



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía

**La política de desarrollo rural en México,
como fin para reducir la pobreza.**

Tesis que presenta:

López Morales Marcela Sofía

Para obtener el grado de:

Licenciatura en Economía

Tutor:

Dra. Guadalupe Aurora Lol-Be Peraza

Cd. Universitaria, Noviembre 2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera dedicar la presente Tesis a mi familia: a mi mamá Susana, a mi papá Beto, a mi hermana Natalia y a mi perrita Nalita. Muchas gracias por todo, gracias por otorgarme los medios físicos, psicológicos y materiales que han sido pieza clave dentro de mi formación como persona. Su apoyo y su esfuerzo para conmigo han sido los motores que me han permitido salir adelante. Gracias familia, gracias de todo corazón, por que sin ustedes no lo hubiera logrado. Los amo y esta tesis es de ustedes y para ustedes. ¡GRACIAS!

Quisiera agradecerle a dos personas que para mí son un ejemplo a seguir, a la Dra. Lol-Be Peraza y al Mtro. Cabrera Adame, quienes en mi camino en la Facultad de Economía conocí. Gracias por su apoyo, tiempo y conocimientos.

Quisiera también dedicarle esta tesis a la memoria de mis abuelos fallecidos; Tere Cervantes, Rodrigo López y a Zoila Carreño. A mis padrinos Tomás Ayala y Alicia Rocha A mi primo Javier Pasos López, quien fue como un hermano para mi, y que además cambió totalmente mi manera de ver la vida.

Gracias Carlos Díaz por tu apoyo y amor incondicional.

Gracias a:

A mis tíos: Alejandra Morales; Carlos Morales y Rosy Nazaret; Roy López y Blanca Morales (Ana, Valeria y Raquel), María Elena Medina y René Sánchez (Fernanda y Sebastián), Mario Castronovo y Lulú Luna (Alejandra y Fany), Cristina López y a Felipe López.

A mis amigos: Juan Carlos González y a Jordi Lucía Hernández.

¡VA POR USTEDES!

ÍNDICE

I.	Introducción.....	5
II.	Planteamiento del problema.....	7
III.	Objetivo.....	10
IV.	Hipótesis.....	10
	CAPITULO 1. Definición y medición de la pobreza.....	12
1.	Medición de la pobreza en el mundo.....	12
1.1	Líneas de pobreza del Banco Mundial	
a)	La creación de las líneas de pobreza	
b)	La comparación de la línea de pobreza a nivel mundial	
c)	Oscar Altimir y la medición de la pobreza	
1.2	El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de CEPAL	
a)	Necesidades básicas a considerar	
b)	Indicadores utilizados en América Latina	
c)	Método multidimensional	
1.3	El método de inseguridad alimentaria de FAO	
a)	La nutrición, el vínculo para medir la seguridad alimentaria	
b)	La medición del estado nutricional	
c)	La medición de la seguridad alimentaria	
d)	Prioridades normativas de la FAO para la seguridad alimentaria	
e)	La relación entre hambre, pobreza y malnutrición	
2.	Medición de la pobreza en México.....	42
2.1	El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	
a)	Origen del CONEVAL	
2.2	Medición unidimensional	
2.3	Medición multidimensional	
a)	Enfoques que analizan el carácter multidimensional de la pobreza	
b)	Un tercer espacio: la cohesión social	
c)	La definición de la pobreza multidimensional	
d)	Identificación de la población en situación de pobreza multidimensional (IDENTIFICACIÓN)	
e)	Combinación del ingreso y el índice de privación social	
f)	Especificación de las medidas (AGREGACIÓN)	

- g) La cohesión social indicador asociado con el contexto territorial

CAPITULO 2. La “ruralidad” en el contexto del desarrollo nacional.....67

1. El concepto de ruralidad.....67
 - a) Interés por parte de grupos de trabajo a nivel internacional por redefinir el concepto de “ruralidad”
2. El territorio como concepto para definir la “ruralidad”75
 - a) Las fortalezas de utilizar un enfoque territorial

CAPITULO 3. El Gasto Público Rural.....81

1. El Gasto Público.....81
 - a) Clasificación del Gasto Público
 - i. Funcional
 - ii. Administrativa
 - iii. Económica
 - iv. Por objeto del gasto
2. El Gasto Público Rural.....83
 - a) El gasto público rural como parte de una política de desarrollo
3. El Programa Especial Concurrente.....85
 - a) Su creación (Antecedentes)
 - b) Su evolución
 - c) Sus ramos
 - d) Sus vertientes
4. La Evolución de la pobreza rural en México y los programas sociales de combate a la pobreza rural.....102
 - a. Las primeras cifras de la pobreza en México 1992-2000
 - b. Las nuevas cifras de la pobreza 2008,2010 y 2012
 - c. La pobreza y el gasto para el campo

Conclusiones.....117

Bibliografía.....121

I. INTRODUCCIÓN

El problema de la pobreza significa para cualquier país un reto y claramente un obstáculo para el desarrollo económico, en la actualidad este fenómeno se presenta en su mayoría en las zonas rurales. De acuerdo con Fondo Internacional de Derecho Agrícola, FIDA, (2011) la población del mundo en desarrollo sigue siendo más rural que urbana: alrededor de 3 100 millones de personas, es decir el 55% de la población total mundial, vive en zonas rurales.

La agricultura se encuentra fuertemente ligada al término rural, hablar de los hogares rurales permite analizar que más del 80% de los hogares rurales a nivel mundial tienen cultivos en mayor o menor grado, y por lo general son los hogares más pobres los que más dependen de la agricultura y el trabajo agrícola, pero actualmente los ingresos no agrícolas están ganando terreno, y el aumento de los ingresos en el hogar está asociado, por lo general, con mayores ingresos procedentes de salarios por actividades no agrícolas y del autoempleo (FIDA, 2011).

La población que habita en zonas rurales se encuentra en desventaja de aquellas que viven en zonas urbanas, las localidades rurales se encuentran marginadas derivadas de las desigualdades sociales y políticas que el mismo sistema segregó. Las desventajas que yacen en este medio son la falta de activos; la escasez de oportunidades económicas; la deficiencia en la educación, en los sistemas de salud, falta de infraestructura, etc.

En México, el problema de la pobreza se torna cada vez más difícil de superar o al menos de reducir, las nuevas cifras de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, indican que 53.3 millones de personas se encuentran en situación de pobreza, 41.8 en pobreza moderada y 11.5 en pobreza extrema, mientras que en las zonas rurales 16.7 millones de personas sufren de pobreza.

De acuerdo con Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2011), RIMISP, existen desigualdades extremas entre los municipios del país en el ingreso de las familias, y que se reproducen en los indicadores básicos de salud y educación, tales brechas observadas llegan a ser comparables entre los países más pobres y más ricos del mundo.

El hecho de que existan brechas económicas y sociales amplias entre el sector rural y urbano, pero también al interior del sector rural-entre estados, municipios y localidades-, da cuenta de patrones diferenciados de desarrollo económico que no han sido corregidos y en algunos casos han sido profundizados por la incidencia territorial diferencial de los programas de desarrollo en cuestión. Por esta razón, la ausencia de una planificación y evaluación que considere la incidencia territorial del conjunto de programas de desarrollo rural resulta contraproducente (RIMISP, 2011).

Las brechas de desigualdad que posee un país no son responsabilidad única del gobierno central, en México la discrepancia entre las entidades federativas en relación a la pobreza hace responsable a los gobiernos locales de la ineficiencia en las políticas públicas. Por lo que se hace alusión a la dualidad del gasto público rural, de acuerdo con RIMISP (2011) los mayores gastos en programas de desarrollo rural los concentran Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco y Chihuahua los estados más ricos del país, mientras que se dejan a un lado a aquellas entidades federativas como Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

En este sentido, es posible demostrar que no existe una distribución del gasto público adecuada en relación a la distribución de las necesidades y activos de la población y los productores agrícolas y su evolución con el tiempo, a pesar de que se destinan cantidades monetarias mayores año con año, éste no ha sido eficiente al tratar de reducir la pobreza en las localidades rurales.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Ley General de Desarrollo Social, promulgada el 20 de Enero del 2004, tiene como objetivo “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, los cuales están consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.”

Por lo tanto, el Estado es el responsable de llevar a cabo dicha ley y garantizar a la población un desarrollo social pleno, la política de desarrollo social¹ está sujeta a los siguientes principios:

1. Libertad
2. Justicia distributiva
3. Solidaridad
4. Integralidad
5. Participación social
6. Sustentabilidad
7. Respeto a la diversidad
8. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades
9. Transparencia

Sin embargo, actualmente, la pobreza en México ha significado un desafío por resolver por parte del Estado, ya que éste ha sido creciente y cada vez más grave al paso del tiempo; en el 2008 alrededor de 48.8 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, en las cuales 37.2 millones presentaron pobreza moderada y 11.7 pobreza extrema, en el 2010 dicha cifra aumentó notablemente al ser 52 millones de pobres, con 40.3 en pobreza moderada y 11.7 en pobreza extrema, los nuevos datos del CONEVAL explican que para el 2012, 53.3 millones de personas se encuentran en situación de pobreza, 41.8 en pobreza moderada y 11.5 en pobreza extrema².

¹ Artículo 3º de la Ley General de Desarrollo Social (2004).

² www.coneval.com

El medio rural se ha distinguido por ser el medio donde se desenvuelve el problema de la pobreza en México, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se le denomina “rural” a aquellas localidades con menos de 2 500 habitantes; de acuerdo con el censo de población y vivienda 2010, la población que se encuentra en dichas localidades representa casi el 23.2% del total nacional, es decir son 26, 049, 769 millones de personas. Sin embargo existen otras localidades con población menor a 15 000 habitantes, las cuales poseen características similares a las de localidades rurales, cabe señalar que dentro de la población rural se encuentra casi en su totalidad la población indígena.

La vida en el medio rural exhibe las deficiencias de la mala distribución del ingreso en el país y el fallo en la eficiencia en las políticas públicas, ya que expone índices altos de subdesarrollo y la violación a los derechos humanos.

La igualdad de oportunidades de participación en el proceso de desarrollo y goce de los beneficios ha sido difícil de alcanzar, ya que el poblamiento de nuestro país posee una característica importante, es concentrada y al mismo tiempo dispersa. Dicho fenómeno tiene su origen en la constitución misma de la nación y se ha ido marcando en los últimos años. Es decir las zonas urbanas son poseedoras de alta densidad de población, gozan de infraestructura y servicios, de personal calificado y de recursos económicos, mientras que las zonas rurales son localidades pequeñas, se encuentran apartadas y dispersas, su difícil acceso hace imposible que se beneficien de cualquier tipo de servicio o de infraestructura, además la política social las excluye por razones de costo-beneficio y hace que se enfoquen en las grandes concentraciones urbanas.

“Los procesos que modelan la marginación conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, y los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan el control personal, familiar y comunitario y cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales.”

CONAPO

Por otra parte el descontento de la población con relación al problema de la pobreza supone que se debe al olvido y falta de recursos al campo mexicano, pero resulta incoherente dicha afirmación ya que México en comparación con otros países latinoamericanos es quien destina mayor número de recursos económicos y públicos al medio rural. Nuestro país se encuentra por encima de Brasil³, aunado a que también el gasto per cápita rural es uno de los más elevados, donde el gasto promedio por poblador rural en México era 90% superior al de Brasil y era más del doble del gasto por persona en todos los demás países (Gómez Oliver, 2011).

En el 2011 el gasto público rural representó 294 526.3 millones de pesos, en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal del 2014 se estima un gasto de 326,018.8 millones de pesos.

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable reúne aquellos programas que están orientados al campo, el cual ha ido aumentando de forma progresiva con el paso de los años, sin embargo es ineficiente, ya que la participación de la agricultura al Producto Interno Bruto Nacional en el segundo trimestre del 2013 representó el 3.9% de la actividad económica.

La dinámica del gasto público rural en México es ineficiente y por demás inútil ya que no ha sido un factor para reducir la pobreza en el campo, en realidad éste comportamiento se debe en gran parte a que los recursos se canalizan mayormente a programas de beneficio social, mientras que los recursos para fomento productivo cada vez son menores. Es de reconocer que los fondos destinados al beneficio social han sido importantes para aliviar la pobreza, ya que compensan desventajas de grupos de población marginados y favorecen el acceso al consumo indispensable para la población (Gómez Oliver, 2011).

Mencionamos anteriormente que las políticas públicas no están siendo eficaces para resolver el problema de la pobreza en el campo mexicano y esto se debe a qué existe una

³ “Los gastos públicos tienden a concentrarse en buena medida en unas pocas subfunciones y un número acotado de programas. En 2005, cuatro programas concentraron 88 por ciento de los gastos en agricultura y 90 por ciento de los correspondientes a organización agraria. Por otra parte, muchos programas cuentan con recursos bastante menguados, como los referidos a productividad, sostenimiento, entrenamiento e investigación” FAO (2006).

confusión de términos, ya que una Política Agrícola es diferente a una Política de Desarrollo Social, el autor Gómez Oliver menciona que dicha confusión puede provocar que apoyos y subsidios presuntamente destinados a fortalecer el ingreso de la población marginada sean captados por los agricultores más solventes.

En conclusión podemos decir que:

- ❖ La pobreza en México tiene una raíz histórica que ha acrecentado el problema de la marginación, sobre todo en zonas rurales.
- ❖ El Gasto Público Rural en México ha ido aumentando anualmente, debido al aumento en los recursos para los programas de beneficio social, mientras que los recursos para fomento productivo son cada vez menores y por demás insuficientes.
- ❖ Las Políticas Públicas no distinguen los términos: agrícola ni desarrollo rural, por lo que pueden inducir a entregar recursos a aquellos agricultores que no necesitan de éstos.

III. OBJETIVO

La presente tesis tiene como propósito caracterizar los factores explicativos de la pobreza rural; identificar las capacidades y deficiencias del Gasto Público Rural para resolver esos factores, considerando que México es uno de los países que destina más fondos al campo y ha sido incapaz de reducir la pobreza rural. Finalmente, establecer criterios que guían una mejor asignación de los recursos públicos destinados a la pobreza rural.

IV. HIPÓTESIS

La población que habita en zonas rurales es más vulnerable y presenta una mayor incidencia de pobreza, principalmente por el alto grado de marginación en dichas zonas, ya que no gozan de infraestructura ni de servicios básicos, que les permita participar en el proceso de desarrollo del país, es decir, son localidades “olvidadas” que no tienen derecho al goce pleno de sus derechos humanos.

En México existe una confusión en los términos conceptuales de desarrollo rural y desarrollo agrícola. Dicha confusión imposibilita tanto el logro de los objetivos que se

plantean en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero como la reducción sostenida de la pobreza rural.

En México el gasto público rural ha ido incrementándose pero es ineficiente y mal ejecutado, con alta dispersión entre diversas secretarías y asignación preferente hacia fines de beneficio social, que si bien alivian el problema de la pobreza, no la reducen en forma permanente.

La política para la reducción de la pobreza rural requiere de la participación de la sociedad, es decir entender que la pobreza no es un fenómeno ajeno a nosotros y por tanto es nuestra obligación como mexicanos conocer y reclamar no solo por nuestros derechos sino el de la población a quien se está olvidando.

CAPÍTULO 1. Definición y medición de la pobreza

1. Medición de la pobreza en el mundo

Las diferentes metodologías para medir la pobreza han sido parte de diversos debates a nivel mundial. La pobreza es un fenómeno único que es determinado de acuerdo a las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas de cada país; es decir la pobreza en México no es la misma que la de los países del continente africano o la de los países escandinavos. Diversos organismos internacionales y nacionales recurren a instrumentos cuantitativos para medir la pobreza como los censos de población y las encuestas de hogares. Los diversos datos obtenidos son parte fundamental del desarrollo de la metodología para medir la pobreza; sin embargo, una limitante radica en la capacidad estadística de cada país.

A continuación se presentan las técnicas más utilizadas a nivel mundial y regional para medir la pobreza, éstas han servido para la construcción de una metodología en México que se encuentra fundamentada en gran parte en la experiencia de organismos internacionales.

1.1 Líneas de pobreza del Banco Mundial

En las últimas décadas el Banco Mundial ha utilizado un estándar internacional para evaluar la pobreza absoluta en los países en desarrollo. Esta medida métrica monetaria fue construida con base en las líneas nacionales de pobreza de los países con los menores niveles de ingreso por habitante; por ello, estaría anclado en el significado de la pobreza en los países más pobres del mundo (Chen y Ravallion, 2008).

En el documento “*World Development Report-Poverty*” del Banco Mundial, publicado en 1990, se explica que la pobreza y la inequidad no son palabras equivalentes; la primera tiene que ver con el nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad, mientras que la inequidad se refiere al nivel de vida relativo dentro de la sociedad específica de que se trate. Este documento sentó las bases de la definición de pobreza, puntualizándola como la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo.

De igual forma, el documento (Banco Mundial, 1990) resalta la medición a través de las líneas de pobreza; la cual está basada en el consumo y está compuesta por dos elementos:

1. El gasto necesario para adquirir un nivel mínimo de nutrición y otras necesidades básicas;
2. Una cantidad adicional, que varía de un país a otro, que refleja el costo de participar en la vida cotidiana de la sociedad.

La primera afirmación está determinada en el costo de un mínimo de ingesta adecuada de calorías y otras necesidades; puede calcularse observando los precios de los alimentos que componen la dieta de las personas. La segunda afirmación es más subjetiva, por ejemplo, en algunos países la plomería es vista como un lujo, en otros países es visto como una necesidad (Banco Mundial, 1990).

El Banco Mundial (1990) explica que la percepción de la pobreza ha evolucionado históricamente y que varía de una cultura a otra. Los criterios para distinguir a los pobres de los no pobres tienden a reflejar prioridades nacionales específicas, así como conceptos normativos de bienestar y de los derechos.

El 13 de septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas⁴, los líderes del mundo convinieron en establecer objetivos y metas mensurables, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. En la Declaración del Milenio decidieron: “Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores **a un dólar por día**”.

De acuerdo con los autores Feres y Villatoro (2012), el origen del umbral de 1 US\$ PPA (Paridad del poder adquisitivo) al día se encuentra en la necesidad de comparación de la incidencia de la pobreza en los países en desarrollo con base a un estándar común, ya que existen diferencias en el poder de compra de las líneas nacionales de pobreza. Así mismo explican que el Banco Mundial optó por un estándar conservador, en base al argumento de

⁴ Página oficial del Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana.

que difícilmente la población identificada como pobre en base a los estándares de los países de menores ingresos sería no pobre en aquellos países con ingresos más elevados; de esta manera se utiliza la variable PPA en vez del tipo de cambio de mercado (los autores explican que la variable tipo de cambio podría subestimar los ingresos de quienes viven en los países más pobres y por lo tanto sobreestimar la pobreza). Feres y Villatoro (2012) citan a Chen y Ravallion (2008), estos últimos prueban que una unidad de moneda local tendrá mayor poder de compra a nivel nacional que en la economía global, dado que las economías en desarrollo entregan salarios más bajos que conducen a menores precios para los bienes no transados internacionalmente.

Chen y Ravallion (2008) precisan que la PPA es la tasa de conversión de una moneda determinada en una moneda de referencia (regularmente el dólar estadounidense) con el objetivo de estimar la paridad en términos de poder de compra sobre los productos básicos tanto para los comercializados a nivel internacional y para los que no.

Después de haberse publicado el documento *World Development Report* en 1990, los autores Ravallion, Datt and van de Walle (RDV) en *Quantifying Absolute Poverty in the Developing World*, en 1991, siguieron el mismo enfoque. Compilaron datos de las líneas de pobreza de 33 países, y propusieron una línea de pobreza de \$1 dólar al día con una PPA de 1985 como lo típico de los países de bajos ingresos (asimismo utilizaron otra línea de \$0.75 al día). Empleando las encuestas de hogares para 22 países estimaron que un tercio de la población del mundo en desarrollo en 1985 vivía por debajo del estándar de un dólar al día⁵.

El documento de RDV sentó las bases para que los investigadores del Banco Mundial empezaran a actualizar las estimaciones originales que estos autores habían hecho acerca de las medidas de pobreza mundial (Chen y Ravallion, 2008). Como resultante, en el documento *World Development Report: Attacking Poverty*⁶ publicado en 2000 (estimaciones hechas para el 2000/2001) se utilizó una línea de pobreza internacional de

⁵ Cabe añadir que el término de mundo en desarrollo, se entiende por todos los países de bajo y mediano ingreso

⁶ World Bank, 2000, *World Development Report: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.

\$1.08 al día en la paridad del poder adquisitivo de 1993, basado en la serie original de las líneas de pobreza nacional anteriormente mencionadas (Chen y Ravallion, 2008).

En 2004 el Banco Mundial empleó una línea de 1.08 US\$PPA. Estimó que 1 de cada 5 habitantes de los países en desarrollo eran pobres. En 2005, se realizó un ejercicio de actualización de los valores PPA. La revisión de los valores de la PPA de 2005 y el uso de nuevos estándares para la selección de productos sirvieron para actualizar la línea de pobreza internacional a un valor de 1.25 US\$ PPA diario, cifra que representa el promedio de las líneas nacionales de pobreza usadas en los 15 países de ingreso/consumo per cápita más bajo en el mundo (Malawi, Malí, Etiopía, Sierra Leona, Níger, Uganda, Gambia, Ruanda, Guinea Bissau, Tanzania, Tayikistán, Mozambique, Chad, Nepal y Ghana). Con base en este nuevo umbral se estimó la incidencia de la pobreza en los países en desarrollo al 2005 y se modificaron las estimaciones para los años previos, retrocediendo hasta 1981⁷ (Feres y Villatoro, 2012).

Tabla 1. Evolución de la pobreza medida a través del indicador de US\$ 1.25 PPA del Banco Mundial. 1986-2009
(valores en porcentajes de población)⁸

País	86-89	90-93	94-96	97-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005-2009
Jamaica	4.0	3.8	1.7	1.3			0.4		0.2	
Chile	10.5	4.4	2.6	0.7	1.0			1.1		0.8
Argentina	0.0	0.1	1.6	1.8			9.9		8.4	0.9
Venezuela	2.9	2.6	14.7	14.0				18.4		3.5
<i>México</i>	<i>7.7</i>	<i>19.1</i>	<i>21.2</i>	<i>19.2</i>	<i>11.9</i>		<i>9.1</i>		<i>6.9</i>	<i>3.4</i>
Brasil	14.6	13.0	11.4	11.2		11.0	9.8	10.4	11.7	3.8

Fuente: Feres y Villatoro con base a <http://data.worldbank.org/topic/poverty>.

⁷ Feres y Villatoro citan a Chen y Ravallion quienes publicaron “The developing World is poorer than we thought, but not less successful in the fight against poverty” en 2008.

⁸ Feres y Villatoro indican que la viabilidad de verificación de la erradicación de la pobreza, en la experiencia del Banco Mundial muestra que una línea de pobreza muy baja protege contra el residuo estadístico, puesto que varios países que entre 1986 y 2009, presentan índices de recuento persistentemente iguales a cero. Sin embargo, la constatación de un valor de pobreza cero en un punto del tiempo, incluso con un umbral de pobreza muy bajo, no garantiza la supresión de la pobreza, por el efecto de las crisis económicas; así lo acreditan los casos de Argentina en el 2002 (Feres y Villatoro, 2012).

Para el 2009, en el caso de los países con 2 o más mediciones por tramo de años, se reporta la tasa de pobreza correspondiente al último año disponible en el tramo de años.

a) La creación de líneas de pobreza⁹

Los autores Martin Ravallion, Gaurav Datt y Dominique van de Walle estudiaron cómo la línea de pobreza y el consumo medio cambian cuando ambos factores son convertidos a una moneda común en la paridad del poder adquisitivo (PPA), lo que significa que la tasa de conversión de divisas tiene por objeto asegurar un poder adquisitivo común sobre los productos básicos. Entre los países pobres, la línea de pobreza tiende a ser baja y muestran un gradiente económico escaso o nulo. Así mismo descubrieron que por encima de un nivel crítico de consumo medio, la línea nacional de pobreza tiende a aumentar rápidamente con un consumo medio, aunado a que existe una elasticidad cercana a la de los países ricos. Así pues, la pobreza absoluta (la línea de pobreza tiene un valor real constante) es el concepto más relevante en los países pobres, mientras que la pobreza relativa (en el que la línea de pobreza es proporcional a la media) es más notable en los países ricos (Ravallion, Shaohua Y Sangraula, 2008).

Ravallion, Gaurav Datt y Dominique van de Walle en “*Quantifying Absolute Poverty in the Developing World*” indican que su objetivo en dicho documento, es cuantificar la magnitud de la pobreza absoluta en el mundo en desarrollo, interpretado como la incapacidad para alcanzar los niveles de consumo que se consideran adecuadas sólo en los países más pobres (RDV, 1991).

Las posibles interpretaciones de una línea de pobreza absoluta para la comparación entre países pueden ser, de acuerdo a estos autores:

a) Al escoger el costo de un conjunto de bienes que es reconocido por las normas internacionales.

b) En principio, se puede pensar que la línea de pobreza comprende un componente “absoluto” que es constante en todos los países, y un componente “relativo” que es específico de cada país. En la búsqueda de tratar de medir la extensión de la pobreza

⁹ Véase Anexo A.

absoluta se debe de realizar la siguiente pregunta: ¿Cuál es el nivel más bajo nivel de pobreza real observada en cualquier país? En el cual parecería ser un buen indicador de la línea de pobreza mínima aceptable en la evaluación de la pobreza absoluta. Sin embargo, la respuesta podría ser sensible a los países encuestados y claro a los inevitables errores de medición de la línea de pobreza. Otro factor del cual puede verse afectado es la diferencia entre países sin ingreso, por ejemplo un país con buenos servicios públicos que benefician a los pobres o un clima relativamente de bajo costo, naturalmente tendrá una línea de pobreza por ingresos baja. Debido a las consideraciones anteriores, por lo tanto un mejor enfoque es tratar de imponer una “típica” línea de pobreza entre los países más pobres.

Por lo tanto suponemos que el componente relativo de cualquier país está determinado en gran medida por el consumo privado medio, y la posibilidad de otros factores, como el acceso a los servicios públicos, influir en la línea de pobreza.

b) La comparación de la línea de pobreza a nivel mundial¹⁰

Los autores Ravallion, Datt y van de Walle compilaron la línea de pobreza de 33 países en desarrollo y desarrollados. Los autores indican que cuando hay más de una línea de pobreza, como por zonas urbanas y rurales utilizan la más baja; así mismo cuando las líneas de pobreza se diferencian por el tamaño de la familia se utiliza el valor per cápita en el tamaño de familia media aproximadamente. En el documento de trabajo “*Quantifying Absolute Poverty in the Developing World*” los autores realizan una medición econométrica, en el cual reconocen que existen algunos errores en la medición de las líneas de la pobreza debido al carácter incompleto de las encuestas usadas o por errores primarios en la base de datos, sin embargo aseguran que esos errores son aleatorios y en particular no se encuentran correlacionados con el consumo medio.

Los autores convirtieron las líneas de pobreza de cada país a una moneda común, en “*Quantifying Absolute Poverty in the Developing World*” mencionan que utilizaron estimaciones presentadas por Summers y Heston (1988) para ajustar los tipos de cambios oficiales para dar mayor paridad de poder adquisitivo.

¹⁰ Véase Anexo A.

Las conclusiones de los autores en la investigación muestran que el nivel de consumo de \$31 dólares al mes es en realidad una línea de pobreza más común entre la docena de países de bajos ingresos para que las líneas de pobreza han sido calculadas. El rango de \$23- \$31 dólares comprende a las líneas de pobreza utilizadas para países de bajo ingreso (RDV, 1991).

Para medir la magnitud y la severidad de la pobreza absoluta en los países en desarrollo, los autores utilizaron distribuciones disponibles de ingreso o consumo para un subconjunto de países, lo que representa alrededor de tres cuartas partes de la población total cubierta por las estimaciones (RDV, 1991).

La utilización de modelos de regresión de los autores permitió evaluar la magnitud de la pobreza a nivel global, y se estimó que alrededor de 1, 137 millones de personas en países en desarrollo no alcanzan un nivel de consumo de \$31 dólares al mes en 1985. De esta población, 645 millones no alcanzan la línea de pobreza (realizada por los autores). Así mismo encontraron que el consumo medio de los pobres en el mundo estaba a 27-31% debajo de la línea de pobreza. Los autores muestran que a pesar de la gran cantidad de pobreza, la brecha agregada resulta pequeña en proporción con el consumo mundial, la cual sugiera que con focalización perfecta, se necesitarían sólo una modesta redistribución de la renta mundial para llevar a estos pobres a niveles de consumo mínimos. Así mismo los resultados implican que la pobreza total en países en desarrollo responden de manera elástica al crecimiento neutral de la distribución, es decir a la tasa del 1% de crecimiento anual en todos los niveles de consumo, se reducirá la proporción de la población que es pobre en alrededor 2-3% al año. Si la tasa de crecimiento de la población anual se mantiene en alrededor del 2% o menos, entonces el número de pobres total descenderá (RDV, 1991).

c) Oscar Altimir y la medición de la pobreza

El autor explica que la percepción de la pobreza y su conceptualización están fuertemente influidas por el contexto socioeconómico y por los objetivos generales del proyecto social en que se insertan las políticas antipobreza (Altimir, 1979).

