

Pobreza multidimensional y vulnerabilidad social en México¹

Eramis Bueno Sánchez²

Gloria de las Mercedes Valle Rodríguez³

RESUMEN

A partir de la primera década de este siglo se ha venido desarrollando lo que se ha dado en llamar el enfoque multidimensional de la pobreza, que quedó plasmado en el Reporte sobre el desarrollo mundial del 2001, lanzado por el Banco Mundial. En general el enfoque multidimensional de la pobreza con diferentes matices se ha venido desarrollando tanto por organismos internacionales, como por estudios a nivel de países.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (CONEVAL) había venido utilizando un modelo teórico metodológico para medir la pobreza por ingresos basado en el ingreso mensual per cápita que sería requerido para cubrir las necesidades asociadas a tres líneas de pobreza definidas como pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

Este modelo está siendo sustituido por una propuesta que adopta la noción de pobreza multidimensional, y que enfoca la pobreza como un fenómeno social de múltiples dimensiones que reconoce que este fenómeno involucra tanto características cuantitativas como cualitativas más allá de la dimensión monetaria tradicionalmente adoptada en muchas aproximaciones.

A partir del enfoque que centra el examen de las relaciones entre población y desarrollo a través de los ejes articuladores de aquellas, y tomando el caso de México, el trabajo tiene como objetivo realizar una revisión de la conceptualización y medidas de pobreza y vulnerabilidad social que involucra el enfoque multidimensional adoptado en el país.

¹ Trabajo presentado en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Lima-Perú, del 12 al 15 de agosto de 2014

² Universidad Autónoma de Zacatecas, México. eramis2000@yahoo.com

³ Universidad Autónoma de Zacatecas. gvalle2001@yahoo.com.mx

La investigación se sitúa metodológicamente, dentro del paradigma cualitativo-interpretativo, abordando parte de la literatura general y específica disponible así como los recursos estadísticos aportados por el INEGI, el CONEVAL y otros organismos vinculados.

Se ha buscado aportar un análisis del modelo de pobreza multidimensional adoptado en el país y algunos resultados de la aplicación del mismo.

“La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente al más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social, un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad”

Boltvinik (2003)

PRESENTACIÓN

Partiendo del enfoque de las relaciones entre población y desarrollo a partir de los ejes o nudos articuladores de dichas relaciones, nos referiremos a la pobreza y vulnerabilidad social como dos de los más relevantes y que dan cuenta de las diversas situaciones por las que atraviesan individuos y familias en diferentes geografías y contextos sociales. A los tradicionales esfuerzos de todo tipo por caracterizar, explicar y proponer soluciones al persistente problema de la pobreza, se ha incorporado la problemática de los riesgos y las capacidades e incapacidades para enfrentarlos, esto es, el grado de vulnerabilidad a la que una parte significativa de la población se ve expuesta, generalmente en asociación con situaciones de pobreza.

La pobreza es un fenómeno social complejo de larga data que tiene diferentes causas en cada país o región, para cuyo abordaje se ha generado una amplísima gama de definiciones, enfoques y métodos de medición que harían impensable un examen exhaustivo de los mismos en un trabajo como éste, importa sí reconocer que bien sea que consideremos la pobreza como falta de ingresos, como necesidades básicas insatisfechas, como vulneración de capacidades, o que partamos de la visión subjetiva de quienes la padecen, es difícil no llegar a la conclusión de que se trata de uno de los problemas más graves que ha padecido, padece y seguramente continuará padeciendo la humanidad de no cambiarse las reglas de juego asociadas a los modelos de sociedad en que nos desenvolvemos. En lo que atañe a la vulnerabilidad social, con una trayectoria más reciente, estimulados inicialmente por los aportes de Carolina E. Moser, muchos científicos sociales han sido atraídos al estudio de este fenómeno en sus diferentes manifestaciones y alcances. Acorde a Caroline Moser (1998:3) la vulnerabilidad puede ser definida como la *inseguridad y sensibilidad* del bien-

estar (*well-being*) de los individuos, hogares y comunidades en situaciones de cambio, e implícitamente en su respuesta y resiliencia a los riesgos que ellos enfrentan durante estos cambios negativos.

En línea con los planteamientos anteriores asumimos que merece la pena examinar una de las aproximaciones más recientes al fenómeno que ha sido calificada como enfoque multidimensional de la pobreza, y que para el caso de México, incorpora de manera explícita una variante de conceptualización y medición de la vulnerabilidad social (Ver: CONEVAL 2011a). El trabajo incluye un relativamente breve examen del enfoque multidimensional de la pobreza y la incorporación del tema de la vulnerabilidad, para de aquí pasar a dar una mirada al tema tal y como ha sido planteado y puesto en práctica en el caso de México.

EL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA. INCORPORACIÓN DEL TEMA DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

Más allá de un contexto concreto de análisis, sería cuando menos pretencioso intentar una definición de pobreza tan universal que se convirtiera en un instrumento *ad hoc* para abordar la diversidad y complejidad de problemas que la misma involucra. La definición de lo que es la pobreza, sus rostros, naturaleza, causas, consecuencias, etc. no son una cuestión trivial. En tanto objeto de estudio, es de aquellos que aparecen como una construcción que sirve de entorno de referencia a múltiples elementos y relaciones entre ellos de diferente naturaleza, que deben ser cuidadosamente seleccionados en función del alcance de una investigación o discurso determinados. Lo anterior debido al siguiente razonamiento. Para determinados fines la aplicación de algún enfoque presentará limitaciones, para otros, enfoques más abarcadores pudieran no resistir la cuantificación y medición, al menos con los instrumentos desarrollados hasta el presente; se trata de la naturaleza misma de los fenómenos sociales. Por otra parte y en otro orden de cosas, casi todo el mundo tiene una percepción más o menos clara de lo que es la pobreza. Los unos porque la padecen, otros porque le temen, la tienen como objeto de estudio, tal vez otros, porque ven en la sensibilidad social del fenómeno un elemento de oportunidad a tomar en cuenta en

cualquier propuesta política. Desde cada una de estas percepciones se ha abonado a su definición, explicación de sus causas y determinación de sus consecuencias. Hay en particular una abundante literatura que da cobertura a todo tipo de propuestas de enfoque y medición.

Entre tanto, a partir de la primera década de este siglo se ha venido desarrollando lo que se ha dado en llamar el enfoque multidimensional de la pobreza, que quedó plasmado en el Reporte sobre el desarrollo mundial del 2001, lanzado por el Banco Mundial. En el Reporte se mide la pobreza en función de tres aspectos: *oportunidad*, *potenciación* y *seguridad*. El Banco Mundial incluye también la dimensión de las *capacidades* (Referencia tomada de UNFPA, 2001:30).

