pobres quienes deben de ser atendidos. También la exclusión de localidades urbanas (más de un millón habitantes) deja de lado a los pobres urbanos en la incorporación en el programa.

En el mismo sentido, Damián (2002) hace una crítica hacia la reducción de los programas generalizados y su sustitución por los programas focalizados a grupos más favorecidos del gobierno, diciendo que “no solo no mejoró la eficiencia económica de éste, sino que además redujo la cobertura de la población meta. Esto afectó de manera negativa a la población pobre urbana de México” (*ibid*, :83). También Boltvinik y Damián (2001) señalan que la focalización del Progresá redujo los apoyos a los pobres extremos de las ciudades, eliminando el subsidio a la tortilla que beneficiaba a una gran parte de la población pobre.

Por otra parte, Sen (1995) señala que el asunto favorecido de la focalización en la política contra la pobreza, teóricamente el subsidio, llega adecuadamente a los pobres reduciendo los gastos públicos, sin embargo, esto implica algunos costos sociales entre los cuales destacan: la manipulación de la información, la distorsión del incentivo y el estigma de los pobres, los daños por invasión administrativa y los problemas de sustentabilidad política.

3.3.2. El mecanismo de focalización geográfica

La construcción de la metodología de la focalización geográfica del Progresá se basó en la idea de Santiago Levy, quien fue el subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda durante este periodo. Una de las principales conclusiones que Levy sustenta en su trabajo es que: la pobreza extrema en México es un problema predominantemente rural, por lo tanto, la atención del Progresá se había enfocado solamente hacia los pobres extremos en zonas rurales (véase Boltvinik y Damián, 2000; Preciado, 2000). Levy insistió que es necesario invertir en zonas rurales para mantener el equilibrio macroeconómico de la nación, evitando el sesgo urbano del gasto social y del gasto en infraestructura (Preciado, 2000). Es decir que Levy no tomó en cuenta los complejos vínculos que unen y a la vez confrontan al campo y la ciudad,

ni el creciente fenómeno de la pobreza urbana. Una causa por la que Levy no consideró a los pobres extremos urbano se debe a que Levy incluyó la línea de pobreza en un nivel demasiado bajo (Boltvinik, 2000b).

A partir del inicio del programa Oportunidades en el año 2002 (antes llamado Progresá) ha incorporado las zonas urbanas en las localidades de atención por el programa, sin embargo, como se había señalado, han excluido las zonas metropolitanas y las ciudades con más de un millón de habitantes. A pesar de que ha ampliado la cobertura del programa hacia las zonas urbanas, el programa llega principalmente en las localidades con menor habitantes. Hasta el 31 de septiembre de 2003 el padrón de beneficiarios incluía:

- 3,090.8 mil familias en las localidades rurales (hasta 2,500 habitantes),
- 616.1 mil familias en las localidades semi-urbanas (hasta 15 mil habitantes)
- 533.1 mil familias en las localidades urbanas (más de 15 mil habitantes)

Hay que subrayar la importancia de atender también a las zonas urbanas con mayor habitantes, por lo que como había mencionado la pobreza equivalente es mayor en las zonas urbanas que rurales, aunque la intensidad de la pobreza es mayor en las zonas rurales.

La primera etapa de la focalización geográfica excluye a los pobres que viven cerca o en colonias que no presentan un alto grado de marginación. Esto se debe a que el programa atiende a localidades con alto grado de marginación y da prioridad a las zonas que concentren el mayor número de localidades con alto grado de marginación y las zonas con mayor densidad de población con altos grados de marginalidad. Lusting (1999) menciona sobre este problema que “la focalización geográfica es sensible a la unidad de agregación que se utiliza”.

Así mismo existe la necesidad de revisar el índice de marginación que utiliza el programa para detectar las localidades de atención en la primera etapa de focalización, y evitar excluir a los pobres que necesitan los apoyos. Por el uso del *índice de dependencia económica* (uno de los componentes del índice de marginación), quedan fuera los hogares con ingresos muy bajos aunque tengan bajo índice de dependencia económica. Otros componentes del índice como el *porcentaje de viviendas sin agua* y el *porcentaje de viviendas sin drenajes*, no toman en cuenta la población que no es pobre por las necesidades básicas pero que si lo es por ingreso.

3.3.3. El mecanismo de focalización de familias beneficiarias

Una razón que explica la exclusión de la población muy pobre es la inexistencia de instituciones educativas o de atención médica cercanas a las colonias donde viven, ya que solamente atienden a los que viven dentro del área de influencia definida. Según un funcionario de Oportunidades, también pueden ser excluidos en caso de que estén saturados los servicios del centro de salud.

Otros ejemplos de los excluidos son (Escobar y González de la Rocha, 2002a: 6):

- los que se encontraban en su empleo en el momento de la entrevista y por tanto ésta no se realizó
- los que tienen problemas con sus vecinos, quienes declararon que eran ricos o que se habían ido a Estados Unidos
- los hogares de la tercera edad sin menores dependientes
- hogares que en el pasado tuvieron un buen empleo o constituyeron una buena casa, pero ahora son pobres

3.3.4. Evaluación del contenido del programa

Según el estudio de seguimiento del Programa Oportunidades realizada en el año 2002 por Escobar y González (2002b), sobresale el logro en el área de educación. De acuerdo con este informe, aumentó la permanencia escolar de los jóvenes, se observó una mayor transición primaria- secundaria y hay un cambio en las expectativas de carrera educativa. Sin embargo, los niños y jóvenes estudian más, pero no disminuye su horario de trabajo. Esto quiere decir que la condición socioeconómica del hogar no se ve modificada y que para sobrevivir los niños tienen que seguir trabajando. La pregunta entonces es para qué sirve el dinero del programa si los niños siguen viviendo privación. ¿No deberían los niños de dejar de trabajar o al menos reducir sus jornadas?

En cuanto a nutrición y el suplemento alimenticio, “la opinión de los médicos y de los beneficiarios sobre el suplemento sigue siendo buena en general” (Escobar y González, 2002b: 33). Aumentó la cantidad de niños y jóvenes becarios que desayunan en sus casas. Sin embargo, en algunas localidades hay retrasos muy fuertes en la entrega de los apoyos para

alimentos.

El área en la que se dan mayores problemas es salud. En primer lugar, hay saturación en muchas de las unidades de salud, es decir falta de personal, de infraestructura y de medicamentos. En segundo lugar, la mala calidad de los medicamentos de las clínicas ha favorecido la permanencia de incentivos para comprar medicamentos de marca, lo que impacta negativamente a las transferencias monetarias del programa (*ibid*: 6). La carencia de acceso a los servicios de salud es una de las problemáticas mas serias y además todavía no se ha dado ningún apoyo a los pobres que viven en las grandes ciudades metropolitanas que están excluidas del programa.

Escobar y González (2002b) mencionan que “el monto de las transferencias de Oportunidades no basta para explicar el conjunto de cambios”...”las transferencias no alcanzan para comprar uniformes y zapatos, mejorar la alimentación, cubrir las cuotas escolares, las consultas y las medicinas y mejorar la vivienda”. Otra crítica importante que realiza Boltvinik (2000a) es que a las familias atendidas por el Progresas que no tienen niños se les otorga un monto para vivir demasiado pequeño, en comparación con las que tienen niños.

De igual manera Boltvinik (2003) señala que aún cuando el Oportunidades funcione bien al aumentar la escolaridad de los menores, mejorar la nutrición y la salud, “el método de identificación de los pobres en este programa no incluye ninguno de estos indicadores. En cambio, no mejora el equipamiento doméstico, las instalaciones sanitarias, el acceso a la seguridad social, el nivel educativo de jefe del hogar ni ningún otro de los indicadores utilizados por el programa para identificar a los pobres.”

4. La pobreza Urbana

4.1. El proceso de urbanización

El significado de lo urbano o la ciudad, de acuerdo con varios investigadores es resultado de una transformación comparativamente reciente de las actividades agrícolas. Desde el punto de vista demográfico, Clark (1996) y Polèse (1998) señalan que el elemento importante a considerar en la urbanización es el crecimiento de la población urbana respecto a la población total o su crecimiento más acelerado en comparación con el rural. Asimismo, Garza (1985: capítulo 1) afirma que la condición necesaria para que suceda la urbanización es que las localidades urbanas posean una dinámica de crecimiento mayor que la de la población total, es decir que exista un proceso de migración campo-ciudad.

La movilidad de la población mexicana aumentó dramáticamente desde los años cuarenta, un tercio del crecimiento urbano de México se debe a la migración campo-ciudad observado durante el periodo que va de 1940 a 1970 (Cornelius, 1974: 25). La mayoría de los inmigrantes a las ciudades grandes tienen su origen en los campos pequeños. En la mayoría de los casos, el factor económico es lo que influye más en la decisión de migrar a las ciudades; buscar trabajo establecerse y mejorar su situación económica son los motivos principales de los inmigrantes campesinos (Cornelius, 1974: 25)

El proceso de urbanización tiende a separar la ciudad del campo, y genera desigualdades en el ingreso de los habitantes de cada región. Los incrementos del ingreso de los habitantes es, en general, consecuencia del desarrollo económico, los cuales crean una transferencia de la demanda hacia los productos urbanos, no agrícolas sino productos manufacturados. Este cambio genera un incremento de la demanda de terrenos urbanos y la mano de obra, atrayéndola con salarios más elevados que en el campo. De igual manera, el desarrollo tecnológico genera una mayor productividad en el campo y reduce la necesidad de mano de obra para el mismo.