Altimir (1979) señala los siguientes conceptos:

La pobreza es un síndrome situacional en el cual se incorporan una serie de elementos: infraconsumo, desnutrición, precarias condiciones de vivienda, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y, quizás, la adscripción a una escala peculiar de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.

En América Latina existe un fenómeno de migración interna en el cual la población se ha ido desplazando del campo a la ciudad; la pobreza urbana ha ido tomando importancia y es más generalizada que la pobreza rural. La pobreza urbana es una característica del desarrollo, dependiente de la postguerra de los países latinoamericanos; dicho escenario surge por la “marginalidad social” y se expresa sobre todo en la problemática del sector informal en las ciudades.

El síndrome de la pobreza carece de un marco teórico que pueda explicarla satisfactoriamente en su totalidad sobre todo, cuando sus componentes afectan de manera simultánea a esta definición. Sin embargo cada uno de los factores puede ser explicado de manera individual como casos extremos de desigualdad en un subsistema particular de la distribución de los bienes sociales.

El examen de la pobreza y el de las desigualdades en la distribución del ingreso frecuentemente se entremezclan y se confunden, no son equivalentes ni se incluyen mutuamente. Constituyen problemas diferentes, tanto desde un punto de vista conceptual como en sus vertientes políticas. La relación entre ambos problemas es diferente en el marco de sociedades industrializadas que en el del subdesarrollo, en el cual la situación de pobreza puede llegar a ser tan generalizada como para restar importancia a su diferenciación con respecto a las desigualdades sociales en general.

La pobreza urbana de los asentamientos precarios motivó los intentos de conceptualización en torno a la “marginalidad social” de considerables grupos de población latinoamericana. Las primeras formulaciones del síndrome de la pobreza,

consideraban la manera como ésta se manifestaba en las poblaciones marginales y por tanto tenían un considerable sesgo hacia las condiciones habitacionales y ecológicas. Este sesgo disminuyó cuando se comenzó a entender por marginalidad a aquellas condiciones sociales de los habitantes de esas poblaciones. El concepto de marginalidad pronto se extendió a dimensiones analíticas diferentes a las de la pobreza.

El concepto de la pobreza sigue teniendo una significación esencialmente descriptiva de una situación social. La falta de sustento teórico impide considerar a los pobres como un grupo social en sentido estricto, cuyos orígenes, comportamiento y relaciones con el resto de la sociedad sean comunes. La naturaleza descriptiva del concepto sólo permite establecer una categoría social burdamente clasificatoria; de ahí, la preocupación por identificar a los grupos objeto de la política pública¹¹, cuya definición refleje las causas, más que los síntomas de la pobreza, y que tengan un comportamiento homogéneo frente a una política determinada (CEPAL, 1979).

Pobreza y necesidades básicas

Altimir (1979) afirma que la pobreza se concibe desde un punto de vista asistencialista, que no implica ninguna reorientación profunda del estilo de desarrollo vigente, por lo tanto los programas para el combate a la pobreza únicamente están dirigidos a aumentar los ingresos de los pobres.¹²

La medición de los niveles de vida

El nivel de vida de un hogar corresponde al grado de satisfacción de sus necesidades, de acuerdo con sus preferencias. Para alcanzar este nivel de utilidad, el hogar puede ejercer un conjunto de decisiones factibles sobre la asignación de los

¹¹ “Targets groups”.

¹² Altimir (1979) explica que es necesario reorientar estos programas por medio de dos factores: aumentar el ingreso de los pobres y, especialmente, fácil el acceso de la población a servicios sociales claves. De esta percepción surge la finalidad de canalizar recursos específicos hacia grupos específicos.

recursos de que dispone, dentro del marco impuesto por las condiciones externas a su control.

La medición de la pobreza debe implementarse a través de instrumentos que puedan traducirse en estándares o niveles de vida, formulándolos ya sea en términos absolutos o relativos. Las líneas de pobreza constituyen cortes normativos sobre la dimensión del bienestar económico de la pirámide social, correspondiente a niveles de vida por debajo de los cuales un hogar o una persona es considerado pobre. Sirven, por lo tanto, para identificar a los pobres.

Trazado de líneas relativas de pobreza

El trazado de líneas de pobreza en términos de ingreso o de gasto total de consumo implica, por lo tanto, establecer normativamente el quantum mínimo de recursos requeridos, ya sea en función del bienestar medio de la comunidad, si se adopta una definición relativa, o en términos de la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, si se utiliza una definición absoluta. Para ambos casos, las líneas de pobreza expresan sintéticamente un juicio sobre cuáles serían estos mínimos, por debajo de los cuales sólo se registrarían situaciones de privación efectiva. Las líneas de pobreza deberían interpretarse como un patrón estadístico global que sirve para delimitar las situaciones de pobreza y su magnitud, ya que el trazado de tales líneas se basa en procedimientos heurísticos que sólo pueden ser aproximativos y tienen cierto grado de arbitrariedad.

Para que los propósitos de la medición a través de líneas de pobreza sea adecuada es necesario trazar familias de líneas para un mismo país. Dichas líneas deben indicar las necesidades básicas de hogares de características diferentes, cuyos niveles de vida no sean directamente comparables. Por tanto, tales conjuntos deberían incluir, por lo menos, las diferentes líneas que resultan de aplicar los mismos criterios normativos y de estimación a los hogares de diferente tamaño en áreas urbanas y rurales.

Atkinson (1975) y Szal (1977) quienes proponen un método sumario para trazar las líneas de pobreza. El primero propone establecerlas como una fracción del ingreso medio; el segundo sugiere de otra medida de posición de distribución del ingreso¹³.

Un método más complejo consiste en trazar las líneas de pobreza a partir de curvas de Engel, que relacionen el gasto en alimentación (o también, vestimenta y habitación) con el ingreso total, eligiendo como criterio de pobreza una cierta razón que permita determinar los cortes de ingreso correspondientes.

Trazado de líneas absolutas de pobreza

El método para cuantificar los estándares mínimos de necesidades básicas en términos de ingreso o de gastos de consumo¹⁴, establece normativamente, en forma detallada, las cantidades mínimas de suministros (calorías, proteínas, alojamiento, equipamiento doméstico, etc.) para satisfacer cada necesidad o grupo de necesidades consideradas básicas, traducirlos en cantidades de los bienes específicos requeridos y valorar éstas a los precios que enfrentan los hogares.

Existe otro método, basado en la variable alimentación, que sirve para establecer las líneas absolutas de pobreza. Altimir (1979) detalla que se inicia por medio de la determinación detallada del costo de una alimentación mínima normativamente establecida para cada composición familiar. El ingreso se puede estimar mediante una proporción de ingreso gastada en alimentos extraída de las curvas de Engel que sintetizan el comportamiento efectivo de los hogares¹⁵, o bien, puede establecerse sobre la base del gasto total del hogar marginal que adquiere justo los mínimos estipulados en los rubros básicos¹⁶.

Medidas de la pobreza

Una vez conformada las líneas de pobreza, el recuento de los hogares que quedan por debajo dichas líneas de pobreza constituye la más difundida medida de pobreza.

¹³ El autor no explica que otra medida de distribución se podría utilizar.

¹⁴ Altimir cita a Rowntree (1901) quien propuso este método, y es uno con más larga tradición.

¹⁵ El autor cita Orshansky (1965).

¹⁶ El autor cita Kahn (1976).

Ésta proporciona una primera aproximación a la magnitud del problema, considerada la medida “incidencia de pobreza”. Sin embargo, no toma en consideración dos cuestiones: el grado en que los ingresos pobres caen por debajo de la línea de la pobreza y las desigualdades entre los hogares con diferentes niveles de pobreza¹⁷.

Esta medición también puede cuantificar la insuficiencia de los ingresos de los pobres, corresponde al déficit agregado de recursos del conjunto de los pobres con respecto a la línea de la pobreza; aunque no toma en cuenta el número de pobres y además, es insensible a los cambios en las desigualdades de los pobres.

1.2 El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de CEPAL

Para propósitos de este apartado es necesario explicar el término de las necesidades básicas, el cual ayuda a poner de manifiesto la medida en que se requiere reorientar el estilo de desarrollo para poder eliminar la pobreza.

Altimir (1979)¹⁸ detalla que:

El concepto de necesidades básicas puede servir para definir la pobreza, pero se limita a las dimensiones materiales de la privación; el concepto de necesidades básicas debiera incluir tanto necesidades psicológicas y políticas como necesidades materiales.¹⁹ Esta visión es denominada como multidimensionalidad, ya que no solamente se centra a erradicar la pobreza, sino también en proporcionar a todos los seres humanos las oportunidades para desarrollar plenamente sus potencialidades.

El concepto de necesidades básicas es más claramente instrumental, la relación radica en incorporar objetivos específicos de satisfacción de tales necesidades dentro de los planes de desarrollo, si han de orientarse a eliminar situaciones de privación.

¹⁷ El autor cita a Sen (1976).

¹⁸ La siguiente información fue obtenida de: Altimir, Oscar “*La dimensión de la pobreza en América Latina*” en Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1979. Página 14-18.

¹⁹ Altimir cita el Informe Hammarskjöld, 1975.

Componentes materiales de las necesidades básicas

Las necesidades básicas son relativas al entorno y sirven para definir a la pobreza, son específicas de cada país y dinámicas, pero incorporan un núcleo absoluto de necesidades, cuya satisfacción responde más a la noción de dignidad humana que los niveles de bienestar y de disponibilidad de recursos imperantes en cada país. El contenido concreto del núcleo central de necesidades básicas mínimas debe ser específico para cada país. Las diferencias climáticas, geográficas, culturales y socioeconómicas condicionan estos requerimientos, aunque quizá no al punto de diferenciarlos sustancialmente. Es al considerador el contenido de las necesidades básicas en términos de bienes cuando se llega a una mayor especificidad por país, y cuando se bordea el conflicto entre la soberanía del consumidor y las funciones de utilidad de los planificadores.

Necesidades básicas no materiales

El concepto de necesidades básicas se quedaría incompleto si solamente se incluyeran las necesidades materiales. La satisfacción de éstas sólo adquiere sentido, como imperativo universal, en un contexto social de disfrute efectivo de los derechos humanos fundamentales (estos son los derechos y libertades incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas). Sin embargo Ghai y Alfthan (1976)²⁰ quienes señalan que existen tres valores importantes relacionados con un enfoque del desarrollo orientado a las necesidades básicas: igualdad, autosuficiencia y participación. En la medida en que las necesidades básicas son socialmente determinadas, las diferencias agudas en niveles de bienestar que puedan existir en una sociedad conspirar contra el logro efectivo de las metas de necesidades básicas.

La autosuficiencia nacional o regional en la satisfacción de necesidades básicas se impone tanto por las condiciones de la actual situación internacional como por la necesidad de romper con estructuras heredadas o impuestas.

²⁰ Altimir cita a estos autores, pp. 18.

La introducción en los años ochenta de los censos demográficos y de vivienda en América Latina, permitió que CEPAL caracterizara la pobreza a través del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), método “directo” en el cual se elige una serie de indicadores censales que permiten constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades se puede construir “mapas de pobreza”, que ubican geográficamente las carencias²¹ (CEPAL, 1979).

Originalmente, el objetivo del método NBI era proveer un método directo de “identificación” de los pobres, tomando en cuenta aspectos que no se ven reflejados en el nivel de ingreso de un hogar y aprovechando el inmenso potencial de desagregación geográfica que permite la información de los censos.

Para evaluar la insatisfacción de necesidades se utilizan algunas características de la vivienda (tipo de materiales, acceso al agua potable, a sistema de eliminación de excretas o número de cuartos) y ciertos rasgos demográficos del hogar (número de miembros, asistencia escolar de los menores, o edad, nivel educativo y condición de ocupación del jefe). De forma que el concepto de pobreza implícito en el método NBI se limita, en la práctica, a unas pocas necesidades específicas, dejando de lado varios elementos que pueden ser relevantes para el bienestar (Feres y Mancero, 2001).

No obstante, este método presenta dos objetivos importantes, por una parte es planteado como una herramienta para definir la pobreza, su función radica en aportar información sobre el desarrollo de “capacidades” humanas que no son reflejadas en el ingreso, y por el otro puede ser sustituto del método de líneas de pobreza, en el que se justifica la utilización de indicadores altamente correlacionados con el ingreso aunque no fueren representativos de las “capacidades” (Feres y Mancero, 2001).

²¹ El primer trabajo que identificó geográficamente las principales carencias de la población fue el “Mapa de Pobreza” para Chile (1975).

a) Necesidades básicas a considerar

Los censos de población y vivienda²² son la fuente de información principal para construir el método NBI, éstos poseen una gran variedad de datos, lo cual hace necesario seleccionar los indicadores que puedan reflejar el conjunto de necesidades que deben ser satisfechas por un hogar para que su nivel de vida sea considerado digno, de acuerdo a los estándares de la sociedad a la que pertenece (Feres y Mancero, 2001).

De tal manera que las necesidades son distinguidas por “absolutas” o “relativas”. Las primeras son aquellas cuya satisfacción es indispensable para la existencia humana, independientemente del medio social en que se desenvuelve la persona, un ejemplo sería el nivel de nutrición que permita al sujeto realizar actividades físicas mínimas, su satisfacción es esencial para cualquier sociedad. El progreso económico forma parte del proceso para garantizar que las necesidades “absolutas” puedan alcanzarse, de manera que trae consigo el surgimiento de otras necesidades, relacionadas con la “privación relativa”, estas necesidades son mayormente explicadas por bienes de consumo, que a pesar de no ser necesarios para sobrevivir, son esenciales para que los individuos puedan integrarse a su entorno; un televisor es considerado en países desarrollados como un bien “necesario” pero puede no ser así en vías de desarrollo, donde existen necesidades más esenciales que aún no han logrado ser satisfechas (Feres y Mancero, 2001).

Por lo tanto las necesidades consideradas suelen ordenarse en cuatro categorías:

1. Acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar.
2. Acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado.
3. Acceso a educación básica.
4. Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo.

²² Ya que permiten lograr el grado de desagregación geográfica requerido para que un mapa de pobreza sea útil en la identificación de las necesidades localizadas.

b) Indicadores utilizados en América Latina

La determinación de las necesidades básicas depende del entorno cultural y económico de cada país o región donde se está midiendo la pobreza, en América latina los indicadores más utilizados para construir mapas de pobreza son:

Calidad de la vivienda

Para que una vivienda cumpla con un nivel mínimo de habitabilidad debe ofrecer a las personas protección contra diversos factores ambientales, privacidad y comodidad para llevar a cabo ciertas actividades biológicas y sociales, y no generar sentimientos de privación en sus habitantes (CEPAL/PNUD, 1989).

Condiciones sanitarias

Para llevar a cabo este indicador se utilizan dos indicadores; la disponibilidad de agua potable²³ y el acceso a servicios sanitarios para el desecho de excretas.

En el acceso a servicios sanitarios pueden distinguirse dos características: disponibilidad de un servicio higiénico y el sistema de eliminación de aguas servidas (Feres y Mancero, 2001). CEPAL y PNUD (1989) relacionan la disponibilidad de servicio higiénico al interior de la vivienda con necesidades del hogar como la eliminación corporal de desechos personales, la higiene y el acicalamiento personal. La función del sistema de eliminación de aguas es brindar un nivel básico de salud a los habitantes de una vivienda al evitar la contaminación por desechos de los mismos (Feres y Mancero, 2001).

La satisfacción de necesidades relacionadas con las condiciones sanitarias es particularmente sensible al entorno, urbano o rural, en el que se desenvuelven los hogares. Se debe a que usualmente las áreas rurales no disponen de redes de alcantarillado o agua de tubería, a diferencia de las áreas urbanas.

²³ Se refiere al abastecimiento permanente de agua de buena calidad en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación e higiene (CEPAL/PNUD, 1989).

Educación

Para que las personas puedan incorporarse adecuadamente a la vida productiva y social la educación constituye un requerimiento mínimo. La escuela es el agente socializador más importante. CEPAL y PNUD (1989) explican que es tan significativo que las deficiencias que se experimenten, sobre todo en edades tempranas, tendrán consecuencias negativas las cuales repercutirán en las capacidades de aprendizaje de los individuos y en su incorporación a la vida activa. La falta de educación representa una severa limitación para poder escapar de la pobreza y puede generar un círculo de perpetuación (Feres y Mancero, 2001).

Feres y Mancero (2001) concluyen que en este indicador no se distingue entre áreas urbanas y rurales, ya que la primaria es considerada como una necesidad primordial para el ser humano.

Capacidad económica

El indicador de la capacidad económica suele ser incluido por los mapas de pobreza y actúa como una aproximación del nivel del ingreso. PNUD y CEPAL (1989) afirman que este indicador no se orienta a captar una necesidad básica en particular, sino a reflejar la disponibilidad de recursos del hogar. La medición de este indicador se realiza a través del método indirecto y está justificada cuando se utiliza el método NBI para producir mediciones de pobreza. La identificación de los pobres requiere un conocimiento de los recursos económicos de cada hogar, o de la probabilidad de que dichos recursos sean insuficientes. La conveniencia de utilizar un indicador de capacidad económica dependerá del objetivo con el cual se utilice el método NBI (Feres y Mancero, 2001).

Como conclusión, el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) tiene la ventaja de desagregar geográficamente los resultados, construyendo los “mapas de pobreza”, los cuales permiten identificar espacialmente un grupo de carencias predominantes en cualquier país. Esta información es relevante ya que permite focalizar eficientemente las políticas sociales destinadas a cubrir las carencias individualizadas (Feres y Mancero, 2001).

Tabla 2. Necesidades básicas, dimensiones y variables censales.

Necesidades Básicas	Dimensiones	Variables censales
Acceso a la vivienda	a) Calidad de la vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo.
	b) Hacinamiento	*Número de personas en el hogar *Número de cuartos de la vivienda
Acceso a servicios sanitarios	a) Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda
	b) Tipo de sistema de eliminación de excretas	*Disponibilidad de servicio sanitario *Sistema de eliminación de excretas
Acceso a la educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	*Edad de los miembros del hogar *Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	*Edad de los miembros del hogar *Último nivel educativo aprobado *Número de personas en el hogar *Condición de actividad

Fuente: CEPAL, PNUD (1989).

c) Método multidimensional

La necesidad de desarrollar enfoques más amplios para medir la pobreza, ha incentivado a investigadores a impulsar nuevos marcos conceptuales de este fenómeno, ya que se ha propuesto que la pobreza, más que implicar un bajo estándar de vida, se expresa en la privación de capacidades²⁴, en el no acceso a derechos básicos y en la negación de la ciudadanía (Feres y Mancero, 2012). Los enfoques de derechos humanos y de desarrollo humano han permitido darle un giro en cómo se mide la pobreza; las medidas basadas

²⁴ Feres y Mancero (2012) citan a Sen explicando que las capacidades son las posibilidades que las personas tienen para alcanzar determinados funcionamientos, ejemplo vestido, alimentación, ser socialmente aceptados, etc.; desde esta perspectiva, el contar con las capacidades para generar ingresos, obtener empleo y educación, etc. Es más importante que tener dichos recursos.

exclusivamente en el ingreso corriente son aproximaciones a la capacidad de consumo privado a través del mercado, y no captan el acceso a bienes públicos (educación, salud, infraestructura, etc.), lo cual hace que la correlación ingreso-bienestar se erosione. (Feres y Mancero, 2012)

Feres y Mancero (2012) definen los pasos para identificar a los pobres a través de un indicador multidimensional:

- a) Seleccionar dimensiones
- b) Definir umbrales mínimos para las dimensiones, y
- c) Agregar las dimensiones en un índice.

La determinación de las dimensiones y de los umbrales mínimos implica la especificación del contenido normativo del concepto por detrás de la medición, por ejemplo las garantías básicas de ciudadanía para que las personas puedan participar en la vida social. La agregación requiere la atribución de pesos (o importancia relativa) a cada una de las dimensiones.

Sin embargo, utilizar esta medición resulta complejo en diversas situaciones:

- La utilización del enfoque de los derechos resulta ambigua a la hora de aplicarla (la definición de derechos es vaga).
- Identificar dimensiones, especificar umbrales y conocer la relación existente entre las dimensiones provoca conflicto, Feres y Mancero (2012) explican que para algunos será más relevante establecer si las personas están privadas al menos en una dimensión (estrategia de unión), mientras que para otras interesará si los individuos experimentan carencias simultáneas en distintas dimensiones (estrategia de intersección).

A pesar de la complejidad que puede resultar esta metodología, durante los últimos años se han venido desarrollando aspectos metodológicos para la derivación del índice de pobreza multidimensional, los cuales pueden dividirse en estrategias empíricas u orientadas por axiomas. En las primeras se han empleado técnicas multivariadas para reducir la

variabilidad en las respuestas a un conjunto de indicadores de bienestar a una cantidad menor de dimensiones, y derivar ponderadores de dichas estructuras empíricas. Las segundas, se han derivado índices multidimensionales a partir del cumplimiento de un conjunto de propiedades deseables (Feres y Mancero, 2012)²⁵.

Pocos países han adoptado oficialmente un indicador multidimensional de pobreza debido a las dificultades en la selección de las dimensiones de la pobreza y en la definición de los pesos relativos de las dimensiones. México lanzó oficialmente en 2010 un indicador multidimensional de pobreza y Colombia en 2011; entidades supranacionales como la Unión Europea y PNUD han empleado indicadores multidimensionales de pobreza (Feres y Mancero, 2012).

Medición bidimensional

Iniciativa pionera en la medición multidimensional de la pobreza que tuvo lugar en América Latina a finales de la década de 1980 basada en el “cruce” de resultados entre el método de Necesidades Básicas Insatisfechas y el de Costo de las Necesidades Básicas²⁶ (CNB) o líneas de pobreza (Feres y Mancero, 2001).

Derivado de la complementariedad de los métodos NBI y LP, ya que es posible notar que el método LP es capaz de identificar, a diferencia del método NBI, situaciones de “pobreza reciente”; es decir, hogares que satisfacen sus necesidades básicas pero que, por motivos coyunturales, han visto reducidos sus ingresos a un nivel menor que la línea de pobreza (Feres y Mancero, 2001).

Boltvinik²⁷ (1990) explica:

²⁵ Feres y Mancero (2012) citan el ejemplo de Alkire y Foster (2009), quienes desarrollan un método para la medición multidimensional en base a la extensión de los axiomas utilizados en la métrica monetaria a los ámbitos no monetarios. El método permite diferentes esquemas de ponderación, facilita la definición de corte que toman en cuenta el nivel y la cantidad de privaciones y puede ser empleado con variables cuantitativas y cualitativas.

²⁶ Feres y Mancero (2001) definen al Costo de Necesidades Básicas como un método indirecto de identificación que clasifica como pobres a aquellas personas u hogares con un ingreso insuficiente para adquirir bienes y servicios básicos, cuyo costo está determinado por una “línea de pobreza”.

²⁷ Citado por Feres y Mancero (2001).

El método LP se basa en el consumo o ingreso corriente, no toma en cuenta los servicios públicos provistos gratuitamente ni las necesidades cuya satisfacción requiere de gasto en inversión y no de gasto corriente, como ocurre con la vivienda o la educación. En cambio, el método NBI toma en cuenta justamente estos aspectos, pero no aquellos relacionados con el consumo privado de bienes y servicios.

“Mientras el primer enfoque (CNB) lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo (NBI) lleva definición de políticas sociales”

Denominado “enfoque bidimensional”, se llevó a cabo a través del trabajo de CEPAL/DGEC (1988)²⁸ y de Beccaria y Minujin (1985)²⁹. A partir de estos trabajos, la metodología aprovecha los beneficios de los métodos NBI y LP, por lo que de esta manera se puede caracterizar la pobreza a nivel regional, es decir en América Latina.

Tabla 3. Combinación de resultados del método de líneas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas

NBI → ↓ LP	HOGARES CON NBI	HOGARES SIN NBI
Hogares pobres	Hogares en situación de pobreza crónica (total)	Hogares en situación de pobreza reciente (pauperizados) (coyuntural)
Hogares no pobres	Hogares con carencias inerciales (estructurales)	Hogares con condiciones de integración social

Fuente: Feres y Mancero, 2001 citan a CEPAL/DGEC (1988) y otros estudios sobre el tema.

Por lo tanto, Feres y Mancero concluyen que el “enfoque bidimensional” clasifica a la pobreza en cuatro grupos, dependiendo si los hogares se consideran pobres según uno de los métodos, según ambos o según ninguno de ellos. La interpretación y denominación para

²⁸ Feres y Mancero citan este trabajo porque fue uno de los primeros trabajos que se le dio un enfoque bidimensional, “*La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional*” de CEPAL y la Dirección de Estadística y Censos del Uruguay (1988), LC/MVD/R.12/Rev.1.

²⁹ Beccaria, Luis y Alberto Minujin (1985): “*Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*” Documento de trabajo No 6, INDEC, Buenos Aires, Argentina.

cada una de estas cuatro categorías se relaciona con la situación temporal de pobreza, aprovechando las características de cada método. El método CNB se asocia usualmente con la pobreza “de corto plazo” o “coyuntural”, ya que la variación de los ingresos suele tener una alta volatilidad, dada su sensibilidad a la situación laboral de los miembros del hogar y a la situación económica general del país. En cambio, el método NBI está relacionado con la pobreza de “largo plazo” o “estructural”, debido que los indicadores utilizados son, en su mayoría estables. (Feres y Mancero, 2001).

RECUADRO INFORMATIVO

EL ENFOQUE BIDIMENSIONAL, DEFINICIÓN DE LA TIPOLOGÍA

Una vez que se combinan los métodos NBI y LP, los resultados generan una tipología que identifica cuatro posibles situaciones. De acuerdo con Feres y Mancero la denominación más difundida para la tipología corresponde a Rubén Kaztman:

a) Hogares en situación de pobreza crónica: De acuerdo con el método estos hogares no cuentan con un ingreso suficiente para un nivel mínimo de consumo, ni satisfacen sus necesidades más elementales. Estos hogares se encuentran en una situación de exclusión social y poseen más de una necesidad insatisfecha. Los hogares en situación de pobreza crónica presentan incapacidad para integrarse a la sociedad ya que entre las carencias frecuentes se encuentran la inasistencia escolar e insuficiente capacidad económica.

b) Hogares en situación de pobreza reciente: Los hogares que satisfacen sus necesidades básicas pero que tienen un ingreso inferior a la línea de pobreza se consideran “pobres recientes”. De acuerdo a la temporalidad relacionada con método de medición, estos serían hogares en un proceso de movilidad descendente. Supone que una reducción reciente de ingresos en estos hogares se traducirá en un menor consumo corriente y no en un deterioro inmediato de los logros alcanzados en cuenta a satisfacción de necesidades básicas.

c) Hogares con carencias inerciales: Los hogares que cuentan con un ingreso suficiente para adquirir los bienes y servicios básicos, pero que no han logrado mejorar ciertas condiciones de su nivel de vida. En función de los tipos de pobreza que mide cada método por separado, podría decirse que estos son hogares que han arrastrado ciertas necesidades desde el pasado, las cuales se han establecido en el estilo de vida de los personas.

d) Hogares en condiciones de integración social: Los hogares que disponen de un ingreso suficiente para lograr un nivel de vida adecuado y además satisfacen sus necesidades básicas, tienen la capacidad de integrarse plenamente a la sociedad. Estos hogares son los que expresan las condiciones de vida consideradas dignas para sociedad.

Rubén Kaztman es citado por Feres y Mancero (2001) ya que él fue quien acuñó la denominación de las tipologías en el texto de CEPAL/DGEC (1988) "La Heterogeneidad de la Pobreza: Una Aproximación Bidimensional", LC/MVD/R.12/Rev.1.

1.3 El método de la inseguridad alimentaria de FAO

"La pobreza es una causa importante de la inseguridad alimentaria, y el progreso sostenible en su erradicación es fundamental para mejorar el acceso a los alimentos."

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 13 de noviembre de 1996

La desnutrición generalizada y la preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir en un futuro las necesidades alimentarias de la población, llevó a que la Organización de las Naciones Unidas para las Alimentación y la Agricultura (FAO) convocaron a dirigentes de 186 con la finalidad de renovar el compromiso mundial en favor de la lucha contra el hambre. En dicha Declaración los jefes de Estado y Gobierno reafirman el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en

armonía con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho principal de todo individuo a no padecer hambre.