El argumento o esbozo de argumento es que la ***oportunidad*** refleja el ingreso individual, el consumo y el nivel de desigualdad de una sociedad; la ***potenciación*** refleja la participación individual en la adopción de decisiones y queda fortalecida por la descentralización, la transparencia y la obligación de rendir cuentas en todos los aspectos de la gobernabilidad, incluido el ordenamiento de los recursos naturales; la ***seguridad*** refleja el grado de protección individual contra sacudidas económicas y violencia personal. Las ***capacidades*** reflejan el nivel de alfabetización y de salud del individuo.

Como quiera que sea el enfoque multidimensional de la pobreza con diferentes matices se ha venido desarrollando tanto por organismos internacionales,⁴ como por estudios a nivel de países (Ver por ejemplo: Arim, Rodrigo y Andrea Vigorito, 2007; Tuñón y González, 2013; Alkire, 2007).

⁴ En julio de 2010, la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI) de la Universidad de Oxford presentó junto con la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) una nueva forma de medir la pobreza, que plantea una visión “multidimensional” de las personas que viven en la pobreza y que, según sus creadores, podría ayudar a asignar recursos de desarrollo de forma más efectiva. El IPM sustituye al Índice de Pobreza Humana, que ha venido formando parte de los Informes sobre Desarrollo Humano anuales desde 1997. Los resultados aportados por el Índice de Pobreza Multidimensional se dieron a conocer en el foro político de Londres y en línea en el sitio web de la OPHI.

Desde la primera década del presente siglo se ha venido formulando el enfoque multidimensional de la pobreza, que quedó plasmado en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2001 publicado por el Banco Mundial (BM, 2000:6-7). En el Informe se mide la pobreza en función de tres aspectos:1 «la oportunidad refleja el ingreso individual, el consumo y el nivel de desigualdad de una sociedad»; «la potenciación refleja la participación individual en la adopción de decisiones y queda fortalecida por la descentralización, la transparencia y la obligación de rendir cuentas en todos los aspectos de la gobernabilidad, incluido el ordenamiento de los recursos naturales», y «la seguridad refleja el grado de protección individual contra sacudidas económicas y violencia personal». Además, se considera que «las capacidades reflejan el nivel de alfabetización y de salud del individuo».

Por otra parte, el Informe 2010 sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 2010:105) presenta el Índice de Pobreza Multidimensional, que complementa a los índices basados en medidas monetarias y considera las privaciones que experimentan las personas pobres, así como el marco en que éstas ocurren. El índice identifica una serie de privaciones en las mismas tres dimensiones del IDH⁵ y muestra el número de personas que son pobres (que sufren privaciones) y el número de privaciones con las que usualmente vive una familia pobre. Es posible agrupar el índice por región, grupo étnico, dimensión de la pobreza y otras categorías, por lo que representa una herramienta muy útil para los encargados de formular políticas.

Pero cualquiera que sea la posición que se adopte, no debe dejar de mencionarse que la extendida tesis de la multidimensionalidad de la pobreza tiene inequívocas raíces teóricas – como lo reconocen múltiples especialistas- en las aportaciones de Amartya Sen (Ver por ejemplo: Boltvinik, 2003^a).

Hoy es bastante aceptado que el concepto de pobreza tiene dimensiones económicas, culturales, espirituales, etc., e implicaciones de diferente naturaleza, en donde, lo económico que suele ser determinante, interactúa con otros factores. En ese tenor, podría argumentarse que la pobreza es un fenómeno de naturaleza holística que no sólo se refiere a

⁵ Índice de Desarrollo Humano.

la carencia de recursos monetarios para acceder a bienes y servicios en un mercado, sino también a un conjunto de factores diversos que afectan el bienestar de las personas. Y mirando hacia los múltiples esfuerzos por definirla, la pobreza se vincula a todas estas carencias sociales e individuales (educación, salud, trabajo) que tienen relación con la vulnerabilidad y susceptibilidad de los pobres ante los riesgos. Arriagada (2003:1) nos precisa todo esto con el comentario de que:

“Se ha llegado a cierto consenso que considera a la pobreza como la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. La pobreza está relacionada con el acceso desigual y limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas. La pobreza deriva de un acceso restrictivo a la propiedad, de un ingreso y consumo bajo, de limitadas oportunidades sociales, políticas y laborales, de bajos logros en materia educativa, en salud, en nutrición y del acceso, del uso y control sobre los recursos naturales y en otras áreas del desarrollo”.

Al llegar aquí se ha de decir que, al tiempo que se avanza en el desarrollo e implementación del enfoque multidimensional, ha ido ganando espacio tanto desde el punto de vista conceptual como metodológico, la identificación de situaciones de vulnerabilidad social que acompañan o complementan el tratamiento de la problemática de la pobreza. La identificación de situaciones de vulnerabilidad responde a una nueva mirada sobre los problemas sociales. Esta mirada no se concentra en la situación consumada de pobreza, sino que pretende poner en evidencia circunstancias más complejas que si bien se acercan al estado de pobreza, no necesariamente se detectan con los métodos de medición desarrollados en la mayor parte de los trabajos publicados en la literatura especializada. Proponiéndose hacer una distinción entre pobreza y vulnerabilidad Moser llamó la atención sobre el hecho de que al ser las mediciones de la pobreza generalmente fijas en el tiempo, la misma resulta en un concepto estático. En contraste la vulnerabilidad es más dinámica y capta mejor los procesos de cambio en relación a como la gente *“entra y sale de la pobreza”* Moser, Caroline O. N. (1998:3)

Es interesante constatar a partir del examen de una relativamente extensa literatura sobre el tema, que la construcción de modelos teórico-metodológicos basados en la noción de

vulnerabilidad estaría deviniendo en una importante contribución a la interpretación de los fenómenos de pobreza y desigualdad que persisten en América Latina. Y con relación a esto cabe mencionar, que a partir de los trabajos de Carolina E. Moser se produjo un enfoque diferente de la vulnerabilidad, planteada hasta entonces en relación a los así llamados grupos vulnerables, para acercar el tema hacia la cuestión de los activos y las desventajas sociales. Pronto vendrían estudiosos e investigadores de América Latina, y en general de la CEPAL⁶, siguiendo esta ruta, que ponen el énfasis en las vulnerabilidades social, demográfica y ambiental, tanto en lo concerniente a un examen teórico-metodológico de la problemática, como aquellos que se dirigen a determinadas regiones y países o bien a grupos específicos como la juventud, y las personas de la tercera edad. (Ver por ejemplo: Attanasio y Szekely, 1999; Kaztman, 1999; Arriaga, 2001; Pizarro, 2001; Busso, 2001 y Rodríguez, 2000).

