

**DOS ELEMENTOS METODOLÓGICOS CENTRALES
PARA UNA MEDICIÓN RIGUROSA DE LA POBREZA ALIMENTARIA.
APLICACIÓN AL DF.**

***Two central methodological elements for rigorously
measuring food poverty. Application to Mexico City.***

***Dois elementos metodológicos centrais para uma medição
rigorosa da pobreza alimentar. Aplicação à Cidade do México.***

Héctor Figueroa¹ y Julio Boltvinik²

Recibido: 16 de abril de 2016.

Corregido: 27 de junio de 2016.

Aprobado: 7 de agosto de 2016.

Resumen

Después de discutir los conceptos de hambre, desnutrición, inseguridad alimentaria y pobreza alimentaria, e ilustrarla con datos para México, proponemos una metodología para la medición de la pobreza alimentaria que integra dos innovaciones que fueron desarrolladas por separado: 1) La construcción y cálculo del costo de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) completa para la composición concreta de cada hogar en el DF, llevada a cabo por *Evalúa DF*. 2) La comparación del costo de la CNA con el gasto total en alimentos (GTA) de los hogares, y no con los ingresos, como se suele hacer. Esta integración permite un diagnóstico riguroso de la situación alimentaria. Por último, se comparan los resultados de utilizar ambas innovaciones

¹ Director de Área en el Staff de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE. Líneas de investigación: Medición de la pobreza, uso del tiempo, calidad en la educación. Correo electrónico: hectorfigueroapalafox@gmail.com

² Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Líneas de investigación: pobreza, política social, desigualdad, tendencias del capitalismo. Correo electrónico: julio.boltvinik@gmail.com

con los de calcularlas usando la CNA de INEGI-CEPAL y la LBM (Línea de Bienestar Mínimo) de CONEVAL, y comparar su costo con el ingreso de los hogares.

Palabras clave: derecho a la alimentación, pobreza alimentaria, canasta alimentaria, desnutrición

Abstract

After discussing the concepts of hunger, undernutrition, food insecurity and food poverty, we propose a methodology to measure food poverty which integrates two innovations which were developed separately: 1) construction and cost estimate of the Normative Food Basket (NFB) for the concrete composition of each household in Mexico City, carried out by *Evalúa DF*; 2) The comparison between the cost of the NFB and households' food expenditure, instead of comparing it with income, as usually done. This integration allows a rigorous diagnosis of the food condition in Mexico City. Lastly, results of applying both innovations are contrasted with the results derived from comparing the costs of INEGI-CEPAL's NFB and CONEVAL's Minimum Welfare Line with households' income.

Key words: Right to Food, food poverty, food basket, undernutrition.

Resumo

Depois de discutir os conceitos de fome, desnutrição, insegurança alimentar e pobreza alimentar, e apresentar dados da situação no México, propomos uma metodologia para a medição da pobreza alimentar que inclui duas inovações que foram desenvolvidas separadamente: 1) a construção e cálculo do custo da Cesta Normativa Alimentar (CNA) completa para a composição específica de cada família na Cidade do México realizada por *Evalúa DF*, 2) a comparação do custo da CNA com o gasto total em alimentos (GTA) das famílias, e não com a renda, como geralmente é feita. Esta integração permite um diagnóstico rigoroso da situação alimentar. Finalmente, são comparados os resultados do uso de ambas inovações frente aos cálculos que usam a CNA de INEGI-CEPAL e a LBM (Linha de Bem-estar Mínimo) de CONEVAL, e comparam o seu custo com a renda das famílias.

Palavras-chave: direito à alimentação, pobreza alimentar, cesta alimentar, desnutrição.

1. Introducción

En el Distrito Federal (DF) parece existir el marco legal e institucional que configura la posibilidad de garantizar el derecho a la alimentación a su población, considerando tres fuentes principales: primero, la Reforma Constitucional que añadió un párrafo tercero al Artículo cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: "Toda persona tiene

derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará".³ Segundo, los tres principios centrales de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF) que son la universalidad, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de un enfoque de derechos y la lucha contra la desigualdad. Y tercero, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LSAN) para el DF. Esta Ley define la atribución del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (*Evalúa DF*) para definir la canasta básica alimentaria recomendada, pero extrañamente lo hace a un lado en sus dos tareas fundamentales, la de evaluación de la política y programas de desarrollo social, la cual asigna a la Secretaría de Desarrollo Social, y de la medición de la pobreza alimentaria, la cual asigna al Consejo de Desarrollo Social, órgano consultivo sin presupuesto y sin capacidades para tal tarea.

A pesar de las apariencias, por lo tanto, no hay condiciones para instrumentar una política alimentaria que haga del derecho a la alimentación una realidad. El énfasis de este artículo está, por tanto, lejos de la política alimentaria y se centra en la conceptualización y medición de la pobreza alimentaria y otros conceptos asociados que se discuten en la siguiente sección.

El *Evalúa DF* se avocó, como consecuencia de su Proyecto de Investigación para la Medición Integral de la Pobreza, y no como resultado de la LSAN, que nunca se ha aplicado, a la construcción y cálculo del costo de una Canasta Normativa Alimentaria para el Distrito Federal (CNA-DF). La metodología para la definición de esta CNA se describe en la sección 3. A pesar de que ya se cuenta con la CNA y el cálculo de su costo, que constituye la Línea de Pobreza Alimentaria (LPA), no se ha medido la pobreza alimentaria (PA), tanto porque el Consejo de Desarrollo Social al que se encargó esta tarea no tiene las capacidades para llevarla a cabo, como porque, a partir de 2012, el *Evalúa DF* ha abandonado totalmente su obligación de medir la pobreza en todas sus dimensiones.