Como resultado de la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial surgió un Plan de Acción de la Cumbre Mundial en el cual se sientan las bases para lograr un objetivo común: la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial. En esos documentos se define la seguridad alimentaria de la siguiente manera:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.”

a) La nutrición, el vínculo para medir la seguridad alimentaria

Si se quiere conseguir la seguridad alimentaria es importante tener presente la variable de la nutrición y sus diferentes perspectivas³⁰:

- 1) *Como derecho humano básico*: En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³¹ (PIDESC, 1996), los Estados reconocían el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre; la divulgación de principios sobre nutrición sería una de las medidas a adoptar por los Estados.
- 2) *Como síntoma de pobreza*: la desnutrición es el resultado de los problemas de pobreza y de desarrollo. Determinar el estado nutricional supone el siguiente enfoque: de disponibilidad y acceso; la disponibilidad de alimentos se traduce en un aumento o disminución en los precios de los alimentos, que afecta a los sectores pobres de la población. El acceso a los alimentos se relaciona con los ingresos de

³⁰ Fuente: Documentos técnicos de referencia obtenidos en la página de internet de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. <http://www.fao.org/wfs/begin/docu/cdocu-s.htm>.

³¹ El PIDESC fue aprobado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual desarrolla junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El PIDESC consagra los derechos económicos, sociales y culturales, y establece las obligaciones de los Estados relacionadas con su cumplimiento. Fuente: “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su protocolo facultativo” Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, abril 2012.

los hogares; al aumentar éstos se logra una mayor diversificación de la dieta, por ejemplo el consumo de carne.

- 3) *Como condición previa al desarrollo:* La base nutricional de la población puede tener repercusiones importantes en un país; una mejora de la nutrición de los adultos se traduce en un aumento de la productividad física y de la productividad en el mercado de trabajo.

b) La medición del estado nutricional³²

Se puede evaluar el estado nutricional de una persona utilizando uno o más parámetros antropométricos para determinar la probabilidad de que esté perfectamente alimentada, desnutrida o sobrealimentada.

Este método permite realizar mediciones objetivas de las dimensiones corporales y la composición del organismo, como indicadores aproximados del estado nutricional. Las medidas más utilizadas para evaluar el estado nutricional son el crecimiento y desarrollo en los niños y la composición del organismo en los adultos.

Las medidas antropométricas para evaluar el estado nutricional de niños y adultos utilizan el peso y la talla (por ejemplo la relación entre peso y talla y, en el caso de los niños, entre peso y edad) y todos estos indicadores en relación con la edad y con puntos de referencia específicos para cada sexo (umbrales).

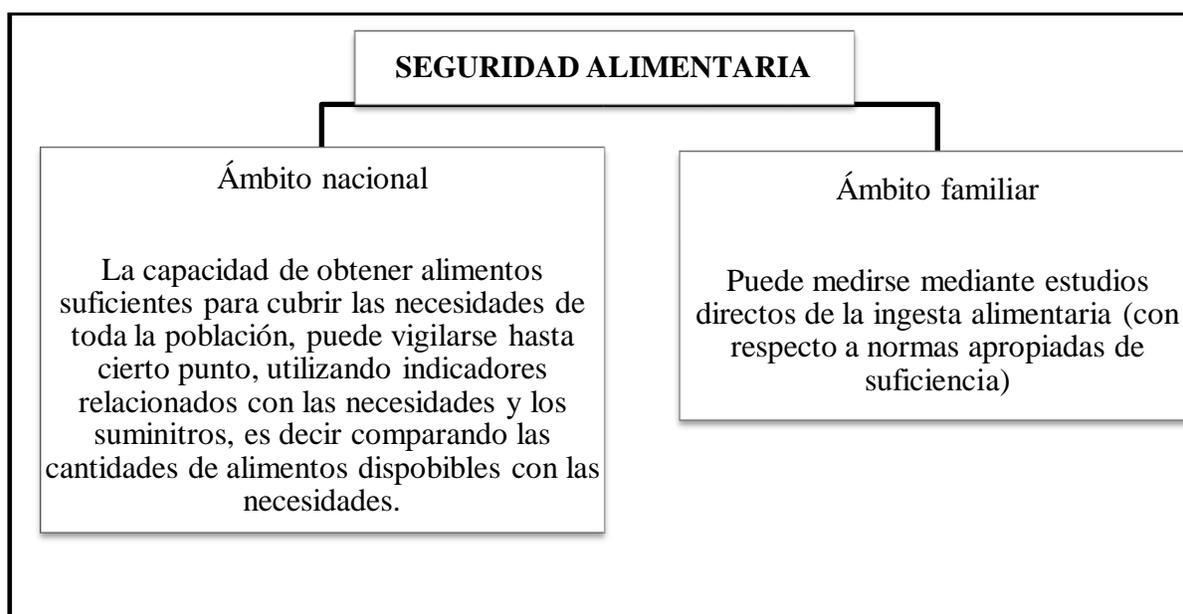
La proporción entre la talla y la edad mide el retraso del crecimiento; la proporción entre el peso y la talla indica la emaciación; el peso ajustado en función de la edad puede significar que un niño corre el riesgo de tener un peso insuficiente. En adultos, actualmente se considera que el índice de masa corporal o IMC (peso/talla) es el mejor indicador antropométrico de la desnutrición o la sobrealimentación.

³² Fuente: Documentos técnicos de referencia obtenidos en la página de internet de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. <http://www.fao.org/wfs/begin/docu/cdocu-s.htm>.

c) La medición de la seguridad alimentaria³³

La seguridad alimentaria se define como el acceso de todas las personas a los alimentos que necesitan para llevar en todo momento una vida sana. La inseguridad alimentaria es una causa básica de la desnutrición. Los indicadores propuestos están relacionados de diferentes modos con la seguridad alimentaria en los hogares; sin embargo, esta relación puede ser temporal (previos, simultáneos o posteriores), conceptual (consumo, nutrición, estrategias para afrontar los problemas, indicadores relacionados con los recursos y medidas no aplicables a las familias), y/o causal (acceso, suficiencia, vulnerabilidad y sostenibilidad).

Figura 1. Los ámbitos de la seguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia con información de FAO.

La definición de seguridad alimentaria, anteriormente mencionada, señala las siguientes dimensiones (FAO, 2006):

³³ Fuente: Documentos técnicos de referencia obtenidos en la página de internet de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. <http://www.fao.org/wfs/begin/docu/cdocu-s.htm/> N° 5 de la CMA, titulado *Seguridad alimentaria y nutrición*.

Tabla 4. Dimensiones de la seguridad alimentaria

Disponibilidad de alimentos	La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria)
Acceso a los alimentos	Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva). Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive.
Utilización	Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.
Estabilidad	Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas, ni acontecimientos cíclicos. De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.

Fuente: Elaboración propia con información de FAO (2006).

d) Prioridades normativas de la FAO para la seguridad alimentaria

FAO utiliza el “enfoque de doble componente” para combatir el hambre, la cual combina la agricultura y el desarrollo rural sostenible con programas determinados a incrementar el acceso directo a los alimentos para los sectores más necesitados (FAO, 2006).

El primer componente se ocupa de medidas de recuperación para establecer sistemas alimentarios con capacidad de recuperación. Entre los factores que afectan dicha capacidad de los sistemas alimentarios está la estructura de la economía alimentaria en su conjunto, así como sus elementos: producción agrícola, tecnología, diversificación de la industria alimentaria, mercados y consumo. El segundo elemento evalúa las opciones para dar apoyo a los grupos vulnerables. El análisis de la vulnerabilidad ofrece una perspectiva de la dinámica de la seguridad alimentaria que requiere dar atención a los riesgos y a las opciones para su gestión (FAO, 2006).

Ambas modalidades tienen previsto reforzarse mutuamente, y la interacción positiva entre ambas debería fortalecer la vía hacia la recuperación (FAO, 2006).

Tabla 5. Prioridades normativas de la FAO.

Doble enfoque	Disponibilidad	Acceso y utilización	Estabilidad
Acceso directo e inmediato a alimentos	-Ayuda alimentaria -Socorro: semillas e insumos. -Reposición del capital pecuario. -Facilitación de la reanimación del mercado.	-Transferencias: de alimentos y efectivo. -Redistribución de activos. -Programas de rehabilitación social. -Programas de intervención nutricional.	-Restablecimiento de las redes de protección social. -Seguimiento de la vulnerabilidad inmediata y de las repercusiones de las intervenciones. -Actividades en pro de la paz.
Desarrollo rural, incremento de la productividad	Incremento del suministro de alimentos para los más vulnerables. -Incremento de la	Restablecimiento de las instituciones rurales. -incremento del acceso a activos.	Diversificación de la agricultura y el empleo. -Seguimiento de la seguridad alimentaria

	producción rural de alimentos, en especial entre los pequeños productores. -Inversión en infraestructura rural. -Revitalización del sector pecuario. -Restablecimiento y conservación de los recursos. -Incremento de los ingresos y otros derechos a los alimentos.	-Garantizar el acceso a la tierra. -Reactivación de los sistemas de financiación rural -Fortalecimiento del mercado de trabajo. -Mecanismos para asegurar la inocuidad de los alimentos -Programas de rehabilitación social.	y la vulnerabilidad. -Reincorporación de los refugiados y las personas desplazadas. -Promoción del análisis y gestión de riesgos. -Reactivación de los mecanismos de acceso al sistema de crédito y ahorros.
--	--	--	---

Fuente: FAO, 2006.

e) La relación entre hambre, pobreza y malnutrición

Existe una relación estrecha entre los conceptos de hambre, malnutrición y pobreza. A continuación se explican las definiciones de cada una (FAO, 2011)³⁴:

Hambre: el término científico utilizado es privación de alimentos, sin embargo FAO (2011) lo entiende normalmente como una sensación incomoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos.

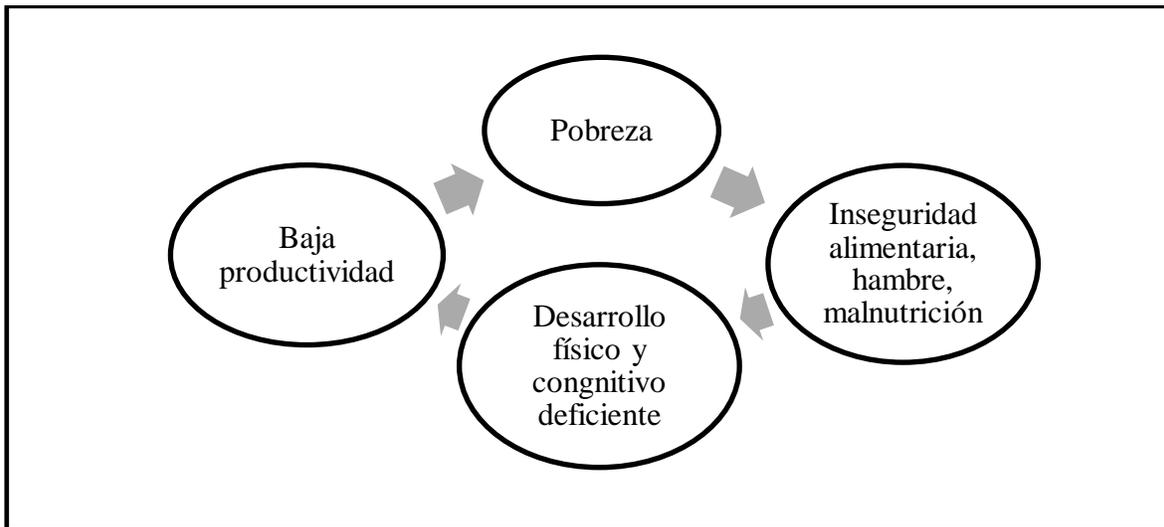
Malnutrición: puede ser la resultante de la inseguridad alimentaria o puede estar relacionada con factores no alimentaras³⁵ y es la consecuencia de deficiencias, excesos o desequilibrios en el consumo de macro o micronutrientes.

Pobreza: “La pobreza engloba diversas dimensiones de privación relacionadas con necesidades humanas como el consumo alimentario, salud, educación, derechos, voz, seguridad, dignidad y trabajo decente”³⁶

³⁴ “Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria” Programa CE-FAO “La Seguridad Alimentaria Información para la toma de decisiones”, FAO 2011.

³⁵ FAO (2011) explica que pueden ser prácticas inadecuadas de cuidado de los niños, servicios de salud insuficientes o un medio ambiente insalubre.

³⁶ FAO (2011) cita a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE.

Figura 2. Relación de los conceptos de hambre, pobreza y malnutrición.

Fuente: FAO, 2011.

RECUADRO INFORMATIVO

MARCO INTEGRADO DE CLASIFICACIÓN DE LAS FASES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y HUMANITARIA (MIC)

El hambre no presenta características uniformes y las dimensiones, causas y consecuencias difieren ampliamente, la utilización del MIC permite definir las fases de la seguridad alimentaria; éste es una escala estandarizada que integra información de la seguridad alimentaria, la nutrición y los medios de subsistencia, en una exposición clara de la gravedad de una crisis determinada y las consecuencias que entraña la intervención humanitaria (FAO, 2011).

Clasificación de fase	Indicadores
Seguridad Alimentaria General	- Tasa bruta de mortalidad
Inseguridad alimentaria crónica	- Prevalencia de malnutrición
Crisis alimentaria y de subsistencia	- Acceso/disponibilidad de alimentos
Emergencia humanitaria	- Diversidad de la dieta
Hambre / catástrofe humanitaria	- Acceso/disponibilidad de agua
	- Estrategias para enfrentar problemas
	- Activos para la subsistencia

Fuente: www.ipcinfo.org

VEASE ANEXO B

2. Medición de la pobreza en México

La pobreza es un fenómeno único y es determinada con base a distintos indicadores sociales y económicos; la crítica de especialistas se centra en cómo medirla, ya que como vimos anteriormente cada organización internacional utiliza diferentes métodos desde líneas de pobreza hasta enfoques bidimensionales.

2.1 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

En México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública

Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México³⁷.

La Ley General de Desarrollo Social (2004) en el *Capítulo VI De la Definición y Medición de la Pobreza*, el artículo 36 indica:

“Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberán utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independiente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;*
- II. Rezago educativo promedio del hogar;*
- III. Acceso a la seguridad social;*
- IV. Calidad y espacios de la vivienda;*
- V. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;*
- VI. Acceso a la alimentación, y*
- VII. Grado de cohesión social,”*

La Ley General de Desarrollo Social afirma que el CONEVAL deberá realizar estudios con un periodo mínimo de cada dos años para cada una de las entidades federativas; los estudios deben contener información desagregada a nivel municipal con un periodo de cada cinco años.

En consecuencia el miércoles 24 de agosto de 2005 en el Diario Oficial de la Federación³⁸ se decreta que el CONEVAL tiene por objeto:

- ✓ Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin

³⁷ www.coneval.gop.mx

³⁸ “Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social” Decreto emitido por la Secretaría de Desarrollo Social el Miércoles 24 de agosto 2005.

perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y

- ✓ Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

a) Origen del CONEVAL

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, creó en 2011 el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza³⁹ (CTMP) (compuesto por académicos y representantes de CONAPO, INEGI y Presidencia entre otras instancias). Su labor principal consistiría en desarrollar una metodología para la medición de la pobreza en México; además, dicha metodología debiera ser consistente con las políticas sociales en el país.

Una vez conformado el Comité Técnico se realizaron reuniones y seminarios con el fin de presentar la metodología que se tendría que utilizar para medir la pobreza, así como los tipos de datos oficiales que se deberían ocupar para la realización de la medición.

La creación de una agenda de investigación en cuatro temas: economías de escala y medidas de adulto equivalente, estimación del valor de la canasta alimentaria utilizando patrones de consumo y precios de 2002, información no monetaria sobre los niveles de vida de la población y la identificación de fuentes de información adicionales para la medición de los niveles de vida; permitiría en un futuro proponer metodologías mejores. El Comité concluyó en utilizar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (elaborada por el INEGI) como fuente primaria de información para estimar la pobreza (Secretaría de Desarrollo Social, 2002).

La metodología usada por el CTMP toma como medida de bienestar el ingreso por persona (después de impuestos) reportado en las encuestas y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingreso (Secretaría de Desarrollo Social, 2002).

³⁹ Véase recuadro informativo C.

En el primer informe del Comité “*Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*” se sientan las bases metodológicas preliminares para la cuantificación de la pobreza en México de manera oficial.

El Informe plantea la utilización del método meramente monetario (el CTMP define las variables monetarias de pobreza, que son el ingreso y el gasto de los hogares y/o de las personas), también denominado de líneas de pobreza (LP) (Comité Técnico de Medición de la Pobreza, 2002).

El informe especifica las líneas de pobreza denominadas como umbrales de referencia;

- I. El primer umbral es referido a la **imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaria** aún haciendo uso de todos los recursos disponibles;

Para definir este umbral se realizó como punto de partida la cuantificación de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) que fue calculada y definida por el INEGI con la colaboración de CEPAL. Esta canasta está calculada para zonas rurales y urbanas. A partir de la estructura de gasto de los hogares de cada estrato se obtienen los requerimientos de nutrientes. Para las zonas urbanas se estiman 2,200 calorías diarias por persona y 40 gramos de proteína; para las zonas rurales 2,180 calorías y 37 gramos de proteína por persona al día.⁴⁰

- II. El segundo umbral corresponde a aquellos **ingresos que no alcanzan para adquirir el valor de la canasta alimentaria**, más una estimación de los gastos adicionales necesarios en salud, vestido, calzado, vivienda, transporte y educación.

Ante la falta de información confiable de lo que la sociedad considera como necesidades básicas no alimentarias susceptibles de agregarse monetariamente, el componente no alimentario del segundo y tercer umbral se calculó, de acuerdo al Informe, de forma indirecta y aproximada, a través de la expansión del valor de la CBA, mediante la

⁴⁰ El informe define a las zonas urbanas, como los municipios que al menos tuvieran una población mayor de 15 mil habitantes; que tuvieran un total de más de 100 mil habitantes y/o que contuviera la capital de la entidad y/o formen parte de las áreas metropolitanas definidas en la Encuesta de Empleo Urbano. En las últimas ENIGH se consideró como zona urbana a las localidades de más de 15 mil habitantes. Este hecho dificulta las comparaciones entre 1992 y los años siguientes.

aplicación del coeficiente de Engel y modificaciones a la metodología usada (Comité Técnico de Medición de la Pobreza, 2002).

- III. El tercer umbral se establece en la **imposibilidad de adquirir el valor de los bienes** anteriores más una **estimación de los gastos no alimentarios** considerados como necesarios en el patrón de gasto de la población.

El CTMP señala en “*Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*” (2002) que en esta clasificación se incluye el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta, ya que refleja los gustos y preferencias de los consumidores de cada estrato. El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza recomendó como una propuesta preliminar, una medición basada únicamente en una medida monetaria, es decir considerando la capacidad adquisitiva como única variable, a través del método LP. El CTMP reconocía que la pobreza es un fenómeno multidimensional pero que utilizar este método implicaba una pérdida de rigurosidad. Además, la recomendación de utilizar el método basado en la dimensión monetaria, consideró la información disponible en ese momento para realizar la medición (Ochoa León, 2007).

RECUADRO INFORMATIVO

CREACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

La Secretaría de Desarrollo Social convocó a un grupo de expertos nacionales en el tema a integrar el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en México, con el objetivo de que dichos expertos plantearan una metodología para la medición oficial de la pobreza en el país. El Comité se encuentra conformado por académicos:

-
- I. Dr. Fernando Cortés Cáceres, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México,
 - II. Mtro. Rodolfo De la Torre, Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana.
 - III. Dr. Enrique Hernández Laos, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
 - IV. Dr. Luis Felipe López Calva, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México,
 - V. Dr. Luis Rubalcava Peñafiel, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
 - VI. Mtro. John Scott, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas
- Dra. Graciela Teruel, Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana.

Además, participación representantes institucionales de la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social, los cuales no tuvieron voto para la toma de decisiones pero sí derecho a voz.

Véase Anexo C

2.2 Medición unidimensional

“El Estado mexicano ha asumido por medio de sus leyes el compromiso de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, y de esta forma asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social. En este contexto, el reflejo más crudo e inaceptable de los rezagos sociales que persisten en nuestro país es la pobreza, la cual impone graves limitaciones para el desarrollo físico y social, niega la igualdad de oportunidades y evidencia el fracaso de nuestra sociedad para abatir las enormes desigualdades sociales que en ella persisten.”

Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo del CONEVAL.

Después de arduos esfuerzos por medir la pobreza en nuestro país, es hasta 2002, que de manera oficial, empezaron a reportarse sistemáticamente los niveles de pobreza por ingresos, labor que fue emprendida desde un inicio por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a partir de los trabajos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) (CONEVAL, 2010).

Las conclusiones del *Comité* con relación a qué metodología usar para México fueron: la utilización del ingreso por persona (después de impuestos) como medida de bienestar y la comparación con tres puntos de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingreso. (CTMP, 2002)

Se propusieron tres puntos de referencia para clasificar a la población: identificando a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al que se considera como necesario para cubrir las necesidades de alimentación⁴¹; a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, además del necesario para cubrir los patrones básicos de gasto en educación y salud⁴²; y por último a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al requerido para cubrir las necesidades de alimentación, así como el necesario para cubrir los patrones de consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público⁴³(CTMP, 2002). Esta propuesta surgió de utilizar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2000⁴⁴, elaborada por el INEGI, en donde se levantó una muestra de 10,108 hogares (42,535 individuos)⁴⁵ (CTMP, 2002).

Los resultados arrojaron la siguiente información:

⁴¹ El CTMP (2002) explica que son equivalentes a 15.4 y 20.9 pesos diarios de 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

⁴² El CTMP (2002) afirman que SEDESOL identificó a estos hogares y que equivalía a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000, por persona, en áreas rurales y urbanas respectivamente.

⁴³ El Comité afirma que dicho ingreso es equivalente a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

⁴⁴ La encuesta fue levantada entre agosto y diciembre de 2000 (CTMP, 2002).

⁴⁵ Es en el estudio “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar” del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002) que se concluye en utilizar como fuente estadística primaria la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

**Tabla 6. Puntos de referencia para la planeación del desarrollo social
(con base en la información estadística de 2000)**

Proporción del total de hogares e individuos	Tipo de pobreza	Población por persona por día	
		Urbano	Rural
Hogares 45.9% Personas 53.7%	<i>Pobreza de patrimonio</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.	41.8	28.1
Hogares 25.3% Personas 31.9%	<i>Pobreza de capacidades</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.	24.7	18.9
Hogares 18.6% Personas 24.2%	<i>Pobreza alimentaria</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL.	20.9	15.4

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002.

Por lo tanto el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002) explica que (tabla A):

El 18.6 por ciento de los hogares del país (24.2 por ciento del total de la población) contaba, en el 2000, con un ingreso inferior, y que para los fines de la política social, este grupo poblacional se denominaría como grupo en condiciones de **pobreza alimentaria**.

El 25.3 por ciento de los hogares a nivel nacional (31.9 por ciento del total de la población del país) contaba con un ingreso inferior a los montos de la tabla. Y que para fines de la política social, este grupo poblacional se denominaría como grupo en condiciones de **pobreza de capacidades**.

45.9 por ciento de los hogares del país (53.7 por ciento del total de la población) contó en el 2000 con un ingreso inferior a este punto de referencia. Para los fines de política social, este grupo población se denomina grupo en condiciones de **pobreza de patrimonio**.

La medición de la pobreza desde un enfoque unidimensional permitió reportarse sistemáticamente los niveles de pobreza por ingresos, esta labor fue emprendida en un inicio por la SEDESOL a partir de los trabajos del *Comité Técnico*. Tras entrar en vigor la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y su Reglamento, El CONEVAL dio a conocer las mediciones de pobreza por ingresos en México, para las cuales utilizó la metodología empleada hasta entonces por la SEDESOL, a fin de proporcionar cifras que permitieran una evaluación de esta problemática en el mediano plazo mientras se realizaban los trabajos de investigación para la generación de los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, conforme a las disposiciones de la LGDS (CONEVAL, 2010).

Nota 1. Especificación de líneas de pobreza

En el documento *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del Siglo XX* publicado por SEDESOL (2002), se explica que el método recomendado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México es de carácter monetario, denominado Líneas de pobreza, por lo que se presentan tres umbrales de referencia:

- ❖ *Línea 1*. Considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades mínimas de alimentación –equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios de agosto del año 2000 por persona en áreas rurales

- ❖ *Línea 2.* Incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud –equivalentes a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.
- ❖ *Línea 3.* Se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público –equivalentes a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

Sin embargo la pobreza no es un problema unidimensional, ya que está asociada a condiciones, derechos, libertades y goce pleno de necesidades básicas, provocando consensos sobre la necesidad de plantear a la pobreza con un enfoque multidimensional.

2.3 Medición multidimensional

Al ser promulgada la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, quedó asentada la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la ley establece un conjunto de criterios que el CONEVAL debe seguir para medir la pobreza; en el artículo 36 se determina que el CONEVAL debe emitir un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales se deben de considerar, al menos, los ocho indicadores siguientes (CONEVAL, 2010):

1. Ingreso corriente per cápita.
2. Rezago educativo promedio en el hogar.
3. Acceso a los servicios de salud.
4. Acceso a la seguridad social.
5. Calidad y espacios de la vivienda.
6. Acceso a los servicios básicos en la vivienda.

7. Acceso a la alimentación.
8. Grado de cohesión social.

La definición, identificación y medición de la pobreza que se plantea en la LGDS, imponen desafíos conceptuales, metodológicos y empíricos para el CONEVAL, por un lado el estudio de ocho indicadores resaltó el estudio multidimensional de la pobreza, y por el otro la periodicidad y desagregación geográfica con las que se debe efectuar la medición requieren generar nuevas fuentes de información (CONEVAL, 2010).

Por lo tanto, los criterios metodológicos que utiliza el CONEVAL para medir periódicamente la pobreza a escala nacional, estatal y municipal, quedan asentados en la “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México” (Véase Recuadro Informativo D).

RECUADRO INFORMATIVO

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN DEL CONEVAL PARA LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

Para dar respuesta metodológica a los mandatos de la LGDS, el CONEVAL desarrolló dos líneas de investigación entre 2006-2009 (CONEVAL, 2010):

1. **Primera línea de investigación:** Llevada a cabo en 2006, para definir el marco teórico-metodológico de la medición multidimensional de la pobreza. Consistió en la realización de estudios y seminarios con especialistas internacionales y nacionales. A partir de los resultados de esas primeras sesiones, en 2007 se decidió emprender una segunda etapa, en la cual el CONEVAL solicitó a un conjunto de expertos la elaboración de cinco propuestas metodológicas que permitieran resolver el problema de la medición multidimensional de la pobreza.

Como resultado de la discusión en el seminario de las propuestas metodológicas y de su revisión, el CONEVAL emprendió, durante una tercera etapa, la tarea de proponer una metodología de medición de la pobreza que cumpliera con las disposiciones legales, que fuera sensible a la problemática social mexicana y que estuviera fundamentada en sólidos criterios metodológicos.

2. Segunda línea de investigación: Esta línea de investigación se orientó a la generación de la información necesaria para realizar la medición.

La primera vertiente de trabajo consistió en desarrollar, durante un periodo de dos años, un intenso proceso de colaboración con el INEGI, mediante el cual se efectuó la planeación, prueba y consolidación del Modulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2008 (MCS-ENIGH 2008) (A finales de 2007, el CONEVAL diseñó la Encuesta Nacional de Umbrales de Pobreza). Es con EL MCS-ENIGH 2008, que por primera vez en México se contó con información para generar estimaciones de pobreza multidimensional por entidad federativa.

La segunda vertiente se organizó mediante la integración de grupos de trabajo sobre la concepción y forma de operar los indicadores sociales que deben ser utilizados en la medición multidimensional, es decir el rezago educativo, la calidad, espacios y servicios básicos de vivienda, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, acceso a la alimentación y cohesión social.

a) Enfoques que analizan el carácter multidimensional de la pobreza

Los lineamientos de la LGDS permiten analizar dos importantes enfoques que examinan el carácter multidimensional de la pobreza.

La pobreza posee múltiples dimensiones, está asociada a condiciones de vida que lesionan la vida de las personas, limitan sus derechos y libertades básicas, e impiden la satisfacción plena de sus necesidades elementales imposibilitando su pleno desarrollo.

El **primer enfoque denominado de bienestar**, circunscribe las aproximaciones de necesidades básicas insatisfechas, de activos, de capacidades, entre otras, mientras que el

segundo enfoque llamado de derechos, está asociado a la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes, es decir, negación de los derechos humanos (CONEVAL, 2010).

El **objetivo principal del enfoque de bienestar**⁴⁶, es identificar las dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente. Supone que cada individuo, a partir de sus circunstancias y preferencias, desarrolla el conjunto de capacidades que definen el abanico de opciones de vida que puede elegir; por lo que si estas opciones no le permiten tener condiciones de vida aceptables dentro de su sociedad, se considera que el individuo es pobre (CONEVAL, 2010).

El **enfoque de derechos**, resulta importante en la actualidad, ya que existe un consenso de que la pobreza está relacionada con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana que al ser adoptadas dentro del marco jurídico nacional o al ser ratificadas mediante la firma de los instrumentos internacionales que las amparen, se convierten en obligaciones para el Estado, el cual deberá generar los mecanismos que permitan, progresivamente, el acceso pleno a los derechos humanos (CONEVAL, 2010).

