

La Medición multidimensional y su enfoque regional

Si bien la definición de la pobreza es más o menos clara, pues en su acepción más amplia hace referencia a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, la forma de hacerla operativa no lo es. Es decir, se han identificado múltiples maneras de medir la pobreza y cada metodología cuenta con ventajas y desventajas. Tradicionalmente, en México la medición de la pobreza se realizaba desde una óptica unidimensional, en la cual se utilizaba el ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. Sin embargo, hoy en día la medición oficial de la pobreza en el país es multidimensional y es realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía técnica, garantizada por los seis Investigadores Académicos, que fueron elegidos democráticamente a través de Convocatoria Pública.

Actualmente la definición de la pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir del bienestar económico y de los derechos sociales, como lo señala la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) promulgada en el 2004. La Ley establece que la pobreza debe estar circunscrita dentro del espacio de los derechos sociales así como del ingreso. Para lograr este objetivo, se determinó que la medición debía incluir las siguientes dimensiones: ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

La finalidad de la información que el CONEVAL genera es el ofrecer herramientas para mejorar las políticas públicas cuyo objetivo sea el abatir la pobreza. Esto es posible a través del conocimiento del status que guardan las dimensiones que componen el fenómeno de la pobreza. Con estos elementos, los tomadores de decisiones en materia de políticas públicas de todos los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) están en posibilidad de identificar las áreas en las que es necesario enfocar los esfuerzos, así como las regiones del país donde es prioritario el redoblar las acciones para atender a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad económica y social.

La atención focalizada en distintas regiones del país es posible gracias a que los resultados son desagregables a nivel de entidad federativa. Esta característica es sustantiva a la medición de la pobreza, pues permite conocer en qué forma se distribuyó la pobreza en el territorio nacional. En suma, el conocer de manera cabal la magnitud y concentración geográfica de la población en situación de pobreza y pobreza extrema ayuda a identificar las regiones y áreas geográficas del país en las que la acción de la política pública resulta una tarea prioritaria. Es por lo anterior que este artículo busca hacer énfasis en la utilidad de la identificación de la pobreza a nivel regional y de las ventajas que esta característica implica en materia del diseño de políticas de abatimiento de la pobreza.

El artículo se divide de la siguiente manera. En la sección dos se describe, de manera clara, la Metodología para la medición de la pobreza en México. En este apartado se hará una descripción de las principales características de la medición de la pobreza desarrollado por el

CONEVAL. Asimismo, se hará énfasis en la posibilidad de desagregar la pobreza a nivel regional. En la siguiente sección, se hará una descripción de los principales resultados de la Medición de pobreza en 2012. Se presentarán, también, los resultados de pobreza para una región específica del territorio nacional para ilustrar las posibilidades que la Medición ofrece. Finalmente, se incluye una última sección de conclusiones.

Medir la pobreza con varias dimensiones

A pesar de que existen diversas aproximaciones teóricas y técnicas para caracterizar e identificar qué es lo que hace pobre a una persona, se han presentado esfuerzos sobre la necesidad de definir este concepto de manera multidimensional (Bourguignon 2003). Esta aproximación reconoce que los elementos que un individuo necesita para tomar decisiones de manera libre sobre su desarrollo vital, no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones que conforman su existencia (Alkire y Foster 2007). Asimismo, se ha resaltado que las comparaciones entre caracterizaciones de pobreza llegarán a distintos resultados dependiendo si existe una aproximación puramente de ingresos o si se estudian, también, el impacto de otras variables en el bienestar de las personas (Sen 1997).

Es por lo anterior, que en México la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) determina dos grandes enfoques en lo que respecta a la identificación de carácter multidimensional de la pobreza: el enfoque de derechos sociales y el enfoque del bienestar económico. En primer lugar, el enfoque de derechos sociales se encausa a la existencia de garantías fundamentales e interdependientes que contribuyen al cumplimiento de los derechos humanos. En segundo lugar, el enfoque del bienestar económico se circunscribe en las necesidades básicas insatisfechas de activos y de capacidades (CONEVAL 2010).¹

Asimismo, la LGDS establece que la medición de la pobreza debe vincular de manera sencilla los programas sociales con la pobreza de manera que se pueda guiar las decisiones de política pública. La medición, además del ingreso, incluye las siguientes dimensiones: rezago educativo (niños que no van a la escuela o adultos sin educación básica completa), acceso a los servicios de salud (población que no tiene derechohabencia pública o privada), acceso a la seguridad social (población sin trabajo formal o adulto mayor sin pensión o programas sociales monetarios), calidad y espacios de la vivienda (pisos, muros y techos de mala calidad, hacinamiento), acceso a los servicios básicos de la vivienda (sin agua, electricidad, drenaje ni chimenea en caso de cocinar con leña), acceso a la alimentación (la familia ha experimentado inseguridad alimentaria y por tanto sus miembros han tenido comida insuficiente por problemas económicos).²

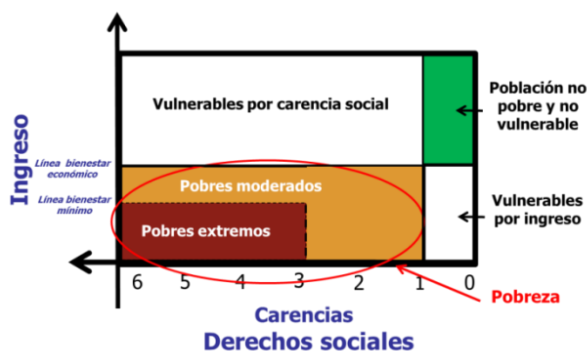
¹ Esta aproximación encuentra su base fundamental en la identificación de las capacidades como una condición de posibilidad para que las personas puedan realizar sus actividades básicas. Véase Sen (1982).