De hecho las reflexiones producidas se han enfocado a corroborar que el complejo y multifacético problema de la pobreza guarda estrecha relación con el tema emergente de la vulnerabilidad social, cuestión que se concreta en al menos dos aspectos. Los grupos pobres sufren intensamente una mayor vulnerabilidad social a la que están expuestos la mayoría de los hogares de América Latina y, en relación con esto, se asume que el enfoque de la pobreza, es insuficiente para comprender las complejas situaciones que aparecen en el contexto del patrón de desarrollo consolidado en las últimas décadas en los países de la región.

Hoy son bien conocidos los puntos centrales del *asset/vulnerability framework* planteado por Caroline Moser (Moser, 1998), que se centra en las relaciones entre la pobreza y las características de los hogares y su entorno. Según esta concepción los pobres hacen frente a su situación precaria por la vía de recurrir a sus activos tangibles (trabajo, capital humano,⁷ vivienda) o intangibles (relaciones domésticas y capital social) (Moser,

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

⁷ La mayor parte del capital humano se forma con la educación o la capacitación, que incrementan la productividad económica de una persona, es decir, le permiten obtener ingresos más altos. Los gobiernos, los trabajadores y los empleadores invierten en capital humano dedicando dinero y tiempo a la educación y la capacitación (acumulación de conocimientos y aptitudes). Como toda otra inversión, la inversión en capital humano exige

1998:21) y, segundo, resalta el papel de los activos de los pobres y no el de sus pasivos, lo que sugiere que las políticas apropiadas para salir de la pobreza y enfrentar las crisis socioeconómicas deben promover el uso de los primeros. Cabe destacar que más que proponer una definición de activos, Moser define categorías para los activos de las personas (mujeres, hombres y niños), hogares y comunidades pobres de las zonas urbanas en función de un quintuple "marco de vulnerabilidad de los activos".

Conviene rescatar aquí el planteamiento de John Toyé, citado por Boltvinik y Damián, relativo a que si se mira a los pobres como agentes y no como víctimas, se requeriría conocer mucho más sobre cómo actúan, y qué hacen en las diversas situaciones de vulnerabilidad y pobreza. *"Suponemos –comenta- que los individuos y los hogares que padecen altos grados de incertidumbre y se saben vulnerables ante infortunios repentinos elaboran estrategias de vida para minimizar esos riesgos"* (Boltvinik y Damián, 2005:85)

Parece claro que el énfasis que se pone en reconocer la relevancia de los activos surge del cuestionamiento que se hace a muchas intervenciones dirigidas a combatir la pobreza y que actúan esencialmente sobre los ingresos, despreocupándose de los mecanismos, factores, características y oportunidades que tienen, adquieren o reciben los actores para consolidar su inserción socioeconómica.

Attanasio y Székely (1999) por su parte, apuntan que los activos relevantes para los pobres son aquellos que "permiten generar ingresos" y que éstos son una función de la combinación de cuatro elementos decisivos, a saber:

- i) El acervo de activos generadores de ingresos que posee una persona,
- ii) La tasa a la que se utilizan dichos activos para producir ingresos,
- iii) El valor de mercado de los activos generadores de ingresos,
- iv) Las transferencias y legados independientes de los activos generadores de ingresos poseídos (Attanasio y Székely, 1999:321).

sacrificios. La gente está de acuerdo en realizarlos si considera que, a cambio, va a obtener mayores ingresos en el futuro. (Banco Mundial, 2000a)

Teniendo todo lo anterior en cuenta, se infiere que de la manera como es entendida y desarrollada conceptualmente la vulnerabilidad en los trabajos de Moser, Attanasio y Székely se desprende que la mayor debilidad objetiva de los pobres para enfrentar su supervivencia cotidiana y los efectos de las crisis económicas, podría ser contrarrestada con una administración de los activos disponibles, independientemente de lo escaso del ingreso. Con solo considerar esto resulta ya evidente que se apuesta a un cambio radical en los presupuestos que asumen las políticas dirigidas a superar la pobreza, desplazando el énfasis en la carencia de ingresos a la necesidad de contribuir a una apropiada dotación y movilización de todos los recursos (activos) y capacidades.

Luego de los trabajos iniciales de Caroline Moser a los que se ha hecho referencia, los desarrollos analíticos más sistemáticos sobre el enfoque de la vulnerabilidad social en el caso latinoamericano pueden encontrarse, en los trabajos realizados y coordinados por Rubén Kaztman sobre Argentina y Uruguay y más ampliamente en la labor realizada en el contexto de la CEPAL.

Por su parte Kaztman ha puesto de manifiesto que los recursos que controlan los hogares no se pueden valorar con independencia de la estructura de oportunidades a la que tienen acceso, esto es los recursos se convierten en activos en la medida que permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio a través del mercado, el Estado o la sociedad. Por otra parte afirma que las estructuras de oportunidades no son una constante sino una variable, lo que quiere decir que los países no son iguales en materia de oportunidades como tampoco lo son los diferentes momentos históricos ni su trayectoria.

De lo anterior se desprende que:

- i. *El nivel de vulnerabilidad de un hogar -que se refiere a su capacidad para controlar las fuerzas que lo afectan- depende de la posesión o control de activos, esto es, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelve.*
- ii. *Los cambios en la vulnerabilidad de los hogares pueden producirse por cambios en los recursos que posee o controla, por cambios en los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades de su medio o*

por cambios en ambas dimensiones. Un caso particular, pero muy frecuente, es un cambio asincrónico donde los requerimientos de acceso a las nuevas estructuras de oportunidades se modifican a mayor velocidad que la que utilizan los hogares para generar los recursos para su aprovechamiento (Kaztman, 1999:20).

Puesto que desde el punto de vista de Kaztman, las estructuras de oportunidades son definidas como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades, las mismas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos (Kaztman, 1999:21).

