

La utilidad de la información estadística oficial en la medición de la pobreza en México

Enrique E. Minor Campa y Martín Lima

El artículo tiene como objetivo presentar el uso de la información estadística que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el proceso de medición de la pobreza en México. Se muestran algunos ejemplos de cómo se realiza el análisis de la información en diferentes temas, como: la pobreza por ingresos, el rezago social, la pobreza multidimensional y el índice de la tendencia laboral de la pobreza.

Palabras clave: pobreza, análisis, estadística, INEGI.

Introducción

En México, la institución que se encarga de realizar la medición oficial de la pobreza es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) creado en el 2006 por decreto de la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS), publicada en el 2004, la cual establece en su artículo 81 que "...es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando

This paper aims to present the use of statistical information generated by the *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI) in the process of measuring poverty in Mexico. Some examples of how these processes of data analysis are carried out where presented in various topics, such as income poverty, the social gap index, the multidimensional poverty and the poverty labor trend index.

Key words: poverty, analysis, stats, INEGI.

la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad..." (LGDS, 2004). El CONEVAL está organizado por un comité directivo, una comisión ejecutiva (formada por expertos académicos) y una secretaría ejecutiva.

La LGDS es muy clara en cuanto al uso de fuentes de información para realizar estimaciones estadísticas; el artículo 36 destaca que el CONEVAL "...deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [hoy Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)], independientemente de otros datos que se estime conveniente..." (LGDS, 2004). Por otra parte, su artículo 37 señala que dichos estudios deben realizarse con "...una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad



Shacks along river © Stockphoto.com/LordRun

federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años...” (LGDS, 2004).

Este artículo presenta el uso por parte del CONEVAL de la información estadística que publica el INEGI para la estimación de los productos de información que, por ley, debe generar en materia de pobreza, desigualdad y rezago social, sin entrar a detalle en las metodologías de estimación implementadas por el CONEVAL.

Pobreza por ingresos y su evolución

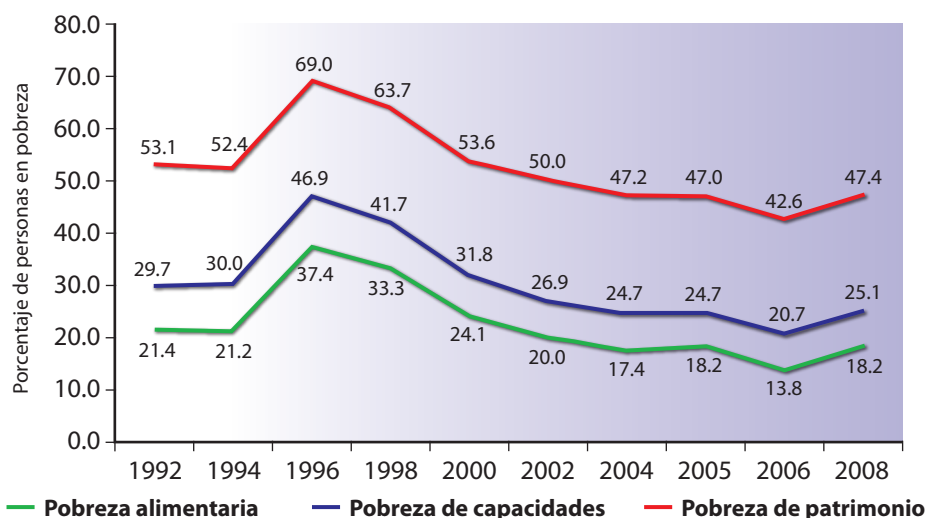
En el 2002, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) publicó un documento de investigación en el cual proponía un método oficial para la medi-

ción de la pobreza. Esta metodología fue desarrollada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) formado por siete investigadores especializados en el tema. Después de 10 meses de trabajo, elaboró una propuesta de medición de la pobreza que considera al ingreso como determinante del bienestar.

El objetivo de esta medición consiste en estimar un ingreso neto total per cápita (INTPC) de los hogares y contrastarlo con los valores de las líneas de pobreza alimentaria (la cual representa el costo de una canasta básica alimentaria), de capacidades (que incluye, además de la canasta, gastos en salud y educación) y patrimonial (que agrega a lo considerado en las dos anteriores los pagos en vivienda, vestido, calzado y transporte).