² Dada la profusión de conceptos asociados a la cohesión social, se decidió realizar la medición de la cohesión social en el espacio territorial. De acuerdo con ello, el grado de cohesión social se medirá a nivel estatal y municipal a través de cuatro indicadores: la desigualdad económica (coeficiente de Gini), la razón del ingreso entre la población pobre

Como se puede ver en la figura 1, la metodología definida por el CONEVAL identifica a toda la población dentro del espacio de los derechos sociales: a aquellos que no tienen ninguna carencia social y a quienes cuentan con al menos una carencia. Posteriormente se establece a la población dentro del espacio del ingreso. Tal como se procedió en el espacio de los derechos sociales, se dividió a aquellos con un ingreso mayor o menor al valor de la canasta alimentaria y no alimentaria usando una línea de pobreza por ingresos la cual es definida como la Línea de Bienestar Económico (LBE).

En el eje horizontal se presenta el espacio de los derechos sociales. No está de más el mencionar que, a diferencia de la presentación usual del plano cartesiano, las personas que se encuentran a la izquierda de este eje cuentan con más carencias que las ubicadas a la derecha. Es por ello que, a partir del umbral de privación es posible diferenciar a las personas con carencias de personas que no las tienen. En el eje vertical, por su parte, se presenta el espacio del bienestar económico. En esta dimensión se identifican dos umbrales que son la línea de bienestar (LB) y la línea de bienestar mínimo (LBM). La LB está definida como el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos. Por su parte, la LBM es solo el valor de una canasta alimentaria básica (figura 1).³

Figura 1. Identificación de la pobreza



Para propósitos de identificación, los pobres multidimensionales son las personas que cuentan con un ingreso menor a la línea de bienestar y además tienen al menos una carencia social. Adicionalmente, las personas que tienen ingresos insuficientes y tres o más carencias sociales son las que se encuentran en la situación de pobreza multidimensional extrema. A la población pobre multidimensional no incluida dentro de la población pobre multidimensional extrema se le denomina como población en situación de pobreza multidimensional moderada.

Con esta metodología toda la población resulta relevante para propósitos de política pública, no basta con sólo identificar a la población pobre sino que es necesario el reconocer a

multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable; la polarización social, y las redes sociales. Para mayor información véase CONEVAL (2010).

³ Si se desea consultar la evolución mensual, a partir de enero de 2005, del valor de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo) y de la línea de bienestar que emplea el CONEVAL para la medición de la pobreza consúltese la siguiente liga: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

aquellas personas que son vulnerables. Primero, se puede reconocer a aquellos individuos con un ingreso relativamente alto, pero que padecen al menos una carencia social. A las personas que forman parte de este grupo se les denomina como vulnerables por carencia social. Segundo, se identifica a aquellas personas que no tienen ninguna carencia social pero cuentan con un ingreso bajo. A este grupo se le conoce como vulnerable por ingreso, pues son personas que se encuentran en una situación económica difícil, pero si tienen acceso a todos los derechos sociales. Por último, la Metodología permite catalogar a los individuos con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y que no cuentan con alguna carencia social. Este grupo es denominado como no pobre y no vulnerable. El objetivo primordial de la política de desarrollo social debe ser que toda la población se encuentre en esta situación.

Una característica atractiva de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza es su desagregabilidad. El contar con los resultados por entidad federativa permite conocer en qué forma se distribuyó la pobreza en el territorio nacional. Es por ello que con el uso de esta información resulta más sencillo saber las regiones del país donde resulta necesario fortalecer la atención a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad económica o social.

Desde el 2009, el CONEVAL ha utilizado la herramienta de la medición multidimensional para guiar la política pública con los objetivos de reducir la pobreza y la vulnerabilidad a través del mejoramiento de los mecanismos económicos y sociales. La LGDS establece que la medición se debe llevar a cabo cada dos años a nivel nacional y de entidad federativa y cada cinco años a nivel de municipios. Asimismo, se marca que se tiene que hacer uso de la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Es así que se cuenta con información de pobreza multidimensional, a nivel nacional y de entidad federativa, para los años 2008, 2010 y 2012.

En suma, la Medición multidimensional de la pobreza que proporciona el CONEVAL provee la información necesaria que permite que los programas sociales se dirijan hacia poblaciones objetivo bien caracterizadas. Esta metodología ha permitido, también, que se mejore la manera en que las distintas Secretarías de Estado actúan con el propósito de abatir la pobreza a través de enfocarse en dimensiones que resultan su responsabilidad directa.

Resultados de la Medición de Pobreza

En 2012 la pobreza en México ascendió a 53.3 millones de personas; esto quiere decir que 45.5 por ciento de la población sufría la severidad de un ingreso bajo (el ingreso total era menor a 12,000 pesos mensuales para una familia de cinco individuos), y, al mismo tiempo las personas tenían una o más carencias sociales. De la misma manera, 11.5 millones de personas, se encontraban en pobreza extrema. Dentro de estas familias el ingreso mensual era menor a 5,840 pesos para una familia de cinco miembros, y al mismo tiempo las personas tenían tres o más carencias sociales. Por su parte, la población vulnerable por carencias sociales ascendía a 33.5 millones (28.6 por ciento) y las personas vulnerables por ingresos a 7.2 millones (6.2 por ciento). Alrededor de una quinta parte (19.8 por ciento) de la población nacional (23.2 millones) no tenían

problemas de ingresos o carencias sociales, es decir, no eran pobres ni vulnerables (CONEVAL 2013).⁴

Pobreza en Región Sur-Sureste

Una ventaja fundamental de la medición de la pobreza que realiza el CONEVAL es que da la posibilidad de segmentar a la población no sólo por entidades federativas o municipios, sino también por zona geográfica. Lo anterior, como se ha venido mencionando a lo largo del texto, otorga la oportunidad a los tomadores de decisiones de enfocar las políticas públicas a grupos de población que requieren atención prioritaria. Es por ello y debido a que la desigualdad entre regiones del país persiste, que en este apartado se analizará el comportamiento de la pobreza correspondiente a la Región Sur-Sureste del territorio nacional.⁵ Esta región del país está comprendida por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

