

ANTECEDENTES DE LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN MÉXICO

La medición de la pobreza en México tiene como fundamento lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esta Ley surgió en un contexto de cambios en la vida política del país, los cuales derivaron también en importantes cambios en el quehacer público, buena parte de ellos sustentados en principios de rendición de cuentas.

La LGDS establece el marco normativo e institucional para la salvaguarda de los derechos para el desarrollo social de las y los mexicanos y contempla la creación de instituciones acordes a dicho propósito. Es así que surge el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), al cual la Ley asigna dos atribuciones fundamentales: la evaluación de la política para el desarrollo social de México y la medición de la pobreza en nuestro país.

Con este mandato y desde su creación, a partir de 2006 el CONEVAL inició un intenso proceso de trabajos académicos para lograr que la medición de la pobreza en México cumpliera con el espíritu de la Ley. Es por eso que, con base en los derechos humanos básicos identificados en la Constitución mexicana, así como en los establecidos en la misma LGDS, los congresistas determinaron las dimensiones que debe contener la medición de la pobreza, las cuales son: el 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 nutritiva y de calidad, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada (Art. 36, LGDS).

De acuerdo con la metodología del CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia en alguno de los indicadores de derechos sociales y además su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y

servicios contemplados en las canastas alimentaria y no alimentaria, lo que se conoce como Línea de Bienestar Económica (LBE). También se define como población en pobreza extrema a aquella que presenta tres o más carencias sociales y cuenta con un ingreso total insuficiente para adquirir siquiera la canasta alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo, LBM) (CONEVAL, 2014).

Esta forma de identificación de la población en pobreza parte de una concepción del desarrollo social en la cual existen al menos dos espacios en donde se desenvuelve la población; por una parte el espacio del bienestar económico, donde es el ingreso el indicador relevante; por otro lado, el espacio de los derechos sociales, donde cada uno de los derechos sociales como educación, salud, seguridad social, vivienda digna, servicios básicos y alimentación, son tratados en la metodología siguiendo los principios de universalidad, indisolubilidad e indivisibilidad que caracterizan a los derechos humanos.

La metodología permite también reconocer a otros grupos de población que si bien, dada la definición de pobreza no se consideran en esta situación, sí son relevantes en la definición de políticas públicas específicas; éstos son la población vulnerable por carencias y por ingresos. Como se observa en la figura 1, puede ubicarse a la población del país según el nivel de ingresos y carencias que cada individuo tenga. Una condición en la que puede encontrarse es en pobreza, la cual se desagrega en moderada y extrema. También pueden ser vulnerables por carencias sociales, vulnerables por ingresos o no pobre y no vulnerable; esta última condición es uno de los objetivos primordiales de la política de desarrollo social, así como un objetivo explícito de los ODS: poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Figura 1. Identificación de la población en pobreza



LA EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA

El 30 de agosto de 2017 el CONEVAL dio a conocer los últimos resultados de la medición de pobreza 2016 con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).² Desde que CONEVAL publicó esta metodología en 2009 y hasta 2018 ésta no se ha modificado, lo que permite no sólo conservar la comparabilidad en el tiempo, sino también mantener la transparencia en torno a la forma de medición. Cualquier persona interesada puede replicar las estimaciones, utilizando la información pública de INEGI y del CONEVAL.³

El cuadro 1 muestra la evolución de la pobreza en México desde 2008 a 2016, así como de los diferentes componentes de la medición, con lo cual es factible hacer algunas consideraciones sobre estos resultados.

² Las estimaciones de la pobreza en México 2016 se calcularon a partir de las bases de datos del Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MEC 2016 del MCS-ENIGH) que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) entre agosto y noviembre de 2016, y que fueron publicadas el 28 de agosto de 2017.

³ CONEVAL (2018) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018. Mimeo.

Cuadro 1
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2008-2016

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos									
	Porcentaje					Millones de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Pobreza										
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0
Población en situación de pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4
Población vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8
Privación social										
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	85.5	85.0	86.9	86.8	86.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	35.4	32.4	28.1	26.5	23.0
Indicadores de carencia social										
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	24.3	28.4	27.4	28.0	24.6
Bienestar										
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	18.7	22.2	23.5	24.6	21.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	54.7	59.6	60.6	63.8	62.0

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

En cuanto a la pobreza, puede observarse que entre 2008 y 2016 disminuyó marginalmente en términos porcentuales; sin embargo, el número de personas en situación de pobreza aumentó en casi 4 millones. No obstante, en el caso de la pobreza extrema se observa una tendencia decreciente a lo largo del mismo periodo: una disminución en el número de personas de casi 3 millones que representa una caída del 25 por ciento de personas en esa situación.

De la misma manera, puede observarse la disminución de la población vulnerable por carencias sociales acompañada de un incremento de la población vulnerable por ingresos, lo que da cuenta del origen de los resultados en la pobreza.

Es importante también tener presente el incremento de la población no pobre y no vulnerable, que aumentó cerca de 7 millones entre 2008 y 2016, lo que representa un incremento del 33.0 por ciento de la población en esta situación entre estos dos años.

