



ARTÍCULO DE OPINIÓN

Saber para construir

10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social **Pobreza, su medición, repercusiones y desafíos** **El concepto y su multidimensionalidad**

Dr. Edgar Manuel Castillo Flores

Uno de los temas más importantes en cualquier país es conocer a profundidad los problemas que aquejan a sus habitantes. Uno de los más frecuentes es la pobreza. Conocer a fondo el problema de la pobreza y saber cómo se mide, es un elemento importante, no solamente para los gobiernos, sino también para todos los ciudadanos.

La pobreza como tal, ha existido siempre en toda la historia de la humanidad. Si nos remontamos a épocas anteriores de la historia de la humanidad, es muy común encontrar que la carencia de alimentos generaba muchas dificultades. De esta forma, disminuir y/o eliminar la pobreza es una responsabilidad de los derechos humanos de todo el mundo.

La erradicación de la pobreza ha sido establecida como una prioridad para muchos países y organismos internacionales. Por ejemplo, dentro de la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), buscan reducir, al menos a la mitad, la población que vive en pobreza. En términos generales, se estima que en 2013 un total de 767 millones de personas vivían por debajo del umbral de la pobreza extrema, esto es un descenso de las 1.7 mil millones de personas registradas en 1999 (ONU, 2017).

La pobreza es un tema recurrente de discusión y debate, dada la gran variedad de vertientes desde donde puede ser estudiado y analizado. Resultaba muy común que la dimensión tradicional de la pobreza se basara en el ingreso como una aproximación del bienestar económico, pues se consideró una herramienta útil para el diagnóstico de las necesidades de vida de la población. Es decir, la pobreza se entendía como la carencia de dinero o de recursos económicos. Sin embargo, el enfoque unidimensional de medición resultaba insuficiente para interpretar la amplitud de necesidades que las personas. Pues, no necesariamente la carencia de dinero implica que hay pobreza. También puede haber pobreza en la educación, en la salud, en la seguridad social, etc.

Lo anterior se argumenta con los trabajos Lewis (1961), Lomnitz (1978) y Roberts (1980), quienes muestran que la medición de la pobreza no se limita a la generación de ingresos económicos, sino que implica otro tipo de elementos vitales. Por ejemplo, contar con una vivienda digna, acceso a servicios públicos (agua potable, electricidad, drenaje), infraestructura comunitaria, servicios educativos, acceso a la salud, fuentes de empleo, etc.

De esta forma el concepto de pobreza como fenómeno multidimensional no se conforma como un hecho novedoso, sino que se empezó a ser considerado de forma tardía. Al respecto, diversos autores han definido la necesidad de adoptar un enfoque multidimensional de la pobreza.

Amartya Sen (1999), por ejemplo, considera que la condición de pobreza de una persona corresponde a un grado de privación que obstaculiza el desarrollo pleno de sus capacidades y su libertad de tener y ser lo que cada uno considera racionalmente que vale la pena tener y ser. Es decir, lo que importa es la voluntad de una persona para escoger sus funcionamientos. Para ejercer esta libertad, un individuo requiere un mínimo de bienestar social que le dote de la capacidad de elegir esos funcionamientos.

Por su parte, Nanak Kakwani (2008) indica que actualmente la pobreza se define como una condición humana que refleja fallas en muchas dimensiones de la vida: hambre, enfermedad,

desnutrición, desempleo, vivienda inadecuada, falta de educación, vulnerabilidad, desempoderamiento, exclusión social, etcétera.

También, Nolan y Whelan (2007) han destacado que, aunque conceptualmente la mejor forma de entender la pobreza es como fenómeno multidimensional, ello no significa que los pobres sólo puedan ser identificados a partir de métodos multidimensionales o unidimensionales. En esta perspectiva, la necesidad de un enfoque multidimensional de medición de la pobreza es un asunto empírico más que algo que pueda deducirse del carácter multidimensional del concepto. Entonces, no es sorprendente que un número creciente de estudios del tema estén concentrando su interés y trabajo sistemático en el carácter multidimensional de la pobreza. El desarrollo más importante de la investigación sobre la pobreza en los últimos años es, ciertamente, el cambio de énfasis desde el enfoque unidimensional hacia otro multidimensional (Boltvinik, 2010).