Cuando se hace referencia a la perspectiva de Kaztman es oportuno hacer notar que mientras Moser distingue entre trabajo, capital humano (salud y educación), activos productivos (vivienda), relaciones del hogar y capital propiamente tal, él se refiere a capital financiero, capital físico, capital humano (incluyendo trabajo), y capital social (Kaztman, 1999:329-330)

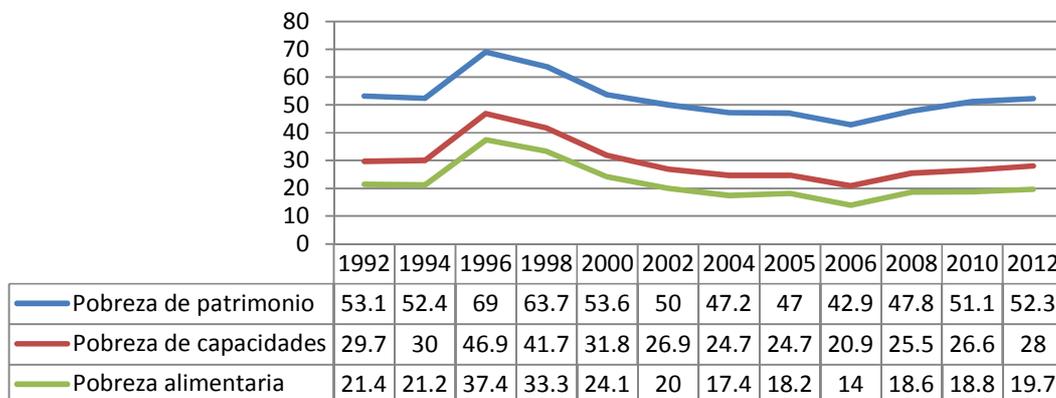
POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y VULNERABILIDAD SOCIAL EN EL CASO DE MÉXICO

Pasando ahora al caso de México, en una descripción muy esquemática, mencionaremos que el Organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social en el país, y de realizar la medición oficial de la pobreza CONEVAL⁸ había venido utilizando un modelo teórico metodológico para medir la pobreza por ingresos basado en el ingreso mensual per cápita que sería requerido para cubrir (en términos de una canasta básica) las necesidades asociadas a tres líneas de pobreza definidas como:⁹

⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

⁹ El CONEVAL ha elaborado, desde 2006, instrumentos de medición y análisis de la pobreza, dados a conocer mediante diversos comunicados de prensa y otras publicaciones. Por una parte, una medición rigurosa de la pobreza por ingresos, con datos comparables desde 1992, para lo cual utiliza información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y, por otra, mapas de pobreza por ingresos en los

GRÁFICO 1: México. Evolución del porcentaje de personas en pobreza por la dimensión del ingreso, 1992-2012



Construido a partir de: CONEVAL (2014a)

- i. Pobreza alimentaria: incapacidad para adquirir una canasta básica alimentaria (conocida como la medida de pobreza extrema);
- ii. Pobreza de capacidades: insuficiencia de ingresos para efectuar los gastos necesarios en salud y educación;
- iii. Pobreza de patrimonio: insolvencia para los gastos para vivienda, vestido y transporte (situación general de pobreza).

Pasando a examinar aunque sea brevemente los resultados de la aplicación de este enfoque, se tiene que después de un descenso sostenido en el período 1996-2006, los tres tipos de pobreza se habrían incrementado significativamente a partir del 2006, revirtiendo la tendencia observada en el período anterior. En el **Gráfico 1**, se muestra la evolución que ha observado la llamada pobreza por ingresos en el país.

Veamos el meollo de la nueva propuesta. Los hitos fundamentales que acotan el modelo, pueden referirse a un análisis de la situación social de la población a partir de tres espacios analíticos: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial, si

niveles de desagregación estatal y municipal, como lo establece el artículo 36 de la LGDS. (CONEVAL, 2010^a:8)

bien la metodología toma en cuenta fundamentalmente los dos primeros.¹⁰ Cada uno de estos dos espacios brinda un diagnóstico de las limitaciones y restricciones que enfrentan las personas, y se establecen criterios diferenciados para definir la presencia o ausencia de carencias en cada uno de ellos. *“En el del bienestar económico se establece una cantidad mínima de recursos monetarios (definida por la línea de bienestar) requeridos para satisfacer las necesidades de las personas. En el de los derechos sociales, al ser considerados como elementos universales, interdependientes e indivisibles, se dice que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en, al menos, uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación”* (CONEVAL, 2011a:42).

La propuesta introduce seis indicadores para caracterizar el grado de carencia social de la población. Para el rezago educativo se toma a la población de 3 a 15 años que no posee los estudios de secundaria terminados y no asiste a la escuela, la población nacida hasta 1981 y que no tenga la primaria terminada y la población nacida después de 1982 y que no concluyó la secundaria. Para el caso del acceso a los servicios de salud se toma a la población que no está afiliada al Seguro Popular y que no se encuentra registrada en alguna institución de salubridad. En relación al acceso a la seguridad social se toman a las personas que estando ocupadas no reciben prestaciones sociales tales como servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo, SAR, Afore, entre otros. En cuanto a la calidad y espacios de la vivienda se toman a las personas que viven en habitaciones con piso de tierra, techos de lámina de cartón o desechos, muros de material de desecho, asbesto, carrizo, palma, bambú, o materiales poco resistentes. Por su parte en relación a los servicios básicos en la vivienda se toman a las personas que no cuentan con agua entubada, y no disponen de drenaje y electricidad. Finalmente el acceso a la alimentación se corresponde a población en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderada o severa.

¹⁰ El tercero (y en particular la cohesión social) se concibe como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza, debido a que abarca conceptos relacionales correspondientes a comunidades y colectividades sociales. (CONEVAL (2011^a: 42)

Con tales presupuestos, la definición propuesta considera que una persona se encuentra en condiciones de **pobreza multidimensional** “*si no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades*” (CONEVAL 2010: 26). La nueva propuesta reconoce que los derechos fundamentales son la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, debido a su urgencia e importancia, deben ser considerados como esenciales y comunes a todos los seres humanos (CONEVAL 2010: 25). Debido a que los derechos humanos son universales, inherentes, indivisibles e interdependientes, los avances o retrocesos asociados a la pobreza dependerán del cumplimiento de todos los derechos en su conjunto, y no sólo de algunos de ellos: “*la falta o agravio de uno afecta la integridad de las personas*” (CONEVAL 2010: 26).

Por otra parte, el bienestar económico, medido a través del ingreso, permite conocer las necesidades que pueden ser satisfechas mediante la adquisición de bienes y servicios que se obtienen en los mercados con recursos monetarios. Uno de los objetivos de este espacio es identificar las condiciones económicas que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente (CONEVAL 2010: 26).

Conviene destacar que la medición de pobreza utiliza dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la **canasta alimentaria** por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la **canasta alimentaria** y de la canasta no alimentaria por persona al mes. En el caso del espacio del bienestar económico, el ingreso corriente representa el flujo de entradas (no necesariamente monetarias, ya que puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros) con el cual los hogares pueden disponer de los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen. Con el propósito de permitir la comparación de distintos hogares, el ingreso corriente del hogar es ajustado con el fin de reflejar las diferencias en la composición del hogar (de acuerdo con su tamaño, edad de sus integrantes y otras características). (CONEVAL, 2011a:43).