La metodología para la medición de la pobreza alimentaria aquí propuesta y aplicada integra la CNA-DF junto con la práctica, bastante novedosa también, de medir la PA comparando el costo de una CNA con el

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), disponible en Leyes Federales de México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

gasto en alimentos de los hogares, concebida y aplicada originalmente por Boltvinik y Damián,⁴ en lugar de compararlo con los ingresos, como lo hacen la mayoría de las metodologías.

Para mostrar las grandes diferencias entre la metodología propuesta, se comparan los resultados obtenidos al calcular el costo de la CNADF, que constituye la Línea de Pobreza Alimentaria (LPA) para la composición concreta de cada hogar, y los que se obtienen a partir de otras canastas alimentarias construidas en México por INEGI-CEPAL⁵ así como con la usada por el CONEVAL para calcular lo que llama la Línea de Bienestar Mínimo (LBM). También se calculan los resultados de medir la PA comparando el costo de las tres canastas con el ingreso y con el gasto en alimentos.

2. Conceptos de hambre, desnutrición, pobreza e inseguridad alimentarias

Prevalece una multiplicidad terminológica y gran confusión conceptual en materia de hambre, desnutrición (o malnutrición), pobreza e inseguridad alimentarias. En esta sección intentamos clarificar dichos conceptos y sus mediciones.

El ser humano es un ser biológico, *un primate bípedo parlante que fabrica herramientas y hace su propia historia*. Para Marx “el hombre es una parte de la naturaleza, un ser natural material, vivo, sensorial-sensitivo, que sólo puede subsistir por su constante intercambio o metabolismo con la naturaleza; el hombre asegura ese intercambio mediante su propia actividad vital [el trabajo]: es *un ser natural activo*”. Como todo objeto natural, el hombre es un ente *finito, limitado*. Esto ha de entenderse en el sentido de que es un “ente dependiente y sufriente, lo que quiere decir que los *objetos* de sus impulsos existen fuera de él, como *objetos* independientes de él, pero que esos *objetos* son *objetos* de sus *necesidades*, *objetos* imprescindibles, *objetos* esenciales para la actuación y la confirmación de

⁴ Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2001), “La pobreza ignorada. Evolución y características”, *Papeles de Población*, año 7, núm. 29, julio-septiembre 2001, pp. 21-53.

⁵ INEGI-CEPAL (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México. 1984-1992, Informe Metodológico*, Aguascalientes.

las fuerzas de su propio ser".⁶ Esta dependencia de objetos externos es más evidente en la alimentación que en ninguna otra necesidad. Aunque lo anterior se puede decir de los demás animales exactamente igual que del hombre, Marx añade que "el hombre no es sólo *ser natural*, sino que es también *ser humano*".⁷ Esto significa que las necesidades humanas, a diferencia de las de los animales, son históricas, lo que se manifiesta en la creación de nuevas necesidades (vbg.: curiosidad científica, necesidades estéticas) y en la *humanización de las necesidades biológicas*, lo que Marx expresó magistralmente: "El hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne cocida, comida con cuchillo y tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes".⁸

Tenemos, pues, que hablar de *hambre humana y pobreza alimentaria humana*; la malnutrición, en cambio, puede estudiarse en el ser humano de manera similar a como se estudia en el ganado, por sus efectos biológicos medibles. Sin embargo, mientras "los requerimientos nutricios del ganado se transforman fácilmente, mediante un ejercicio de programación lineal en alimento balanceado que maximiza la ganancia del ganadero, en la alimentación humana no podemos pensar en alimentos balanceados. La dieta está determinada culturalmente".⁹ Qué y cuánto se come, preparado cómo, con qué y cómo se come y en compañía de quién, son elementos que conforman la necesidad humana de alimentación. Satisfacer los requerimientos nutricios del ser humano, si bien condición necesaria, no es condición suficiente de satisfacción alimentaria humana. Por tanto, se encontrarán más personas en PA que desnutridas, siempre que se midan correctamente ambas. Podemos entender por PA la situación del hogar/persona que no puede acceder a los tipos de dietas (en cantidades y proporciones adecuadas para nutrirse bien) que "se acostumbran o son

⁶ Marx, Karl ([1844]1968), *Manuscritos: economía y filosofía*, Alianza Editorial, Madrid, 1968, p. 160.

⁷ *Ibid.* p. 162.

⁸ Marx, Karl ([1857] 1980), "Introducción general a la crítica de la economía política", en Marx, Karl ([1859] 1980), *Contribución a la crítica de la economía política*, Siglo XXI Editores, México, p. 291.

⁹ Boltvinik, Julio (1992), "Pobreza alimentaria en América Latina", *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, vol. 42, núm. 4, (suplemento), Caracas, p.117.

ampliamente promovidas o aprobadas en la sociedad a la que pertenecen”,¹⁰ para adoptar en esta materia el enfoque de pobreza relativa desarrollado por Peter Townsend. Hambre crónica y desnutrición, por otra parte, están estrechamente emparentadas.

También se utiliza el concepto de *Inseguridad Alimentaria* (IA), que en México han medido el CONEVAL y el INSP (Instituto Nacional de Salud Pública). El CONEVAL identifica la IA como hogares (sin menores) que respondieron afirmativamente a tres o más de seis preguntas: si hubo uno o más adultos que, *por falta de dinero*: 1) no tuvo una alimentación variada; 2) dejó de desayunar, comer o cenar; 3) comió menos de lo que debería comer; 4) se quedó sin comida en el hogar; 5) sintió hambre, pero no comió; 6) hizo sólo una comida o dejó de comer durante todo el día. En el caso de hogares con menores se añaden seis preguntas similares pero referidas a los menores, y se consideran en IA los hogares que contestaron afirmativamente al menos cuatro de las 12 preguntas. Se subestima así en una proporción importante, al excluir a quienes sólo contestaron afirmativamente dos o una de seis, o tres o menos de 12 preguntas, pero que pueden mostrar carencias tan graves como haberse quedado sin alimentos por falta de dinero.