Por lo que este enfoque se basa en que todo individuo debe contar con una serie de derechos necesarios para la dignidad humana. Para este enfoque la pobreza significa la negación de los derechos humanos en su totalidad⁴⁷.

Para ambos enfoques CONEVAL (2010) reconoce que la pobreza está vinculada directamente a la limitación de las opciones de vida de los individuos y se busca identificar las múltiples privaciones o condiciones de vida que pudieran limitar el ejercicio de las libertades individuales y colectivas. Cada enfoque adopta supuestos específicos para la determinación de las dimensiones relevantes y los criterios para establecer que una persona presenta carencias: para el de **bienestar se busca identificar las condiciones de vida que brindan los individuos las opciones de vida mínimamente aceptables en su sociedad**,

⁴⁶ El CONEVAL (2010) reconoce que la mayoría de las mediciones efectuadas para este enfoque provienen de una aproximación de la disponibilidad de recursos económicos por parte de los individuos, es decir considera que el ingreso es base importante para su medición.

⁴⁷ CONEVAL cita a Despouy, 1996:6.

para el de derechos humanos se conocen a priori las dimensiones relevantes, éstas son las correspondientes a los **derechos humanos**, que por su **carácter universal, indivisible e interdependiente**, requieren ser satisfechos en su totalidad para garantizar las **condiciones de vida aceptables para los seres humanos**.

“...es posible vincular el enfoque de derechos y el de bienestar, de tal suerte que el bienestar adquirido mediante los recursos monetarios y el ejercicio de los derechos sociales se conformen en dos ejes analíticos complementarios que se refuerzan uno a otro y convergen, pero que, al ser cualitativamente distintos deben diferenciarse teórica y metodológicamente.”

CONEVAL, 2010.

b) Un tercer espacio: la cohesión social

Un octavo indicador para la definición, identificación y medición de la pobreza es la cohesión social.

Se puede observar a la pobreza como una unidad (atributos individuales) cuando se relaciona con el enfoque de derechos sociales o de bienestar, pero este fenómeno va mucho más allá de estos factores, ya que se deben de considerar elementos comunitarios o locales, cuya identificación descansa en criterios territoriales.

“...la pobreza se sufre a nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta.”⁴⁸ (CONEVAL, 2010)

Por lo tanto, la LGDS incorpora la cohesión social en la medición de la pobreza, ya que reconoce la importancia de los elementos anteriormente mencionados, los cuales, si bien pueden ser analizados desde la óptica de la influencia que tienen en la sociedad y los efectos de ésta sobre aquellos, solo pueden medirse en una **escala territorial** (CONEVAL, 2010).

⁴⁸ CONEVAL cita a Nayaran et al.,2000:30

Nota 2. Fortalezas del enfoque multidimensional

El CONEVAL (2010) afirma que un enfoque en el que confluyen derechos y bienestar, y que toma en cuenta el contexto territorial, presenta cuatro fortalezas frente a un enfoque unidimensional:

1. Coloca en el centro de las políticas de superación de la pobreza a una sociedad compuesta por grupos sociales e individuos libres y participativos.
2. Supone un sistema basado en valores democráticos y en el funcionamiento de instituciones sociales bajo el imperio de la ley y el estado de derecho.
3. Toma en cuenta el particular y heterogéneo contexto social y territorial en el que se desarrollan las capacidades individuales.
4. Permite establecer prioridades de política pública en términos de metas diferenciadas y de atención a grupos vulnerables, con criterios concretos de responsabilidad y de rendición de cuentas por parte de cada uno de los actores involucrados en las estrategias de superación de pobreza.

c) La definición de la pobreza multidimensional

Anteriormente se explicaron los espacios que definen la pobreza, cada una interactúa de manera diferente, por ejemplo en el enfoque de bienestar se establece una cantidad mínima de recursos monetarios (línea de bienestar) para satisfacer las necesidades básicas de un individuo, en el enfoque de derechos sociales, al ser estos considerados como elementos universales, interdependientes e indivisibles, se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores que señala la LGDS, por lo tanto la definición de la pobreza multidimensional es:

Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando 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).

**d) Identificación de la población en situación de pobreza multidimensional
(IDENTIFICACIÓN)**

Para identificar a la población que se encuentra en situación de pobreza se consideran las dimensiones anteriormente mencionadas:

- Dimensión relacionada con el espacio de bienestar económico, medido a través del indicador del ingreso corriente per cápita.
- Dimensiones asociadas a los derechos sociales: educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda y sus servicios, medidos por seis indicadores de carencia social referidos

Identificación de las insuficiencias en cada dimensión

El CONEVAL (2010) identifica la población con carencias en cada indicador, por lo que se adoptan criterios generales que son específicos y apropiados para cada uno de los dos espacios definidos:

El espacio de bienestar económico será analizado a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, es decir el ingreso corriente, el cual representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros), que le permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen

Para identificar a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requieren, se definen la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo. La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso

en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

El espacio de derechos sociales, permite identificar a la población con al menos una carencia social en los indicadores asociados, por lo que a la medida agregada de estas carencias se le denominará índice de privación social.

La identificación de las carencias en el espacio de los derechos sociales se efectúa en dos fases:

1. *Identificación de carencias en cada indicador particular.* Para cada uno de los seis indicadores sociales se genera una variable dicotómica que permite distinguir si una persona presenta carencia en la dimensión respectiva o no. Estos indicadores toman el valor uno cuando el individuo tiene la carencia, y cero en caso contrario.
2. *Índice de privación social.* Se construye para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales.

Conforme a la definición de la pobreza multidimensional, se considera que una persona experimenta carencias en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, cuando padece al menos una de las seis carencias. A este punto de corte ($C=1$) se le denominará *umbral de privación*.

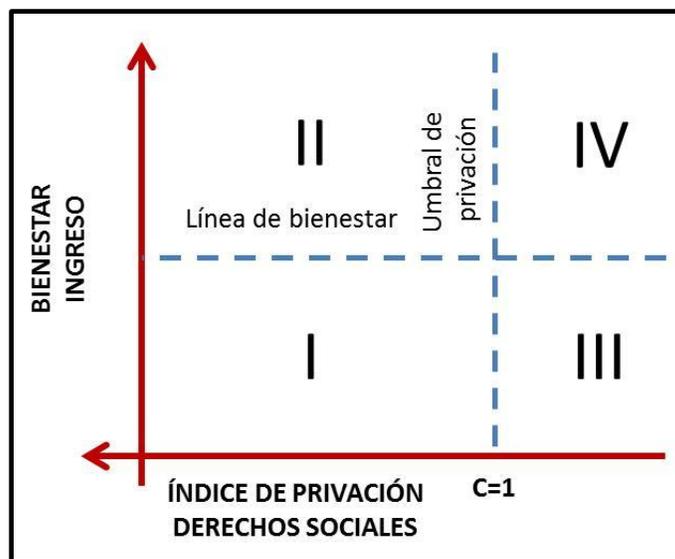
Debe notarse que la construcción del índice de privación, como la suma de los indicadores de carencia, conlleva el supuesto de que cada una de las carencias tiene la misma importancia relativa. Esto, así como la decisión de adoptar como umbral de privación a la presencia de al menos una carencia social, está fundamentado en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, los cuales reconocen que el incumplimiento de uno de los derechos humanos vulnera el cumplimiento de los demás y que ningún derechos humano es más importante que otro.

Por otra parte, de manera análoga a la línea de bienestar mínimo que se definió en el espacio de bienestar económico, se identifica a la población que presenta un número importante de carencias sociales mediante la definición de un umbral de privación extrema (C^*), el cual permite identificar a la población en situación de *pobreza multidimensional extrema*. No existe un criterio metodológico único para determinar un umbral de este tipo. Por esta razón, y con la finalidad de no utilizar criterios discrecionales, la Comisión Ejecutiva del CONEVAL decidió aplicar los criterios de Gordon (2007) para determinar el valor de C^* con base en métodos estadísticos, los cuales buscan dividir a la población en dos grupos (a partir de los ingresos y el valor del índice de privación de cada persona), de forma tal que las diferencias entre ambos se maximicen y, al mismo tiempo, su conformación sea la más homogénea posible al interior de los mismo; al aplicarlos, se encontró un valor para C^* igual a tres.

e) Combinación del ingreso y el índice de privación social

Al combinar el ingreso y el índice de privación social nos permite recurrir al método de clasificación.

Figura 3. Población en situación de pobreza multidimensional.



Fuente: CONEVAL, 2010.

La explicación de la figura 1. es la siguiente, de acuerdo con el CONEVAL (2010):

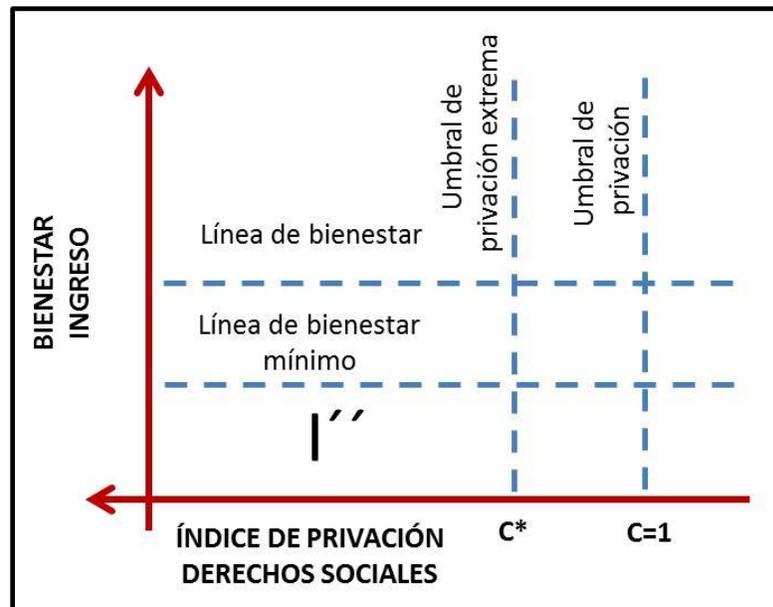
En el eje vertical se representa el espacio del bienestar económico, el cual se mide por medio del ingreso de las personas. La línea de bienestar permite diferenciar si las personas tienen un ingreso suficiente o no. En el eje horizontal se representa el espacio de los derechos sociales, medido mediante el índice de privación social. La población ubicada a la izquierda de este eje tiene más carencias que la situada a la derecha. Puesto que son consideradas carentes las personas que presentan al menos una carencia social, el valor del umbral es uno. A partir del umbral de privación es posible diferenciar las personas con carencias de quienes no las tienen. Así, las personas que se ubican en el eje horizontal a la izquierda del umbral de privación son aquellas que experimentan al menos a alguna carencia; quienes se encuentran a la derecha son aquellas que no padecen carencia en alguna de las seis dimensiones sociales.

De acuerdo con la figura, una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno, y sólo uno, de los siguientes cuatro cuadrantes:

- I. **Pobres multidimensionales:** Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- II. **Vulnerables por carencias sociales:** Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- III. **Vulnerables por ingresos:** Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- IV. **No pobre multidimensional y no vulnerable:** Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

A partir de la línea de bienestar mínimo y del umbral de privación extrema ($C^*=3$), es posible identificar, en el grupo de población en situación de pobreza multidimensional, a las personas en situación de pobreza multidimensional extrema, según la figura 2.

Figura 4. Población en situación de pobreza multidimensional



Fuente: CONEVAL, 2010.

En la figura 2 se incorpora la línea de bienestar mínimo y el umbral de privación extrema (C^*). Lo cual permite ubicar, dentro del cuadrante I de la figura 1, al subconjunto de personas que definen el cuadrante I''. Este subcuadrante representa la población en situación de **pobreza multidimensional extrema**, la cual dispone 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; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales. A la población pobre multidimensional no incluida dentro de la población pobre multidimensional extrema se le denominará población en situación de **pobreza multidimensional moderada**.

f) Especificación de las medidas (AGREGACIÓN)

Para la medición multidimensional de la pobreza, el CONEVAL implementó criterios para agregar las características de los individuos, es decir especificar las medidas agregadas para la medición multidimensional de la pobreza.

Las propiedades que deben satisfacer las medidas agregadas son cuatro (CONEVAL, 2010):

- 1) Asegurar la comparabilidad de las mediciones de pobreza a nivel nacional, estatal y municipal, y a lo largo del tiempo.
- 2) Permitir valorar la contribución de los estados y los municipios a la pobreza nacional.
- 3) Posibilitar el conocimiento de la participación de cada una de las dimensiones.
- 4) Tener algunas propiedades analíticas deseables⁴⁹.

Por lo tanto el CONEVAL (2010) define tres tipos de medidas de pobreza multidimensional:

Medidas de incidencia:

Se refiere al porcentaje de la población o de un grupo de población específico que padece algún tipo de carencia económica o social.

Los trece indicadores de incidencia (bienestar o carencia) de pobreza multidimensional son:

1. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.
2. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
3. Carencia por rezago educativo.
4. Carencia de acceso a los servicios de salud.
5. Carencia de acceso a la seguridad social.
6. Carencia por la calidad y espacios de la vivienda.
7. Carencia por servicios básicos en la vivienda.
8. Carencia por acceso a la alimentación.
9. Población con una o más carencias sociales.
10. Población con tres o más carencias sociales.

⁴⁹ Es importante mencionar que Alkire y Foster (2007) fueron importantes en la elaboración del documento de “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México” publicado por el CONEVAL (2010). Ellos enriquecieron a través de comentarios y sugerencias el documento, sobre todo en cuestiones analíticas.

11. Población en pobreza multidimensional.
12. Población en pobreza multidimensional extrema.
13. Población en pobreza multidimensional moderada.

Las virtudes de la medida de incidencia de pobreza son: que permite conocer el porcentaje de la población en situación de pobreza y derivar fácilmente el número de personas en esa condición; la segunda es que se trata de una medida conocida y fácilmente interpretable; la tercera es que satisface la mayor parte de los cuatro criterios establecidos. Un aspecto particularmente importante es que permite desagregar las medidas nacionales de forma que se puede conocer la participación de las entidades y municipios en la determinación de las medidas nacionales de pobreza.

Sin embargo esta medida de incidencia tiene limitaciones, una es que no permite desagregar la contribución de las distintas dimensiones a la pobreza general; y es insensible a la profundidad de las carencias de la población, pues dado un mismo porcentaje de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, la incidencia sería la misma en el caso de que toda la población pobre sea carente en un solo una o en todas las dimensiones consideradas.

Medidas de profundidad:

Se obtienen dos tipos de medidas de profundidad: una asociada al espacio del bienestar y otra que concierne directamente al índice de privación social.

En el espacio del bienestar la medida de profundidad está dada por la distancia promedio del ingreso de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, respecto a esta misma línea. Esta medida se presenta tanto para la población con carencias sociales como para aquella que no las tiene⁵⁰.

⁵⁰ Otros investigadores que apoyaron en el documento “*Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*” publicado por el CONEVAL (2010), fueron Foster, Green y Thorbecke quienes plantearon la medida de intensidad de la pobreza.

Mientras que el índice de privación social, la profundidad de las carencias se reporta mediante el número y la proporción promedio de carencias. Se estima para cuatro grupos: población en pobreza multidimensional, la población en pobreza multidimensional extrema, la población ingresos superiores a la línea de bienestar que tiene al menos una carencia, y la población con al menos una carencia social.

Medidas de intensidad:

Esta medida se construye a partir de la multiplicación de una medida de incidencia y una medida de profundidad. Además, estas medidas permiten realizar diagnósticos sensibles a los cambios en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza multidimensional⁵¹.

Por lo que CONEVAL deberá estimar tres medidas de intensidad:

Intensidad de la pobreza multidimensional. Se define como el producto de la medida de incidencia de la pobreza multidimensional y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional.

1. *Intensidad de la pobreza multidimensional extrema.* Se define como el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional extrema y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional extrema.
2. *Intensidad de la privación de la población con al menos una carencia.* Se define como el producto de la medida de incidencia de la población que tiene al menos una carencia social y la proporción promedio de carencias de esa población.

La utilización de estas medidas permite conocer la contribución a la pobreza multidimensional de las distintas carencias que presenta la población, aspecto fundamental para orientar la definición de las políticas públicas.

⁵¹ Esta medida de acuerdo con el CONEVAL (2010), fue propuesta por Alkire y Foster (2007) con el fin de resolver las limitaciones de las medidas de incidencia.

g) La cohesión social indicador asociado con el contexto territorial

Anteriormente, se había mencionado a la cohesión social como un octavo indicador, éste es asociado al contexto territorial ya que el problema de la pobreza debe ser vista como un conjunto, y no como unidad, ya que existen elementos locales que se encuentran determinados por criterios territoriales.

La medición se realizará a través de cuatro indicadores, los cuales están asentados en el artículo 36 de la LGDS:

- 1) Índice de Gini⁵².
- 2) Grado de polarización social de la entidad federativa o del municipio.
- 3) La razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable.
- 4) El índice de percepción de redes sociales, en el cual solamente se calcula para entidades federativas.

RECUADRO INFORMATIVO**GRADO DE COHESIÓN SOCIAL**

Dada la ambigüedad de la definición de cohesión social, CONEVAL (2010) desarrolla criterios para la definición de este indicador de pobreza. La imprecisión del concepto dificulta la adopción o construcción de un indicador único para la medición de esta dimensión, debido a la variedad de fenómenos que suelen estar vinculados a ellas (violencia, desigualdad social, índices delictivos, discriminación, corrupción, etc.)

⁵² El Banco Mundial define en www.bancomundial.org :

Mide hasta que punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

Se plantean tres aspectos fundamentales para dar una definición a este concepto:

1. La cohesión social está asociada a un concepto de naturaleza relacional, lo cual implica que la unidad de análisis no son los individuos, sino las comunidades o grupos sociales, y por tanto se trata de un concepto que sólo puede medirse como una característica de conjuntos de población.
2. Para algunas definiciones la pobreza es parte de los fenómenos que disminuyen o afectan la cohesión social en un país, mientras que para otros está relación es inversa, por lo que no se puede definir con claridad si la cohesión social es parte intrínseca de la pobreza o no.
3. Una sociedad más equitativa puede generar mejores condiciones para desarrollar la cohesión entre sus miembros.

El CONEVAL (2010) consideró elementos que pudieran explicar el concepto, como los modelos planteados por CEPAL (2007), el cual plantea que la cohesión social toma forma de varias subdimensiones que podrían considerarse a nivel hogar: redes sociales, discriminación, participación social y confianza.

Con base a lo anterior, CONEVAL (2010) indica que un indicador robusto podría ser el de la desigualdad o el de las distancias sociales, pues, si se reconoce que la desigualdad se manifiesta en distintos ámbitos del nivel de vida, mientras mayores sean las disparidades sociales en educación, vivienda, salud o alimentación, esta polarización tendería a reforzar la persistencia de la pobreza.

CAPÍTULO 2. La “ruralidad” en el contexto del desarrollo nacional

1. El concepto de ruralidad

Frecuentemente, existe una percepción errónea ya que se considera término “rural” como similar a “agrícola”. Algunos investigadores e instituciones⁵³ enfatizan que definir la “ruralidad” va mucho más allá que una simple relación con la palabra agrícola ya que existe un flujo continuo de personas, bienes y servicios que transitan de espacios rurales hacia zonas urbanas y viceversa, por lo que se insertó a esta definición una variable que es el “territorio” (Dirven, 2011).

Las políticas, programas y proyectos que van dirigidos al desarrollo rural son diferentes de las orientadas al fomento agropecuario. De acuerdo con Martine Dirven los instrumentos de política con enfoque territorial tienen ventajas sobre los sectoriales: entender y comprender que en el territorio existen relaciones internas y la necesidad de coordinación de las distintas visiones y acciones de corte sectorial; también permite tener un enfoque multidisciplinario del desarrollo y sus múltiples requerimientos y equilibrios; otra ventaja es que los proyectos de desarrollo pueden estar definidos en cuanto al sentido y al contenido, a partir de la unión de voluntades e intereses, aunado a que los agentes privados y públicos compartan un sentido de identidad y propósito. La concepción del territorio también propicia la integración de todos los actores, Estado, empresa, organización y población, para que desarrollen propuestas que vayan enfocadas al crecimiento, la inversión y la sostenibilidad, considerando asimismo el respeto a la cultura local.

a) **Interés por parte de grupos de trabajo a nivel internacional por redefinir el concepto de “ruralidad”**

Durante los años sesenta, cifras de los censos de población de los países latinoamericanos mostraron que un número importante de habitantes rurales se dedicaba a actividades no agrícolas; dicho fenómeno se presentaba en un quinto de la población económicamente

⁵³ El Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural fue el primer grupo de trabajo que empezó a estudiar las definiciones de ruralidad.

activa rural. En los años noventa este fenómeno empieza a ser un tema de análisis a nivel internacional.

Los trabajos de Janvry, Sadoulet y Wilcox (1986) y Klein (1992)⁵⁴, que abarcaron un periodo de estudio de los años sesenta y setenta, demostraron que 25% a 30% del empleo rural se encontraba en actividades no agrícolas, sin embargo estos trabajos están obsoletos ya que durante la década de los ochenta y noventa hubo cambios profundos en las zonas rurales en América Latina y el Caribe. Esto derivado de la implementación de ciertas políticas estructurales (liberalización del comercio), así como por el crecimiento acelerado de los pueblos rurales y las ciudades intermedias, y los cambios en la infraestructura y en la tecnología (Berdegué y Escobar, 1995).

Otros trabajos desarrollados a nivel internacional, en la misma dirección, establecen que una proporción no menor de los habitantes rurales tienen como empleo principal una ocupación no agrícola y una proporción aún mayor de sus ingresos proviene de fuentes no agrícolas (Dirven, 2011).

Los primeros grupos internacionales de trabajo sobre este tema empezaron en 1998, cuando el International Food Policy Institute (IFPRI) organizó un taller para discutir los temas de empleo rural no agrícola y otros afines, como agroindustria, geografía económica y microempresas rurales.

Del mismo modo la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) publicó un documento en 1998 denominado “*El estado mundial de la agricultura y la alimentación*”, en el cual indica que los ingresos rurales no agrícolas⁵⁵ constituyen una fuente importante de ingresos para los hogares agrícolas y para otros hogares rurales, incluidos los campesinos pobres sin tierras y los habitantes de pequeños municipios rurales. El estudio concluye que existen dos paradojas; la primera consiste en que los hogares más pobres son los que necesitan un empleo remunerativo en el sector de

⁵⁴ Estos autores son citados en el documento *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina de CEPAL, RIMISP, IDR y FAO. Abril 2004.*

⁵⁵ Son aquellos ingresos en el sector rural no agrícola derivados del trabajo asalariado y por cuenta propia en el comercio, la manufactura y otros servicios.

las actividades rurales no agrícolas, pero al mismo tiempo tienen más obstáculos para beneficiarse del empleo, debido a la falta de recursos (educación o capital inicial) o de oportunidades (determinada por la distancia a los mercados de mano de obra y productos o al acceso a ellos); y la segunda radica en el que los hogares más ricos, enfrentan menos necesidades, ya que tienen la capacidad de participar mayormente en el sector de las actividades rurales no agrícolas, obteniendo mayores beneficios. Lo cual produce una desigualdad en el acceso al empleo de las actividades rurales no agrícolas. La conclusión del estudio radica en la importancia de ayudar a los pobres a superar las limitaciones, permitiéndoles ese modo de participar en las actividades rurales no agrícolas (FAO, 1998).

Estos primeros pasos propiciaron una serie de trabajos, talleres y seminarios sobre ingreso y empleo rural no agrícola en la región, al ser publicados los resultados originaron el desplome de la teoría que suponía que la palabra “agrícola” equivalía al término “rural”⁵⁶. En seguimiento de estos avances se crea el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, en el cual se conformó en la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo en Nuevo Orleans en marzo del 2000, dicho grupo se conforma por: el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); posteriormente se adhirieron el Bando Mundial (BM) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Cada una de las agencias han colaborado con la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP) y de expertos en desarrollo rural de América Latina, España y Estados Unidos de América, para impulsar acciones en temas relacionados con el desarrollo rural (Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural, 2000).

⁵⁶ Los resultados fueron publicados en un número especial del World Development 2001 y luego CEPAL/BID/FAO/RIMISP tradujeron el escrito al español en 2004.

Al desarrollarse el enfoque territorial dentro de la definición de “ruralidad” se provocó la división de la literatura sobre el desarrollo regional; las corrientes ideológicas que surgieron inicialmente fueron aquellas orientadas al ámbito de la geografía y de la planificación territorial; y la segunda correspondiente a los procesos de aglomeración industrial, relacionados sobre gestación y desarrollo de clústers, industrialización flexible, nuevos distritos industriales, regiones de aprendizaje y entornos competitivos (Dirven, 2011).

RECUADRO INFORMATIVO

LA IMPORTANCIA DEL INGRESO RURAL NO AGRÍCOLA

Los ingresos rurales no agrícolas son, de acuerdo a la FAO, aquellos derivados del trabajo asalariado y por cuenta propia en el comercio, la manufactura y otros servicios en el sector rural, constituyen una fuente importante para los hogares, además constituye un pilar para la seguridad alimentaria gracias a la mejora del acceso a los alimentos. La FAO señala que esta fuente de ingresos puede evitar un desarrollo urbano rápido y una degradación de los recursos naturales como consecuencia de la sobreexplotación.

La FAO especifica que las actividades rurales no agrícolas pueden ser emprendidas por dos factores: de atracción o de empuje; los hogares rurales que realizan alguna actividad agrícola (hogares agrícolas) pueden ser atraídos por los rendimientos que el sector no agrícola tiene, que son más altos que los del sector agrícola, el segundo factor se refiere a varios eventos; uno radica en la insuficiencia de la producción agrícola que tiene un hogar ya sea por choques climáticos o por la limitación de las tierras, otro se debe a la falta de créditos al consumo (posterior a la cosecha que resultó insuficiente) o los mercados seguros para cultivos, los hogares buscan emprender otras actividades no solamente derivadas de la agricultura ya que ésta es riesgosa, por lo que buscan diversificar sus ingresos y su consumo, y por último los mercados de insumos agrícolas o de crédito a los insumos son escasos o deficientes.

Por lo tanto el sector rural es fundamental para la economía rural por sus efectos en la producción y el empleo, ya que proporciona servicios y productos procedentes de las fases iniciales y finales del proceso de producción en la agricultura a los componentes no agrícolas del sistema de producción de alimentos y fibras que son fundamentales para el dinamismo de la agricultura (FAO, 1998).

La primera radica en el contraste entre los hogares pobres son lo que más necesitan un empleo mejor remunerado en dicho sector, así mismo presentan obstáculos para beneficiarse del empleo del mismo sector, derivado de la falta de recursos tanto educativos como de oportunidades. Por otra parte los hogares más ricos, no se enfrentan a los problemas de los hogares pobres, ya que tienen una mayor capacidad para participar en el sector de las actividades rurales no agrícolas, aunado a que dichas actividades son mejores remuneradas. Esta paradoja enmarca la desigualdad en el acceso al empleo en las actividades rurales no agrícolas y las barreras de acceso que los hogares pobres se enfrentan (FAO, 1998)

Sin embargo el desarrollo equitativo del sector del sector de las actividades rurales no agrícolas no es fácil ni mucho menos automático, por lo que surgen dos paradojas frente a este problema. La primera radica en el contraste entre los hogares pobres son lo que más necesitan un empleo mejor remunerado en dicho sector, así mismo presentan obstáculos para beneficiarse del empleo del mismo sector, derivado de la falta de recursos tanto educativos como de oportunidades. Por otra parte los hogares más ricos, no se enfrentan a los problemas de los hogares pobres, ya que tienen una mayor capacidad para participar en el sector de las actividades rurales no agrícolas, aunado a que dichas actividades son mejores remuneradas. Esta paradoja enmarca la desigualdad en el acceso al empleo en las actividades rurales no agrícolas y las barreras de acceso que los hogares pobres se enfrentan (FAO, 1998)

La segunda reside en el contraste entre las zonas, que consiste en que los lugares con un bajo potencias agrícola son las que más necesitan un empleo remunerativo en el sector de las actividades rurales no agrícolas, pero al mismo tiempo se ven obstaculizadas por la falta de recursos, como la infraestructura, capital humano calificado y materias primas baratas, para desarrollar el mercado. Así mismo la falta de poder adquisitivo limita el progreso del sector mencionado. Las dos limitaciones están relacionadas entre sí, ya que la pobreza que tiene su origen en un sector agrícola débil e inactivo dificulta el desarrollo del sector de las actividades rurales no agrícolas en el ámbito de la oferta como de la demanda (FAO, 1998).

De la misma forma aquellas zonas más favorables tienen mayor capacidad para generar actividades de las actividades rurales no agrícolas, aunado a que el trabajo es mejor remunerado, a pesar de que están menos necesitadas de empleo en el sector (FAO, 1998).