El tercer espacio analítico calificado como “contexto territorial” se refiere al hecho de que la medición de la pobreza debe incluir el grado de cohesión social. Sin embargo, -se

reconoce en el Informe- este indicador no constituye una cualidad de los individuos o de los hogares en pobreza sino de los contextos sociales (ciudades, barrios, pueblos o comunidades) en que viven.

No obstante, si bien el grado de cohesión social no juega el mismo papel que las carencias de ingreso o de acceso al cumplimiento de los derechos sociales, si proporciona el conjunto de relaciones que ofrecen posibilidades y recursos a las personas y a los hogares para enfrentar sus carencias. *“Dada la naturaleza relacional y comunitaria de la cohesión social, su tratamiento metodológico y estadístico es distinto al de las carencias económicas y sociales”* (CONEVAL 2010: 25-26)

De manera que este horizonte conceptual, nos aproxima a la forma como la pobreza y la vulnerabilidad son entendidas y desarrolladas, con relación a los tres espacios analíticos considerados (CONEVAL 2010: 24). De particular interés para nuestro análisis es que esta nueva propuesta incorpora explícitamente la cuestión de la vulnerabilidad, identificando cuatro grupos poblacionales de interés para la política social: i) los pobres multidimensionales; ii) las personas vulnerables por carencia social; iii) las personas vulnerables por ingreso y, iv) las personas que no tienen carencias sociales ni de ingreso (CONEVAL 2010: 12-13), grupos que son definidos como:

I. La población **pobre multidimensional** es aquella que presenta carencias en los espacios del bienestar económico y los derechos sociales.

II. La **población vulnerable por carencias sociales** es aquella que, a pesar de tener un ingreso superior a la LBE¹¹, su índice de privación es mayor a uno, es decir, tiene una o más carencias sociales.

III. La **población vulnerable por ingresos** es la que tiene un ingreso menor de la LBE y que no tiene carencias sociales.

IV. La **población sin carencias sociales** y con un ingreso superior a la LBE, es decir, quienes no son pobres multidimensionales ni vulnerables (CONEVAL 2010: 28).

¹¹ Línea de bienestar económico (LBE), mide el potencial del ingreso para satisfacer la totalidad de necesidades alimentarias y no alimentarias de las personas.

A estas alturas es pertinente observar que la propuesta no ofrece una mayor conceptualización de la vulnerabilidad social que se desprende de los grupos mencionados. En ese tenor parecería que la vulnerabilidad no es más que uno de los tipos de pobreza que se desprende del análisis. La consideración es que “la población vulnerable, que ha sido clasificada en dos grupos: aquella que, a pesar de disponer de los recursos monetarios para adquirir los bienes y servicios considerados necesarios, presenta, al menos, una carencia social; y el grupo que, aun cuando no cuenta con carencias sociales, presenta un nivel de ingreso insuficiente. Ambos tienen características específicas relevantes para el diseño de políticas públicas, las cuales deben ser consideradas para ayudarles a remontar las insuficiencias a las cuales se enfrentan”. (CONEVAL (2011^a: 46)

Las mediciones oficiales de pobreza que realiza el CONEVAL la efectúan con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y toma en cuenta por lo menos los siguientes indicadores:¹²

- ingreso corriente per cápita,
- rezago educativo promedio en el hogar,
- acceso a los servicios de salud,
- acceso a la seguridad social,
- calidad y espacios de la vivienda,

¹² Para la determinación de las líneas de bienestar y bienestar mínimo, el CONEVAL decidió adoptar los siguientes criterios específicos: • Emplear el corte de 2,500 habitantes para la definición de los ámbitos rural y urbano. • Determinar las líneas de bienestar y bienestar mínimo a partir de los patrones observados de gasto y consumo. • Utilizar la ENIGH 2006 como fuente de datos para la construcción de las líneas de bienestar y bienestar mínimo. • Construir el ingreso a nivel del hogar y definir si se encuentra por debajo de la línea de bienestar y de bienestar mínimo, y asignar a todas las personas de una misma unidad doméstica la característica del hogar al que pertenecen. • Considerar como referencia las metodologías en uso en el ámbito internacional. En cuanto a la definición de los indicadores de carencia se realizó a partir de los siguientes criterios generales: • Unidad de análisis: son las personas; cuando no es posible hacer una medición a nivel individual, se hace a nivel del hogar o de la vivienda y se asigna el valor correspondiente a todas las personas dentro de una misma unidad doméstica o vivienda. • Pertinencia conceptual: los indicadores de carencia deben expresar aspectos fundamentales del ejercicio de cada derecho. • Factibilidad empírica: los indicadores deben estimarse de manera confiable, válida y precisa a nivel estatal y municipal, con información generada por el INEGI. • Especificidad: los indicadores deben identificar claramente a la población con carencia, a fin de construir indicadores dicotómicos como los requeridos por la metodología presentada en el capítulo anterior. • Utilidad para las políticas públicas: debe ser posible la reducción del nivel de carencia, incluso a cero, lo que implica que debe ser factible superar la carencia asociada. (CONEVAL (2011^a, 48-49)

- acceso a los servicios básicos en la vivienda y
- acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

Según CONEVAL la metodología multidimensional tiene, entre otras, las siguientes ventajas:

- a) permite valorar la proporción y el número de personas que disponen de un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades;
- b) incorpora al análisis de la pobreza otras dimensiones asociadas con los derechos sociales de la población;
- c) amplía la riqueza analítica de la medición al identificar tanto a la población pobre como a la vulnerable, ya sea por carencias o por ingreso;
- d) permite conocer el número de carencias que padece, en promedio, la población pobre y la población vulnerable por carencias,
- e) posibilita identificar el número total de carencias sociales que deben ser resueltas, tanto en el país como en cada entidad federativa.

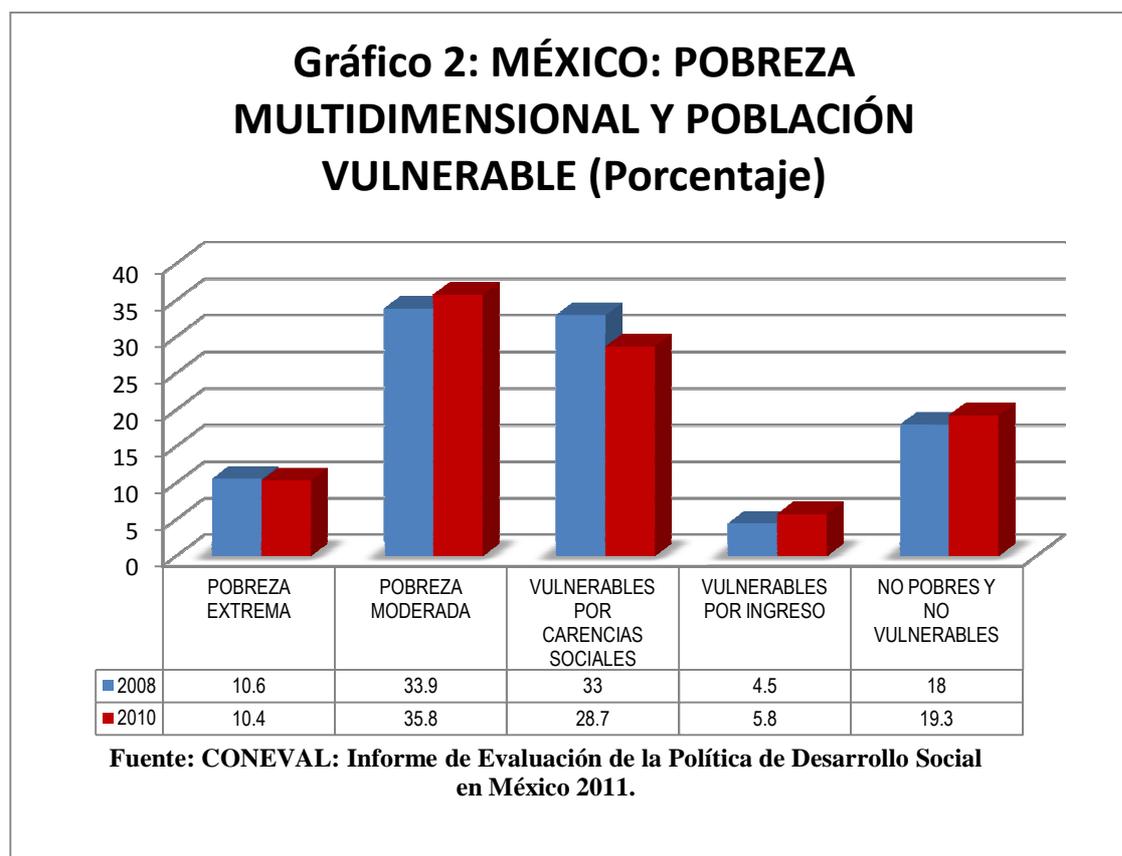
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN MÉXICO SEGÚN LA METODLOGÍA APLICADA

Con estos antecedentes se pasa a visualizar algunos de los resultados obtenidos en cuanto a la situación de pobreza multidimensional para México.

Efectivamente, a partir de la metodología de cálculo de la pobreza y vulnerabilidad asociada a este nuevo modelo, se observa, para los dos años 2008 y 2010 una mejoría en algunos indicadores, al tiempo que el porcentaje de población en condiciones de pobreza moderada¹³ y vulnerable por ingreso se habría incrementado considerablemente

¹³ La población en situación de pobreza multidimensional extrema, se define como aquella que dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría obtener los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta, al menos, tres de las seis carencias sociales.

para un período relativamente corto como el comprendido entre el 2008 y el 2010 (**Ver: GRÁFICO 2**). Ni que decir de que para 2010 sólo el 19.3% de la población de México, en ese corte temporal, es no pobre y no vulnerable, esto es, el 80.7% experimenta algún tipo de pobreza y/o vulnerabilidad.

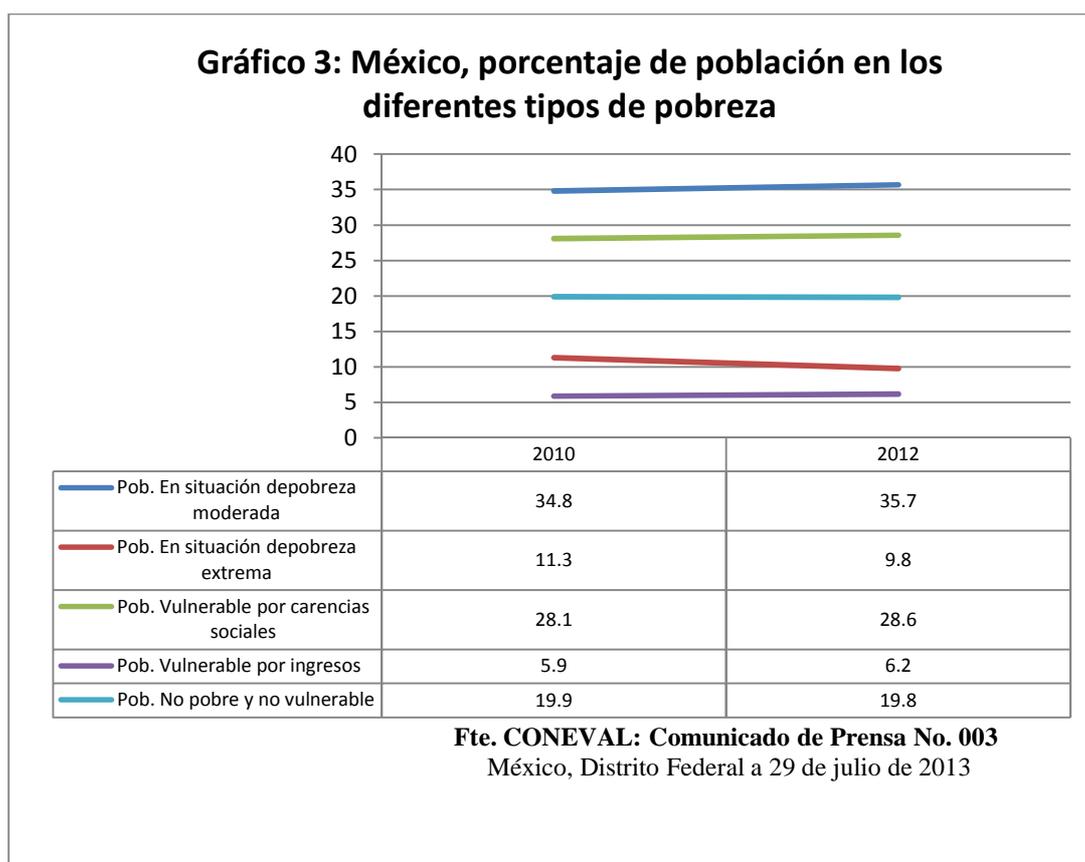


Es necesario advertir, como lo hace el propio CONEVAL, que las *estimaciones de la pobreza en México se calcularon a partir de las bases de datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) entre agosto y noviembre de 2012, y que fueron publicadas el 16 de julio pasado.*