Al respecto, es necesario observar que: a) La FAO define la *seguridad alimentaria* como la situación en la cual “Todas las personas tienen acceso físico, social y económico *permanente* a alimentos *seguros, nutritivos* y en cantidad *suficiente* para satisfacer sus requerimientos nutricionales y *preferencias alimentarias*, y así poder llevar una vida activa y saludable”.¹¹ Para medir la seguridad (e inseguridad) alimentaria la FAO ha definido indicadores en cuatro dimensiones de los alimentos: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización. Las preguntas del CONEVAL (y las similares del INSP) se refieren casi sólo a la dimensión de estabilidad, es decir a la característica de *permanente*, pero quedan fuera las demás dimensiones y las características expresadas mediante los términos: *seguros, nutritivos* y en cantidad *suficiente*. b) A pesar de ello, el CONEVAL presenta la medición de la que lleva a cabo como si cumpliese con ella lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social, en su art. 36, de incluir en la medición de pobreza el

¹⁰ Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Gran Bretaña, p. 31.

¹¹ FAO, (página web): <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es/>

índicador de “Acceso a la alimentación”.¹² Para medir la carencia de acceso a la alimentación, como lo señalan correctamente los indicadores que la FAO incluye en esta dimensión de la seguridad alimentaria, es necesario referirse a la suficiencia y calidad de los alimentos apareciendo, entonces, conceptos como déficit (cuantitativo) o inadecuación cualitativa de la ingesta de alimentos, que puede manifestarse como emaciación (bajo peso para la talla), sobrepeso u obesidad, baja talla para el peso (desmedro) o carencia de nutrientes específicos (anemia, descalcificación, etc.).

La forma usual de identificar la desnutrición (en México y el mundo), generalmente en menores de cinco o menos años de edad, también la subestima. Se suelen obtener tres indicadores parciales: baja talla para la edad (desmedro); bajo peso para la talla (emaciación); y bajo peso para la edad. En los tres casos se considera desnutrido quien tiene *valores menores a la mediana menos dos desviaciones estándar*, de un grupo de referencia (por lo general población de EU). Este procedimiento se utiliza porque no hay manera de identificar el potencial genético de talla de cada persona. Nótese que al restar dos desviaciones estándar se busca reducir a cero el error de identificar como desnutrido a quienes tienen un potencial genético de baja estatura (error tipo 2).¹³ Svedberg indica que por bien nutrido debemos entender la persona que sigue la pauta de crecimiento determinada por su *potencial genético personal*.¹⁴ Ha identificado dos fuentes de subestimación de la incidencia de la desnutrición: a) El error tipo 1, la clasificación como no desnutridos de personas *con alto potencial genético* que, sin embargo, no realizan su potencial genético individual”, cuya incidencia “es grande y probablemente mucho más grande que el del error 2” porque éste, que consiste en clasificar como desnutrido a alguien que no lo es se ha minimizado restando de la mediana de estatura de la población de referencia dos veces la desviación estándar. b) La subestimación generada por la utilización de los tres indicadores parciales mencionados

¹² Ley General de Desarrollo Social, disponible en Leyes Federales de México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

¹³ El 95.4% de las observaciones, en una distribución normal, se encuentran entre la media o mediana (más, menos) dos desviaciones estándar. Así, el procedimiento usual reduce mucho las probabilidades de que alguien aparezca como desnutrido.

¹⁴ Svedberg, Peter (2000), *Poverty and Undernutrition*, UNU/WIDER, Oxford University Press.

que no captan todas las consecuencias de la desnutrición *y que se plantean como mediciones alternativas en vez de complementarias, que es lo que son*. Para captar su carácter complementario, el autor plantea el uso de un indicador integrado de desnutrición al que llama Índice Compuesto de Falla Antropométrica, (ICFA) y que equivale a la unión de los conjuntos de los tres indicadores parciales. Con el ICFA se obtienen incidencias más altas que con el desmedro, que es de los tres indicadores parciales el que identifica incidencias más altas de desnutrición, en México y en otros países. Un cálculo grueso (sin procesar las bases de datos para hacer la identificación del ICFA) que hizo Boltvinik para México es que la desnutrición de niños menores de cinco años en México, en 1999, que era del 17.7% por desmedro, aumentaría a 29.6% con el ICFA.¹⁵ Pero además el desmedro está subestimado también.

Svedberg advierte que la tecnología genética disponible no permite medir el potencial de crecimiento (estatura) de cada individuo. El potencial genético promedio de crecimiento en un país puede ser estimado estudiando subconjuntos de individuos con buena disponibilidad de alimentos y buen cuidado de la salud. Cuando no se dispone de estos estudios, se recurre a datos de la población de países desarrollados como referencia. En la mayor parte de estos grupos de referencia, dice Svedberg, sólo el 3% de los menores tiene una estatura para la edad menor que la mediana de la población menos dos veces la desviación estándar de la misma. Por ejemplo, según las tablas que la Organización Mundial de la Salud¹⁶ sugiere para la medición de los indicadores,¹⁷ la mediana de referencia (basada en datos de EU) de la talla para un niño de dos años es de 85.6 cms. La desviación estándar es de 3.2 cms. Por tanto, la mediana menos dos desviaciones será de 79.2 cms. Por tanto, 79.2 cms. será la talla mínima para que un niño de dos años no sea considerado desnutrido.