Polèse citando el estudio del Banco Mundial señala: “en casi todos los casos, las personas que dejan el campo por la ciudad aumentan sus ingresos.” En cambio, en los países subdesarrollados la inmigración a la ciudad no garantiza obtener mayor ingresos, pero aún existe la diferencia en la calidad de vida (por ejemplo, la mortalidad infantil es más alta en las

zonas rurales) (Polèse, 1998: 46-47).

4.2. El aumento de la pobreza urbana

Según el reporte de UNDP (1997), el paradigma de la pobreza ha cambiado en comparación con el del periodo 1970 y 1990. La mayor incidencia de la pobreza se ha trasladado desde las zonas rurales a las zonas urbanas, por lo que antes los pobres eran campesinos, pero recientemente los pobres también son los trabajadores de baja calificación quienes viven con pocos ingresos (*ibid.*: 58). Para el caso de América Latina, sobresale el aumento de la pobreza por ingreso en esta década de los noventa (*ibid.*: 58).

Grynspan (1998: 97) señala que la pobreza en América Latina tiene un creciente carácter urbano; “zonalmente sí se perciben modificaciones importantes, con una ampliación sostenida de la pobreza urbana, en tanto que en el área rural, la incidencia de la pobreza se redujo en los setenta y luego se estabilizó en los ochenta. Ello resalta uno de los elementos característicos de la pobreza actual, como lo es el hecho de que ésta se torna cada vez más urbana”, y lo explica que “es producto del fuerte proceso de urbanización”.

Siguen siendo los pobres rurales los que tienen mayor privación. El cambio es que en términos de número de pobres las zonas urbanas tienen una mayor concentración de éstos.

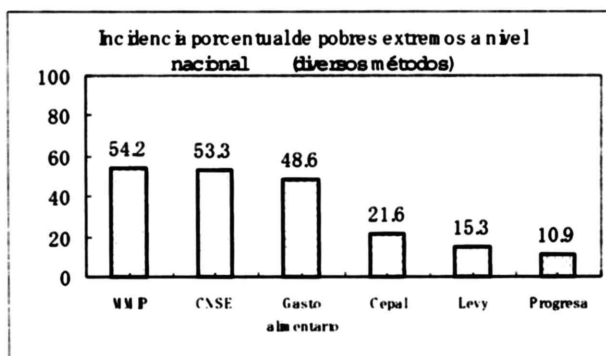
En cuanto a la incidencia de la pobreza urbana en relación con la rural y nacional, Boltvinik y Damián (2001) analizan el caso de México y presentan diversos métodos utilizados para medir la pobreza nacional y la participación urbana de la pobreza en México. Los métodos que presentan ellos son los siguientes (*Ibid.*: 24-25):

1. Método de medición integrada de la pobreza (MMIP) (Véase Capítulo 2.4.2)
2. Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar (CNSE) La línea de la pobreza extrema se define como dos terceras partes del costo de la canasta total.
3. Gasto alimentario. Mide directamente el gasto que se dedica a alimentos, en cambio en los métodos de LP (línea de pobreza) se supone el monto de ingreso que cada hogar gasta para adquirir alimentos.
4. El método que utiliza CEPAL. Las líneas de la pobreza extrema son iguales al costo de una canasta de alimentos, éstos son más baratos en el medio rural que el urbano.
5. El método que utiliza Santiago Levy. La línea de pobreza extrema que utiliza Levy es igual al costo de canasta de los alimentos multiplicado por 1.25; esto supone que los

hogares más pobres gastan 80 por ciento de su ingreso en alimentos crudos.

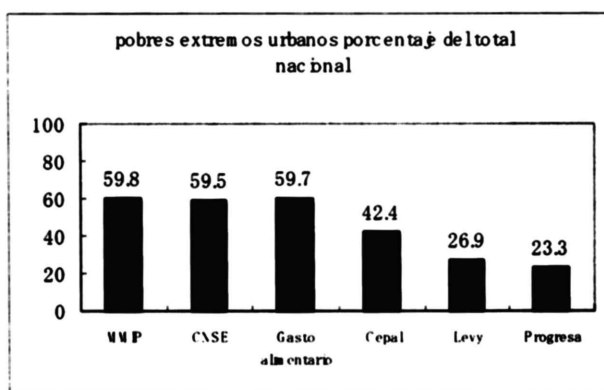
6. El método que utiliza ProgresA. La línea de la pobreza extrema es igual al costo de la canasta de alimentos.

Grafica 1.



Fuente: Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2001). "Evolución y características de la pobreza extrema en México"

Grafica 2.



Fuente: Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2001). "Evolución y características de la pobreza extrema en México"

Como se observa en la gráfica 1, los resultados de la medición de la incidencia de la pobreza en el nivel nacional varían dependiendo de los umbrales de pobreza utilizados. Para medir la pobreza extrema, CEPAL y ProgresA incluyen solamente el ingreso que podría cubrir los gastos en alimentos necesarios. El método de la CNSE (Coplamar, Levy, ProgresA y de Gasto alimentario) utilizan una misma canasta alimentaria que no incluye ninguna bebida (Boltvinik y Damián, 2001: 25). Obviamente a partir de estos métodos se calcula la incidencia de pobreza mucho menor que la realidad. De igual manera, dependiendo de cada método varía la participación porcentual urbana en la incidencia de pobreza. Mientras más baja es la línea de

pobreza, también es menor la participación urbana en ésta.

Las políticas de la lucha contra la pobreza en México particularmente a partir del sexenio de Zedillo (1994-2000) han dado prioridad a las zonas rurales. De acuerdo a los cálculos de Santiago Levy o de Progres a los pobres en México se ubican predominantemente en zonas rurales. Sin embargo, con los métodos del MMIP, CNSE y Gasto alimentario se comprueba que la mayoría de los pobres en México están en zonas urbanas.

Boltvinik y Damián (2001: 32-33) afirman que “Prácticamente todo el crecimiento de la pobreza es urbano”, por lo que en “números absolutos casi no hubo aumentos en el medio rural”. Como se observa en el cuadro 1, entre 1994 y 2000 los pobres aumentaron en más de 4 millones de personas en las zonas urbanas en comparación con 1.3 millones de personas en las zonas rurales. De acuerdo al MMIP, el total de pobres en las zonas urbanas creció de 44.6 millones en 1994 a 51.6 millones de personas en 2000. En cambio, en las zonas rurales solamente creció de 23.1 a 23.2 millones de personas en 2000. De igual manera a partir del método de la CEPAL, la pobreza creció de 26.9 millones de personas a 30.9 en las zonas urbanas, y de 17.5 a 18.8 millones de personas en las rurales.

Cuadro 2. Evolución de la pobreza en el medio urbano y rural (Millones de personas), (umbral de tamaño 2,500 hab.)

	1994	1996	1998	2000	1994-2000
<i>Urbana</i>					
MMIP	44.6	51.4	51.7	51.6	6.9
NBI	41.8	42.9	42.7	43.7	2.0
CNSE	37.7	47.9	46.0	43.9	6.2
CEPAL	26.9	37.3	34.6	30.9	4.0
Población Urbana	65.2	67.3	69.5	72.9	7.7
<i>Rural</i>					
MMIP	23.1	24.4	24.9	23.2	0.2
NBI	23.0	23.9	24.3	23.1	0.1
CNSE	22.3	23.7	24.1	23.0	0.6
CEPAL	17.5	20.1	19.8	18.8	1.3
Población Rural	24.2	25.3	25.8	24.4	0.2

Fuente: Boltvinik y Damián (2001). “Evolución y características de la pobreza extrema en México”

Además, de acuerdo con el cuadro 2, la evolución de las personas pobres en términos absolutos durante el periodo 1994- 2000 se basa principalmente en el incremento de la pobreza por ingreso, ya que la pobreza medida por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas

(véase Cap.2.4) ha crecido relativamente poco. En conclusión, la participación de la pobreza urbana en el total nacional ha crecido recientemente, por lo que el estudio de ésta se vuelve fundamental para la elaboración de políticas públicas encaminadas a combatirla.

5. El perfil socio-demográfico y de las carencias de los pobres urbanos

5.1. Distribución y volumen de los pobres urbanos y rurales

Este capítulo tiene como objetivo identificar cuáles son las principales carencias de los pobres y determinar si el patrón o el grado de las carencias varía dependiendo de los diferentes ámbitos: urbano (metropolitano y no metropolitano) y rural.

El cuadro 3 muestra la distribución nacional de cada estrato de MMIP, la cual se presenta de diferente manera en el ámbito metropolitano, no metropolitano y rural. El ámbito metropolitano incluye a las localidades que tienen 100,000 y más habitantes, el no metropolitano incluye a las que tienen entre 2,500 y 99,999 habitantes, y el rural a las que tienen menos de 2,500 habitantes. El mayor número de indigentes se encuentra en el ámbito rural, con una participación de 18.3% con respecto al total de la población. Por otro lado, en el ámbito metropolitano y no metropolitano las participaciones son 7.7% y 10.2%, respectivamente (17.9% en total). Por lo tanto, las áreas rurales y urbanas concentran casi el mismo porcentaje de indigentes. Sin embargo, los muy pobres y pobres moderados se encuentran más en el ámbito metropolitano y en el no metropolitano que en el rural; esto es 8.1% y 14.1% de la población total en el ámbito metropolitano, 4.9% y 7.2% en el ámbito no metropolitano y 2.8% y 3.0% en el rural. Es decir, 34.3% de la población nacional la cual está constituida por los muy pobres o los pobres moderados se ubican en las áreas urbanas y 5.8% en las áreas rurales. El total de no pobres (los SRI, clase media y clase alta) se encuentran en una mayor proporción en el ámbito metropolitano, seguido por el urbano.

