

# MEDICIÓN Y ANÁLISIS DE LA POBREZA EN MÉXICO

Memorias del CONEVAL 2006-2018



**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Porque lo que se mide se puede mejorar

El CONEVAL es una institución del Estado mexicano, con autonomía técnica, que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social, y genera información confiable y con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El CONEVAL ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consulte:  
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)



# MEDICIÓN Y ANÁLISIS DE LA POBREZA EN MÉXICO

Memorias del CONEVAL 2006-2018



**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN  
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

**CONSEJO ACADÉMICO** **María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
**2010-2018\*** Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018

Segunda edición: mayo, 2019

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Insurgentes Sur 810  
colonia Del Valle,  
alcaldía Benito Juárez,  
CP 03100  
Ciudad de México

Hecho en México  
*Made in Mexico*

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018.* Ciudad de México, CONEVAL, 2019.

\* Véase: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

**SECRETARÍA EJECUTIVA Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Ricardo César Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Thania Paola de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Édgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

PRESENTACIÓN	7
LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	10
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO 1. MARCO JURÍDICO	19
Funciones y estructura del CONEVAL	20
CAPÍTULO 2. DISPOSICIONES OBLIGATORIAS EN MATERIA DE POBREZA	25
Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza	26
Criterios generales para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria	28
CAPÍTULO 3. MEDICIÓN DE LA POBREZA	31
Metodología para la medición de la pobreza	32
Medición multidimensional de la pobreza 2008	58
Actualización de la metodología de medición multidimensional de la pobreza	59
CAPÍTULO 4. MEDICIÓN DE POBREZA NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL	65
Pobreza nacional y estatal	66
Pobreza municipal	81
Evolución de las dimensiones de pobreza	90
CAPÍTULO 5. TENDENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE CORTO PLAZO	101
Monitoreo del costo de las canastas alimentaria y no alimentaria	102
La Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares	111

<b>CAPÍTULO 6.</b>	
<b>ANÁLISIS TERRITORIAL, ESTUDIOS DE POBLACIONES ESPECÍFICAS Y PROFUNDIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA</b>	<b>113</b>
Análisis territorial de la pobreza	114
Encuesta panel para el Monitoreo de Indicadores	119
La pobreza en cinco municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre	120
Profundización en el conocimiento sobre los derechos sociales y sus vínculos con la pobreza	123
Estudios de pobreza en poblaciones específicas	133
<b>CAPÍTULO 7.</b>	
<b>PUBLICACIONES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO</b>	<b>149</b>
Informes, publicaciones y documentos de trabajo	150
Difusión, participación en seminarios, colaboración institucional y capacitación	153
Cooperación internacional	158
<b>CAPÍTULO 8.</b>	
<b>USOS DE LA INFORMACIÓN QUE GENERA EL CONEVAL</b>	<b>161</b>
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	162
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	163
Colaboración con gobiernos estatales y municipales	165
Consideraciones presupuestarias	166
Secretaría de Desarrollo Social	166
Estrategia Nacional de Inclusión	167
Criterios generales de política económica	174
Consideraciones finales acerca del uso de la información del CONEVAL	175
<b>CAPÍTULO 9.</b>	
<b>RETOS Y PERSPECTIVAS</b>	<b>177</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>182</b>

Han pasado diez años desde que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó las primeras mediciones oficiales de pobreza en México, con un enfoque multidimensional y desde una perspectiva de derechos humanos. Para lograrlo fue necesario consolidar una normatividad que orientara los lineamientos generales de la definición, identificación y medición de la pobreza; desarrollar modelos conceptuales y metodológicos acordes al contexto mexicano; establecer esquemas de coordinación interinstitucional para ofrecer la producción de información estratégica y, en general, construir la capacidad institucional del CONEVAL para cumplir con las funciones señaladas por la ley, en condiciones de eficiencia, objetividad, rigor y transparencia.

En este periodo, la información generada en torno a la medición de la pobreza en el país, en las entidades y sus municipios, tanto en términos del estado y evolución del ingreso como de las carencias sociales y la cohesión social en los territorios, se ha convertido en un insumo relevante para la toma de decisiones en materia de política social. Su vinculación con la rendición de cuentas y la distribución de recursos públicos ha hecho de la medición de la pobreza y sus indicadores, herramientas fundamentales para la planeación y evaluación del desarrollo social.

La relevancia del trabajo realizado por el CONEVAL bajo estrictos criterios de rigor conceptual, metodológico y técnico, así como de indiscutible transparencia, motivó la reforma constitucional al artículo 26<sup>o</sup><sup>1</sup>, al que se adicionó un inciso que modifica la naturaleza jurídica del Consejo, desde entonces constituido como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios: condiciones que garantizan la continuidad de sus actividades en un marco de independencia y autonomía técnica, tanto para la generación de información estratégica como para su difusión.

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación* (10 de febrero de 2014).

Los diagnósticos provistos por la medición y análisis de la magnitud, las tendencias y las diferencias económicas, sociales y regionales durante estos años permiten ver que, aunque el nivel de pobreza general muestre cambios moderados, la política social ha avanzado de manera importante en la reducción de la pobreza extrema como resultado, sobre todo, de la disminución en las carencias sociales, en particular en la de acceso a los servicios de salud y a viviendas en condiciones adecuadas: dos dimensiones fundamentales para el bienestar.

El panorama económico, por su parte, muestra una evolución menos favorable. La capacidad adquisitiva de los ingresos de las personas ha sufrido varios embates importantes durante los últimos años, provocados tanto por crisis internacionales como por la precariedad del mercado laboral nacional. En este momento, la falta de crecimiento económico se plantea como uno de los mayores desafíos para la reducción de la pobreza en el futuro, no solo por su impacto en los ingresos familiares, sino también por la generación de empleo de calidad que permita incorporar a cada vez más trabajadoras y trabajadores a un sistema fortalecido de protección social.

Un reto adicional es la concentración de la riqueza en el país y la fragmentación del acceso tanto a elementos básicos del bienestar como a oportunidades de desarrollo. Tanto en México como en el mundo, la pobreza extrema ha disminuido; sin embargo, este descenso ha estado enmarcado en procesos de polarización económica en los que la riqueza de unos pocos coexiste con las privaciones de muchos.

Más aún, la desigualdad que caracteriza a la sociedad mexicana se expresa no solo en aspectos económicos, sino también en las dimensiones que el CONEVAL ha planteado como aproximaciones al ejercicio de los derechos sociales en el marco de la medición multidimensional de la pobreza. Las carencias sociales suelen ser más pronunciadas entre grupos cuya adscripción étnica, de género, generación o incluso geográfica, los coloca en una posición de desventaja, como la población indígena, las mujeres, las y los jóvenes y la población que vive en contextos rurales. Cuando, además, estas características se presentan de manera simultánea, las privaciones suelen ser más acentuadas y sus efectos tienen mayor durabilidad, contribuyendo a la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En suma, el efecto de la desigualdad económica y social sobre la persistencia de la pobreza y la capacidad de las personas para ejercer cada uno de sus derechos, representa uno de los desafíos más relevantes para la política de desarrollo social de los próximos años. Con el propósito de contribuir a la identificación de escenarios de mayor precariedad que deban ser priorizados por la política social, el CONEVAL ha diseñado una agenda de trabajo para el periodo 2018-2024 que, de manera paralela a la medición y análisis periódicos de la pobreza en los territorios del país, aporte elementos para avanzar hacia una medición integral del desarrollo social, con un enfoque de desigualdades que destaque la posición de los grupos que acumulan mayores desventajas sociales y que identifique los matices en las expresiones de la pobreza en distintos contextos geográficos.

Con este propósito, en el marco del cumplimiento de diez años ininterrumpidos de trabajo en torno a la medición de la pobreza, el Consejo ha la metodología de su medición a fin de, por un lado, cumplir con las modificaciones con las modificaciones más recientes a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que la mandata y, por otro, profundizar de manera progresiva en la evaluación del acceso efectivo, hasta llegar a la valoración del ejercicio pleno de los derechos sociales.

El trabajo que aparece consignado en estas memorias refleja las inquietudes que las y los investigadores que conforman al Consejo y orientan su trabajo, han considerado relevantes para dar cuenta del estado del desarrollo social en el país durante el periodo que comprende de 2012 a 2018. Asimismo, el documento destaca las oportunidades y desafíos que el CONEVAL propone como líneas de acción estratégicas para el corto y mediano plazo.

De este modo, el presente documento constituye un compendio integral de las tareas que el CONEVAL realiza con el objetivo de contribuir a la comprensión de la pobreza en el país, sus poblaciones y territorios, un paso que consideramos indispensable para la construcción de condiciones de desarrollo equitativas, motivadas por la justicia social.

Gonzalo Hernández Licona  
Secretario Ejecutivo

Gracias a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), promulgada por unanimidad en 2004 (*Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004), el Congreso de la Unión dispuso la creación de un conjunto de instituciones, mecanismos y normativas a fin de que el Estado mexicano garantizara el pleno ejercicio de los derechos sociales y asegurara el acceso de toda la población al desarrollo social. En este contexto, la metodología de medición de pobreza se inserta en el cumplimiento del espíritu de la LGDS; su elaboración fue resultado de un intenso y cuidadoso proceso de investigación, análisis y consulta con algunos de los mejores especialistas a nivel nacional e internacional en materia de medición de pobreza, así como con distintas instituciones y organismos que amablemente brindaron al CONEVAL su experiencia y conocimiento.<sup>2</sup>

La ley establece como objetivos de la política nacional de desarrollo social la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el ingreso de la población y mejore su distribución. También, señala la necesidad de fortalecer el desarrollo regional equilibrado y que se garanticen modos de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Los principios básicos que sustentan la política de desarrollo social en México son la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integridad, la participación social, la sustentabilidad, el respeto a la diversidad, la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, la transparencia y la perspectiva de género.

<sup>2</sup> El artículo 6° de la LGDS señala que los derechos para el desarrollo social —o derechos sociales— son los relativos a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, así como los referentes a la no discriminación en los términos especificados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La LGDS indica que la política nacional de desarrollo social debe incluir entre sus estrategias la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, el autoempleo y la capacitación, la seguridad social y programas asistenciales, el desarrollo regional, la ampliación de la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

A partir de este marco de acción, la LGDS hace partícipe en la superación de la pobreza y sus múltiples dimensiones a los tres órdenes de gobierno y a diferentes instituciones y organismos de la administración pública. Además, establece que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación. Por otra parte, también se menciona la necesidad de identificar aquellas regiones cuya población requiere atención inmediata debido a sus condiciones de pobreza y marginación.

Para coordinar los esfuerzos en materia de desarrollo social, la LGDS creó un conjunto de instancias colegiadas, entre las que se encuentran la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), encargada de coordinar en los tres órdenes de gobierno los programas, acciones e inversiones para cumplir con los objetivos, estrategias y prioridades de la política de desarrollo social; la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, que coordina las acciones del Ejecutivo federal; el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, que impulsa la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento, operación y evaluación de la política social. Finalmente, el CONEVAL es el órgano técnico que aporta al sistema nacional, por una parte, la evaluación de la política de desarrollo social y, por otra, el establecimiento de los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

El Estado mexicano ha reconocido expresamente en la Constitución Política los derechos humanos y su obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos. Asimismo, ha adoptado medidas legislativas que promueven el ejercicio de los derechos humanos derivados de tratados internacionales y del propio marco jurídico nacional.

Al promulgarse la LGDS en 2004, se hizo hincapié en garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a toda la población mexicana. Esta ley promueve la existencia de condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, así como el impulso de un desarrollo económico con sentido social que eleve el ingreso de la población y contribuya a reducir la desigualdad.

La LGDS señala que el CONEVAL debe normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Para ello, el CONEVAL cuenta, desde 2014, con autonomía jurídica, patrimonial y técnica sancionada en la reforma al artículo 26° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* (10 de febrero de 2014), lo que le permite medir el estado del desarrollo social y la pobreza en condiciones de autonomía, rigor técnico y absoluta transparencia.

Con este propósito, la LGDS señala que, para medir la pobreza, el Consejo debe tomar en cuenta, al menos, indicadores de ingreso, educación, salud, seguridad social, vivienda, alimentación, así como el grado de cohesión social y el de accesibilidad a carretera pavimentada.

La LGDS privilegia la medición de pobreza como un indicador de la mayor relevancia en materia de desarrollo social. A pesar de su importancia, hace apenas diez años, México no contaba con una medición de pobreza de Estado que le permitiera monitorear el

desempeño de la política pública. A partir de lo que mandata la LGDS y tras un intenso trabajo de revisión técnica y conceptual, durante el cual se tomó en cuenta el punto de vista de diversos expertos nacionales e internacionales del tema e instituciones interesadas en ello, el CONEVAL construyó la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (CONEVAL, 2010a). Esta permite identificar los cambios en los ingresos de las personas y monitorear el acceso a principios básicos del ejercicio de los derechos sociales que toda persona debe disfrutar.