Entonces, no es sorprendente que el desarrollo más importante de la investigación sobre la pobreza en los últimos años es el cambio de un enfoque unidimensional hacia otro multidimensional. Por ello, la búsqueda de satisfacer los derechos sociales y la reducción de las desigualdades es vital para eliminar la desigualdad social y la pobreza de una gran parte de la población mexicana

El enfoque multidimensional incorpora un enfoque de derechos humanos y advierte que hay grupos de población que tienen mayor desventaja social. Estos grupos son: niñas niños y adolescentes, jóvenes adultos mayores, población indígena personas con discapacidad

Ahora bien, para qué nos sirve esta información. Primero, por rendición de cuentas, pues la población demanda saber qué ha sucedido en los últimos años con el acceso a los servicios de salud, el rezago educativo, la calidad de las viviendas, el ingreso y, por tanto, con la pobreza en el país. En segundo, por el uso de la información, ya que se deben analizar las cifras con claridad, más allá del uso político y determinar qué cosas no funcionan, como mejorarlas, y qué elementos han obtenido buenos resultados. La verdadera utilidad de las cifras de pobreza, más allá de ser noticia, debe ser el fortalecimiento de las acciones que han funcionado y la modificación de las políticas y programas que así lo requieran, en el orden local y federal. Lo que se mide generalmente se puede mejorar.

La medición de la Pobreza en México

En el caso de México, el problema de la pobreza se ha adoptado el enfoque multidimensional. El Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el organismo público facultado para medir la pobreza y evaluar las políticas y programas de desarrollo social implementados para reducirla. En esta institución se busca que los gobiernos, en sus diferentes niveles en México, utilicen la más rigurosa evidencia para tomar las mejores decisiones de política pública.

La historia reciente sobre la medición de la pobreza en México se remonta a 2001, cuando se convocó al simposio "Pobreza: conceptos y metodologías". Las conclusiones de este encuentro guiaron los trabajos posteriores de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), pues se buscaba proponer una medición oficial de la pobreza. Por ende, se fundó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), integrado por académicos nacionales e internacionales. El trabajo del comité se orientó en dotar al país de una medición sistemática de la pobreza con base en el método lineal de la pobreza. A partir de esta metodología, que se cimentó en la medición de la pobreza sólo por el ingreso, nacieron los conceptos de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio los cuales correspondían a tres líneas de pobreza muy diferentes.

Los trabajos del CTMP dieron la pauta para que en diciembre de 2003, la Cámara de Diputados aprobara la Ley General de Desarrollo Social. Aunque el decreto se dio hasta enero de 2004. Esta ley definió el marco legal para la medición oficial de la pobreza en México, dando al



CONEVAL el trabajo de definir los lineamientos y criterios para la identificación y medición de la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. De esta forma, la medición oficial de la pobreza quedó delimitada, creando la necesidad de incluir métodos multidimensionales de evaluación de la pobreza.

Ahora bien, cómo se mide la pobreza en México. Hace algunos años no se tenía clara la magnitud de la pobreza, ni sus causas o bien sus principales características. En la actualidad, tras varias décadas de estudios y propuestas académicas, en 2004 el Congreso decidió que se debía medir la pobreza a partir de la Ley General de Desarrollo Social. De esta forma, la pobreza se mide utilizando falta de ingreso, acceso a la educación básica, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a una vivienda de calidad, acceso a los servicios básicos en la vivienda (agua, electricidad, drenaje), acceso a la alimentación y grado de cohesión social del entorno en que viven las personas. En este sentido, la pobreza aumenta o disminuye si alguno de estos factores empeora o mejora. La medición de pobreza debe hacerse a nivel nacional, estatal y municipal.

El estado actual de la cuestión

Los primeros días de este mes de agosto, el CONEVAL publicó la más reciente estimación sobre la pobreza en México, la cual presenta la evolución de la pobreza, a nivel nacional y local, experimentada en el periodo entre 2008 a 2018.

En general, los resultados señalan que el número de personas en situación de pobreza aumentó de 49.5 a 52.4 millones de personas entre 2008-2018. Aunque, de forma porcentual disminuyó de 44.4% a 41.9%, lo que representa una media de disminución anual de 0.24%. En cuanto a las personas en situación de pobreza extrema la cantidad pasó de 12.3 a 9.3 millones de personas. Y de manera porcentual disminuyó de 11.0% a 7.4%.

Por su parte, se observa un mejoramiento en los indicadores de carencias sociales a nivel nacional y en la mayor parte de los estados del país. Así, el promedio de las carencias de la población en situación de pobreza pasó de 2.8 a 2.2 millones de personas, mientras que las carencias sociales promedio de la población en situación de pobreza extrema pasaron de 3.9 a 3.6 millones.

En el caso del rezago educativo pasó de 21.9% a 16.9%, la carencia por acceso a los servicios de salud pasó de 38.4% a 16.2%, la carencia por acceso a la seguridad social pasó de 65.0% a 57.3%, es decir que 71.7 millones de personas carece de esta prestación. En relación a la carencia por calidad y espacios de la vivienda pasó de 17.7% a 11.1%, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda pasó de 22.9% a 19.8% y la carencia por acceso a la alimentación pasó de 21.7% a 20.4%, todos estos datos de 2008 a 2018.