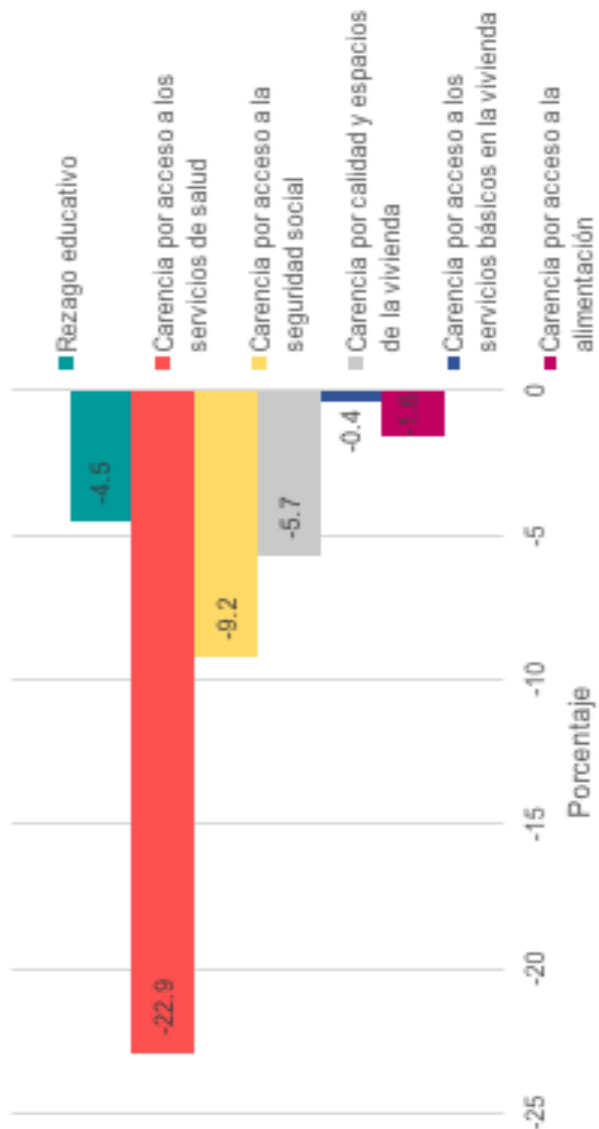
Al analizar los diferentes componentes de la medición en sus indicadores de carencias sociales y de bienestar económico puede explicarse una buena parte de los resultados en pobreza y vulnerabilidad.

Las estimaciones muestran que la mayor parte de los indicadores de carencias sociales han mostrado una tendencia decreciente entre 2008 y 2016, con importantes avances en la seguridad social y en acceso a servicios de salud. En términos de niveles, aún con estos avances, la seguridad social sigue siendo la carencia más importante y que requiere una atención especial en el ámbito de la política pública.

Por otra parte, puede observarse cómo los indicadores asociados al ingreso son los que presentan mayores variaciones e incrementos, tales como la población con carencia alimentaria, con ingreso inferior a la LBE y a la LBM.

¿Qué nos dicen estos datos? En primer lugar, que entre 2008 y 2016 hubo avances importantes en el abatimiento de las carencias sociales, lo cual se refleja en el rezago educativo, condiciones y servicios básicos en la vivienda, salud y seguridad social, siendo estas dos últimas donde ha habido mayores avances, como se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1. Variación porcentual de las carencias sociales, México, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

En segundo lugar, que en la parte económica, a pesar del mejoramiento de los ingresos en los últimos años, todavía no se alcanzan los niveles anteriores a la crisis del 2009-10, y puede perderse lo recuperado si no se pone atención a mejorar el poder adquisitivo de las familias mexicanas.

¿A qué se debe este comportamiento? Parte de los avances logrados son resultado de una política social activa y focalizada que ha tratado de resolver las carencias de la población más pobre; lo cual explica, en parte, por qué la pobreza extrema ha disminuido, aun cuando algunas personas permanecen en pobreza sin lograr rebasar con su ingreso la línea de bienestar (LBE). Del mismo modo, una política social activa orientada a la disminución de las carencias sociales explica que éstas tengan un comportamiento descendente. Pero éstas presentan dicha tendencia independientemente de la condición de pobreza de las personas; es decir, las carencias han venido disminuyendo en toda la población, incluyendo a la población vulnerable por carencias sociales. Lo cierto es que es el entorno económico lo que no ha permitido un mejoramiento en las condiciones de vida en buena parte de las y los mexicanos. Se requiere tomar conciencia de que una buena política económica es también una buena política social.

POBREZA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2008-2016

De acuerdo con el propósito de los indicadores ODS de contar con mayor desagregación territorial, la medición de la pobreza en México se realiza en los niveles nacional y estatal, lo cual proporciona una imagen del desempeño de los estados en los distintos indicadores y permite distinguir las regiones con los mayores rezagos, con lo que se cuenta con elementos adicionales para tomar decisiones más eficientes en materia de políticas públicas.

Como se observa en el cuadro 2, el comportamiento de la pobreza no es homogéneo entre las entidades federativas: en 2016 hubo estados con más de 50 por ciento de su población en esta condición y, por otro lado, entidades federativas con porcentajes inferiores a la cifra nacional de 43.6 por ciento. Chiapas, Oaxaca y Guerrero registran los mayores porcentajes de pobreza con 77.1, 70.4 y 64.4 por ciento, respectivamente, mientras que Nuevo León presenta el porcentaje de pobreza más bajo a nivel nacional (14.2), seguido de Baja California Sur (22.1) y Baja California (22.2).

En relación con la pobreza extrema, 30 de 32 entidades disminuyeron el porcentaje de personas en esa condición entre 2008 y 2016. Visto al interior de las entidades federativas, quizá también podría explicarse estos resultados por la focalización de la política de desarrollo social que ha significado que cada una de las intervenciones sea diseñada para incidir en algún componente de la pobreza de las personas más pobres, lo cual se refleja en el indicador correspondiente de la medición de la pobreza. Esto podría haber significado que se atendieran las carencias de la población en pobreza extrema y con ello se ayudó a este grupo a transitar hacia una situación de pobreza moderada, lo que habría redundado en el aumento de la población en esta última condición de pobreza. Chiapas es el estado con la reducción de pobreza extrema más alta: 10.6 puntos porcentuales, seguido de Puebla donde disminuyó de 19.0 a 9.0 por ciento (cuadro 2).

Este comportamiento dispar de la pobreza en las diferentes regiones y entidades federativas, da cuenta de las profundas desigualdades que existen en el país y que representan un reto para alcanzar el propósito fundamental de los ODS de “no dejar a nadie atrás”. Para lograr tal objetivo se requiere un esfuerzo adicional para remontar las barreras y brechas históricas que no han permitido la convergencia en los niveles de desarrollo social entre las entidades federativas de México. No obstante, es claro que en términos de la población más pobre, la que se encuentra en pobreza extrema, hubo importantes avances en el periodo aquí analizado.

Cuadro 2. Porcentaje de población por entidad federativa y tipo de pobreza, México, 2008-2016

Entidad Federativa	Pobreza					Pobreza moderada					Pobreza extrema				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Aguascalientes	37.6	38.1	37.8	34.8	28.2	33.5	34.4	34.4	32.7	25.9	4.2	3.8	3.4	2.1	2.3
Baja California	26.0	31.5	30.2	28.6	22.2	22.6	28.1	27.5	25.5	21.1	3.3	3.4	2.7	3.1	1.1
Baja California Sur	21.4	31.0	30.1	30.3	22.1	18.7	26.4	26.4	26.3	20.5	2.7	4.6	3.7	3.9	1.6
Campeche	45.9	50.5	44.7	43.6	43.8	33.9	36.7	34.2	32.5	37.1	11.9	13.8	10.4	11.1	6.7
Coahuila	32.7	27.8	27.9	30.2	24.8	29.6	24.9	24.7	26.4	23.2	3.1	2.9	3.2	3.7	1.7
Colima	27.4	34.7	34.4	34.3	33.6	25.7	32.2	30.4	30.9	31.0	1.7	2.5	4.0	3.4	2.6
Chiapas	77.0	78.5	74.7	76.2	77.1	38.3	40.2	42.5	44.4	49.0	38.7	38.3	32.2	31.8	28.1
Chihuahua	32.1	38.8	35.3	34.4	30.6	25.4	32.2	31.5	28.9	27.4	6.7	6.6	3.8	5.4	3.2
Ciudad de México	27.6	28.5	28.9	28.4	27.6	25.5	26.4	26.4	26.7	25.8	2.1	2.2	2.5	1.7	1.8
Durango	48.4	51.6	50.1	43.5	36.0	37.0	41.1	42.6	38.2	33.2	11.5	10.5	7.5	5.3	2.8
Guanajuato	44.1	48.5	44.5	46.6	42.4	36.2	40.1	37.6	41.0	38.0	7.9	8.4	6.9	5.5	4.4
Guerrero	68.4	67.6	69.7	65.2	64.4	36.0	35.7	38.0	40.8	41.4	32.4	31.8	31.7	24.5	23.0
Hidalgo	55.2	54.7	52.8	54.3	50.6	39.8	41.2	42.8	42.0	42.6	15.3	13.5	10.0	12.3	8.0
Jalisco	36.7	37.0	39.8	35.4	31.8	32.3	31.8	34.0	32.1	30.0	4.4	5.3	5.8	3.2	1.8
México	43.6	42.9	45.3	49.6	47.9	36.6	34.3	39.5	42.4	41.7	6.9	8.6	5.8	7.2	6.1
Michoacán	55.5	54.7	54.4	59.2	55.3	40.1	41.2	39.9	45.2	45.9	15.4	13.5	14.4	14.0	9.4

Morelos	48.8	43.2	45.5	52.3	49.5	40.1	36.3	39.1	44.4	43.6	8.7	6.9	6.3	7.9	5.9
Nayarit	41.7	41.4	47.6	40.5	37.5	35.5	33.0	35.7	32.0	29.6	6.2	8.3	11.9	8.5	7.9
Nuevo León	21.4	21.0	23.2	20.4	14.2	18.8	19.2	20.8	19.0	13.6	2.6	1.8	2.4	1.3	0.6
Oaxaca	61.8	67.0	61.9	66.8	70.4	33.5	37.7	38.6	38.4	43.5	28.3	29.2	23.3	28.3	26.9
Puebla	64.6	61.5	64.5	64.5	59.4	45.6	44.5	46.9	48.4	50.5	19.0	17.0	17.6	16.2	9.0
Querétaro	35.2	41.4	36.9	34.2	31.1	29.8	34.0	31.8	30.3	28.2	5.5	7.4	5.2	3.9	2.9
Quintana Roo	33.7	34.6	38.8	35.9	28.8	26.0	28.2	30.4	28.9	24.6	7.7	6.4	8.4	7.0	4.2
San Luis Potosí	50.9	52.4	50.5	49.1	45.5	35.5	37.1	37.7	39.6	37.8	15.4	15.3	12.8	9.5	7.7
Sinaloa	32.4	36.7	36.3	39.4	30.8	27.8	31.2	31.8	34.1	27.9	4.6	5.5	4.5	5.3	2.9
Sonora	27.1	33.1	29.1	29.4	27.9	22.8	28.0	24.2	26.1	25.3	4.4	5.1	5.0	3.3	2.5
Tabasco	53.8	57.1	49.7	49.6	50.9	38.0	43.5	35.4	38.5	39.1	15.8	13.6	14.3	11.0	11.8
Tamaulipas	33.8	39.0	38.4	37.9	32.2	29.0	33.5	33.7	33.6	29.3	4.8	5.5	4.7	4.3	2.9
Tlaxcala	59.6	60.3	57.9	58.9	53.9	50.1	50.4	48.8	52.4	48.2	9.5	9.9	9.1	6.5	5.7
Veracruz	51.2	57.6	52.6	58.0	62.2	34.3	38.8	38.4	40.9	45.8	16.8	18.8	14.3	17.2	16.4
Yucatán	47.0	48.3	48.9	45.9	41.9	38.2	36.6	39.0	35.2	35.7	8.9	11.7	9.8	10.7	6.1
Zacatecas	50.1	60.2	54.2	52.3	49.0	40.6	49.4	46.7	46.6	45.5	9.5	10.8	7.5	5.7	3.5
Estados Unidos Mexicanos	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

POBREZA MUNICIPAL 2015

El 7 de diciembre de 2017, el CONEVAL dio a conocer la medición de pobreza a nivel municipal para 2015 y su comparativo con el año 2010.⁴ De acuerdo con esta información, en 2015, un total de 927 municipios tenían 75 por ciento o más de su población en situación de pobreza (la mayoría son municipios pequeños, con un porcentaje alto de población indígena y rurales).

Por otro lado, 185 municipios del país concentran la mitad de la población en situación de pobreza (26.7 millones de personas) y el municipio de Santos Reyes Yucuná en Oaxaca era el único con 99.9 por ciento de su población en situación de pobreza.

Respecto a la pobreza extrema, 18 municipios tenían 75 o más por ciento de su población en esta situación, de los cuales 11 se encontraban en el estado de Oaxaca, 2 en Guerrero y 5 en Chiapas. Nuevamente el municipio oaxaqueño Santos Reyes Yucuná, era el único con más de 90 por ciento de su población en pobreza extrema.

Con la información publicada de la medición multidimensional de la pobreza a nivel municipal 2015, se tienen por primera vez dos estimaciones que permiten analizar la evolución de la pobreza en los municipios del país. El ejercicio de comparabilidad de ambas estimaciones arrojó los siguientes resultados:

- En 711 municipios los niveles de pobreza disminuyeron al menos cinco puntos porcentuales en el quinquenio 2010 a 2015 e incrementaron en al menos cinco puntos porcentuales en 398 municipios.

⁴ Las estimaciones de la pobreza multidimensional a escala municipal se calcularon a partir del MCS-ENIGH, el Modelo Estadístico para la Continuidad del MCS-ENIGH, así como los datos de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en 2015, de la Encuesta Intercensal publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

- Entre 2010 y 2015, la pobreza extrema se redujo en 1,088 municipios, mientras que aumentó en 121 municipios.
- En 1,114 municipios disminuyó al menos cinco puntos porcentuales la carencia por acceso a la alimentación y en 640 municipios la carencia se incrementó cinco puntos porcentuales o más. El indicador de rezago educativo disminuyó 5 puntos porcentuales o más en 711 municipios, en 14 municipios se incrementó al menos cinco puntos porcentuales. La carencia por acceso a la seguridad social registró un decremento de cinco puntos porcentuales o más en 673 municipios y un aumento de cinco puntos porcentuales o más en 279. La carencia de servicios básicos en la vivienda disminuyó cinco puntos porcentuales o más en 851 municipios, mientras que se registró un incremento de al menos cinco puntos porcentuales en 589 municipios.

Como puede apreciarse a partir de esta información, existe una clara diversidad de condiciones de pobreza y carencias sociales entre los municipios del país. Estas disparidades son aún más profundas cuando se compara a la población según su origen étnico, ámbito rural o urbano y sexo: en 2016, por ejemplo, el 85.1 por ciento de las mujeres indígenas que habitan en zonas rurales se encontraban en pobreza, mientras que en la misma condición de pobreza se encontraban el 37.3 de los hombres no indígenas de las zonas urbanas.

A pesar del avance en los indicadores de desarrollo social, aún existen retos importantes en la política pública para abatir la pobreza. Uno de ellos es generar igualdad entre grupos de población y regiones. Es particularmente indispensable reducir las desigualdades sociales y económicas en los grupos que históricamente han mostrado estar en condiciones de rezago, con el objetivo de que todas las personas puedan ejercer de forma efectiva sus derechos sociales, como medio adecuado para lograr el propósito de “no dejar a nadie atrás”.

DE LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Como ya se comentó, México impulsó una visión multidimensional en torno a los ODS, en particular en la definición del Objetivo 1 de los ODS: “erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. A partir de esto, se establecieron los indicadores para cada una de las metas dentro de este objetivo, de los cuales el CONEVAL da seguimiento a algunos de ellos, que se muestran a continuación.

De la meta 1.1 “De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema”, indicador 1.1.1: proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza (1.90 dólares diarios).

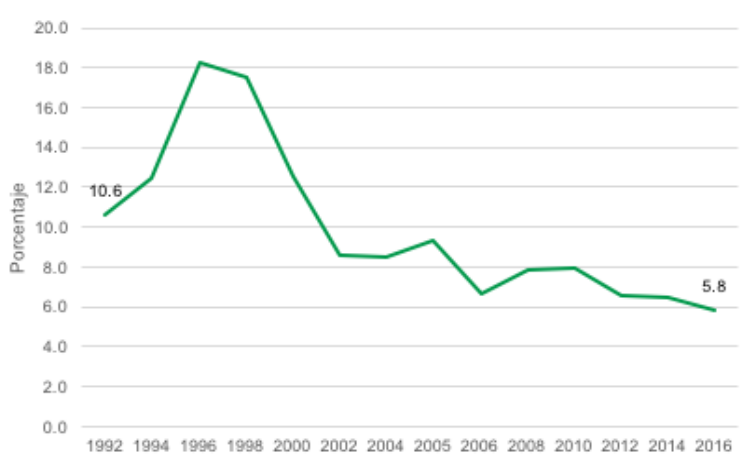
De la meta 1.2 “De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”: indicador 1.2.1: proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad (línea de bienestar); e indicador 1.2.1: proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales (pobreza multidimensional).

De igual forma, del Objetivo 2 “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, y de su meta 2.1 “De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año”, CONEVAL reporta el indicador 2.1.2: proporción de la población con inseguridad alimentaria moderada o severa (carencia por acceso a la alimentación).

El indicador 1.1.1: proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza, tiene como propósito tener un marco de comparación entre los diferentes países a partir de un umbral único que corresponde a 1.90 dólares diarios, ajustados por paridad de poder de compra.

Para el caso de México, este indicador muestra un avance significativo en el largo plazo, llegando a niveles cercanos al 6.0 por ciento de la población en 2016.

Gráfica 2. Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza (1.90 dólares diarios)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2016.

La tendencia en la reducción de la pobreza con este umbral, a partir de la crisis de mediados de los años noventa, pareciera ser sostenida. Hacia los últimos años su comportamiento es similar al de la pobreza extrema medida con los umbrales multidimensionales del país.

Este es uno de los indicadores al cual se le da seguimiento desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este indicador, si bien permite hacer comparativos internacionales, presenta una amplia dispersión entre los países, debido a las desigual-

dades tan marcadas en el desarrollo económico y social de las naciones. Además, por sí solo y durante la vigencia de los ODM, no daba cuenta de la evolución de los diferentes componentes de la pobreza, ya que sólo considera el ingreso de los hogares con un umbral que puede ser muy bajo en muchos países.⁵

En cuanto al indicador 1.2.1: proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad, México reporta el porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar (LBE), que es uno de los componentes de la pobreza multidimensional.

Cuadro 3. Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar (LBE), según desagregación, 2010-2016

Nivel y población	Año			
	2010	2012	2014	2016
Nacional	52.0	51.6	53.2	50.6
Hombres	51.7	50.8	52.6	49.8
Mujeres	52.3	52.4	53.8	51.3
Población menor de 18 años	61.0	61.3	62.4	59.6
Población de 18 años o más	47.1	46.8	48.7	46.2
Población entre 12 y 29 años de edad	51.0	50.2	53.3	50.6
Población de 0 a 11 años y de 30 años o más	52.5	52.3	53.2	50.6
Población de 65 años o más	51.2	51.8	53.6	49.0
Población menor de 65 años	52.1	51.6	53.2	50.7

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010- 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

⁵ Incluso, el umbral pasó de los ODM de 1.25 a 1.90 dólares diarios por persona en los ODS.

Como se muestra en el cuadro 3, este indicador presenta poca variación en el tiempo y por características de la población. Destaca la población menor de 18 años que tiene los mayores niveles de pobreza bajo esta definición; esto puede ser reflejo precisamente de que la mayor parte de la población infantil y juvenil se concentra en los estratos económicos más pobres.

Para el indicador 1.2.2: proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales, México reporta la medición oficial multidimensional de la pobreza, que es un resumen de sus diferentes dimensiones.

Cuadro 4. Porcentaje de la población que vive en pobreza, según definición nacional

Nivel y población	Año			
	2010	2012	2014	2016
Nacional	46.1	46.2	45.5	43.6
Hombres	46.0	46.0	45.1	43.0
Mujeres	46.2	46.3	45.9	44.0
Población menor de 18 años	53.7	53.9	53.8	51.1
Población de 18 años o más	42.0	42.3	41.3	39.9
Población entre 12 y 29 años de edad	46.0	47.1	44.9	44.3
Población de 0 a 11 años y de 30 años o más	46.1	45.7	45.7	43.2
Población de 65 años o más	45.7	45.9	45.8	41.1
Población menor de 65 años	46.1	46.2	45.5	43.8

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010- 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Como se presenta en el cuadro 4, y de acuerdo con la desagregación que establece la definición del indicador, puede apreciarse que sigue siendo la población menor a 18 años la que muestra mayores niveles de pobreza multidimensional.

Otro de los indicadores que reporta CONEVAL es el 2.1.2: proporción de la población con inseguridad alimentaria moderada o severa, para lo cual se reporta el indicador de carencia por acceso a la alimentación que es un componente de la medición multidimensional de la pobreza.

Cuadro 5. Porcentaje de población con carencia alimentaria

Nivel y población	Año			
	2010	2012	2014	2016
Nacional	24.8	23.3	23.4	20.1
Hombres	25.0	23.2	23.4	20.0
Mujeres	24.6	23.4	23.3	20.1
Población menor de 18 años	29.4	28.2	27.6	23.3
Población de 18 años o más	22.3	20.9	21.3	18.5
Población entre 12 y 29 años de edad	25.3	24.1	24.6	20.6
Población de 0 a 11 años y de 30 años o más	24.6	23.0	22.8	19.8
Población de 65 años o más	21.4	19.9	20.0	17.4
Población menor de 65 años	25.1	23.6	23.6	20.3

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010- 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

El cuadro 5 muestra que, al igual que con los indicadores anteriores, es la población menor de 18 años la que presenta mayores niveles de carencia alimentaria, aunque entre 2010 y 2016 se muestra una tendencia decreciente en la carencia.

Estos indicadores tienen una estrecha relación entre ellos y es un ejemplo de cómo se pueden integrar para reflejar las necesidades específicas de cada país. En el caso de México, los indicadores de ingreso, vivienda, educación, salud, seguridad social y alimentación ya están integrados en un indicador global que es el del Objetivo 1 de los ODS. Adicionalmente, dichos indicadores están relacionados también con otros objetivos y metas de los ODS.