Por lo tanto la problemática que plantea esta paradoja radica en el fomento de la inversión privada en las zonas con pocos recursos a través de una inversión pública inicial bien orientada, cabe resaltar que frecuentemente estas zonas se dan por pérdidas, el razonamiento se centra en que el crecimiento de las economías urbanas absorberá la migración procedente de las zonas pobres, derivando un despoblamiento, y entonces al invertir en éstas los recursos serán innecesarios. Pero como sabemos, la congestión de las grandes ciudades y la tendencia secular al aumento de la relación capital/mano de obra en las economías urbanas han demostrado que las zonas urbanas tienen un límite (FAO, 1998).

Por lo tanto la FAO indica que es necesario centrarse en la inversión en el sector con actividades rurales no agrícolas, enfocándose en la adquisición de conocimientos generales y la creación de infraestructura que son necesarias para el comercio y la manufactura en pequeña y mediana escala.

Como conclusión podemos decir que las actividades rurales no agrícolas van de la mano con las actividades agrícolas, la existencia de relaciones económicas permite la creación de un círculo virtuoso, por ejemplo una mejor remuneración de las actividades rurales no agrícolas permite la permanencia de los hogares rurales dentro del territorio (evitando la migración a las ciudades) provocando una mayor inversión en aquellas actividades agrícolas.

Fuente: “El estado mundial de la agricultura y la alimentación” FAO, 1998

Las investigaciones en el tema de ruralidad permitieron que nuevas organizaciones se adentraran en el tema, tal es el caso de la OCDE que realizó estudios sobre cómo se entiende el concepto de “rural”, por lo que crearon indicadores para medir su desarrollo⁵⁷. A nivel regional existieron trabajos en donde se pretendía ligar al concepto de “ruralidad” con otras definiciones que fueran acordes a la realidad; uno de ellos fue el economista José

⁵⁷ La OCDE publicó el libro “*Creating rural indicators for shaping territorial policy*”, París, Francia 1996, de tal manera suele utilizar 150 habitantes/km² como línea divisoria entre “rural” y “urbano”.

Eli da Veiga⁵⁸, consultor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, que replanteó el mapa de Brasil aplicando el criterio de 80 habitantes/km² a nivel municipal para hacer la división entre urbano y rural.

El conflicto de redefinir el concepto de “ruralidad” volvió a ser tomado en cuenta en 2004, en conversaciones preliminares para el Informe del Banco Mundial del 2005 sobre el tema del desarrollo de América Latina⁵⁹. El problema surgió en cómo determinar el tamaño del sector rural en América Latina, ya que las definiciones censales varían en cada país y por lo tanto no se puede tener una definición uniforme para la formulación de políticas. Asimismo resultaba claro que pretender dotarle de homogeneidad a la definición es un error ya que es un concepto que no es homogéneo a nivel regional (se emplean criterios políticos y administrativo, como la organización política del territorio, demográficos como la del tamaño de la población; existencia de servicios, como la infraestructura sanitaria y educacional; y económicos, como la participación en los sectores primario, secundario o terciario) (Dirven, 2011).

El Banco Mundial realizó un estudio para que la contabilización de la población posea criterios más homogéneos y útiles para la creación de políticas. Por lo que encargó dicho estudio a Kenneth Chomitz⁶⁰, en el cual se concluye que al utilizar la definición de “rural” que utiliza la OCDE, existe la duplicación de la población “rural” de acuerdo a la sumatoria de las definiciones censales de la región, llegando a la proporción, importante, de 42% de la población total de la región (Dirven, 2011).

Como hemos visto, el término “rural” representa una pieza del rompecabezas que difícilmente encaja en la definición, sobre todo cuando se trata de América Latina. De acuerdo con el Consultor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura,

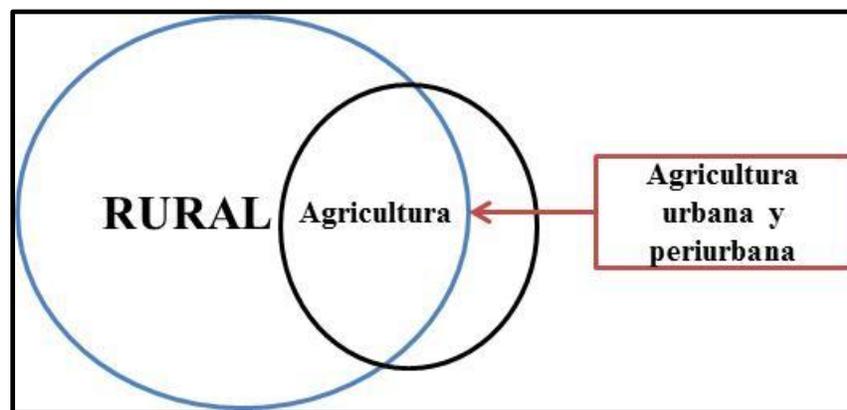
⁵⁸ Este autor es citado en el trabajo de CEPAL “*Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*”.

⁵⁹ El informe es citado en “*Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*” de CEPAL pero es publicado en el Banco Mundial, 2005.

⁶⁰ Es citado en “*Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*” de CEPAL, sin embargo el estudio “*Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and Caribbean*”, Documento inédito, Banco Mundial, versión Octubre.

Rafael Echeverri Perico⁶¹, existen dos definiciones que se han impuesto para definir las competencias de las estrategias rurales. La primera es en el ámbito económico sectorial, en el que existe una relación entre economía rural y agrícola, y se concluye que en la economía rural se encuentra la agricultura y sus encadenamientos. Por otra parte, la segunda definición se orienta al ámbito demográfico, en el cual se adquiere la forma de distribución espacial de la población, es decir, si la densidad es baja se trata de población dispersa, o si se reside en centros de menor tamaño, conforman un espacio rural (Echeverri, 2011).

Figura 5. Esquema para definir el término “rural”



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, Echeverri acepta que no necesariamente esas dos concepciones se complementan, ya que existen otras dimensiones como las culturales y las políticas⁶².

“La ruralidad es aceptada como una forma de vida, una cosmovisión y una cultura, normalmente marginal o excluida de las corrientes más dinámicas del desarrollo, que privilegia la economía urbana, terciaria e industrial.”

“...una visión extrema de lo rural está inmersa en la acepción del desarrollo rural, como estrategia de desarrollo. Allí se ha impuesto la idea de que el desarrollo rural es una estrategia de atención a las poblaciones marginadas, empobrecidas, inviables, vulnerables,

⁶¹ En “*Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina-Capítulo II, Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorio*” de CEPAL.

⁶² Rafael Echeverri menciona que la visión sectorial de la agricultura ha tendido a incorporar otros vínculos de encadenamiento que hace que su cobertura sea extrarural.

desarticuladas, dispersas y de alto riesgo, poblaciones rurales. Si bien esta definición no es formal, está en el centro de las estrategias de desarrollo rural en la casi totalidad de nuestros países.”(Echeverri, 2011).

Sin embargo, es necesario comprender que el concepto de desarrollo rural implica desde la relación entre agentes económicos, hasta la existencia de una red de relaciones económicas y no económicas entre ellos. Las características del término rural van mucho más allá de lo económico y lo demográfico, significan costumbres, tradiciones, política, geografía, etc.

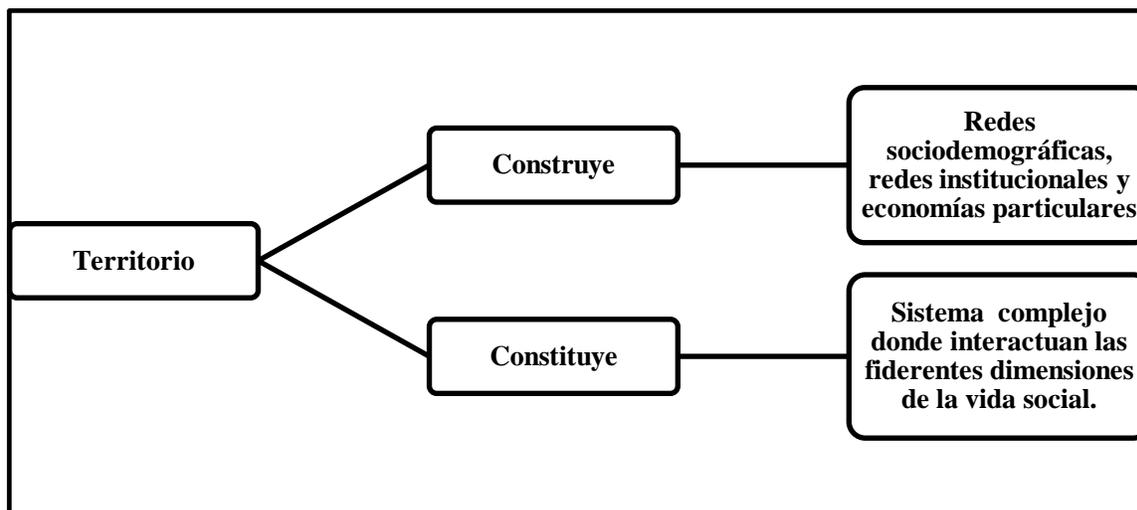
Estudiar la ruralidad representa un análisis multidimensional y multisectorial. La creación de políticas públicas no debe estar orientada al asistencialismo. Aunque las zonas rurales frecuentemente son las más marginadas y donde habitan la población pobre, es necesario que además de políticas de alivio a la pobreza también debe haber otra enfocada en cómo articular y fomentar el ámbito económico a la población que habita en estas zonas.

2. El territorio como concepto para definir lo rural

La búsqueda de una definición precisa de ruralidad ha llevado a integrarla con otro concepto, la del territorio. Este término es vasto gracias a su capacidad para articular los procesos, además de su poder interpretativo de los procesos claves de la economía rural (Echeverri, 2011).

El territorio es un concepto complejo ya que tiene dos funciones: construye redes sociodemográficas, redes institucionales y economías particulares, ya que el territorio se funda a través de un proceso histórico de apropiación de un espacio que posee recursos naturales que forman ecosistemas particulares y que determinan formas de aprovechamiento y estructuras económico productivas (Echeverri, 2011). Otra función consiste en que el territorio crea un sistema “enredado” ya que en el interactúan entornos económicos y extensiones de la vida rural; aquellos modelos de planeación integral de corte territorial permiten producir efectos positivos en variables que inciden en el desarrollo económico.

Figura 6. Funciones del concepto del territorio



Fuente: Elaboración propia.

Echeverri explica que “...un territorio es rural cuando el proceso histórico de construcción social que lo define se sustenta principalmente por los recursos naturales y mantiene esta dependencia estructural de articulación.”⁶³

“Para aplicar muchos de estos nuevos principios y escenarios al mundo de la agricultura y la ruralidad se acude al territorio como unidad de planificación y gestión.” (Echeverri y Sotomayor, 2010).

En la década de 1990, el espacio rural retoma su importancia; una nueva corriente intelectual se forma en dicho periodo, constituida principalmente por agencias internacionales, gobiernos y organismos académicos. La revalorización de las zonas rurales trajo consigo su denominación como una unidad de análisis e intervención.

Al integrar el análisis de la definición de ruralidad, se logra relacionar el enfoque territorial para un mejor estudio, que a pesar de ser complejo y amplio, sintetiza los estudios metodológicos que varios autores han venido desarrollando países e instituciones. El enfoque territorial se caracteriza por la búsqueda de caminos alternativos a los enfoques de

⁶³ En “Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos para América Latina” de CEPAL.

desarrollo de las economías rurales vigentes hasta la década de 1990 y se identifican en tres perspectivas⁶⁴:

Económica

Durante décadas se creía que la agricultura era el único sector que se concentraba en zonas rurales y la única alternativa de desarrollo económico en ese medio social. Las modificaciones de este enfoque se basan en la premisa que existen diversas actividades endógenas al medio rural y que no solamente la agricultura puede ser exclusivas de los territorios rurales.

Geográfica

Esta perspectiva surge de varios contextos que van desde lo social hasta lo económico, ya que se origina una integración entre lo urbano y lo rural, aunado a la rápida urbanización y globalización que han alcanzado a los espacios rurales, aunque hay otros que no han sido impactados por estos, Echeverri y Sotomayor lo denominan como la *metropolización progresiva*⁶⁵.

Para esta perspectiva se utiliza el concepto de espacio o territorio determinados, algunos economistas contemporáneos señalan críticamente haber ignorado la importancia de localización espacial de las actividades económicas (Echeverri, Sotomayor, 2010). El diseño de estrategias de desarrollo, utilizando el concepto de territorios, permite observar de manera eficaz quiénes son los actores y cómo operan dentro de éste, no importando si es rural, urbano o localizado fuera del país.

Cabe destacar que esta perspectiva proviene del marco de la nueva ruralidad, según es mencionado por académicos de universidades de la región, como Rafael Echeverri, Graziano Da Silva, etc.

⁶⁴ Echeverri y Sotomayor en *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*, Documento de proyecto CEPAL-IICA.

⁶⁵ En *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*, Documento de proyecto CEPAL-IICA.

Institucional

La perspectiva de la institucionalidad permite darle importancia a la participación de la sociedad y el de desplegar funciones de una forma más autónoma, es decir la descentralización, de esta manera se podrán implementar planes y estrategias.

Se busca establecer acuerdos sobre temas estratégicos para conseguir la gestión de acciones coherentes, estimulando las relaciones de negociación e incrementando la densidad del tejido social (Echeverri, Sotomayor, 2010).

Varios autores pertenecientes a las agencias de cooperación y universidades, contribuyen en darle contenido al enfoque desde esta perspectiva, haciéndolo tema de discusión en las agendas de los gobiernos y agencias.

Tabla 7. Evolución conceptual del enfoque territorial

Pre 80	1990-2010	Post 2010
Sentido estratégico	Lógica local-regional	Sentido estratégico
Lógica descendente	Lógica ascendente	Lógicas descendente y ascendente
Grandes proyectos	Micro proyectos	Micro proyectos y grandes proyectos
Nivel nacional	Nivel local; desconexión con la política sectorial	Local, pero articulado la política sectorial
Enfoque sectorial	Enfoque multisectorial	Enfoque multisectorial
Ruralidad en estado puro	Integración rural urbana	Metropolización de lo rural
No hay agenda de gobernabilidad	Agenda sobre gobernabilidad (corrupción, transparencia, rendición de cuentas, otros)	Agenda sobre gobernabilidad (corrupción, transparencia, rendición de cuentas, otros)
Énfasis en la agricultura	Énfasis en los empleos/ingresos no	Énfasis en empleo/ingreso agrícola y no agrícola

	agrícolas	(revalorización de la agricultura)
Proyectos agrícolas tradicionales (modelos revolución verde)	Proyectos agrícolas que valorizan las tecnologías modernas y las prácticas tradicionales	Proyectos de optimización técnica, reconociendo identidad cultural (proyectos crop check, agricultura de precisión, denominaciones de origen, comercio justo, otros). Internet, telefonía y otras tecnologías digitales al servicio de los proyectos
Unidad administrativa preferente: nivel nacional-regional (o estatal)	Unidad administrativa preferente: Región/Estados, Municipios	Unidad administrativa preferente País, Región/Estados, Intermunicipios, Municipios.
Se exige a las empresas resultados solo económicos	Se exigen a las empresas resultados económicos y ambientales	Se exige a las empresas resultados económicos, sociales y ambientales (triple impacto)
Estatal	Alianzas público-privadas	Alianzas público-privadas
Énfasis en pequeñas empresas (camino propio)	Énfasis en pequeñas empresas (camino propio)	Alianza grandes-medias pequeñas empresas
Esquemas verticales	Operación en redes: horizontales y verticales	Operación en redes: horizontales y verticales

Fuente: Echeverri y Sotomayor 2010, CEPAL.

a) Las fortalezas de utilizar un enfoque territorial

De acuerdo al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el modelo territorial reconoce la diversidad social y cultural que posee cada territorio y que se expresa en sus actores sociales. Este modelo, de acuerdo a IICA, se esfuerza en:

**La política de desarrollo rural,
como fin para reducir la pobreza**

- a) Fortalecer y desarrollar capital social y las redes de confianza y solidaridad,
- b) Enriquecer el capital humano y las capacidades de los actores sociales,
- c) Facilitar la construcción de nuevos contratos sociales y culturales que contribuyan a la cohesión social y territorial, y
- d) Pasar de un enfoque fragmentado que distingue entre grupos sociales prioritarios (mujeres rurales, jóvenes rurales, grupos étnicos) a un enfoque transversal que incluya a todos los actores de la sociedad, que van desde jóvenes agricultores, empresarias rurales, mujeres indígenas, etc.

El enfoque territorial puede ser pieza clave en la creación de planes o políticas públicas. Las repercusiones más importantes son la conversión del territorio en el objeto de las políticas públicas, concebir a las políticas de desarrollo rural como un instrumento que permita relacionarla con otras políticas sectoriales en espacios territoriales, y por último, que se apliquen políticas específicas de acuerdo con cada territorio, ya que como hemos visto anteriormente, deben ser descentralizadas.

CAPÍTULO 3. El Gasto Público Rural

1. El Gasto Público

El gasto público es definido por la Real Academia Española (2010) como la partida del gasto público destinada a cubrir necesidades básicas de los ciudadanos.

a) Clasificación del Gasto Público

De acuerdo con Amparán y López (2000) en México, el ejercicio del gasto del gobierno federal se realiza a través de distintas dimensiones o clasificaciones, las cuales presentan grandes ventajas para el gobierno en el ejercicio de sus funciones ya que ordenan las operaciones que éste realiza, además de que presentan una forma o asignación estructurada de los recursos y los datos presupuestarios, quién ejerce estos, hacia que secretarías, programas o actividades específicas se asignan los mismo.

i. Funcional

Agrupar los gastos por función y subfunción de acuerdo con aquello para lo cual serán destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio. La clasificación funcional es muy importante ya que en ella vemos reflejados los objetivos y prioridades de inversión y desarrollo del gobierno federal. Estas prioridades se ven reflejadas en funciones o actividades específicas que nos muestran que o cuántos recursos se asignarán para llevarlas a cabo (Amparán y López, 2000).

ii. Administrativa

Presenta los gastos de acuerdo con las unidades administrativas del gobierno federal, sus organismos y empresas públicas, es decir, identifica a aquellas unidades específicas encargadas de ejecutar el gasto. Esta clasificación tiene por objeto facilitar el manejo y control administrativo de los recursos (Amparán y López, 2000).

iii. Económica

Permite clasificar los renglones del gasto público en gasto corriente o de capital. El gasto corriente es aquel que no aumento los activos del gobierno, mientras que el gasto de capital incrementa la capacidad productiva así como la inversión física directa y la inversión financiera. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el gasto público en la economía. Esta clasificación permite ver cuánto gasta el gobierno federal para realizar sus funciones, cumplir con algunas obligaciones como son salarios, pensiones y jubilaciones, entre otras (Amparán y López, 2000).

b) Por objeto del gasto⁶⁶

Esta clasificación tiene como finalidad identificar las cosas que el gobierno compra. Permite “ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad; para ello, debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas”.

En México, la clasificación de los gastos según el objeto es la siguiente:

- ❖ Servicios personales: Son egresos por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente, tanto civil como militar. Incluye sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, gastos de representación y toda otra remuneración en efectivo sin deducciones, tanto de los programas de funcionamiento como de los de inversión.
- ❖ Servicios generales: Comprende los pagos de servicios que no estén relacionados con el pago de los servicios de los empleados y que sean hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, como servicios públicos, publicidad; impresión y encuadernación, viáticos, transportes de cosas, arrendamientos de edificios, servicios financieros, etcétera.

⁶⁶ La información de este inciso se obtuvo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en www.juridicas.unam.mx.

- ❖ La SHCP definió los gastos de transferencia como las asignaciones presupuestarias que el gobierno federal transfiere, mediante ayudas o subsidios, a otros sectores públicos y privados, con objeto de redistribuir el ingreso nacional, mejorando el nivel de vida de grupos de población de escasos recursos y para fomentar actividades culturales o económicas.
- ❖ Erogaciones especiales: Son las condiciones a un ingreso e imprevistas
- ❖ Cancelaciones de pasivo: Incluye la amortización de la deuda pública.

2. El Gasto Público Rural (GPR)

Las políticas públicas se diseñan e implementan cuando existe la complementariedad entre el estado y el mercado, el principal instrumento es el gasto público. De acuerdo con FAO (2006) el Estado tiene como tarea la administración del gasto fiscal, sus funciones más importantes son proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base no mercantil, y redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos y transferencias.

FAO (2006) afirma que el gasto público constituye una de las herramientas estatales más valiosas, dado que puede ejercer un fuerte impacto en el desarrollo de áreas rurales, sea a través de la creación de las condiciones productivas necesarias (bienes públicos), de la implantación de políticas de transferencias que contribuyan a disminuir la concentración de la riqueza, y/o a través de acciones que tiendan a aminorar los efectos negativos de las fallas del mercado. **El separar el gasto público rural del urbano puede ser de vital importancia para la asignación de recursos estatales, así como para la ejecución y el seguimiento de programas de desarrollo específicamente orientados hacia las zonas rurales.** Esto ha cobrado aún mayor importancia, pues muchos problemas que sufren en la actualidad algunos países de la región (como pobreza, violencia e inseguridad) tienen su origen en el campo, por la marginación de las comunidades rurales, la falta de oportunidades, el sesgo urbano de las políticas públicas, y otros fenómenos análogos.

Por lo tanto, el gasto público rural, es aquel gasto que se destina al desarrollo de las zonas rurales a través de diversas acciones (se podrían considerar reducción de la pobreza y mejorar la productividad de los factores, entre otros). El Estado tiene como función proveer

los bienes públicos esenciales como la educación, infraestructura, información, etc., de esta manera habrá una reactivación por parte de otros actores, como por ejemplo la iniciativa privada.

a) El gasto público rural como parte de una política de desarrollo

El documento *“Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. El papel del gasto público”* de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (2006), concluye los siguientes aspectos del gasto público rural:

- ❖ El nivel del gasto importa, sin embargo es más importante su composición. Será mayor el impacto sobre la pobreza y el crecimiento, si el gasto público se orienta cada vez más hacia los bienes públicos. Si se orienta hacia bienes privados (subsidios no sociales) aumenta la inversión privada, pero no necesariamente acelera el crecimiento económico ni reduce la pobreza. No obstante, el gasto en bienes privados puede resultar beneficioso, sobre todo si es orientado al fomento productivo y se concentra en los pequeños empresarios rurales.
- ❖ El gasto público ha mostrado un sesgo favorable a las elites económicas, lo cual no solo ha determinado en parte la alta concentración de la riqueza en América Latina y el Caribe, sino que ha tenido además un elevado costo en términos de eficiencia económica.
- ❖ El gasto público rural ha de orientarse hacia bienes públicos ha de orientarse hacia bienes públicos; debe propiciar el acceso de los sectores más pobres de la población a toda una gama de activos naturales, físicos, financieros, humanos, sociales, políticos e institucionales, y debe velar por que haya complementariedad entre esos activos. El acceso a los activos posibilita un mejor manejo del riesgo y una participación más activa en la vida social y política; por su lado, la complementariedad de los activos permite aprovechar mejor las oportunidades y enfrentar con mayor facilidad los contratiempos.
- ❖ La desigualdad tiene que ver con las dinámicas territoriales, por lo tanto es necesario que los países deban realizar una gestión diferencial de la política pública en los territorios.

3. El Programa Especial Concurrente

a) Su creación (Antecedentes)

El Programa Especial Concurrente (PEC) surge como estrategia de política pública para el medio rural. Además sus antecedentes forman parte de dos vertientes.

CEDRSSA (2006) explica que la existencia de varios programas en el pasado permitieron generar conocimientos para replantear los esquemas tradicionales de planeación centralizada y vertical hacia una visión más participativa y federalizada; por ejemplo durante los años setenta los programas Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER) y de la Comisión de Planeación para las Áreas Marginadas (COPLAMAR), en la década de los ochenta el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI).

Por otra parte, otros países han aplicado políticas públicas con un desarrollo regional participativo, en el cual ha generado opciones para optimizar los recursos naturales y financieros, integrando la corresponsabilidad de la sociedad rural. Fue entonces que las Comisiones Unidas de Desarrollo Rural y de Agricultura y Ganadería que elaboraron la LDRS, promovieron una política integral, democrática y regionalizada del sector rural, considerando ese desarrollo histórico de la gestión pública, pero sobre todo como respuesta a las profundas e impostergables demandas sociales del medio rural (CEDRSSA, 2006)

El Programa Especial Concurrente (PEC) se fundamenta en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la cual derivó de la Ley propuesta por la Legislatura anterior de la H. Cámara de Diputados, y que fue vetada por el Ejecutivo Federal, por lo que después de rediscutir varios aspectos se aprobó la actual LDRS por la Legislatura en diciembre 2001, y en junio de 2002 se publicó el **Decreto que crea el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)** donde se establecen los objetivos, programas, acciones y sistemas que lo integran (CEDRSSA, 2006).

En la LDRS (2001) estipula en el artículo 14 lo siguiente:

...el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

En el artículo 15 se estipula que: El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:

- I. Actividades económicas de la sociedad rural,
- II. Educación para el desarrollo rural sustentable;
- III. La salud y la alimentación para el desarrollo rural sustentable;
- IV. Planeación familiar;
- V. Vivienda para el desarrollo rural sustentable;
- VI. Infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable;
- VII. Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural;
- VIII. Política de población para el desarrollo rural sustentable;
- IX. Cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad;
- X. Equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales;
- XI. Impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y combate efectivo a la ilegalidad en el medio rural;
- XII. Impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación;
- XIII. Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra;

- XIV. Promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios;
- XV. Protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular;
- XVI. Impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre.

RECUADRO INFORMATIVO

SINTESIS DEL DECRETO POR EL QUE SE CREA EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (PEC)

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece entre sus objetivos, impulsar programas integrales para la capacitación y organización de la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales, así como promover que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad;

Que es de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, así como los bienes, servicios y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural.

Artículo primero.- Se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable ordenado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001.

Artículo segundo.- El Programa Especial Concurrente es de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Artículo tercero.- Las Secretarías de Estado integrantes de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable serán las encargadas de ejecutar, en forma coordinada, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable ordenado.

Artículo cuarto.- La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, con la participación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, formulará el presupuesto correspondiente, el cual contemplará al menos la vigencia temporal de los programas sectoriales relacionados con las materias de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente serán integradas al proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año correspondiente.

Fuente: Diario Oficial de la Federación el 17 junio de 2002.

CEDRSSA (2006) menciona que con la inclusión del PEC se tienen varios aspectos innovadores, ya que responde a la necesidad de modernizar la estrategia de política pública hacia el campo mexicano al contar con seis instancias:

- ❖ Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.
- ❖ Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.
- ❖ Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable.
- ❖ Consejos Regionales para el Desarrollo Rural Sustentable.
- ❖ Consejos Distritales para el Desarrollo Rural Sustentable.
- ❖ Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable.

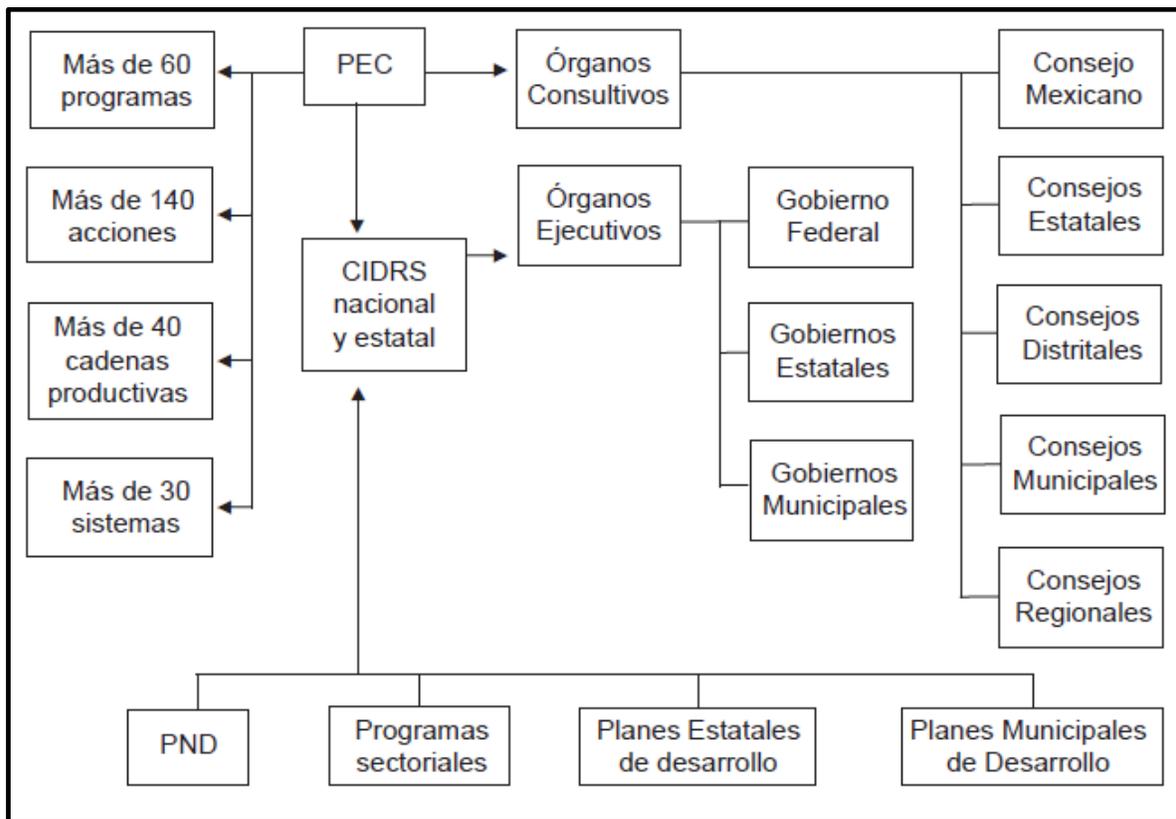
Otro punto importante es que las dependencias que participan en el PEC se dividen en dos grupos (CEDRSSA, 2006):

- SEDESOL, SAGARPA, SEMARNAT, SEP, SSA, SHCP, SCT, SRA, STPS y SEGOB con sus correspondientes delegaciones estatales.
- Segundo grupo conformado por dependencias que operan programas específicos: Apoyo y servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), Comisión Nacional del Agua (CNA), CONAFOR, LICONSA, DICONSA, Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad

La política de desarrollo rural, como fin para reducir la pobreza

Agroalimentaria (SENASICA), FONAES, Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), Registro Agrario Nacional (RAN), Procuraduría Agraria (PA), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), las que trabajan con dependencias estatales relacionadas a dichos programas.

