

Boletín del **CIEPS**

Perspectivas y opiniones sobre la política pública
desde el desarrollo social

LÍNEAS DE BIENESTAR

Año 8, número 07, julio de 2018

INTRODUCCIÓN

Reconociendo que:

- La pobreza es un problema que requiere la atención de los gobiernos, para disminuirla, a través de programas y acciones de Desarrollo Social.
- Que sólo la medición del fenómeno permite saber si dichos programas y acciones están ayudando a la disminución de la pobreza.
- Que el principal objetivo de la medición de la pobreza es saber a quién deben atender, prioritariamente, esos programas y acciones de Desarrollo Social.
- Que en el mundo, de acuerdo con el Banco Mundial, hay 736 millones de pobres extremos
- Que en México hay más de 53 millones de personas en condición de pobreza; 9 millones de ellas, en pobreza extrema.
- Que en el Estado de México radican más de 8 millones de pobres y más de un millón de pobres extremos.

La política social de nueva generación de la actual administración, apoyada en la estrategia Familias Fuertes, busca que sus Programas y Acciones de Desarrollo Social mejoren la calidad de vida de los mexicanos; especialmente, los más necesitados. Ello, con base en los principios de inclusividad, integralidad, igualdad, participación, solidaridad y productividad; además de corresponsabilidad, focalización, colectividad, transformación, transversalidad y evaluabilidad.

Es justo en este último punto en que se vuelve tan importante establecer criterios objetivos de medición de la pobreza; ejercicio que se lleva a cabo a nivel mundial; en México, a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y, en el Estado de México, con la participación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS).

Por tanto, en el presente documento se analizan algunos de los elementos que permiten la medición de la pobreza; principalmente las Líneas de Bienestar.

Medición de la pobreza

A lo largo del tiempo, en el mundo, han surgido múltiples propuestas **de medición de pobreza**. Las primeras de ellas, de la década de los **70's**, como el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas y el Método de Línea de Pobreza basado en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, se centran únicamente en el **ingreso** como criterio para distinguir entre los pobres y los no pobres.

La idea es sencilla: considerar **no pobres** a aquellos que tengan un ingreso suficiente para **cubrir sus necesidades más básicas**.

Sin embargo, esta forma de medición generó, desde el principio, dos preguntas:

1. ¿Es suficiente con el ingreso para considerar que una persona tendría cubiertas todas sus necesidades?
2. ¿Cuáles son las necesidades básicas?

En respuesta a la primer pregunta se modificaron las nociones clásicas de **desarrollo y pobreza**, para, en primer lugar, dejar de entender a la pobreza simplemente como la insuficiencia de dinero para satisfacer las necesidades básicas, sino como las limitaciones para alcanzar el desarrollo y, en segundo lugar, entender al desarrollo como la unión entre tener recursos monetarios para cubrir las necesidades, y alcanzar el bienestar personal y social.

En este sentido, a finales de los 80's, **Amartya Sen** vincula, a la noción de desarrollo humano, el **desarrollo de capacidades**; es decir, dotar a los individuos de las herramientas y conocimientos que les permitan, posteriormente y por su propio esfuerzo, alcanzar el bienestar y salir de la pobreza al transformar sus derechos en libertades reales.



Foto: The Asia Foundation



En seguimiento, principalmente, a esta propuesta, la **ONU**, a través del **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD), mide, desde 1990, el **Índice de Desarrollo Humano** (IDH), que considera ingreso, escolaridad y salud, para determinar el nivel de desarrollo humano de los países.

En cuanto a la segunda pregunta, se considera como necesidad más elemental el poder satisfacer las necesidades mínimas de nutrición y, dependiendo del país u organización midiendo estas necesidades mínimas, se adicionan, o no, las necesidades de vestimenta y refugio. A esta cantidad mínima de ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas es a lo que se denomina **Línea de Pobreza o Línea de Bienestar**.