De la distribución de los números y porcentajes de cada estrato del MMIP en los diferentes ámbitos metropolitano, no metropolitano y rural, podemos concluir lo siguiente. La mayor parte de los pobres (indigentes, muy pobres y pobres moderados) en el ámbito rural son indigentes. El ámbito metropolitano concentra el mayor número de pobres (indigentes, muy pobres y pobres moderados), y alberga el mayor número y porcentaje de pobres moderados. En el ámbito no metropolitano, no hay mayor diferencia entre los porcentajes de indigentes y pobres moderados, en comparación con los otros dos ámbitos, es decir, no se caracteriza por tener un estrato del MMIP dominante. En conclusión, las áreas urbanas concentran mayor porcentaje de los pobres moderados, seguido por indigentes.

Cuadro 3.

Distribución de la población según estratos del MMIP en los ámbitos metropolitano, no metropolitano y rural, 2000

	Urbano total (< 2,500)		Metropolitano (100,000 y más)		No metropolitano (2,500 a 99,999)		Rural (< 2,500)		Nacional	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%	personas	%
Indigentes	17,267,042	17.93%	7,406,354	7.69%	9,860,688	10.24%	17,641,262	18.31%	34,908,304	36.24%
Muy pobre	12,535,221	13.01%	7,810,857	8.11%	4,724,364	4.90%	2,679,720	2.78%	15,214,941	15.79%
Pobres moderados	20,522,863	21.31%	13,560,916	14.08%	6,961,947	7.23%	2,911,234	3.02%	23,434,097	24.32%
Total de pobres	50,325,126	52.3%	28,778,127	29.5%	21,546,999	22.1%	23,232,216	23.8%	73,557,342	75.3%
SRI	7,437,388	7.72%	5,422,513	5.63%	2,014,875	2.09%	449,021	0.47%	7,886,409	8.19%
Clase media	9,575,629	9.94%	7,635,117	7.93%	1,940,512	2.01%	501,532	0.52%	10,077,161	10.46%
Clase alta	4,607,300	4.79%	3,503,199	3.64%	1,104,101	1.15%	209,316	0.22%	4,816,616	5.00%
Total de No pobres	22,482,828	23.02%	17,209,263	17.6%	5,273,565	5.4%	1,611,465	1.7%	24,094,293	24.7%
Total	72,807,954	75.32%	45,987,390	47.1%	26,820,564	27.5%	24,843,681	25.5%	97,651,635	100%

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

La incidencia de la pobreza² o la proporción de pobres (H) en los tres ámbitos se expresa en el cuadro 4. La incidencia de la pobreza es más alta en el ámbito rural, seguido por el no metropolitano, y más baja en el ámbito metropolitano.

Cuadro 4.
Incidencia de la pobreza (H), según el MMIP, 2000

	H
Urbano total	0.6912
Metropolitano	0.6347
No metropolitano	0.8098
Rural	0.9524

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

El cuadro 5 presenta la intensidad o brecha de la pobreza (I) en los tres ámbitos: metropolitano, no metropolitano y rural. El índice de intensidad de MMIP (I(MMIP)) es el índice global que abarca los indicadores de intensidad de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), de ingreso y de tiempo. El rango de los índices varía desde -1 a +1, con la norma en 0. El valor 1 se refiere a la pobreza más intensa, es decir, tiene carencia total en todas las necesidades. Los valores negativos se refieren a la situación por arriba de las normas. Los rangos del índice de cada estrato se definen: indigente 1 a 0.51, muy pobres 0.5 a 0.34, pobres moderados 0.33 a 0.01, SRI (Satisfacción de Requerimiento Ingreso) 0.0 a -0.09, clase media -0.1 a -0.49, clase alta -0.5 y menos.

Los índices en el cuadro expresan el promedio de la intensidad de la pobreza de las personas que se encuentran en cada estrato. La intensidad de la pobreza (I) expresa qué tan pobres son los pobres. Los índices de indigentes en los ámbitos metropolitano, no metropolitano y rural son 0.6314, 0.6605 y 0.7217, respectivamente. La intensidad de la pobreza de los indigentes es muy similar en todos los ámbitos no así del total de pobres. De igual manera los índices del total de pobres son 0.3473, 0.4540 y 0.6205. Es decir que el promedio de la intensidad de la pobreza en el ámbito rural es más alta, seguido por el ámbito no metropolitano.

² La incidencia de la pobreza (H) se puede obtener dividiendo el total de pobres entre el total de población.

Cuadro 5.
Intensidad de pobreza (I (MMIP)) según los estratos de MMIP en los ámbitos
metropolitano, no metropolitano y rural, 2000

	I (MMIP)	Urbano total		Rural
		Metropolitano	No metropolitano	
Indigente	1 a 0.51	0.6480	0.6314	0.7217
Muy pobres	0.5 a 0.34	0.4140	0.4086	0.4299
Pobres mod.	0.33 a 0.01	0.1656	0.1568	0.1830
Total pobres		0.3930	0.3473	0.6205
SRI	0.0 a -0.09	-0.0465	-0.0471	-0.0450
Clase media	-0.1 a -0.49	-0.2354	-0.2392	-0.2206
Clase alta	-0.5 y menos	-0.7387	-0.7367	-0.7450
Tot. no pobres		-0.2777	-0.2815	-0.2651

Nacional

Indigente	0.6852
Muy pobres	0.4168
Pobres mod.	0.1677
Total pobres	0.4648
SRI	-0.0465
Clase media	-0.2359
Clase alta	-0.7360
Tot. no pobres	-0.2760

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

Cuando se combinan los indicadores de la incidencia (H) y la intensidad (I) de la pobreza, se obtiene el indicador HI (se multiplica H por I) que puede interpretarse como una incidencia equivalente, o bien como la pobreza equivalente per cápita. “Indica la masa carencial de la sociedad como proporción de la situación hipotética de 100 por ciento de la población en un nivel de carencia total (cero satisfacción de necesidades), situación que alcanzaría el valor de la unidad.” ... “HI sirve para ordenar unidades geográficas según la magnitud relativa (en relación con su población) de sus masas carenciales; es decir, permite situar cuáles unidades geográficas son más pobres que otras y la magnitud de las diferencias” (Boltvinik y Damián, 2001: 41).

Como señala el cuadro 6, la incidencia equivalente de pobreza es más alta en el ámbito rural con el valor de 0.59 y menos alta en el ámbito metropolitano con el valor de 0.22. Es decir, de acuerdo con la incidencia equivalente de la pobreza es más aguda en la unidad rural que en la metropolitana es menos pobre.

No obstante, esto no es así desde el punto de vista de su volumen de pobreza. QI es el número absoluto de los pobres equivalentes, es decir el número de pobres estandarizado o volumen de pobreza. Este indicador permite mostrar en que proporción es deseable se distribuyan

los recursos para superar la masa carencial. Se obtiene multiplicando el número de pobres (Q) por su intensidad media (I) (Boltvinik y Damián, 2001: 41).

Como se observa en el cuadro 6, la pobreza equivalente es de 14,403,974 de pobres en el ámbito rural. En este caso, surge el ámbito metropolitano en el segundo lugar con 10,072,344 de pobres equivalentes. Sin embargo, el total urbano es de 19,624,799, más alto que el rural. Por lo tanto, se requiere de un mayor volumen de recursos para combatir la pobreza urbana a pesar de que la gravedad de ésta sea mayor en el ámbito rural.

Cuadro 6.
Incidenca equivalente (HI) y la pobreza equivalente (QI) según el MMIP, 2000

	HI	QI	QI (%)
Urbano total	0.2696	19,626,799	58%
Metropolitano	0.2221	10,072,344	30%
No metropolitano	0.3644	9,696,149	28%
Rural	0.5905	14,403,973	42%
Nacional	0.3549	34,189,452	100%

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

5.2. Perfil de carencias

La intensidad de la pobreza, I (MMIP) está compuesta por el índice global de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el índice de ingreso tiempo (LPT). El LPT incluye al indicador de ingreso (CY) y del exceso del tiempo (ET).

Los indicadores que se utiliza para identificar las carencias en los tres ámbitos en la nación: metropolitano, no metropolitano y rural son siguientes:

MMIP	Índice integrado de la intensidad de la pobreza por hogar
NBI	Índice global de NBI por hogar
LPT	Indicador de carencia de ingreso-tiempo por hogar
CY	Indicador de carencia de ingreso por hogar
ET	Indicador de exceso de tiempo de trabajo por hogar
CCEV	Indicador de la calidad y cantidad de la vivienda por hogar
RE	Indicador de rezago educativo por hogar
CS	Indicador consolidado de adecuación sanitaria por hogar
CBD	Indicador de carencia de bienes durables por hogar
CASS	Indicador de carencia de acceso a servicio de salud por hogar
COTS	Indicador consolidado de otros servicios por hogar
CASCM	Indicador de carencia de acceso a servicio de cuidado de menores
ITD	Intensidad de trabajo doméstico por hogar

En cuanto a NBI los pobres metropolitanos y no metropolitanos tienen casi el mismo nivel de carencias, en cambio los pobres rurales tienen un mayor grado de carencias. Los pobres de los tres ámbitos tienen casi el mismo nivel de carencia de ingreso y tiempo, sin embargo, los pobres metropolitanos carecen más de exceso de tiempo y los pobres rurales carecen más de ingreso.

