



# *Metodología* para la medición multidimensional ***de la pobreza en México***

CONEVAL

**Nota de la redacción:**

Este trabajo, realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y entregado al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para su publicación, fue presentado en el Seminario Internacional La Medición del Progreso y el Bienestar Social, organizado conjuntamente por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el INEGI, del 4 al 5 de noviembre de 2009. La elaboración de este documento al interior del CONEVAL tuvo la participación de Félix Acosta, Fernando Cortés Cáseres, Agustín Escobar Latapí, Graciela Freyermuth, Juan Rivera Dommarco, Graciela Teruel Belismelis, Gonzalo Hernández Licón y Víctor Pérez Hernández.

El presente documento contiene los criterios metodológicos que el CONEVAL ha adoptado para la medición oficial de la pobreza multidimensional en México, los cuales son el resultado de un intenso y cuidadoso proceso de investigación, análisis y consulta con algunos de los mejores especialistas a nivel nacional e internacional en la materia, así como con distintas instituciones y organismos que amablemente brindaron al CONEVAL su experiencia y conocimiento. La metodología cumple con el propósito de proporcionar elementos para el diagnóstico y seguimiento de esta situación en nuestro país, al complementar el conocido método de pobreza por ingresos con el enfoque de los derechos sociales y el análisis del contexto territorial. Estos componentes permitirán un seguimiento puntual de los rezagos sociales de la población, los cuales serán difundidos y reportados de forma sistemática por el propio Consejo.

**Palabras clave:** medición multidimensional de la pobreza, derechos sociales, pobreza en México, bienestar económico.

## Introducción

El marco normativo del Estado mexicano —en específico, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)— establece un conjunto de ordenamientos que el CONEVAL debe seguir en materia de medición de la pobreza, entre los que destacan dos aspectos fundamentales: el carácter multidimensional de este fenómeno y los niveles de desagregación para los cuales deberá ser reportada.<sup>1</sup> Estos mandatos, a la vez que imponen desafíos conceptuales, metodológicos y empíricos cuya solución aún se discute en el ámbito académico (Kakwani y

<sup>1</sup> El artículo 36 de la LGDS determina que para la definición, identificación y medición de la pobreza deberán considerarse, al menos, los siguientes ocho indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Asimismo, en el artículo 37 se establece que la medición de la pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal; para ello, el CONEVAL deberá utilizar la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

This document describes the methodological criteria adopted by the National Council of Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL) to create the official measurement of multidimensional poverty in Mexico. These criteria are the result of a deep and systematic process of research, analysis and consultation with some of the best national and international experts in multidimensional poverty measurement, and also with a number of institutions which generously shared with CONEVAL their experience and knowledge. This methodology fulfills the purpose of providing elements for the diagnosis and monitoring of poverty in our country, complementing income poverty measures with an approach based on social rights and analysis at the geographic and territorial levels. These components will make it possible to evaluate changes in social deprivation in Mexico, which will be systematically reported by CONEVAL.

**Key words:** measurement of multidimensional poverty, social rights, poverty in Mexico, economic well-being.

Silber, 2008), implican la generación de fuentes de información novedosas que permitan disponer de los datos que demanda la nueva medición, con la periodicidad y desagregación geográfica requeridas por la LGDS.

Con el propósito de brindar una respuesta metodológicamente rigurosa a los ordenamientos de la Ley, el CONEVAL desarrolló dos líneas de investigación entre el 2006 y el 2009. La primera consistió en la elaboración de diversos estudios y seminarios con especialistas nacionales e internacionales en la materia. En una primera etapa, se consultó a expertos en medición de la pobreza con el fin de identificar los principales retos para definir y medir la pobreza multidimensional. A partir de los resultados de esas primeras sesiones, el CONEVAL solicitó a un conjunto de expertos, en el 2007, la elaboración de cinco propuestas metodológicas concretas que permitieran resolver el problema de la medición multidimensional de la pobreza de

acuerdo con los requerimientos de la LGDS<sup>2</sup>, que fueron presentadas en dos talleres de trabajo y un seminario académico internacional, durante los cuales se discutieron y analizaron sus principales características, propiedades y alcances.<sup>3</sup>

Como resultado de las discusiones efectuadas, el CONEVAL emprendió, en una tercera etapa, la tarea de proponer una metodología de medición de la pobreza que cumpliera con las disposiciones legales, fuera sensible a la problemática social mexicana y estuviera fundamentada en sólidos criterios metodológicos. Esa primera propuesta institucional fue discutida con un conjunto de especialistas en el último trimestre del 2008 en dos seminarios (uno nacional y otro internacional). Por último, como fruto de los esfuerzos antes descritos, así como de una intensa discusión de las distintas opciones metodológicas disponibles, el CONEVAL elaboró el documento definitivo, el cual se enriqueció a partir de los comentarios y sugerencias de Sabina Alkire, James Foster, David Gordon y Erik Thorbecke.

La segunda línea de investigación, correspondiente a la generación de la información necesaria para efectuar la medición a nivel estatal y municipal, se dividió, a su vez, en dos vertientes de trabajo: una consistió en desarrollar, durante un periodo de dos años, un intenso proceso de colaboración institucional con el INEGI, mediante el cual se efectuó la planeación, prueba y consolidación del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008<sup>4</sup>, el cual permite, por primera vez en el país, contar con información para generar estimaciones de pobreza multidimensional para cada entidad federativa.

La segunda vertiente consistió en la integración de grupos de trabajo para la definición de los indicadores sociales a utilizar, es decir, rezago edu-

cativo; calidad, espacios y servicios básicos de la vivienda; acceso a la salud; acceso a la seguridad social; acceso a la alimentación y cohesión social. Se formaron, también, grupos de discusión que abordaron los temas vinculados al mercado de trabajo, la perspectiva de género, la discriminación y los grupos de población vulnerables; en ellos participaron, a título individual o institucional<sup>5</sup>, especialistas en cada una de las temáticas señaladas, quienes contribuyeron de manera importante a la estructuración del MCS-ENIGH 2008.

En las siguientes secciones se abordarán, de forma breve, los fundamentos conceptuales de la metodología adoptada; para los siguientes apartados se deja la descripción de los criterios metodológicos específicos para la medición de la pobreza multidimensional y se finaliza con la presentación de los resultados correspondientes al 2008 y algunas consideraciones finales.<sup>6</sup>

## Fundamentos conceptuales

La medición de la pobreza en nuestro país ha sido desarrollada (por tradición y en su mayoría), desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. En ella se suele definir un umbral o línea de pobreza (que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables) y se compara con el ingreso de los hogares para identificar a la población que carece de las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades, siempre y cuando se puedan adquirir a través de los mercados de bienes y servicios.

<sup>2</sup> Los especialistas que presentaron propuestas metodológicas fueron Julio Boltvinik, Satya Chakravarty, James Foster, David Gordon y Rubén Hernández, junto con Humberto Soto.

<sup>3</sup> Las memorias finales de los especialistas serán publicadas en el libro *Medición multidimensional de la pobreza en México: opciones metodológicas*, editado por El Colegio de México y el CONEVAL (en prensa).

<sup>4</sup> Como parte de los trabajos para definir las preguntas que utilizaría para la medición multidimensional de la pobreza, el CONEVAL diseñó la Encuesta Nacional de Umbrales de Pobreza, cuyo trabajo de campo se realizó a finales del 2007.

<sup>5</sup> Durante este proceso participaron especialistas provenientes de distintas instituciones, entre las cuales se encuentran la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), el Consejo Nacional de Población, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, el INEGI, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Salud Pública, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), las secretarías de Desarrollo Social y de Salud, el Sistema Nacional de Información en Salud y Transparencia Mexicana.

<sup>6</sup> Una versión extendida de la metodología puede ser consultada en la página de Internet del CONEVAL, [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)



A pesar de la evidente utilidad de la perspectiva unidimensional, así como de su amplia aceptación a nivel mundial<sup>7</sup>, esta aproximación ha sido sujeta a exhaustivas revisiones y cuestionamientos (CDESC, 2001; DWP, 2003; ONU, 2004). Se argumenta que una de sus principales limitaciones consiste en que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser aprehendido única y exclusivamente por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado (CDESC, 2001; CTMP, 2002; Jahan, 2002; Kakwani y Silber, 2008; O'Neil, 2006), sino que está asociada, también, a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado (acceso a servicios de saneamiento o la seguridad pública, por ejemplo) o son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales (CDESC, 2001; Kurczyn y Gutiérrez, 2009; ONU, 2004).

En consonancia con la discusión académica y el debate internacional, la LGDS, en su artículo 36, establece que para la medición de la pobreza en México deben considerarse, de manera simultánea, los derechos sociales y el bienestar económico. De esta forma, derechos sociales y bienestar (asociados al principio universal e inalienable de libertad individual) reflejan el espíritu de una ley que considera un vínculo social contractual (que no es sólo político, sino normativo a partir de los criterios establecidos en la propia LGDS) entre el Estado, la comunidad y los individuos con el propósito fundamental de garantizar el acceso de toda la población al desarrollo social y humano que la sociedad es capaz de generar.

A pesar del reconocimiento de las ventajas conceptuales de una aproximación multidimensional a la medición de la pobreza, existen diversos re-

tos por resolver, como: la definición de las dimensiones relevantes, las interacciones existentes entre éstas o las restricciones de las fuentes de información (Alkire y Foster, 2007; Bourguignon y Chakravarty, 2003; Kakwani y Silber, 2008).<sup>8</sup>

De entre las distintas aproximaciones existentes para abordar el tema, los ordenamientos de la LGDS permiten identificar dos grandes perspectivas: el enfoque de bienestar y el de derechos humanos. El primero circunscribe las aproximaciones de necesidades básicas insatisfechas, de activos y capacidades, entre otras (Attanasio y Székely, 2001, 1999; Grupo de Río, 2006; Ravallion, 1998; Sen, 1992, 1980); el segundo está asociado a la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes, por lo que, desde esta perspectiva, la pobreza constituye, en sí misma, una negación de los derechos humanos (PNUD, 2003b; Robinson, 2001; CDESC, 2001; ONU, 2004).

En el caso del enfoque de bienestar, el objetivo primordial radica en la identificación de las dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse de forma plena. Bajo este enfoque, se supone que cada persona, a partir de sus circunstancias y preferencias, desarrolla el conjunto de capacidades que definen el abanico de opciones de vida que puede elegir; si estas alternativas no le permiten tener condiciones de vida aceptables dentro de su sociedad, se considera que el individuo es pobre. Si bien no existe consenso sobre la mejor manera de abordar el problema de la pobreza multidimensional desde este enfoque, la mayoría de las mediciones efectuadas desde esta perspectiva consideran fundamental la disponibilidad de recursos económicos por parte de los individuos, lo cual reconoce la centralidad del ingreso en la mayoría de las sociedades para la adquisición de una amplia variedad de bienes y servicios (ONU, 2004).

<sup>7</sup> La principal medición de pobreza utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Unión Europea se basa en la línea de pobreza definida a partir de un nivel de ingreso fijado a 50% del ingreso medio por hogar; Estados Unidos de América (EE.UU.) basa su medición oficial en una línea de pobreza definida en el costo en dólares de un determinado *plan de alimentos*; el Banco Mundial define la pobreza extrema como vivir con menos de 1.25 dólares de EE.UU. al día.

<sup>8</sup> En este sentido, países como Argentina, Chile o Uruguay representan una excepción importante; en ellos existe una larga tradición que utiliza una perspectiva mixta o combinada, en la cual se relaciona la insuficiencia de ingresos con otras privaciones sociales (Feres y Mancero, 2000). Esta aproximación ha sido retomada en fecha reciente debido a las investigaciones surgidas en el Reino Unido y Europa (Gordon, 2006).