Gráfica 1

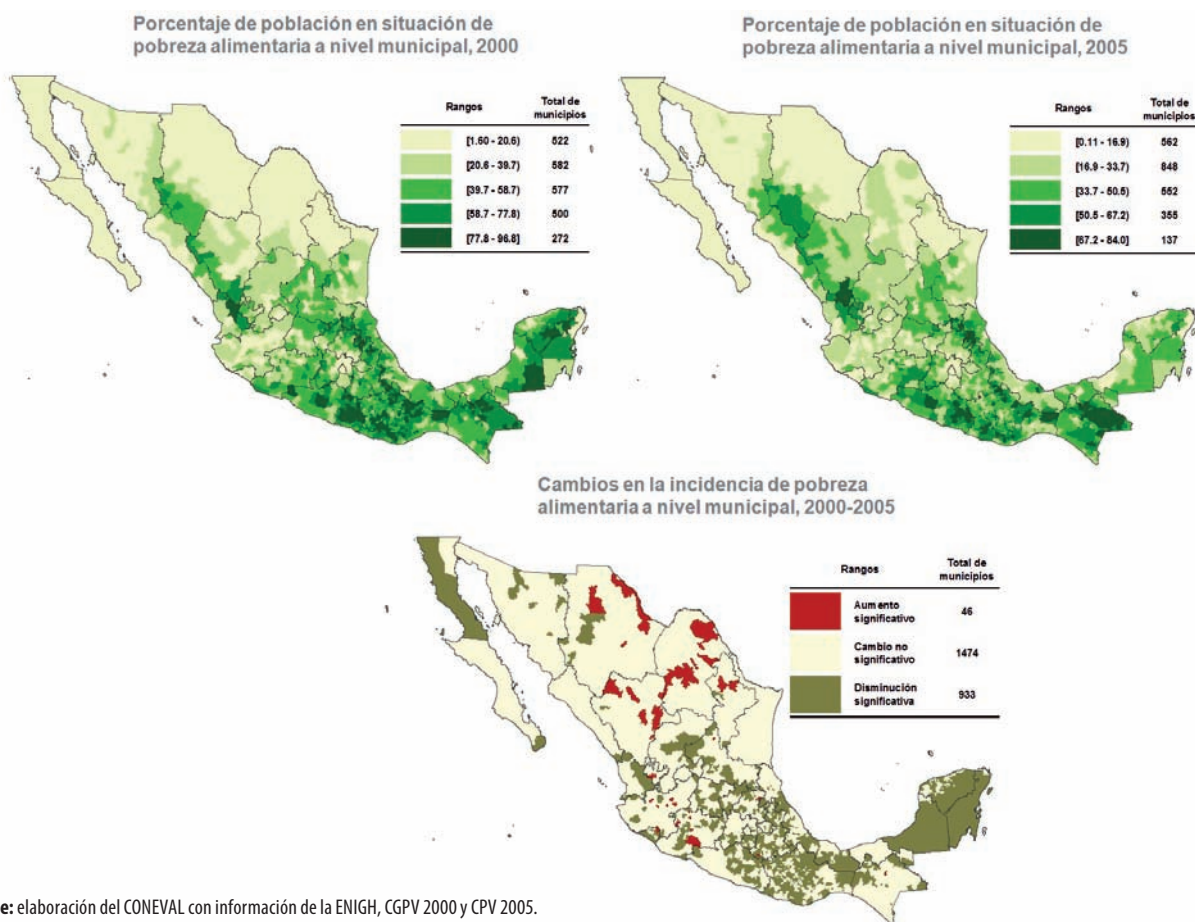
Evolución de la pobreza por ingresos en México, 1992-2008



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de la ENIGH para cada año.

Figura 1

Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria a nivel municipal y cambios en la incidencia, 2000-2005



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de la ENIGH, CGPV 2000 y CPV 2005.

La fuente de información para realizar esta medición es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y el periodo de cálculo comprende de 1992 hasta el 2008. La gráfica 1 muestra la evolución de la pobreza por ingresos nacional en este periodo; además, se observa que las tres definiciones de la pobreza por ingresos mantienen una tendencia similar. El mayor punto alcanzado en la serie corresponde a 1996, fecha en la que se presentaron los efectos de la crisis económica de 1995. A partir de ahí se manifiesta una mejoría en la economía nacional reflejada en una disminución de los niveles de pobreza, con el punto más bajo en el 2006; sin embargo, dada la crisis internacional en los precios de los alimentos del 2008, el indicador vuelve a aumentar justo en ese año.