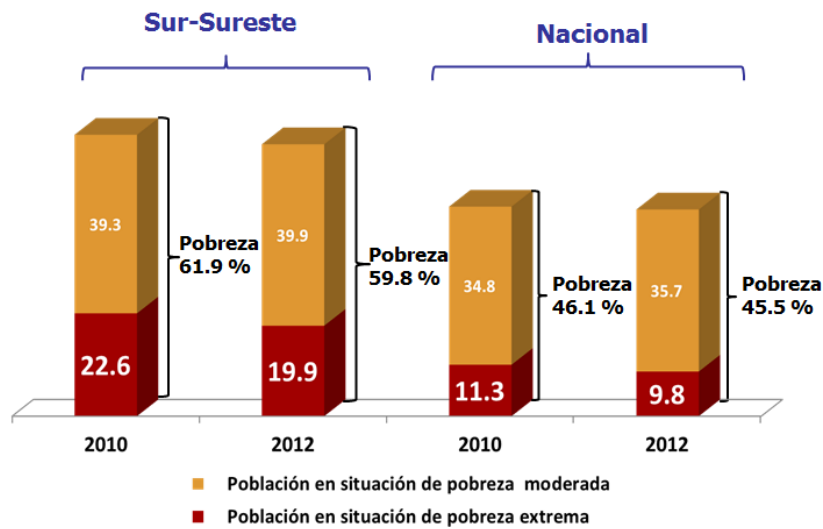
El número estimado de personas en la Región Sur-Sureste, en 2012, fue de 33.0 millones de personas. Lo anterior significa que el 28.1 por ciento de los mexicanos residían en esta región en 2012. Si se comparan los resultados de incidencia en pobreza de la población que residía en la Región Sur-Sureste contra los resultados a nivel nacional, se encuentran diferencias importantes. Por una parte, en la Región Sur-Sureste 19.8 millones de personas se encontraron en 2012 en condición de pobreza (59.8 por ciento), entre ellos, había 13.2 millones de personas que vivían en pobreza moderada (39.9 por ciento) y 6.6 millones en pobreza extrema (19.9 por ciento). Esto significó que se presentó un diferencial, con respecto a las incidencias nacionales, de 14.3 puntos porcentuales en pobreza y de 10.1 puntos en pobreza extrema (gráfica 1).

Asimismo, entre 2010 y 2012, la incidencia de personas en pobreza en la Región Sur-Sureste evolucionó de 61.9 a 59.8 por ciento. Esto implicó que la estimación absoluta del número de personas en pobreza disminuyó de 20.0 a 19.8 millones de personas. En lo que respecta a la pobreza extrema, pasó de 22.6 a 19.9 por ciento, lo cual implicó una disminución de 700 mil personas (7.3 a 6.6 millones), 1.1 por ciento menos que el nivel registrado en 2010 en el número de personas. Cabe señalar que el número de carencias promedio de la población en pobreza y pobreza extrema disminuyó, en el primer caso de 3.0 a 2.8 carencias y, en el segundo, de 3.9 a 3.8 carencias.

⁴ Las incidencias de pobreza presentadas de 2010 y 2012 toman en consideración la variable de combustible para cocinar y si la vivienda cuenta o no con chimenea para construir el indicador de carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda. La medición de 2008 no tomó en cuenta dicha variable debido a que el cuestionario del MCS-ENIGH 2008 no la incluía.

⁵ Este tipo de desigualdad a nivel regional se hace patente si se comparan los indicadores de la entidad más pobre del país respecto de la entidad mejor posicionada. En Chiapas, que para 2012 fue la región que registró mayor pobreza, tres de cada cuatro habitantes eran pobres y uno de cada tres era pobre extremo. Por su parte, en Nuevo León la proporción de pobres fue de uno de cada cuatro habitantes y la proporción de pobres extremos fue de dos por cada cien. Estos resultados convierten a Nuevo León en la entidad con menores niveles de pobreza y pobreza extrema en el territorio nacional (CONEVAL 2013).

Gráfica 1: Porcentaje de población en pobreza, Nacional y Región Sur-Sureste, 2012



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Además, la población vulnerable por carencias sociales en la Región Sur-Sureste ascendía a 8.4 millones (25.4 por ciento) y las personas vulnerables por ingresos a 1.1 millones (3.4 por ciento), esto es, un poco más de la mitad en porcentaje en 2010 y en 2012 (11.9 y 11.3 por ciento) respecto a la población de todo México (19.9 y 19.8 por ciento). Este resultado se puede explicar, entre otras muchas razones, a que la población en la Región Sur-Sureste presentó mayores niveles de carencias sociales y económicas.

En el espacio de los derechos sociales había 28.2 millones de personas, es decir, más de cinco de cada seis personas con alguna privación social. La carencia que más afectó a la población de la Región Sur-Sureste fue la relacionada con el acceso a la seguridad social, pues 24.1 millones de personas (73.0 por ciento) presentaron esta privación. En segundo lugar, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (agua, drenaje, electricidad o combustible para cocinar) perjudicó a 14.7 millones, poco menos de la mitad de la población de la Región Sur-Sureste lo que representó 1.9 puntos porcentuales más que el promedio en todo el país. En tercer lugar, poco menos de una tercera parte de la población (9.6 millones) no tuvo acceso a la alimentación, esto es 5.8 puntos porcentuales más alto que el promedio nacional. En cuarto lugar, 25.8 por ciento de la población (8.5 millones) tenía rezago educativo, 6.0 puntos más alto que el total del país. En quinto lugar, un poco menos de una cuarta parte de la población presentó carencia por acceso a los servicios de salud. Esto es, en la Región Sur-Sureste se registró un 24 por ciento de la población sin derechohabencia pública o privada a algún servicio de salud, mientras que el valor medio a nivel nacional es de 21.5 puntos. Lo anterior significa que existe un diferencial en esta carencia de más de dos puntos porcentuales en favor del valor promedio a nivel nacional.⁶ Por último, la

⁶ En gran medida, esta mejoría tiene su explicación al crecimiento de afiliados al Seguro Popular. Entre 2010 y 2012, cerca de trece millones de personas más se afiliaron a este programa, lo que significó pasar de 35.0 a 47.8 millones a nivel nacional (CONEVAL 2012b).

carencia por calidad y espacios de la vivienda afectó a 7.6 millones de personas lo que representó un 23.1 por ciento (cuadro 1).