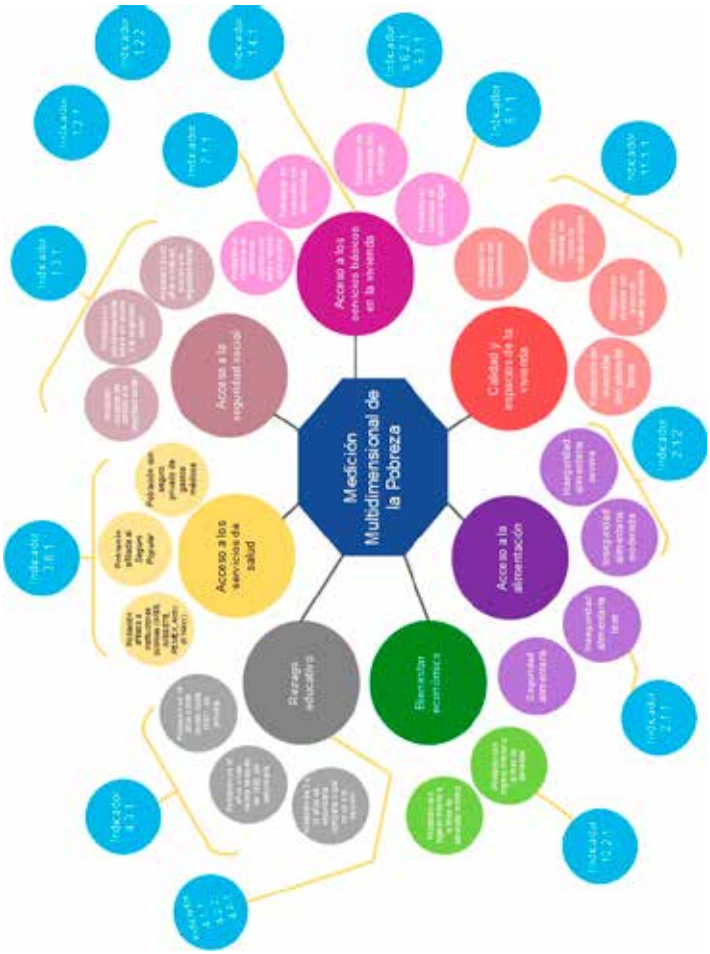
Dado que se incluyó la medición multidimensional en los ODS, era necesario de igual manera que se establecieran indicadores para monitorear el progreso hacia los ODS, y se reconociera el progreso que algunos países han realizado hacia la medición multidimensional de la pobreza, como es el caso del indicador 1.2.2. La existencia de un indicador de este tipo en el Marco Global de Indicadores permite a los países priorizar y concentrar esfuerzos en dimensiones que determinen sus propias instituciones, necesidades, cultura e historia; y simultáneamente atienden la Agenda Global. Debido al aspecto multidimensional de este tipo particular de medición de la pobreza, se abordarán naturalmente otras metas y objetivos en conjunto con el Objetivo 1 de la Agenda 2030.

De esta manera es que las mediciones multidimensionales de la pobreza sirven como un punto de entrada a la Agenda 2030, permitiendo a los países priorizar entre los ODS de acuerdo con las dimensiones identificadas con su propia medición específica.

En la Figura 2 se puede ver una lista de los indicadores que se pueden encontrar dentro de cada dimensión de la medición mexicana de la pobreza. Al abordar los componentes de la medición multidimensional de la pobreza, también se modifican otros indicadores en el Marco Global de Indicadores. La relación entre estos también se puede ver en la Figura 2, donde las líneas amarillas indican una relación entre un componente de dimensión y un indicador de ODS.⁶

⁶ Ver cuadro del Anexo, donde se muestran de manera exhaustiva los indicadores de la medición de pobreza en México y los indicadores de los ODS al cual están asociados.

Figura 2. Relación entre los ODS y la medición multidimensional de la pobreza en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Si los países que cuentan con mediciones multidimensionales de la pobreza, focalizan sus estrategias de desarrollo social para obtener resultados mejores y más rápidos con base en los resultados de estas mismas, poseen una ventaja en la implementación de la Agenda 2030, pues estarían atendiendo varios ODS y sus respectivas metas. Es decir, una medición multidimensional ayuda a coordinar esfuerzos hacia un objetivo común que es la reducción de la pobreza.

Por otro lado, si no se atienden las prioridades específicas de los países en el marco de los ODS ni se busca la forma de coordinar esfuerzos para atender dichas necesidades, entonces el seguimiento y monitoreo de los objetivos a través de sus indicadores corre el riesgo de convertirse en una larga lista de 232 indicadores inconexos, difíciles de atender al mismo tiempo y que no necesariamente responderán a las características propias de cada país.

REFLEXIONES FINALES

Desde el establecimiento de los ODM y ahora con los ODS, el propósito de “no dejar a nadie atrás” en el desarrollo se convierte en un principio fundamental de toda la humanidad. Lograrlo requiere que todas las naciones alcancen un acuerdo de tal nivel que, con un gran esfuerzo y coordinación entre y al interior de ellas, se puedan ir reduciendo las enormes brechas sociales que aún persisten, sin que ello signifique afectar el medio ambiente.

Si bien se reconoce que se ha alcanzado un importante acuerdo entre las naciones en el marco de la Agenda 2030, estableciendo los 17 objetivos, 169 metas y 232 indicadores, lograr que todo sea compatible con las necesidades específicas de cada región, país y grupo de población, resulta una tarea compleja que puede llevar a pocos avances si no se guarda cuidado en cómo lograr la concordancia de los ODS con las especificidades de cada país.