Figura 6. Estructura general del PEC



Fuente: CEDRSSA, 2006.

b) Su evolución

El artículo 4° del “Decreto por el que se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable” menciona que la CIDRS con la participación del CMDRS formulará el presupuesto, así mismo las previsiones presupuestales anuales para le

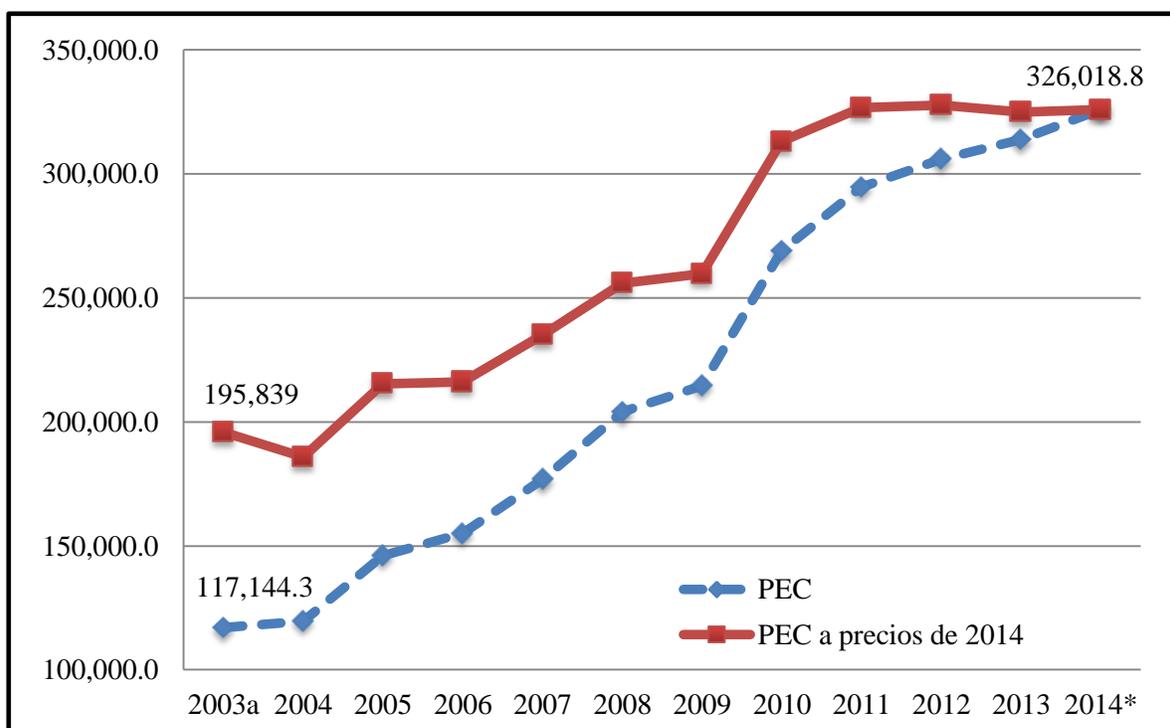
ejecución del PEC serán integradas al proyecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año correspondiente (CEFP, 2007).

Es así como el presupuesto para el campo asignado en el PEC, establece acciones a seguir por las dependencias y entidades actores del medio rural que están contempladas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (CEFP, 2007).

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) desde el 2003 de manera oficial, actualmente sigue vigente, sin embargo la estructura ha ido cambiando conforme al pasar de los años.

A continuación se muestra el presupuesto para el campo asignado en el PEC para los años 2003 hasta el 2014.

Gráfica 1. Evolución del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del 2003-2014.



a. Para el año 2003 la cifra se obtuvo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007).

b. Para el año 2014, la información se obtuvo del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2004-2013.

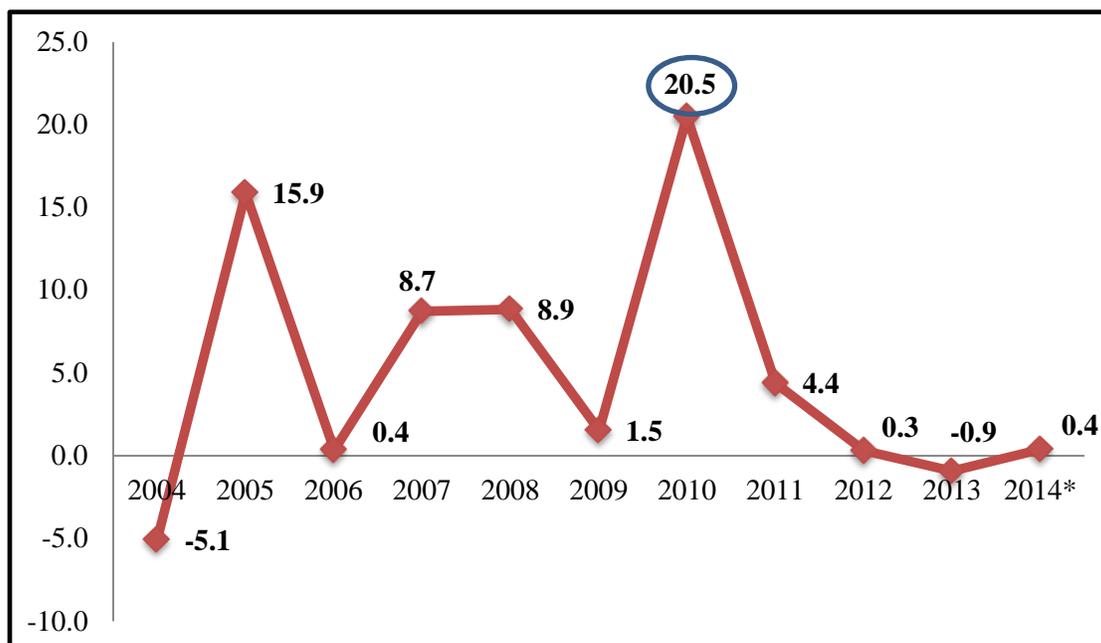
El Gasto Público Rural en México se ha comportado de manera ascendente año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación; dado que se crea en junio del 2002, es hasta el 2003 cuando aparece oficialmente en el PEF.

Aparentemente, el gasto destinado al campo (línea punteada) en nuestro país ha ido en aumento de forma significativa desde su creación hasta nuestros días, pero en términos reales su comportamiento ha sido ascendente, pero con dos caídas en los años 2004 y en el 2013.

El comportamiento se refleja en la gráfica 2, si explicamos el desempeño en precios del 2014 del gasto para el campo (sin incluir la inflación), en el PEF 2003 el monto inicial se ubicó en 195 mil 839 millones de pesos y para el 2004 este monto representó 185 mil 873 millones de pesos, una reducción en -5.1%.

Como se observa en la gráfica 2, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable creció en mayor medida en dos años, el primero se ubica en el año 2005, el cual se recuperó de la caída del año anterior; y el segundo en el 2010, el cual resulta que a pesar de la turbulenta crisis financiera mundial que azotó a la mayoría de los países, México no siendo la excepción, el gobierno destinó mayores recursos al campo.

Efectivamente el gasto dirigido al campo ha crecido ligeramente, aunque la gráfica demuestre caídas, no todas significan que decreció, sino que han crecido de manera sutil, tal y como se muestra del 2011 en adelante. Las caídas en el gasto para el campo han sido en el 2004 y el 2013, la última se explica por el cambio de sexenio.

Gráfica 2. Tasa de variación del Presupuesto para el Campo (PEC)

*Para el año 2014, la información se obtuvo del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

Nota: Las tasas de variación resultaron de montos a precios del 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2004-2013.

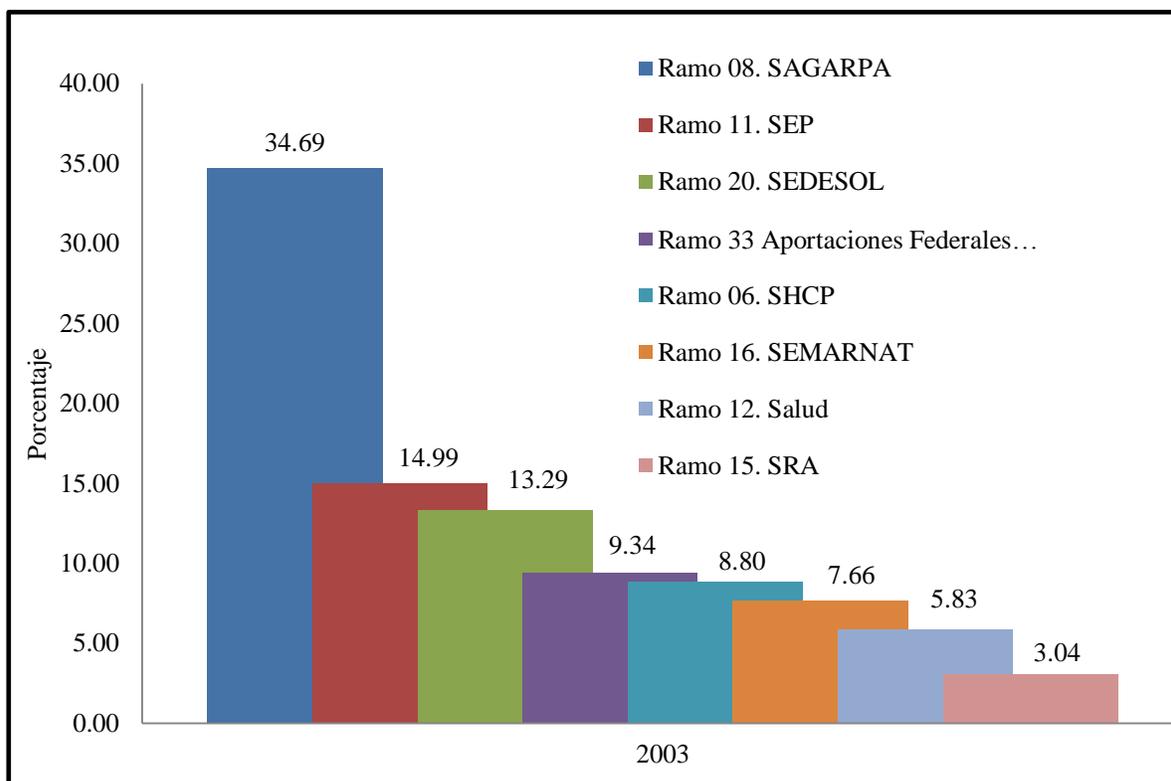
Al obtener las tasas de crecimiento por periodos resulta lo siguiente: del 2003 al 2009 el PEC creció en 10.61 por ciento y del 2010 al 2014 en 0.68, es decir que en los últimos cuatro años, el gasto para el campo en México, ha crecido en menor medida que en sus inicios.

c) Sus ramos

El artículo 4º del “Decreto por el que se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable” explica que la CIDRS con la participación del CMDRS formulará el presupuesto correspondiente. El presupuesto para el campo asignado en el PEC, establece acciones a seguir por las dependencias y entidades actores del medio rural que están contempladas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) (CEFP, 2007).

El gasto de gobierno en el campo para el 2003 integró a trece dependencias SHCP, SAGARPA, SCT, SE, SEP, Salud, STPS, SRA, SEMARNAT, IMSS, SEDESOL, SECTUR y Aportaciones Federales.

Gráfica 3. Participación de dependencias dentro del presupuesto para el campo en 2003 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP (2007).

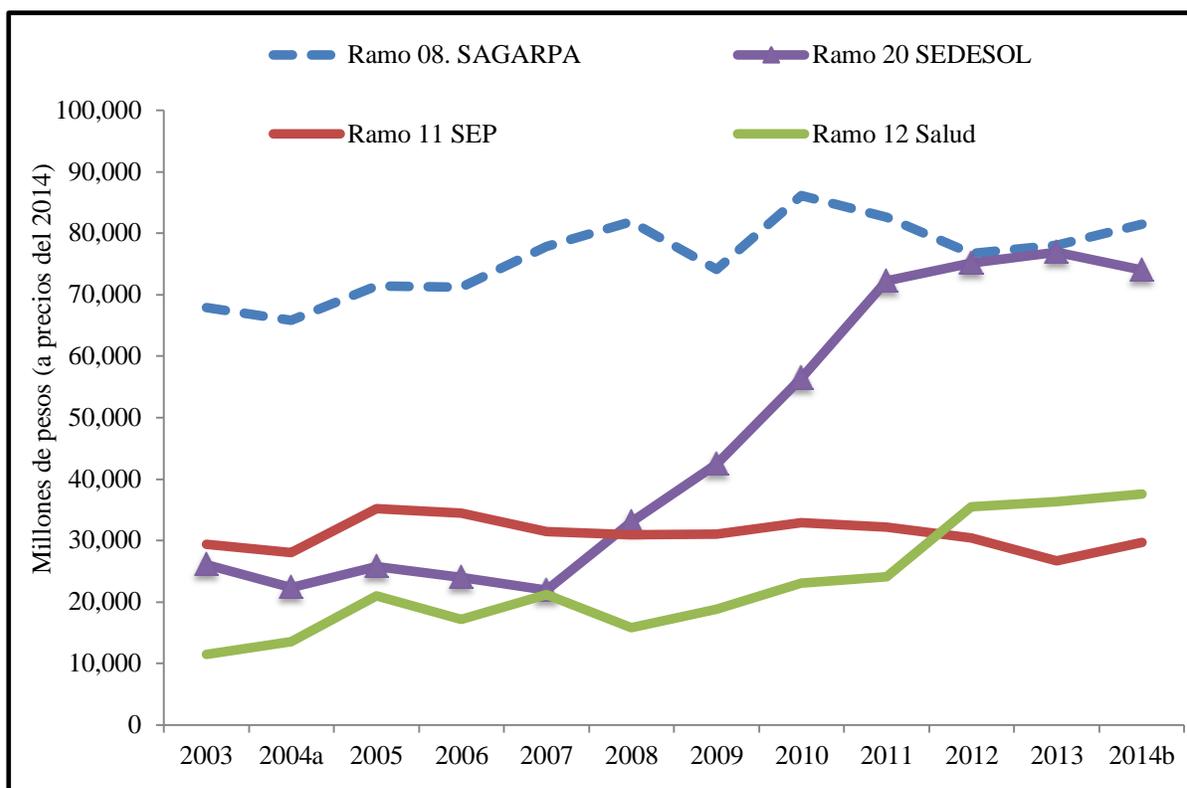
La participación de las dependencias a través de los años ha ido cambiando, las secretarías que han tenido mayor colaboración dentro del presupuesto desde su creación, hasta nuestros días, han sido la SHCP, SAGARPA, SCT, SE, SEP, Salud, STyPs, SRA / SEDATU⁶⁷, SEMARNAT, SEDESOL, SECTUR. A continuación se muestra en la gráfica el presupuesto para el campo, en millones de pesos de las dependencias que se encuentran dentro del PEC.

⁶⁷ La Secretaría de la Reforma Agraria cambió de nombre formalmente en el PEF 2014.

La política de desarrollo rural, como fin para reducir la pobreza

Al menos cuatro dependencias concentran el presupuesto para el campo dentro del PEC, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es la número uno, del 2003 al 2014 ha recibido en promedio un total de 76 mil millones de pesos, seguida de la Secretaría de Desarrollo Social con un monto promedio durante el mismo periodo de 45 mil millones de pesos.

Gráfico 4. Ramos que cuentan con mayor presupuesto dentro del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2003-2014



a. En el 2004 el PEC se publica solamente como listado de programas, sin indicar el Ramo administrativo al que corresponden, por lo que se utiliza el documento del CEF (2007).

b. Para el 2014 se utiliza el Proyecto de presupuesto.

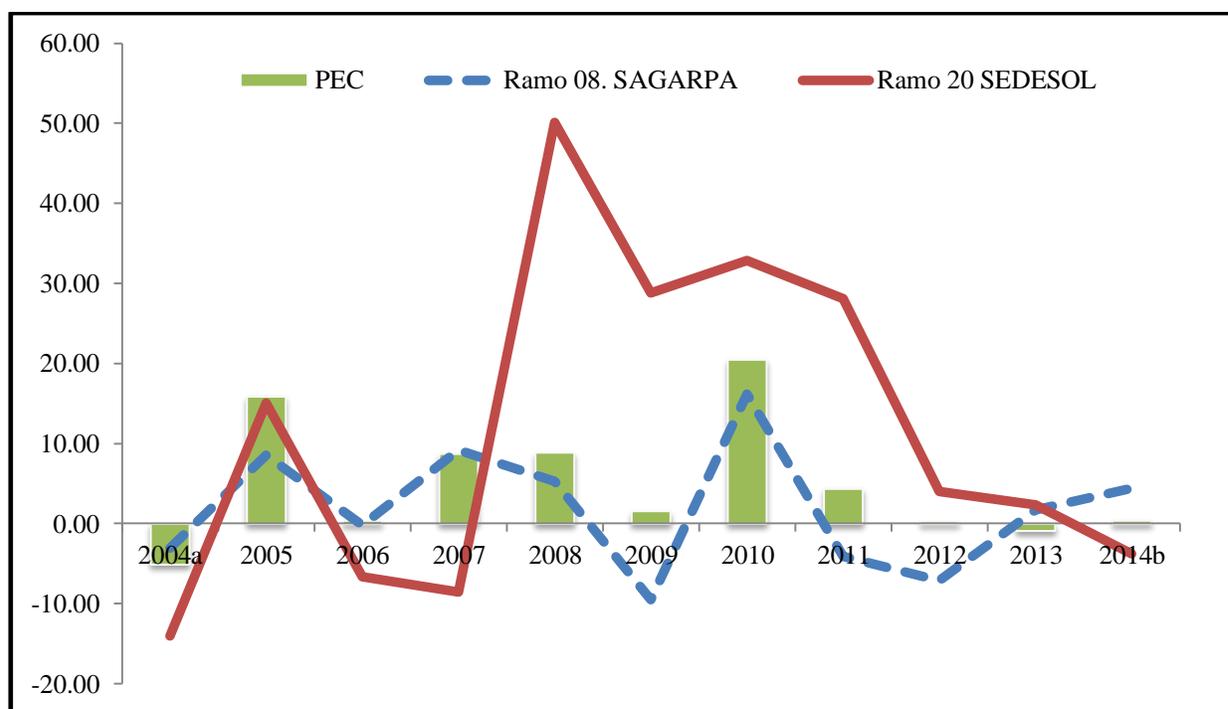
Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2004-2013, PPEF 2014 y CEF (2007).

En el gráfico 5, se muestra la tasa de variación de las dependencias SAGARPA y SEDESOL, así mismo incluye la del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, analizando el primer ramo (línea punteada) se puede observar que tiene un comportamiento ligeramente similar al del PEC, es decir existe una correlación positiva

entre el PEC y el presupuesto otorgado a SAGARPA. Por otra parte el ramo 20 (SEDESOL), forma parte importante dentro del gasto para el campo, su evolución ha llevado como segunda dependencia a concentrar éste. En el año 2008, su participación aumentó en 50%, la cual se explicaría por los inicios de la crisis financiera mundial, encontrándose por encima de SAGARPA.

Resulta curioso que en el periodo 2003-2007 SAGARPA participaba en 3.46%, mientras que SEDESOL era de -4.16%, sin embargo después del 2008, cuando inicia la crisis financiera mundial, SEDESOL dio un giro al crecer en el periodo 2008-2013 con 23.59% y SAGARPA en -1.21 para el mismo periodo.

Gráfico 5. Tasa de variación del presupuesto de SAGARPA y SEDESOL dentro del PEC 2004-2014 (Porcentaje)



a. En el 2004 el PEC se publica solamente como listado de programas, sin indicar el Ramo administrativo al que corresponden, por lo que se utiliza el documento del CEFP (2007).

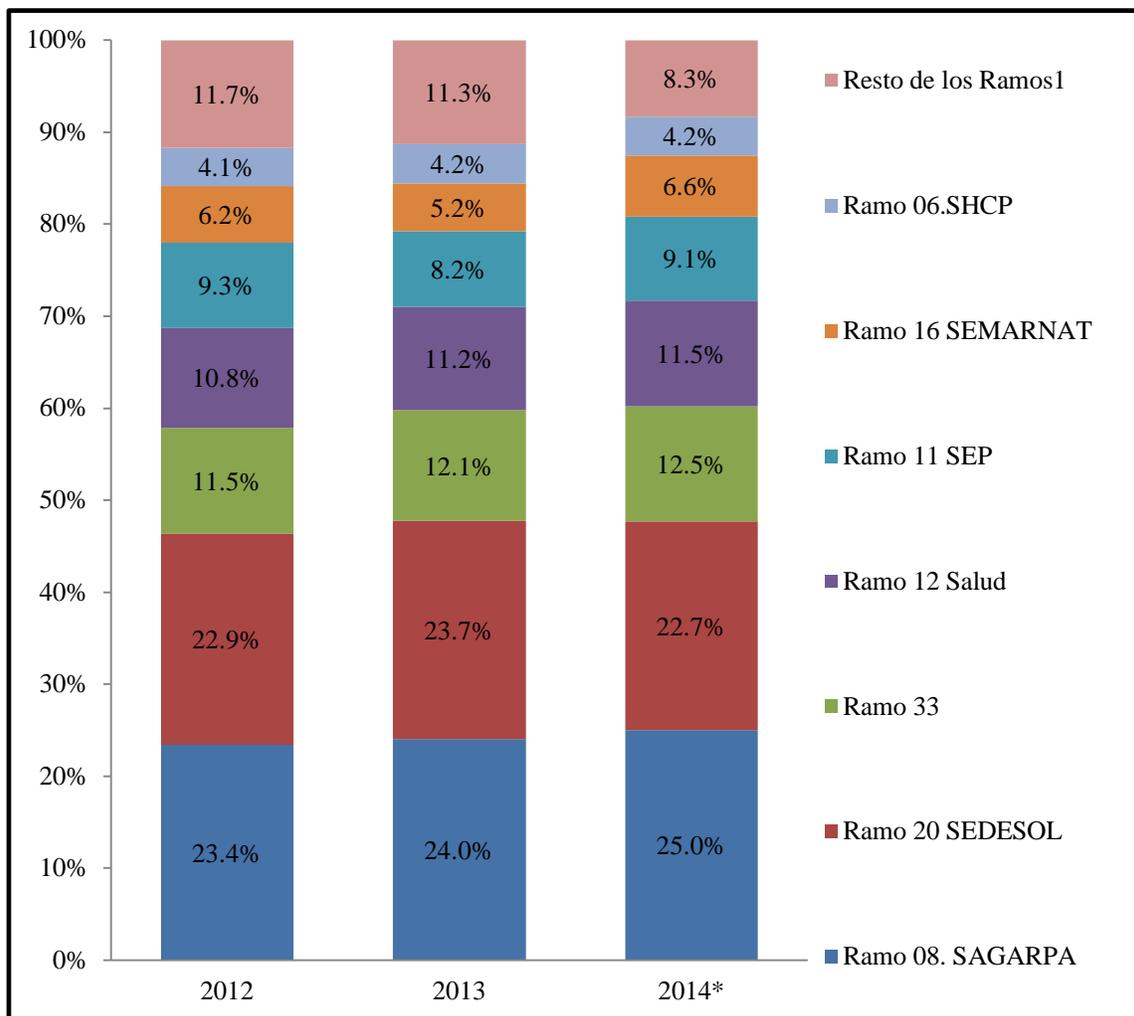
b. Para el 2014 se utiliza el Proyecto de presupuesto.

Nota: Las tasas de variación se realizaron con datos a precios del 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2004-2013, PPEF 2014 y CEFP (2007).

En los últimos dos años, la contribución de las dependencias ha conservado el tamaño del presupuesto asignado, pero el 50% de participación lo aglomeran SAGARPA y SEDESOL. Mientras que los ramos de Salud, Educación Pública y Medio Ambiente colaboran en grupo en casi un 25% aproximadamente.

Gráfica 5. Participación de los ramos en 2012-2014.



1. El resto de los ramos incluyen el 19, 15, 09, 10, 31, 23, 21, 04.

*Para el 2014 se utilizaron los datos del Proyecto de Presupuesto.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2013, PPEF 2014 y CEFP (2007).

d) Sus vertientes

Parte de la evolución del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable radica en el formato que se presenta dentro del Presupuesto de Egresos de la

Federación, a partir del PEF para el ejercicio fiscal 2008 publicado el 13 de diciembre de 2007, se muestra en el anexo 7 un nuevo desplegado en el cual se incluyen los ramos, vertientes, programas presupuestarios, programas y componentes del PECDRS en un apartado de fuentes y otros de usos, sin embargo para usos de la tesis únicamente se analizarán las fuentes del PEC.

En el PEF 2008 sólo habían ocho vertientes: la financiera, competitividad, medio ambiente, laboral, social, infraestructura, salud y administrativa, pero es hasta el PEF 2009 que se anexan dos vertientes más la educativa y la agraria.

Una vez publicadas las vertientes oficialmente dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2008, los montos asignados se reconocerían a través de su finalidad dentro de los programas que van dirigidos al campo, es decir dentro de las vertientes se encuentran asignados los ramos y los programas a los que van destinados los recursos.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2008, se publicaron de manera oficial dieciséis programas, cada programa pertenece a una vertiente como se muestra en la tabla 8.

Tabla 8. Composición de las vertientes y sus programas dentro del PEF 2008 del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable

Vertiente	Programa
Financiera	1. Programa de financiamiento y aseguramiento al medio rural
Competitividad	2. Programa para la adquisición de activos productivos
	3. Programa de Apoyos Directos al Campo
	4. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
	5. Programa de atención a problemas estructurales
	6. Programa de Soporte
	7. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas

	8.Programa de apoyo a la participación de actores para el desarrollo rural
	9.Programa de educación
Medio ambiente	10.Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria
Laboral	11.Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural
Social	12.Programa de atención a la pobreza en el medio rural
Infraestructura	13.Programa de infraestructura en el medio rural
Salud	14. Programa de atención a las condiciones de salud y medio rural
	15. Programa para la atención de aspectos agrarios
Administrativa	16.Gasto Administrativo

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2008.