Las Líneas de pobreza en el mundo

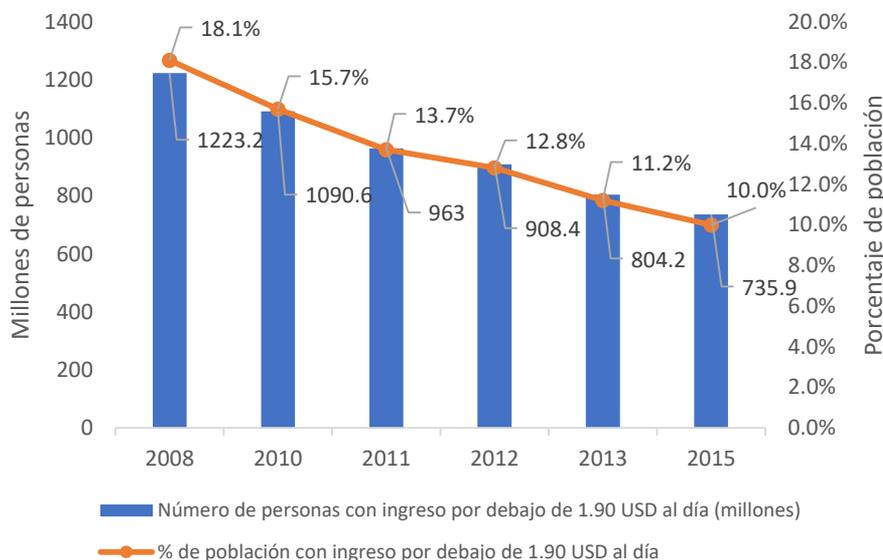
El **Banco Mundial** estableció en **1990**, por primera vez, una Línea de Pobreza .internacional, situando el ingreso mínimo para satisfacer las necesidades básicas de una persona en **1 dólar** estadounidense (USD) al día. En 2008, se subió a 1.25 (USD).



De **2015** a la fecha, las líneas del banco mundial son:

- Ingreso por debajo de **1.9 USD** al día: pobreza ultra extrema o **Línea Internacional de Pobreza**.
- Ingreso por debajo de **3.2 USD** al día: pobreza **extrema**.
- Ingreso por debajo de **5.5 USD** al día: pobreza **moderada**.

¿Cuántas personas viven por debajo de la línea de pobreza de 1.90 USD actualmente, en el mundo?



17 de octubre, Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza



Reconocido por las Naciones Unidas desde en 1992 el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza promueve el diálogo y la comprensión entre las personas que viven en situación de pobreza y sus comunidades, así como con la sociedad en general. “Constituye una oportunidad para reconocer los esfuerzos y la lucha de las personas que viven en la pobreza y para que estas hagan oír sus preocupaciones, así como para reconocer que los pobres se encuentran en la vanguardia de la lucha contra la pobreza”. (ONU, 2018).



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

17 OBJETIVOS PARA TRANSFORMAR NUESTRO MUNDO

Objetivos y Metas en favor de la disminución de la pobreza



Objetivo 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Las cinco metas y dos subobjetivos de este Objetivo de Desarrollo Sostenible buscan la disminución de la pobreza; pero, hablando específicamente de líneas de pobreza, se tiene:

1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares de los Estados Unidos al día.

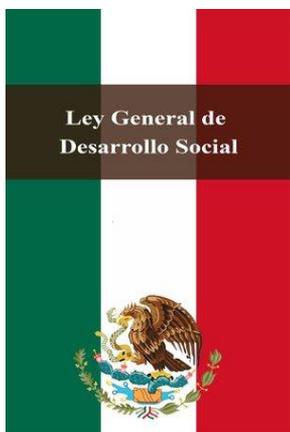


Considerando que todas las líneas de pobreza o bienestar, para plantearse, consideran, como mínimo, la alimentación:

Objetivo 2 Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Medición de la pobreza en México

En México han existido distintas propuestas para medir la pobreza; algunas oficiales, como el **Índice de Marginación**, de **CONAPO**, que considera dimensiones como la educación, condiciones de la vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población; otros, extraoficiales; como el **Método de Medición Integrada de la Pobreza**, del investigador **Julio Boltvinik**, que considera, además del ingreso necesario para la alimentación de subsistencia, factores como vivienda, educación, salud, infraestructura pública e, inclusive, disponibilidad de tiempo libre para realizarse como persona.



Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (2004):
Artículo 36: Establece que los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (**CONEVAL**), para la para la **definición, identificación y medición de la pobreza**, son de aplicación obligatoria, que éste deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y **se establecen los indicadores para la medición de la pobreza.**

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Es justo con base en esta ley que se crea el **CONEVAL** en **2005** que, desde su establecimiento, se dio a la tarea de definir y medir la pobreza. En un principio se empleó el **Índice de Rezago Social**, que, además del ingreso, incorpora indicadores de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar.

Con ayuda de expertos en el tema y con base en la LGDS, CONEVAL entiende a la **pobreza** como un fenómeno **multidimensional**, que considera al ingreso y a la carencia de derechos sociales establecidos en la ley

1. Rezago educativo
2. Carencia por acceso a los servicios de salud
3. Carencia por acceso a la seguridad social
4. Carencia por calidad y espacios de la vivienda
5. Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y
6. Carencia por acceso a la alimentación.



Esta metodología es vigente en el país desde su primera implementación, con datos de 2008.

Definiciones oficiales pobreza y pobreza extrema, según **CONEVAL**:

- **Pobreza**: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
- **Pobreza extrema**: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Para poder establecer un parámetro que permita distinguir entre personas en pobreza extrema, en pobreza y personas no pobres es que se establecen las **Línea de bienestar mínimo**: Valor monetario de una canasta alimentaria básica, entendida como el conjunto de alimentos cuyo consumo satisface los requerimientos de energía y nutrientes de una persona.

Línea de bienestar: Valor monetario de una canasta de alimentos, en conjunto con el de bienes y servicios básicos (educación, vestido, vivienda, transporte, etc.).

Contenido y valor de la Canasta alimentaria (Línea de bienestar mínimo)

En México, uno de los criterios más importantes para considerar a una persona en **pobreza extrema** (además de tener tres o más carencias sociales) es si el **ingreso** es suficiente para superar la **línea de bienestar mínimo**; es decir, si alcanza para adquirir, cuando menos, alimentos para subsistir y nutrirse.

Dado que las formas de consumo entre zonas urbanas y rurales son diferentes, CONEVAL ha hecho una canasta alimentaria adecuada para cada uno de estos dos contextos.

Canasta alimentaria rural

Está compuesta por productos vegetales (maíz, trigo, arroz, tubérculos crudos o frescos, verduras y legumbres frescas, leguminosas y frutas frescas), animales (carne de res y ternera, pollo, pescados frescos, leche, quesos, huevo) y procesados (aceites, azúcar y mieles, bebidas no alcohólicas, entre otros).

Gramos por día: 1,354.3
Costo mensual (julio de 2018):
1,053.28

Canasta alimentaria urbana

La componen los mismos productos que la canasta rural, más otros cereales, yogur, carnes de cerdo y procesadas.

Gramos por día: 1,592.5
Costo mensual (julio de 2018):
1,492.26



Contenido y valor de la Canasta no alimentaria (Línea de bienestar)

Si el **ingreso** es suficiente para superar la línea de bienestar mínimo, pero no alcanza para cubrir la canasta no alimentaria; es decir, adquirir bienes y servicios básicos, como vivienda, educación, salud, etc. (**línea de bienestar**) y, además se tiene al menos una carencia social, se está en condición de **pobreza**.

Canasta no alimentaria: está compuesta por productos no alimenticios y por servicios indispensables para tener una existencia digna (transporte público, limpieza y cuidados de la casa, cuidados personales, educación, cultura y recreación; comunicaciones y servicios para vehículos; vivienda y servicios de conservación; prendas de vestir, calzado y accesorios; cristalería, blancos y utensilios domésticos; cuidados de la salud; enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda; y artículos de esparcimiento, entre otros).