El que se reconozca como el Objetivo 1 “Fin de la pobreza” una de las principales prioridades a nivel mundial es un gran avance. Aún más, que este reconocimiento se acompañe también con la formulación de metas que implique una concepción multifactorial y, por tanto, multidimensional de la pobreza, ayuda a cumplir simultáneamente varios de los Objetivos de la Agenda 2030.

En el marco de los ODS, México impulsó fuertemente esta concepción multidimensional, que, dada su experiencia en la medición de la pobreza y la consecución de políticas públicas que ayuden a reducirla, permite contar con un instrumento que facilita el establecimiento de las prioridades de cada país. El indicador correspondiente a la meta 1.2 que establece que “Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”, permite articular las diferentes acciones públicas en un objetivo común a partir de una definición multidimensional de la pobreza y por tanto en una política de desarrollo social también multidimensional. De otra manera, si no se articulan los objetivos alineados a los ODS hacia objetivos que vayan en línea con las necesidades de cada país o región, puede perderse esta gran oportunidad de lograr un desarrollo común en todo el mundo.

De igual manera, existen otros elementos que tal vez serían necesarios para el éxito de un esfuerzo como éste: uno de ellos está relacionado con la concepción general de lo que implican los ODS en su conjunto en términos de los derechos humanos. La medición de la pobreza en México es una buena experiencia de una medición multidimensional basada en derechos, la cual ha sido retomada por muchos países. En el caso de los ODS y en la formulación de sus metas se pueden reconocer aspectos relacionados con los derechos humanos. Sin dejar a un lado las implicaciones políticas que en algunas regiones del mundo pudiera tener el reconocimiento explícito

de los derechos humanos, es sin duda un elemento que alinearía las políticas públicas hacia el propósito superior de “no dejar a nadie atrás”. México avanzó mucho al elevar a rango constitucional el reconocimiento de los derechos humanos en las reformas de 2011.

Por otra parte, en la consecución del mismo propósito, para que todos los seres humanos alcancen los beneficios del desarrollo, es importante poder contar con la información necesaria y los elementos técnicos suficientes para poder monitorear los alcances y retos de la Agenda 2030. Las desagregaciones territoriales y por grupos de población que se mencionan en varios de los indicadores permitirán conocer las brechas que persisten, con el propósito que se vayan reduciendo entre los diferentes grupos. En cuanto a los indicadores del Objetivo 1, la medición de la pobreza en México es un claro ejemplo de esa necesidad y de la forma en la que se ha resuelto a partir de las definiciones propias del país. México tiene una medición multidimensional de la pobreza que da cuenta de su comportamiento por entidad federativa, municipios y por diferentes grupos de edad y condición (niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, indígenas, etc.). A nivel internacional se requerirá un proceso de generación y convergencia de capacidades técnicas que ayuden a monitorear los avances en la Agenda 2030.

Bajo este propósito de contar con la información suficiente para la adecuada toma de decisiones en materia de los ODS y en particular de combate a la pobreza, es importante buscar que la generación de información se realice con transparencia, permitiendo comparabilidad a lo largo del tiempo y entre regiones del mundo, sin dejar de atender las definiciones y necesidades propias de cada país, dando paso a lo que deberá convertirse en un claro ejercicio de rendición de cuentas.

Finalmente, si bien los avances en términos metodológicos y de información, así como del reconocimiento de los derechos humanos, en torno a la medición de la pobreza, han sido muy importantes en nuestro país, debe reconocerse el

reto que ello implica para lograr reducir la pobreza y terminar con la pobreza extrema, tal como se enuncia en las metas del Objetivo 1 de los ODS. La información para México nos muestra que después de la crisis de los años noventa, ha habido una clara tendencia decreciente en la pobreza extrema medida sólo con ingresos, la cual es compatible con los datos de la medición de la pobreza extrema multidimensional de los años más recientes. No obstante, desde una concepción más amplia de la pobreza, queda pendiente la tarea de lograr reducirla en nuestro país; el porcentaje de la población que vive en pobreza se ha mantenido en un rango entre el 43 y el 46 por ciento desde 2008 y hasta la fecha, sin que se aprecie una caída importante de esa cifra.

Estos datos son el resultado de un avance en la reducción de las carencias sociales, las cuales están asociadas a los derechos sociales; pero, por otro lado, de una caída en el poder adquisitivo de los ingresos de los hogares, el cual a pesar de su recuperación entre 2014 y 2016, no ha logrado alcanzar los niveles anteriores a la crisis económica de 2009-10. Cada vez menos personas se encuentran en pobreza extrema, debido a la reducción de las carencias sociales, sobre todo de las personas más carenciadas de nuestro país, lo cual puede ser resultado de una adecuada política de focalización por atender a la población menos favorecida. No obstante, muchas de esas personas no han podido dejar la pobreza, ya que existe una limitante muy importante en la falta de la recuperación del poder adquisitivo de los ingresos de los mexicanos; lograr revertir esta situación es la gran tarea pendiente para México, en un contexto donde la medición de la pobreza multidimensional muestra ser un instrumento importante que facilita la coordinación de los esfuerzos en diferentes áreas del desarrollo de acuerdo con las características propias de nuestro país; pero donde el objetivo último y que se desprende de la gran meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, logre ser la guía fundamental para que efectivamente “nadie se quede atrás”.