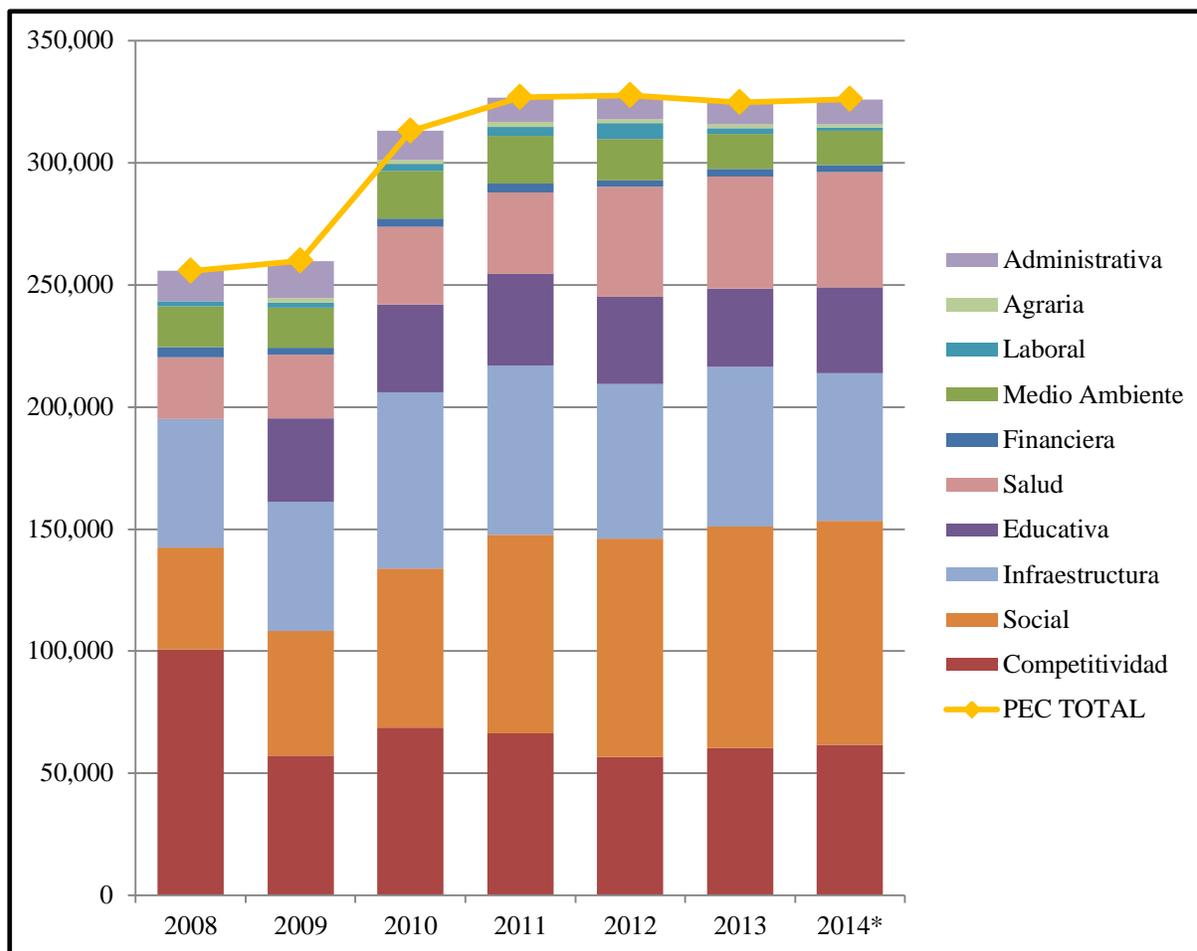
No obstante, los programas a lo largo del tiempo han ido modificándose, es decir cambian de nombre o se anexan a otros, su importancia no radica en su transformación a lo largo del tiempo, sino a qué vertiente pertenecen, ya que los montos destinados a éstos se verán reflejados dentro del presupuesto para el campo.

Las vertientes que se encuentran dentro del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable son:

- I. Social,
- II. Competitividad,
- III. Infraestructura,
- IV. Salud,
- V. Educativa,
- VI. Medio ambiente,
- VII. Administrativa,
- VIII. Financiera,
- IX. Laboral y
- X. Agraria.

Año con año el total de éstas representa el gasto del Programa Especial Concurrente, como se muestra en la gráfica 6.

Gráfica 6. Evolución de las vertientes dentro del PEC 2008-2014 (a precios del 2014)



*Para el 2014 se utilizaron los datos del Proyecto de Presupuesto.

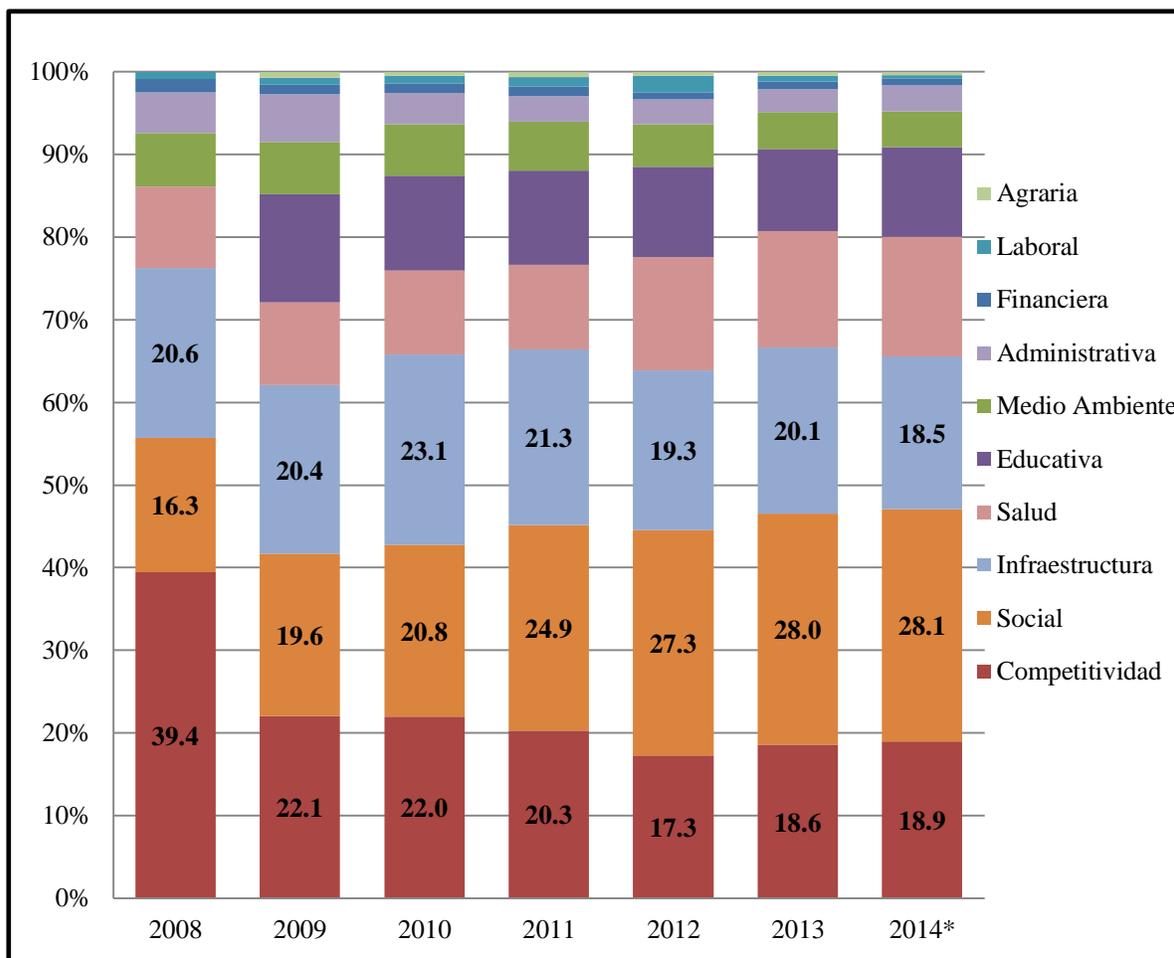
Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2008-2013 y PPEF 2014.

Cabe señalar que tres de las diez vertientes participan en mayor medida dentro del Programa Especial Concurrente, en el 2008 la competitividad poseía recursos en un 39.4%, mientras que la de infraestructura era un 20.6%, y por último la social con una participación en 16.3, por su parte las demás vertientes (Financiera, Administrativa, Medio Ambiente, Educativa, Salud) contribuyen mínimamente dentro del presupuesto para el campo.

La política de desarrollo rural, como fin para reducir la pobreza

No obstante de la aportación en sus inicios de las tres vertientes mencionadas, en los últimos tres años ha surgido un fenómeno dentro del gasto, como se puede observar en la gráfica 6, a partir del 2011 la vertiente social empezó a reunir el 25 y 30% aproximadamente del presupuesto, mientras que de manera inversa la vertiente competitividad cayó. La vertiente infraestructura ha colaborado entre el 18 y 22% del gasto para el campo.

Gráfica 7. Participación de las vertientes dentro del PEC (%)



*Para el 2014 se utilizaron los datos del Proyecto de Presupuesto.

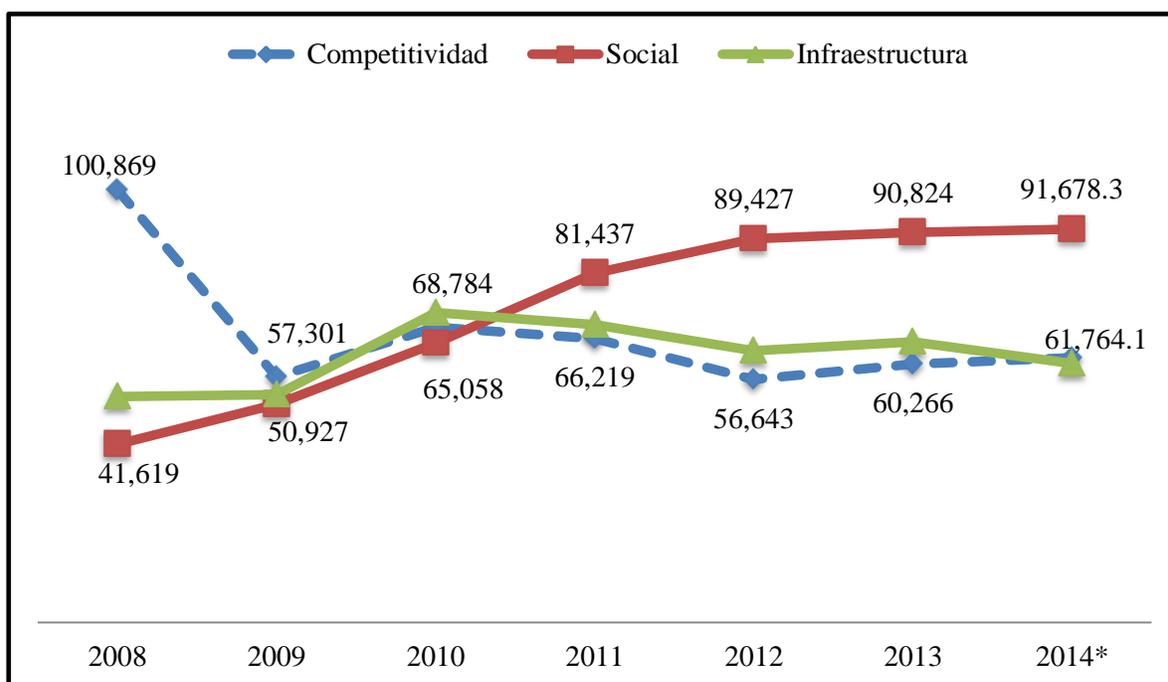
Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2013, PPEF 2014 y CEFEP (2007).

El proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2014, otorga un monto de 326 mil 018 millones de pesos al Programa Especial Concurrente donde 91

mil millones serán para la vertiente social, 61 mil millones a competitividad y 60 mil a infraestructura, es decir que 65.6% del presupuesto será para estas vertientes.

Por lo tanto, las vertientes Social, Competitividad e Infraestructura, concentran el gasto para el campo en México. En la gráfica 7, se observa el fenómeno anteriormente mencionado, en el cual la vertiente competitividad empezó a perder terreno dentro del presupuesto ubicándose ahora por debajo del a vertiente social, mientras que la de infraestructura se encuentra en medio de éstas dos vertientes

Gráfica 8. Evolución de las vertientes de competitividad, social e infraestructura del 2008-2014 (a precios del 2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2008-2013 y PPEF 2014.

Por lo tanto, si obtenemos una tasa de crecimiento del periodo 2008-2013 podemos decir que la vertiente social se incrementó en 16.9%, la de infraestructura en 4.4, mientras que la de competitividad desciende en -9.8%.

En conclusión el gasto para el campo medido a través del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable ha ido acrecentándose año con año, efectivamente México es uno de los países dentro de América Latina que más recursos monetarios destina

al gasto público rural, se encuentra por encima de Brasil, actualmente el gasto programado para el ejercicio fiscal del 2014 es de 326 mil 019 millones de pesos, cerca de mil 244 millones de pesos se integraron al PEC con respecto al 2013.

La complejidad que presenta el PEC dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación muestra la debilidad del gobierno por tener un gasto para el campo mejor planteado, la ejecución de éste se lleva a cabo a través de aproximadamente dieciséis dependencias, donde el Ramo 08. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) concentra entre el 20 y 40 por ciento del total, seguida del Ramo 20. Desarrollo Social (SEDESOL) con un porcentaje entre 10 y 20 por ciento.

Del mismo modo las vertientes desempeñan un papel importante dentro del PEC, ya que muestran la finalidad que los programas destinados al campo realizan, los datos muestran que solamente tres, competitividad, social e infraestructura, de las diez vertientes ejercen los montos del presupuesto.

4. Evolución de la pobreza en México

El país ha sufrido de transformaciones profundas en los ámbitos políticos y económicos que han tenido un impacto en la sociedad. El aumento de la pobreza es el claro ejemplo de las políticas públicas mal diseñadas por parte de los niveles de gobierno, de acuerdo con datos del CONEVAL para el año 2012 53.3 millones de personas se encuentran en situación de pobreza; 28.6% de la población es vulnerable por carencias sociales, mientras que el 6.2% es vulnerable por ingresos, dejando a 19.8 por ciento de la población que no es pobre y no es vulnerable.

La cuantificación de la pobreza no fue posible hasta el sexenio de Vicente Fox, durante este periodo se creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), en el cual su objetivo fue hallar un método oficial de medición de la pobreza.

El documento *“Evolución y características de la pobreza en México en la última década del Siglo XX”* examina la evolución de la pobreza en México durante los noventa, además de que fue el primer trabajo que utilizó la primera metodología oficial. Las fuentes de

información que se utilizaron provinieron de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), referida al tercer trimestre de 1992, 1994, 1996, 1998, 2000. Es decir que no se cuenta con información oficial acerca de la pobreza años antes de 1992.

En el presente capítulo se muestra una breve evolución de la pobreza en México desde 1992 hasta el 2012.

a) Las primeras cifras de pobreza en México 1992-2000

De acuerdo con SEDESOL (2002) la población nacional, durante los noventa, pasó de 83.8 millones de habitantes en 1990 a 101 millones en el año 2000. Registrando un crecimiento medio anual intercensal de 1.8 por ciento, lo que es consecuencia de la profundización de la *transición demográfica* durante la década.

Se caracterizan tres subperíodos claramente definidos:

- ❖ De 1991-1994, donde se puede observar lento crecimiento económico;
- ❖ El de 1995 y 1996, periodo de profunda crisis que se manifestó en estos años, y
- ❖ Los últimos cuatro años, en donde la economía mexicana presenta mayor dinamismo y crecimiento.

Tabla 9. Principales indicadores de la evolución de la economía mexicana en la década de los noventa

Concepto	1991-1997	1994-1996	1996-2000
Producto Interno Bruto ¹	3.3	-0.7	5.6
PIB per cápita ¹	1.4	-2.4	3.2
Tasa de desempleo abierto ²	3.2	5.9	2.9
Sector informal urbano ²	36.0*	8.0**	40.7***
Ingreso monetario per cápita de los hogares ¹	2.5	-14.1	5.6

**La política de desarrollo rural,
como fin para reducir la pobreza**

Coefficiente de GINI del ingreso monetario de los hogares	0.532 ^A	0.521 ^B	0.523 ^C
PIB agropecuario ¹	1.6	2.8	1.8
(PIB agropecuario/PIB nacional) ²	7.8	6.1	4.4

Nota: ¹Tasa media de crecimiento anual (%), ²Porcentaje, *Se refiere a 1990, ^A Se refiere a 1992, **Se refiere a 1995, ^B Se refiere a 1996, ***Se refiere a 2000, ^C Se refiere a 2000

Fuente: SEDESOL (2002) en *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del Siglo XX*.

Las variaciones del ciclo económico son relacionadas con la evolución de la pobreza, de acuerdo con SEDESOL (2002):

22.5 por ciento de la población (que habita 17.4 por ciento de los hogares) tenía un ingreso insuficiente como para acceder a los requerimientos nutricionales mínimos establecidos en la primera línea de pobreza, 28 por ciento de la población (equivalente a 21.8 por ciento de los hogares) tenía un ingreso insuficiente como para adquirir la segunda línea de pobreza. Mientras que 52.6 por ciento de los individuos (equivalentes a 44.1 por ciento de los hogares) tenía un ingreso inferior al valor de la tercera línea de pobreza. Es decir si se toma la **primera línea de pobreza**, que *incluye solamente los satisfactorios alimentarios*, la pobreza se reduce ligeramente de 22.5 por ciento de la población (17.4 por ciento de hogares) a 21.1 por ciento (16.1 por ciento de hogares) entre 1992 y 1994.

Es decir, la pobreza se incrementó entre 1994 y 1996 ya que, durante estos años, la proporción de población por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 21.1 a 37.1 por ciento, equivalente a un aumento de 16.1 a 28.8 por ciento de hogares.

Mientras que, entre 1996 y 1998 se redujo la pobreza nuevamente (de 37.1 a 33.9 por ciento de la población, equivalente a una caída de 28.8 a 26.8 por ciento de hogares), y fue hasta los años 1998-2000 cuando se registró una caída sustancial nuevamente, que casi compensó el aumento registrado durante los años intermedios de la década. Durante los últimos dos años, la proporción de hogares disminuyó de

26.8 a 18.6 por ciento, mientras que la proporción de personas en condición de pobreza se redujo de 33.9 a 24.2 por ciento.

Sin embargo, vista en su conjunto, la década experimentó un estancamiento e incluso un ligero deterioro en términos de pobreza bajo esta definición. Debido al crecimiento demográfico, el número absoluto de personas por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 19, 052, 128 a 23, 798, 782 entre 1992 y el año 2000, un aumento de 4.7 millones de personas.

Utilizando la **línea de pobreza intermedia** es prácticamente igual a la que obtenemos con la línea que incluye satisfactores alimentarios únicamente. La proporción tanto de hogares como de personas en pobreza bajo este criterio, aumentó en más de 15 puntos porcentuales entre 1992 y 1996, pero luego decreció en 11 y 13 puntos, respectivamente, durante la segunda mitad de la década. Para la década en su conjunto, se registró un incremento de 4 puntos porcentuales para el caso de los individuos y de 3.5 puntos para los hogares.

Con la **tercera línea de pobreza**. La proporción de individuos y hogares pobres aumentó en más de 15 puntos entre 1992 y 1996 y disminuyó en más de 10 puntos entre 1996 y el 2000.

Por lo tanto, las tendencias son las mismas para cualquiera de los tres criterios de pobreza, pero se observan algunas diferencias en cuanto a la intensidad en el aumento durante el primer subperíodo y la intensidad de la reducción durante la segunda fase de la década.

Tabla 10. Proporción de la población pobre en México, 1992-2000

Definición de pobreza	1992	1994	1996	1998	2000
Línea 1, hogares	17.4	16.1	28.8	26.8	18.6
Línea 2, hogares	21.8	22.7	36.5	32.9	25.3
Línea 3, hogares ¹	44.1	46.8	60.8	55.6	45.9

**La política de desarrollo rural,
como fin para reducir la pobreza**

Línea 2, personas	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2
Línea 2, personas	28.0	29.4	45.3	40.7	31.9
Línea 3, personas	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7

Nota: Incluye los gastos en alimentación, vestido y calzado, salud, transporte público, vivienda y estimación de alquiler de la vivienda. Contempla educación primaria y secundaria, material escolar y uniformes.

Fuente: SEDESOL (2002) en *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del Siglo XX*.

Dada la información anterior se concluye en el documento *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del Siglo XX* de SEDESOL (2002) que durante la década de los noventa, los cambios en la pobreza respondieron sustancialmente al crecimiento económico, ya que prácticamente la totalidad de los cambios observados pueden atribuirse a las fluctuaciones en el ingreso promedio de la población. Del mismo modo, los cambios en la pobreza durante los noventa parecen estar asociados al ciclo económico y no a cambios en la distribución del ingreso. Cabe añadir que el aumento de la pobreza en 1984 y 1992 se debió al desgaste de la distribución del ingreso, mientras que el ingreso promedio no fue tan importante.

Pobreza rural y urbana

SEDESOL (2002) afirma que la pobreza en zonas rurales es superior a la que se registra en zonas urbanas. Las zonas rurales son definidas como aquellas localidades con menos de 15,000 habitantes.

En 1992 el porcentaje de pobres rurales, utilizando la primera línea, era de alrededor de 2.7 veces que al de zonas urbanas, y en el año 2000, la relación aumentó a 3.4 veces. Para la línea de pobreza intermedia, la relación entre el porcentaje de pobres en zonas rurales y urbanas es de alrededor de 2.4 a 1, y se observan menores variaciones durante el periodo. Para la tercera línea la relación es de 1.5 a 1. En resumen, las diferencias en términos de pobreza entre zonas urbanas y rurales se acentúan a medida que el análisis se enfoca en la parte inferior de la distribución del ingreso (SEDESOL, 2002).

Tabla 11. Proporción de la población pobre, zonas urbanas y rurales 1992-2000

Definición de pobreza	1992	1994	1996	1998	2000
<i>Zonas urbanas</i>					
Línea 1, hogares	10.2	7.2	20.1	16.4	9.8
Línea 2, hogares	14.0	12.8	27.7	22.8	16.4
Línea 3, hogares	35.6	35.6	53.2	47.7	37.4
Línea 1, individuos	13.5	9.7	26.5	21.3	12.6
Línea 2, individuos	18.4	17.1	35.0	29.0	20.2
Línea 3, individuos	44.0	43.6	61.9	55.8	43.8
<i>Zonas rurales</i>					
Línea 1, hogares	29.5	30.0	43.3	43.8	34.1
Línea 2, hogares	34.8	38.1	51.3	49.3	41.4
Línea 3, hogares	56.7	64.2	73.4	68.6	60.7
Línea 1, individuos	35.6	36.8	52.4	52.1	42.4
Línea 2, individuos	41.8	46.2	60.2	57.6	50.0
Línea 3, individuos	65.0	72.0	80.8	74.9	69.3

Fuente: SEDESOL (2002) en *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del Siglo XX*.

En áreas urbanas y rurales se observa un patrón similar al nacional de aumento sustancial en la proporción de pobres entre 1992 y 1996, y una reducción entre 1996 y el 2000. Sin embargo, la intensidad de los aumentos y disminuciones presenta diferencias importantes. De hecho, en áreas urbanas, para la primera línea de pobreza se observa una leve reducción en la proporción de pobres entre 1992 y el 2000, ya que la reducción durante el segundo subperíodo es mayor que el incremento inicial. Esto significa que la pobreza con respecto a este umbral aumentó durante la década debido al incremento en la proporción de pobres en zonas rurales exclusivamente. En el caso de la segunda y tercera líneas de pobreza, la proporción de pobres urbanos también aumentó durante los noventa, pero lo hizo en mucho mayor medida en zonas rurales. Por lo tanto, incluso en este caso, el **aumento en la**

pobreza se debe preponderantemente a los incrementos registrados en zonas rurales (SEDESOL, 2002).

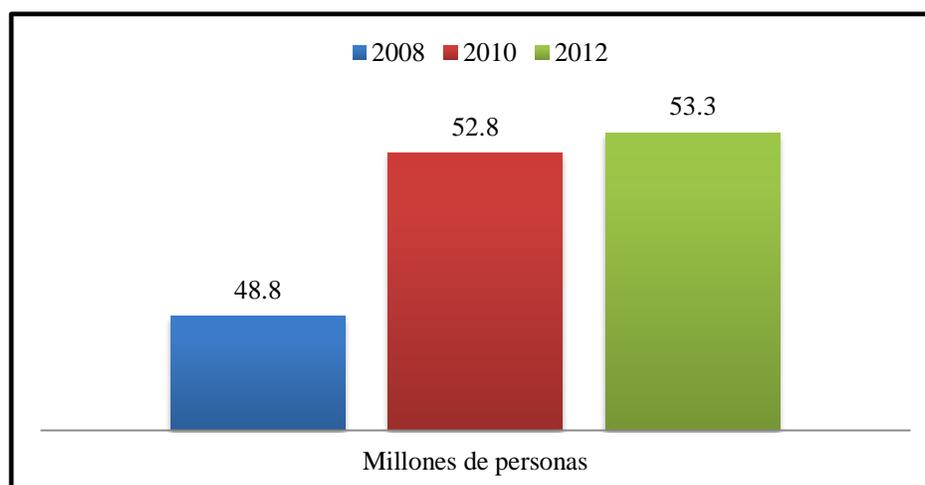
Las conclusiones de este análisis asentaron los inicios de la cuantificación de la pobreza con la metodología de líneas de pobreza; la utilización de fuentes de información estadística permitió conocer las condiciones socioeconómicas de los hogares durante los años noventa.

Las características de este periodo fueron de “estancamiento” en materia de progreso social, ya que durante la crisis de 1996, los niveles de pobreza crecieron, mientras que las tasas de crecimiento entre 1996 y 2000 compensaron las pérdidas de bienestar de inicios de la década.

A diferencia de la década de los años ochenta, cuando la pobreza aumentó preponderantemente por los deterioros en la distribución del ingreso, los cambios en la pobreza en los últimos años del siglo pasado se deben, prácticamente de manera exclusiva, a las fluctuaciones en la tasa de crecimiento económico a escala nacional (SEDESOL, 2002).

b) Las nuevas cifras de la pobreza 2008, 2010 y 2012

En la última década, el incremento de la pobreza ha sido inquietante, las crisis económicas han tenido una relación directa con el número de pobres en México, durante el 2008 y 2009 la crisis financiera mundial pegó fuertemente a nuestro país teniendo 48.8 millones de personas en situación de pobreza, para el 2010 la cifra aumentó a 52.8, actualmente el CONEVAL reportó para el 2012 que 53.3 millones de personas viven en situación de pobreza, como se muestra en la gráfica 9. Estas cifras permiten observar que el problema de la pobreza ha ido en aumento, las políticas públicas empleadas no han podido reducirla, los programas sociales implementados como Oportunidades en parte la alivian pero no la atacan de fondo.

Gráfico 9. Población en situación de pobreza en México 2008, 2010 y 2012

Fuente: CONEVAL.

La población en situación de pobreza aumentó de 52.8 millones de personas en 2010 a 53.3 para el 2012. El incremento del número de personas en situación de pobreza fue resultado de los aumentos de personas con carencia en el acceso a la seguridad social (71.1 millones), además la población con ingreso inferior a la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo aumentó alrededor de 1 millón respectivamente.

En el 2010 la población que se encontraba en pobreza, presentaba un promedio de carencias de 2.6, sin embargo para el 2012 esta cifra disminuyó en dos decimas siendo de 2.4. Es decir, el indicador de privación social del CONEVAL, señala que 86.9 millones de personas sufren al menos una carencia social, mientras que la población con al menos tres carencias sociales son de 28.1 para el 2012.

Los indicadores de carencia social para el 2012 detallan que 71.8 millones de personas carecen al acceso a la seguridad social, 27.4 millones carecen el acceso a la alimentación, 25.3 millones carecen el acceso a los servicios de salud, 24.9 millones carecen por acceso a los servicios básicos en la vivienda, 22.6 millones presentan rezago educativo y 15.9 millones carecen por calidad y espacios de la vivienda.

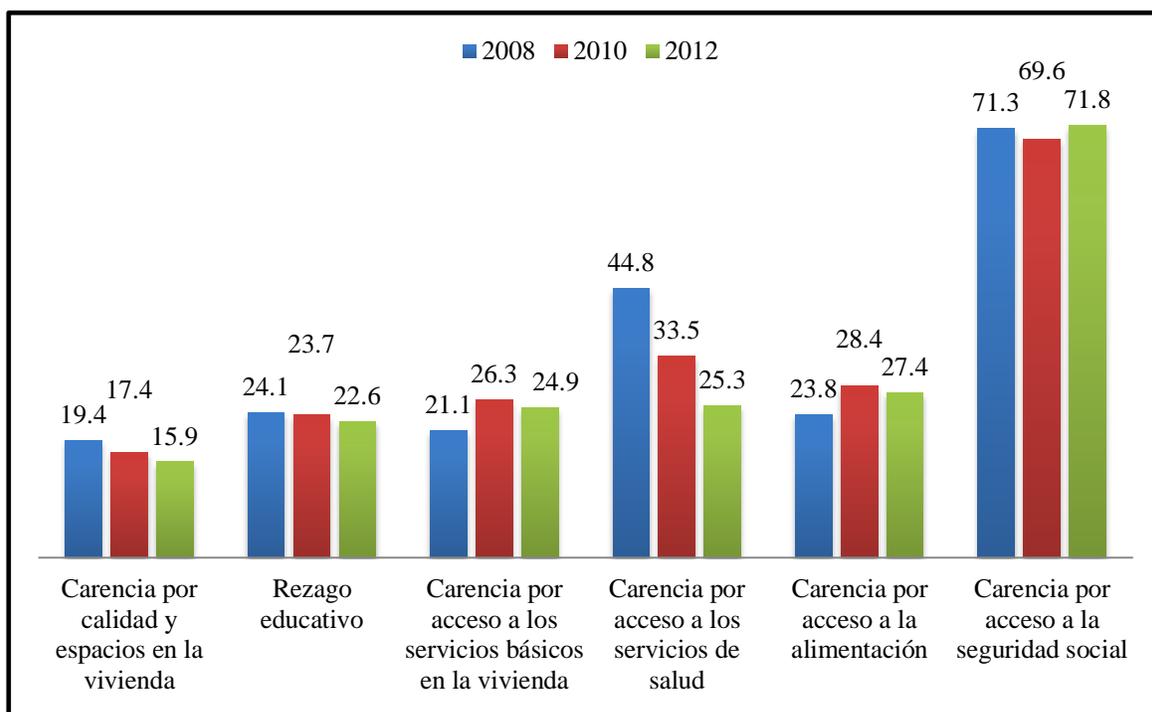
Las carencias por seguridad social y por acceso a la alimentación han sido desde el 2008 hasta el 2012, una problemática para el gobierno mexicano. Los datos detallan que la

población ocupada sin acceso a la seguridad social representa, para el 2012, el 63.1% de la población, la población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social es el 51.2% y la población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social simboliza 26.5%, por lo tanto 31.2 millones de personas ocupadas no cuentan con seguridad social.