¹⁵ Boltvinik, Julio (2004), "Desnutrición subestimada", columna *Economía Moral*, *La Jornada*, 17 de abril.

¹⁶ Organización Mundial de la Salud (1983), *Medición del cambio del Estado Nutricional. Directrices para evaluar el efecto nutricional de programas de alimentación suplementaria destinados a grupos vulnerables*, Ginebra.

¹⁷ Las mismas tablas que usó la Encuesta Nacional de Nutrición de 1999 de la Secretaría de Salud para construir los indicadores de desnutrición.

Svedberg señala que, si los menores de una población tuvieran el mismo potencial genético de crecimiento *promedio* en la talla y la misma distribución alrededor de la mediana que la de países desarrollados, uno esperaría que 3% de dicha población estuviese debajo de dos desviaciones estándar también. Si en un país al aplicar el mencionado criterio de corte de la estatura, resultara una proporción de la población por debajo de esa talla de, por ejemplo, el 40%, restaríamos de éste el 3% cuya baja estatura se atribuiría a razones genéticas y, por tanto, el 37% sería la proporción corregida de la desnutrición por talla para la edad o desmedro.

El autor indica, por otra parte, que si por bien nutrido entendemos a la persona que sigue la pauta de crecimiento determinada por su *potencial genético personal*, no podemos concluir que el resto de la población [una vez restada la que se identifica con desmedro, en este caso, de 17.7%], el 82.3% esté bien nutrida: “Cuando el promedio observado de talla para la edad es sustancialmente más baja en un estudio que en la población de referencia, mientras el potencial genético promedio es el mismo, *casi cada niño individual puede estar por debajo de la pauta específica de su potencial genético*”.¹⁸

Identifica, pues, dos errores en las mediciones: 1. el que venimos mostrando: estar debajo de su propio potencial genético, pero ser clasificado con talla normal (sin desmedro); y 2. aquellos que son clasificados con desmedro pero son en realidad “chaparros genéticos”. Este segundo error se estima en el 3% mencionado antes. El primer error es más difícil de medir, pero para África Sub-Sahariana y Sur de Asia, Svedberg estima que “muy pocos niños fuera de las familias más acomodadas alcanzan su potencial genético pleno”.¹⁹ Por tanto, este *procedimiento de medición conduce a una subestimación importante de la desnutrición*, cuyo orden de magnitud nuestro autor ilustra señalando que si en el Sur de Asia con el procedimiento convencional casi las dos terceras partes de los niños y niñas están desnutridos (63%), el dato de acuerdo con el potencial genético debe estar entre 80 y 90%. Es decir, estaríamos hablando de un grado de subestimación entre 21 y 30%. Si aplicamos este rango de error a los datos de México, calculados en la Encuesta Nacional de Nutrición de 1999 (ENN),

¹⁸ Svedberg, Peter (2000), p. 192.

¹⁹ *Ibid.*, p. 193.

obtendríamos en lugar del 17.7%, una situación real entre 21.4 y 23.0%.

La subestimación usual de la pobreza alimentaria (*PA*) es todavía mayor. Tanto el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (*CTMP*), a cargo de la medición oficial de pobreza durante el gobierno de Fox, como el *CONEVAL*, han identificado la *PA* como la situación de hogares *cuyo ingreso* es menor que el costo de los alimentos crudos de una canasta de alimentos (*CA*). En 2012 el *CONEVAL* estimó, como parte de su medición multidimensional de la pobreza, en 20% (23.5 millones) a nivel nacional, la población con ingresos menores al costo de la *CNA* (o línea de bienestar mínimo, *LBM*) y 19.7% con la línea de pobreza alimentaria adoptada por el *CTMP* (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza-*CONEVAL*) y que es igual al costo de la Canasta Básica de Alimentos de *CEPAL-INEGI*. Es evidente que el supuesto que está detrás de esta forma de medir la *PA* es que la población podría, si así lo decidiera, gastar el 100% de su ingreso en alimentos crudos. El supuesto es tan absurdo como el de un ingeniero que diseñara una turbina movida con vapor de agua y que supusiera que el agua hiere a 40°. Si se quiere medir la *PA* correctamente se debe comparar el costo de los alimentos (*la CNA*) con el *gasto en alimentos del hogar*. Cuando estos cálculos se llevan a cabo así, como lo hizo Araceli Damián,²⁰ quien utilizó la canasta alimentaria *ampliada* de *COPLAMAR*, tal como ésta se integra en la *CNSE* del propio *COPLAMAR*, se obtienen niveles mucho altos de *PA*; ella obtuvo 68.5% a nivel nacional para 2010. Similares resultados obtuvieron Boltvinik y Damián²¹ y Boltvinik.²²

En el volumen sobre Alimentación del estudio de *COPLAMAR* se adoptó un procedimiento distinto para medir la carencia alimentaria (el hambre), que consiste en: 1) Calcular los contenidos de 11 nutrientes en la ingesta alimentaria (desagregada en cantidades específicas de cada alimento) captada por la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares de 1975 del *CENIET*

²⁰ Damián, Araceli (2016), "Pobreza y crisis alimentaria", en Óscar Martínez (coord.), *La heterogeneidad de las políticas sociales en México. Instituciones, derechos sociales y territorio*, UIA, ITESO, vol. I, p. 178.

²¹ Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2001).

²² Boltvinik, Julio (2010), "Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la Ley" (independientemente titulado "Principios de medición multidimensional de la pobreza"), en Boltvinik, et al., *La Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, El Colegio de México-*CONEVAL*, México, 2010, pp. 43-279.

(Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, órgano descentralizado de la Secretaría del Trabajo); 2) Se compararon dichos resultados con los requerimientos nutricionales, y 3) se determinó que la ingesta nutricional del 64.6% de la población era inferior a sus requerimientos nutricionales.²³ Un procedimiento similar se aplica en las ENSANUT (Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición, anteriormente sin el añadido de salud, que lleva a cabo el Instituto Nacional de Salud Pública). Como señalé: “Los resultados (de inadecuación nutricional según la ingesta captada) quedan muy por arriba de los cálculos de desnutrición que con tallas y pesos calcula la propia encuesta, contradicción no resuelta por el INSP. En los hechos las únicas mediciones que se toman en cuenta son las derivadas de tallas y pesos”.²⁴

3. La Canasta Normativa Alimentaria adecuada para el Distrito Federal

La CNA puede ser una herramienta básica para la medición de la magnitud de la población en condiciones de pobreza y un insumo para la planeación de la política social. A principios de los años ochenta, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) elaboró una Canasta Normativa; una década después INEGI-CEPAL construyeron otra; y en 2006, el CONEVAL publicó una tercera canasta elaborada a partir del consumo de alimentos observado en la ENIGH 2006. Actualmente el CONEVAL utiliza la LBM para identificar a los hogares que no cuentan con los ingresos suficientes para adquirir los alimentos incluidos en ésta. La diferente composición entre ésta y la anterior, explica que la LBM tenga un costo 15% menor a la de INEGI-CEPAL.

Por otra parte, dentro de los objetivos del Proyecto de Investigación para la Medición Integral de la Pobreza y la Desigualdad en el Distrito Federal, que se desarrolló en EVALÚADF, se encuentra la elaboración de una Canasta

²³ Coplamar (1982), *Alimentación*, vol. 1 de la Serie Necesidades Esenciales en México, Coplamar-Siglo XXI editores, México.

²⁴ Boltvinik, Julio (2012), “Treinta años de medición de la pobreza en México. Una mirada desde ‘Coplamar’”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXX, núm. extraordinario, El Colegio de México, p. 88.

Normativa de Satisfactores Necesarios adecuada para utilizar el costo de esta canasta como la línea de pobreza. Con esta canasta se mediría el componente de ingresos del Método de Medición Integrada de la Pobreza. Una parte de dicha canasta es la Canasta Normativa Alimentaria para el Distrito Federal (CNADF), la cual considera tanto los criterios nutricionales como los hábitos, costumbres y disponibilidad alimentaria.²⁵

En el modelo convencional para la elaboración de una Canasta Básica Alimentaria (CBA), el consumo mínimo adecuado de alimentos para una persona de referencia, se integra por un conjunto de alimentos de bajo costo en cantidades apropiadas y suficientes para satisfacer sólo las necesidades energéticas y proteínicas. En su cálculo, se suele utilizar la programación lineal para que, cumpliendo un criterio nutricional muy restringido, se minimice el costo de la canasta recomendada.

En cambio, en la elaboración de la CNADF se tomó en cuenta los requerimientos de toda la gama de nutrientes; se partió de un listado exhaustivo de alimentos, su valor nutritivo, y los factores socioculturales; se evitó la construcción de la canasta para un sujeto abstracto de referencia (adultos equivalentes); y se privilegió el concepto de bienestar humano, salud y buena nutrición sobre el criterio de costo.

En este nuevo enfoque para la construcción de una auténtica canasta normativa de alimentos (CNA) se establecieron modelos semanales de consumo alimentario, que se estructuraron en tiempos de comida (menús) para individuos de diversos grupos de edad, que permitieran satisfacer todas sus necesidades nutrimentales mediante una dieta variada, completa, saludable, accesible y socialmente aceptable. En el caso de los menores se tomó la relación talla-peso que *deberían tener* para que la canasta garantice su pleno desarrollo, mientras en el caso de los adultos se tomó la talla-peso *observada* para impedir que la CNA implicara una sobrealimentación.

En cuanto al conjunto de nutrientes requeridos, se consideraron tres géneros de sustancias: hidratos de carbono, proteínas y lípidos, cuyos procesos metabólicos están interconectados, requeridos para la generación de energía; nueve aminoácidos: las proteínas, consistentes en cadenas de

²⁵ Véase Ávila, Abelardo, (2012), *Construcción de una Canasta Normativa Alimentaria para el D.F.*, EVALÚADF, México DF.

aminoácidos, además de su capacidad de generar energía, participan en la síntesis de tejidos y numerosos procesos metabólicos; el organismo requiere el consumo indispensable de ocho aminoácidos que no sintetiza y uno más que, en determinadas circunstancias, debe ser aportado por los alimentos. También dos ácidos grasos: ácido linoleico y ácido alfa-linoleico, de consumo indispensable debido a que no pueden ser sintetizadas por el organismo; 14 moléculas orgánicas (vitaminas): requeridas como co-enzimas en los procesos metabólicos; y 15 elementos químicos inorgánicos (minerales): que participan como co-factores en procesos metabólicos o como elementos estructurales. Adicionalmente, una alimentación saludable debe contener fibra y antioxidantes para el buen funcionamiento del organismo humano.

En cuanto a los criterios para la selección de alimentos, se buscó que: cumplieran con los estándares nutricionales establecidos con la mejor relación posible costo-objetivo; se integren en una dieta suficiente, variada, equilibrada, adecuada, saludable e inocua; representen los hábitos y valores culturales alimentarios de la población; correspondan con la disponibilidad local de alimentos a lo largo del año y reflejen el estándar de calidad de la alimentación de los habitantes del DF. Con los alimentos seleccionados, se construyeron canastas base a partir de raciones y menús. Se consideraron otros cuatro aspectos para tener una canasta completa: el costo del consumo de agua de garrafón, el de los condimentos requeridos en la preparación de los platillos consumidos, los requerimientos asociados al embarazo, y el del consumo de alimentos preparados fuera del hogar (consumidos en el domicilio o fuera de éste).