Cuadro 1: Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, Región Sur-Sureste, 2010-2012

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	61.9	59.8	20.0	19.8	3.0	2.8
Población en situación de pobreza moderada	39.3	39.9	12.7	13.2	2.5	2.3
Población en situación de pobreza extrema	22.6	19.9	7.3	6.6	3.9	3.8
Población vulnerable por carencias sociales	22.4	25.4	7.2	8.4	2.2	2.1
Población vulnerable por ingresos	3.8	3.4	1.2	1.1	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	11.9	11.3	3.8	3.7	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	84.3	85.3	27.2	28.2	2.8	2.6
Población con al menos tres carencias sociales	45.8	41.0	14.8	13.5	3.8	3.6
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	27.0	25.8	8.7	8.5	3.6	3.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	34.4	24.0	11.1	7.9	3.5	3.3
Carencia por acceso a la seguridad social	72.6	73.0	23.5	24.1	3.0	2.7
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	27.0	23.1	8.7	7.6	3.9	3.7
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	45.1	44.5	14.6	14.7	3.5	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	29.0	29.1	9.4	9.6	3.6	3.3
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	31.7	31.7	10.2	10.5	3.3	3.0
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	65.7	63.3	21.2	20.9	2.8	2.6

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Así mismo, las personas que con su ingreso no pudieron comprar los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas (con ingresos inferiores a la línea de bienestar) pasaron de 21.2 a 20.9 millones durante este lapso de tiempo. Por su parte, las personas que no les era posible adquirir la canasta alimentaria (con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo) aumentaron de 10.2 a 10.5 millones. Sin embargo, apenas un 3.7 por ciento de la población de esta región (11.3 millones) no tenía problemas de ingresos ni carencias sociales, es decir, no eran pobres ni vulnerables.

De acuerdo con el cuadro 2, las entidades federativas que conforman la Región Sur-Sureste presentan niveles de pobreza superiores a la media nacional. De los once estados donde más de la mitad de su población era pobre, cinco pertenecían a esta región (Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca y Veracruz).⁷ Los estados de Chiapas, Guerrero y Puebla obtuvieron la mayor incidencia de personas en pobreza a nivel nacional y, también, los niveles más elevados en la carencia por acceso a la seguridad social (83.3, 78.5, y 77.1 por ciento), que fue la carencia social que más mexicanos padecieron (CONEVAL 2013).

⁷ Las otras entidades con más de la mitad de su población en situación de pobreza fueron Tlaxcala, Michoacán, Zacatecas, Hidalgo, San Luis Potosí y Durango (CONEVAL 2013).

Cuadro 2: Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según entidad federativa, 2010-2012

Entidad federativa	Pobreza						Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Campeche	50.5	44.7	425.3	387.9	2.8	2.4	13.8	10.4	116.1	90.7	3.8	3.4
Chiapas	78.5	74.7	3,866.3	3,782.3	3.2	2.9	38.3	32.2	1,885.4	1,629.2	3.9	3.8
Guerrero	67.6	69.7	2,330.0	2,442.9	3.4	3.0	31.8	31.7	1,097.6	1,111.5	4.1	3.8
Oaxaca	67.0	61.9	2,596.3	2,434.6	3.2	2.9	29.2	23.3	1,133.5	916.6	4.0	3.8
Puebla	61.5	64.5	3,616.3	3,878.1	2.8	2.6	17.0	17.6	1,001.7	1,059.1	3.9	3.7
Quintana Roo	34.6	38.8	471.7	563.3	2.4	2.3	6.4	8.4	87.5	122.2	3.6	3.5
Tabasco	57.1	49.7	1,291.6	1,149.4	2.7	2.7	13.6	14.3	306.9	330.8	3.7	3.6
Veracruz	57.6	52.6	4,448.0	4,141.8	2.9	2.7	18.8	14.3	1,449.0	1,122.0	3.9	3.7
Yucatán	48.3	48.9	958.5	996.9	2.7	2.7	11.7	9.8	232.5	200.6	3.8	3.7
Estados Unidos Mexicanos	46.1	45.5	52,813.0	53,349.9	2.6	2.4	11.3	9.8	12,964.7	11,529.0	3.8	3.7

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

En lo que respecta a la pobreza extrema, las entidades con mayor proporción de personas en esta condición a nivel nacional se encuentran dentro de la Región Sur-Sureste. Estos estados fueron Chiapas, Guerrero y Oaxaca con un nivel superior al 30 por ciento para los primeros dos y de 23.3 por ciento para la última entidad.

Por otro lado, en cuanto a la incidencia en las carencias sociales, Guerrero concentró el mayor porcentaje de personas con carencias en el acceso a la alimentación, calidad y espacios en la vivienda, y acceso a los servicios básicos en la vivienda de entre todas las entidades en el territorio nacional con un 39.4 por ciento, 33.4 y 59.0 por ciento, respectivamente. En cambio, Chiapas encabezó la lista en la mayor incidencia de personas en las carencias de rezago educativo y acceso a la seguridad social con un 33.5 y 83.3 por ciento, respectivamente. Por su parte, Puebla y Veracruz se colocaron dentro del grupo de las tres entidades que registraron más personas con carencia por acceso a los servicios de salud con 29.6 y 25.7 por ciento, respectivamente. Además, es importante destacar que cada uno de los estados de la Región Sur-Sureste que se encuentran dentro de los tres primeros lugares en cada una de las carencias se encuentra por arriba del promedio nacional (cuadro 3).

Cuadro 3: Clasificación de las entidades federativas con mayor incidencia en cada uno de las seis carencias sociales, porcentajes, 2012.