Una de las principales limitaciones de la ENIGH consiste en el nivel de representatividad estadística que presenta la información de acuerdo con su diseño muestral. Debido a esto, no es posible obtener datos de la pobreza a nivel estatal o municipal para cada año de levantamiento de la Encuesta. Con la finalidad de obtenerlos, se realiza un ejercicio de imputación del INTPC construido con la metodología de estimación de la pobreza por ingresos en la ENIGH 2000 y 2005 al XII Censo General de Población y Vivienda (CGPV) 2000 y al II Censo de Población y Vivienda (CPV) 2005, respectivamente.¹ Sus resultados se presentan en los mapas de la figura 1.

La mayor incidencia en pobreza alimentaria por municipio se concentra (en ambos operativos) en las zonas sur y oriente del país, así como en las áreas serranas de Chihuahua, Durango, Nayarit, San Luis Potosí y Veracruz de Ignacio de la Llave. Por otra parte, el mapa de cambios en la incidencia muestra los municipios en los cuales las variaciones son estadísticamente significativas. Se observa que en ayuntamientos del norte y occidente se presentan aumentos importantes en los niveles de pobreza, mientras que en Baja California, la península de Yucatán y en vastas regiones del centro y

sur del país se ve una disminución considerable en las incidencias de pobreza (ver figura 1).

Índice de rezago social

En la literatura sobre pobreza se encuentra que es un fenómeno que abarca múltiples aspectos, por lo que el debate en cuanto a la determinación de metodologías para su definición es muy amplio; sin embargo, la LGDS la define como un fenómeno multidimensional.

De acuerdo con el mandato de la LGDS, el CONEVAL generó un índice que incluye información de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios de la vivienda y de activos en el hogar. De esta manera, se construye el índice de rezago social, el cual se constituye como una medida ponderada² que permite ordenar a las localidades, municipios y entidades federativas de acuerdo con las carencias sociales de su población.

Para la construcción de este índice se emplea como fuente de información la base de datos *Principales resultados por localidad, 2005* del Censo de Población y Vivienda (ITER, 2005) publicado por el INEGI; con ella es posible obtener resultados a nivel estatal, municipal y por localidad (ver figura 2). Para la ponderación de los componentes del índice se empleó la técnica de componentes principales.

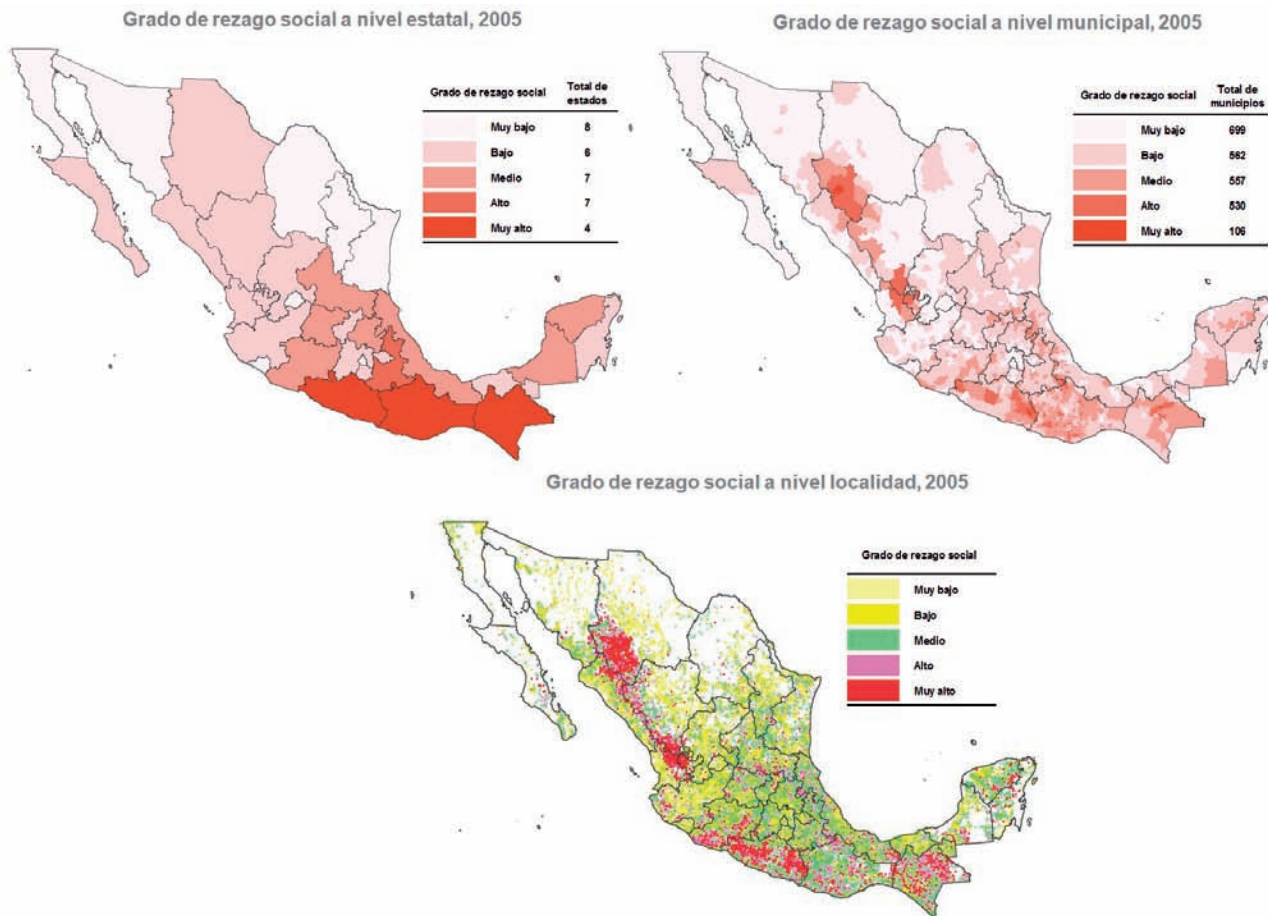
En esta figura se observa que las entidades que registran un mayor grado de rezago social son Guerrero, Oaxaca y Chiapas, mientras que con menor nivel del índice se encuentran los estados de la frontera norte, Colima, Aguascalientes y el Distrito Federal. En cuanto a municipios, la mayor incidencia se concentra en entidades como Chihuahua en su zona serrana, Durango, Nayarit y Jalisco, además de las áreas rurales de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. En términos de localidad, las enclavadas en las zonas de la Sierra Madre