Se conformaron seis canastas centrales, que corresponden a sendas etapas del ciclo de vida (0 a 11 meses, 1 a 3 años, 4 a 13, 14 a 50, 51 a 70 y 71 años y más). Cada canasta representa un arreglo de alimentos, en cantidades proporcionales definidas, que satisface los requerimientos nutrimentales de todos los sujetos de ambos sexos en condiciones estandarizadas, a condición de ser consumido en la cantidad suficiente para satisfacer su requerimiento de energía.

La canasta eje es la correspondiente a la población entre 14 y 50 años de edad, ya que incluye a la mayor parte de la población, se conforma con el mayor número de alimentos y constituye básicamente el patrón de alimentación familiar; las otras canastas, son adaptaciones que consisten

en adecuaciones a los requerimientos nutrimientales y restricciones específicas.

Las canastas calculadas a partir del requerimiento de energía estimado de acuerdo a su edad en años cumplidos y al sexo del sujeto de referencia, se denominan canastas individuales; de las cuáles se pueden estimar 142, que incluyen una para cada edad en el intervalo de 0 a 70 años, para hombres y mujeres. La suma de canastas individuales permite la generación automática de canastas específicas para cualquier grupo humano. De esta manera, es posible estimar la canasta específica para cada hogar encuestado, dada su composición por sexo y edad.

Cuadro 1
Cálculo del costo diario de la CNA DF para el hogar promedio del DF

Características del hogar, sus integrantes y costos de la CNA	Estructura de la familia promedio			Costo de la canasta por grupo de edad			Costo proporcional de la canasta según la estructura de la familia promedio (%)		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	
Menos de 1 año	0.024	0.023	0.047	15.09	13.88	0.36	0.32	0.68	
De 1 a 3 años	0.079	0.077	0.156	20.71	19.74	1.64	1.51	3.00	
De 4 a 13 años	0.278	0.2706	0.548	40.89	36.42	11.38	9.82	18.3	
De 14 a 50 años	1.018	1.097	2.115	68.29	52.34	69.53	57.39	89.91	
De 51 a 70 años	0.253	0.31	0.564	62.78	46.41	15.9	14.41	21.63	
De 71 y más años	0.067	0.103	0.171	58.79	42.6	0.01	0.02	6.54	
Tamaño promedio del hogar	1.72	1.88	3.6						
Costo promedio por hogar						98.83	83.47	182.29	
Costo per cápita								50.64	

Fuente: Elaboración propia con base en *Evalúa DF*.

El costo de la CNA específica de cada hogar constituye una línea de PA (LPA), misma que al ser comparada con el gasto en alimentos GA permite saber si el hogar gasta lo suficiente en alimentos para definir su capacidad de la satisfacción de las necesidades alimentarias específicas de sus integrantes.

Para mostrar lo específico de la metodología propuesta, se comparó el número de canastas obtenidas con los de la CBA de INEGI-CEPAL y la LBM de

CONEVAL actualizando sus costos a junio de 2012, rubro por rubro. Mientras con la CNA-DF se obtienen 173 líneas de pobreza alimentaria, que corresponden a las distintas composiciones de los hogares del DF registrados en la ENIGH 2012, de acuerdo al sexo y edad de sus integrantes; con la de INEGI-CEPAL y con la LBM se obtienen 10 distintas, tantas como tamaños de hogar registrados en la misma encuesta. El costo de la CNA-DF, de \$5,889 pesos para el hogar promedio en el DF según la ENIGH 2012, supera ampliamente los costos respectivos de la CBA INEGI-CEPAL y la LBM de CONEVAL, en ambos casos para el medio urbano, \$4,528 y \$3,838 pesos.

Mientras que los alimentos y bebidas consumidos dentro del hogar representan el 100% del costo de la CNA de INEGI-CEPAL, en la LBM constituyen el 72.4% y en la CNA-DF el 75% (Cuadro 3). El resto de la LBM lo constituye el costo de las comidas fuera del hogar (27.6%); mientras que la CNA-DF también considera las especias (0.06), las comidas fuera del hogar (para los todos los integrantes (4.6%) y para los que estudian o trabajan (19.8%) y el costo extra considerado en el caso de que se presente un embarazo (0.28%). Estas consideraciones, que hacen que la CNA-DF sea tan completa, también

Cuadro 2
Costo diario por persona de tres canastas alimentarias

Elementos considerados	CNA DF*			CNA INEGI- CEPAL	LBM del CONEVAL
	Hombres	Mujeres	Media		
Alimentos	46.7	34.0	40.3	43.2	24.1
Agua / Bebidas	3.4	3.4	3.4	0.8	2.9
Especias	0.06	0.06	0.06	s/d	s/d
Embarazo	n/a	0.32	0.16	s/d	s/d
Comida fuera del hogar para todos los miembros del hogar de > 3 años	2.6	2.6	2.6	0.00	s/d
Comidas fuera del hogar de los que estudian preparatoria, universidad, o trabajan	12.7	10.3	11.5	s/d	10.3
Costo total	65.5	50.6	58.0	44.1	37.3

* Se presenta el costo promedio a partir del calculado para hombres y mujeres

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI-CEPAL, Evalúa, DF y CONEVAL.

explican que su costo sea más elevado (Cuadro 2). Todo lo anterior permite llevar a cabo una medición que refleje con mayor precisión la situación alimentaria en el Distrito Federal. Considerando lo anterior y tomando en cuenta que la CNA-DF es una canasta completa que incluye, entre otras cosas, las comidas realizadas fuera del hogar, el GA del hogar incluye también los gastos en alimentos fuera del hogar, por lo que se denomina GTA (gasto total alimentario).

