

I. LA POBREZA

1. CONCEPTO

Conforme al *Diccionario de la Lengua Española*, el vocablo "pobreza" proviene de "pobre", cuyo adjetivo es "necesitado, que no tiene lo necesario para vivir",¹ de donde es común vincularla a la ausencia de bienes.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su informe de desarrollo humano 2000, define a la pobreza humana como "el empobrecimiento en múltiples dimensiones: la privación en cuanto a una vida larga saludable, en cuanto a conocimiento, en cuanto a un nivel decente de vida, en cuanto a participación".²

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Ed. Espasa Calpe, S.A., 21ª. ed., Madrid, España, 2000, p. 1628.

² Ver dirección electrónica http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_overview_ES.pdf p. 17 [consulta en línea día 25 de octubre de 2010].

Por otra parte, el Banco Mundial ha señalado que aun cuando la pobreza se ha definido como la falta de lo necesario para asegurar el bienestar material, ésta también comprende la ausencia de otros recursos, criterio similar al de la ONU.

La pobreza se define comúnmente como la falta de lo necesario para asegurar el bienestar material, en particular alimentos, pero también vivienda, tierras y otros activos. En otras palabras, la pobreza entraña una carencia de muchos recursos que da lugar al hambre y a las privaciones físicas.³

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que trabaja en esta región del mundo con los fundamentos que sustentan las acciones de la ONU, las cuales se han plasmado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define a la pobreza, en términos generales, como:⁴

... la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable. Entre los aspectos que la componen se menciona llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria.

³ Ver dirección electrónica <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124115187705/vol1c2.pdf> [consulta en línea día 25 de octubre de 2010].

⁴ Ver dirección electrónica <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/5954/1c11479e.pdf> p.7 [consulta en línea de 4 de octubre de 2010].

2. TIPOS DE POBREZA

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con fundamento en los indicadores establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y en los censos, conteos y encuestas que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ha elaborado el documento denominado Los Mapas de Pobreza en México.⁵ De principio, estos documentos muestran dos formas para medir las carencias, a saber:

a) Pobreza por ingresos, la cual se determina en tres niveles: pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial.

- La pobreza alimentaria es la incapacidad para obtener una canasta básica de alimentos, aunque se emplee todo el ingreso disponible en el hogar.

- La pobreza de capacidades consiste en la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun cuando se aplique para estos fines el total del ingreso familiar.

- La pobreza de patrimonio es la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta básica alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aun cuando se ejerza el total del ingreso del hogar en estos conceptos.

⁵ Ver dirección electrónica <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/mapas/mapas2005.es.do> [consulta en línea de 4 de octubre de 2010].

b) Pobreza con base al índice de rezago social.

Incorpora indicadores como la educación, el acceso a los servicios de salud, a los servicios básicos, a la calidad y espacios en la vivienda y activos en el hogar y se calcula en tres niveles de agregación geográfica: estatal, municipal y local.

Entre los indicadores educativos están los porcentajes de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela; la de 15 años o más que es analfabeta o que tiene incompleta la educación básica.

En el rubro de salud, se mide el porcentaje de población que no es derechohabiente de estos servicios.

Respecto a la vivienda, se determinan, entre otros conceptos, las personas y los porcentajes de éstas que habitan una vivienda con piso de tierra; que no cuentan con sanitario o que no disponen de agua entubada de la red pública, o bien que no disponen de drenaje o de energía eléctrica.

3. MÉTODOS PARA MEDIR LA POBREZA

Los criterios y métodos que más se aplican para llevar a cabo la medición de la pobreza son los que han dictado el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En México se ha intentado establecer parámetros propios que permitan determinar la pobreza, como se puede constatar en la Ley General de Desarrollo Social, así como en su Reglamento.