¹ La metodología empleada para este ejercicio puede consultarse en Elbers, Chris, Lanjouw, J. O. and Lanjouw P. (2003).

² Utiliza la metodología de componentes principales para realizar la ponderación de los componentes del indicador. Para más información se sugiere consultar el documento *Los mapas de pobreza en México. Anexo técnico metodológico* (CONEVAL, 2007).

Figura 2

Grado de rezago social a nivel estatal, municipal y localidad, 2005



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de la ENIGH, CGPV 2000 y CPV 2005.

Oriental y Occidental, así como el estado de Chiapas, presentan altos niveles de rezago social.

Se puede pensar que entre la pobreza por ingresos y el rezago social existe una relación pues las condiciones sociales, de infraestructura, de acceso a servicios, del equipamiento del hogar y de educación podrían influir en el ingreso de los hogares. El cuadro 1 muestra el porcentaje de la distribución de la pobreza por ingresos en sus diferentes niveles frente al grado de rezago social para los municipios de México en el 2005. Se observa que los ayuntamientos con mayores incidencias en pobreza (en cualquiera de sus niveles) al mismo tiempo son los que presentan los niveles más altos de rezago social y viceversa.

Pobreza multidimensional

El artículo 36 de la LGDS menciona que los indicadores para definir, identificar y medir la pobreza deben ser, al menos: el ingreso corriente per cápita; el rezago educativo promedio en el hogar; el acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación; la calidad y espacios de la vivienda y el grado de cohesión social. Para ello, el CONEVAL desarrolló la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 16 de junio de 2010, como *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*.

Distribución municipal entre la pobreza por ingresos y el grado de rezago social, 2005

		Grado de rezago social					Total
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	
Porcentaje de pobreza alimentaria	De 0 a 20	578	163	35	3	0	779
	De 21 a 40	120	375	354	58	0	907
	De 41 a 60	1	24	162	307	21	515
	De 61 a 80	0	0	6	159	80	245
	De 81 a 100	0	0	0	3	5	8
	Total	699	562	557	530	106	2 454
Porcentaje de pobreza de capacidades	De 0 a 20	371	49	6	2	0	428
	De 21 a 40	320	392	159	16	0	887
	De 41 a 60	8	121	354	182	5	670
	De 61 a 80	0	0	37	312	74	423
	De 81 a 100	0	0	1	18	27	46
	Total	699	562	557	530	106	2 454
Porcentaje de pobreza de patrimonio	De 0 a 20	25	5	1	0	0	31
	De 21 a 40	262	32	3	1	0	298
	De 41 a 60	365	289	93	12	0	759
	De 61 a 80	47	235	416	174	13	885
	De 81 a 100	0	1	44	343	93	481
	Total	699	562	557	530	106	2 454

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de la ENIGH 2005 y CPV 2005.