4. Medición de la pobreza alimentaria en el DF. Revelar o esconder su magnitud

Al comparar el GTA de los hogares con el costo de la CNA-DF específica por hogar o Línea de Pobreza Alimentaria (LPA), se observa que el 80.2% de la población en la entidad vive en hogares que no pueden cubrir con su GTA el costo de la CNA-DF.

En el Cuadro 3 se presentan nueve opciones de cálculo de la pobreza alimentaria en el DF, tres por cada una de las canastas de alimentos o alimentarias (CA) que se han comentado: CNA-DF; CBA INEGI-CEPAL; y LBM-CONEVAL. En todos los casos se compara el costo de la respectiva CA con: el ingreso corriente, el ingreso corriente sin renta imputada de la vivienda propia (RIVP), y el gasto total en alimentos del hogar. De las nueve opciones, seis son hipotéticas y tres son usadas por instituciones oficiales o por académicos. La de la celda 3.1 (de cada cuadrante) es la usada en este artículo; la de la celda 1.2 es la que usaron el CTMP y el CONEVAL en sus mediciones de pobreza por ingresos; y la celda 2.3 es al que usa el CONEVAL como parte de su medición multidimensional. El cuadro está formado por cuatro cuadrantes. El de arriba a la izquierda presenta las incidencias resultantes, en las nueve celdas, de la pobreza alimentaria en el DF. Al movernos de izquierda a derecha por cada uno de los renglones, observamos el efecto que el costo de cada una de las canastas tiene en la incidencia de la PA. Por ejemplo, en el primer renglón, en el que medimos la PA comparando el ingreso corriente con los costos de las tres canastas, pasamos de 8.1% a 3.9% y a 3.7%, lo cual refleja, como vimos en el Cuadro 2, costos de CA que bajan de \$58 en la CNA-DF a \$44.1 en la de INEGI-CEPAL y a \$37.3 pesos, en la LBM, por persona-día. Al movernos de abajo-arriba (en este mismo cuadrante), por una co-

lumna, observamos el efecto en la incidencia de la PA que tiene el concepto con el cual se compara el costo de cada canasta. Por ejemplo, moviéndonos en la columna CNA-DF, la incidencia de la pobreza baja de 80.2% con el GA, a 16.1% con el ingreso sin RIVP (Renta Imputada de la Vivienda Propia), a 8.1% con el ingreso corriente sin esta deducción. Algo de similares órdenes de magnitud ocurre al subir entre conceptos en las otras dos columnas, la PA cae igualmente de manera estrepitosa. Al contrastar los cuadrantes de arriba a la derecha, que expresa en números índices la $H(PA)$, haciendo las de la CNA-DF en cada renglón igual a 1.0, con el de abajo a la izquierda, que hace igual a 1.0 las $H(PA)$ de cada columna usando GA, verá que el efecto

Cuadro 3
Pobreza alimentaria (% de la población)
en el DF nueve opciones de cálculo

Costo de la CA se compara con:	Incidencia porcentual			Incidencia de CNA-DF=1.0		
	Canastas “Normativas”		LBM- CONEVAL (3)	Canastas “Normativas”		LBM- CONEVAL
	CNA- DF (1)	CBA INEGI- CEPAL (2)		CNA- DF	CBA INEGI- CEPAL	
Ingreso corriente (1)	8.10	3.90	3.70	1.000	0.481	0.457
Ingreso corriente (sin RIVP) (2)	16.10	10.00	6.40	1.000	0.621	0.398
Gasto en alimentos (3)	80.20	63.29	50.91	1.000	0.789	0.635
	Incidencia GA=			Incidencia de CNA- DF=1.0		
Costo de la CA se compara con:	Canastas “Normativas”		LBM- CONEVAL	Canastas “Normativas”		LBM- CONEVAL
	CNA- DF	CBA INEGI- CEPAL		CNA- DF	CBA INEGI- CEPAL	
Ingreso corriente	0.101	0.062	0.073	0.101	0.049	0.046
Ingreso corriente (sin RIVP)	0.201	0.158	0.126	0.201	0.125	0.080
Gasto en alimentos	1.000	1.000	1.000	1.000	0.789	0.635

*RIVP: Renta Imputada de la Vivienda Propia.

del cambio de concepto de contraste con el costo de la CA (cuadrante abajo a la izquierda) es mucho mayor que el cambio en la canasta alimentaria definida (o LPA): mientras en el primer caso los niveles de PA con ingreso corriente son la décima parte o menos que con el GA (0.10, 0.06 y 0.07), en el segundo, la baja máxima (la LBM respecto de la CNA-DF) es de 1.0 a 0.4 y la mínima de 1.0 a 0.64). En el cuarto cuadrante, abajo a la derecha, se calculan las dos bajas simultáneamente: empezando en 1.0 para la CNA-DF y GA, mirando la diagonal que va de abajo arriba y de izquierda a derecha, con ingreso sin RIVP e INEGI-CEPAL, baja a la octava parte (0.125), y con LBM-CONEVAL o INEGI-CEPAL con ingreso corriente, en 0.05. Del entero, a la octava parte y a la vigésima parte.

No se trata sólo de errores conceptuales, sino de minimización intencional, de ocultamiento de la pobreza alimentaria que no es lo mismo que pobreza extrema.