Cuadro 7.
Intensidad de pobreza de los componentes del MMIP, por ámbitos, 2000

	Metropolitano				No metropolitano			
	Indigente	Muy pobre	Pobres Mod.	Total de pobres	Indigente	Muy pobre	Pobres Mod.	Total de pobres
MMIP	0.6314	0.4086	0.1568	0.3473	0.6605	0.4230	0.1826	0.4540
NBI	0.5144	0.3056	0.1660	0.2936	0.5594	0.3246	0.1769	0.3843
LPT	0.7012	0.4700	0.1514	0.3794	0.7209	0.4818	0.1860	0.4956
CY	0.5752	0.3229	0.0787	0.2727	0.6319	0.3756	0.1144	0.4085
ET	0.3566	0.1759	0.0505	0.1633	0.2381	0.0552	0.0259	0.1294
	Urbano total				Rural			
	Indigente	Muy pobre	Pobres Mod.	Total de pobres	Indigente	Muy pobre	Pobres Mod.	Total de pobres
MMIP	0.6480	0.4140	0.1656	0.3930	0.7217	0.4299	0.1830	0.6205
NBI	0.5401	0.3128	0.1697	0.3324	0.6456	0.4023	0.2562	0.5687
LPT	0.7125	0.4745	0.1631	0.4292	0.7671	0.4464	0.1392	0.6515
CY	0.6076	0.3427	0.1631	0.3309	0.7051	0.3669	0.0858	0.5885
ET	0.2890	0.1304	0.0422	0.1488	0.1513	-0.0529	-0.0281	0.1053

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

El cuadro 8 presenta la intensidad de las carencias en los componentes de NBI. Los pobres moderados metropolitanos y no metropolitanos tienen un nivel bajo de rezago educativo, sin embargo, el índice sigue siendo relativamente alto en el ámbito rural. La carencia de adecuación sanitaria es significativa para el conjunto de pobres en el ámbito rural y para los indigentes y muy pobres en los ámbitos metropolitano y no metropolitano. El carecer de servicios de agua potable, drenaje, etc., incide fuertemente en las condiciones de salud de la población, aspecto que supuestamente el Oportunidades tiene como objetivo de mejoramiento, y que sin embargo, la estrategia para solucionar este problema no está incluida en este programa gubernamental. De igual manera los índices de carencia de calidad de la vivienda en los tres ámbitos son muy altos, sin embargo, tampoco existen programas encaminados a solucionar esta problemática en el ámbito no metropolitano y rural. La carencia en bienes durables se presenta solamente en los

estratos de indigentes en los tres ámbitos. El índice de carencia de acceso a servicio de salud es altísimo a pesar de que estén urbanizadas las localidades, sobre todo, la carencia de indigentes y muy pobres es significativa. Todos los estratos de MMIP en el ámbito no metropolitano y los muy pobres y pobres moderados en el ámbito rural no tiene carencia de otros servicios, tales como la electricidad y teléfonos.

A partir del análisis de la carencia en los componentes de NBI, se podría sugerir el surgimiento de programas para mejorar la calidad de vivienda en los tres ámbitos, programas para mejorar otros servicios en el ámbito metropolitano y la ampliación de los programas para mejorar el acceso a servicio de salud. La solución de los problemas de pobreza debe ser integrada. Poco sirve alimentar mejor a la población si por ejemplo sus niveles de higiene no se modifica sustancialmente.

Cuadro 8.
Intensidad de la pobreza de los componentes de NBI, 2000

	Metropolitano				No metropolitano			
	Indigente	Muy pobre	Pobres mod.	Total pobres	Indigente	Muy pobre	Pobres mod.	Total pobres
CCEV	0.6162	0.4381	0.2813	0.4100	0.6519	0.3879	0.2991	0.4801
RE	0.2501	0.1148	0.0437	0.1161	0.3338	0.1980	0.0567	0.2145
CS	0.2084	0.1085	0.0620	0.1123	0.3390	0.1514	0.0793	0.2139
CBD	0.0716	-0.1606	-0.3404	-0.1856	0.1889	-0.1274	-0.2717	-0.0292
CASS	0.7723	0.4322	0.2416	0.4299	0.8686	0.5566	0.3044	0.6179
COTS	0.4211	0.3245	0.2254	0.3027	-0.0009	-0.0594	-0.1135	-0.0501
	Urbano total				Rural			
	Indigente	Muy pobre	Pobres mod.	Total pobres	Indigente	Muy pobre	Pobres mod.	Total pobres
CCEV	0.6366	0.4192	0.2874	0.4400	0.6771	0.3269	0.2265	0.5802
RE	0.2979	0.1462	0.0481	0.1582	0.4424	0.3433	0.2265	0.5802
CS	0.2830	0.1247	0.0679	0.1558	0.6608	0.4753	0.4370	0.6114
CBD	0.1385	-0.1481	-0.3171	-0.1187	0.4295	-0.1456	-0.3292	0.2681
CASS	0.8273	0.4791	0.2629	0.5104	0.9435	0.7317	0.4383	0.8558
COTS	0.1801	0.1798	0.1105	0.1516	0.0874	-0.0141	-0.0561	0.0577

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

El cuadro 9 muestra la intensidad de los indicadores de carencia de tiempo. Todos los valores son elevados, sobre todo, no hay mucha diferencia en el nivel de carencia de acceso a servicio de cuidado de menores entre los tres estratos de MMIP: indigentes, muy pobres y pobres

moderados, y en los tres ámbitos: metropolitano, no metropolitano y rural. Sin embargo, las guarderías no están incluidas en los programas de combate a la pobreza. La intensidad de trabajo doméstico es más elevada para los indigentes del ámbito rural y relativamente más ligera para los pobres en el ámbito metropolitano.

Cuadro 9.
Intensidad de los componentes de la pobreza de tiempo, 2000

	Metropolitano				No metropolitano			
	Indigente	Muy pobre	Pobres mod.	Total pobres	Indigente	Muy pobre	Pobres mod.	Total pobres
CASCM	0.7398	0.7680	0.7687	0.7599	0.8877	0.8008	0.8293	0.8525
ITD	0.7683	0.5190	0.3667	0.5119	0.9615	0.6039	0.4274	0.7114
	Urbano total				Rural			
	Indigente	Muy pobre	Pobres mod.	Total pobres	Indigente	Muy pobre	Pobres mod.	Total pobres
CASCM	0.8218	0.7797	0.7895	0.7995	0.8350	0.7879	0.7894	0.8265
ITD	0.8783	0.5509	0.3872	0.5970	1.1887	0.8020	0.6383	1.0774

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

Con base en el análisis de los distintos componentes de pobreza podemos hacer la siguiente reflexiones. Observamos que los pobres (indigentes, muy pobres y pobres moderados) del ámbito metropolitano tienen carencias en todos los indicadores menos en el de bienes durables por hogar (sin embargo, los indigentes sí tienen carencia en este indicador). Ordenando según la gravedad de sus carencias, los pobres en el ámbito metropolitano carecen de: 1) acceso a servicios de cuidado de menores; 2) intensidad de trabajo doméstico, 3) acceso a servicios de salud, 4) calidad y cantidad de la vivienda, 5) ingreso y tiempo, 6) otros servicios, 7) NBI, 8) ingreso, 9) exceso de tiempo de trabajo, 10) educación, 11) adecuación sanitaria. Los indicadores que presenta mayor diferencia de carencia entre los pobres y los no pobres son: 1) carencia de acceso a servicio de salud, 2) carencia y cantidad de la vivienda, 3) carencia de ingreso y tiempo.

Los pobres en el ámbito no metropolitano, presentan carencia en todos los indicadores excepto en otros servicios y en bienes durables. (Pero, hay que subrayar que los indigentes sí presentan carencia de bienes durables.) Los pobres en el ámbito no metropolitano tienen mayor carencia en los siguiente indicadores: 1) carencia de acceso al servicio de cuidado de menores, 2) tiempo para hacer trabajo doméstico, 3) acceso a servicios de salud, 4) calidad y cantidad de la vivienda, 5) ingreso y tiempo, 6) ingreso, 7)NBI, 8) educación, 9) adecuación sanitaria, 10)exceso

de tiempo de trabajo.

Los pobres en el ámbito rural presentan carencia en todos los indicadores, cuyos índices de intensidad son relativamente más altos que en el ámbito metropolitano y en el urbano. Especialmente tienen mayor carencia en los siguientes indicadores: 1) tiempo para hacer trabajo doméstico, 2) acceso a servicios de salud, 3) acceso al servicio de cuidado de menores, 4) ingreso y tiempo, 5) adecuación sanitaria, 6) calidad y cantidad de vivienda, 7) índice global de NBI, 8) educación, 9) bienes durables, 10) exceso de tiempo de trabajo y 11) otros servicios.

En el cuadro 5 se ordenan los indicadores de carencia que se presenta entre los pobres (no incluye los de no pobres). Se puede destacar que, en comparación con otros dos ámbitos, el ámbito no metropolitano tiene menor carencia en NBI, principalmente el indicador de carencia de otros servicios y el indicador de carencia de bienes durables en hogar se sitúa arriba de la norma. La intensidad del trabajo doméstico, la carencia de acceso a servicio de salud y la carencia de acceso a servicio de cuidado de menores son muy grave en el ámbito rural, de igual manera, son indicadores principales de la carencia en el ámbito metropolitano y no metropolitano. Servicio de salud es el componente de necesidades básicas insatisfechas que tiene principal necesidad de mejoramiento. El rezago educativo es mayor en el ámbito rural que en el metropolitano o no metropolitano.

Cuadro 10.