A partir de esta metodología, México reporta bienalmente datos de pobreza a nivel nacional y para las 32 entidades federativas y, de forma quinquenal, para cada municipio que integra el territorio nacional. La metodología retomó el avance que se había logrado en la conceptualización y medición de la pobreza, así como las mejores prácticas tanto nacionales como internacionales en la materia.

Con la institucionalización de la medición multidimensional de la pobreza, ha sido diverso el uso que se ha dado a las cifras publicadas por el CONEVAL. Al ser la medición de pobreza multidimensional y de Estado, diversas instituciones y organismos estatales recurren a esta información; también se ha convertido en una herramienta analítica útil para los organismos y gobiernos municipales.

A nivel nacional, el uso de información en materia de pobreza ha sido variado: desde solicitudes de información por parte de la ciudadanía con fines académicos o para el estudio de la pobreza en algún municipio o entidad federativa, hasta información en materia de medición y análisis de la pobreza que diversas instituciones y organismos estatales y municipales utilizan como insumo para el diseño y seguimiento de políticas públicas. Entre algunos usos de carácter institucional está el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (Presidencia de la República, 2013a), el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (Sedesol, 2013a), colaboraciones con gobiernos estatales y municipales, consideraciones presupues-

tales, la planeación de la Secretaría de Desarrollo Social, la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013), la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) (Sedesol, 2017), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (*Diario Oficial de la Federación*, 9 de diciembre de 2013) y los Criterios Generales de Política Económica (CGPE). Es de destacar que los gobiernos estatales han incorporado la medición de la pobreza multidimensional como parte de su planeación social y toma de decisiones presupuestarias.

Las estimaciones de pobreza a nivel municipal han servido también como una herramienta de rendición de cuentas, así como para monitorear y mejorar la política pública en el país. Uno de esos usos es en la asignación de recursos financieros mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

La medición multidimensional de la pobreza de México ha sido un referente a nivel internacional; hoy varios países ya cuentan con una medición con características similares. La experiencia mexicana en medición de pobreza multidimensional fue considerada en la Agenda 2030 de los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) (Organización de las Naciones Unidas, 2015),<sup>3</sup> que incluye la meta de reducir significativamente la pobreza en todas sus formas, de conformidad con los estándares establecidos por cada nación.

En coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se creó exprofeso el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), el cual constituye la fuente de información que permite la medición de todas las dimensiones de la pobreza y la desagregación de dicha medición para cada entidad federativa. La relevancia de esta información se pone de manifiesto cuando, en septiembre de 2012, la Junta de Gobierno del INEGI determinó que el Módulo de Condiciones Socioeconómicas fuera considerado información de interés nacional.<sup>4</sup> Asimismo, en diciembre de 2012 se

<sup>3</sup> La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, mejor conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es un plan de acción mundial acordado por los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015, cuyo contenido consta de 17 objetivos y que incluye metas globales a favor de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la cooperación internacional.

<sup>4</sup> ACUERDO por el que se determina Información de Interés Nacional a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (4 de septiembre de 2012). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de septiembre de 2012.

aprobó que un conjunto de catorce indicadores clave de la medición de la pobreza se incluyera en el Catálogo Nacional de Indicadores.<sup>5</sup> Lo anterior, a partir del trabajo gestado en el Comité Técnico Especializado de Información Estadística y Geográfica de Desarrollo Social, en el que participa el CONEVAL.

En 2016, el INEGI levantó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016 la cual contenía una ampliación de la muestra que le permitía recopilar la información pertinente para estimar la pobreza multidimensional a nivel nacional, entidad federativa, así como por ámbito de residencia rural y urbano. No obstante, el INEGI anunció que derivado de los cambios realizados a la ENIGH 2016, se iniciaría una nueva serie histórica por lo que no es posible dar continuidad a la serie anterior. Por ello, y con el propósito de contar con un insumo que permita la continuidad con la tendencia de los años previos de la medición de pobreza multidimensional, el INEGI dio a conocer el "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH".

La medición de la pobreza multidimensional ha sido un elemento importante en el diseño y la toma de decisiones de la política social en México entre 2012 y 2018. Este documento presenta la evolución de la pobreza multidimensional y sus componentes en el periodo que comprende de 2012 a 2016.

Los resultados de 2012 mostraron que la pobreza en el país seguía afectando a casi la mitad de la población (53.3 millones de personas), mientras que la pobreza extrema a una de cada diez personas (11.5 millones de personas). En 2014 se observó un aumento de dos millones en el número de personas en situación de pobreza, mientras que la medición de 2016 nos indica un retorno a los niveles de 2012 (53.4 millones de personas en situación de pobreza).

<sup>5</sup> ACUERDO por el que se aprueba la inclusión de un conjunto de indicadores clave de la Medición de la Pobreza en México al Catálogo Nacional de Indicadores (28 de diciembre de 2012). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2012.

Con las mediciones realizadas hasta ahora, el país y las entidades federativas han podido monitorear los avances en cuanto a salud, educación e infraestructura básica, así como los retos (como el ingreso, el empleo, la alimentación y la seguridad social) que son prioritarios para la atención de la población, especialmente en las regiones más desfavorecidas. De acuerdo con la medición de la pobreza multidimensional de 2016, el porcentaje de personas en situación de pobreza se redujo en comparación con 2012 de 45.5 a 43.6 % (un aumento de aproximadamente 68 mil personas en términos absolutos) y el de pobreza extrema se redujo de 9.8 a 7.6 % (con una disminución de 2.15 millones de personas).

Por otra parte, el CONEVAL publicó estimaciones de los niveles de pobreza para cada uno de los municipios que tenía el país en 2015. Con esta información se tienen, por primera vez, dos estimaciones en el tiempo de los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza para los municipios del país, 2010 y 2015, cuya comparabilidad permite analizar la evolución de la pobreza a escala municipal.

Los principales resultados derivados de la medición de 2015 fueron la reducción de los niveles de pobreza en cinco puntos porcentuales o más en 711 municipios durante el quinquenio 2010 a 2015 y el incremento en cinco puntos porcentuales o más en 398 municipios. Entre 2010 y 2015, la pobreza extrema se redujo en cinco puntos porcentuales o más en 1,088 municipios, mientras que aumentó en cinco puntos porcentuales o más en 121 municipios.

Además de la medición de la pobreza multidimensional, el Consejo construyó el Índice de Rezago Social (IRS) que se genera por entidad federativa, municipio, localidad y Área Geoestadística Básica (AGEB) para orientar las acciones de desarrollo social; dicho índice forma parte, a partir de mayo de 2013, del Catálogo Nacional de Indicadores.<sup>6</sup> Otro indicador, que también se incluye en este catálogo, es el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), generado por el CONEVAL para proporcionar información en periodos intermedios entre las mediciones de pobreza bienales.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> ACUERDO por el que se aprueba la inclusión de los indicadores clave de rezago social y tendencia laboral de la pobreza al Catálogo Nacional de Indicadores (23 de mayo de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2013.

<sup>7</sup> *ídem*.

El objetivo del documento aquí presentado es hacer un recuento de las labores que el CONEVAL realizó para el cumplimiento de sus atribuciones durante el periodo 2012-2018. Al describir los trabajos del CONEVAL, este informe promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la objetividad de los resultados obtenidos. Del mismo modo, se procura ofrecer a la ciudadanía un panorama de las actividades desarrolladas y abrir un espacio para la planeación futura sobre el diseño de acciones que no solo impulsen el estudio y la comprensión de los orígenes y consecuencias de la pobreza, sino que también contribuyan a la generación de información que permita evaluar la política social de México.

Con base en lo anterior, este escrito se organiza de la siguiente manera. En el primer capítulo se reseña el marco jurídico que ha regido al CONEVAL como un organismo público descentralizado, así como la normativa que debe cumplir. El segundo capítulo refiere sobre las funciones del Consejo, según lo señalado por la LGDS, en cuanto a definir los criterios para que las dependencias y entidades encargadas de instrumentar programas de desarrollo social puedan identificar a las personas en situación de pobreza y, por otra parte, orientar la determinación de los criterios para definir las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

El tercer capítulo trata sobre cómo se elaboró la metodología y la fuente de información utilizada para la medición de la pobreza en México desde una perspectiva multidimensional, así como los principales resultados del proceso de revisión y actualización de la metodología de la pobreza multidimensional.<sup>8</sup> El cuarto capítulo describe los resultados de las mediciones de pobreza de 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016 a escala nacional y estatal, así como la medición a nivel municipal de 2010 y 2015, desde el enfoque de derechos y tomando en cuenta las distintas dimensiones de la pobreza. En este capítulo se describen, además, otros indicadores sobre los ingresos y las carencias sociales.

<sup>8</sup> El 29 de diciembre de 2017 el CONEVAL anunció que la medición de pobreza nacional y estatal correspondiente al año 2018 se realizará con la misma metodología implementada desde 2008, a fin de cumplir con el compromiso de contar con una serie comparable de al menos diez años, 2008-2018, tal y como fue establecido en el *Diario Oficial de la Federación* en 2010. Al mismo tiempo, con la finalidad de seguir fortaleciendo la transparencia y la mejora en el proceso de medición, el CONEVAL culminó en 2018 el proceso de sistematización de información para la actualización de la metodología de medición multidimensional de la pobreza.

El quinto capítulo presenta un conjunto de indicadores vinculados a las tendencias económicas y sociales cuya construcción contribuye a ampliar el conocimiento acerca de la evolución, la magnitud y la diversidad de la pobreza en el corto plazo. El sexto capítulo da cuenta de la agenda de investigación que ha mantenido el CONEVAL para la profundización del análisis de las dimensiones y poblaciones específicas en situación de pobreza.

El séptimo capítulo se refiere a la difusión de las actividades realizadas en materia de medición de la pobreza mediante informes, documentos de trabajo y otro tipo de publicaciones con la finalidad de garantizar la transparencia de las labores desarrolladas por el CONEVAL. También, da cuenta de diversas actividades relacionadas con la transmisión de información mediante capacitaciones, consultas y diversas colaboraciones institucionales, entre otras.

Los usos que diferentes instancias involucradas en el diseño y la implementación de la política de desarrollo social han dado a la información generada por el CONEVAL es tema del octavo capítulo. Finalmente, en el último capítulo se presentan algunos retos y perspectivas que se vislumbran en la agenda futura del CONEVAL para el mejoramiento de la política pública, entre los que se encuentran el desarrollo de una agenda de trabajo que incorpore el análisis de la relación entre la pobreza y la desigualdad, así como la necesidad de avanzar hacia la medición del acceso efectivo a elementos básicos de los derechos sociales para, posteriormente, estar en condiciones de medir su ejercicio pleno.

# CAPÍTULO

## Marco jurídico

# 1

En este capítulo se describe el marco jurídico que le da sustento a los quehaceres del CONEVAL y la normativa que debe cumplir de acuerdo con las leyes vigentes. Por otra parte, se analizan las principales funciones y su estructura organizacional, además de los valores y principios que guían las tareas del CONEVAL como organismo público descentralizado.

## FUNCIONES Y ESTRUCTURA DEL CONEVAL

Hasta antes de la reforma del artículo 26° constitucional, el CONEVAL fungió como un organismo público descentralizado que en el desarrollo de sus actividades gozaba de autonomía técnica y de gestión.

El 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, el artículo 26° fue reformado y se adicionó el apartado "C", que señala lo siguiente:

El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciera, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Por su parte, el vigésimo transitorio de la reforma al artículo 26° indica: "El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo" y que, en tanto ello no se lleve a cabo, el Consejo "ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto en el mismo y en el Decreto por el que se regula el CONEVAL, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de agosto de 2005".

En la vinculación entre la evaluación y la medición de la pobreza destaca el papel de esta última en la evaluación integral de la política nacional de desarrollo social, pues aun cuando la LGDS establece como su objetivo primordial el aseguramiento del ejercicio de los derechos sociales de toda la población, también indica que las características de la población en situación de pobreza hacen prioritaria su atención por parte de las políticas públicas.<sup>9</sup>

Asimismo, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) señala que la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) que realiza la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) —ahora Secretaría de Bienestar— debe orientarse por los criterios que define el CONEVAL y

<sup>9</sup> Entre las atribuciones del CONEVAL, conferidas en el decreto por el que se regula este organismo (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 2005), destacan, por su vinculación en el diseño y la evaluación de las políticas públicas, las siguientes:

- Establecer los lineamientos y criterios para que los responsables de la operación de los programas y acciones de desarrollo social de la administración pública federal realicen sus evaluaciones internas de manera eficiente, objetiva y clara.
- Formular el informe de resultados de las evaluaciones, el cual deberá entregarse a las comisiones de desarrollo social de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y a la Secretaría de Desarrollo Social.
- Emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo federal, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social sobre la política y los programas de desarrollo social, con base en los resultados de las evaluaciones e investigaciones disponibles.
- Coordinarse con la Comisión Nacional de Desarrollo Social para consolidar una adecuada integración y fomento al federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social, así como con la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, en el diseño y la ejecución de la política nacional de desarrollo social.

que su revisión anual debe tomar como referente los estudios de medición de pobreza que haga el Consejo.