Posición	Rezagado Educativo	Carencia por calidad y espacios en la vivienda	Carencia por acceso a los servicios de salud	Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación
1	Chiapas 33.5	Guerrero 33.4	Puebla 29.6	Chiapas 83.3	Guerrero 59	Guerrero 39.4
2	Guerrero 26.8	Chiapas 29.1	Veracruz 25.7	Guerrero 78.5	Chiapas 56.8	Tabasco 33.4
3	Oaxaca 27.7	Oaxaca 24.6	Guerrero 25.4	Puebla 77.1	Oaxaca 55.5	Oaxaca 31.7
Estados Unidos Mexicanos	19.2	13.6	21.5	61.2	21.2	23.3

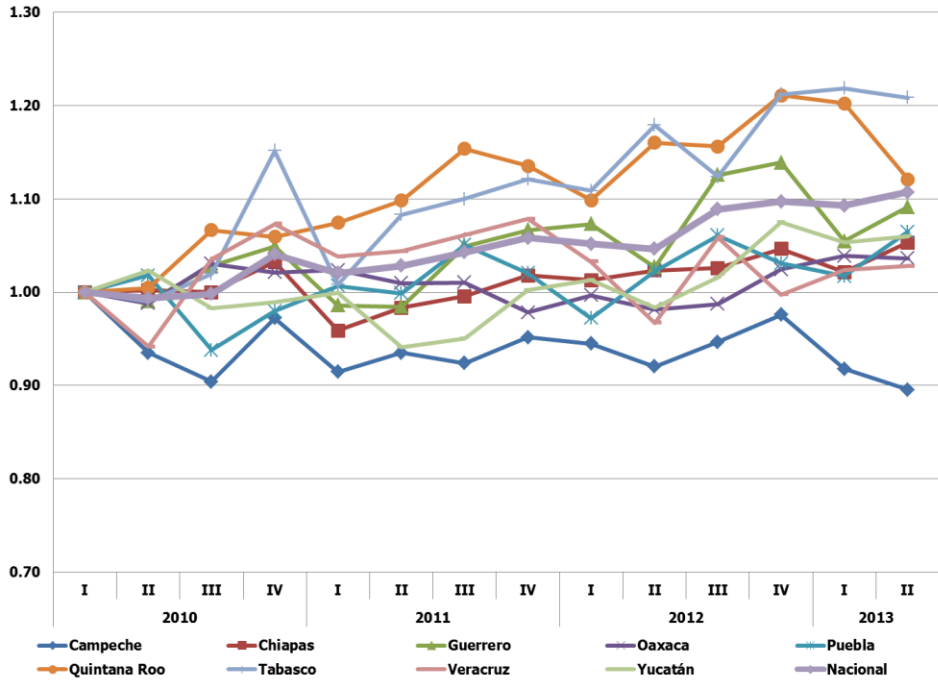
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Mientras que en el Distrito Federal y Nuevo León menos del diez por ciento de la población no pudo adquirir con sus ingresos la canasta básica alimentaria, en entidades de la

Región Sur-Sureste esta proporción aumenta de manera importante. En Oaxaca, por ejemplo, más de una tercera parte de la población no tiene un ingreso suficiente que le permita adquirir la canasta alimentaria. Esta proporción se incrementa a casi la mitad de la población de los estados de Guerrero y Chiapas con un 45.1 y 46.7 por ciento, respectivamente. Estos resultados conforman evidencia acerca de la desigualdad en ingresos que existe en el país y, en específico, acerca de la vulnerabilidad que padece esta región del país.

Para conocer la tendencia del poder adquisitivo del ingreso laboral, el CONEVAL creó el índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP). Este índice muestra la tendencia del porcentaje de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Si el índice sube, significa que aumenta el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Debe decirse que aunque es un indicador útil no constituye una medición de pobreza, pues no toma en cuenta todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones de la medición oficial de la pobreza. Sin embargo, el análisis de este indicador es importante debido a que el trabajo es la principal fuente de ingreso para la gran mayoría de los hogares mexicanos y porque es posible su actualización cada trimestre.

Gráfica 2: Evolución del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza, Primer trimestre 2010-segundo trimestre 2013



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la ENOE.

El ITLP parte de una base de 1.0 para el primer trimestre de 2010. En la gráfica 2 puede observarse que en el periodo de tiempo comprendido entre el primer trimestre de 2010 y el segundo trimestre de 2013 la proporción de personas que no podían adquirir una canasta alimentaria utilizando el ingreso proveniente por su trabajo aumentó a nivel nacional. En lo que respecta a las entidades federativas que comprenden la Región Sur-Sureste se presentan

resultados mixtos. Por una parte, los estados de Quintana Roo y Tabasco presentaron mayor proporción de personas que no podían adquirir la canasta que la proporción a nivel nacional. Por otra parte, los estados de Campeche, Chiapas, Yucatán, Veracruz, Oaxaca y Puebla presentaron una menor proporción que la nacional. Por último, el estado de Guerrero presenta una proporción que va muy cercana a la nacional a lo largo de este periodo.

El CONEVAL provee, también, resultados de la medición de pobreza a nivel municipal para el año 2010.⁸ De esta manera el país cuenta con información desagregada sobre las condiciones de pobreza a escala municipal. Esta información permite hacer un seguimiento de la dinámica de las carencias sociales y del ingreso. Es decir, con la disponibilidad de esta información es posible identificar espacialmente los municipios donde se concentran los mayores niveles de pobreza. De esta manera es posible instrumentar de manera eficaz la política pública dando especial énfasis a los esfuerzos presupuestales de acuerdo con el diagnóstico de cada municipio (mapa1).⁹

Mapa 1. Diez municipios con mayor porcentaje y diez con menor porcentaje de población en situación de pobreza, México, 2010.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del XII Censo de Población y Vivienda y el MCS-ENIGH 2010.

De acuerdo con el CONEVAL (2012b) los diez municipios que en 2010 registraron el mayor porcentaje en pobreza pertenecen, todos, a la Región Sur-Sureste. Estos municipios fueron: San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Alatomirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago del Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5). y San

⁸ Debe recordarse que la medición de la pobreza a nivel municipal, de acuerdo con los plazos señalados por la LGDS, se estima cada cinco años, por lo que la siguiente medición se realizará con base en la información de 2015 y se dará a conocer en 2016.