La CEPAL realiza la medición de la pobreza bajo los criterios de la ONU y señala que:

Para determinar si una persona es pobre, es posible adoptar un enfoque "directo" o uno "indirecto". En el enfoque "directo", una persona pobre es aquella que no satisface una o varias necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar decente para vivir, educación básica, etc. El enfoque "indirecto", en cambio, clasificará como pobres a aquellas personas que no cuenten con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.⁶

En este marco, hay estudios⁷ que clasifican los métodos utilizados para medir la pobreza, los cuales pueden dividirse en tres grupos o enfoques: los dos planteados por la CEPAL, es decir, el directo y el indirecto, y agregan aquel que toma elementos de ambos: el combinado.

a) El enfoque directo comprende fundamentalmente dos indicadores: las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el índice de desarrollo humano (IDH).

- Para medir las NBI, se verifica si los hogares han logrado satisfacer ciertas necesidades predeterminadas y a aquellos que no lo han logrado se les califica como pobres. Este sistema no considera las necesidades futuras ya que mide los resultados basándose en rubros como la vivienda, que no

⁶ Ver dirección electrónica <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/5954/lc11479e.pdf> p.18 [consulta en línea de 5 de octubre de 2010].

⁷ RODRÍGUEZ RAMÍREZ, Héctor, *Propuesta Metodológica para la Medición de la Pobreza en Nuevo León*, Profesor Investigador del Centro de Análisis y Evaluación de la Política Pública de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, ITESM, Campus Monterrey, pp. 4-9. Documento obtenido a través del correo electrónico hrr@itesm.

ha logrado evitar el hacinamiento; el suficiente y adecuado abastecimiento de agua; la existencia o carencia de sanitario; el haber completado o no la educación primaria a la que considera una necesidad básica, entre otros.

- El índice de desarrollo humano (IDH), tiene como objeto medir el avance del nivel de vida de la humanidad y no sólo se aboca a medir la pobreza. Comprende tres aspectos primordiales: longevidad, conocimiento y nivel de vida. Para cada uno de ellos el indicador que se aplica es el de privación. Así, para la longevidad es la esperanza de vida al nacer; para el conocimiento, el alfabetismo de los adultos, y para el nivel de vida opera el ingreso per cápita.

b) Por su parte, el enfoque indirecto se caracteriza por utilizar como referente las líneas de pobreza (LP), las cuales consideran el ingreso o los gastos mínimos con los cuales se adquiere un nivel de vida adecuado, conforme a ciertos estándares predeterminados; si las personas viven sin alcanzarlos, se les considera pobres, porque su ingreso es menor a la línea de la pobreza.

Los elementos que más se utilizan con este enfoque son: el consumo calórico, el costo de las necesidades básicas y los métodos relativo y subjetivo.

- En el consumo calórico, aplica un promedio de éste en un conjunto de hogares seleccionados, o bien, se relaciona el consumo de calorías con el ingreso y se aplica a la muestra escogida.

- El costo de las necesidades básicas mide aquellas que son fundamentales para la vida humana; no se circunscribe sólo al consumo calórico, sino que también considera otros bienes y servicios que se conocen como "canasta básica".

La canasta básica comprende dos grandes rubros: bienes alimentarios y otros bienes. Los primeros incluyen todos aquellos alimentos cuyos nutrientes son fundamentales. En este punto es primordial elegir la canasta a partir de la cual se hará la medición. Se puede optar por aquella que tenga el costo mínimo y generalizar su aplicación; o bien, la que sin ser la más económica, esté acorde con las preferencias y gustos de la población a medir, sin que por ello se pierda el concepto de "básica".

En cambio, el concepto de otros bienes incluye la identificación de los requerimientos mínimos en los rubros de vivienda, vestido y educación.

- El método relativo establece la línea de pobreza en relación con los ingresos promedio del país. Por ello, los resultados que se obtienen reflejan las privaciones relativas, según lo que posean los demás, en el ámbito de un país determinado. Generalmente es aplicado por las economías desarrolladas y tiene la ventaja de no requerir ajustes periódicos de la línea de la pobreza, pues éstos se realizan de forma automática cuando los ingresos varían.