Por otra parte, en los últimos años ha cobrado cada vez mayor relevancia un enfoque para la conceptualización de la pobreza basado en los derechos humanos, que parte del reconocimiento de éstos como "...la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados como fundamentales y comunes a todos los seres humanos..." (Kurczyn y Rodríguez, 2009: 3-4). De esta forma, se considera que toda persona debe tener una serie de garantías indispensables para la dignidad, las cuales, al ser adoptadas dentro del marco jurídico nacional o al ser ratificadas mediante la firma de los instrumentos internacionales que las amparan, se convierten en obligaciones para el Estado, el cual deberá generar los mecanismos que permitan, de manera progresiva, el acceso pleno a los derechos humanos.

Bajo este enfoque, la pobreza se convierte en "...la negación no sólo de un derecho en particular o de una categoría de derechos, sino de los derechos humanos en su totalidad..." (Despouy, 1996: 6).

En ambos enfoques (bienestar y derechos) existe un reconocimiento de que la pobreza está directamente vinculada con la limitación de las opciones de vida de los seres humanos y se busca identificar las múltiples privaciones o circunstancias que limitan el ejercicio de las libertades individuales y colectivas. En el primero se pretende investigar las condiciones que brindan a los individuos las opciones de vida mínimas aceptables en su entorno social, mientras que en el de derechos se conocen *a priori* las dimensiones relevantes y las condiciones que una sociedad considera indispensables para cada uno de sus miembros (las cuales están asociadas a los derechos humanos o garantías individuales).

Los dos también permiten disponer de una sólida aproximación conceptual al problema de la medición multidimensional de la pobreza; sin embargo, es posible adoptar uno solo en el cual confluyan estas dos perspectivas. Lo anterior responde a que el enfoque de derechos brinda

una respuesta para determinar las dimensiones relevantes para el estudio de la pobreza, la cual es, a su vez, consistente con el de bienestar, pues propone condiciones que todo individuo debe tener garantizadas para desenvolverse de manera adecuada en su entorno social. En estos términos, el cumplimiento de derechos deviene en condiciones necesarias para brindar opciones de vida mínimas aceptables a partir de las preferencias personales (Jahan, 2002; Mackinnon, 2006).

Si bien el enfoque de derechos brinda elementos necesarios para que los individuos y los grupos sociales ejerzan su libertad (dada la importancia de los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado), es pertinente complementarlo con la evaluación de los recursos monetarios con que cuentan las personas. El enfoque de bienestar ofrece un sólido marco para analizar el acceso a esos bienes y servicios necesarios. Así, el bienestar adquirido mediante los recursos monetarios y el ejercicio de los derechos sociales se forman en dos ejes analíticos complementarios que se refuerzan de manera mutua y convergen, pero, al ser cualitativamente distintos, deben diferenciarse tanto de forma teórica y conceptual como metodológica.

## Contexto territorial

La pobreza es una experiencia específica, local y circunstancial (ONU, 2004) o, como lo señala el estudio sobre las voces de los pobres: "La pobreza se sufre a nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta..." (Nayaran *et al.*, 2000: 230). Lo anterior resalta la cada vez mayor relevancia que ha tomado en la bibliografía la necesidad de incorporar aspectos que trascienden al ámbito individual, como las características geográficas, sociales y culturales, entre otras, las cuales influyen en las opciones de vida de las que disponen las personas y, por lo tanto, en el ejercicio de sus libertades.

Sin embargo, estos aspectos contextuales no pueden enmarcarse dentro de las aproximaciones al fenómeno de la pobreza que se abordaron con

anterioridad. Los derechos sociales o el ingreso de las personas son atributos individuales o de la unidad doméstica, en tanto que, en el caso de los factores contextuales, el análisis requiere considerar elementos comunitarios o locales, cuya identificación descansa en criterios territoriales.

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. En primer lugar, coloca en el centro de las políticas de superación de la pobreza a una sociedad compuesta por grupos sociales e individuos libres y participativos. En segundo, 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. En tercero, toma en cuenta el particular y heterogéneo contexto social y territorial en el que se desarrollan las capacidades individuales. Por último, permite establecer prioridades de política pública en términos de metas diferenciadas y de atención a grupos vulnerables, con criterios concretos de responsabilidad y rendición de cuentas por parte de cada uno de los actores involucrados en las estrategias de superación de pobreza.

A continuación, se presentarán los criterios específicos para la medición de la pobreza bajo el enfoque adoptado por el CONEVAL, los cuales necesariamente deben contemplar este vínculo ineludible entre los diferentes espacios de privación y se dejarán para un apartado posterior los aspectos relativos a la definición de los indicadores que fueron utilizados en su estructuración.

## **Metodología de medición de la pobreza**

### **Criterios generales**

De acuerdo con Sen (1976), existen dos problemas básicos que debe resolver una metodología de medición de la pobreza: el de identificación y el de agregación o medición. La solución al primero busca establecer los criterios que serán uti-

lizados para determinar si una persona es pobre o no; el segundo se resuelve al establecer la forma en que se agregarán las carencias de cada persona para generar una medida general de pobreza en una población determinada.

En la mayoría de las aplicaciones de las ideas de Sen, la solución al problema de la identificación ha consistido en adoptar una visión unidimensional.<sup>9</sup> Sin embargo, Bourguignon y Chakravarty (2003) señalan que en el enfoque multidimensional es necesario, además, establecer con precisión las dimensiones a considerar y la manera de identificar a la población en situación de pobreza a partir de sus atributos en cada una de las dimensiones consideradas. Este proceso implica que la metodología de medición deba establecer criterios para efectuar comparaciones entre dimensiones cualitativamente distintas, como: salud, educación o vivienda.

La metodología de medición de la pobreza adoptada por el CONEVAL retoma los principales métodos utilizados para este propósito en México, en especial aquellos que han empleado los recursos monetarios de los hogares como un indicador indirecto del bienestar (CTMP, 2002)<sup>10</sup>, a la par que considera las propuestas metodológicas, en particular las latinoamericanas, que combinan mediciones de pobreza por ingresos con las de necesidades básicas insatisfechas (Becaria y Minujin, 1988; Feres y Mancero, 2000; Gordon, 2006). Además, ha sido desarrollada a partir de las teorías más recientes disponibles en la bibliografía especializada.

Para la definición de la metodología adoptada, el CONEVAL estableció una serie de criterios que debería seguir con el fin de cumplir con los principios de transparencia, rigor técnico e imparcialidad, además de ser una herramienta útil en la arena de las políticas públicas de desarrollo social. Para tal efecto, la medición de la pobreza —al ser

<sup>9</sup> Toma en cuenta una variable de interés para realizar las mediciones de pobreza, por lo general el ingreso o el gasto de la población.

<sup>10</sup> La metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en el 2002 constituye un referente importante. Información más detallada sobre las investigaciones del Comité puede consultarse en Székely (2005).

concebida como una evaluación global de estas políticas— permite realizar un diagnóstico de las carencias de la población y evaluar, en el mediano y largo plazo, el desempeño de las estrategias de superación de la pobreza. Esta actividad cumple con un papel de difusión de los avances y retos en materia de desarrollo social, por lo que debe ser de fácil difusión entre la ciudadanía y ser sometida al escrutinio público; también, debe tener documentados los supuestos que la sustentan, ser sencilla, accesible para comunicarse y replicarse, así como estadísticamente robusta. Más aún, es necesario que permita la elaboración de diagnósticos que den cuenta de la magnitud, las tendencias y las características del fenómeno y favorezca la evaluación de las políticas en curso y el diseño de nuevas políticas o programas.

En consecuencia, el CONEVAL (como organismo del Estado mexicano encargado de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza) debe asegurar que la metodología de medición satisfaga los siguientes criterios: cumplir con los ordenamientos de la LGDS y las demás disposiciones normativas aplicables, generar resultados que permitan identificar a la población en situación de pobreza, incorporar indicadores pertinentes, permitir el conocimiento de la contribución de las entidades federativas y los municipios a la pobreza nacional, identificar el aporte de cada dimensión a la pobreza, ser desagregable para distintos grupos de la población, realizar mediciones comparables a lo largo del tiempo, ser aplicable a partir de la información que genera el INEGI, brindar un marco analítico apropiado para analizar las carencias de la población e identificar las regiones y grupos sociales con mayores carencias, así como satisfacer un conjunto de propiedades axiomáticas como la monotonía y la normalización.<sup>11</sup>

Estos criterios pretenden establecer la conexión entre las consideraciones teóricas y técnicas que sustentan la metodología y el contexto institucional y normativo en el que se enmarca con el

fin de asegurar que las mediciones multidimensionales de pobreza brinden información valiosa para responder a las distintas necesidades de la población, de la sociedad civil y de los distintos órdenes de gobierno.

### **Definición e identificación**

A partir de los criterios antes mencionados, la definición oficial de pobreza que ha adoptado el Estado mexicano analiza la situación social de la población a partir de tres espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. No obstante, el concepto utilizado en esta metodología considera sólo los primeros dos. El tercero (y en particular la cohesión social) se concibe como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza, debido a que abarca conceptos relacionales correspondientes a comunidades y colectividades sociales.

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

Si bien la presencia de carencias asociadas en cada uno de los espacios impone una serie de limitaciones específicas que atentan contra la libertad y la dignidad de las personas, la presencia simultánea de carencias en los dos espacios

<sup>11</sup> Para mayor referencia sobre estas propiedades, consultar Alkire y Foster (2007) y Bourguignon y Chakravarty (2003).

agrava de forma contundente sus condiciones de vida, lo que da origen a la siguiente definición de pobreza multidimensional:

“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.”

Una vez adoptada esta definición, es necesario establecer la estrategia para efectuar la identificación de la población pobre multidimensional. Al respecto, en esta metodología se consideran dimensiones constitutivas de la pobreza en el Estado mexicano a todas aquellas asociadas a los indicadores mencionados en el artículo 36 de la LGDS, con excepción de la cohesión social. Para efectos de identificación de la población en situación de pobreza, y conforme a lo establecido en el marco conceptual, estas dimensiones se dividen en dos grupos:

- La asociada al espacio del bienestar económico, la cual se mide operativamente por el indicador de ingreso corriente per cápita.
- Las relacionadas con los derechos sociales, es decir, educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda y sus servicios, las cuales se miden por medio de los seis indicadores de carencia social referidos.

En el caso del espacio del bienestar económico, el ingreso corriente representa el flujo de entradas (no necesariamente monetarias, ya que puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros) con el cual los hogares pueden disponer de los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen. Con el propósito de permitir la comparación de distintos hogares, el ingreso corriente del hogar es ajustado con el fin de reflejar las diferencias en la composición del hogar (de acuerdo con su tamaño, edad de sus integrantes y otras características).

Para la identificación de las carencias en el espacio de los derechos sociales, se realiza un proceso

en dos fases: en la primera se genera una variable dicotómica que permite distinguir si una persona presenta carencia en la dimensión respectiva o no (estos indicadores toman el valor 1 cuando el individuo tiene la carencia y 0 en caso contrario); en la segunda se construye un *índice de privación social* a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales.

De acuerdo con las sugerencias de Gordon (2007), el CONEVAL ha llevado a cabo los procedimientos estadísticos para verificar que este índice satisface las propiedades de validez, confiabilidad y *aditividad*.