También, se menciona que las zonas rurales siguen siendo los espacios de mayor desigualdad territorial, aunque su porcentaje disminuyó de 62.5% a 55.3%. Mientras que la situación de pobreza en zonas urbanas no tuvo gran impacto, pues el porcentaje pasó de 38.9% a 37.6%.

El problema de la pobreza es más agudo entre la población más vulnerable como son los pueblos indígenas, los adultos mayores, la población con discapacidad y entre los niños, niñas y adolescentes. Así, la población hablante de lengua indígena en situación de pobreza pasó de 76.0% a 74.9%. Mientras que la población no hablante de lengua indígena en situación de pobreza experimentó una situación similar pues pasó de 41.4% a 39.4%. Por su parte, el porcentaje de mujeres en situación de pobreza pasó de 44.6% a 42.4%. Y el de hombres pasó de 44.0% a 41.4%. En cuanto a los grupos de edad, el extracto de los menores de 18 años pasó de 53.3% a 49.6%; los adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años de 43.0% a 42.4%; la población adulta mayor (65 o más años) en condición de pobreza pasó de 44.9% a 41.1%; y la población con alguna discapacidad pasó de 50.2% a 48.6% entre 2010 y 2018.



A nivel estatal, 24 Estados tuvieron una disminución en el porcentaje de la población en situación de pobreza. Entre estos, Aguascalientes, Hidalgo y Tlaxcala fueron los casos que presentaron la mayor reducción en la situación de pobreza. Empero, el gran reto nacional es el sureste del país, pues los Estados con mayor porcentaje de población en situación de pobreza son Chiapas (77.0% a 76.4%), Guerrero (68.4% a 66.5%), Oaxaca (61.8% a 66.4%) y Veracruz (51.2% a 61.8%) estos dos últimos, experimentaron un aumento significativo en los niveles de pobreza de su población.

En el caso del Estado de Hidalgo, es importante señalar el avance en el combate a la pobreza que se ha conseguido en los últimos años, ya que el porcentaje de población en situación de pobreza pasó de 55.2% a 43.8% entre 2008 a 2018, aunque la mayor disminución se presentó entre 2006 a 2018 cuando bajo 2,8%, pasando de 50.6% a 43.8%. Mismo contexto experimentó la pobreza extrema que disminuyó de 15.3% a 6.1%.

De forma general, es muy discreto el avance observado en el combate de la pobreza durante los últimos diez años. Esto en gran medida tiene que ver con el nivel de crecimiento económico de este periodo y al impacto de los planes, programas y políticas de carácter social en México, focalizados en los extractos de población más vulnerables. Sin embargo, si se percibe avance en el combate a la pobreza extrema y el acceso a servicios de salud y educación por lo que no todo ha sido a saco vacío.

En realidad, la verdadera utilidad de las recientes cifras de pobreza, más allá de ser noticia alarmante o bien causar un acto de euforia o dramatismo, debe ser el momento de señalar las acciones que han funcionado y modificar aquellas acciones que no han causado impacto. Por ello, el diseño de las políticas públicas para combatir la pobreza debe ser más especializado, pues no es lo mismo atender la pobreza general que reducir la pobreza extrema. Ni tampoco es lo mismo atender la pobreza en el ámbito urbano que en lo rural. También, debe considerarse que cuando un hogar o una familia salen de la pobreza extrema es obvio que se incorpora a la pobreza moderada. O bien, al sacar una familia de la pobreza, pero nada garantiza que no vuelva a caer en esa condición. Por último, aunque son problemas relacionados, no es lo mismo combatir la desigualdad que la pobreza, quizá ese aspecto es de mayor importancia para dar un cambio radical a este aspecto.



Referencias

- Boltvinik, J. (2010) "Principios de medición multidimensional de la pobreza", en: Minor Mora (coord.), Medición multidimensional de la pobreza en México, México: El Colegio de México-CONEVAL.
- CONEVAL (2018) Medición de la Pobreza (2008-2018), en línea: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>, consultado 7-8-19.
- Kakwani, N. (1986) Analyzing redistribution policies: a study using Australian data, New York: Cambridge University Press.
- Lewis, O. (1961) Antropología de la pobreza: Cinco familias, México: FCE.
- Lomnitz, L. (1978). Como sobreviven los marginados, México: Siglo XXI.
- ONU (2017) Índice de Pobreza Multidimensional global, en línea: <https://www.mppn.org/es/aplicaciones/ipm-global/>, consultado 7-8-19.
- Roberts, B. (1980) Ciudades de Campesinos. México: Siglo XXI
- Sen, A. (1999) Desarrollo y Libertad, Argentina: Planeta.
- Nolan B. y C. Whelan (2007) Poverty and Inequality: New Directions, Chapter: On the Multidimensionality of Poverty and Social Exclusion, Publisher: Oxford University Press, Editors: John Micklewright Stephen Jenkins, pp.146-165