BIBLIOGRAFÍA

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, 16 de junio de 2010. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010
- _____, Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de junio de 2010. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011
- Cámara de diputados, LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, 1 de junio de 2016. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, segunda edición, México: CONEVAL, 2014. Recuperado en: www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf
- _____, ¿CÓMO SE LOGRÓ CONSTRUIR LA MEDICIÓN DE POBREZA DEL CONEVAL?, 2016a. Recuperado en: [www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf#search=C%C3%93MO%20SE%20LOGRO%20CONSTRUIR%20LA%20MEDICION](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf#search=C%C3%93MO%20SE%20LOGRO%20CONSTRUIR%20LA%20MEDICION)
- _____, DIEZ ANIVERSARIO. MEMORIAS DEL CONEVAL 2006 – 2016. CIUDAD DE MÉXICO: CONEVAL, 2016b. Recuperado en: www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/MemoriasConeval-2006-2016.pdf
- _____, Usos de la información del CONEVAL en la mejora de la política de desarrollo social 2007-2016, Mimeo, 2016c.
- _____, Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, México: CONEVAL, Mimeo, 2016d.
- Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo, 2017. Disponible en: www.un.org/sustainabledevelopment/es/

ANEXO

Relación entre indicadores de la medición multidimensional de la pobreza en México y de los ODS	
Indicador de la pobreza multidimensional	Indicador de ODS
Pobreza multidimensional nacional	
<ul style="list-style-type: none">• Población con ingreso por debajo de la línea de bienestar.• Pobreza	1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo de la línea nacional de pobreza, por sexo y edad. 1.2.2 Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas sus dimensiones de acuerdo con las definiciones nacionales.
Rezago educativo	
<ul style="list-style-type: none">• Población 3-15 años que no asiste a la escuela o no han completado la escuela secundaria.• Población de 16 años y más, nacidos después de 1982, que no han terminado la educación secundaria.• Población de 16 años y más, nacidos antes de 1981, que no han terminado la educación básica.	4.1.1 Proporción de niños y jóvenes (a) en grados 2/3; (b) al final de la primaria; y (c) al menos un nivel de competencia mínimo en (i) lectura y (ii) matemáticas, por sexo. 4.2.2 Tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial para ingresar a primaria), por sexo. 4.3.1 Tasa de participación de jóvenes y adultos en educación formal e informal y en entrenamiento en los últimos 12 meses, por sexo. 4.6.1 Proporción de la población en un grupo de edad dado, alcanzar al menos un nivel fijo de competencia en alfabetización funcional y habilidades matemáticas, por sexo.

Accesos a los servicios de salud	
<ul style="list-style-type: none">• Población inscrita a los servicios de salud pública (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Armada o Marina).• Población inscrita en el Seguro Popular.• Población inscrita en aseguradoras privadas.	3.8.1 Cobertura de los servicios esenciales de salud (definida como la cobertura promedio de los servicios esenciales en las intervenciones trazadas incluida la reproductiva, materna, recién nacidos y salud infantil, enfermedades infecciosas, enfermedades no transmisibles y capacidad de servicio y acceso, entre la población general y la más desfavorecida.
Acceso a la seguridad social	
<ul style="list-style-type: none">• Población ocupada que no tienen acceso a seguridad social.• Población fuera de la fuerza de trabajo que no tienen acceso a seguridad social.• Población de 65 años y más que no tienen acceso a la seguridad social.	1.3.1 Proporción de la población con cobertura de protección social, por sexo, distinguiendo niños, personas desempleadas, ancianos, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, recién nacidos, víctimas de accidentes laborales y los pobres y vulnerables.

Acceso a los servicios básicos relacionados con la vivienda	
<ul style="list-style-type: none">• Población que vive en hogares que usan leña o carbón para cocinar y no tienen chimenea.• Población que vive en hogares sin electricidad.• Población que vive en hogares sin acceso a saneamiento.• Población que vive en hogares sin acceso a agua corriente.	<p>1.4.1 Proporción de la población que viven en hogares con acceso a los servicios básicos.</p> <p>7.1.1 Proporción de la población con acceso a electricidad.</p> <p>6.2.1 Proporción de la población que tienen servicios de saneamiento gestionados de forma segura, incluye instalación de lavamanos con jabón y agua.</p> <p>6.3.1 Proporción de aguas residuales tratadas de forma segura.</p> <p>6.1.1 Proporción de la población que cuenta con servicios de agua potable de manera segura.</p>
Calidad y espacio de vivienda	
<ul style="list-style-type: none">• Población que vive en hogares con piso de tierra.• Población que vive en hogares con techos endebles.• Población que vive en hogares con paredes endebles.• Hacinamiento.	<p>11.1.1 Proporción de población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas.</p>
Acceso a alimentación	
<ul style="list-style-type: none">• Seguridad alimentaria.• Inseguridad alimentaria leve.• Inseguridad alimentaria moderada.• Inseguridad alimentaria severa.	<p>2.1.1 Prevalencia de subnutrición</p> <p>2.1.2 Prevalencia de Inseguridad alimentaria moderada o severa en la población, basada en la Escala de Experiencia de inseguridad alimentaria (FIES).</p>
Bienestar económico	
<ul style="list-style-type: none">• Población con ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo.• Población con ingreso por debajo de la línea de bienestar.	<p>10.2.1 Proporción de personas que viven por debajo del 50 por ciento del ingreso medio, por sexo, edad y personas con alguna discapacidad.</p>



Sobre el autor

Gonzalo Hernández Licona

Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra; Maestro en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra, y Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Se desempeñó como Director General de Evaluación y Monitoreo de la Secretaría de Desarrollo Social. Fue Representante Académico ante la Comisión de Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

Es profesor del Departamento Académico de Economía del ITAM, donde fungió como Director de la Carrera de Economía; miembro de la Junta de Gobierno de El Colegio de México (COLMEX), del Comité Asesor de Evaluación de Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI Alliance) y del Consejo Directivo del International Initiative for Impact Evaluation (3ie).

En 2017 fue nombrado miembro del Grupo de Científicos encargado de elaborar el Informe Global de Desarrollo Sostenible 2019 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de acuerdo con el compromiso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Actualmente, es Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).