El contenido de esta canasta es el mismo para el ámbito rural y el urbano, pero sus costos son diferentes:

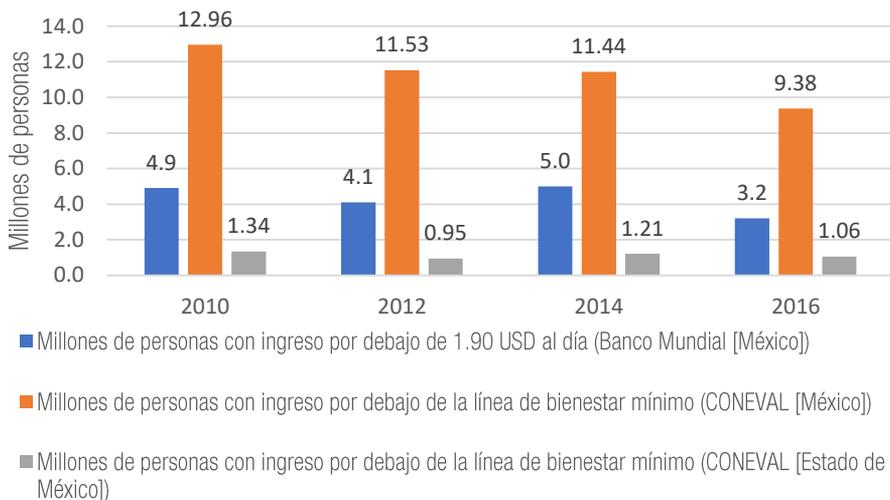
Costo mensual de la canasta no alimentaria (julio de 2018):

Rural: 863.41

Urbana: 1,477.21

Línea de bienestar mínimo rural (julio de 2018):	1,053.28
Línea de bienestar mínimo urbana (julio de 2018):	1,492.26
Línea internacional de pobreza 1.9 USD al día (a precio medio del 31 de julio de 2018 [18.45]):	1,051.65

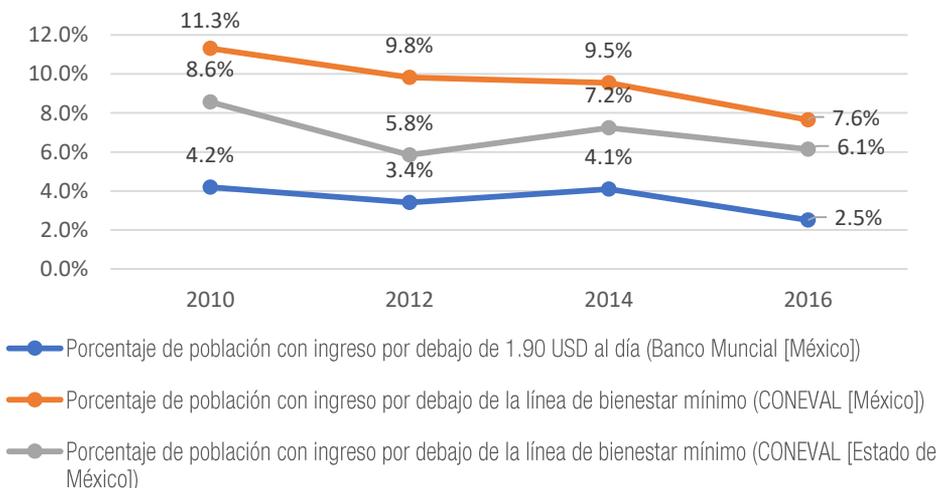
Cantidad de personas por debajo de las líneas de pobreza y de Bienestar Mínimo



En promedio, de 2010 a 2018, CONEVAL estimó **7 millones más** de personas en pobreza extrema en el país que BM (un porcentaje de población de **6 puntos porcentuales mayor**).