A la población pobre multidimensional, no incluida dentro de la población pobre multidimensional extrema, se le denominara población en situación de pobreza multidimensional moderada. (CONEVAL (2011^a: 45)

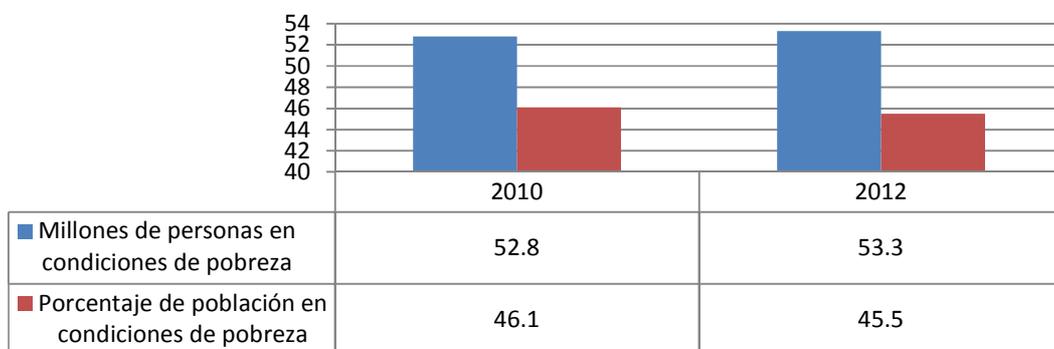
Debido a que el INEGI ajustó los factores de expansión de la encuesta de 2010 a las proyecciones de población vigentes, desarrolladas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), las estimaciones de pobreza correspondientes a 2008 y 2010 que hoy se presentan muestran variaciones respecto de las publicadas por el CONEVAL anteriormente, toda vez que aquéllas se basaron en las proyecciones de población previas. (CONEVAL, 2013^a).

A partir de lo anterior e incorporando los datos calculados para el año 2012 (GRÁFICO 3), en comparación a los del año 2010 con los ajustes mencionados, se tiene que el porcentaje de población en condiciones de pobreza moderada se habría incrementado en casi un punto porcentual, al igual que la población vulnerable por carencias sociales, y vulnerable por ingresos.



Mientras tanto, dada la dinámica demográfica del País, si bien el porcentaje global de población en condiciones de pobreza habría disminuido levemente, en términos absolutos la población pobre se habría incrementado, como se muestra en el **GÁFICO 4**.

Gráfico 4: México, Número y porcentaje de personas en condiciones de pobreza



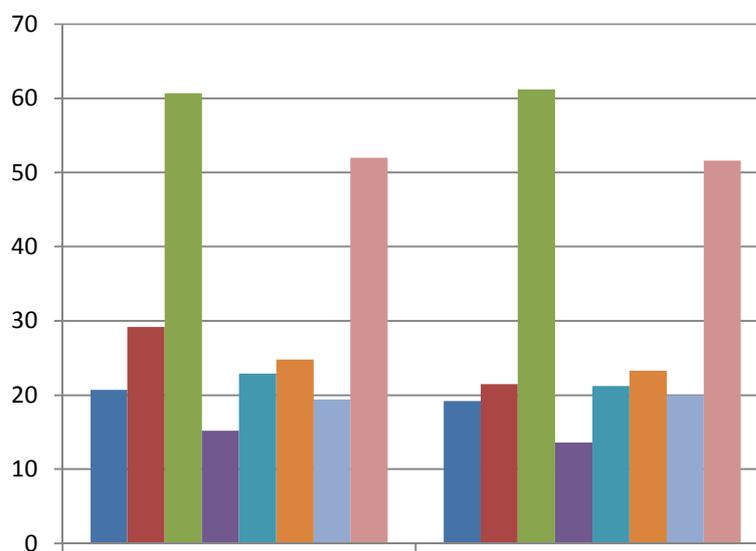
Fte. CONEVAL: Comunicado de Prensa No. 003

México, Distrito Federal a 29 de julio de 2013

Otros datos interesantes que caracterizan la situación de pobreza en el País medida siguiendo la propuesta de pobreza multidimensional, son los correspondientes a las carencias sociales y la población según las líneas de bienestar establecidas (**GRÁFICO 5**).

Según se aprecia, el acceso a la seguridad social y el ingreso, tienen un impacto importante en la situación de la pobreza, y ello dice relación con otro fenómeno de gran interés en el país relacionado con los mercados laborales, que no es otro que el relativo al alto porcentaje de población económicamente activa en la así denominada informalidad laboral. *El vínculo entre el mercado laboral y la pobreza ha sido destacado por doquier, por ejemplo para determinar qué tipos de empleo generaron mayores beneficios para la reducción de la pobreza –destaca un documento del Banco Mundial- es preciso relacionar la información sobre los ingresos y el consumo de una familia con información sobre el empleo de sus miembros.* (Banco Mundial, 2013:35)

Gráfico 5: México, Porcentaje de población según carencia social y bienestar



	2010	2012
■ Rezago educativo	20.7	19.2
■ Carencia por acceso a servicios de salud	29.2	21.5
■ Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2
■ Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	13.6
■ Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	22.9	21.2
■ Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3
■ Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20
■ Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52	51.6

Fte. CONEVAL: Comunicado de Prensa No. 003

México, Distrito Federal a 29 de julio de 2013

Al llegar aquí, merece la pena examinar algunos elementos que relacionan, en el caso de México, el mercado laboral con la pobreza.

En su análisis sobre la Reforma laboral, el desarrollo incluyente y la igualdad en México, Graciela Bensusán ha explicado que la extendida informalidad en los empleos dificultó la extensión de los sindicatos al tiempo que los gobiernos permitieron a los empleadores incumplir con sus obligaciones laborales para mantener controlada la tasa de desempleo abierto, *mientras que los trabajadores encontraron en las políticas sociales asistencialistas formas de compensar la falta de protección asociada al empleo formal*. Las interacciones entre este y otros rasgos conllevarían a un círculo vicioso donde se reproduce la pobreza y la desigualdad (Bensusán 2013:12). En relación al caso de México la especialista corrobora el hecho de que *el mercado de trabajo es no sólo fuente de marcadas desigualdades (entre el trabajo y el capital y entre los mismos trabajadores) sino un persistente generador de pobreza, como lo muestran los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (Bensusan 2013:13)

En otro orden de cosas, la misma especialista reconoce que en un país como México donde no existe seguro de desempleo, este “...no es un buen indicador de la salud del mercado de trabajo y la informalidad (y hasta recientemente, la migración) opera como amortiguador ante la pérdida o imposibilidad de acceder a un empleo protegido” (Bensusán 2013:28).