Es por ello que el objetivo estratégico del Consejo es brindar a los tomadores de decisiones el análisis y las recomendaciones sobre el estado que guarda el desarrollo social en el país. Este objetivo tiene la finalidad de que los ejecutores de la política pública dispongan de diagnósticos actualizados en cuanto a las necesidades económicas y sociales de la población y las regiones donde su atención es prioritaria.

La medición y el análisis de la pobreza constituyen elementos esenciales de la evaluación de la política de desarrollo social. La LGDS enmarca como uno de sus ejes fundamentales la prioridad de atender a la población que vive en condiciones de pobreza, marginación o vulnerabilidad. De esta manera, el CONEVAL forma parte del proceso de planeación nacional y de la evaluación de la política nacional de desarrollo social.

La LGDS dedica el capítulo VI a la definición y medición de la pobreza. Es una función sustantiva del CONEVAL establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Las entidades y dependencias públicas que participan en la ejecución de los programas de desarrollo social tienen la obligación de guiarse por estos lineamientos para identificar a la población beneficiaria.

Para realizar esta tarea, el Consejo utiliza la información que el INEGI genera sobre los siguientes 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 la alimentación nutritiva y de calidad, el grado de cohesión social y el grado de accesibilidad a carretera pavimentada.<sup>10</sup> La medición de la pobreza, conforme lo estipula la LGDS, debe realizarla el CONEVAL cada dos años a escala nacional y por entidad federativa, y a nivel municipal cada cinco años.

<sup>10</sup> De acuerdo con los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2010, con el fin de asegurar que las mediciones de pobreza efectuadas permitan ofrecer cierta continuidad, es indispensable que los criterios metodológicos que la sustentan permanezcan inalterados por un tiempo. Por tal motivo, las fracciones reformadas efectuadas a los indicadores de pobreza, así como las posibles adecuaciones deberán realizarse con un intervalo no menor de diez años.

Para cumplir con sus funciones, el CONEVAL ha estado integrado por el titular de la Sedesol (ahora Secretaría de Bienestar); seis investigadores académicos elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social mediante una convocatoria pública, que son o han sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia, así como por la Secretaría Ejecutiva, cuyo titular es designado por el Ejecutivo federal (LGDS, artículos 82 y 83).

Asimismo, el CONEVAL cuenta con el Comité Directivo que opera como órgano de gobierno y que está integrado por el titular de la Sedesol, quien lo preside, los seis investigadores académicos, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), un secretario técnico y un prosecretario (Estatuto Orgánico del CONEVAL, artículo 10°).

Para llevar a cabo la operación técnica de la institución, existe la Comisión Ejecutiva que constituye el órgano técnico auxiliar del Comité Directivo y que está encargado de ejercer las funciones sustantivas de carácter técnico para cumplir con la evaluación de la política de desarrollo social y la medición de pobreza. La Comisión está integrada por los seis investigadores académicos y el secretario ejecutivo.

Esta composición asegura dos aspectos igualmente importantes: que los criterios para definir las tareas del CONEVAL y de sus órganos de gobierno privilegien una perspectiva académica, y que se establezca un vínculo entre estas decisiones y el rigor técnico con que se realizan las mediciones de pobreza en el país.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el CONEVAL dispone de cuatro unidades administrativas: la Dirección General Adjunta de Administración, la Dirección General Adjunta de Coordinación, la Dirección General Adjunta de Evaluación y la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza.

En la figura 1 se esquematiza la estructura orgánica del CONEVAL y de la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza durante el periodo 2012-2017. A través de esta dirección, el Consejo da cumplimiento al objetivo de definir, identificar, analizar y medir la pobreza, así como su evolución y distribución en el territorio nacional.

FIGURA 1. Estructura orgánica del CONEVAL y de la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Dirección General Adjunta de Administración.

# CAPÍTULO

## Disposiciones obligatorias en materia de pobreza

# 2

## LINEAMIENTOS Y CRITERIOS GENERALES PARA LA DEFINICIÓN, IDENTIFICACIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA

Conforme lo establece la LGDS y el artículo 26° de la Constitución, tras su reforma publicada el 10 de febrero de 2014, el CONEVAL tiene la atribución de elaborar los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Como se explicó, esta función sustantiva del Consejo tiene el propósito de identificar adecuadamente a las personas o grupos sociales en situación de pobreza para, así, contribuir a mejorar el diseño y la evaluación de las políticas de desarrollo social y privilegiar la atención prioritaria de la población con mayores necesidades e insuficiencias, tanto económicas como en el ejercicio de sus derechos sociales. De 2007 a 2010 se realizaron esfuerzos encaminados a precisar estos lineamientos.

El núcleo central de esta tarea fue la construcción de la metodología de medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, tal como lo indica la LGDS (este proceso se aborda en el capítulo tres). La metodología debía incluir, además del ingreso de las familias —que tradicionalmente había sido el único factor que se tomaba en cuenta para realizar las estimaciones de pobreza—, un conjunto de derechos sociales referentes a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad social, las condiciones de la vivienda, los servicios básicos asociados a esta y el grado de cohesión social.<sup>11</sup> A continuación se reseña el proceso que se siguió.

En diciembre de 2007, para cumplir con los objetivos establecidos en la LGDS, el CONEVAL definió una propuesta de Lineamientos y criterios para la identificación de la población en situación de pobreza. Posteriormente, en octubre de 2008, como parte del intercambio de información con diferentes dependencias del Gobierno Federal, esta propuesta se envió a algunos programas federales para que emitieran sus comentarios. Después de la retroalimentación que se tuvo con las dependencias, se modificaron algunas secciones de los lineamientos. El Comité Directivo del CONEVAL aprobó en la cuarta sesión ordinaria de 2009, celebrada en diciembre de ese año, el documento técnico deno-

<sup>11</sup> El artículo 6° de la LGDS señala que los derechos para el desarrollo social —o derechos sociales— son los relativos a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, así como los referentes a la no discriminación en los términos especificados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

minado *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (CONEVAL, 2010a), el cual contiene los criterios específicos para la medición transparente, objetiva y técnicamente rigurosa de la pobreza, acorde con las mejores prácticas en la materia a nivel nacional e internacional.

Durante la primera sesión ordinaria de 2010, el Comité Directivo del CONEVAL aprobó los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, los cuales fueron publicados en junio de 2010 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. En 2018 se publicó en el *DOF* la actualización de estos Lineamientos y criterios generales, aprobada por el Comité Directivo en su segunda sesión ordinaria de 2018.

De acuerdo al artículo 9° de los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, las dependencias y entidades deben identificar a las personas o grupos de personas en situación de pobreza mediante la selección de alguno o una combinación de los siguientes criterios: que estén asociados al ingreso de las personas, a alguna de las carencias sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda, alimentación) o al contexto territorial (cohesión social). Una vez elegido el método de identificación, deben cuidar que ese método guarde consistencia con los objetivos, propósitos y acciones del programa. El método de identificación debe ser dado a conocer en la página electrónica de las dependencias y entidades, las cuales deberán hacer compatibles sus reglas de operación con el método de identificación de la población objetivo.

Como parte del proceso de adaptación a estos lineamientos y criterios, en 2010 se determinó un periodo de transición para que las dependencias pudiesen hacer adecuaciones correspondientes a sus reglas de operación y sus métodos de identificación de acuerdo con lo que definió el CONEVAL. Desde 2013, todas las dependencias deben utilizar dichos criterios y darlos a conocer de manera pública.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> El artículo 8° de los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza establece que las dependencias y entidades deberán dar a conocer en su página de Internet de manera permanente el método de identificación de las personas o grupos de personas en situación de pobreza que utilizan para cada programa de desarrollo social que ejecuten. El CONEVAL da seguimiento a este proceso con la finalidad de evaluarlo.

## CRITERIOS GENERALES PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

La LGDS señala que la política nacional de desarrollo social debe atender de manera prioritaria a la población que se encuentra en situación de mayor pobreza y rezago en el ejercicio de sus derechos sociales. Parte de la estrategia de atención de estos grupos de población es la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). De tal manera que anualmente la Sedesol elige estas zonas con el propósito de dirigir las acciones más urgentes para superar los rezagos y las carencias que afectan a la población.

Asimismo, su establecimiento se orienta por los criterios de resultados que especifica el CONEVAL y debe, en todo tiempo, promover la eficacia de las instancias ejecutoras de la política social.

La LGDS define a las ZAP como las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

El Ejecutivo federal, mediante la Sedesol, revisa cada año dichas zonas; para ello, se basa en las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza que emite el CONEVAL e informa a la Cámara de Diputados sobre su modificación. Para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, la información es desagregada a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas o áreas geoestadísticas básicas (AGEB) en las zonas urbanas. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto, emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, la cual se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, junto con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>13</sup>

La Declaratoria tiene los efectos siguientes: asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios; establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo; generar programas de apoyo, financiamiento

<sup>13</sup> Para mayor detalle sobre cuáles son las ZAP, se puede consultar el *Diario Oficial de la Federación* —del año de interés— y revisar las listas correspondientes.

y diversificación a las actividades productivas regionales; y desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Finalmente, la LGDS señala que los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal podrán convenir acciones y destinar recursos para la ejecución de programas especiales en estas zonas.

Para cumplir con la normativa descrita, a partir de 2006, cada año el CONEVAL ha proporcionado a la Sedesol una serie de criterios para la determinación de las ZAP. En los primeros años, el Consejo recomendó el uso de la información del Conteo de Población y Vivienda 2005, el Índice de Rezago Social y los índices de marginación 2005, así como las estimaciones de pobreza por ingresos que había disponibles hasta entonces. Conforme se generó nueva información, el Consejo propuso el uso de la información de los mapas de pobreza por ingresos y, más recientemente, de las cifras de pobreza según lo indica la LGDS. A partir de 2013, el Consejo planteó a la Sedesol incorporar de manera prioritaria los resultados de la medición multidimensional de pobreza por entidad federativa y municipios.

# CAPÍTULO

Medición de la pobreza

# 3

A partir de la creación del CONEVAL en 2006, se diseñó un programa de trabajo e investigación a fin de cumplir con las actividades que dispone la LGDS en materia de medición y análisis de la pobreza. Se enfrentaron varios retos metodológicos por resolver: por un lado, se encontraba la definición operativa de los indicadores que por ley debían incluirse y, por el otro, la estructuración de los mecanismos para asegurar la periodicidad y desagregación geográfica con que debe realizarse la medición de pobreza, lo cual requirió generar una nueva fuente de información: el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), ya que no existía en México una fuente que permitiera estimar todos los indicadores que marca la LGDS y desagregar la información por entidad federativa.

Así, a partir de 2006, el CONEVAL ha impulsado acciones para medir y analizar la pobreza desde un enfoque de derechos sociales (que toma en cuenta los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad) para, posteriormente, proporcionar dicha información a los distintos actores involucrados en el desarrollo de políticas públicas enfocadas al desarrollo social de México y, en particular, a la superación de la pobreza.

### METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA<sup>14</sup>

La metodología de medición de pobreza que construyó el CONEVAL entre 2006 y 2009 da cumplimiento a lo señalado en la LGDS, como fue promulgada en 2004, en cuanto a las dimensiones, periodicidad, regularidad y desagregación geográfica y por grupos de población para cada una de las dimensiones.

Esta metodología señala los indicadores y umbrales con que se mide la pobreza en nuestro país; su utilidad radica en que proporciona información basada en evidencia para tomar decisiones oportunas en materia de política pública para la superación de la pobreza. Para su construcción, eran necesarios tanto la definición del método de me-

<sup>14</sup> En este apartado se consigna el proceso seguido por el CONEVAL para la construcción de la metodología con la cual se generó la primera medición multidimensional de la pobreza, misma que en 2019 permitirá completar la serie bienal 2008-2018 a nivel nacional y por entidad federativa. El 15 de junio de 2018 el Comité Directivo del Consejo aprobó la actualización de esta metodología. Esta actualización 2018, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y difundida en la página electrónica del Consejo, se describe con detalle más adelante dentro de este mismo capítulo. Por facilidad de exposición, cuando no es indispensable diferenciar entre la metodología original y la actualizada, se emplean ciertos términos y denominaciones de manera indistinta.

dicción como el instrumento que recolecta la información requerida para medir sus indicadores. A continuación se describen estos dos componentes.

El primero de ellos tuvo como propósito elaborar el método de medición. Este componente se dividió en tres etapas: la primera se realizó en 2006 y permitió conocer el estado del arte sobre la medición multidimensional de la pobreza. Los análisis de esta etapa se enriquecieron con las discusiones de los seminarios que organizó el CONEVAL con especialistas nacionales e internacionales en medición multidimensional de la pobreza.<sup>15</sup> Como resultado, fue posible identificar los principales retos metodológicos que se enfrentaban: la definición de las dimensiones relevantes, la identificación de los indicadores y umbrales para cada dimensión, la determinación de la importancia relativa de las dimensiones —su ponderación—, y el establecimiento de la forma funcional de vincular empíricamente los indicadores que se incorporarían a la medición.

Durante la siguiente etapa, además de continuar con el análisis de estos retos y sus posibles soluciones, se llevó a cabo un proyecto de investigación que permitió contar con propuestas metodológicas particulares por parte de varios expertos nacionales e internacionales (Julio Boltvinik, Satya Chakravarty, James Foster, David Gordon, Rubén Hernández y Humberto Soto), quienes consideraron las especificaciones que debía cumplir la medición de la pobreza en México según lo estipula la LGDS. Estas propuestas se presentaron y discutieron en dos talleres de trabajo y un seminario internacional en 2007.<sup>16</sup>

En la tercera etapa, el CONEVAL desarrolló una propuesta metodológica propia, la cual se puso a consulta de diversos investigadores y especialistas en la materia. Esa propuesta se discutió con investigadores nacionales e internacionales en dos seminarios: uno nacional, en septiembre, y otro internacional, en octubre de 2008. Durante 2009 se enriqueció el contenido final de la metodología elaborada por el

<sup>15</sup> Algunos de los investigadores e investigadoras que participaron en las discusiones: Sabina Alkire, Louis-Marie Asselin, Julio Boltvinik, François Bourguignon, Rodolfo de la Torre, Jean-Yves Duclos, Juan Carlos Feres, James Foster, Samuel Freije, David Gordon, Enrique Hernández Laos, Luis Felipe López-Calva, Clara Jusidman, Nanak Kakwani, Shahid Khander, Gladys López-Acevedo, Nora Lustig, Xavier Mancera, Susan Parker, Rafael Pérez, Sanjay G. Reddy, Luis Rubalcava, Rosa María Rubalcava, Javier Ruiz, John Scott, Emmanuel Skoufias, Erik Thorbecke, José Vences y Michael Walton.

<sup>16</sup> Las propuestas metodológicas fueron coeditadas por el CONEVAL y El Colegio de México. Se pueden consultar en Mora (2010).

CONEVAL, cuyo Órgano de Gobierno la aprobó en diciembre de 2009 y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en junio de 2010.

El segundo componente se efectuó a la par del primero. Los esfuerzos estuvieron enfocados a generar la información necesaria para construir los indicadores para medir la pobreza de forma multidimensional. Además de la consulta con diversas instituciones y organismos, la mayor parte de este componente se llevó a cabo en estrecha colaboración con el INEGI.<sup>17</sup> El CONEVAL y el INEGI se encargaron, de manera conjunta, del diseño conceptual del MCS-ENIGH 2008. Los procedimientos de prueba, consolidación, levantamiento y procesamiento de la información los realizó el INEGI y siguieron un estricto control en cuanto a calidad, pertinencia, veracidad y oportunidad. De este modo, en 2008 se contó por primera vez con información para generar estimaciones multidimensionales de pobreza para cada entidad federativa.

Un aspecto fundamental de la construcción de la metodología de medición consistió en consultar los estándares nacionales e internacionales y las mejores prácticas en cuanto a medición multidimensional de la pobreza. Para esta actividad, se organizaron grupos de trabajo y de colaboración con diferentes instituciones nacionales e internacionales, universidades, organizaciones de la sociedad civil, así como con expertos en la materia.

Asimismo, el CONEVAL auspició un conjunto de investigaciones, encuestas, asesorías y estudios complementarios para el desarrollo de la metodología, con el objetivo de contar con un marco teórico actualizado sobre el fenómeno; para ello, entre otras actividades, se organizaron seminarios de discusión e investigaciones sobre las implicaciones jurídicas de la LGDS en la medición multidimensional. Como parte de la difusión internacional del documento metodológico, se procedió a su traducción al idioma inglés y se puso a disposición del público en la página electrónica del Consejo.

Según Sen (1976), toda metodología rigurosa de medición de pobreza debe resolver dos problemas básicos: el de identificación y el de

<sup>17</sup> En abril de 2007, el INEGI y el CONEVAL firmaron un convenio general de colaboración con el objeto de realizar acciones conjuntas para fomentar el desarrollo de la información estadística y geográfica relacionada con sus respectivos objetivos institucionales. Derivado de lo anterior, se han firmado cuatro convenios específicos con los que se definieron acciones concretas para la generación de las fuentes de información con que el CONEVAL da cumplimiento a sus responsabilidades en materia de medición de pobreza. En 2013 se firmó un nuevo convenio general de colaboración con el INEGI con vigencia hasta 2018.

agregación. El primero se refiere a los criterios para determinar si una persona es pobre o no. El segundo radica en establecer un conjunto de indicadores poblacionales que permiten conocer el número y porcentaje de personas pobres y determinar su nivel de pobreza. En los dos recuadros al final de este apartado se detalla la manera en que el CONEVAL resolvió cada uno de estos problemas.

El CONEVAL se basó en el enfoque de derechos sociales para la identificación de las personas en situación de pobreza, el cual está asociado a la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes, por lo que, desde esta perspectiva, la pobreza constituye una negación de los derechos humanos.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011) refuerza la obligación del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y que todas las instituciones del Estado deben, en el ámbito de sus atribuciones, regir su quehacer de acuerdo con dichos principios.

La metodología de medición de la pobreza adoptó como base el marco normativo del Estado mexicano y los principios básicos de los derechos humanos. La titularidad de los derechos la ejercen los individuos y se considera que toda persona debe disfrutar de todos los derechos durante toda su vida y en cualquier lugar (universalidad). Además, estos derechos no tienen jerarquía entre sí y, por eso, en la metodología se les concibe con la misma importancia (interdependientes). Al no ejercer uno o varios de los derechos sociales, las personas limitan su capacidad para llevar una vida plena (indisolubilidad).

La metodología toma en cuenta tres espacios analíticos: el espacio del bienestar económico, medido mediante el ingreso corriente total per cápita; el espacio de los derechos sociales, que da cuenta de seis carencias sociales (rezago educativo, 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 y acceso a la alimentación); y el espacio territorial, en el cual, a diferencia de los otros dos espacios en los que la unidad de análisis son las personas, se analizan grupos

de población localizados en el territorio; específicamente, se refiere al grado de cohesión social y otros relevantes para el desarrollo social.<sup>18</sup>

Los dos primeros espacios ayudan a identificar prioridades de política pública; también, proporcionan información para definir las poblaciones objetivo de programas sociales diversos, los que, hasta antes de la medición multidimensional, solían ser evaluados por su impacto sobre la pobreza monetaria aunque sus acciones mantuvieran una relación remota con ella.

La metodología desarrollada por el CONEVAL permite identificar áreas específicas de intervención. Por un lado, con el diagnóstico de la precariedad de la situación económica de las personas, el Estado puede instrumentar políticas, si fuese el caso, que ayuden a la creación de empleo y a mejorar los ingresos de las familias. Por otro, la identificación de las carencias sociales que afectan a la población posibilita definir instrumentos de política pública específicos para atender, por ejemplo, la falta de servicios básicos en las viviendas de un estado o un municipio, el rezago educativo en cierto grupo de población o la carencia por acceso a la alimentación en una comunidad.

Para dar cuenta del tercer espacio territorial, para la cohesión social, la metodología de medición de pobreza, desarrollada entre 2006 y 2009, consideró indicadores asociados con la desigualdad económica y social. La primera se mide a partir del índice de Gini y la razón de ingreso. Estos indicadores permiten estimar la desigualdad y la distribución del ingreso; además, se puede conocer qué tanta concentración de recursos económicos existe en la población de los diferentes estados y municipios, así como la brecha que separa el ingreso de las personas no pobres y no vulnerables respecto de aquellas más desfavorecidas: los pobres extremos. La desigualdad social se mide con base en la polarización social que identifica a los estados y municipios según su grado de polarización.

<sup>18</sup> La reforma al Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada en 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*, incorpora al acceso a la alimentación el carácter de nutritiva y de calidad. De acuerdo a los Lineamientos y criterios generales para la identificación y medición de la pobreza, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2010, con el fin de asegurar que las mediciones de pobreza efectuadas permitan ofrecer cierta continuidad, es indispensable que la metodología permita ofrecer cierta continuidad y que los criterios metodológicos que la sustentan permanezcan inalterados durante algún tiempo. Por tal motivo, las fracciones reformadas efectuadas a las fracciones de los indicadores de pobreza, así como las posibles adecuaciones deben aplicarse hasta una vez transcurrido un intervalo de tiempo establecido (no menor de diez años, en el caso de los Lineamientos publicados en el *DOF* en 2010 y con los cuales se realizó la primera medición multidimensional de pobreza 2008).

## IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA

La identificación de la población en situación de pobreza se realiza en dos etapas: en la primera se determina si los ingresos de una persona son insuficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas, lo cual se mide a través del indicador de ingreso corriente per cápita, y si presenta carencia en alguno de los seis indicadores: rezago educativo, 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 y acceso a la alimentación. En la segunda se combinan los indicadores generados en la etapa previa a fin de identificar a la población en situación de pobreza.

Para ello, se establecen dos espacios analíticos:

- *Bienestar económico.* Se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios de las canastas alimentaria y no alimentaria.
- *Derechos sociales.* Se identifica a la población con al menos una carencia social en los indicadores asociados a este espacio. Al número total de estas carencias de una persona se le denomina índice de privación social.

Para distinguir a la población con ingresos insuficientes, se definen la Línea de Pobreza por Ingresos y Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (originalmente denominadas como Línea de Bienestar Económico y la Línea de Bienestar Mínimo, respectivamente)<sup>19</sup>. La primera permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para comprar tanto la canasta alimentaria como la canasta no alimentaria. La segunda ayuda a identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir la canasta alimentaria.

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

- *Identificación de carencias en cada indicador particular.* Para cada uno de los seis indicadores de carencia social se genera una variable que permite distinguir si una persona presenta carencia en la dimensión respectiva o no.
- *Índice de privación social.* Este se construye para conocer cuántas carencias (de las seis) tiene cada persona.

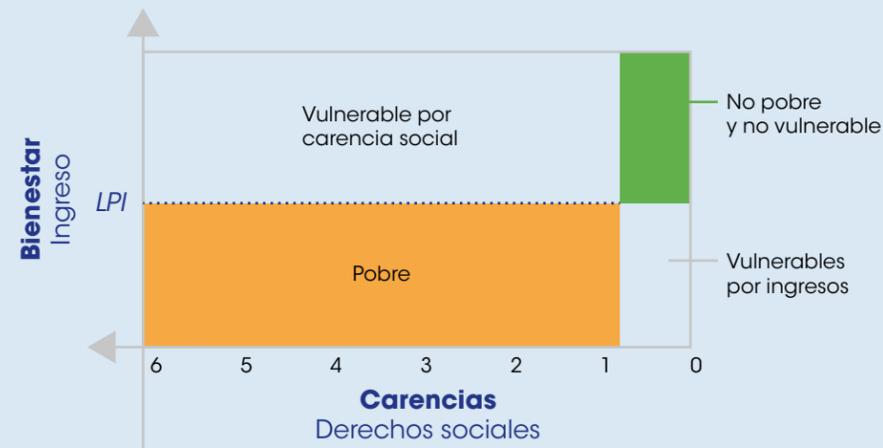
El ingreso y el índice de privación social ofrecen, de manera independiente al corresponder a espacios analíticos diferentes, un diagnóstico de las restricciones monetarias y de las carencias sociales que afectan a la población.

Puesto que estas restricciones y carencias son de distinta naturaleza, el CONEVAL consideró que no sería metodológicamente consistente su combinación en un índice único de pobreza.

<sup>19</sup> El 15 de junio de 2018, el Comité Directivo del CONEVAL aprobó la actualización de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza que, además de atender modificaciones en la normatividad que atañe a la medición de pobreza, incorporó un cambio en la denominación de las Líneas de Bienestar Económico y Bienestar Mínimo por Líneas de Pobreza por Ingresos y Pobreza Extrema por Ingresos, respectivamente, para una mejor interpretación, así como una actualización de sus valores monetarios.