Conforme a la definición de 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 presenta, al menos, una de las seis carencias (*umbral de privación*). Debe notarse que, al construir el índice como la suma de los indicadores de carencia, se supone que cada una de ellas tiene la misma importancia relativa. Es necesario resaltar que ambos criterios son consistentes con los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

De manera análoga a la línea de bienestar mínimo que se definió en el espacio del 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 reconocer 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 pautas discrecionales, la Comisión Ejecutiva del CONEVAL decidió aplicar las de Gordon (2007) para determinar el valor de  $C^*$  con base en análisis estadísticos, los cuales se sustentan en un criterio que permite maximizar las diferencias entre el grupo de población que es pobre multidimensional y el que no tiene carencias sociales y su ingreso es superior al valor de la línea de bienestar; al mismo tiempo, este criterio pro-



duce una configuración de los dos grupos lo más homogénea posible en su interior. Al aplicar estas pautas, se encontró un valor para  $C^*$  igual a 3.

El ingreso y el índice de privación social ofrecen, de manera independiente (al corresponder a espacios analíticos diferentes), un diagnóstico de las restricciones monetarias y las carencias sociales que afectan a la población que, como son distintas (tanto conceptual como cualitativamente), no sería consistente en forma metodológica su combinación en un índice único de pobreza multidimensional. De acuerdo con la definición de pobreza, es necesario conjugar ambos espacios para delimitar de manera precisa a la población que se encuentra en esta situación. Para ello, se recurre al método de clasificación (ver figura 1).

El eje vertical de la figura 1 representa el espacio del bienestar económico, el cual se mide a través del ingreso de las personas. La línea de bienestar permite diferenciar si las personas tienen un ingreso suficiente o no; el eje horizontal muestra el espacio de los derechos sociales, medido con el índice de privación social. Es preciso mencionar que, a

diferencia de la presentación usual en las gráficas cartesianas, la población ubicada a la izquierda de este eje tiene más carencias que la población ubicada a la derecha.

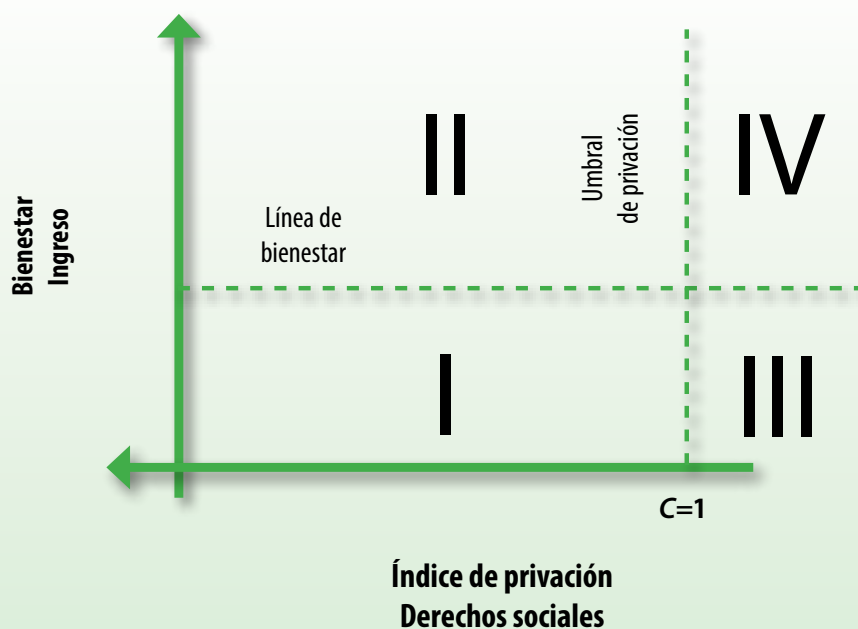
Asimismo, puesto que son consideradas carentes las personas que presentan al menos una privación social, el valor del umbral de privación es 1; a partir de éste, es posible diferenciar a las personas que tienen carencias de quienes no; así, las que se ubican en el eje horizontal, a la izquierda del umbral de privación, son aquellas que experimentan, al menos, una carencia; quienes están a la derecha son las que no padecen falta de ninguna de las seis dimensiones sociales.

De acuerdo con esta figura, una vez determinado su ingreso e 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.

Figura 1

### Población en situación de pobreza multidimensional



- 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.

De forma adicional, 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 extrema (ver figura 2).

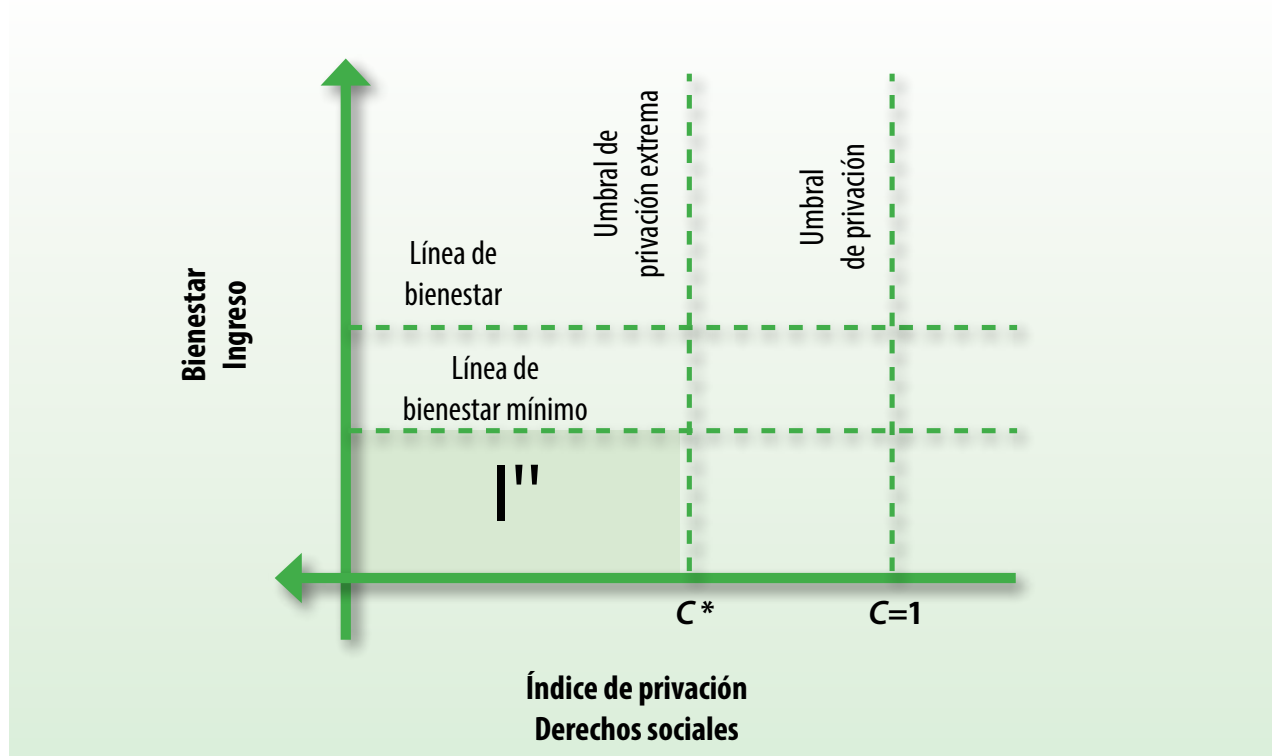
En la figura 2 se ha incorporado la línea de bienestar mínimo y el umbral de privación extrema ( $C^*$ ). Lo anterior permite ubicar, dentro del cuadrante I de la figura 1, al subconjunto de personas que definen el cuadrante I'. Este subcuadrante representa a la

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 obtener 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.

La tipología antes mencionada busca reflejar las disposiciones de la LGDS en materia de cumplimiento del pleno ejercicio de los derechos sociales. Lo anterior es resultado de considerar a la totalidad de la población como objetivo de atención de la política de desarrollo social, a la vez que la clasifica de acuerdo con sus distintas necesidades. Por ello, es relevante la identificación no sólo de la población pobre multidimensional y pobre multidimensional extrema (cuya atención es prioritaria debido a sus carencias sociales y las restricciones que enfrenta para adquirir los bienes y servicios necesari-

Figura 2

### Población en situación de pobreza multidimensional extrema



rios), sino también a la población vulnerable, que ha sido clasificada en dos grupos: aquella que, a pesar de disponer de los recursos monetarios para adquirir los bienes y servicios considerados necesarios, presenta, al menos, una carencia social; y el grupo que, aun cuando no cuenta con carencias sociales, presenta un nivel de ingreso insuficiente. Ambos tienen características específicas relevantes para el diseño de políticas públicas, las cuales deben ser consideradas para ayudarles a remontar las insuficiencias a las cuales se enfrentan.

## **Agregación**

Una vez resuelto el problema de la identificación, se necesita especificar las medidas que serán utilizadas para realizar la medición de la pobreza multidimensional, lo cual requiere precisar los criterios para agregar las características de los individuos con el fin de generar indicadores que permitan analizar la magnitud y evolución de esta problemática. Las medidas agregadas de pobreza deben satisfacer las siguientes cuatro propiedades: asegurar la comparabilidad de las mediciones de pobreza a nivel nacional, estatal y municipal a lo largo del tiempo; permitir valorar la contribución de los estados y los municipios a la pobreza nacional; posibilitar el conocimiento de la participación de cada una de las dimensiones y, por último, tener algunas propiedades analíticas deseables.<sup>12</sup>

En este marco de referencia, se definen tres tipos de medidas de pobreza multidimensional: de incidencia, de profundidad y de intensidad.

### ***Medidas de incidencia***

Se refieren al porcentaje de la población o de un grupo específico que padece algún tipo de carencia económica o social. Los 13 indicadores de incidencia de pobreza, bienestar o carencia que el CONEVAL reportará son:

- Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.

- Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
- Carencia por rezago educativo.
- Carencia de acceso a los servicios de salud.
- Carencia de acceso a la seguridad social.
- Carencia por la calidad y los espacios de la vivienda.
- Carencia por servicios básicos en la vivienda.
- Carencia de acceso a la alimentación.
- Población con una o más carencias sociales.
- Población con tres o más carencias sociales.
- Población en pobreza multidimensional.
- Población en pobreza multidimensional extrema.
- Población en pobreza multidimensional moderada.

A pesar de su relevancia y fácil comprensión, las medidas de incidencia de pobreza multidimensional tienen dos limitaciones importantes: no permiten desagregar la contribución de las distintas dimensiones a la pobreza general y, aun cuando brindan información esencial para la evaluación de la política de desarrollo social, son insensibles 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 sólo una o en todas las dimensiones consideradas.

### ***Medidas de profundidad***

Se reportan dos tipos, una asociada al espacio del bienestar y otra relacionada directamente con el índice de privación social. Respecto a la primera, el CONEVAL calcula la medida de intensidad de la pobreza planteada por Foster, Greer y Thorbecke (1984) que 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 tiene. En lo que respecta al índice de privación social, la profundidad de las carencias se reporta mediante el número y la proporción promedio de carencias sociales. Este indicador debe estimarse para los cuatro grupos de población siguientes: en pobreza

<sup>12</sup> Algunas de las propiedades de las medidas de pobreza multidimensional agregadas pueden ser consultadas en Alkire y Foster (2007).

multidimensional; en pobreza multidimensional extrema; con ingresos superiores a la línea de bienestar y que tiene, al menos, una carencia; y la que cuenta con, al menos, una carencia social.