- El método subjetivo define a la pobreza por los resultados que obtiene de la población, no así de quien realiza el estudio correspondiente. El fin es evitar la percepción o los juicios de valor del investigador, en donde se utiliza la opinión de los

mismos encuestados para generar los parámetros globales de los niveles mínimos para cada una de las necesidades básicas, pero sólo con relación al ingreso, por lo que no utiliza otros bienes y servicios.

c) Por último, el enfoque combinado tiene como propósito aplicar las aportaciones más apropiadas de los métodos descritos y combinarlas. Su fin es evitar las limitaciones de cada método y sólo utilizar las ventajas de cada uno, a fin de interrelacionarlos en función de que la medición resulte ser la mejor y más objetiva de acuerdo al caso.

4. EL ESTADO MEXICANO Y LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

En nuestro país, el Estado ha legislado e institucionalizado las instancias y los mecanismos que permitan realizar la medición de la pobreza; por tanto, los métodos ya establecidos tienen carácter oficial y son de aplicación general.

En principio, el artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos son los que se consideran oficiales y de uso obligatorio para la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en los términos que establezca la ley.

Asimismo, estipula que la responsabilidad de normar y coordinar el citado sistema y, en consecuencia, la de generar y proporcionar la información oficial del Estado, recae en un organismo con autonomía técnica y de gestión, con perso-

nalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Por otra parte, el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social, faculta al CONEVAL para evaluar la política de desarrollo social a fin de generar y validar la información respecto de la pobreza en México.

Así, el CONEVAL está facultado para evaluar dicha política por sí mismo, o a través de organismos independientes del ejecutor del programa, como son las instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas, como lo establece la ley citada, en el artículo 73, situación que facilita la posibilidad de contar con información de naturaleza multifactorial.

El artículo 37 de la misma Ley General de Desarrollo Social fundamenta la integración de la información que genera el INEGI con la que evalúa el CONEVAL. En este sentido, la elaboración de los censos, conteos y encuestas corresponde al INEGI en cumplimiento al artículo 26 constitucional, y el CONEVAL utiliza estas estadísticas para fundamentar su documentación aplicando los indicadores que la propia ley cita.

En este contexto, el artículo 36 de la referida ley precisa que los indicadores a considerar para definir, identificar y medir la pobreza son: ingreso corriente *per cápita*; rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, a los de seguridad social, calidad y espacios de vivienda, a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la información y grado de cohesión social.

5. RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS A LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS Y ZONAS QUE AFRONTAN SITUACIÓN DE POBREZA

La Ley General de Desarrollo Social fundamenta en los artículos 20, 23, 24 y 25, los criterios a los que está sujeto el gasto social para financiar el desarrollo social, destacando, entre otros, los siguientes:

- El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al asignado en el año fiscal anterior y se deberá incrementar, cuando menos, en la misma proporción en que se estime el crecimiento del Producto Interno Bruto.
- El gasto social *per cápita* no será menor en términos reales al asignado al año inmediato anterior.
- Promoverá el desarrollo regional equilibrado.
- Los presupuestos federales descentralizados se llevarán a cabo a través de convenios de coordinación entre las entidades federativas, los Municipios y la Administración Pública Federal.
- Los recursos presupuestales federales destinados al desarrollo social podrán complementarse con recursos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.
- El Ejecutivo Federal podrá establecer y administrar el Fondo de Contingencia Social para hacer frente a

fenómenos económicos y presupuestales imprevistos, una vez que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se determinen el monto y las reglas mínimas para su distribución y aplicación.

- El Gobierno Federal elaborará las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el PEF y las publicará en el *Diario Oficial de la Federación*.

La prioridad en la asignación de los recursos se norma por el artículo 19 de la Ley General citada, y señala que son de primordial importancia los siguientes programas:

- Educación obligatoria
- Prevención y control de enfermedades transmisibles y de atención médica
- Atención a las personas en condiciones de pobreza, marginación o vulnerabilidad
- Zonas de atención prioritaria
- Alimentación y nutrición materno-infantil
- Abasto social de productos básicos
- Vivienda
- Generación y preservación del empleo, actividades productivas y empresas del sector social

- Obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos, vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano