

**DEBATE RENOVADO  
E INNOVADOR DE LAS  
CIENCIAS SOCIALES**

# Medición multidimensional de la pobreza en México

Fernando Cortés  
Coordinador



**FLACSO**  
MÉXICO

# Índice

Prólogo <i>Gloria Del Castillo Alemán</i>	7
A modo de preámbulo <i>Fernando Cortés</i>	15
1. Reflexiones sobre la metodología de medición multidimensional de la pobreza en México a una década de su instrumentación <i>Ricardo Aparicio, Paloma Villagómez</i>	27
2. Consideraciones sobre la medición oficial de la pobreza en México <i>Clara Jusidman</i>	47
3. La Ley General de Desarrollo Social y el Coneval: a propósito de la medición de la pobreza <i>Mario Luis Fuentes</i>	59
4. La confiabilidad estadística de la medición oficial multidimensional de la pobreza en México: 2008-2018 <i>Héctor Nájera</i>	77
5. Síntesis <i>Fernando Cortés</i>	103
Las autoras, los autores	109

### Antecedentes de la medición de la pobreza multidimensional del Coneval

Entre los años 2002 y 2009 la medición oficial en México empleó el método de líneas de pobreza. El ingreso corriente total neto de transferencias se contrastó con el valor de la canasta de alimentos elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Con el ingreso como recurso y la línea de pobreza como umbral se estimó la incidencia, profundidad y desigualdad de la pobreza.

Esta medición fue reemplazada el 10 de diciembre de 2009, día en que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) dio a conocer un nuevo método, cuya principal característica es ser multidimensional, así como su aplicación a los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) levantada en el tercer trimestre de 2008, enriquecida con la adición del módulo de condiciones socioeconómicas (MCS) (Coneval, 2019).

La antigua medición, habitualmente calificada como “unidimensional”,<sup>1</sup> pertenece a la clase de enfoques que sitúa la estimación de la pobreza en el ámbito del bienestar. La idea central que comparten estos enfoques es que el bienestar de una persona depende de su consumo y empleó el ingreso como un indicador indirecto de aquel. Probablemente esta sería una buena aproximación para dar cuenta del bienestar individual en una economía total y absolutamente mercantilizada; pero es bien sabido que la oferta de bienes y servicios no se provee en su totalidad por el mercado, como es, por ejemplo, el caso de la educación, la protección social, la salud, la vivienda de interés social, etcétera; en estos casos, la medición por ingreso no da cuenta de algunas de las dimensiones de la pobreza.

1 Es unidimensional en el espacio del ingreso, pero multidimensional en el espacio del consumo.

La aproximación multidimensional, derivada de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), establece que la pobreza debe definirse en el plano de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales conocidos con la sigla DESCA. Según esta perspectiva conceptual, el Estado debe garantizar la plena satisfacción de los DESCA a toda persona por el solo hecho de ser miembro de la sociedad. La justificación es de corte netamente legal, pues la exigencia se basa en el respeto a los convenios internacionales suscritos por el país o en cumplimiento de la Carta Magna, en el caso particular de que los incluya. En México estos derechos están garantizados en el artículo primero constitucional.

Esta perspectiva, si bien encuentra su soporte conceptual en el discurso jurídico, tiene consecuencias evidentes sobre la vida social. En efecto, el pleno respeto de los derechos lleva a que los habitantes del país puedan gozar de una vida digna, plenamente integrada a la sociedad.

En el discurso jurídico, los DESCA deben satisfacer una serie de características que están exhaustivamente enumeradas en el artículo primero constitucional; sin embargo, para nuestros propósitos que se limitan al campo de la medición, destacan cuatro: *i*) universalidad: se extienden a todo el género humano, en todo tiempo y lugar; *ii*) inherencia: los derechos son innatos a todos los seres humanos; *iii*) indisolubilidad: son un conjunto inseparable de derechos, y *iv*) indivisibilidad: no tienen jerarquía entre sí.

## Marco general para la medición de la pobreza del Coneval

La medición oficial de la pobreza del Coneval debe respetar las disposiciones legales contenidas en la LGDS, de la cual se desprenden algunas disposiciones particularmente importantes para esta exposición: *i*) vínculo entre programas sociales y medición de la pobreza; *ii*) que la pobreza debe ser definida en el espacio del bienestar y de los derechos económicos, sociales y culturales; *iii*) la lista de las dimensiones que deben considerarse; *iv*) el nivel geográfico a que deben ser representativas las mediciones, y *v*) las fuentes de información y la periodicidad.

Ahora bien, la relevancia de estas disposiciones deriva de que:

- i*) En México hay muchos programas sociales que tienen como fin reducir la pobreza, pero si esta se entiende solo en términos monetarios, como hasta diciembre de 2009, los programas dedicados a disminuir la deserción escolar, a mejorar las condiciones del entorno en que vive la pobla-

ción o a proveer de servicios a la vivienda, no serán considerados en las acciones de gobierno que disminuyen la pobreza. La medición multidimensional les permite seleccionar entre las distintas dimensiones aquellas más apropiadas para evaluar los resultados de sus acciones.

- ii) La diferenciación de dos ámbitos conceptuales, el del bienestar y el de los derechos sociales, convoca a generar una medición que considere a ambos.
- iii) El artículo 36 de la LGDS señala que la medición multidimensional debe tomar en cuenta al menos las siguientes dimensiones: rezago educativo promedio, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad de los espacios de la vivienda, acceso a servicios en la vivienda, y acceso a la alimentación y cohesión social; además del ingreso corriente per cápita como el indicador de bienestar. Ahora bien, estas dimensiones tienen diferentes unidades de observación, por ejemplo, el ingreso per cápita refiere a la unidad hogar, el acceso a los servicios de salud y seguridad social remite a personas, los servicios y la calidad de los materiales de construcción, a la vivienda, y la cohesión social es un atributo de sistemas sociales localizados en el espacio.
- iv) Una limitación importante en la construcción de la metodología es que la medida propuesta sea susceptible de calcularse al nivel municipal, lo que deja fuera, por razones de costo, la posibilidad de emplear la ENIGH para este menester. La única fuente para realizar cálculos de pobreza a este nivel de desagregación geográfica es la información proveniente ya sea de los censos, que en México se levantan cada diez años (los años terminados en cero), o bien de los recuentos o muestras censales que se realizan en los años terminados en 5, también cada diez años.
- v) Por último, hay que subrayar que la cantidad y la calidad de información proveniente de la ENIGH y del censo difieren significativamente, lo que plantea un problema de consistencia de la medición. Aún más, hay que tomar en cuenta que en los años terminados en cero se levantan el censo y la ENIGH (que se aplica en los años pares cada dos años) con un pequeño lapso entre ellos, una situación que plantea un formidable problema técnico ya que la suma de los pobres de los municipios de una entidad federativa (calculada con los datos censales) deberá ser igual al volumen de pobres que arroje la ENIGH.

Con estos antecedentes se expondrá en la próxima sección la metodología que elaboró el Coneval respetando los lineamientos y regulaciones

establecidas por la LGDS, el conocimiento acumulado en la medición de la pobreza y los principios metodológicos básicos de las ciencias sociales.

Antes de exponer la forma como se procede a identificar a los pobres mediante múltiples dimensiones es necesario tomar en cuenta que a lo largo de todo el proceso de medición se supone que las características de la vivienda se distribuyen equitativamente cuando en ellas hay más de un hogar, y que las mediciones sobre los hogares se atribuyen a los individuos que los componen. Por ejemplo, si una vivienda presenta carencia de servicios, todos los hogares la comparten por igual, y también sus miembros; el ingreso per cápita se aplica a cada miembro del hogar.

Una consideración aparte merece la cohesión social ya que su unidad de referencia no son las viviendas, ni los hogares o individuos, tampoco es claro que pertenezca al campo semántico de la pobreza, pero sí es un concepto que refiere a un fenómeno que se despliega sobre el territorio, como lo es también el derecho a vivir en un medio ambiente sano o al desarrollo sustentable, por ello hay que considerar la posibilidad de agregar un referente territorial a la pobreza; se tendría así el eje del bienestar, el de los derechos sociales de las personas y el de los derechos sociales asociados al territorio. Sin embargo, el tratamiento de la cohesión social no está tan avanzado y se decidió incluirla, por el momento, como variable control.

## Identificación de los pobres multidimensionales

La definición de pobreza del Coneval textualmente señala: “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 sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.” (Coneval, 2019, p. 33).

En esta definición queda claro que toda persona que satisfaga simultáneamente las dos condiciones señaladas, una en el ámbito de los derechos, y la otra en el ámbito del bienestar, será considerada pobre.

En el conjunto de personas en condición de pobreza se distingue un subconjunto, que se cataloga en condición de pobreza extrema, ya que su ingreso no les alcanza para adquirir los alimentos y experimentan tres o más privaciones (Coneval, 2019, p. 38).

Sobre la base de estas dos definiciones se procede a la identificación de las personas en condición de pobreza, en función de las carencias en el espacio del bienestar y en el espacio de los derechos sociales.

En el ámbito del bienestar, se considera que si el ingreso per cápita del hogar al que pertenece el individuo es inferior a la línea de pobreza por ingresos (Coneval, 2019, p. 33, n. 10) será considerado pobre, y no lo será en el caso contrario.

Para identificar a las personas carentes en este espacio se sigue el procedimiento estándar que se emplea para definir a los pobres unidimensionales por ingreso. El Coneval se dio a la tarea de elaborar cuatro canastas con los datos de la ENIGH del año 2006, una alimentaria y otra no alimentaria, en los contextos rural y urbano.<sup>2</sup>

La identificación de las carencias en el plano de los derechos es un poco más compleja porque involucra varias dimensiones. Siguiendo los señalamientos de la LGDS, pero dejando de lado la cohesión social, se consideran las siguientes carencias: rezago educativo promedio del hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad de los espacios de la vivienda, acceso a servicios en la vivienda y acceso a la alimentación. Para determinar la carencia en cada una de estas seis dimensiones es necesario referirse a los indicadores o variables y a los umbrales.

Los umbrales en el espacio de los derechos son análogas a las líneas de pobreza en el espacio del bienestar y se determinan empleando secuencialmente los siguientes criterios: *i*) aplicar las normas legales cuando estas existen; *ii*) en caso de que no las haya recurrir a los criterios definidos por expertos de instituciones públicas especialistas en los temas del indicador; *iii*) si los criterios anteriores son inconclusivos, emplear métodos estadísticos para definir umbrales y, en último caso, *iv*) los determina la Comisión Ejecutiva del Coneval (2009). Afortunadamente no fue necesario emplear la cuarta opción y la tercera se usó una sola vez para determinar el punto de corte que se emplea para definir pobreza extrema en el ámbito de los derechos.

Ahora bien, a cada dimensión puede corresponder más de un indicador, por ejemplo, en el caso del rezago educativo se combinan las variables edad, año de nacimiento, asistencia escolar y máximo grado escolar alcanzado; los umbrales son los mínimos legales prevalecientes en la época que le correspondió asistir a la escuela a cada quien.<sup>3</sup>

2 Una localidad es rural si tiene 2500 o menos habitantes, y urbana si tiene más de 2500.

3 La medición de las carencias de esta dimensión, así como en las restantes, se enfrenta a las limitaciones de la información disponible en los censos y en los recuentos censales. Es claro que dicha limitación pone un techo a la medición pues no permite utilizar plenamente la rica información que proporcionan las ENIGH. Además, estas restricciones explican que se haya empleado una aproximación burda al derecho a la educación que de-