### **Medidas de intensidad**

Alkire y Foster (2007) propusieron una medida agregada de pobreza con la finalidad de resolver las limitaciones de las medidas de incidencia; ésta se construye a partir de la multiplicación de una medida de incidencia y una de profundidad. De forma adicional, estas medidas permiten realizar diagnósticos sensibles a los cambios en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza multidimensional. De conformidad con el marco conceptual adoptado, el CONEVAL estimará tres medidas de intensidad:

- De la pobreza multidimensional. Es el producto de la medida de incidencia de la pobreza multidimensional y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional.
- De la pobreza multidimensional extrema. Es el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional extrema y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional extrema.
- De la privación de la población con al menos una carencia. Es 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.

Estas medidas permiten 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 de desarrollo social. Asimismo, los indicadores de intensidad de la pobreza multidimensional son casos particulares de la propuesta de medición multidimensional de la pobreza de Alkire y Foster (2007), con la diferencia de que, de acuerdo con la concepción teórica del CONEVAL, no se considera pertinente incluir al ingreso en el cálculo de las medidas de profundidad.

Por último, cabe señalar que, en cumplimiento de los ordenamientos de la LGDS, el CONEVAL reportará las medidas agregadas de pobreza y de carencia social recién descritas cada dos años a escala nacional y para las entidades federativas, y cada cinco para el país en su conjunto, los estados y sus municipios.

### **Contexto territorial**

Además de las medidas de pobreza multidimensional, para la medición del espacio del contexto territorial se recurrirá a las del grado de cohesión social, ya que éste es el único indicador del artículo 36 de la LGDS asociado a este espacio. Para ello, se consideran los siguientes indicadores:

- Índice de Gini.
- Grado de polarización social de la entidad federativa o del municipio.
- Razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable.
- Índice de percepción de redes sociales.<sup>13</sup>

De acuerdo con la propuesta de Boltvinik (2007), se hará una clasificación de las entidades federativas (o municipios) según el grado de cohesión social.

## **Criterios para la construcción de los indicadores de pobreza**

### **Espacio del bienestar**

En el contexto de una nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza, el CONEVAL estableció distintas líneas de investigación con el fin de disponer de una medición acorde con las disposiciones de la LGDS, las cuales tomaron como punto de partida los trabajos desarrollados por el CTMP (Székely, 2005). Entre los temas de investigación desarrollados se encuentran:

<sup>13</sup> Este indicador sólo se calculará para las entidades federativas debido a la inexistencia de información a nivel municipal.



- Diseño y estimación de una nueva canasta alimentaria. Se consideró pertinente definir este punto, el cual refleje los patrones de consumo actuales de la población mexicana.
- Estimación de necesidades no alimentarias. Es conveniente realizar un análisis sobre las distintas metodologías disponibles para la estimación de las necesidades no alimentarias de la población para identificar la aproximación más adecuada al contexto mexicano.
- Incorporación de economías de escala y adulto equivalente. Con el propósito de permitir la comparación entre los ingresos de hogares de distinta composición, se exploraron las distintas opciones disponibles en la bibliografía, como: las escalas adulto equivalente (en las cuales se supone que distintas personas requieren de un monto distinto de recursos según su edad u otras características) y las economías a escala (en las que se adopta el supuesto de que un mayor número de personas pueden compartir ciertos satisfactores, lo cual afecta el monto de los ingresos que requieren para cubrir sus necesidades).

Cada una de estas líneas de investigación fue desarrollada por el CONEVAL con el apoyo de distintos especialistas, quienes estudiaron el problema y propusieron soluciones ceñidas a la situación mexicana.<sup>14</sup> Para la determinación de las nuevas líneas de bienestar y bienestar mínimo, el CONEVAL decidió adoptar los siguientes criterios específicos:

- Emplear el corte de 2 500 habitantes para la definición de los ámbitos rural y urbano.
- Determinar las líneas de bienestar y bienestar mínimo a partir de los patrones observados de gasto y consumo.
- Utilizar la ENIGH 2006 como fuente de datos para la construcción de las líneas de bienestar y bienestar mínimo.
- Construir el ingreso a nivel del hogar y definir si se encuentra por debajo de la línea de bienestar y de bienestar mínimo, además de

asignar a todas las personas de una misma unidad doméstica la característica del hogar al que pertenecen.

- Considerar como referencia las metodologías en uso a nivel internacional.

A partir de estos criterios y considerando los resultados de los distintos estudios e investigaciones, se definieron dos canastas básicas (una alimentaria y otra no alimentaria), las cuales permiten realizar estimaciones para el conjunto de las localidades rurales y urbanas. A partir de estas canastas básicas se determina la línea de bienestar (equivalente a la suma de los costos de los dos tipos de canasta) y la línea de bienestar mínimo (equivalente al costo de la canasta alimentaria).

En cuanto a la definición de ingreso, tras las consultas realizadas a diversos especialistas, así como la revisión de documentos generados por el Grupo de Cambera (2001) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003), se decidió adoptar la definición de ingreso corriente total, el cual se compone de la suma de las percepciones de todos los miembros del hogar (monetarios y no monetarios) e incluye las remuneraciones al trabajo, el ingreso por la explotación de negocios propios, la renta del capital, las transferencias, los ingresos por cooperativas, el valor imputado por autoconsumo, el pago en especie, los regalos recibidos en especie y una estimación de la renta por el uso de la vivienda propia.

De acuerdo con la sugerencia de los especialistas, se acotó la definición de ingreso con el propósito de reflejar de forma adecuada los recursos de los que disponen los hogares para la satisfacción de sus necesidades. En primer lugar, dado el carácter aleatorio y poco recurrente de muchas de las percepciones y regalos en especie, se incorporan sólo aquellos que se reciban, por lo menos, una vez al año. Además, en el caso de la estimación del alquiler de la vivienda, se consideró que difícilmente los hogares podrían disponer de esos recursos para la satisfacción de sus necesidades, por lo cual se excluye este concepto de ingreso. De manera adicional, con el propósito de comparar los niveles de ingreso de hogares con diferentes composiciones

<sup>14</sup> Entre los estudios realizados se encuentran los de Calderón (2007), el Taller para la Elaboración de Canastas Básicas Alimentarias y no Alimentarias, impartido por la CEPAL en julio del 2008, Hernández *et al.* (2009) y Santana (2009).

demográficas, se ajusta el ingreso corriente por escalas de equivalencia entre personas adultas y menores, así como por economías de escala. Los criterios antes mencionados permiten identificar a los hogares cuyo ingreso corriente total per cápita (ajustado por escalas de equivalencia y economías de escala) es inferior al valor de la línea de bienestar o de bienestar mínimo.

## Espacio de los derechos sociales

Establece un vínculo directo entre el ejercicio de los derechos y la medición de la pobreza; sin embargo, cuantificar éste de manera plena representa distintas limitaciones metodológicas, en particular sobre algunos aspectos tanto observables como no observables del mismo.<sup>15</sup> Por lo anterior, los indicadores de carencia social que se utilicen para medir la pobreza deben ser tales que identifiquen elementos mínimos o esenciales del derecho, sin los cuales se pueda asegurar que una persona no ejerce o no ha podido ejercer alguno de los derechos sociales definidos en el artículo 36 de la LGDS. Si bien este criterio permite disponer de una aproximación operativa para la identificación de las carencias, implica, por necesidad, que aun si una persona no presenta una carencia determinada, no podrá suponerse que tiene asegurado el ejercicio pleno del derecho correspondiente.

De acuerdo con las características de medición antes detalladas, la definición de los indicadores de carencia se realizó a partir de los siguientes criterios generales:

- Unidad de análisis. Son las personas; cuando no es posible hacer una medición a nivel individual, se hace a nivel del hogar o de la vivienda y se asigna el valor correspondiente a

<sup>15</sup> Tómese como ejemplo el caso del derecho a la educación, acerca del cual la *Constitución Política* establece que: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia". Si bien es posible identificar el nivel educativo alcanzado por una persona, difícilmente se podría obtener información acerca de si la educación recibida le ha permitido desarrollar de forma armónica todas sus facultades y características similares.

todas las personas dentro de una misma unidad doméstica o vivienda.

- Pertinencia conceptual. Los indicadores de carencia deben expresar aspectos fundamentales del ejercicio de cada derecho.
- Factibilidad empírica. Los indicadores deben estimarse de manera confiable, válida y precisa a nivel estatal y municipal<sup>16</sup>, utilizando información generada por el INEGI.
- Especificidad. Los indicadores deben identificar de forma clara a la población con carencia para construir indicadores dicotómicos como los requeridos por la metodología.
- Utilidad para las políticas públicas. Debe ser posible la reducción del nivel de carencia (incluso a cero), lo cual implica que debe ser factible superar la carencia asociada.

Un componente esencial de los indicadores de carencia es la determinación del umbral o norma a partir de la cual se define si una persona presenta una carencia en particular. Para efectuar lo anterior, se establecieron los siguientes criterios metodológicos específicos, los cuales se adoptan de manera sucesiva:

1. Aplicar las normas legales, si existen.
2. Emplear criterios definidos por expertos de instituciones públicas especialistas en la materia de cada indicador de carencia.
3. Usar criterios basados en los resultados de análisis estadísticos.
4. Determinar el umbral por parte de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL, después de haber tomado en consideración la opinión de personas expertas en la materia.

En consecuencia, para la definición de los indicadores de carencia se recurrió, en primer lugar, a efectuar una revisión de la legislación vigente aplicable a cada dimensión. En caso de que la legislación no permitiera establecer de manera precisa un indicador de carencia y el umbral asociado, se consultó a especialistas en la materia (en particular aquéllos de instituciones oficiales dedicadas a la

<sup>16</sup> Para una definición precisa de estas propiedades, así como algunas sugerencias para su evaluación, consultar Gordon (2007).

generación o análisis de la información estadística en cada dimensión). A continuación, se detallan los umbrales adoptados para cada uno de los indicadores de carencia.

### **Rezago educativo**

Para la definición del umbral de esta dimensión, se consultó al INEE que propuso al CONEVAL la *Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano* (NEOEM), conforme a la cual se considera con carencia por rezago educativo a la población que cumpla los siguientes criterios:

- Tiene 3 a 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
- Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

### **Acceso a los servicios de salud**

El artículo cuarto de la Constitución establece que toda la población mexicana tiene derecho a la protección de la salud. En términos de la Ley General de Salud (LGS), esta garantía constitucional se refiere al derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud (artículo 77 bis 1 de la LGS). De esta forma, las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social, o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, deben ser incorporadas a este sistema (artículo 77 bis 3 de la LGS). A partir de estos criterios, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuente con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que preste servicios médicos, incluyendo al Seguro Popular, a las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

### **Acceso a la seguridad social**

En el contexto de la medición de la pobreza se re-

conoce, en primer lugar, que éste depende de un subconjunto de integrantes de cada hogar, en específico, de quienes cotizan o disfrutan de los beneficios de haberlo hecho con anterioridad. Los integrantes que no cumplen con esta condición pueden tener acceso a través de las redes de parentesco definidas por la ley u otros mecanismos contemplados en ella, por ejemplo, el ingreso voluntario al régimen obligatorio y la inscripción a una Afore. De manera adicional, existen otros mecanismos de entrada a los beneficios derivados de la seguridad social, en especial a los programas de pensiones para población de 65 años y más; si bien los beneficios de éstos no brindan un acceso completo a la seguridad social, en cierta medida permiten asegurar los medios de subsistencia de la población. A partir de lo anterior, es posible identificar a la población con este problema de acuerdo con los siguientes criterios:<sup>17</sup>

- En el caso de la población económicamente activa asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta por parte de su trabajo de las prestaciones establecidas en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123).<sup>18</sup>
- Dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se dice que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, dispone de SAR o Afore.
- Para la población en general, se considera

<sup>17</sup> A diferencia de las otras dimensiones en las cuales se identifica a la población en situación de carencia, dadas las diversas fuentes de acceso a la seguridad social consideradas en la legislación, en este indicador se identifica a la población que no presenta carencia para simplificar la exposición de los criterios.