El enfoque de esta metodología consiste en dos vertientes: por un lado, se presentan los derechos sociales, los cuales se constituyen como garantías constitucionales para todos los ciudadanos mexicanos, y la carencia de éstos está asociada con el fenómeno de la pobreza; por la otra, se muestra al bienestar como una condición económica por la cual las personas satisfacen sus necesidades dentro del mercado, donde se observa que la política económica y el ingreso tienen incidencia en el desarrollo social.

La dimensión de los derechos sociales está compuesta por:

- Educación. Se mide en términos de rezago educativo.
- Acceso a servicios de salud.
- Afiliación a la seguridad social.
- Calidad y espacio de la vivienda. Se estima en relación con la calidad de los materiales con los cuales está construida la vivienda y a la condición de hacinamiento en que viven sus habitantes.
- Acceso a servicios básicos en la vivienda. Considera si tiene agua, drenaje y energía eléctrica.
- Seguridad alimentaria. Se estima como experiencias de hambre que experimentan los miembros de un hogar.

La dimensión del bienestar se estima como la población que percibe un ingreso corriente total per cápita (ICTPC) inferior al valor de una canasta alimentaria y otra no alimentaria para satisfacer sus necesidades básicas, las cuales son llamadas línea de bienestar mínimo (LBM) y línea de bienestar (LB), respectivamente.

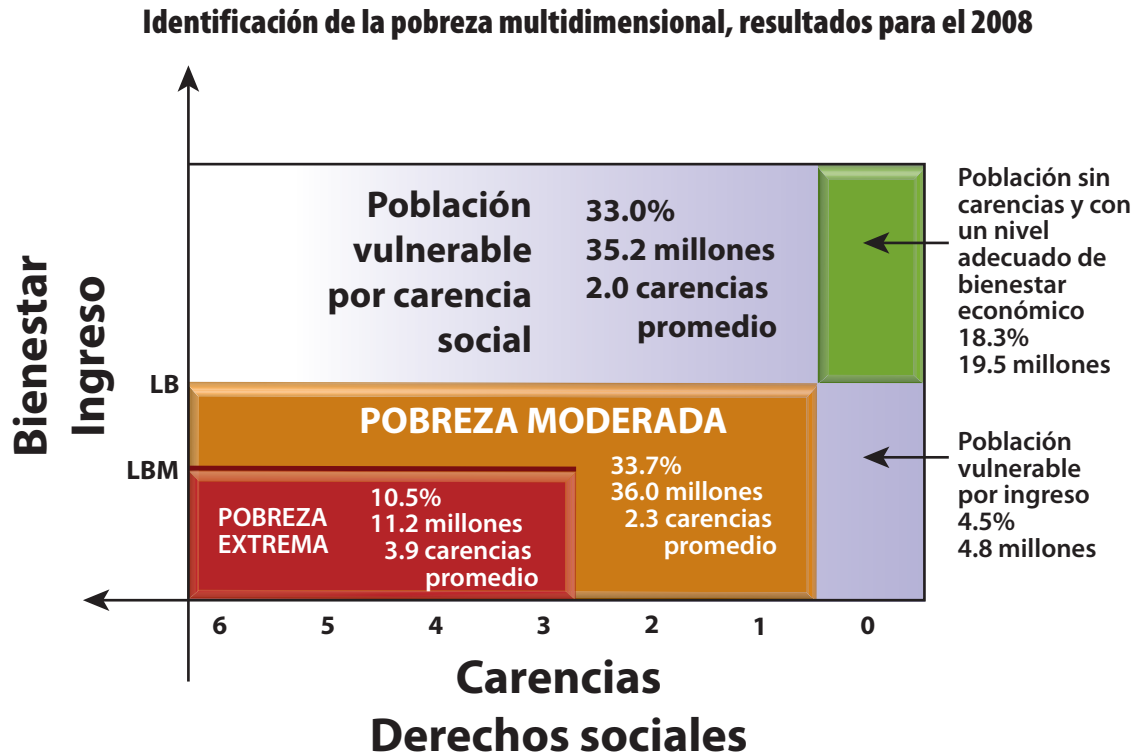
La figura 3 presenta el esquema en el cual se distribuye la población de acuerdo con la metodología de la pobreza multidimensional, así como los resultados de la estimación para el 2008. Si una persona presenta la falta de, por lo menos, alguno de los derechos sociales y un ICTPC superior a la línea de bienestar, se le considera carente social y se encuentra en el espacio de *vulnerable por carencias sociales*; pero si tiene un ICTPC inferior a la línea de bienestar es *vulnerable por ingreso* y si, además, presenta una o más carencias sociales, es *pobre multidimensional moderada*. En caso de que sean menos de tres carencias sociales, la persona es *pobre multidimensional moderada*; si es carente de más de tres derechos sociales y su ICTPC se encuentra

por debajo del valor de la canasta básica alimentaria o línea de bienestar mínimo se le considera *pobre multidimensional extremo*. Por último, el espacio ideal es aquel en el cual una persona no presenta carencias sociales y su ICTPC es superior a la línea de bienestar.

En la figura 3 se observa que 10.5 y 33.7% de la población se encontraba en situación de pobreza multidimensional extrema y moderada, respectivamente; 33 y 4.5%, en condición de vulnerabilidad por carencia social y por ingreso y sólo 18.3% de la población estaba en una situación ideal de no presentar carencias sociales y con ingresos superiores a la línea de bienestar.

El grado de cohesión social identifica la desigualdad que se registra en un contexto territorial; a diferencia de los indicadores de pobreza multidimensional, éste no se construye a partir de información de los individuos sino en términos de áreas geográficas: consiste en el coeficiente de Gini del ICTPC de una entidad (ver figura 4).

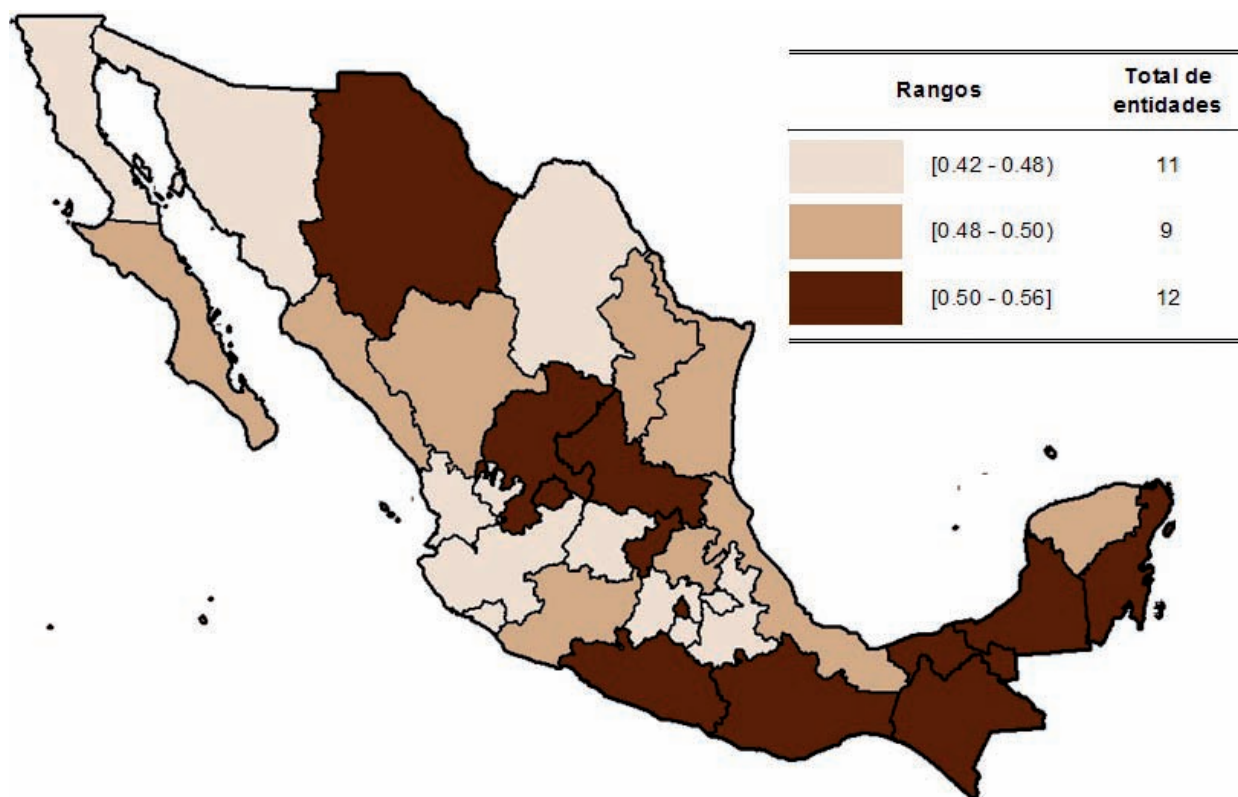
Figura 3



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH 2008.

Figura 4

Indicador de cohesión social: índice de Gini



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS de la ENIGH 2008.

Se observa que las entidades que presentan mayor desigualdad en el ingreso están en las regiones del sur, centro-norte y el estado de Chihuahua, mientras que la menor desigualdad se presenta en estados de la frontera norte, el pacífico-centro y el centro del país.

Índice de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP)

Las estimaciones de pobreza se realizan cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal con el uso de información de la ENIGH; la periodicidad de la publicación de dicha encuesta es de dos años y el procesamiento de la información tarda ocho meses, por lo que las estimaciones de pobreza presentan un rezago de casi un año con respecto a las fechas de levantamiento de los datos en campo.

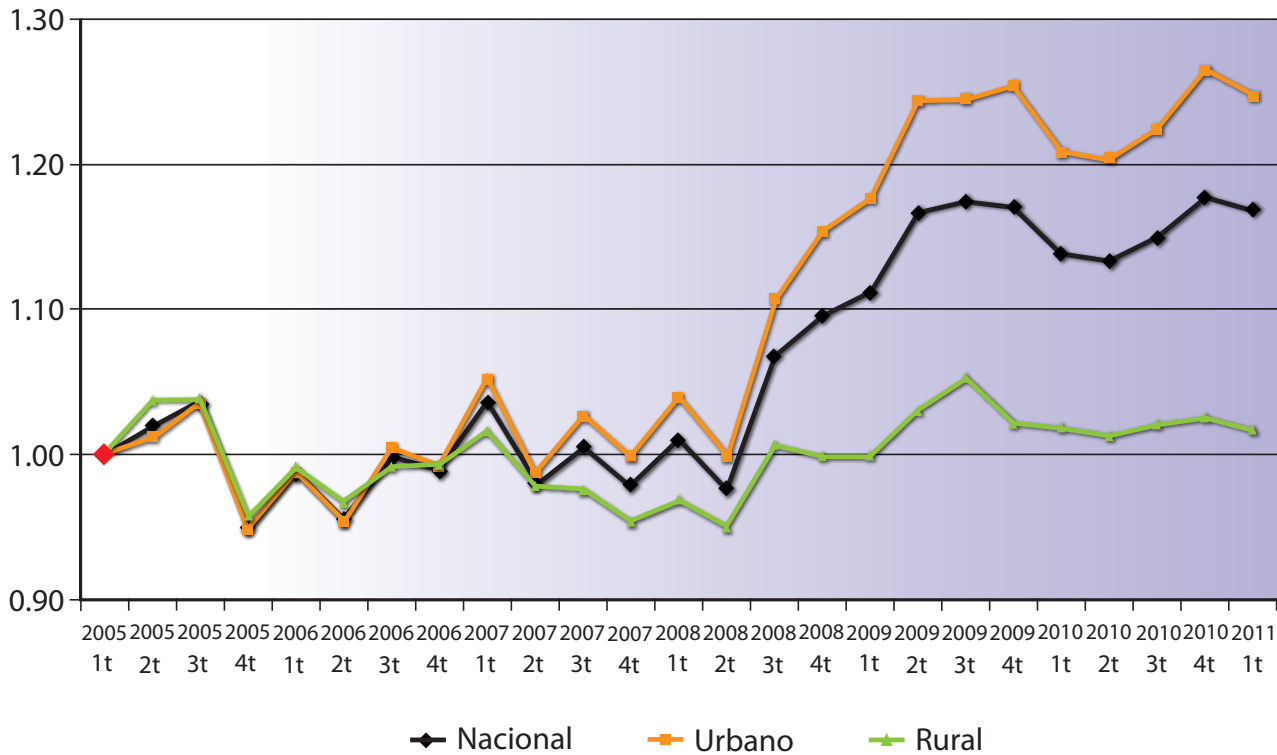
Ante este panorama, resulta de particular importancia contar con información más actualizada y de corto plazo para una mejor toma de decisiones en materia de política pública, que responda a las necesidades de oportunidad.

Por tradición, se toman los indicadores de inflación, desempleo, número de empleos creados o el producto interno bruto como barómetros que miden la tendencia que marca la economía; sin embargo, éstos pueden ser demasiado agregados y no dar un panorama real de la economía y el desarrollo social.