Por otra parte, de acuerdo con el CONEVAL la carencia por acceso a la alimentación se presenta a través de cuatro niveles de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, los datos arrojan que en el 2012, 65.8 millones de personas muestran seguridad alimentaria, 24.2 inseguridad alimentaria leve, 16 inseguridad alimentaria moderada y 11.3 millones inseguridad alimentaria severa, esto quiere decir que el 9.7 por ciento de la población sufre de inseguridad alimentaria severa.

Gráfico 10. Evolución de la población con carencias sociales 2008, 2010 y 2012.

(Millones de personas)

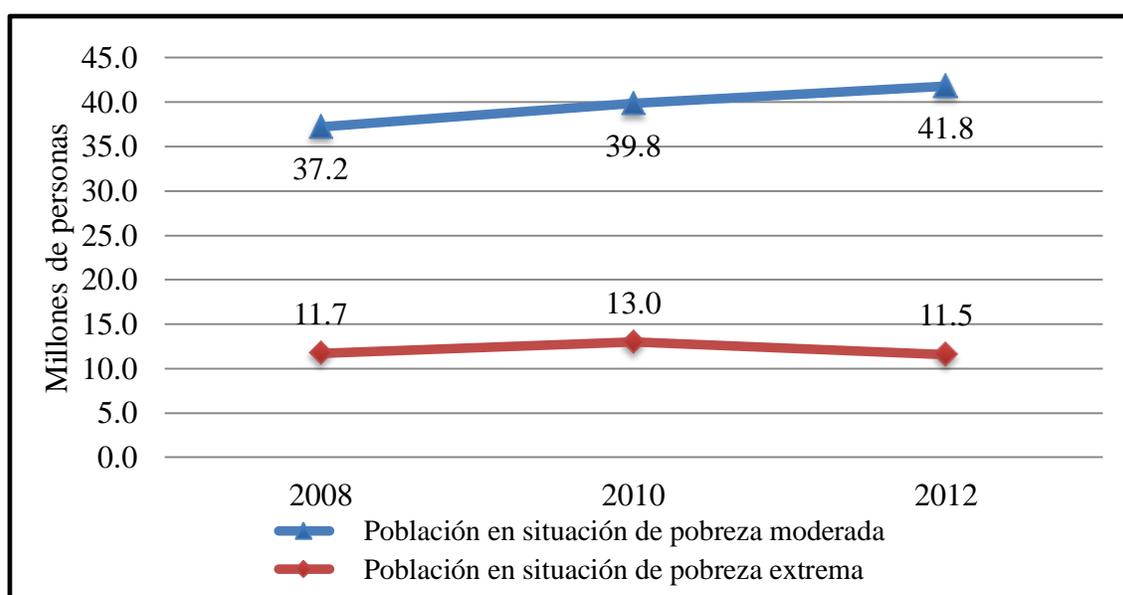


Fuente: CONEVAL.

Por otra parte, anteriormente mencionamos que los pobres extremos son aquellos que su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar mínima y que además tienen 3 o más carencias. En el 2008 11.7 millones de personas se encontraban en dicha situación, sin

embargo la cifra aumentó en 1.7 colocándose en 13 millones, pero no es hasta el 2012 cuando se reducen los pobres extremos siendo 11.5 millones de personas.

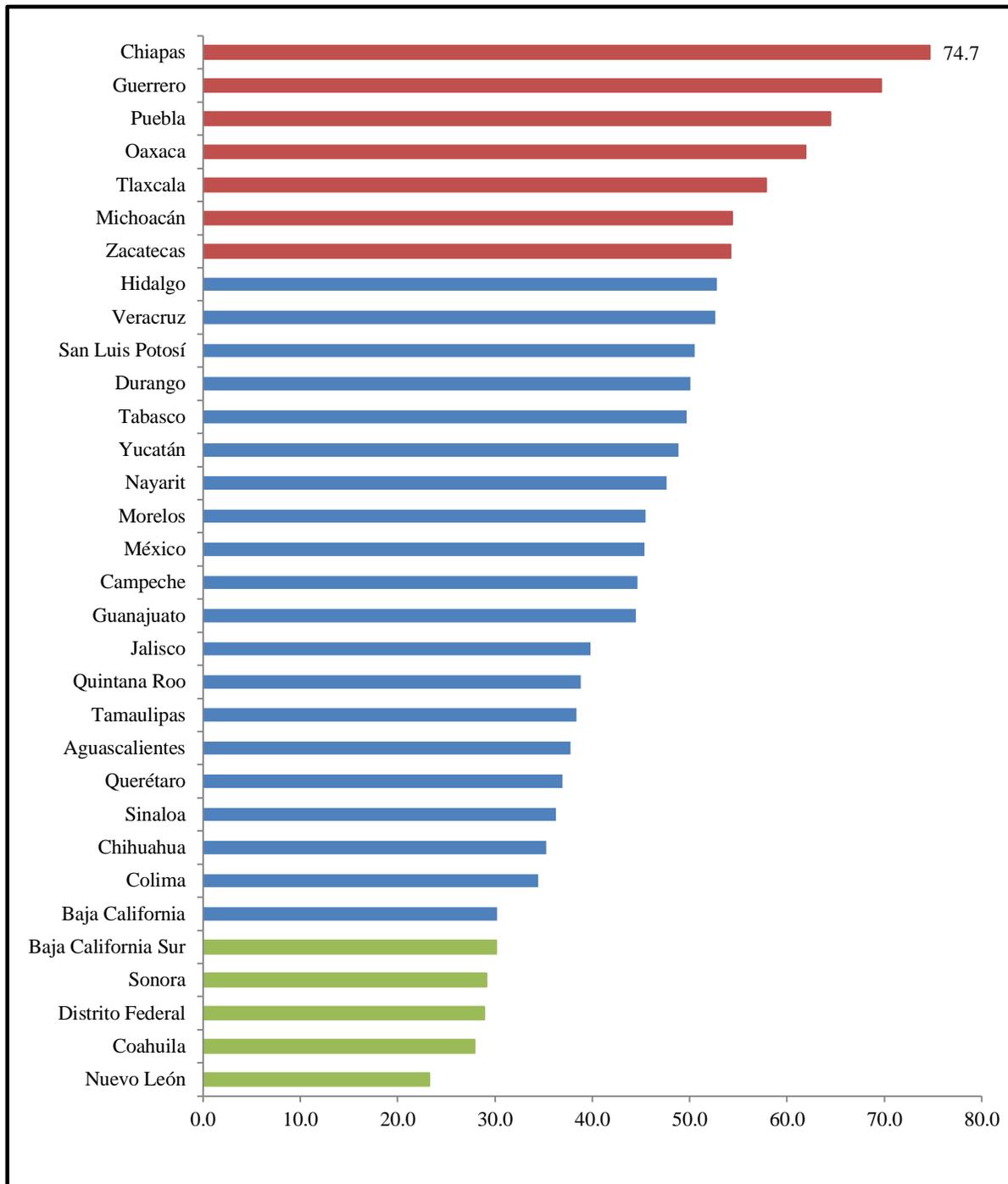
Gráfico 10. Evolución de la población en situación de pobreza moderada y extrema 2008, 2010 y 2012.



Fuente: CONEVAL.

Una vez analizada la información a nivel nacional, es necesario detallar en qué entidades federativas se encuentra la población en situación de pobreza.

De las 32 entidades federativas, seis poseen niveles de pobreza altos para el año 2012; en porcentaje Chiapas tiene 74.9 % de la población en situación de pobreza, Guerrero en 69.7%, Puebla 64.5%, Oaxaca 61.9%, Tlaxcala 57.9%, Michoacán 54.4% y Zacatecas en 54.2%. Por lo tanto, los datos señalan que el estado de Chiapas concentra el mayor número de personas en situación de pobreza con 3,782.3 (miles de personas), a pesar de que del 2010 al 2012 se redujo en 84 mil personas, derivado principalmente de la reducción en el número de personas en situación de pobreza extrema, sigue siendo una cifra alta, ya que la población en situación de pobreza moderada aumentó en 172.2 miles de personas.

Gráfico 11. Población en situación de pobreza por entidad federativa 2012.**(Porcentaje)**

Fuente: CONEVAL.

Pobreza rural y urbana 2010 y 2012

El medio rural se ha distinguido por ser el entorno donde se desenvuelve el problema de la pobreza, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se les denomina “rural” a aquellas localidades con menos de 2 500 habitantes.

Las nuevas cifras del CONEVAL publicadas en 2012 indican que la población en situación de pobreza para las zonas rurales es de 16.7 millones de personas, teniendo una carencia promedio de 2.9, mientras que para las zonas urbanas 36.6 millones se encuentran en la misma situación pero con 2.1 carencias promedio.

La información obtenida detalla que 10.9 millones de mexicanos que viven en zonas rurales sufren de pobreza moderada, 5.8 millones padecen pobreza extrema; el contexto para las zonas urbanas dadas que concentran a la mayoría de la población es diferente ya que 30.9 millones de personas tienen pobreza moderada y 5.7 extrema. El porcentaje de la población vulnerable por ingreso en localidades rurales es de 1.3 y para las localidades urbanas es de 7.6 por ciento.

Por lo tanto el CONEVAL (2012) indica que la población que no es pobre y que no es vulnerable para zonas urbanas es de 21.8 millones de mexicanos y para las localidades rurales es de 1.4 millones.

Los indicadores por carencia social que publicó el CONEVAL (2012) arrojan lo siguiente:

Tabla 12. Población que sufre algún tipo de carencia social 2012

Indicadores	Rural	Urbano
	Millones de personas	Millones de personas
Rezago educativo	8.8	13.7
Carencia por acceso a los servicios de salud	5.6	19.7
Carencia por acceso a la seguridad social	22.2	49.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	6.4	9.5

Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	15.6	9.3
Carencia por acceso a la alimentación	8.4	18.9

Fuente: CONEVAL.

Los indicadores de carencia social apuntan que para las zonas rurales y las zonas urbanas la carencia por acceso a la seguridad social es la que ha presentado un crecimiento con respecto al 2010, como se muestra en la tabla 12.

Tabla 13. Población en situación de pobreza con carencia por acceso a la seguridad social 2010-2012

Indicadores	Rural		Urbano	
	Millones de personas		Millones de personas	
	2010	2012	2010	2012
Carencia por acceso a la seguridad social	21.8	22.2	47.8	49.6

Fuente: CONEVAL.

En la carencia por acceso a la alimentación 18.9 millones de personas en zonas urbanas padecen de tal situación, para las zonas rurales solamente 8.4 millones de personas la padecen, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda detallan que en zonas rurales 15.6 millones de personas sufren tal carencia, mientras que solo el 9.3 millones se encuentran en zonas urbanas con dicho padecimiento.

Como conclusión podemos mencionar que las zonas rurales perciben carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda, es decir existe población en viviendas sin acceso al agua, sin drenaje, sin electricidad, sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar, y por acceso a la seguridad social, las otras cuatro carencias se hacen presente en menor medida.

El indicador de bienestar señala que el 62.8% de la población que vive en zonas rurales posee un ingreso inferior a la línea de bienestar y 32.7% de la población tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, es decir que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

c) La pobreza y el gasto para el campo

Como hemos analizado anteriormente, el problema de la pobreza en México ha generado descontento de la población ya que supone que se debe al olvido y falta de recursos monetarios al campo mexicano.

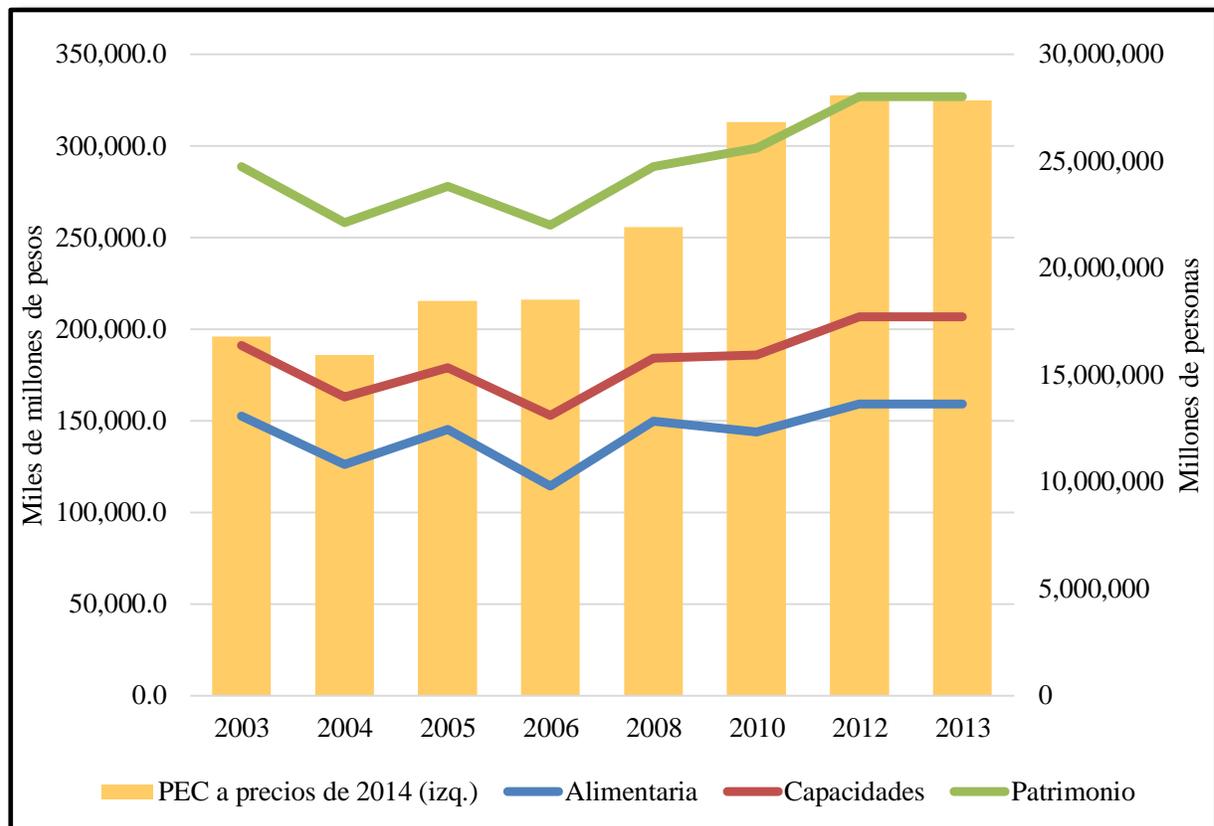
Las cifras del gasto para el campo obtenidas del Presupuesto de Egresos de la Federación en el anexo del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable han demostrado la existencia de un aumento año con año.

Parte importante del análisis en la presente tesis, radica en visualizar cómo ha crecido el gasto público rural y la pobreza rural en México, la gráfica 12 muestra dicha información.

La información obtenida para la realización de este gráfico parte del PEF 2003-2010 y dado que no existe información anualizada de la pobreza total en México, se utilizó la pobreza por ingresos que realiza el CONEVAL.

Por un lado muestra la pobreza por ingresos, que es la alimentaria, capacidades y patrimonial, dado que la última engloba las primeras, porque muestra la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios; las cifras arrojan que la pobreza ha ido acrecentándose.

Gráfica 12. Población en situación de pobreza por ingresos en zonas rurales y el gasto público rural



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2003-2013 y CONEVAL.

Por lo tanto la dinámica del gasto público rural en México ineficiente y por demás inútil ya que no ha sido un factor para reducir la pobreza en el campo, efectivamente parte de los fondos destinados al beneficio social han sido importantes para aliviar la pobreza, ya que compensan desventajas de grupos de población marginados y favorecen el acceso al consumo indispensable para la población, pero no la atacan de raíz.

CONCLUSIONES

América latina es considerada una de las regiones más inequitativas del mundo, incluso por sobre regiones como África y parte de Asia. El problema de la pobreza ha causado preocupación en los gobiernos por superarla e incluir socialmente a las personas que se encuentran en dicha situación.

México no es la excepción de esta problemática que aqueja a 53.3 millones de personas, la pobreza ha traído consigo diversos fenómenos en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales; pero que en la actualidad ha retomado importancia dentro de la agenda nacional y todo indica que seguirá formando parte importante de esta.

La situación de pobreza en nuestro país se puede plantear de diversas maneras, una de ellas es según el lugar de residencia, es decir si pertenecen a zonas urbanas o a zonas rurales. Estas últimas zonas se distinguen por concentrar el mayor número de personas en situación de pobreza, INEGI considera a las zonas rurales como aquellas localidades de menos de 2500 habitantes, sin embargo existen grandes diferencias en el tipo de pobreza en las zonas rurales, con un gradiente de incidencia que aumenta al pasar de las zonas semi-urbanas (localidades entre 2500 y 15000 residentes) hacia las rurales dispersas y se incrementa también al pasar de la zona norte a la zona sur del país (que con frecuencia, las diferencias regionales son más amplias que la distinción entre las zonas rurales y urbanas).

La pobreza rural es más “compleja” que la urbana, y más difícil de superar, dadas sus condiciones geográficas y poblacionales, su difícil acceso de estas áreas hace imposible que se beneficien de cualquier tipo de servicio o de infraestructura, además la política social las excluye por razones de costo-beneficio y hace que se enfoquen en las grandes concentraciones urbanas, mientras que las localidades urbanas son poseedoras de alta densidad de población, gozan de infraestructura y servicios, de personal calificado y de recursos económicos.

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable surge como estrategia de política pública para el medio rural y comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población

campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

Resulta curioso que parte de las acciones que fomenta el PEC son: combate a la pobreza y la marginación en el medio rural; actividades económicas de la sociedad rural, infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable; y la promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios.

Estas acciones no se han llevado a cabo de forma eficiente, en la actualidad 16.7 millones de personas en zonas rurales sufren pobreza, 10.9 pobreza moderada y 5.8 pobreza extrema, efectivamente el presupuesto para el campo ha ido creciendo de manera significativa en términos reales, el apoyo a la asistencia social ha ido creciendo en mayor medida que la de fomento productivo.

Efectivamente los programas de beneficio social son importantes para aliviar la pobreza, pero no la atacan de raíz, por esto, es necesario implementar programas que permitan dotar de ingresos a las familias a través de las actividades agropecuarias o terciarias, de esta manera se forma un círculo virtuoso, ya que se generan empleos en las localidades rurales y se evita la migración a zonas urbanas o a otros países.

Por otra parte, dada la complejidad de las políticas públicas para acabar o reducir la pobreza en México resulta importante ligar el concepto de “ruralidad”, su definición es confusa ya que, frecuentemente, existe una percepción errónea entre el término “rural” y “agrícola”. Sin embargo, es necesario comprender que el concepto de desarrollo rural implica desde la relación entre agentes económicos, hasta la existencia de una red de relaciones económicas y no económicas entre ellos. Las características del término rural van mucho más allá de lo económico y lo demográfico, significan costumbres, tradiciones, política, geografía, etc., por lo que las políticas, programas y proyectos que van dirigidos al desarrollo rural son diferentes de las orientadas al fomento agropecuario.

La ausencia de un enfoque territorial dentro de las políticas encaminadas al gasto resulta evidente, asumir este tipo de enfoque resultaría beneficioso en el momento de asignar los recursos, ya que permitiría tener un control más efectivo de la incidencia general y específica de las políticas públicas en el nivel regional, provincial o comunal.

PROPUESTAS DE POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL COMO FIN PARA REDUCIR LA POBREZA

I. A nivel federal

- ✓ Fomentar y adecuar el enfoque territorial a las políticas públicas encaminadas al campo.
- ✓ Los programas que integran el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable deben estar orientadas a mejorar las condiciones de vida del sector rural, a través de la dotación de recursos económicos que fomenten la productividad agropecuaria y aquellas actividades terciarias como el turismo y el comercio.
- ✓ Crear y/o fortalecer aquellos programas del PEC que :
 - ❖ Mejoran la infraestructura y los servicios (camino, tendido eléctrico y abastecimiento de agua)
 - ❖ Mejoran los servicios rurales como la educación, salud y servicios financieros.

II. A nivel estatal y municipal

Los gobiernos estatales y municipales deben promover lo siguiente, dado que los ingresos de los hogares rurales provienen de dos fuentes:

Agricultura en pequeña escala:

- ✓ Acceso de los hogares rurales a mercados de productos rentables y fiables para que comercialicen los productos que obtienen a través de sus sistemas de producción con el fin de aumentar sus ingresos.
- ✓ Dado que existen riesgos y costos de transacción a lo largo de las cadenas de valor, es necesario que los gobiernos locales participen dentro de dicho proceso, con el fin

de que los pequeños productores puedan participar de manera rentable en los mercados agrícolas. Las recomendaciones serían:

- ❖ A través del fortalecimiento de la capacidad de organización de los pequeños productores.
- ❖ Una mejor infraestructura en transporte y comunicación, con el fin de reducir los costos y mejorar el intercambio de información sobre mercados

Economía rural no agrícola

La participación de la economía rural no agrícola es un elemento cada vez más importante de las estrategias de gestión del riesgo de un gran número de hogares rurales. Representa un medio importante para salir de la pobreza para un número cada vez mayor de personas del medio rural.

Por lo que es importante incentivar y reducir los riesgos, lo que requiere una inversión en infraestructura rural y servicios como energía y transporte, además de una mejor gobernanza.

- ✓ Fomentar la actividad de los pequeños empresarios a través de mejorar el entorno empresarial e incluyéndolos al sistema financiero.
- ✓ Fomentar la inversión privada, a través de que tengan la posibilidad de reunir fuerza de trabajo con las competencias adecuadas; y los trabajadores rurales con oportunidades de empleo bien remunerado.
- ✓ El nivel de enseñanza y las competencias son especialmente importantes porque permiten a los jóvenes y adultos del medio rural tener acceso a buenas oportunidades de empleo y mejorar su capacidad de crear y gestionar sus propios negocios.

Bibliografía

1. Altimir, Oscar (1979) “*La dimensión de la pobreza en América Latina*” en Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile. Página 14-18.
2. Banco Mundial (1990) “*World Development Report, Poverty*”. Washington, D.C.
3. Banco Mundial (2000) “*World Development Report: Attacking Poverty*”, New York: Oxford University Press.
4. Banco Mundial (2009), “*México. Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*”, Informe No. 51902-MX, Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible, Región de América Latina y el Caribe.
5. Boltvinik, Julio “*Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología*” Colegio de México.
http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Socialis_1.pdf
6. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2006), “*Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en las UPR (2002-2005)*”. Cámara de Diputados, LX Legislatura/Congreso de la Unión.
7. CEPAL y PNUD (1989) “*Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*”, Naciones Unidas, CEPAL (División de Estadística y Proyecciones), PNUD-RLA/86/004.
8. CEPAL, RIMISP, IDB y FAO (2004) “*Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina*”, División de Desarrollo Productivo y Empresarial Unidad de Desarrollo Agrícola, Santiago de Chile.
9. Chen, Shaohua y Martin Ravallion (2008) “*The developing World is poorer than we thought, but not less successful in the fight against poverty*”. Policy research working paper 4703, Washington, DC.
http://siteresources.worldbank.org/JAPANINJAPANESEEXT/Resources/515497-1201490097949/080827_The_Developing_World_is_Poorer_than_we_Thought.pdf
10. CNDH (2012) “*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su protocolo facultativo*”, México.

11. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable “*Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2002-2006*” Poder Ejecutivo Federal.
<http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Publicaciones/Lists/Documentos%20de%20inters/Attachments/14/pec.pdf>
12. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002) “*Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*”, Secretaría de Desarrollo Social. Serie de documentos de investigación 1.
13. CONEVAL (2010) “*Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*”.
http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf
14. CONEVAL (2012) “*Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*”. México DF. CONEVAL, 2012.
15. Cortés Cáceres, Fernando; Hernández, Daniel; Hernández Laos, Enrique; Székely Pardo, Miguel y Vera Llamas, Hadid (2002) “*Evolución y características de la pobreza en México en la última década del Siglo XX*”, Serie de documentos de investigación, SEDESOL.
16. Documentos técnicos de referencia obtenidos en la página de internet de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. N° 5 titulado *Seguridad alimentaria y nutrición*.
<http://www.fao.org/wfs/begin/docu/cdocu-s.htm/>
17. Diario Oficial de la Federación (2001). “*Ley de Desarrollo Rural y Sustentable*”
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>
18. Diario Oficial de la Federación (2002), “*Decreto por el que se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*”.
<http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Programa%20Especial%20Concurrente%20para%20el%20Desarrollo%20R/Attachments/1/decreconcurr.pdf>
19. Diario Oficial de la Federación (2004) “*Ley General de Desarrollo Social*”, Nueva Ley publicada en el Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión.

- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
20. Diario Oficial de la Federación (2005) “Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social”.
www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/3406/.../001.pdf
21. Diccionario de la Real Academia Española (2010)
<http://lema.rae.es/drae/?val=Gasto>
22. Dirven, Martine; Echeverri, Rafael; Sabalain, Cristina; Rodríguez, Adrián; Candia Baeza, David; Peña, Carolina y Faiguenbaum, Sergio (2011) “Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
23. Echeverri, Rafael y Sotomayor, Octavio (2010) “Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica” Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
24. FAO (1998) “El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Los ingresos rurales no agrícolas en los países en desarrollo”.
<http://www.fao.org/docrep/w9500s/w9500s12.htm>
25. FAO (2006) “Seguridad alimentaria”, Informe de políticas número 2.
ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf
26. FAO (2006), “Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. El papel del gasto público”. Santiago, Chile. Editores Soto Banquero, Fernando; Santos Rocha, Józimo y Ortega, Jorge.
27. Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier (2001) “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina” Serie de estudios estadísticos y prospectivos 7, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile.
28. Feres, Juan Carlos y Villatoro Pablo (2012) “La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico” Serie de estudios estadísticos y prospectivos N° 78 . División de Estadísticas, CEPAL. Santiago de Chile.

29. Flores, Alonso María de Lourdes, “*La medición de la pobreza en México*” Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
<http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no1/3.pdf>
30. Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept (2002) “*Grupo Interagencial de Desarrollo rural, objetivos y actividades*” inter-American Development Bank, Sustainable Development Department.
31. Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega, Mariana “*Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*” Centro de Investigación y Docencias Económicas, A.C.
32. Ochoa León, Sara María (2007) “*La ley general de desarrollo social y la medición de la pobreza*”. Centro de estudios sociales y opinión pública. Cámara de diputados LX legislatura. Documento de trabajo núm. 28.
33. ONU (1966) “*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”
<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>
34. Presidencia de la República (2013) “*Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*”.
35. Ravallion, Martin, Gaurav Datt and Dominique van de Walle, 1991, “*Quantifying Absolute Poverty in the Developing World*,” *Review of Income and Wealth* 37:345-361.
36. Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael y Portilla, Melania (2003) “*El enfoque territorial del desarrollo rural*” Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. San José Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.
37. Soto Baquero, Fernando; Santos Rocha, Józimo y Ortega, Jorge (2006) “*Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público*”. Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

38. Tetreault, Darcy Victor (2012) *“La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidad para quiénes?”* Estudios críticos del desarrollo, Vol. II, No. 2, PP. 41-74.

Anexo

- A) Las estimaciones utilizadas por Martin Ravallion Gaurav Datt and Dominique van de Walle para convertir las líneas de pobreza de cada país a una moneda común, resultaron de Summers, R. and Heston, A., *“A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels Estimates for 130 countries, 1950-1985”*, *Review of Income and Wealth*, 34, 1-26, 1988.
- B) Documentos técnicos de referencia obtenidos en la página de internet de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. <http://www.fao.org/wfs/begin/docu/cdocu-s.htm/>
Nº 13 titulado *Seguridad y asistencias alimentarias*
“Marco integrado de clasificación de las fases desde la seguridad alimentaria hasta la emergencia humanitaria (MIC)” Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Informe de políticas número 3, junio 2006.
“Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria” Programa CE-FAO *“La Seguridad Alimentaria Información para la toma de decisiones”*, FAO 2011.
- C) La información se obtuvo del documento *“Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”* Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Secretaría de Desarrollo Social 2002. Serie de documentos de investigación 1.