Comparación de las mayores carencias de los componentes del MMIP en los diferentes ámbitos, 2000³.

	mejor												Peor	
Metropolitano	cbd	cs	re	et	cy	nbi	cots	lpt	ccev	cass	itd	cascm		
No metropolitano	cbd	et	cs	re	nbi	cy	lpt	ccev	cass	cascm	itd			
Rural	cots	cots	et	cdb	re	nbi	ccev	cy	cs	lpt	cascm	cass	itd	

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000

5.3. El perfil socio-demográfico de los pobres

Partiendo del estudio del perfil socio-demográfico de los pobres se identifican quienes en relación con las prioridades del programa Oportunidades necesitan recibir el apoyo del dicho

³ La ordenación está hecha de mayor a menor intensidad de la carencia de los componentes del MMIP

programa.

De acuerdo al programa Oportunidades los criterios para escoger quiénes deben recibir el apoyo del programa son: los hogares que están en la condición de pobreza extrema con hijos que ingresan a la escuela (desde tercer año de primaria), niños con desnutrición y mujeres embarazadas o en el periodo de lactancia. Es decir, los apoyos para tener acceso a los servicios de educación, salud y alimentos se destinan a los hogares que tienen niños o los hogares que van a tener niños en el corto plazo. Los hogares que no tienen niños no solamente no tienen acceso al servicio de educación sino tampoco a los de salud y alimentos.

Actualmente la atención del programa está restringida a los hogares con niños y está inclinada a las localidades de menor tamaño. En este apartado se analiza la pertinencia de la focalización de esta manera.

Hasta el 31 de septiembre de 2003, 3 millones de familias de localidades rurales (menores de 2,500 habitantes) estaban incluidas en el programa. De igual manera, estaban incluidas 616.1 mil familias de localidades “semi-urbanas” (hasta 15 mil habitantes) y 533.1 mil familias de las localidades urbanas (más de 15 mil habitantes y hasta 100 mil habitantes).

Cuadro 11.

Familias beneficiarias de el Programa Oportunidades, 2003 (miles de hogares)

Localidades	Familias beneficiarias	%
Localidades rurales	3,090.8	72.90%
Localidades “semi urbanas”	616.1	14.53%
Localidades urbanas	533.1	12.57%
Urbanas totales	1,149.2	27.1%
Total	4240.0	100%

Fuente: Anexo de tercer informe del gobierno, 2003

Es decir, la mayor parte de los recursos del programa se destinan a las zonas rurales, pero casi no se destinan a las localidades urbanas. De acuerdo con el cuadro 3, respecto a la población nacional 17.93% personas indigentes viven en las zonas urbanas y 18.31% viven en las zonas rurales. Es decir que cercadle 50 % de los indigentes viven en las zonas urbanas y sólo reciben un poco mas del 27% de los recursos destinados al combate a la pobreza. Sin embargo, la mayor parte de personas indigentes que viven en el ámbito metropolitano (100,000 habitantes) y en no metropolitano (2,500 a 99,999) quedan fuera de cualquier tipo de apoyo otorgado por el Oportunidades.

Como se observa en el cuadro 12 y 13 hay una asociación entre mayor pobreza y mayor tamaño del hogar. Aunque el cuadro 12 está hecho con base en el método de medición integrada de la pobreza y el cuadro 13 con base en el método de medición de pobreza por ingreso, se puede observar lo mismo en los ambos casos. Los hogares pobres tienen mayor tamaño en el ámbito rural que el urbano, sin embargo, los hogares no pobres tienen menor tamaño en el ámbito rural que el urbano.

Cuadro 12.

Tamaño de hogares por estrato de El Método de Medición Integrada de la Pobreza, 2000

	Metropolitano	No metropolitano	Rural	Nacional
Indigentes	4.59	5.05	5.29	5.05
Muy pobres	4.54	4.62	4.28	4.52
Pobres moderados	4.21	4.16	3.92	4.16
Total pobres	4.40	4.67	4.97	4.65
SRI	4.01	3.82	3.21	3.91
Clase media	3.50	3.35	2.90	3.43
Clase alta	3.03	2.79	2.45	2.95
Total no pobres	3.52	3.35	2.91	3.44

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000

Cuadro 13.

Tamaño del hogar por estrato de CY, 2000

	Metropolitano	No metropolitano	Rural	Nacional
Indigentes	4.80	5.26	5.47	5.25
Muy pobres	4.62	4.75	4.26	4.59
Pobres moderados	4.46	4.22	3.86	4.30
Total pobres	4.61	4.84	5.07	4.83
SRI	3.88	3.70	3.50	3.79
Clase media	3.30	2.91	2.56	3.19
Clase alta	2.99	3.21	2.59	3.03
Total no pobres	3.58	3.43	3.21	3.52

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000

En los cuadros 14, 15, 16 y 17 se muestran la estructura de edades de hogares de cada estrato de MMIP en diferentes ámbitos territoriales y números absolutos de acuerdo a cada categoría.

En las columnas de porcentajes podemos ver la estructura de edades, es decir el promedio de los porcentajes de bebés, niños, adultos y adultos mayores que habitan en los hogares de diferentes estratos y ámbitos territoriales. La estructura de edades de la población mexicana ha

Cuadro 14.

Estructura de edades por estrato de pobreza del MMIP, ámbito nacional, 2000

	Bebés 0 a 2	%	Niños 3 a 11	%	Niños 12 a 17	%	Adultos 18 a 59	%	Adultos mayores	%
Indigentes	2,295,677	6.19	10,365,073	27.92	5,931,228	15.98	15,868,857	42.75	2,658,043	7.10
Muy pobres	972,588	6.31	3,157,356	20.49	2,071,827	13.45	8,046,597	52.22	1,159,368	7.50
Pobres moderados	1,358,229	6.16	3,740,846	16.95	2,611,481	11.84	12,655,014	57.36	1,697,123	7.69
Total de pobres	4,626,494	6.20	17,263,275	23.15	10,614,536	14.23	36,570,468	49.03	5,514,534	7.39
SRI	465,048	6.07	1,190,946	15.54	843,565	11.00	4,537,060	59.19	628,758	8.20
Clase media	349,279	3.51	958,110	9.63	1,048,489	10.54	6,658,318	66.93	933,663	9.39
Clase alta	177,159	3.49	434,397	8.55	519,152	10.22	3,147,152	61.96	801,302	15.78
Total de no pobres	991,486	4.37	2,583,453	11.38	2,411,206	10.63	14,342,530	63.20	2,363,723	10.42

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

Cuadro 15.

Estructura de edades por estrato de pobreza del MMIP, ámbito metropolitano, 2000

	Bebés 0 a 2	%	Niños 3 a 11	%	Niños 12 a 17	%	Adultos 18 a 59	%	Adultos mayores	%
Indigentes	511,302	6.18	2,495,025	30.18	1,123,459	13.59	3,754,226	45.41	383,303	4.64
Muy pobres	497,498	6.44	1,704,477	22.06	1,065,250	13.78	4,048,509	52.39	411,843	5.33
Pobres moderados	874,385	6.64	2,200,193	16.72	1,657,242	12.59	7,598,289	57.72	833,492	6.33
Total de pobres	1,883,185	6.46	6,399,695	21.95	3,845,951	13.19	15,404,024	52.82	1,628,638	5.58
SRI	320,052	6.01	852,202	16.01	592,076	11.13	3,172,801	59.61	385,074	7.24
Clase media	221,679	2.93	697,120	9.21	807,221	10.67	5,148,913	68.03	693,190	9.16
Clase alta	118,002	3.19	271,834	7.34	380,684	10.28	2,337,053	63.11	595,421	16.08
Total de no pobres	659,733	3.99	1,821,156	10.98	1,779,981	10.73	10,658,767	64.23	1,673,685	10.08

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

Cuadro 16.
La estructura de edades por estrato del MMIP, ámbito no metropolitano, 2000

	Bebés 0 a 2	%	Niños 3 a 11	%	Niños 12 a 17	%	Adultos 18 a 59	%	Adultos Mayores	%
Indigentes	641,294	6.01	2,772,386	26.00	1,759,642	16.50	4,704,202	44.11	786,984	7.38
Muy pobres	339,181	6.66	1,017,045	19.97	606,128	11.90	2,667,060	52.37	463,484	9.10
Pobres moderados	350,751	5.65	1,170,492	18.87	635,223	10.24	3,579,396	57.70	467,853	7.54
Total de pobres	1,331,226	6.06	4,959,923	22.59	3,000,993	13.67	10,950,658	49.86	1,718,321	7.82
SRI	130,646	6.84	271,617	14.22	196,610	10.29	1,109,023	58.06	202,376	10.59
Clase media	99,592	5.39	210,146	11.37	197,149	10.66	1,190,699	64.40	151,201	8.18
Clase alta	41,809	3.57	149,047	12.71	118,124	10.08	711,413	60.67	152,123	12.97
Total de no pobres	272,047	5.52	630,810	12.79	511,883	10.38	3,011,135	61.06	505,700	10.25

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián. ENIGH, 2000.