<sup>18</sup> Dado que la información para la construcción de este indicador proviene de una encuesta en hogares o de un censo de población, puede suceder que el informante desconozca si dispone de una o más de sus prestaciones, ya sea porque no las ha requerido o porque no sabe si podría hacerlas efectivas (como en el caso de la pensión por enfermedad profesional o los créditos para la vivienda). Con el propósito de crear un indicador en el cual los sesgos por desconocimiento o falta de utilización de las prestaciones se disminuyeran tanto como fuera posible, se considera que un trabajador cuenta con acceso a la seguridad social cuando goza de derecho a recibir servicios médicos como prestación laboral; incapacidad con goce de sueldo en caso de accidente, enfermedad o maternidad; y acceso a un sistema de jubilaciones o pensiones para el retiro.

que tiene acceso cuando goza de alguna jubilación o pensión o es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.

- En el caso de la población en edad de jubilación (65 años y más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores.
- La población que no cumple con alguno de los criterios mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.

### **Calidad y espacios de la vivienda**

El artículo cuarto de la Constitución establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni en este ordenamiento ni en la Ley de Vivienda se especifican las características mínimas que debe tener. Por ello, el CONEVAL solicitó a la CONAVI<sup>19</sup> su opinión respecto a este tema. De acuerdo con los criterios propuestos por el organismo, se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residen en viviendas que presentan, al menos, una de las siguientes características:

- El material de los pisos es de tierra.
- El material del techo es de lámina de cartón o desechos.
- El material de los muros es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
- La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

### **Acceso a los servicios básicos en la vivienda<sup>20</sup>**

Igual que en el caso anterior, se solicitó la opinión

<sup>19</sup> La Ley de Vivienda establece que la CONAVI es la instancia encargada de formular, ejecutar, conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la *Política Nacional de Vivienda*.

<sup>20</sup> Para la construcción de este indicador, el CONEVAL puso a consideración de la CONAVI la inclusión de las siguientes variables: dotación y frecuencia de agua, disponibilidad de drenaje, disponibilidad de escusado, uso exclusivo del sanitario, admisión de agua en el sanitario, disponibilidad de electricidad, eliminación de basura y combustible utilizado para cocinar. La selección final de los indicadores y variables obedece a las recomendaciones de la CONAVI.

de la CONAVI. De acuerdo con los criterios propuestos por la Comisión, se considera como población en esta situación a las personas que residan en viviendas que presenten al menos una de las características siguientes:

- El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda o de la llave pública o hidrante.
- No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
- No disponen de energía eléctrica.
- El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón, sin chimenea.<sup>21</sup>

### **Acceso a la alimentación**

Con el propósito de disponer de una medida para evaluar el avance en el derecho a la alimentación, diversos organismos internacionales e instituciones han desarrollado el concepto de seguridad alimentaria; de acuerdo con la FAO (2006), comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos. Este concepto se encuentra muy vinculado al acceso a la alimentación, por lo que se considera apropiado para la medición del indicador de carencia para esta dimensión.<sup>22</sup> Con el propósito de disponer de una herramienta que permita evaluar el ejercicio del derecho a la alimentación, el CONEVAL ha empleado una escala

<sup>21</sup> La información necesaria para evaluar la instalación que se usa para cocinar no ha sido incorporada dentro de las fuentes de información a utilizar para la medición del 2008 (ver la sección *Fuentes de información*). Por ello, no será considerado en la medición de pobreza multidimensional del 2008, sino a partir de la del 2010.

<sup>22</sup> Existen, al menos, cinco métodos para medir el concepto de seguridad alimentaria. Dos de ellos se basan en la información sobre ingresos y gastos en los hogares, los cuales tienden a asumir que lo gastado en alimentación es muy parecido a lo que se consume, por lo que suele tener sesgos de medición, en especial en las zonas rurales. Otros métodos requieren de información cuyos costos y nivel de especialización hacen inviable su utilización a nivel municipal (por ejemplo, medidas antropométricas y de consumo de alimentos). Las escalas de seguridad alimentaria basadas en experiencias han sido desarrolladas desde la década de los 80 y presentan la ventaja de requerir pocos reactivos y de que su validez ha sido probada no sólo para el caso mexicano, sino para al menos otros 22 países en el mundo. Para mayor información sobre las escalas de inseguridad alimentaria y sus propiedades, consultar Bickel *et al.* (2000), Hamilton *et al.* (2000), Moncada y Ortega (2006) y Pérez-Escamilla y Segall-Correa (2008).



de seguridad alimentaria basada en la propuesta de Pérez-Escamilla, Melgar-Quiñonez, Nord, Álvarez y Segall<sup>23</sup>, la cual detecta cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria: severa, moderada, leve, o bien, seguridad alimentaria. Con el fin de tener una medida que refleje con la mayor precisión posible la existencia de limitaciones significativas en el ejercicio del derecho a la alimentación, se considera en situación de carencia por acceso a ella a la población que vive en hogares que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

### **Grado de cohesión social**

En América Latina, el desarrollo de este concepto ha estado directamente asociado a la resolución de problemas sociales históricos, como: pobreza, desigualdad social, discriminación o exclusión social (CEPAL, 2007a; De Ferranti *et al.*, 2004). A partir de una revisión de diversas definiciones, es posible reconocer la inexistencia de un *corpus* conceptual único que pueda guiar la adopción de un significado operativo para su medición, sin embargo, los especialistas coinciden en que es posible vincularlo con el de desarrollo social, en la medida en que éste es resultado de la combinación de brechas de bienestar, mecanismos de integración y el sentido de pertenencia (CEPAL, 2007a). Dada la diversidad de conceptos y aproximaciones involucrados en esta dimensión, se retomó la propuesta de Boltvinik (2007), en el sentido de realizar la medición del grado de cohesión social en el espacio del territorio; de acuerdo con ello, se medirá a nivel municipal y estatal mediante cuatro indicadores: la desigualdad económica (coeficiente de Gini), la razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable, la polarización social<sup>24</sup> y las redes sociales.

## **Fuentes de información**

La solución al problema de la identificación de la pobreza multidimensional requiere contar con

fuentes de información que, en un solo instrumento, permitan captar la totalidad de los indicadores que se usarán en la medición. Por eso, el CONEVAL y el INEGI entablaron una estrecha colaboración para generar las fuentes de información que permitieran realizar la medición de la pobreza con apego a lo dispuesto en la LGDS.<sup>25</sup> Como producto de esta asociación se diseñó el MCS-ENIGH 2008, el cual amplía las temáticas y los ámbitos de estudio de la ENIGH del mismo año y permite disponer de información confiable a nivel estatal sobre los ingresos, las características sociodemográficas y los indicadores de la medición de la pobreza multidimensional.<sup>26</sup>

El MCS-ENIGH 2008 sintetiza la experiencia obtenida mediante distintas reuniones con el personal del INEGI, la realización de dos pruebas piloto, el diseño, el levantamiento y el análisis de la Encuesta Nacional de Umbrales de Pobreza<sup>27</sup> y el trabajo con distintos especialistas en cada una de las dimensiones. Estos instrumentos permitieron evaluar el funcionamiento de las preguntas incorporadas a la ENIGH 2008 con el fin de validar que la información captada en el MCS-ENIGH 2008 fuera confiable y robusta.

Si bien el MCS-ENIGH 2008 ofrece información sobre una amplia gama de temáticas, de acuerdo con el artículo 37 de la LGDS, el CONEVAL debe reportar información de pobreza a nivel municipal cada cinco años. Esto tiene como consecuencia

<sup>25</sup> El Reglamento de la LGDS establece en su artículo 38 que “[l]os censos, conteos y encuestas que lleve a cabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [hoy Instituto Nacional de Estadística y Geografía], deberán generar información suficiente respecto a los indicadores a que se refiere el artículo 36 de la Ley [General de Desarrollo Social]. Para tal efecto, en su diseño, se tomarán en cuenta las opiniones del Consejo Nacional de Evaluación y de la Secretaría [de Desarrollo Social]”.

<sup>26</sup> Hasta el 2006, la ENIGH sólo permitía obtener estimaciones a nivel nacional y para el conjunto de las localidades rurales y urbanas. Si bien en algunos levantamientos anteriores de la ENIGH se dispone de información para ciertas entidades federativas, éstas han sido muestras financiadas por los gobiernos estatales correspondientes y no se cuenta con información para todos los años. El MCS-ENIGH 2008 permite disponer de estadísticas confiables a nivel estatal y contiene la información necesaria para *operacionalizar* la presente metodología. Asimismo, con el propósito de realizar mediciones a nivel municipal, el CONEVAL mantiene un convenio de colaboración con el INEGI para identificar las preguntas a incorporar en los cuestionarios básico y ampliado del Censo de Población y Vivienda 2010.

<sup>27</sup> Esta encuesta (diseñada y levantada por el CONEVAL en el 2007) contenía las preguntas probadas en la primera prueba piloto del MCS-ENIGH 2008, así como una variedad de preguntas adicionales, cuyo propósito era investigar algunos aspectos conceptuales y metodológicos vinculados a la medición y que no habían sido resueltos hasta ese momento.

<sup>23</sup> Véase Pérez-Escamilla *et al.* (2007) y Melgar-Quiñonez *et al.* (2007)

<sup>24</sup> Para la creación del indicador, se retomó la propuesta Rubalcava (2007, 2006, 2001).

que los indicadores de carencia deban ser contruidos mediante información que sea técnica y económicamente viable de incorporar en los operativos censales. Debido a lo anterior, la construcción de los indicadores busca permitir la mayor comparabilidad posible entre estos operativos y las encuestas a nivel estatal.

## **Actualización de indicadores y umbrales**

Un elemento esencial para la definición de los indicadores y umbrales precisa reconocer que algunas de las condiciones y criterios pueden variar conforme se modifiquen los patrones y dinámicas de la sociedad mexicana y el marco normativo que la gobierna. Lo anterior podría implicar cambios en el seguimiento y el monitoreo de los niveles de carencia en cada indicador.

Con el fin de asegurar que las mediciones efectuadas con la presente metodología permitan ofrecer cierta continuidad, es indispensable que los criterios metodológicos que la sustentan permanezcan inalterados por un periodo razonable, de forma que se consoliden las mediciones y su aceptación por el público en general. Por eso, sus eventuales modificaciones deberán realizarse con un intervalo no menor a 10 años.

## **Principales resultados de la medición de la pobreza multidimensional 2008**

De acuerdo con la metodología presentada, el CONEVAL dio a conocer en diciembre del 2009 los resultados de la medición de pobreza multidimensional correspondientes al 2008.

En ese año, 47.2 millones de personas en el país presentaban, al menos, una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Esta población presentó, en promedio, 2.7 carencias sociales (ver cuadros 1 y 2).

Por otra parte, del total de la población pobre multidimensional, 36 millones de personas estaban en el nivel moderado y tenían, en promedio, 2.3 carencias y 11.2 millones experimentaban la extrema y sufrían 3.9 carencias en promedio; asimismo, 35 millones presentaban vulnerabilidad por carencias sociales, con un número promedio de carencias sociales de 2.0, y 5 millones de personas, a pesar de no tener carencias sociales, tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar (ver cuadros 1 y 2).