Más adelante, complementando su análisis se refiere con razón a que “la Cruzada Nacional Contra el Hambre, impulsada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y la creación de un Sistema Nacional con ese propósito es una respuesta ante una situación en que “la ausencia de una política salarial activa, capaz de reducir la pobreza alimentaria y proteger a los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo (que son los que perciben menores ingresos), es nuevamente la política social la llamada a atender el problema, con la que se espera atender a más de siete y medio millones de habitantes”. De esa manera, enfatiza que la política social seguirá siendo un sustituto —y no un complemento— de una política salarial activa”, que sería la verdadera solución del problema (Bensusán 2013: 43-44).

Aceptando la contribución que aporta la propuesta teórico metodológica de la pobreza multidimensional a la contabilización de la situación y caracterización de la pobreza en el país, bien se advierte, como lo sugieren los análisis que se hacen sobre el tema, que se

requiere, ir al encuentro de una estrategia de desarrollo del país, en la que las instituciones y políticas laborales devengan en instrumento fundamental para mejorar la calidad de los empleos y luchar contra la pobreza y la desigualdad.

CONCLUSIONES:

La conceptualización y medición multidimensional de la pobreza aborda no solamente los niveles de bienestar material de las personas, sino también dimensiones vinculadas a los derechos económicos, sociales y culturales, esto es, se trata de evaluar la situación de pobreza en el contexto del desarrollo social en su conjunto. En ese tenor el enfoque multidimensional construido para México, al incorporar la visión de los derechos humanos y las carencias correspondientes, da una visión más completa del fenómeno, ampliando el perfil que hace que las personas sean pobres o vulnerables.

Es notorio que el uso de diferentes instrumentos de medición de la pobreza puede conducir a resultados igualmente diferentes, es el caso del enfoque basado en los ingresos que como se mostró en el trabajo indica un incremento sostenido del fenómeno a partir del año 2006 y hasta el 2012, mientras que en la variante multidimensional la magnitud de la pobreza disminuye entre el 2008 y el 2012.

Finalmente, la conceptualización de la vulnerabilidad social es limitada a determinadas condiciones de ser pobre, distanciándose de aproximaciones de mayor riqueza conceptual y metodológica como son aquellas que parten de la propuesta de Moser y las que de una forma u otra la han seguido.

BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA:

Alkire, S. (2007): *Recuento y medición multidimensional de la pobreza*. OPHI Working Paper Series. University of Oxford. Diciembre 2007 (Revisado en mayo 2008).

Arim, Rodrigo y Andrea Vigorito (2007): *Un análisis de la pobreza multidimensional en Uruguay 1991-2005*. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo DT 10/06, marzo 2007.

Arriaga Luco, Camilo (2001): *Servicios sociales y vulnerabilidad en América Latina: Conceptos, medición e indagación empírica*. CEPAL, Seminario Internacional “Las expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio del 2001.

Arriagada, Irma (2003): *Dimensiones de la pobreza y políticas de género*. DOCUMENTO DEL PRIGEPP.

Attanasio Orazio y Miguel Székely (1999): *La pobreza en América Latina. Análisis basado en los activos*. El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica. No. 263, jul-sept 1999.

Banco Mundial (2000): *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.

Banco Mundial (2000a): *Más allá del Crecimiento Económico*. Cap. 7. publicado en: <http://worldbank.org/depweb/spanish/beyond/global/chapter1.html>

BANCO MUNDIAL (2013): *Informe sobre el desarrollo mundial 2013. Empleo. Panorama General*. Washington, DC.

Bensusán, G. (2013): *Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México*. Sede Subregional de la CEPAL en México. México, D. F., abril de 2013.

Boltvinik, J., 2003: *Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada*. Papeles de Población, octubre/diciembre 038. Universidad Autónoma de Estado de México. Pp. 9-25.

Boltvinik, J., (2003a). *Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados*. Banco de Comercio Exterior: Revista Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 5, México.

Boltvinik, J., y Araceli Damián (2005): *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Siglo XXI, Segunda Edición. México.

Busso, G. (2001): *Vulnerabilidad social. Nociones e implicancia de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. CEPAL/CELADE, Santiago de Chile, junio 2001.

CONEVAL (2010): *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*. México.

CONEVAL (2010^a): *La pobreza por ingresos en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL (2011): *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*. México.

CONEVAL (2011a): *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Realidad, Datos y Espacio*. Revista Internacional de Estadística y Geografía. Vol. 2, Núm. 1, enero-abril 2011.

CONEVAL (2013): *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012*. México, D. F.

CONEVAL (2013^a): CONEVAL (2013^a): COMUNICADO DE PRENSA No.003. México, Distrito Federal a 29 de julio de 2013.

CONEVAL (2014): *Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas*. (Recuperado el 20 de febrero de 2014)
<http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>

CONEVAL (2014a): PÁGINA PRINCIPAL:: > Medición de la Pobreza > Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2010 > Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2010. (Recuperado el 20 de febrero del 2014).
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>

Kaztman, Rubén (1999) (Coordinador): *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad en Uruguay*. Documento preparado por la Oficina de CEPAL en Montevideo, con el apoyo financiero del PNUD, en el marco del Proyecto URU/97/017 “Apoyo a la implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”. 1ra. Edición, junio de 1999, Pág. 20.

Moser, Caroline O. N. (1998): *Reassessing urban poverty reduction strategies: The asset vulnerability framework*. WORLD DEVELOPMENT. Vol. 26 (January 1998), No. 1, pp 1-19. The World Bank, Washington D.C. http://www.tessproject.com/products/seminars&training/seminar%20series/Assets_Materials/Reassessing_Urban_Poverty_Reduction_Strategies.pdf

Pizarro, R. (2001): *La vulnerabilidad social y sus desafíos. Una mirada desde América Latina*. CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile, febrero de 2001.

PNUD (2010): *Informe sobre el desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Rodríguez Vignoli, J. (2000): *Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales*. CELADE, Santiago de Chile, septiembre de 2000.

Tuñón I., y González M. S., (2013): *Aproximación a la medición de la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos*. Rev. Sociedad & Equidad No. 5, Santiago de Chile, Enero 2013.

UNFPA (2001): *Estado de la Población Mundial 2001*. New York.

UNFPA (2002): *El estado de la población mundial 2002. Población, pobreza y oportunidades*. New York.