Cuadro 17.
La estructura de edades por estrato del MMIP, ámbito rural, 2000

	Bebés 0 a 2	%	Niños 3 a 11	%	Niños 12 a 17	%	Adultos 18 a 59	%	Adultos mayores	%
Indigentes	1,143,081	6.28	5,097,662	28.03	3,048,127	16.76	7,410,429	40.75	1,487,756	8.18
Muy pobres	135,909	5.25	435,834	16.84	400,449	15.48	1,331,028	51.45	284,041	10.98
Pobres moderados	133,093	4.94	370,161	13.73	319,016	11.84	1,477,329	54.81	395,778	14.68
Total de pobres	1,412,083	6.02	5,903,57	25.15	3,767,592	16.05	10,218,786	43.54	2,167,575	9.24
SRI	14,350	3.31	67,127	15.51	54,879	12.68	255,236	58.96	41,308	9.54
Clase media	28,008	5.27	50,844	9.58	44,119	8.31	318,706	60.03	89,272	16.81
Clase alta	17,348	8.52	13,516	6.63	20,344	9.99	98,686	48.46	53,758	26.40
Total de no pobres	59,706	5.11	131,487	11.26	119,342	10.22	672,628	57.62	184,338	15.79

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

cambiado; hay menos bebés comparado con los datos del año 1990 (Véase Boltvinik, 2000: 247, Cuadro 6.2.). Los porcentajes de bebés entre pobres y no pobres no tienen mucha diferencia. En el ámbito nacional, hay 6.2 % de bebés en el estrato de pobres y 4.37% para el estrato de no pobres; no se observa mayor diferencia en los ámbitos metropolitano, no metropolitano y rural. En los estratos que corresponden a hogares pobres existe un número mayor de niños tanto de 12 a 17 años pero sobre todo de aquellos de 3 a 11 años en comparación con los no pobres. Los hogares no pobres están estructurados principalmente por adultos.

El programa Oportunidades da apoyo a los más pobres, quienes son una parte de la población indigente del estrato del MMIP. Esto quiere decir que dejan a un lado muchos pobres como son: una parte de los niños indigentes que viven en áreas metropolitanas, todos los niños y adultos de los estratos muy pobres y pobres moderados quienes carecen de educación, salud y alimentación.

El número de los niños indigentes de 3 a 11 años de edades son 10,365,073 personas en el ámbito nacional quienes necesitan y necesitarán en el futuro cercano la educación primaria. De igual manera el número de los niños indigentes de 12 a 17 años de edades son 5,931,228 personas en el ámbito nacional quienes necesitan la educación secundaria y medio superior. En total serían 16,926,301 menores, dentro de ellos solamente los niños de 4240,000 familias reciben el apoyo del Programa Oportunidades. La que representa aproximadamente por niños atendidos (3 niños en promedio en hogares pobres) con lo que el déficit sería de aproximadamente de 4,206,301.

Además los niños en edad escolar también son muchos en los casos de muy pobres y pobres moderados, y ellos no tienen ningún apoyo del gobierno. Los niños pobres de 3 a 11 años de edades en total son 17,263,275 personas, y de 12 a 17 años de edades en total son 10,614,536 personas. El total de todos los niños pobres es 27,877,811 personas.

También está dejando a un lado muchos pobres que viven en zonas urbanas, y cuyos índices de rezago educativo son significativos aunque no sea tan alto como lo del ámbito rural. Por otra parte los índices de la carencia del servicio de salud son muy altos en todos los ámbitos y para todos los estratos de pobres, sin embargo, los recursos económicos del Programa no están distribuidos adecuadamente. El 87.43 % de los hogares atendidos del Programa Oportunidades se ubican en las localidades de hasta 15 mil habitantes y el 12.57% está destinado a las localidades de más de 15 mil habitantes. Esto quiere decir que deja a un lado mayoría de 8,150,512 niños indigentes que habitan en las zonas urbanas, y la mayoría de 18,206,562 niños pobres.

De acuerdo con el cuadro 6, el 58 % de los recursos del gobierno para el combate a la pobreza debería de destinarse a las zonas urbanas porque estas concentra 19,626,799 de pobres equivalentes, sobretodo, 30 % a las localidades de mas de 100 mil habitantes. De acuerdo con la información del anexo de tercer informe del gobierno , ésta no apoya suficientemente a las localidades grandes; 27.1 % de las familias beneficiadas se localiza en las localidades urbanas, sin embargo, sólo el 12.57% de ellos está en localidades urbana con más de 15 mil habitantes.

No solamente los recursos no son suficientes ni están distribuidos adecuadamente, dicho programa apoya a las familias solamente por un plazo de tres años y ese plazo no es suficiente para terminar su educación obligatoria determinada por la constitución. Además ya que el apoyo se otorga para cubrir tres dimensiones necesarias simultáneamente: educación, salud y alimentos, no llegan apoyo a los pobres urbanos que tiene diferente tipo de carencia en comparación con los pobres rurales.

En el cuadro 18 se presenta la relación entre la intensidad de pobreza y la edad del jefe de los hogares pobres. En los tres ámbitos la pobreza es más intensa cuando los jefes tienen 31 a 40 años de edades. Después tenemos a los jefes de 21 a 31 y 12 a 20 en los ámbitos metropolitano y rural. Sin embargo, los jefes que tienen 61 y más años ocupa el segundo lugar de la intensidad de pobreza para el ámbito no metropolitano. El cuadro 19 analiza la relación entre la pobreza y la edad de jefe por la carencia de ingreso. En este cuadro se nota más claramente la alta intensidad de pobreza de los jefes de mayores de 31 años en el ámbito no metropolitano, cabe señalar que la pobreza de los jefes grandes es aguda.

Cuadro 18.

La relación entre la pobreza y la edad de jefe por intensidad de MMIP

Edad de jefe	Metropolitano	No metropolitano	Rural	Nacional
12 a 20	0.3795	0.4601	0.6446	0.4349
21 a 30	0.3819	0.4609	0.6519	0.4669
31 a 40	0.3894	0.4962	0.6705	0.5045
41 a 50	0.3436	0.4601	0.6346	0.4706
51 a 60	0.3293	0.4408	0.5966	0.4564
61 y más	0.3416	0.4734	0.6067	0.4811
Promedio	0.3629	0.4693	0.6352	0.4796

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

Cuadro 19.

La relación entre la pobreza y la edad de jefe por intensidad de carencia de ingreso

Edad de jefe	Metropolitano	No metropolitano	rural	Nacional
12 a 20	0.2275	0.2728	0.5586	0.2872
21 a 30	0.2120	0.3281	0.5538	0.3241
31 a 40	0.2860	0.4044	0.6205	0.4206
41 a 50	0.2745	0.4208	0.6143	0.4259
51 a 60	0.2912	0.3914	0.5573	0.4143
61 y más	0.2672	0.4364	0.5483	0.4247
Promedio	0.2689	0.4021	0.5880	0.4082

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

En el cuadro 20 se analiza la relación entre la pobreza y el número de menores de edad (0-18 años) en el hogar. La intensidad de pobreza aumenta proporcionalmente con la cantidad de menores de edad en el hogar. Sin embargo, es importante señalar que los hogares que no tienen menores de edades también son pobres; en el ámbito metropolitano la intensidad de la pobreza es 0.3047, en el ámbito no metropolitano es 0.4156 y en el ámbito rural es 0.5299. Los indigentes que no tienen hijos y que por lo tanto pueden recibir apoyos muy magros del programa ocupan el 7.5 % de la población nacional, es decir son 7,170,823 hogares. De igual manera los muy pobres que no tienen menores de edad ocupan 4.7% respecto a la población nacional, es decir 4,464,843 hogares y los pobres moderados ocupan 8.0% y son 7,606,452 hogares.

Cuadro 20.

La relación entre la pobreza y menores de edad (10 años o menos) en hogar

Número de menores	Metropolitano	No metropolitano	Rural	Nacional
0	0.3047	0.4156	0.5299	0.4046
1	0.3305	0.4433	0.6057	0.4306
2 o 3	0.4196	0.4914	0.6727	0.5201
4, 5, 6, o 7	0.4659	0.5789	0.7551	0.6514
8 o 9	-	0.7798	0.7284	0.7715

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

En el cuadro 21 se analiza la relación entre la pobreza y la edad de los jefes que tienen menores de edad, y en el cuadro 22 se analiza los casos que no los tienen. En los hogares que no tienen menores de edad la intensidad de la pobreza es relativamente baja aunque son los hogares pobres. Por ejemplo, en caso de que los jefes que tienen 12 a 20 años de edades, si tienen menores de edad, la intensidad de la pobreza es 0.6505, en cambio si no tienen menores de edad es 0.3083. Sin embargo, los jefes de mayores edades que no tienen menores de edad pero la intensidad de

pobreza es alta. Por ejemplo, los jefes que tienen 51 a 60 edades la intensidad de la pobreza es 0.4069 y los jefes que tienen 60 y más edades es 0.443. El apoyo que otorga el programa Oportunidades dando prioridad a los hogares que tienen menores de edad, excluye a hogares con alta intensidad de pobreza sin menores de edad, y que posiblemente se encuentre un importante porcentaje de población en edad avanzada sin posibilidad de generar ingresos propios.

Cuadro 21.

La relación entre la pobreza y la edad de los jefes que tienen menores de edad

Edad de jefe	Metropolitano	No metropolitano	Rural	Nacional
12 a 20	0.6111	0.4917	0.7782	0.6505
21 a 30	0.4147	0.5270	0.6987	0.5246
31 a 40	0.4590	0.5306	0.7047	0.5703
41 a 50	0.4282	0.5065	0.6962	0.5627
51 a 60	0.3548	0.4793	0.6719	0.5001
61 y más	0.3537	0.5045	0.6914	0.5260
Promedio	0.4238	0.5145	0.6973	0.5481

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

Cuadro 22.

La relación entre la pobreza y la edad de los jefes que no tienen menores de edad

Edad de jefe	Metropolitano	No metropolitano	Rural	Nacional
12 a 20	0.2663	0.3931	0.4876	0.3083
21 a 30	0.3399	0.2780	0.4627	0.3345
31 a 40	0.2992	0.3775	0.5325	0.3738
41 a 50	0.3111	0.3800	0.4989	0.3762
51 a 60	0.2636	0.4363	0.5344	0.4069
61 y más	0.3340	0.4618	0.5500	0.4543
Promedio	0.3047	0.4156	0.5299	0.4046

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvinik y Damián, ENIGH, 2000.