Sin embargo, de acuerdo con la definición de pobreza, es necesario conjugar ambos espacios para delimitar con precisión la población en situación de pobreza. Para ello se recurre al siguiente método de clasificación:

- *Pobre*. Población con ingreso inferior al valor monetario de la Línea de Pobreza y que padece al menos una carencia social.
- *Vulnerable por carencia social*. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior o igual a la Línea de Pobreza.
- *Vulnerable por ingresos*. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos.
- *No pobre y no vulnerable*. Población cuyo ingreso es superior o igual a la Línea de Pobreza y que no tiene carencia social alguna.



Fuente: CONEVAL (2010a).

#### Identificación de la población en pobreza y vulnerabilidad

Esta clasificación permite identificar grupos poblacionales específicos que requieren políticas públicas diferenciadas, ya sea para atender sus requerimientos de ingreso, la atención a una o varias carencias sociales, o una combinación de ambas.

Los datos de las mediciones de pobreza han mostrado que las características de las personas en cada uno de los cuadrantes son diferentes y eso permite identificar las políticas públicas necesarias para atender a escala nacional, estatal y municipal aquellos elementos que determinan las condiciones de pobreza de la población, ya sea por no tener ingresos suficientes o por padecer alguna carencia social.

Entre la población en situación de pobreza puede identificarse el subconjunto de personas en situación de pobreza extrema, las cuales presentan al menos tres de las seis carencias sociales y disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no

alcanzarían a cubrir el valor monetario de la canasta alimentaria, razón por la cual a este valor se le ha denominado Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (originalmente Línea de Bienestar Mínimo). Al tratarse de quienes presentan tanto mayor precariedad económica como carencia social, la atención de la población pobre extrema es considerada prioritaria.

#### Agregación de la pobreza

Una vez identificadas las personas en situación de pobreza es necesario contar con una serie de medidas que indiquen la extensión y el estado de la pobreza de la población. Dichas medidas agregadas de pobreza deben satisfacer un conjunto de propiedades, entre ellas: asegurar la posibilidad de comparar 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 satisfacer algunas propiedades analíticas.<sup>20</sup>

La metodología de medición define tres tipos de medidas agregadas de pobreza: incidencia, profundidad e intensidad.

#### Medidas de incidencia

Miden la proporción de personas en un grupo poblacional que se encuentra en situación de pobreza o padece algún tipo de carencia económica o social. El CONEVAL reporta un conjunto de indicadores de incidencia de pobreza, de bienestar o carencia social.<sup>21</sup>

Estas medidas son de utilidad, ya que son conocidas y fácilmente interpretables. Además, permiten desagregar las medidas nacionales de forma que se pueda conocer la participación de las entidades y los municipios en las medidas nacionales de pobreza. Sin embargo, no ayudan a identificar la contribución de las distintas dimensiones a la pobreza general, y no son sensibles a la profundidad de las carencias de la población. Por estos motivos y para tener medidas más robustas, el CONEVAL también reporta medidas de profundidad e intensidad.

#### Medidas de profundidad

El CONEVAL reporta dos tipos de medidas de profundidad. Una asociada al espacio del bienestar económico y otra relacionada con el índice de privación social.

En el espacio del bienestar económico la medida de profundidad se define como la distancia promedio del ingreso de la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos, respecto a esta misma línea. Esta medida se calcula tanto para la población con carencias sociales como para aquella que no las tiene.

La profundidad en el espacio de los derechos sociales se reporta mediante el número y proporción promedio de carencias sociales que presenta un determinado grupo de población. Así, se conoce, de manera desagregada, el número total de carencias sociales que deben ser resueltas en el país, en un estado o municipio o entre un grupo de población específico.

<sup>20</sup> Algunas propiedades de las medidas de pobreza multidimensional agregadas pueden ser consultadas en Alkire y Foster (2007 y 2011).

<sup>21</sup> Los indicadores, que constituyen la base de la información que reporta el CONEVAL, pueden consultarse en CONEVAL (2010a).

### Medidas de intensidad

Las medidas de intensidad conciernen básicamente al espacio de los derechos sociales, se construyen a partir del producto de la incidencia y la profundidad. Esta medida se interpreta como el cociente del número de carencias sociales existentes en un grupo poblacional respecto al máximo posible de privaciones que podría experimentarse en el país. De este modo, es factible percibir la severidad de la pobreza para ese grupo de población.

Esta medida se reporta para la población en situación de pobreza, pobreza extrema y con al menos una carencia social, y permite realizar diagnósticos sensibles a los cambios en las condiciones de vida de estos grupos poblacionales. También, al ser desagregadas, estas medidas hacen posible conocer la contribución a la pobreza de las distintas carencias que presenta la población.

A nivel estatal existe un indicador que refleja qué tanta facilidad o dificultad tienen las personas para contar con apoyo de redes sociales cuando tienen una enfermedad, necesitan conseguir trabajo, requieren mejorar el entorno del barrio o la colonia o pedir ayuda para el cuidado de los niños. A partir de estos indicadores se postula que, mientras más desigualdad económica y social exista en una sociedad, menor será su cohesión social.

Al espacio territorial también se integró el grado de accesibilidad a carretera pavimentada, adicionado al artículo 36° de la LGDS el 7 de noviembre de 2013. La construcción de este indicador considera elementos de la red de carreteras, identificación de la localidad, la pendiente del terreno, las características medioambientales como vegetación y cuerpos de agua, la disponibilidad de transporte público y el tiempo de desplazamiento a los centros de servicio (salud, educación, abasto, etcétera), ubicados en localidades de más de 15,000 habitantes.

### Estimación del ingreso corriente total per cápita y de las líneas de líneas de pobreza por ingresos

El espacio del bienestar económico tiene como propósito medir si el ingreso de las personas y sus familias es suficiente para satisfacer sus necesidades básicas a través de los mercados.

Durante los trabajos de investigación para definir los aspectos de medición en el espacio del bienestar económico y establecer los umbrales representados por las líneas de pobreza (antes llamadas líneas de bienestar), se realizó una investigación en dos vertientes: la definición y estimación del ingreso, y la construcción y estimación de los valores monetarios de las líneas de pobreza.

Para tal efecto, el CONEVAL llevó a cabo diversos estudios con instituciones e investigadores académicos para definir los umbrales necesarios de la dimensión económica; dichos estudios se incluyen en el cuadro 1. Hay que mencionar que con estos trabajos el CONEVAL ha contribuido a la discusión metodológica y académica sobre el tema de la construcción de umbrales económicos y definición de ingresos.

CUADRO 1. Estudios para la determinación del indicador de ingreso

Año	Actividad
2007	Análisis de los estudios para la definición de líneas de pobreza y canastas básicas de consumo para México
2009	Análisis y estimaciones de patrones y canastas regionales de consumo para México
2009	Asesoría para la determinación de componentes de la canasta alimentaria (Instituto Nacional de Salud Pública)
2009	Estudios sobre escalas de equivalencia y economías de escala para México

Entre 2006 y 2009 el CONEVAL desarrolló un proceso de investigación para asegurar que en la forma de definir y medir el ingreso se recuperaran las mejores prácticas nacionales e internacionales. Se tomaron en cuenta: los trabajos realizados en el seno del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP, 2005); las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo acerca de los lineamientos para la recolección de datos sobre el ingreso de los hogares y el ingreso pro-

veniente del empleo (OIT, 1971, 1992, 1993), y algunas de las recomendaciones emanadas de la iniciativa del Grupo de Camberra.<sup>22</sup>

De acuerdo con estos dos últimos organismos internacionales y sus recomendaciones, el ingreso corriente total se compone de la suma de las percepciones de todos los miembros del hogar, monetarias y no monetarias, 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.

El CONEVAL retomó algunas de las recomendaciones señaladas y definió los siguientes criterios para la construcción del indicador del ingreso corriente total per cápita para el caso de México. Se consideraron aquellos flujos monetarios y no monetarios que no ponen en riesgo o disminuyen los acervos de los hogares. Dado el carácter aleatorio y poco frecuente de muchas percepciones y transferencias, se mantuvieron solo aquellas que se reciben al menos una vez al año. No se incluyó como parte del ingreso la estimación del alquiler o renta imputada.<sup>23</sup> Finalmente, con el propósito de permitir la comparación entre los ingresos de hogares de distinta composición, se incluyeron las escalas de adulto equivalente (las personas de acuerdo con su edad tienen necesidades diferentes) y las economías de escala (los hogares con más integrantes pueden compartir ciertos satisfactores y los gastos asociados a su adquisición).<sup>24</sup>

Para establecer si las personas tienen un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades, se tuvieron que construir dos canastas básicas de consumo, una alimentaria y una no alimentaria.<sup>25</sup> Para ello, el CONEVAL identificó la necesidad de actualizar las canastas de los patrones de consumo que estaban disponibles en la literatura

<sup>22</sup> La iniciativa de la Oficina de Estadísticas de Australia de 1995 llevó al establecimiento del Grupo de Expertos en Estadísticas de los Ingresos de los Hogares de las Naciones Unidas (Grupo de Camberra) que, en 2001, publicó su informe final y recomendaciones sobre estadísticas del ingreso de los hogares (Grupo de Expertos en Estadísticas de los Ingresos en los Hogares, 2001).

<sup>23</sup> 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 tanto en la definición del ingreso corriente total como en la construcción de las líneas de pobreza por ingresos.

<sup>24</sup> Para mayor información, consultar Santana (2009).

<sup>25</sup> Para mayor detalle respecto a la determinación de la canasta alimentaria y no alimentaria, consultar el documento metodológico *Construcción de las Líneas de Bienestar. Documento Metodológico*, CONEVAL (2012d).

especializada, ya que esas canastas correspondían a información de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, que no necesariamente reflejaban el patrón de consumo de los hogares mexicanos para los años (2006-2009) en que se realizó la metodología de medición de la pobreza.<sup>26</sup>

La información más actualizada en el momento de diseñar la metodología era la ENIGH de 2006. Con esta encuesta, y a partir de la construcción de un grupo de la población de referencia, se actualizaron los patrones de consumo (en alimentos, bienes y servicios) a fin de construir la canasta alimentaria y no alimentaria.

Al analizar los patrones de consumo se encontró la necesidad de generar canastas que reflejaran las diferencias que existen entre los ámbitos rural y urbano. Con ese propósito, se definió como ámbito rural a las localidades donde habitan menos de 2,500 habitantes (anteriormente el parámetro eran 15,000 habitantes) y ámbito urbano aquellas localidades con 2,500 o más habitantes.

Posteriormente, se calcularon los valores monetarios de las canastas mediante una base de precios implícitos con base en información contenida también en la ENIGH 2006.<sup>27</sup> A partir de los valores monetarios de las canastas se determinaron umbrales conocidos como líneas de bienestar y, actualmente, líneas de pobreza. La Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (valor monetario de la canasta alimentaria) y la Línea de Pobreza por Ingresos (valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos no alimentarios).

Ante los nuevos cambios identificados en los patrones de consumo alimentario y no alimentario, el CONEVAL tomó la decisión de actualizar, con la información de la ENIGH 2016, las líneas de bienestar y de bienestar mínimo, así como denominarlas Línea de Pobreza por Ingresos y Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, respectivamente, para una interpretación más clara.

<sup>26</sup> La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales y la Canasta Alimentaria de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) datan de 1982 y la canasta alimentaria del INEGI y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de 1992, fue construida con información de los patrones de consumo prevalecientes en los años ochenta.

<sup>27</sup> El precio implícito de cada rubro se calculó como la media geométrica de las razones entre el gasto y la cantidad por rubro de todos los hogares (CONEVAL, 2012a).

La definición y medición del ingreso corriente total per cápita y las líneas de pobreza para los ámbitos rural y urbano son los elementos para comparar si el ingreso de las familias es suficiente para adquirir la canasta de alimentos y la canasta que, además de estos alimentos, contiene bienes y servicios para poder satisfacer también sus necesidades no alimentarias.

Con el fin de tener la información más reciente del valor monetario de estas canastas, el CONEVAL actualiza cada mes el valor de las líneas de pobreza por ingresos con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

### Crterios para la definición de las variables y los umbrales de los indicadores de carencia social

El espacio de los derechos sociales se mide a través de seis indicadores de carencia social (rezago educativo, 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 y acceso a la alimentación)<sup>28</sup>, lo cual permite establecer un vínculo directo entre la política de desarrollo social y la medición de la pobreza. Asimismo, es posible conocer los avances y retos que tiene el país en esta materia e instrumentar políticas públicas que atiendan dichos rezagos.

La Constitución mexicana consagra un conjunto de derechos sociales que toda persona debe ejercer y que el Estado debe garantizar de manera progresiva. La realización de cada uno de estos derechos (educación, salud, vivienda, alimentación, medio ambiente sano, acceso a la cultura) contribuye a que los individuos puedan tener una vida digna y decorosa.

Como se comentó antes, la construcción de la metodología fue resultado de un intenso proceso de investigación y la consulta con instituciones públicas, universidades, organizaciones de la sociedad civil e instituciones internacionales. Un elemento esencial de la definición

<sup>28</sup> El 1° de junio de 2016 se publicó en el *DOF* un decreto de reforma a la LGDS mediante el cual se añade el carácter nutritivo y de calidad al acceso a la alimentación. El 15 de junio de 2018, el Comité Directivo del CONEVAL aprobó una actualización a la metodología de medición de la pobreza que incorporó –entre otros aspectos– la atención a este cambio normativo mediante un indicador que, además del acceso a la alimentación, tomara en cuenta características de la dieta. La actualización 2018 de la metodología de medición de multidimensional de la pobreza se aborda con mayor detalle más adelante dentro de este capítulo. Por facilidad de exposición, en este recuento histórico de las actividades del Consejo, cuando se trate del derecho a la alimentación se usará indistintamente el término acceso a la alimentación y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

de los indicadores utilizados consistió en la determinación de los umbrales o normas —el piso mínimo del ejercicio de los derechos sociales— a partir de las cuales se estableció si una persona presenta una carencia en particular.

Para definir los umbrales, el CONEVAL identifica un conjunto de criterios metodológicos cuyo orden de prelación fue el siguiente<sup>29</sup>:

1. Emplear normas legales, cuando estas existen.
2. Aplicar criterios definidos por expertos de instituciones públicas especialistas en la materia de cada indicador de carencia.
3. Utilizar umbrales construidos con base en análisis estadísticos.
4. Determinar el umbral por parte de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL.

A continuación se detalla la construcción y fundamentación de los indicadores de carencia social y la factibilidad de medirlos a escala estatal y municipal. Se debe destacar que el CONEVAL desarrolla una intensa agenda de investigación, descrita en el capítulo seis, con el fin de elaborar análisis y estudios en profundidad sobre las distintas dimensiones de la pobreza.

Asimismo, el Consejo reporta, junto con las estimaciones de pobreza, una serie de indicadores complementarios asociados al análisis de las condiciones de vida de la población en cada una de las dimensiones, los cuales permiten profundizar en el análisis de las carencias sociales y el ejercicio de los derechos sociales.<sup>30</sup>

### Rezago educativo

Para definir este indicador, el Consejo se basó en la normativa vigente<sup>31</sup> lo que la Constitución Política (artículo 3°) señalaba como educación obligatoria,<sup>32</sup> y se consultó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo encargado de la evaluación del sector educativo en México.

<sup>29</sup> *Diario Oficial de la Federación* (16 de junio de 2010).

<sup>30</sup> Para mayor detalle, consultar CONEVAL (2010a).

<sup>31</sup> Año en que se aprobó la metodología de medición de la pobreza.

<sup>32</sup> La enseñanza obligatoria y su definición se ha modificado con el tiempo: en 1934, la Constitución incorporó como derecho fundamental la enseñanza obligatoria a nivel primaria. En 1993 se amplió la enseñanza obligatoria para incluir la educación secundaria y, en 2002, se incorporó la enseñanza preescolar. En 2012 se agregó la obligatoriedad de la enseñanza media superior, y se mantuvo como educación básica la enseñanza preescolar, primaria y secundaria.

Entre 2007 y 2009, el INEE y el CONEVAL constituyeron un grupo de trabajo con el objetivo de proponer el indicador de rezago educativo que se utilizaría en la nueva medición de pobreza. Durante ese tiempo, el INEE definió un conjunto de indicadores técnicamente rigurosos, precisos y robustos; después de una exhaustiva revisión, presentó la Normatividad de Escolarización Obligatoria del Estado Mexicano como el referente fundamental para la definición y construcción del indicador de rezago educativo.

Este indicador retomó la evolución histórica tanto de la conformación de la educación básica como la vigencia de su obligatoriedad legal<sup>33</sup>. Se definieron dos criterios fundamentales: si la persona tenía la edad de asistir a la escuela, debía hacerlo, y si ya no estaba en edad escolar, debía tener como mínimo el grado educativo que le correspondía según su edad y la norma constitucional vigente en el momento en que debía cursar la educación básica (primaria si nació hasta 1981, secundaria si nació a partir de 1982).

#### Acceso a los servicios de salud

El artículo 4° de la Constitución establece que todos los mexicanos tienen derecho a la protección de la salud. Asimismo, en términos de la Ley General de Salud, este derecho constitucional se refiere al derecho de toda persona a ser incorporada al Sistema de Protección Social en Salud. Las familias y personas que no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social, o no cuentan con algún otro mecanismo de previsión social en salud, deben ser inscritas en dicho sistema. Según esta norma, se brinda un piso mínimo que debe ser garantizado por el Estado para que las personas puedan ejercer su derecho constitucional a la protección de la salud y, por tanto, al acceso a los servicios de salud.

Con base en los elementos antes mencionados, el CONEVAL definió tres criterios para considerar que una persona contaba con los elementos mínimos necesarios para tener acceso a los servicios de salud: si era derechohabiente de alguna institución pública de seguridad social, si estaba afiliada al Seguro Popular, o si tenía acceso mediante los servicios médicos privados.

<sup>33</sup> Como se verá más adelante dentro de este capítulo, como parte de la actualización 2018 de la metodología de medición de la pobreza, aprobada por el Comité Directivo el 15 de junio del mismo año, en el indicador de rezago educativo se incorporó la obligatoriedad de la educación media superior para la generación nacida a partir de 1998.

#### Acceso a la seguridad social

Para definir el umbral del indicador de acceso a la seguridad social, el CONEVAL tomó en cuenta la normativa constitucional del artículo 123°, el cual define las coberturas sociales mínimas que deben otorgarse a los trabajadores y sus familiares. Asimismo, en la Ley del Seguro Social se precisa un conjunto de prestaciones a que tienen derecho las personas aseguradas.

En el contexto de la medición de la pobreza, se realizó una revisión metodológica respecto al tema y a partir de ello se reconoció, en primer lugar, que el acceso a la seguridad social depende de un subconjunto de integrantes de cada hogar; de manera específica, de quienes cotizan o disfrutan de los beneficios de haber cotizado anteriormente. Los integrantes que no cumplen con esta condición pueden tener acceso mediante las redes de parentesco definidas por la ley u otros mecanismos previstos en ella, como el acceso voluntario al régimen obligatorio o la inscripción a una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore).

Los criterios que definió el CONEVAL para saber si una persona cuenta con acceso a la seguridad social fueron los siguientes: si es un trabajador(a) asalariado(a) en activo y goza de las prestaciones que establece la Ley del Seguro Social o su equivalente en los términos que señala el artículo 123<sup>34</sup>; si es un trabajador no asalariado o independiente y dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria y si, además, está inscrito en un Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o una Afore; si la persona goza de una jubilación o pensión; si la persona tiene acceso mediante un familiar, o si la persona disfruta de una pensión de adultos mayores<sup>35</sup>.

#### Calidad, espacios y servicios básicos de la vivienda

El artículo 4° de la Constitución estipula que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. A partir de este cri-

<sup>34</sup> La actualización 2018 de la metodología multidimensional de medición de la pobreza en México también consistió en cambios técnicos pertinentes. Uno de ellos fue considerar la afiliación a servicios médicos como prestación laboral como condición suficiente para que la población trabajadora subordinada cuente con acceso a la seguridad social.

<sup>35</sup> Como se expone más adelante dentro de este capítulo, otro de los cambios técnicos incorporados en la actualización 2018 de la metodología de medición de pobreza, que va en concordancia con los principios de universalidad y no discriminación de los derechos humanos, consistió en considerar un umbral en el monto otorgado por los programas de adultos mayores igual o mayor al valor promedio de la canasta alimentaria.

terio, el CONEVAL inició el proceso de construcción de los indicadores de vivienda y, para ello, mantuvo una estrecha comunicación con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).<sup>36</sup>

Durante 2009 se realizaron varias reuniones de trabajo entre el Consejo y la CONAVI encaminadas a intercambiar información, realizar propuestas y discutir las variables, así como los indicadores y los umbrales respectivos. Se buscaba que los indicadores incluidos reflejaran la medición de un conjunto indisoluble de condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad y servicios en la vivienda para que sus moradores pudiesen llevar a cabo una vida decorosa.

En este sentido, se consideraron dos elementos para determinar la calidad y los espacios de una vivienda. Por una parte, los materiales con que se construyó la vivienda (pisos, muros y techos) y, por otra, los espacios de habitabilidad para conocer si las personas viven en condiciones de hacinamiento. Para cada uno de los indicadores, la CONAVI planteó una ordenación de estas características de la vivienda a fin de clasificarlas de menor a mayor calidad. A partir de esta ordenación y del umbral sugerido por la CONAVI, es posible identificar las viviendas con condiciones de habitabilidad inadecuadas.

De manera similar, y tomando en cuenta que el disponer de servicios básicos en la vivienda asegura en las familias condiciones de salud, higiene, funcionalidad y facilidad en la preparación de alimentos, el Consejo considera que disponer de estos servicios es un componente fundamental del entorno en que las personas interactúan y se desarrollan.

En forma similar a lo realizado para el indicador de calidad y espacios de la vivienda, el CONEVAL y la CONAVI definieron a partir de cuatro indicadores (agua, drenaje, electricidad y combustible para cocinar) los servicios indispensables que toda vivienda debe tener para que sus habitantes puedan hacer uso de ella y llevar una vida sana.

<sup>36</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. Tiene la responsabilidad de promover la expedición de normas oficiales mexicanas en materia de vivienda y de fomentar y apoyar medidas que promuevan la calidad de la vivienda, entre otras.

La carencia en cualquiera de los ocho indicadores que componen las dos dimensiones de vivienda —calidad, espacios y servicios básicos— vulnera la capacidad de sus habitantes para que puedan llevar una vida digna y decorosa.

#### Acceso a la alimentación

Todos los individuos tienen derecho a disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y los medios para obtenerla (OACDH, 2004). No padecer hambre es el mínimo nivel que debe estar asegurado como parte del derecho a la alimentación. A partir de 2011, la Constitución señala en su artículo 4° que el Estado garantizará el derecho de las personas a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. La LGDS establece el acceso a la alimentación como uno de los derechos para el desarrollo social.

El Estado mexicano ha firmado varios tratados internacionales sobre la protección de los derechos humanos; entre estos destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que sostiene, en su artículo 11°, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo cual incluye el derecho a la alimentación. Asimismo, la Declaración de Roma de 1996 sobre la Seguridad Alimentaria Mundial reafirma “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre” (ONUAA, 1996). De esta forma, quedan precisados dos elementos constitutivos del derecho a la alimentación: el derecho a no padecer hambre y el derecho a gozar de acceso a una alimentación sana, inocua y nutritiva.

Con el propósito de disponer de una medida para evaluar el avance en el derecho a la alimentación, diversos organismos internacionales e instituciones han contribuido al desarrollo del concepto de seguridad alimentaria. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2006), la seguridad alimentaria 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, variedad e inocuidad de los alimentos. Este concepto se encuentra estrechamente vinculado al acceso a la alimentación, por lo que se consideró apropiado para la medición del indicador de carencia para esta dimensión.

El CONEVAL optó por el método de escalas de seguridad alimentaria para medir el acceso a la alimentación que tiene la característica de evaluar aspectos como la disminución de la calidad y cantidad de los alimentos, la falta de estos y las experiencias de hambre.

Con el propósito de contar con una herramienta que permitiera evaluar el ejercicio del derecho a la alimentación, el CONEVAL retomó como antecedente los criterios establecidos en la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria para desarrollar la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA).

Con esta escala se determina la inseguridad alimentaria a partir de una distinción entre los hogares con población menor de 18 años y los hogares sin población menor de dieciocho años. Para el total de hogares donde no habitan menores de 18 años de edad, se identifican aquellos en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos, al menos: no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debería comer; se quedaron sin comida; sintió hambre, pero no comió; hizo solo una comida o dejó de comer durante todo el día. En el caso de los hogares donde habitan menores de dieciocho años de edad, se identifican aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto los adultos como los menores de edad no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre, pero no comieron; hicieron solo una comida, o dejaron de comer durante todo el día.

La EMSA clasifica a la población según su grado de inseguridad alimentaria en cuatro grupos: inseguridad severa, moderada, leve y con seguridad alimentaria. Se considera que tienen carencia por acceso a la alimentación a aquellas personas que presentan inseguridad moderada o severa. El 1° de junio de 2016 se reformó la fracción VII del artículo 36° de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para agregar el carácter nutritivo y de calidad al acceso a la alimentación. A partir de la Actualización de la Metodología de la Medición de la Pobreza se referirá a la carencia por acceso a la alimentación como carencia de alimentación nutritiva y de calidad.

### Criterios para la definición de los indicadores del espacio territorial - cohesión social

La cohesión social es otro de los indicadores que la LGDS señala que debe ser considerado en la medición de la pobreza. El CONEVAL, después de un proceso de investigación que involucró a universidades e instituciones públicas,<sup>37</sup> la realización de varios talleres, reuniones de trabajo con especialistas y revisión de estudios sobre el particular, planteó tres aspectos fundamentales sobre este concepto: a) que la cohesión social está asociada a un concepto de naturaleza relacional entre comunidades o grupos sociales y, por tanto, se trata de un concepto que solo puede medirse como una característica de conjuntos de población; b) según la revisión que se hizo, no se podía deducir la existencia de un marco conceptual explícito único; y c) que una sociedad más equitativa puede generar mejores condiciones para desarrollar la cohesión entre sus miembros.

En la medición propuesta por el CONEVAL, la cohesión social no forma parte de los criterios que permiten identificar a la población en pobreza debido a que su clase de referencia no son los individuos, sino sus relaciones, vínculos que se despliegan en el nivel territorial, por lo que debe ser medida en el espacio territorial o de grupos sociales.

Como resultado de sus investigaciones<sup>38</sup>, el CONEVAL identificó cinco posibles dimensiones como elementos para aproximarse a la medición de la cohesión social: la desigualdad económica y social, las redes sociales, la confianza en instituciones, la participación social y la no discriminación. A partir de ello, el CONEVAL estableció que el grado de cohesión social es un indicador asociado al contexto territorial, que es medido a través de cuatro indicadores:

- El índice de Gini, calculado sobre el ingreso, que permite observar la desigualdad económica a nivel nacional, estatal y municipal.
- La razón de ingreso, que es la razón de ingreso de la población en pobreza extrema respecto a la población no pobre y no vulnerable, y que también da cuenta de la desigualdad económica a nivel nacional, estatal y municipal.

<sup>37</sup> Desde 2007 se realizaron talleres y grupos de trabajo con la participación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Iberoamericana, la Sedesol y la CEPAL.

<sup>38</sup> En el capítulo 6 se expone una síntesis sobre los estudios acerca de la cohesión social desarrollados por el CONEVAL entre 2013 y 2018.

- El grado de polarización social de la entidad federativa o municipio, que se calcula a partir del índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Este indicador constituye una medida de la desigualdad social en México.
- El índice de percepción de redes sociales, que se define a partir de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas. Dicho índice se calcula a nivel nacional y en las entidades federativas.

### CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DEL ESPACIO TERRITORIAL - GRADO DE ACCESIBILIDAD A CARRETERA PAVIMENTADA

El 7 de noviembre de 2013 se publicó en el *DOF* la reforma al artículo 36° de la LGDS que adiciona el grado de accesibilidad a carretera pavimentada. En tanto que en su naturaleza esta accesibilidad engloba elementos de naturaleza geográfica y relacional y alude a escalas de agregación superiores al hogar y al individuo, el indicador forma también parte del espacio del contexto territorial a la par de los indicadores de cohesión social. En su construcción se considera la accesibilidad y la calidad de la infraestructura vial, así como aquellos rasgos fisiográficos que ejercen alguna influencia en la conectividad terrestre de las comunidades.

La construcción del grado de accesibilidad a carretera pavimentada se apunala en un conjunto de elementos que dan cuenta de la distribución de la red vial y su calidad, la dificultad de movimiento hacia las carreteras dada la tridimensionalidad del territorio, la ubicación de las localidades y sus características medioambientales, así como los tiempos de desplazamiento y la disponibilidad de transporte. A continuación, se detallan estos elementos:

- Red de carreteras: es importante considerar la distribución de la red vial, así como su calidad. Dado que las condiciones de la infraestructura vial no son homogéneas a lo largo del territorio nacional, la proximidad de una localidad a una carretera pavimentada no implica directamente un grado de accesibilidad eficiente para su población; muchos tramos de la Red Nacional de Caminos son de poca longitud, a mitad de la sierra y sin una continuidad que facilite la conexión a carreteras de mayor

calidad (considerando su amplitud, la velocidad promedio de tránsito y el número de carriles, entre otros factores).

- Pendiente del terreno: para identificar la accesibilidad también se considera la dificultad de movimiento hacia las carreteras, considerando que el territorio es tridimensional. La manera de analizar esta complejidad del terreno es mediante las pendientes de terreno, expresadas en grados.
- Características medioambientales, como la vegetación y los cuerpos de agua: bajo ciertas condiciones naturales estas se convierten en barreras para la accesibilidad vehicular o a pie a la carretera pavimentada.
- Identificación de la localidad: se toma la coordenada geográfica de la localidad (origen) para estimar la accesibilidad a las carreteras pavimentadas (destino), así como el número de habitantes.
- Disponibilidad de transporte público: es importante la existencia de este tipo de transporte que facilita el traslado de la población.
- Tiempo de desplazamiento a los centros de servicio (salud, educación, abasto, etcétera.), los cuales están ubicados en localidades de 15,000 o más habitantes. Se trata de un rasgo importante de la accesibilidad, en tanto que las localidades están conectadas por la Red Nacional de Caminos.

Las fuentes de información involucradas para obtener cinco de estos seis elementos son generadas por el INEGI, conforme al mandato del artículo 36° de la LGDS.

### FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA A ESCALA ESTATAL

La LGDS determina que para la medición de la pobreza multidimensional el CONEVAL debe utilizar información generada por el INEGI. Para realizar la medición de pobreza de conformidad con lo dispuesto por la LGDS, el CONEVAL tuvo que diseñar una nueva fuente de información que permitiera captar todas las dimensiones de la pobreza y que la desagregación de la información diera cuenta de las condiciones económicas y sociales de las personas y sus familias en cada una de las entidades federativas.

Así, el CONEVAL y el INEGI diseñaron el Módulo de Condiciones Socioeconómicas, el cual se levanta junto con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH). Gracias a este módulo fue posible realizar bienalmente mediciones multidimensionales de pobreza a escala nacional y por entidad federativa para los años 2008 a 2014.

A partir de 2016, el INEGI aumentó en la ENIGH el tamaño de muestra necesario para disponer de estimaciones por entidad federativa, por lo cual dejó de requerirse el MCS-ENIGH. Sin embargo, el 28 de agosto de 2017, el INEGI anunció que derivado de los cambios realizados a la ENIGH 2016, que incorpora acciones de mejora operativas orientadas a lograr un mayor apego al diseño de la encuesta, se iniciaría una nueva serie histórica, por lo que no sería posible dar continuidad a la serie anterior.

Por ello, y con el propósito de contar con un insumo que permita la continuidad con la tendencia de los años previos de la medición de pobreza multidimensional, el INEGI dio a conocer el Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH. Las bases del Modelo Estadístico 2016 son el resultado de un ejercicio estadístico realizado por el INEGI al ingreso corriente total de los hogares de la ENIGH 2016<sup>39</sup>, de tal forma que las bases de datos tienen la misma estructura que las reportadas en años anteriores. A partir de esta nueva información proporcionada por el INEGI, el CONEVAL realizó la estimación de pobreza para el año 2016 que se suma a las mediciones realizadas en 2008, 2010, 2012 y 2014.

## FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA A ESCALA MUNICIPAL

La LGDS mandata que la elaboración de la medición de pobreza a nivel municipal en México debe llevarse a cabo cada cinco años.

<sup>39</sup> Como parte de los procesos de mejora en la captación de la información se realizaron modificaciones al fraseo de las opciones de respuesta relativas a las prestaciones laborales de la población ocupada en la ENIGH 2016, estos cambios mostraron un efecto sobre el indicador de carencia por acceso a la seguridad social. Por lo que, el CONEVAL realizó un ajuste que permite estimar el número de ocupados subordinados que hubieran reportado las prestaciones laborales de no haberse presentado los cambios de fraseo en el cuestionario. Para mayor detalle ver la nota "Ejercicio de adecuación histórica de la carencia por acceso a la seguridad social 2016 a la serie 2010-2014" (CONEVAL, 2017c), la cual es pública y puede consultarse en [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_16/Notas\\_Pobreza\\_2016/Nota\\_tecnica\\_2\\_ajuste\\_seguridad\\_social.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Notas_Pobreza_2016/Nota_tecnica_2_ajuste_seguridad_social.pdf) Para los detalles metodológicos ver Nota técnica 1 Modelo estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH, INEGI. Pueden consultarse en <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/investigacion/eash/2016/doc/NT1.pdf>

Para dar cumplimiento a la LGDS, el CONEVAL realizó la medición de la pobreza a escala municipal correspondiente a 2010 y 2015, para la cual se utilizan las siguientes fuentes de información, las cuales son complementarias entre sí: por un lado, el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) que proporciona la información necesaria (indicadores de las seis carencias y el ingreso) para identificar si una persona se encuentra en situación de pobreza o vulnerabilidad, pero la encuesta solo permite generar estimaciones con precisión estadística adecuada a nivel nacional y estatal; por otro lado, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal (EI) 2015, son representativas a nivel municipal, pero no contienen toda la información necesaria para identificar si un individuo se encuentra en situación de pobreza o vulnerabilidad.

La información que provee el MCS es necesaria para que el CONEVAL pueda elaborar la medición multidimensional de la pobreza. En 2015 también se levantó el MCS, aunque en esta ocasión no como un módulo de la ENIGH, sino independiente. En julio de 2016, el INEGI publicó las bases de datos del MCS 2015. Como lo señaló en su momento, aunque se mantuvo el diseño conceptual y estadístico de levantamientos anteriores, los resultados sobre ingreso de este módulo no son comparables con ejercicios previos, debido a que en 2015 el INEGI instrumentó nuevas acciones en campo para captar el ingreso.

Ante la necesidad de preservar la consistencia de los ejercicios estadísticos de los distintos años, el INEGI desarrolló el Modelo Estadístico 2015 para la Continuidad (MEC) del MCS-ENIGH, entregado al CONEVAL el 28 de agosto de 2017<sup>40</sup> con la finalidad de proveer al Consejo uno de los insumos fundamentales para generar la medición multidimensional de la pobreza a escala municipal ya que permite recuperar la continuidad histórica y analizar las variaciones en la pobreza entre 2010 y 2015. Este instrumento es consistente con otras fuentes de información, tales como la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y con lo reportado trimestralmente por el CONEVAL a través del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP).

<sup>40</sup> La metodología y las bases de datos del Modelo Estadístico 2015 para la Continuidad del MCS-ENIGH pueden consultarse en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/eash/2015/>.

En cuanto a la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal (EI) 2015, en México, cada diez años, se llevan a cabo censos de población que permiten conocer las características más relevantes de la población total y de sus viviendas. Sin embargo, para contar con información actualizada para periodos más cortos que los decenales y a fin de tener elementos que permitan tomar decisiones oportunas; en 2015, el INEGI determinó realizar una encuesta de cobertura geográfica amplia para actualizar la información demográfica y socioeconómica de México en el periodo intercensal. Por este motivo, en marzo de 2015 se llevó a cabo el operativo de levantamiento de la Encuesta Intercensal 2015, con un tamaño de muestra de 5.9 millones de viviendas a nivel nacional.

La muestra de la EI 2015 tiene representatividad nacional, por entidad federativa, municipal y para cada una de las localidades de 50, 000 o más habitantes. En 814 municipios, el INEGI captó la información de todas sus viviendas (realizó un censo), esto con el objetivo de generar información que posibilite dar seguimiento y atención a los grupos prioritarios de los municipios con población en condiciones de vulnerabilidad. En los municipios restantes, el INEGI seleccionó probabilísticamente una muestra de las viviendas.

### **Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares**

En el contexto del diseño de fuentes de información, el CONEVAL y el INEGI firmaron en 2007 y 2013 un convenio general de colaboración con el objeto de emprender acciones conjuntas para fomentar el desarrollo de la información estadística y geográfica relacionada con sus respectivos objetivos institucionales. Como resultado de este convenio, se firmaron cuatro convenios específicos con los que se definieron acciones concretas para la generación de la fuente de información con la que el CONEVAL daría cumplimiento a sus atribuciones.

El primer convenio, firmado en septiembre de 2007, se elaboró para definir y acordar un primer proyecto cuyas actividades se centraron en la elaboración del marco conceptual, el diseño de los instrumentos de captación y el levantamiento de una prueba piloto modular para probar el funcionamiento tanto de los cuestionarios como de los reactivos incluidos en estos.

El segundo convenio, firmado a inicios de 2008, se enfocó a la realización del diseño final de los instrumentos de captación que facilitarían el cálculo de las estimaciones de pobreza y el desarrollo de los sistemas de captura, validación y procesamiento de información, tanto del MCS-ENIGH 2008 como de la prueba piloto integral que permitió la elaboración de los cuestionarios definitivos. Con este proyecto se definió la fuente de información MCS-ENIGH, con la cual es posible captar la información necesaria para obtener las estimaciones de pobreza con representatividad nacional, estatal y para los ámbitos rural y urbano.