Un componente novedoso de la medición multidimensional consiste en la incorporación de indicadores de intensidad de la pobreza multidimensional y de la carencia social que permitirán evaluar en el tiempo el cambio tanto en los niveles como en el número promedio de carencias de cada uno de los indicadores de privación social. En la gráfica 1 se muestra cómo es posible descomponer la importancia relativa de los distintos indicadores de carencia en el valor del indicador de intensidad de la pobreza multidimensional. Como puede observarse, en el caso del 2008, las carencias más relevantes son las de acceso a la seguridad social, a los servicios de salud y a la alimentación.

En el espacio de los derechos sociales, 77.2% de la población presentaba, al menos, una carencia social y 30.7%, mínimo tres carencias sociales. Si se considera cada uno de los indicadores de este espacio por separado (ver cuadro 3), se tienen los siguientes resultados: 21.7% de la población mostraba carencia por rezago educativo; 40.7%, por acceso a los servicios de salud; 64.7%, por acceso a la seguridad social; 17.5%, por calidad y espacios de la vivienda; 18.9%, por servicios básicos en la vivienda y 21.6%, por acceso a la alimentación.

En lo que respecta al contexto territorial, su medición se realiza mediante los indicadores del grado de cohesión social: desigualdad económica, polarización social, redes sociales y razón de ingreso. En cuanto a la concentración del ingreso, en el 2008, el valor del coeficiente de Gini a nivel nacional fue de 0.506, el cual es característico de sociedades con una alta concentración de la riqueza.

Cuadro 1

**Pobreza multidimensional, 2008**

Indicadores de incidencia	Porcentaje	Millones de personas
<b>Pobreza multidimensional</b>		
Población en situación de pobreza multidimensional	44.2	47.19
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33.7	35.99
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10.5	11.20
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	35.18
Población vulnerable por ingresos	4.5	4.78
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	18.3	19.53

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

Cuadro 2

**Pobreza multidimensional, 2008**

Indicadores de profundidad e intensidad	Valor
<b>Profundidad de la privación social<sup>a</sup></b>	
Población total	1.8
Población en situación de pobreza multidimensional	2.7
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	2.3
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	3.9
Población con al menos una carencia social	2.4
Población vulnerable por carencias sociales	2.0
<b>Intensidad de la pobreza multidimensional<sup>b</sup></b>	
Población en situación de pobreza multidimensional	0.20
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	0.07
Población con al menos una carencia social	0.31

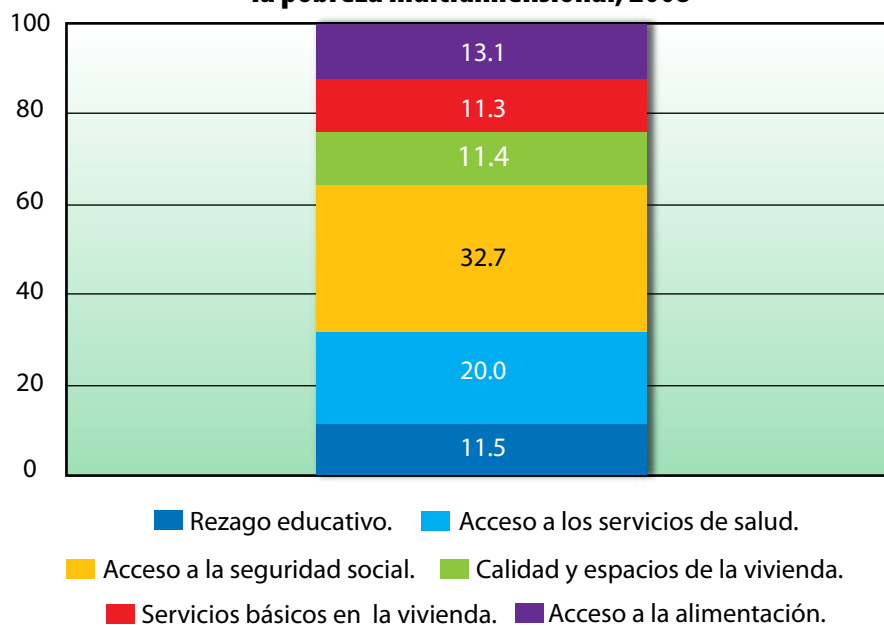
<sup>a</sup> Se reporta el número promedio de carencias sociales (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) del grupo de referencia.

<sup>b</sup> Corresponde al producto de la proporción de la población en el grupo de referencia y la proporción promedio del total de carencias que presenta el mismo grupo.

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

Gráfica 1

### Contribución de cada indicador de carencia social a la intensidad de la pobreza multidimensional, 2008



Cuadro 3

### Espacios de bienestar económico y derechos sociales, 2008

Indicadores de incidencia	Porcentaje	Millones de personas
<b>Privación social</b>		
Población con al menos una carencia social	77.2	82.37
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	32.77
<b>Indicadores de carencias sociales<sup>a</sup></b>		
Rezagado educativo	21.7	23.16
Acceso a los servicios de salud	40.7	43.38
Acceso a la seguridad social	64.7	68.99
Calidad y espacios de la vivienda	17.5	18.62
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	20.13
Acceso a la alimentación	21.6	23.06
<b>Bienestar</b>		
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	17.64
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48.7	51.97

<sup>a</sup> Se reporta el porcentaje de la población con cada carencia social.

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



za. Además, la proporción del ingreso concentrado por la población pobre multidimensional extrema respecto al de la población no pobre multidimensional y no vulnerable fue de 4.5% (ver cuadro 4).

La medición de pobreza multidimensional en el 2008 introduce, además, dos nuevos indicadores de cohesión social: el grado de polarización social y el índice de percepción de redes sociales. Así, 9.3% de la población se considera que residía en

entidades polarizadas (es decir, donde el porcentaje de la población en municipios de alta y muy alta marginación, así como de la población en municipios de baja y muy baja marginación, es superior a 30%). También, se identifica que 13.4% de la población residía en entidades con un grado alto de percepción de redes sociales.

Otra aportación novedosa de la medición de pobreza multidimensional presentada por el

Cuadro 4

### Pobreza multidimensional, 2008

Indicadores de contexto territorial (grado de cohesión social)	Valor
Coefficiente de Gini	0.506
Razón del ingreso entre la población pobre multidimensional extrema y la población no pobre multidimensional y no vulnerable	4.50
Grado de polarización social <sup>a/b/c</sup>	
Población en entidades polarizadas	9.3
Población en entidades con polo de alta marginación	4.2
Población en entidades con polo de baja marginación	60.0
Población en entidades sin polo	26.5
Índice de percepción de redes sociales <sup>c/d</sup>	
Población en entidades con grado alto de percepción de redes sociales	13.4
Población en entidades con grado medio de percepción de redes sociales	79.4
Población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales	7.2

<sup>a</sup> Se define como la distribución equitativa de la población en dos polos de la escala de marginación en un espacio concreto.

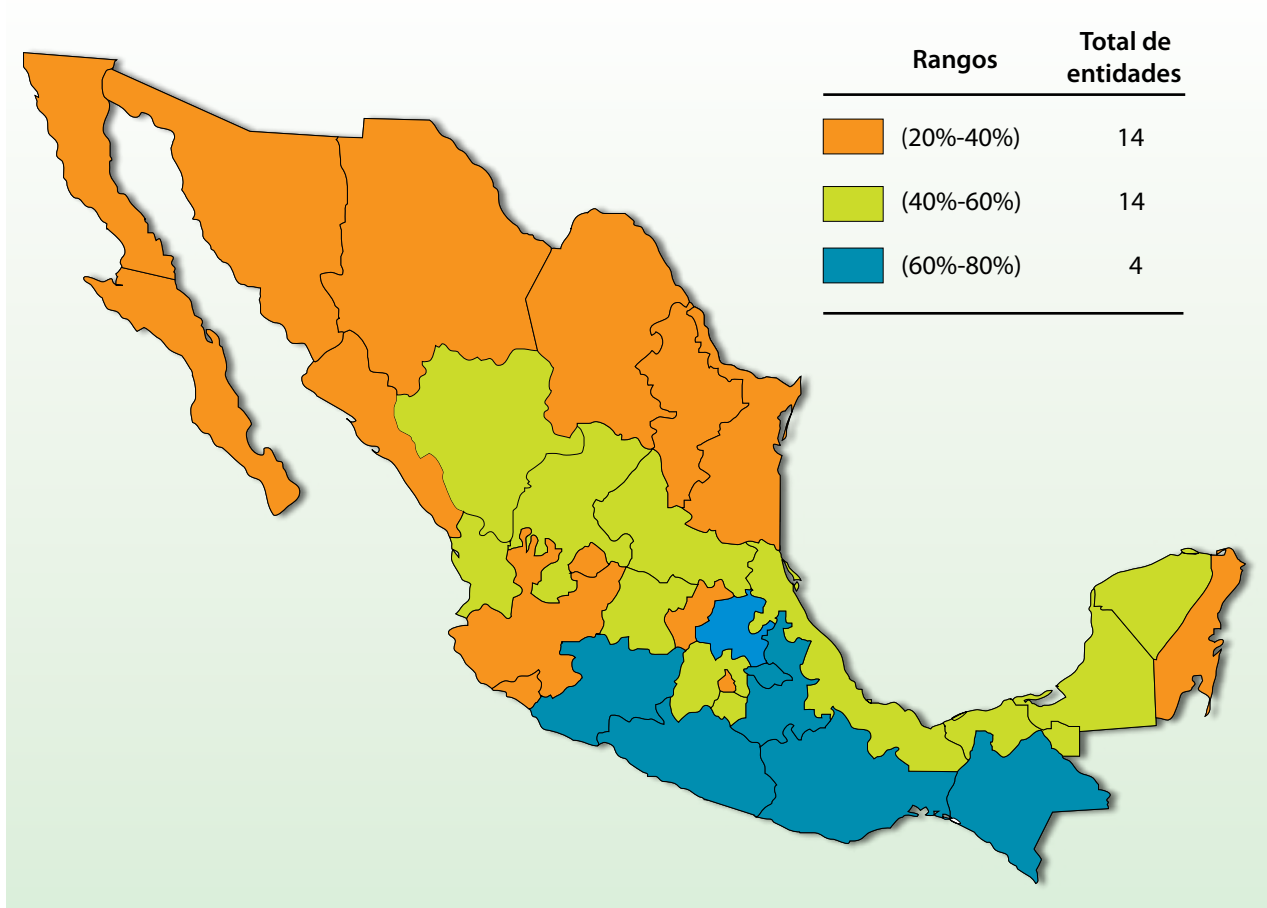
<sup>b</sup> Para estos cálculos se utiliza el índice de marginación de CONAPO, 2005.

<sup>c</sup> Se reporta el porcentaje de población.

<sup>d</sup> Se define como el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas.

**Fuente:** estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008.

### Pobreza multidimensional, 2008



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

CONEVAL es la disponibilidad de información a nivel estatal (ver mapa 1 y anexos). El estado del país que presentó la mayor incidencia de pobreza multidimensional en el 2008 es Chiapas (76.7% de su población en esta situación y un número promedio de carencias de 3.1). Otras entidades son Guerrero (68.1% y 3.4 carencias, en promedio), Puebla (64% y 3 carencias) y Oaxaca (62% y 3.5 carencias, en promedio). El estado con menor índice es Baja California Sur (21.1% de su población en esta situación y un promedio de carencias sociales de 2.3). Le siguen Nuevo León (21.5% y 2.3 carencias), Baja California (26.3% y 2.2 carencias) y Sonora (26.7% y 2.4 carencias).

### Conclusiones

México es el primer país cuyo marco normativo crea las disposiciones legales para adoptar una medición de la pobreza que reconoce el carácter multidimensional de esta problemática social; la LGDS, al conferir al CONEVAL las atribuciones de evaluar la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) y establecer los lineamientos y criterios correspondientes, origina una sinergia fundamental que posiciona a la medición de la pobreza como una herramienta esencial para la evaluación integral de la PNDS.

De esta forma, la LGDS crea mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas sobre las distintas estrategias del Estado mexicano para promover el desarrollo social de su población.

La medición multidimensional de la pobreza

adoptada por el CONEVAL concibe a la pobreza a partir de tres grandes espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. Esto da pie a un cuerpo conceptual sólido para su análisis desde esta nueva perspectiva. La combinación de estos espacios en la medición oficial de la pobreza permite disponer de una poderosa herramienta para la evaluación de los objetivos de la PNDS, en los términos que marca la LGDS.

En primer lugar, el espacio de bienestar (medido a través del ingreso) brinda un sólido marco conceptual para el análisis del papel de la política económica en el nivel de vida de la población, lo cual permite estudiar el efecto de la generación y distribución del ingreso en los niveles de pobreza.

En segundo término, el espacio de derechos sociales permite disponer de una herramienta útil para el estudio de los avances y retos que persisten en materia del ejercicio de los derechos sociales, en específico aquellos que la LGDS establece como constitutivos de la pobreza.

En tercer lugar, la incorporación del espacio de contexto territorial dentro de la medición de la pobreza permite analizar el efecto de los fenómenos y problemáticas de las comunidades y localidades en opciones de vida de toda persona, en especial la cohesión social y el disfrute de un medioambiente sano.

Lo anterior hace posible vincular el concepto de pobreza con la creación de mecanismos de integración y cooperación social, así como con la búsqueda de un desarrollo sustentable y respetuoso del medioambiente.

Un esquema de medición que considera que hay espacios diferenciados en la manifestación y reproducción de la pobreza permite reconocer e identificar la existencia de grupos de población con necesidades no sólo específicas, sino también heterogéneas y de diferente magnitud. Cada uno de los indicadores introducidos puede ser calculado para distintos grupos poblacionales; además,

son comparables en el tiempo y ofrecen un marco técnicamente riguroso, pero flexible, para adecuarse a los objetivos específicos de las distintas políticas y programas de desarrollo social.

Es necesario comprender esta metodología como un primer paso en el análisis de los rezagos sociales que persisten en la sociedad mexicana, pues los requerimientos y limitaciones de la información establecen retos considerables que se deben abordar a partir de los avances logrados. En ese sentido, aun cuando con propósitos de medición de la pobreza sólo se han incorporado los indicadores presentes en el artículo 36 de la LGDS, la complejidad de la problemática de la pobreza requiere un análisis con mayor profundidad de cada una de las dimensiones consideradas (agregando temas como la calidad de los servicios recibidos o el uso efectivo de los mismos), así como de otros aspectos que inciden directamente en el nivel de vida de la población (acceso a infraestructura, el empleo y la discriminación, por ejemplo).

Lo anterior apunta hacia la necesidad de avanzar en el desarrollo de un sistema nacional de indicadores sociales, no sólo para los de pobreza, sino para la totalidad de los derechos para el desarrollo social. Esto favorecerá la elaboración de diagnósticos de mayor profundidad de las problemáticas existentes, conocer sus causas y permitir la generación de propuestas para su superación.

De esta forma, el CONEVAL impulsará la generación de más y mejor información sobre los distintos elementos que permitan evaluar la política social, no sólo a nivel estatal y municipal sino, incluso, local y, así, proveer a quienes toman decisiones de elementos para el diseño de políticas públicas basadas en resultados.

La principal fortaleza de esta perspectiva constituye, también, el desafío central de las futuras políticas de desarrollo social, en la medida en que cada vez se genera más información (de distintos órdenes y temáticas) que expone con mayor precisión los resultados obtenidos y facilita el acceso a la información para los distintos actores sociales y la rendición de cuentas por parte de los distintos niveles de gobierno.

## Anexos

### Porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional y vulnerable según entidad federativa, 2008

Ámbito geográfico	Porcentajes				
	Pobreza multidimensional			Población vulnerable	
	Pobreza multi-dimensional extrema	Pobreza multi-dimensional moderada	Total	Población vulnerable por carencia social	Población vulnerable por ingreso
<b>Nacional</b>	<b>10.5</b>	<b>33.7</b>	<b>44.2</b>	<b>33.0</b>	<b>4.5</b>
Aguascalientes	3.9	33.7	37.6	31.4	7.5
Baja California	3.4	22.9	26.3	43.3	5.1
Baja California Sur	2.7	18.4	21.1	45.6	4.7
Campeche	10.4	34.3	44.7	30.2	4.8
Coahuila de Z.	3.1	29.8	32.9	25.9	12.3
Colima	1.7	27.3	28.9	40.3	3.4
Chiapas	35.4	41.3	76.7	16.2	1.5
Chihuahua	6.5	25.6	32.1	35.5	7.0
Distrito Federal	2.1	25.7	27.8	37.4	4.7
Durango	12.1	37.3	49.4	24.9	7.7
Guanajuato	7.6	36.2	43.8	36.7	4.4
Guerrero	31.1	37.1	68.1	23.1	2.1
Hidalgo	15.6	40.7	56.4	30.4	3.3
Jalisco	4.3	32.2	36.5	36.8	5.1
México	6.9	36.8	43.7	36.3	3.9
Michoacán de O.	14.7	39.8	54.6	32.3	2.5
Morelos	7.8	40.8	48.6	34.5	3.1
Nayarit	6.4	36.1	42.5	34.6	4.1
Nuevo León	2.6	18.9	21.5	37.4	7.0
Oaxaca	27.6	34.4	62.0	27.1	1.4
Puebla	18.1	45.9	64.0	23.2	4.0
Querétaro	5.4	30.0	35.4	35.6	4.9
Quintana Roo	7.6	28.3	35.9	38.4	4.7
San Luis Potosí	15.2	35.9	51.1	25.9	6.1
Sinaloa	4.6	28.1	32.7	41.2	3.4
Sonora	4.2	22.5	26.7	39.3	4.0
Tabasco	13.2	40.7	53.8	34.1	2.7
Tamaulipas	5.0	29.0	34.0	34.2	7.5
Tlaxcala	8.9	50.8	59.7	24.4	5.4
Veracruz de I. de la Ll.	15.7	35.0	50.7	33.2	3.1
Yucatán	8.3	38.2	46.5	29.8	5.1
Zacatecas	9.9	42.3	52.2	27.8	5.8

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

## Número de personas en situación de pobreza multidimensional y vulnerables según entidad federativa, 2008

Ámbito geográfico	Millones de personas				
	Pobreza multidimensional			Población vulnerable	
	Pobreza multidimensional extrema	Pobreza multidimensional moderada	Total	Población vulnerable por carencia social	Población vulnerable por ingreso
<b>Nacional</b>	<b>11.20</b>	<b>35.99</b>	<b>47.19</b>	<b>35.18</b>	<b>4.78</b>
Aguascalientes	0.04	0.38	0.42	0.35	0.08
Baja California	0.11	0.71	0.81	1.34	0.16
Baja California Sur	0.01	0.10	0.12	0.25	0.03
Campeche	0.08	0.27	0.35	0.24	0.04
Coahuila de Z.	0.08	0.78	0.86	0.67	0.32
Colima	0.01	0.16	0.17	0.24	0.02
Chiapas	1.58	1.85	3.43	0.73	0.07
Chihuahua	0.22	0.86	1.08	1.20	0.23
Distrito Federal	0.19	2.26	2.45	3.29	0.41
Durango	0.19	0.58	0.76	0.39	0.12
Guanajuato	0.38	1.82	2.20	1.84	0.22
Guerrero	0.98	1.16	2.14	0.73	0.06
Hidalgo	0.38	0.98	1.36	0.73	0.08
Jalisco	0.30	2.24	2.54	2.56	0.35
México	1.02	5.39	6.41	5.32	0.58
Michoacán de O.	0.59	1.58	2.17	1.28	0.10
Morelos	0.13	0.68	0.81	0.57	0.05
Nayarit	0.06	0.35	0.41	0.33	0.04
Nuevo León	0.11	0.83	0.94	1.64	0.31
Oaxaca	0.98	1.22	2.20	0.96	0.05
Puebla	1.01	2.57	3.59	1.30	0.23
Querétaro	0.09	0.51	0.60	0.60	0.08
Quintana Roo	0.10	0.36	0.46	0.49	0.06
San Luis Potosí	0.38	0.89	1.26	0.64	0.15
Sinaloa	0.12	0.75	0.87	1.09	0.09
Sonora	0.10	0.56	0.66	0.98	0.10
Tabasco	0.27	0.83	1.10	0.69	0.05
Tamaulipas	0.16	0.91	1.07	1.08	0.24
Tlaxcala	0.10	0.57	0.67	0.27	0.06
Veracruz de I. de la L.	1.14	2.54	3.68	2.41	0.22
Yucatán	0.16	0.73	0.88	0.57	0.10
Zacatecas	0.14	0.58	0.72	0.38	0.08

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



**Porcentaje y número de personas con cada una de las carencias sociales según entidad federativa, 2008**

Ámbito geográfico	Porcentajes						Millones de personas					
	Re-zago educativo	Acceso a los servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios de la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Acceso a la alimentación	Re-zago educativo	Acceso a los servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios de la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Acceso a la alimentación
<b>Nacional</b>	<b>21.7</b>	<b>40.7</b>	<b>64.7</b>	<b>17.5</b>	<b>18.9</b>	<b>21.6</b>	<b>23.16</b>	<b>43.38</b>	<b>68.99</b>	<b>18.62</b>	<b>20.13</b>	<b>23.06</b>
Aguascalientes	17.8	25.2	55.0	7.8	2.8	20.1	0.20	0.28	0.62	0.09	0.03	0.23
Baja California	17.7	37.0	54.9	7.9	6.3	14.1	0.55	1.14	1.70	0.24	0.19	0.43
Baja California Sur	16.3	28.2	51.0	14.7	10.2	14.8	0.09	0.16	0.28	0.08	0.06	0.08
Campeche	22.4	25.3	61.0	24.6	24.6	20.1	0.18	0.20	0.48	0.19	0.19	0.16
Coahuila de Z.	13.7	25.8	40.6	5.1	5.2	16.9	0.36	0.67	1.06	0.13	0.14	0.44
Colima	19.4	19.4	57.4	11.4	3.1	14.7	0.11	0.11	0.34	0.07	0.02	0.09
Chiapas	37.8	52.1	85.3	38.2	36.3	26.3	1.69	2.33	3.81	1.71	1.62	1.17
Chihuahua	18.5	32.2	55.7	10.9	12.0	17.4	0.62	1.08	1.87	0.37	0.40	0.59
Distrito Federal	10.6	40.1	52.8	6.3	3.8	15.4	0.93	3.53	4.65	0.55	0.34	1.36
Durango	21.6	39.6	59.6	12.1	18.4	22.0	0.33	0.61	0.92	0.19	0.28	0.34
Guanajuato	25.5	37.6	66.1	12.8	14.4	26.8	1.28	1.89	3.32	0.64	0.72	1.35
Guerrero	28.4	57.3	80.9	44.3	45.5	33.8	0.89	1.80	2.54	1.39	1.43	1.06
Hidalgo	23.9	49.0	77.5	21.8	26.1	24.3	0.58	1.18	1.87	0.52	0.63	0.59
Jalisco	21.2	37.2	57.6	9.7	9.5	17.8	1.48	2.59	4.01	0.68	0.66	1.24
México	18.6	45.0	68.0	14.3	16.0	21.4	2.72	6.60	9.97	2.09	2.35	3.13
Michoacán de O.	31.6	56.9	76.7	21.8	21.4	31.3	1.25	2.26	3.05	0.87	0.85	1.24
Morelos	21.3	40.9	71.7	15.3	15.4	24.6	0.35	0.68	1.19	0.25	0.26	0.41
Nayarit	21.7	32.2	66.5	12.9	11.8	18.7	0.21	0.31	0.64	0.12	0.11	0.18
Nuevo León	14.9	28.3	43.9	8.2	8.3	10.6	0.65	1.24	1.93	0.36	0.37	0.46
Oaxaca	30.7	56.2	80.4	38.3	48.5	28.8	1.09	1.99	2.85	1.36	1.72	1.02
Puebla	25.3	57.5	77.4	22.1	32.7	27.2	1.42	3.22	4.34	1.24	1.83	1.52
Querétaro	20.3	29.3	57.4	11.5	12.7	17.9	0.34	0.50	0.97	0.19	0.22	0.30
Quintana Roo	18.9	38.9	59.1	26.2	7.0	14.8	0.24	0.50	0.75	0.33	0.09	0.19
San Luis Potosí	22.9	36.2	64.3	22.5	25.8	23.5	0.57	0.89	1.59	0.56	0.64	0.58
Sinaloa	21.1	31.0	59.1	14.6	16.5	22.8	0.56	0.82	1.56	0.39	0.44	0.60
Sonora	15.7	25.5	48.5	12.8	11.9	20.8	0.39	0.63	1.21	0.32	0.30	0.52
Tabasco	21.7	27.0	78.1	17.4	20.7	34.5	0.44	0.55	1.59	0.36	0.42	0.70
Tamaulipas	17.4	26.9	55.2	12.6	12.8	11.8	0.55	0.85	1.74	0.40	0.40	0.37
Tlaxcala	17.8	46.8	74.9	13.3	9.4	25.2	0.20	0.53	0.84	0.15	0.11	0.28
Veracruz de I. de la Ll.	28.2	44.2	71.5	30.1	35.3	25.4	2.04	3.21	5.19	2.19	2.56	1.84
Yucatán	26.1	29.1	60.8	24.2	28.8	16.1	0.49	0.55	1.15	0.46	0.55	0.31
Zacatecas	24.9	34.4	69.2	9.9	14.9	19.9	0.34	0.47	0.96	0.14	0.21	0.28

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

## Referencias

- Alkire, Sabina y James Foster (2007). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement. OPHI Working Paper Series, Initiative OPHI (OPHI Working Paper, 7)*. Oxford, Oxford Poverty & Human Development. Recuperado de [www.ophi.org.uk/pubs/Alkire\\_Foster\\_CountingMultidimensionalPoverty.pdf](http://www.ophi.org.uk/pubs/Alkire_Foster_CountingMultidimensionalPoverty.pdf) (18 de junio de 2008).
- \_\_\_\_\_ (2009). *Memo to CONEVAL*. Mimeo.
- Attanasio, Orazio y Miguel Székely (1999). "La pobreza en América Latina: Un análisis basado en los activos." *El Trimestre Económico*, núm. 263, vol. 66, núm. 3.
- Becaria, Luis y Alberto Minujin (1988). *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documento de trabajo, 6. Buenos Aires, INDEC.
- Bickel, Gary et al. (2000). *Guide to Measuring Household Food Security*. Alexandria, USDA/Food and Nutrition Service/Office of Analysis, Nutrition and Evaluation.
- Boltvinik, Julio (2007). *Multidimensional Poverty Measurement. A Methodological Proposal for Mexico According to the Requirements Defined in the Law for Social Development (LGDS)*. Mimeo.
- Bourguignon, Francois y Satya Chakravarty (2003). "The Measurement of Multidimensional Poverty." *Journal of Economic Inequality*, 1(1), pp. 25-49.
- Calderón, Eduardo (2007). *Análisis de las metodologías para definir líneas de pobreza alimentaria y actualización de los cálculos desarrollados para México*. Mimeo.
- Chakravarty, Satya (2007). *Multidimensional Poverty Measurement Methodology for Mexico*. Mimeo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2001). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ginebra, ONU. Recuperado de [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/e2a09b7dd45155d3c1256a53004078d1/\\$FILE/G0142014.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/e2a09b7dd45155d3c1256a53004078d1/$FILE/G0142014.pdf) (18 de junio de 2007).
- CTMP (2002). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. Documentos de Investigación, 1. México, SEDESOL.
- De Ferranti, David et al. (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington, DC, The World Bank.
- Department for Works and Pensions (DWP) (2003). *Measuring Child Poverty*. Londres. Recuperado de [www.dwp.gov.uk/docs/final-conclusions.pdf](http://www.dwp.gov.uk/docs/final-conclusions.pdf) (16 de abril de 2008).
- Despouy, Léandro (1996). *Rapport final sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté, Rapporteur de la sous commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités du Conseil Économique et Social de l'ONU. Quarantehuitième session*. Documento ONU, E/EC.4/Sub.2/1996/13. ONU. 28 de junio de 1996.
- Diario Oficial de la Federación* (29 de mayo de 2000). *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. México, recuperado de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/185.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/185.doc) (18 de junio de 2008).
- \_\_\_\_\_ (20 de enero de 2004). *Ley General de Desarrollo Social*. México, recuperado de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf) (20 de marzo de 2007).
- Feres, Juan y Xavier Mancero (2000). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Taller 5: La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones. Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), CEPAL.
- Foster, James (2007). *Report on Multidimensional Poverty Measurement*. Mimeo.
- Foster, James, Joel Greer y Erik Thorbecke (1984). "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Econometría*, 52(3), pp. 761-766.
- Gordon, David (2006). "The Concept and Measurement of Poverty." en Christina Pantazis, David Gordon y Ruth Levitas (eds.). *Poverty and Social Exclusion in Britain. The Millennium Survey*. Bristol, The Policy Press.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Multidimensional Poverty Measurement Methodology for Mexico*. Mimeo.
- Grupo de Camberra (2001). *Reporte final y recomendaciones*. Ottawa.
- Grupo de Río (2006). *Compendio de las mejores prácticas en medición de pobreza*. Río de Janeiro.
- Hamilton, William et al. (1997). *Household Food Security in the United States in 1995*. Summary Report of the Food Security Measurement Project. Alexandria, USDA/Food and Nutrition Service/Office of Analysis, Nutrition and Evaluation.
- Hernández, Enrique et al. (2009). *Análisis y estimaciones de patrones y canastas regionales de consumo*. Informe final corregido. Mimeo.
- Hernández, Rubén y Humberto Soto (2007). *Multidimensional Poverty Measurement Methodology for Mexico*. Mimeo.
- Jahan, Selim (2002). *Human Rights-Based Approach to Poverty Reduction—Analytical Linkages*. Practical Work y UNPD. PNUD.
- Kakwani, Nanak y Jacques Silber (eds.) (2008). *The Many Dimensions of Poverty*. New York, Palgrave Macmillan.
- Kurczyn, Patricia y Rodrigo Gutiérrez (2009). *Fundamentos legales para la utilización de un enfoque de derechos en la concepción, medición y combate a la pobreza en México*. Mimeo.

- Mackinnon, John (2006). "Economic and Social Rights: Legally Enforceable Rights?", en Tammie O'Neil (ed.). *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies*. An ODI Meeting Series. Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- Melgar-Quiñónez, Hugo *et al.* (2007). "Psychometric Properties of a Modified US-Household Food Security Survey Module in Campinas, Brazil." *European Journal of Clinical Nutrition Advanced Online Publication*, 62(5), pp. 665-673.
- Moncada, Gilberto y Jorge Ortega (2006). *Medición de la inseguridad alimentaria en encuestas de hogares: un método cuantitativo factible de aplicar en América Latina y el Caribe*. IV Reunión del Grupo de Trabajo G12: Encuestas a Hogares. ANDESTAD.
- Nayaran, Deepa *et al.* (2000). "Voices of the Poor." Volume I. *Can Anyone Hear Us?* Nueva York, Oxford University Press-The World Bank.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003). *Informe II. Estadísticas de ingresos y gastos de los hogares*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra-ONU, recuperado de [www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/17thicls/r2hies.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/17thicls/r2hies.pdf) (24 de mayo de 2007).
- O'Neil, Tammie (ed.) (2006). *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies*. An ODI Meeting Series. Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2004). *Human Rights and Poverty Reduction. A Conceptual Framework*. Nueva York-Ginebra, ONU.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2006). *Food security*. FAO's Agriculture and Development Economics Division (ESA). (Policy Brief, 2).
- Pérez-Escamilla, Rafael *et al.* (2007). "Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA)". *Perspectivas de Nutrición Humana*, recuperado de <http://revinut.udea.edu.co/separata/pdf/separata1.pdf> (8 de agosto de 2008).
- Pérez-Escamilla, Rafael y Ana Segall-Correa (2008). "Food Insecurity Measurement and Indicators." *Revista de Nutrição*, vol. 21, supl., pp.15-26.
- Presidencia de la República y Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006). *Los objetivos de desarrollo del milenio en México: Informe de Avance 2006*. México, Presidencia de la República-ONU, recuperado de [www.cinu.org.mx/ODM/Documentos/ProyectedelMilenio/InformeAvance2005.pdf](http://www.cinu.org.mx/ODM/Documentos/ProyectedelMilenio/InformeAvance2005.pdf) (18 de junio de 2008).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). *Poverty Reduction and Human Rights. A Practice Note*. PNUD, recuperado de [www.undp.org/governance/docs/HRPN\\_\(poverty\)En.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HRPN_(poverty)En.pdf) (27 de julio de 2007).
- Ravallion, Martin (1998). "Poverty Lines in Theory and Practice. Living Standards Measurement Study." *LSMS Working Paper*, 133. Washington, DC.
- Robinson, Mary (2001). *Bridging the Gap Between Human Rights and Development: from Normative Principles to Operational Relevance*. Washington, DC, United Nations High Commissioner for Human Rights.
- Rubalcava, Rosa (2001). "Marginación, hogares y cohesión social," en Mauricio De María y Campos y Georgina Sánchez (eds.). *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*. México, Planeta, pp. 257-283.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Localidades y hogares: concreción local de la globalización en Guanajuato", en: Margarita Estrada y Pascal Labazée. *Globalización y localidad: espacios, actores, moviidades e identidades*. México, Publicaciones de la Casa Chata, pp.451-468.
- Rubalcava, Rosa y Sandra Murillo (2006). "El ingreso de los hogares rurales pobres y los beneficios monetarios de Oportunidades vistos con una perspectiva socioespacial de género: la jefatura económica femenina en Guanajuato", en: María de la Paz López y Vania Salles (coords.). *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. Oportunidades, UNIFEM y El Colegio de México.
- Santana, Alicia (2009). *Estudios sobre escalas de equivalencia y economías de escala para México*. Mimeo.
- Sen, Amartya (1976). "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement." *Econometría*, 44(2), pp. 219-231.
- \_\_\_\_\_ (1980). Equality of What? En S. McMurrin (ed.). *The Tanner Lectures on Human Values*. Volume I. Salt Lake City, University of Utah Press.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Inequality Reexamined*. New York, Oxford University Press.
- Székely, Miguel (coord.) (2005). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México, Miguel Ángel Porrúa.