Los cuadros 21 y 22 muestran que la intensidad de la pobreza no es tan baja aunque el hogar no tenga menores de edad, por lo que no pueden ser seleccionados por el programa. Actualmente el Oportunidades apoya a una parte de los indigentes que tienen los menores de edades en el hogar, por lo tanto excluye totalmente a: 1) los indigentes, muy pobres y pobres moderados que no tienen menores de edad en su hogar y 2) todos los muy pobres y pobres moderados. El cuadro 23 muestra el número de hogares pobres excluidos del programa Oportunidades de acuerdo con la edad de jefes de hogar y el estrato del MMIP. Se observa la gran cantidad de hogares pobres con jefes de mayor edad no atendidos por el Programa. En el cuadro 24 se presenta el número de los hogares pobres excluidos por el programa de acuerdo con los

ámbitos territoriales. Existe gran cantidad de hogares pobres que necesita el apoyo del programa en los tres ámbitos pero no están incluidos en los criterios de la selección de los hogares atendidos. Con base en el análisis aquí realizado se concluye que en el ámbito metropolitano existen 22,050,674 hogares potencialmente excluidos, en el ámbito no metropolitano otros 13,414,036 hogares y finalmente en el ámbito rural 8,497,713 hogares.

Cuadro 23.

Número de los hogares pobres potencialmente excluidos del Programa Oportunidades debido a la edad del jefe del hogar, 2000

Edad de jefe	Indigentes	Muy Pobres	Pobres moderados	Total pobres
12 a 20	27,192	108,484	215,904	351,580
21 a 30	215,769	2,459,298	2,866,149	5,541,216
31 a 40	718,034	3,790,628	6,096,458	10,605,120
41 a 50	1,640,800	4,035,504	5,598,811	11,275,115
51 a 60	1,963,055	2,028,380	3,826,012	7,817,447
61 a más	2,605,973	2,753,857	3,012,115	8,371,945
Total	7,170,823	15,176,151	21,615,449	43,962,423

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvink y Damián, ENIGH, 2000.

Cuadro 24.

Número de los hogares pobres posiblemente excluidos del Programa Oportunidades debido al ámbito territorial en el que se ubican y edad del jefe, 2000

	Metropolitano	No metropolitano	Rural	Nacional
Indigentes	1,393,323	2,359,344	3,418,156	7,170,823
Muy pobres	7,647,411	5,018,714	2,510,026	15,176,151
Pobres moderados	13,009,940	6,035,978	2,569,531	21,615,449
Total	22,050,674	13,414,036	8,497,713	43,962,423

Fuente: Cálculos propios con la base de datos elaborada por Boltvink y Damián, ENIGH, 2000.

6. Conclusión

Los objetivos de este trabajo fueron: 1) resaltar la importancia de atender a la pobreza urbana y 2) hacer la comparación entre el perfil socio-demográfico y de carencia de los pobres en diferentes ámbitos territoriales, y el tipo de apoyos que da el programa Oportunidades.

La pobreza urbana ha aumentado en la última década, colocándola como un problema importante para ser considerado el combate a la pobreza. En México casi todo el crecimiento de la pobreza se dio en zonas urbanas en el periodo 1994-2000. Es decir, la participación de la pobreza urbana en total nacional ha crecido recientemente. A partir del método de MMIP, los pobres totales en las zonas urbanas pasaron de 44.6 millones en 1994 a 51.6 millones en 2000; en cambio, en las zonas rurales solamente su número creció de 23.1 millones de personas a 23.2 millones. Con otros métodos (por ejemplo, CNSE y CEPAL) también se comprueba que el mayor crecimiento de los pobres se dio en las zonas urbanas. El aumento de las personas pobres durante el periodo 1994- 2000 se debe principalmente al incremento de la pobreza por ingreso, ya que la pobreza medida por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas ha crecido relativamente muy poco. En recientes años la manifestación de la pobreza en zonas urbanas es un fenómeno más amplio, en consecuencia, el combate a la pobreza tiene que dar más peso a las manifestaciones de tipo urbano.

Por lo que toca a la incidencia equivalente de pobreza, ésta es más alta en el ámbito rural con un valor promedio de 0.59 y menos alta en el ámbito metropolitano con un valor de 0.22. Es decir, de acuerdo con la incidencia equivalente de la pobreza es más aguda en la unidad rural que en la metropolitana. La pobreza equivalente es de 14,403,974 de pobres en el ámbito rural. En este caso, el ámbito metropolitano ocupa el segundo lugar con 10,072,344 de pobres equivalentes, seguido por el ámbito no metropolitano con 9,696,149 de pobres equivalentes. Sin embargo, el total de pobreza equivalente urbana es de 19,626,799, más alta que la rural. Es decir, el número total de pobres es mayor en las zonas urbanas. Por lo tanto, resulta obvio plantear que se requiere de un mayor volumen de recursos para combatir la pobreza urbana a pesar de que la gravedad de ésta sea mayor en el ámbito rural.

La distribución de recursos para el combate a la pobreza tiene que ver con la distribución y el volumen de la pobreza dentro de cada nación. En México, hasta hoy los recursos

administrativos destinados al combate a la pobreza están distribuidos más hacia las zonas rurales, o hacia las zonas “semi-urbanas”. A pesar de que el Programa Oportunidades recientemente empezó a incorporar las zonas urbanas, sigue dando mayor importancia a las localidades pequeñas y ha excluido a la mayor parte de las localidades grandes. Las localidades que pertenecen a las zonas metropolitanas están excluidas del programa. Sin embargo, como se ha discutido aquí, en ellas viven gran parte de los pobres y de los indigentes. Los elementos de juicio que resultan de esta valoración se pueden resumir en las siguientes conclusiones:

En primer lugar, se debe de distribuir mayor recursos administrativos para el combate a la pobreza a las zonas urbanas, y destinar esta también hacia las zonas metropolitanas. La mayor distribución hacia zonas rurales o las localidades pequeñas con el mecanismo de la política social actual principalmente se debe al error de cálculo; el programa Oportunidades calcula en menor grado la pobreza urbana en comparación con diferentes métodos (CNSE, Gasto alimentario, CEPAL, MMIP).

El 87.43 % de los recursos del Programa Oportunidades está destinado a las localidades de hasta 15 mil habitantes y el 12.57% está destinado a las localidades de más de 15 mil habitantes. Esto quiere decir que deja a un lado mayoría de 8,150,512 niños indigentes que habitan en las zonas urbanas, y la mayoría de 18,206,562 niños pobres. De acuerdo con el cuadro 6 del apartado 5, el 58 % de los recursos del gobierno para el combate a la pobreza debería de destinarse a las zonas urbanas porque estas concentra 19,626,799 de pobres equivalentes, sobretodo, 30 % a las localidades de mas de 100 mil habitantes.

En segundo lugar, el análisis del perfil socio-demográfico y de carencias de los pobres permite reflexionar acerca de los alcances y dimensiones del paradigma más reciente que domina la política social: la focalización de la atención de la pobreza. Como se ha demostrado aquí, la focalización geográfica aplicada en México no solamente ha excluido muchas zonas urbanas, sino que también excluye a: 1) los pobres que viven en localidades no tan pobres o localidades que está cerca de localidades no pobres; 2) los pobres que viven en zonas metropolitanas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla) y 3) los hogares con todos los servicios pero que pueden ser pobres por falta de ingreso. La focalización de beneficiarios también tiene problemas de exclusión: 1) las familias pobres que se encuentran fuera del radio de influencia de los servicios

y 2) las familias pobres que no fueron incluidas en la entrevista de identificación . Esto implica la necesidad de que el Programa Oportunidades reconsidere su método de focalización en términos de los criterios de la focalización geográfica y de los beneficiarios.

En tercer lugar, nuestro estudio ha analizado también: 1) la coincidencia de las carencias de los pobres en los tres ámbitos territoriales: metropolitano, no metropolitano y rural en relación a la atención que brinda el Programa Oportunidades y 2) la coincidencia que se dan entre quien recibe el apoyo del programa y quien, según el método de focalización, debe de recibirlo. Actualmente dejan a un lado muchos pobres como son: una parte de los niños indigentes que viven en áreas metropolitanas, todos los niños y adultos de los estratos muy pobres y pobres moderados quienes carecen de educación, salud y alimentación.

El programa atiende a las familias pobres en tres dimensiones simultáneamente: educación, salud y alimentos. Sin embargo, es necesario considerar las características de las carencias de los pobres en diferentes ámbitos territoriales. Las características de la pobreza varían en diferentes ámbitos, en consecuencia, no solamente el método de la identificación de la pobreza tiene que ser diferente, sino la atención a la pobreza también tiene que ser distinto en cada ámbito.

El índice de rezago educativo de los ámbitos metropolitanos y no metropolitano no es tan alto como en el rural. Sin embargo, la carencia de acceso a los servicios de salud es muy grave en todos los ámbitos. Aunque no está incluido en el programa, el índice de la intensidad de trabajo doméstico y la carencia de acceso a servicio de cuidado de menores es muy alto en los ámbitos urbanos y rurales. De igual manera, no solamente en las zonas rurales, sino también en zonas urbanas, el índice de la carencia de la calidad y cantidad de vivienda es alto.