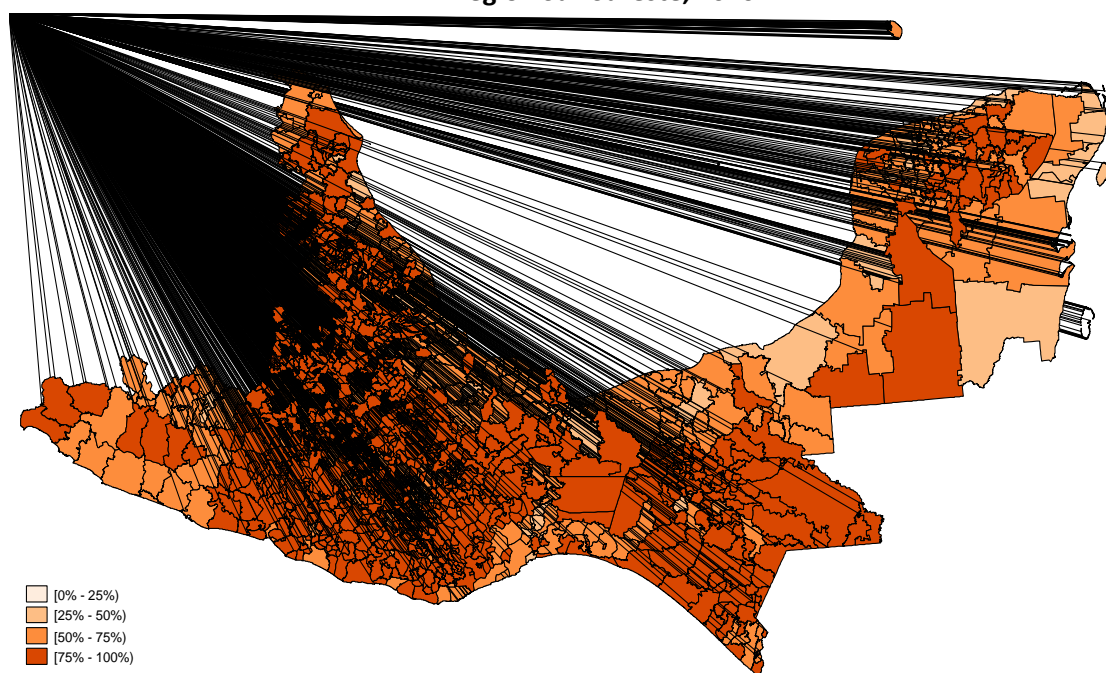
⁹ Debido a que la información del MCS-ENIGH es representativa solo a nivel estatal y no municipal, y que la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 sólo permite calcular cuatro de las seis carencias sociales y una parte del ingreso, fue necesario estimar tanto el acceso a la alimentación y la seguridad social mediante técnicas estadísticas conocidas como estimaciones en áreas pequeñas o estimaciones sintéticas. Véase la *Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2010*. CONEVAL, 2010.

Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4). De los anteriores, en ocho de ellos 70 por ciento o más de su población es hablante de lengua indígena. Así mismo, en San Juan Tepeuxila el porcentaje de personas que habla lengua indígena es de un 57.0 por ciento y en Santiago Textitlán un 14.0 por ciento.

Es preciso decir que en 2010 se tuvo un registro de 2,012 municipios que tuvieron una incidencia de pobreza de más del 50.0 por ciento de su población. Dentro de este grupo destacan las siguientes entidades federativas pertenecientes a la Región Sur-Sureste: Guerrero con 80 municipios, Chiapas con 117, Puebla con 213 y Oaxaca con 537 municipios. En nueve de cada diez municipios de estas entidades la población tenía niveles de pobreza mayores a 50 por ciento (CONEVAL 2012b).

Como se ve en el mapa 2, de los dos mil 456 municipios que existían en México en 2010 mil 341 se encontraban en la Región Sur-Sureste. De éstos, cinco municipios presentaron una incidencia de población en situación de pobreza entre cero y menos del 25.0 por ciento, 83 presentaron una incidencia entre 25.0 y menos del 50.0 por ciento, 395 se encontraron entre 50.0 y menos de 75.0 por ciento, y 858 registraron incidencias entre el 75.0 y el 100.0 por ciento. Se tiene que destacar que los estados de esta región que cuentan con más municipios con una alta proporción de pobres son Oaxaca y Chiapas.

Mapa 2: Porcentaje de población en situación de pobreza a nivel municipal, Región Sur-Sureste, 2010



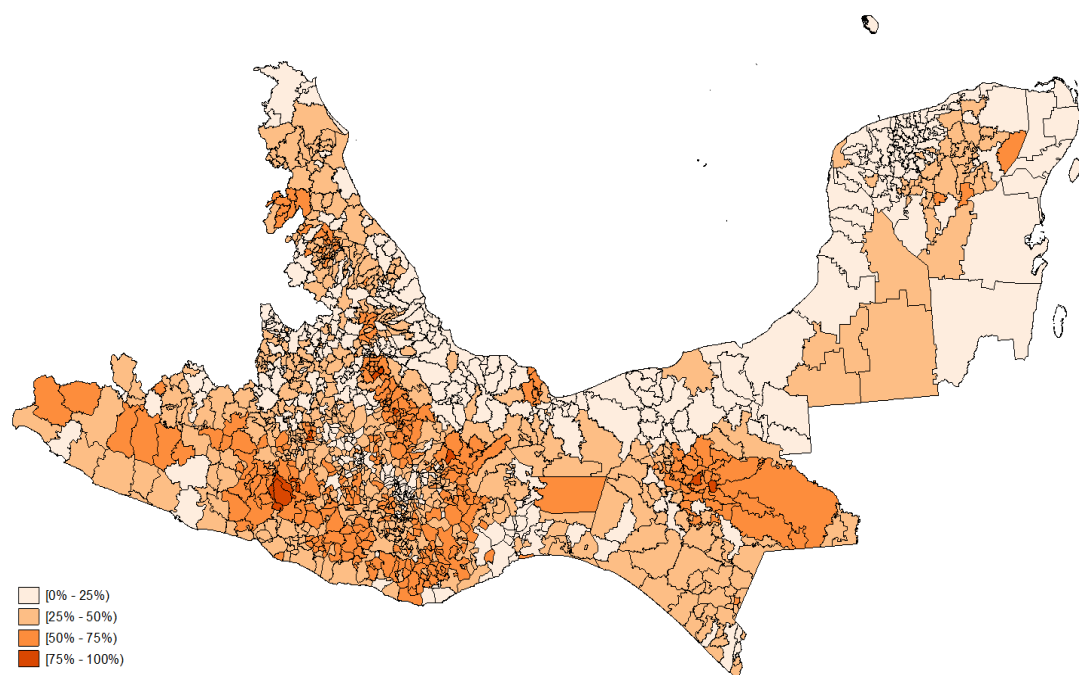
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