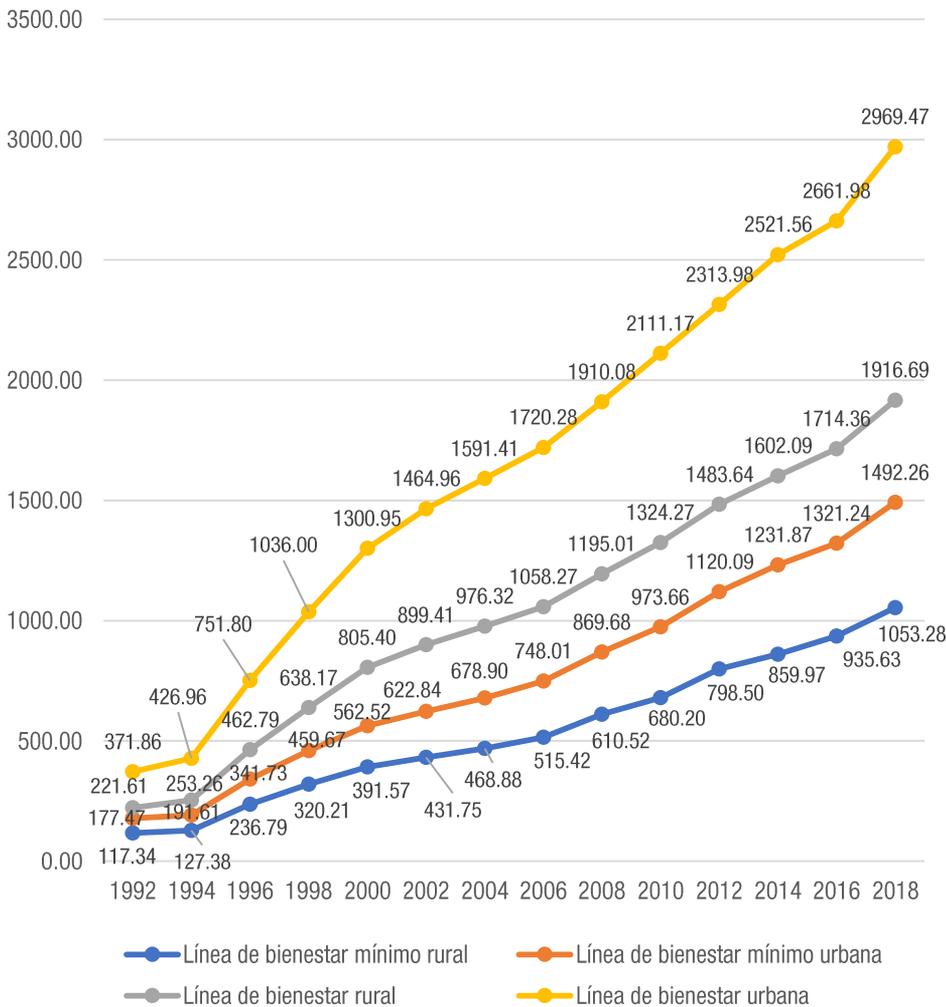
El número de personas en pobreza se redujo, para BM, 34.7% (1.7 millones de personas); para CONEVAL, 27.7% (3.6 millones de personas), nacional y 21.2% para el Estado de México (280 mil personas).

Porcentaje de personas por debajo de las líneas de pobreza y de Bienestar Mínimo



Evolución de las líneas de bienestar

CONEVAL se dio a la tarea de calcular las líneas de bienestar mínimo y de bienestar, no solo desde su fundación, en 2005, hasta el presente, sino hacia el pasado, llegando tan lejos como 1992.



Páginas de interés sobre líneas de bienestar

Portal de datos de pobreza y equidad (Banco Mundial):

<http://povertydata.worldbank.org/Poverty/Home>

Evolución del valor de la canasta alimentaria (CONEVAL)

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada (Boltvinik):

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203801>



DIRECTORIO

Alfredo Del Mazo Maza

Gobernador Constitucional del Estado de México

Eric Sevilla Montes De Oca

Secretario de Desarrollo Social

Marihño Raúl Cárdenas Zuñiga

Secretario Ejecutivo del Consejo de Investigación
y Evaluación de la Política Social

Karla Marlene Ortega Sánchez

Coordinación técnica y editorial

Francisco Javier Flores Cruz

Edición técnica

Elizabeth Bórquez Morales

Diseño gráfico y editorial