Por otra parte, si se usa el índice promedio para la suma de todos los pobres se puede interpretar que en el ámbito no metropolitano no hay carencia de acceso a otros servicios (electricidad, teléfono, etc.). Esto quiere decir que en las zonas urbanas, los servicios dentro de hogares tienen más carencia en el ámbito metropolitano que en el no metropolitano. Esto podría interpretarse como que la implementación de las infraestructuras (servicios urbanos) no alcanza al crecimiento de personas en las zonas metropolitanas.

De acuerdo a la evaluación hecha por el Programa, algunos de los beneficiarios del Programa utilizan el dinero que reciben del Programa para mejorar la calidad de su vivienda, sin embargo, el monto no es suficiente para alcanzar a todas las necesidades. Por lo tanto, se necesitaría incluir en el apoyo esta dimensión también, ya que el índice de la carencia de espacio y calidad de vivienda es muy alto en todos los ámbitos. Además los pobres que no reciben el apoyo del Programa no tienen manera de mejorar su vivienda.

El Programa otorga apoyo a las familias que tienen niños, y la cantidad del apoyo aumenta conforme el número de ellos⁴. El tamaño del hogar y el número de niños en el hogar tienen asociación con la intensidad de la pobreza. Los hogares no pobres están estructurados principalmente por adultos, aunque los porcentajes de bebés entre pobres y no pobres no tienen mucha diferencia. El apoyo que otorga el programa Oportunidades no solo es insuficiente para los hogares que tienen menores de edad, siendo que también existe alta intensidad de pobreza en hogares sin menores de edad. La pobreza de los jefes de edad avanzada es aguda, sobre todo en el ámbito no metropolitano.

Quedó fuera del alcance de esta investigación considerar el contenido del el programa habitat de la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo objetivo es el combate a la pobreza exclusivamente en zonas urbanas y cubre varios aspectos que le falta al contenido del Programa Oportunidades, debido a que es de reciente creación por lo cual no existe suficiente información para evaluar su desempeño.

⁴ El monto máximo que puede recibir mensualmente una familia por concepto de apoyos educativos y alimentarios es hasta 890 pesos en el caso de familia sin becarios en educación medio superior, y hasta 1,510 pesos cuando en una familia hay jóvenes becarios de nivel medio superior.

Índice de cuadros

No.	Título	Página
Cuadro 1.	Radios de área de influencia en el medio rural de servicios de educación y salud utilizados para definir áreas de atención del programa Oportunidades	18
Cuadro 2.	Evolución de la pobreza en el medio urbano y rural (Millones de personas), (umbral de tamaño 2,500 hab.)	27
Cuadro 3.	Distribución de la población según los estratos del MMIP en los ámbitos metropolitano, no metropolitano y rural, 2000	30
Cuadro 4.	Incidencia de la pobreza (H), según el MMIP, 2000	31
Cuadro 5.	Intensidad de pobreza (I (MMIP)) según los estratos de MMIP en los ámbitos metropolitano, no metropolitano y rural, 2000	32
Cuadro 6.	Incidencia equivalente (HI) y la pobreza equivalente (QI) según el MMIP, 2000	33
Cuadro 7.	Intensidad de pobreza de los componentes del MMIP, por ámbitos, 2000	34
Cuadro 8.	Intensidad de la pobreza de los componentes de NBI, 2000	35
Cuadro 9.	Intensidad de los componentes de la pobreza de tiempo, 2000	36
Cuadro 10.	Comparación de las mayores carencias de los componentes del MMIP en los diferentes ámbitos, 2000	37
Cuadro 11.	Familias beneficiarias de el Programa Oportunidades, 2003 (miles de hogares)	38
Cuadro 12.	Tamaño de hogares por estrato de El Método de Medición Integrada de la Pobreza, 2000	39
Cuadro 13.	Tamaño del hogar por estrato de CY, 2000	39
Cuadro 14.	Estructura de edades por estrato del MMIP, ámbito nacional, 2000	40
Cuadro 15.	Estructura de edades por estrato del MMIP, ámbito metropolitano, 2000	40
Cuadro 16.	Estructura de edades por estrato del MMIP, ámbito no metropolitano, 2000	41
Cuadro 17.	Estructura de edades por estrato del MMIP, ámbito rural, 2000	41
Cuadro 18.	La relación entre la pobreza y la edad de jefe por intensidad de MMIP	43
Cuadro 19.	La relación entre la pobreza y la edad de jefe por intensidad de carencia de ingreso	44
Cuadro 20.	La relación entre la pobreza y menores de edad (10 años o menos) en hogar	44
Cuadro 21.	La relación entre la pobreza y la edad de los jefes que tienen menores de edad	45
Cuadro 22.	La relación entre la pobreza y la edad de los jefes que no tienen menores de edad	45
Cuadro 23.	Número de los hogares pobres potencialmente excluidos del Programa Oportunidades debido a la edad del jefe del hogar, 2000	46
Cuadro 24.	Número de los hogares pobres posiblemente excluidos del Programa Oportunidades debido al ámbito territorial en el que se ubican y edad del jefe, 2000	46

Índice de gráficas

Gráfica 1.	Incidencia porcentual de pobres extremos a nivel nacional (diversos métodos)	26
Gráfica 2.	Pobres extremos urbanos porcentaje del total nacional	26

Bibliografía

Banco Mundial (2000). *The City Poverty Assessment: a primer*. World Bank technical paper; No.490.

Boltvinik, Julio (1990). *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y medición*. Caracas: PNUD.

_____ (1993). "Indicadores alternativos del desarrollo y mediciones de pobreza" *Estudios Sociológicos*, Vol. XI, núm. 33, septiembre- diciembre. México: El Colegio de México. 1993.

_____ (1997). "Aspectos conceptuales y metodologías para el estudio de la pobreza", *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, Martha Scheingart (coordinadora). México: El Colegio de México

_____ (1999). "Métodos para la medición de la pobreza. Conceptos y tipología." *Socialis, Revista Latinoamericana de Política Social*, núm. 1, Octubre. 1999.

_____ (2000a). "Economía moral: Evaluando el Progreso", *La Jornada* 26 de Mayo.

_____ (2000b). "Economía Moral: El error de Levy", *La Jornada* 25 de Febrero.

_____ (2003). "Economía Moral: Sedeso: medidas contradictorias", *La Jornada* 16 de Mayo.

_____ y Araceli Damián (2001). "Evolución y características de la pobreza extrema en México", *Papeles de población*, No.29, Julio- Septiembre. México: Universidad del Estado de México.

_____ y Enrique Hernández-Laos (2000). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo veintiuno editores.

Conde B, Carola. *Oportunidades: el nuevo programa de combate a la pobreza*.(en prensa)

Cortés, Fernando (1997). "Determinantes de la pobreza de los hogares. México, 1992". *Revista mexicana de sociología*, Num.2, Abril-Junio.

_____ (1999). "Progreso y el uso del análisis multivariado en la identificación de los pobres", *Alivio a la pobreza*. México: CIESAS; Progreso.

Damián, Araceli (2002). *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*. México: El Colegio de México.

Dreze, Jean y Amartya Sen (1995). *India Economic Development and Social Opportunity*. Delhi: Oxford University Press.

Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2002a). "Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos". México: CIESAS.

_____ (2002b). "Evaluación Cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades". México: CIESAS

Grynspan, Rebeca (1998). "La pobreza en América Latina y estrategias para superarla", *Pobreza, exclusión y política social*, Menjivar, Kujit y Van Vycht (editores). FLACSO, Universidad de Utrecht, UNESCO, Costa Rica.

Gutiérrez, J.P., Bertozzi, S.M. y P. Gertler (2002). "Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano", Evaluación de Resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: Instituto Nacional de Salud Pública.

Katz, Michael (1993). *The "Underclass" debate: views from history*. New Jersey: Princeton University Press.

Lusting, Nora (1999). "La pobreza y el programa progresá", *Alivio a la pobreza*. México: CIESAS; Progresá.

Preciado, Jaime (2000). "Proposiciones en torno a una crítica de la geografía política de la pobreza", *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Valencia E., M. Gendreau y A.M. Tepichin (coordinadores). Iteso, Univ. Iberoamericana, Univ. De Guadalajara.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Reglas de Operación 2002*. SEDESOL.

Schteingart, Martha (1997). "Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, núm. 2, abril-junio. México: Instituto de Investigaciones Sociales.

_____ (1999). "Balances de las políticas para los pobres en países latinoamericanos", *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México: Ed Porrúa.

_____ (2000) "Las políticas sociales para los pobres. El caso de PROGRESA." *Los dilemas de la política social. Cómo combatir la pobreza?*, Valencia E., M. Gendreau y A.M. Tepichin (coordinadores). Iteso, Univ. Iberoamericana, Univ. de Guadalajara.

Scott, John (1999). "Progresá, Igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México", *Alivio a la pobreza*. México: CIESAS; Progresá.

Sen, Amartya (1984). "Poor, Relatively Speaking", *Resources, Values and Development*. Harvard University Press.

_____ (1985). *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge Press.

_____ (1992). "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Revista Comercio Exterior*, Vol. 42.

_____ (1995). "The Political Economy of Targeting", *Public Spending and the poor: Theory and evidence* edited by Dominique Van de Walle, Kimberly Nead. Washington, D.C.: The World Bank

Stavenhagen, Rodolfo (1998). "Consideraciones sobre la pobreza en América Latina", *Estudios Sociológicos*, Vol. XVI núm.46. México: El Colegio de México

Stewart, Frances (1995). *Adjustment and poverty: Options and choices*. London y New York: Routledge.

UNDP (1997). Human Development Report 1997. Oxford University Press.

Páginas WEB

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

<http://www.sedesol.gob.mx>

<http://www.progres.a.gob.mx/oportunidades/>