En lo que respecta a la pobreza extrema, los municipios que tuvieron el mayor porcentaje de población bajo esta situación se encuentran también en la Región Sur-Sureste. Estos municipios

son Cochoapa el Grande, Guerrero (82.6); San Simón Zahuatlán, Oaxaca (80.8); San Juan Cancuc, Chiapas (80.5); Mixtla de Altamirano, Veracruz (80.3); Chalchiuitán, Chiapas (79.8); Coicoyán de las Flores, Oaxaca (77.4); San Juan Petlapa, Oaxaca (77.2), y Metlatónoc, Guerrero (77.0). Dentro de estos municipios el 70.0 por ciento o más de sus habitantes son hablantes de lengua indígena (CONEVAL 2012b).

De los mil 341 municipios que se encontraban en la Región Sur-Sureste, 458 presentaron una incidencia de población en situación de pobreza extrema entre cero y menos del 25.0 por ciento, 557 una incidencia entre 25.0 y menos del 50.0 por ciento, 314 se encontraron entre 50.0 y menos de 75.0 por ciento, y 12 registraron incidencias entre el 75.0 y el 100.0 por ciento (mapa 2). Las entidades federativas que tienen más municipios con una mayor proporción de población viviendo en pobreza extrema son Chiapas, Oaxaca y Guerrero (mapa 3).

Mapa 3: Porcentaje de población en situación de pobreza extrema a nivel municipal, Región Sur-Sureste, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

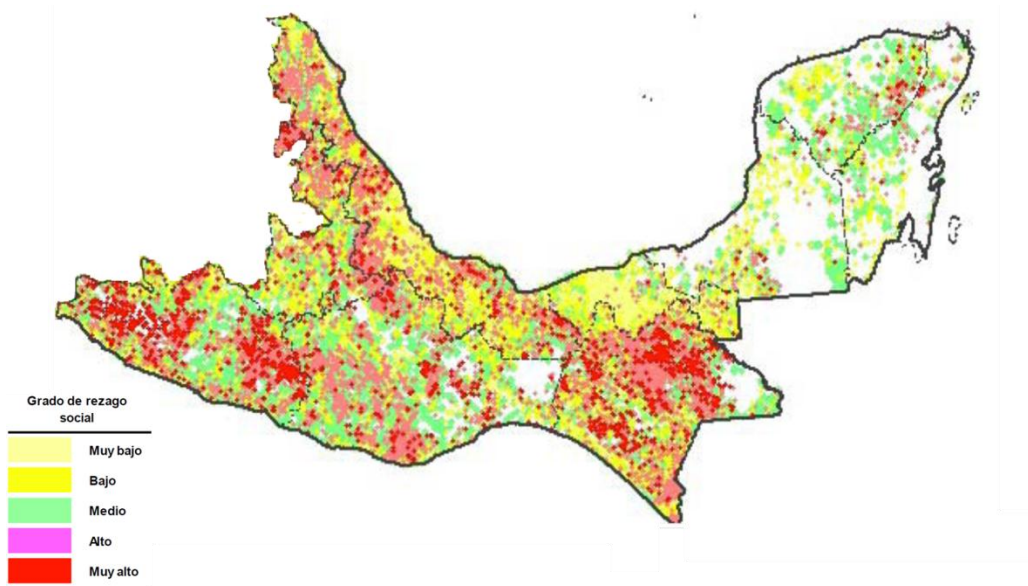
Para dar cabal cumplimiento al mandato de la LGDS en lo que respecta a la medición multidimensional de la pobreza, el CONEVAL construyó el índice de rezago social, incorporando indicadores de educación, acceso a los servicios de salud, servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda, y activos en el hogar. En suma, el índice de rezago social es una medida que resume

cuatro indicadores de carencias sociales en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación de acuerdo con sus carencias sociales.¹⁰

Es necesario aclarar que el índice de rezago social no es una medición de pobreza. Esto es así debido a que no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social ni alimentación. Sin embargo, resulta un indicador de gran utilidad porque permite contar con información relevante de indicadores sociales a nivel de localidad. Los datos que se presentarán a continuación son los relacionados con las estimaciones realizadas en 2010 a nivel estatal, municipal y por localidad con base en el Censo de Población y Vivienda 2010. Los cinco estratos en los que se divide el índice son: Muy Bajo, Bajo, Medio, Alto y Muy Alto rezago social.¹¹

Dentro de la Región Sur-Sureste se identificaron, en 2010, 45 mil 644 localidades. De éstas, mil 901 tenían grado de rezago social Muy Alto, nueve mil 251 grado Alto, 21 mil 389 grado Medio, nueve mil 464 grado Bajo, y tres mil 639 grado Muy Bajo. Esto significa que en 2010, 1.4 millones de personas vivían en localidades con grado de rezago social Muy Alto y Alto, 6.8 millones lo hacían en localidades con grado de rezago Medio, y 23.2 millones de personas estaban en localidades con grado de rezago Bajo o Muy Bajo (mapa 4).¹²

Mapa 4: Grado de Rezago Social a nivel localidad, Región Sur-Sureste, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

¹⁰ La estimación de este índice tiene como fuente de información la base de datos "Principales Resultados por Localidad, 2005" del II Censo de Población y Vivienda (ITER 2005) y fue elaborado bajo la técnica estadística de componentes principales, que permite resumir en un indicador agregado las diferentes dimensiones del fenómeno en estudio. El rezago social se calculó a tres niveles de agregación geográfica: estatal, municipal y localidad. Para mayor información véase *Los mapas de Pobreza en México. Anexo técnico metodológico*. CONEVAL, 2007.