5. Conclusión

La propuesta metodológica para la medición de la pobreza presentada, parte de la construcción de una Canasta Normativa Alimentaria (CNA) que considera tanto los criterios nutricionales como los hábitos, costumbres y disponibilidad alimentaria para satisfacer un estándar nutricional, en función de todos los requisitos que una dieta debe cumplir (*i.e.* que sea completa, equilibrada, inocua, suficiente, variada y adecuada). Al calcular el costo de la CNA-DF, construida a partir de la composición concreta de cada hogar, se obtiene una Línea de Pobreza Alimentaria (LPA), que al compararla con su GTA observado, permite medir la capacidad de cada hogar para adquirir su CNA y estimar así la satisfacción de las necesidades alimentarias de sus integrantes. Como se señaló, para medir la PA debe compararse la LPA con el GTA del hogar y no con los ingresos. Así, realizada correctamente la medición, se comprueba que la PA no es equivalente a pobreza extrema, ni a desnutrición.

Los resultados obtenidos son, sin embargo, un poco más altos que la realidad alimentaria del DF, porque los gastos en alimentos (igual que los gastos totales y el ingreso), están subestimados en las ENIGH.

Bibliografía

- Ávila, Abelardo (2012), *Construcción de una Canasta Normativa Alimentaria para el DF*, EVALÚADF, México DF.
- Boltvinik, Julio (en prensa). *Conceptos y mediciones de pobreza y políticas públicas. La medición multidimensional del Coneval y la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, en Nueva ronda de reformas estructurales en México ¿nuevas políticas sociales?, ITESO, IBERO, México.
- Boltvinik, Julio (1990) *Pobreza y Necesidades Básicas*, PNUD, Caracas.
- Boltvinik, Julio (1992), “Pobreza alimentaria en América Latina”, *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, vol. 42, núm. 4, (suplemento), Caracas, p. 117.
- Boltvinik, Julio (2000), “Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica. 2^a Parte”, *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, núm. 2, mayo, pp. 83-123.
- Boltvinik, Julio (2004), “Desnutrición subestimada”, columna *Economía Moral*, *La Jornada*, 17 de abril.
- Boltvinik, Julio (2010), “Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la Ley” (independientemente titulado “Principios de medición multidimensional de la pobreza”), en Boltvinik, et al., *La Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, El Colegio de México-CONEVAL, México, 2010, pp. 43-279.
- Boltvinik, Julio (2012), “Treinta años de medición de la pobreza en México. Una mirada desde ‘Copamar’”, *Estudios Sociológicos*, vol. xxx, núm. extraordinario, El Colegio de México, pp. 83-110.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2001), “La pobreza ignorada. Evolución y características”, *Papeles de Población*, año 7, núm. 29, julio-septiembre del 2001, pp. 21-53.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2012), *Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012*, CONEVAL, México, DF.
- Gobierno del Distrito Federal (17 de Septiembre de 2009), “Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, DF.
- Gobierno del Distrito Federal (17 de Octubre de 2013), “Creación del Sistema para la seguridad alimentaria y nutricional de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, DF.

- Oswald, Úrsula (2012) *Políticas Alimentarias en Derechos Sociales y Desarrollo incluyente*, Consejo Nacional de Universitarios y Juan Pablos Editor, México DF.
- CONEVAL (2010), *Metodología de medición multidimensional de la pobreza en México*, 128 pp.
- CONEVAL, página web, Evolución de las dimensiones de la Pobreza: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Sedeso, Serie Documentos de Investigación, julio, 113 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), disponible en Leyes Federales de México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Coplamar (1982), *Alimentación*, vol. 1 de la Serie Necesidades Esenciales en México, Coplamar-Siglo xxI editores, México.
- Damián, Araceli (2016), “Pobreza y crisis alimentaria”, en Óscar Martínez (coord.), *La heterogeneidad de las políticas sociales en México. Instituciones, derechos sociales y territorio*, UIA, ITESO, vol. I, pp. 163-184
- ENSANUT (2012), Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012, Instituto Nacional De Salud Pública, http://ensanut.insp.mx/resultados_principales.php#.VQIkz_J0xjo
- Gordon, David (2010), “Metodología de medición multidimensional de la pobreza para México a partir del concepto de privación relativa”, en Julio Boltvinik *et al.*, *Medición multidimensional de la pobreza en México*, El Colegio de México-CONEVAL, pp. 401-497.
- FAO (página web): <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es/>
- Foster, James (2010), “Informe sobre la medición multidimensional de la pobreza”, en Julio Boltvinik *et al.*, *Medición multidimensional de la pobreza en México*, El Colegio de México-CONEVAL, México, pp. 323-399.
- INEGI-CEPAL (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México. 1984-1992, Informe Metodológico*, Aguascalientes.
- Marshall, T.H. (1949/1965), “Citizenship and Social Class”, en *Class, Citizenship, and Social Development. Essays by T.H. Marshall*, Anchor Books, Nueva York, 1965.

- Ley General de Desarrollo Social, disponible en Leyes Federales de México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Marx, Karl ([1857]1980), “Introducción general a la crítica de la economía política”, en Marx, Karl ([1859] 1980), *Contribución a la crítica de la economía política*, Siglo xxi Editores, México, pp. 281-313.
- Marx, Karl ([1844] 1968), *Manuscritos: economía y filosofía*, Alianza Editorial, Madrid, 1968.
- Organización Mundial de la Salud (1983), *Medición del cambio del Estado Nutricional. Directrices para evaluar el efecto nutricional de programas de alimentación suplementaria destinados a grupos vulnerables*, Ginebra.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Secretaría de Desarrollo Social (febrero, 2013) “Nota Informativa sobre la delimitación de la población objetivo de la CNCH”. Recibida por correo electrónico enviado por el Área de Comunicación Social de Sedeso.
- Svedberg, Peter (2000), *Poverty and Undernutrition*, UNU/WIDER, Oxford University Press.
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Gran Bretaña.