El ITLP surgió de la necesidad de contar con información aproximada de las condiciones de ingreso laboral a las cuales se enfrentan los hogares del país en el corto plazo. Este índice consiste en estimar la tendencia de la proporción de personas que no pueden adquirir una canasta básica con el

Gráfica 2

Evolución del índice de la tendencia laboral de la pobreza (ENOE), nacional, urbano y rural, primer trimestre del 2005 al primer trimestre del 2011



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de la ENOE para cada periodo.

ingreso de su trabajo. Para su construcción, se toma como fuente de información la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, la cual se publica de manera trimestral desde el primer trimestre del 2005. La representatividad estadística de la Encuesta permite abarcar los niveles nacional, urbano, rural³ y para cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal.

Por sí mismo, este indicador no constituye una medición de pobreza debido a que no toma en consideración todas las fuentes de ingreso que tienen los hogares sino sólo el laboral monetario de los mismos, debido a que la ENOE nada más captura ingresos de este tipo; sin embargo, permite dar una estimación de la tendencia de éstos para adquirir una canasta básica con el ingreso la-

boral y con una periodicidad más frecuente que otras estimaciones.

El procedimiento de construcción de este índice consiste en estimar un ingreso laboral per cápita en los hogares y contrastarlo con el valor de una canasta básica alimentaria (tanto rural como urbana) para cada trimestre; el resultado se estandariza con respecto al obtenido durante el primer trimestre del 2005, el cual es el punto inicial de la serie. La gráfica 2 presenta los resultados del ITLP hasta el primer trimestre del 2011 para los estratos nacional, urbano y rural.

Los mayores incrementos en el indicador se registran en las zonas urbanas, mientras que las áreas rurales mantienen una tendencia más estable. Esto puede ser explicado por una dependencia de los hogares que habitan zonas urbanas del

3 Se toma en consideración como corte de población rural a localidades con menos de 2 500 habitantes y urbano con población mayor o igual a 2 500 habitantes

ingreso laboral monetario, en tanto que en las rurales se puede compensar una disminución de este ingreso con otros en especie o con la producción de autoconsumo. La tendencia del índice aumenta a partir del tercer trimestre del 2008, como resultado de la crisis en los precios de los alimentos del mismo año. Con ello, se puede concluir que este indicador refleja de mejor forma los impactos en el ingreso en el corto plazo que otros indicadores de pobreza (ver gráfica 2).

Conclusiones

El análisis de algunos indicadores —la pobreza por ingresos, el rezago social, la pobreza multidimensional y el índice de la tendencia laboral de la pobreza, por ejemplo— así como las estimaciones municipales de pobreza por ingresos son herramientas estratégicas de suma utilidad para la planeación de la política pública. Contar con información pertinente y oportuna es uno de los principales retos en el manejo y análisis de la información provista por el INEGI.

De acuerdo con la LGDS, el CONEVAL ha cumplido con el desarrollo de una metodología de medición de la pobreza que incluya un enfoque multidimensional al abordar dicho fenómeno y al emplear, siempre, la información provista por el INEGI.

Lo que se observa a través del desarrollo de los indicadores y ejercicios mencionados en este artículo es que las fuentes de información del INEGI se caracterizan por ser muy confiables y de gran importancia para conocer, en términos estadísticos, diferentes vertientes económicas y sociales del país, al ser la medición de la pobreza un aspecto fundamental del análisis de las estadísticas sociales.

Fuentes

CONEVAL. *Los mapas de pobreza en México. Anexo técnico metodológico*. México, CONEVAL, 2007.

_____. *Aplicación de la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y pruebas de hipótesis 2008*. México, CONEVAL, 2009.

_____. (2010a). "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza", en: *Diario Oficial de la Federación*. 16 de junio de 2010. México.

_____. (2010b). *Tendencias económicas y sociales de corto plazo y el índice de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP)*. México, CONEVAL, 2010.

Elbers, Chris, J. O. Lanjouw and P. Lanjouw (2003). "Micro-level estimation of poverty and inequality", en: *Econometrica*. Volume 71, Issue 1, 2003, pp. 355-364.

"Ley General de Desarrollo Social", en: *Diario Oficial de la Federación*. 20 de enero de 2004. México.

Mora, Minor (coord.). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. México, El Colegio de México-CONEVAL, 2010.

SEDESOL. *Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar. Serie: documentos de investigación*. México, SEDESOL, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002.