¹¹ Los resultados de la estimación del índice de rezago social se presenta en cinco estratos. Se utiliza la estratificación de Dalenius y Hodges, pues permite que dentro de cada estrato las unidades sean lo más homogéneas posibles y entre los estratos lo más distintos posibles.

¹² Una localidad se define como todo lugar ocupado con una o más viviendas, las cuales pueden estar o no habitadas; este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre. Véase la *Síntesis metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, 2011.

Como se ha podido apreciar, los retos que tiene la Región Sur-Sureste son grandes. La desigualdad entre esta región del país con respecto de los indicadores promedio registrados a nivel nacional son notables y han quedado expuestos a lo largo de este artículo.

Los Poderes de la Unión tienen como un reto a corto plazo el asignar partidas presupuestales que tengan metas fijadas *ex ante*. Es por ello, que resulta indispensable contar con instrumentos que tengan como objetivo el establecimiento de metas. De la misma manera, es primordial contar con diagnósticos sobre la manera en que se ejerce el presupuesto público con el afán de entregar resultados y conocer los avances.

La conectividad de mercados puede ser la solución en una región como la Sur-Sureste con una orografía tan complicada y un rezago educativo importante. Para impulsar programas productivos se vuelve necesario mejorar, entonces, la estructura carretera y los medios de transporte. Solucionando la conectividad de mercados, la calidad en la educación y en la salud, será posible incrementar la productividad de forma significativa. Sin una infraestructura que conecte a la Región Sur-Sureste y sin un acceso más barato a la energía se seguirá en un ciclo de consumo caro y de una renta poco competitiva.

Conclusiones

El combate a la pobreza necesita de programas y políticas públicas eficaces de tal manera que el dinero destinado a este fin tenga los mayores rendimientos posibles. Es por esta razón que resulta de vital importancia el poder identificar, de manera clara, las áreas en la que este problema es especialmente crónico. La Metodología para la medición multidimensional de la pobreza es especialmente útil en este respecto gracias a que es posible desagregar las cifras de pobreza a nivel de entidad federativa y de municipios. De esta manera, los diseñadores de políticas públicas están en posibilidad de identificar avances y retos en materia de desarrollo social y superación de la pobreza.

Como ha quedado claro a lo largo del texto, la Región Sur-Sureste ha registrado secularmente problemas de incidencia altos en pobreza. Se vuelve prioritario en este respecto que las personas encargadas de tomar decisiones presupuestarias y de acciones de políticas públicas cuenten con un diagnóstico certero para saber la manera de atacar el problema de manera eficaz. Los datos proporcionados por el CONEVAL permiten un diagnóstico acertado de la problemática de la pobreza en una desagregación que posibilita la focalización efectiva de la política social con el fin de abatir la pobreza.

El objetivo de la política social debe ser el acceso efectivo y universal a los derechos sociales, como lo señala la Constitución. Para lograr esta meta es necesaria la implementación de políticas universales, complementadas con programas focalizados hacia las poblaciones vulnerables que, de entrada, poseen menores oportunidades de aprovechamiento en lo que respecta a las acciones dirigidas a la mayoría de la población, como es el caso de los habitantes de la Región Sur-Sureste. Con esta visión, el desarrollo de la política social se volvería incluyente,

motivada de manera directa por la exigencia de acceso a los derechos sociales y, por lo tanto, con un énfasis en la pobreza extrema.

Sin embargo, el tener muchos programas sociales no implica reducir la pobreza; 273 programas y acciones sociales federales incrementan la duplicidad y poca coordinación a nivel federal. En el mismo tenor, dos mil 300 programas a nivel estatal empeoran esta situación. Abona a esto que la existencia de múltiples instancias transversales que buscan atender grupos específicos (indígenas, mujeres, jóvenes, población discapacitada, adultos mayores, población en pobreza) y que tienen menos poder real y económico que las Secretarías de Estado, la responsabilidad del acceso efectivo se diluye, se confunde y la coordinación no es efectiva.

Se debe decir, también que la política más importante y efectiva que cualquier gobierno debe implementar es fomentar el crecimiento y la estabilidad económica. No se puede negar que la evolución del crecimiento económico, el mercado laboral y la inflación tienen efectos importantes en la calidad de vida de las personas y condiciona la manera en que se desarrolla la política social. Ningún país estará en condiciones de reducir la pobreza de manera significativa con tasas de crecimiento promedio anuales de 1.4 por ciento per cápita, como lo ha experimentado México entre 1990 y 2012.

La medida proporcionada por el CONEVAL en cumplimiento del mandato de la LGDS debe ser tomado como un piso mínimo a cumplir. El siguiente paso será el pensar en la calidad que el acceso a estos derechos tiene. Se debe alcanzar, de manera progresiva, el acceso efectivo universal para todos los derechos sociales.

Bibliografía

- Alkire, Sabina y James Foster. 2007. "Counting and Multidimensional Poverty Measurement" *OPHI Working Paper Series*.
- Bourguignon, Francois, y Satya R. Chakravarty. 2003. "The measurement of multidimensional poverty" *Journal of Economic Inequality* 1: 25-49.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. 2010. "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México" México D.F.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. 2013. "Informe de pobreza en México, 2012" México D.F.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. 2012a. "Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2010" México D.F.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. 2012b. "Informe de Pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios". México, D.F.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. 2007. "Los mapas de Pobreza en México. Anexo técnico metodológico". México, D.F.
- Foster, James. 2007. "A Report on Mexican Multidimensional Poverty Measurement" *OPHI Working Paper Series No. 40*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. 2011. "Síntesis metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010". México.
- Sen, Amartya. 1982. "Equality of What?" En *Choice, Welfare and Measurement*. Basil Blackwell, Oxford.
- Sen, Amartya. 1997. "From Income Inequality to Economic Inequality" *Southern Economic Journal* 64(2): 384-401.