El tercer convenio, firmado en 2010, tuvo como propósito el levantamiento del MCS-ENIGH 2010. Este proyecto se centró en la generación de información pertinente para actualizar los indicadores de pobreza para 2010.

De 2010 a 2015 se firmaron cuatro convenios con el propósito de realizar el levantamiento de los MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014 y el MCS 2015. Dichos convenios tenían como objetivo la generación de información pertinente para actualizar los indicadores de pobreza nacional y por entidad federativa para 2010, 2012 y 2014, y la información que, junto con la Encuesta Intercensal, permitiera al Consejo realizar la medición de pobreza municipal 2015. En todos los convenios suscritos a la fecha entre el INEGI y el CONEVAL subyace el objetivo de disponer de una fuente comparable en el tiempo y en el nivel de desagregación territorial, tal y como lo establece la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, con la finalidad de dar continuidad a la serie de medición de la pobreza iniciada en 2008.

Con la misma finalidad, en 2016 se firmó el convenio para el levantamiento de la ENIGH 2016, al momento de la realización de estas memorias se explora la posibilidad de firma del convenio correspondiente a la ENIGH 2018, así como un convenio general de colaboración que renueve el actual cuya vigencia concluye en noviembre de 2018. En marzo de este mismo año el INEGI comunicó al CONEVAL el inicio de una agenda de trabajo 2018-2024 para la generación de información que incluirá –entre otras actividades– fortalecer la ENIGH en varias etapas para 2024, continuar con la revisión de la captación del ingreso y la posibilidad de desarrollar una fuente de información que capture de la mejor manera posible el ingreso de los hogares.

Esta agenda de trabajo implicará que los cuestionarios de la ENIGH se mantengan sin cambio al menos para los años 2020 y 2022.

A raíz de los trabajos del Comité Técnico Especializado de Información Estadística y Geográfica de Desarrollo Social, el CONEVAL propuso que el MCS fuera considerado información de interés nacional. En septiembre de 2012 (*Diario Oficial de la Federación*, 4 de septiembre de 2012) se publicaron acuerdos mediante los cuales la Junta de Gobierno del INEGI aprobó que tanto la ENIGH como su módulo fueran considerados información de interés nacional.

Otro producto de las reuniones en este comité fue la inclusión de los siguientes indicadores clave de la medición de la pobreza en México al Catálogo Nacional de Indicadores (*Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2012): porcentaje de población en situación de pobreza; porcentaje de población en situación de pobreza extrema; porcentaje de población en situación de pobreza moderada; porcentaje de población vulnerable por carencias sociales; porcentaje de población vulnerable por ingresos; porcentaje de población con al menos una carencia social; porcentaje de población con carencia por rezago educativo; porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud; porcentaje de población con carencia por acceso a la seguridad social; porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda; porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda; porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación; porcentaje de población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos, y porcentaje de población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos.

### MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL 2008

La primera medición multidimensional de la pobreza que incorpora en su totalidad los indicadores contemplados en el artículo 36° de la LGDS corresponde a 2008 y se realizó a partir de la información del MCS-ENIGH 2008. Sin embargo, el cuestionario del MCS-ENIGH 2008 no consideró información correspondiente a la existencia de chimeneas en las viviendas que utilizan leña o carbón como combustible para cocinar, la cual es un componente del indicador de carencia por servicios básicos en la vivienda.

La medición de la pobreza tiene entre sus propósitos ser una herramienta que permita realizar un diagnóstico de las carencias de la población y evaluar el desempeño de las políticas de superación de la pobreza, así como un medio para evaluar avances y retos en materia de desarrollo social. Por esa razón, en diciembre de 2017, el CONEVAL realizó una estimación del indicador de chimenea para cocinar en la medición de la pobreza 2008 que permite contar con la información histórica de la serie de pobreza a partir de 2008.

### ACTUALIZACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

A fin de asegurar que las mediciones efectuadas con la metodología de medición multidimensional de la pobreza ofrezcan la continuidad necesaria para valorar la eficacia de la política pública, es indispensable que los criterios metodológicos que la sustentan permanezcan inalterados durante un periodo razonable. Por otra parte, el Consejo no puede permanecer ajeno a los cambios sociales y normativos en el país. En este sentido, originalmente se determinó que las potenciales modificaciones a la metodología deberían realizarse con un intervalo no menor de diez años. Transcurrido ese periodo y toda vez que entre 2008 y 2018 acontecieron tres cambios normativos aprobados por el Poder Legislativo (en 2012, 2013 y 2016) que atañen a los indicadores de la medición de la pobreza, y que el CONEVAL ha identificado posibilidades para fortalecer algunos indicadores, en 2018 el CONEVAL emprendió la actualización de la *Metodología de medición multidimensional de la pobreza en México* la cual permanecerá vigente al menos durante los próximos seis años.

Con la actualización desarrollada en 2018 el CONEVAL ha refrendado su compromiso establecido en la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, con la que llevó a cabo la primera medición de pobreza con información de 2008 y hasta el momento en que se escriben estas memorias, de revisar los indicadores y las dimensiones que forman parte de la presente metodología; el objetivo ha sido enriquecer y valorar las estrategias para incorporar las reformas constitucionales, los cambios en la normativa y demás elementos que se consideren pertinentes. Se han revisado los indicadores de educación, vivienda, salud, alimentación, cohesión social, ingreso, seguridad social y la posible incorporación de nuevas

dimensiones, para lo cual se desarrollaron algunas investigaciones específicas y seminarios que se detallan más adelante.

De esta manera el proceso de actualización de la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* responde a dos elementos centrales: primero, cambios normativos aprobados por el Poder Legislativo a partir de 2010 y, segundo, cambios técnicos producto del proceso de investigación y profundización en las dimensiones de la pobreza realizado por el CONEVAL.

Los cambios normativos atañen a los indicadores de rezago educativo, acceso a la alimentación y grado de accesibilidad a carretera pavimentada, debido a lo siguiente:

- Rezag educativo. El 9 de febrero de 2012 se publicó en el *DOF* la reforma al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se considera como obligatoria a la educación media superior.
- Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. El 1° de junio de 2016 se reformó la fracción VII del artículo 36° de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para agregar el carácter nutritivo y de calidad al acceso a la alimentación.
- Grado de accesibilidad a carretera pavimentada. El 7 de noviembre de 2013 se adicionó la fracción IX al artículo 36° de la LGDS para incluir el indicador de accesibilidad a carretera pavimentada como parte de la medición de pobreza.

Los cambios técnicos conciernen al indicador de acceso a la seguridad social y a las líneas de pobreza para considerar lo siguiente:

- La afiliación a servicios médicos como prestación laboral como condición suficiente para que la población trabajadora subordinada cuente con acceso a la seguridad social, toda vez que los análisis del CONEVAL han mostrado que dicha afiliación permite conocer de manera precisa de la cobertura de acceso a la seguridad social por parte de esta población (CONEVAL, 2017b).
- Un umbral en el monto otorgado por los programas de adultos mayores no contributivos. Cuando el monto recibido es igual o mayor al valor monetario promedio de la canasta alimentaria, calculado como el promedio simple de las Líneas de Pobreza

Extrema por Ingresos rural y urbana, con la finalidad de que dichos programas aseguren a toda la población que los recibe al menos la posibilidad de adquirir la canasta alimentaria, se considera que la población adulta mayor que recibe esos programas cuenta con acceso a la seguridad social.

- Las líneas utilizadas para la medición del espacio de bienestar económico se actualizaron con la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016 para reflejar los patrones alimentarios y no alimentarios de consumo actuales de la sociedad mexicana. Asimismo, se determinó denominar Línea de Pobreza por Ingresos y Línea de Pobreza Extrema por Ingresos a las anteriores Línea de Bienestar y a la Línea de Bienestar Mínimo, respectivamente, para una mejor interpretación de la información que brindan para el análisis de las condiciones económicas de la población.

Asimismo, para el cálculo del ingreso corriente total per cápita se empleará el ingreso captado bienalmente por el INEGI en la ENIGH, una vez que el CONEVAL haya realizado los análisis pertinentes.

#### ACTUALIZACIÓN 2018 DE LA METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA

	Indicador	Actualización realizada
Derechos sociales	• Rezago educativo	Obligatoriedad de la <b>secundaria</b> → Obligatoriedad constitucional desde 2012 de la educación <b>media superior</b> .
	• Carencia por acceso a la alimentación	Acceso a la alimentación → Desde 2016 en la LGDS se incorporó el carácter <b>nutritivo y de calidad</b> al acceso a la alimentación, por lo que se añadió información sobre la variedad y valor nutricional de los alimentos consumidos.
	• Carencia por acceso a la seguridad social	Considerar los análisis del CONEVAL que mostraron que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población trabajadora subordinada: la <b>afiliación a servicios médicos por prestación laboral</b> es suficiente para conocer el acceso a la seguridad social.</li> <li>• Los <b>programas de transferencias a la población adulta mayor</b> deben garantizar como monto mínimo el <b>valor de la canasta alimentaria</b>.</li> </ul>
Contexto territorial	• Grado de accesibilidad a carretera pavimentada	<b>Se agregó este indicador</b> , incorporado a la LGDS en 2013, al espacio del contexto territorial.
Bienestar económico	• Líneas de pobreza (valor de la canasta alimentaria y no alimentaria).	Los análisis del CONEVAL han mostrado <b>cambios en los patrones de consumo</b> entre 2006 y 2016 por lo que <b>se actualizaron los contenidos y costos de las canastas alimentaria y no alimentaria</b> .

Cabe señalar que la Metodología actualizada, adoptada por el Comité Directivo del CONEVAL, es idéntica a su versión 2008-2018 en cuanto a los elementos siguientes: atiende los mismos criterios metodológicos y adopta el enfoque basado en derechos humanos; adopta la misma definición de pobreza multidimensional; considera los tres espacios analíticos (bienestar económico, derechos sociales y el contexto territorial) y los nueve indicadores establecidos en el artículo 36° de la LGDS vigente; y sigue los cuatro criterios de prelación para la definición de umbrales: 1) normas legales cuando existan; 2) consulta a las instituciones del Estado encargadas de definir las políticas públicas respectivas; 3) criterios estadísticos; 4) decisión informada por parte de la Comisión Ejecutiva.

### **Más allá de la medición de la pobreza: Sistema de Información de Desarrollo Social con Enfoque de Derechos Humanos (SIDS-DH)**

Si bien es tarea indispensable remontar las carencias sociales consideradas en la medición de la pobreza en tanto que son elementos básicos del ejercicio de los derechos sociales de las personas, la evaluación de la política social debe ir más allá y apuntar hacia el monitoreo y seguimiento del acceso efectivo y el ejercicio pleno de estos derechos por parte de toda la población, como lo establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LGDS.

Desde la metodología de medición de la pobreza implementada en 2009 para realizar la primera medición correspondiente a 2008, se estableció la pertinencia de disponer de otros indicadores que ofrecieran una visión más amplia de la problemática en cada dimensión de carencia social. Un conjunto importante de estos conformó los denominados indicadores complementarios, los cuales se actualizan también periódicamente.

Asimismo, desde su creación, el CONEVAL impulsó una agenda permanente de investigación con estudios internos y externos para profundizar en cada uno de los derechos sociales enunciados por la LGDS. Un recuento de esta agenda se presenta en el capítulo seis.

Por todo lo anterior, en 2016, el CONEVAL se dio a la tarea de iniciar la integración del Sistema de Información de Desarrollo Social con Enfoque de Derechos Humanos (SIDS-DH), un sistema de indicadores que den cuenta del acceso y ejercicio efectivo de los derechos

para el desarrollo social, con base en los principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La conceptualización del acceso efectivo involucra dos componentes: por un lado, las acciones del Estado mexicano orientadas al cumplimiento de los derechos sociales y, por otro lado, la materialización de estos derechos en las condiciones de vida de las personas. Inscrito a cabalidad en la Planeación institucional 2018-2026, el SIDS-DH está planteado por etapas y productos específicos a corto y mediano plazo y con componentes interrelacionados: indicadores de acceso efectivo integral a los derechos sociales, indicadores para medir la desigualdad en grupos específicos de población que históricamente han enfrentado mayores condiciones de desventaja y un componente que caracterice el contexto territorial en el que tiene lugar el desarrollo social de nuestro país. A partir de 2019 los indicadores del SIDS-DH se irán actualizando año con año conforme a la disponibilidad de información y acompañarán el monitoreo de los indicadores considerados en la medición multidimensional de la pobreza para brindar un panorama más comprensivo del desarrollo social en México.

# CAPÍTULO

Medición de la pobreza  
nacional, estatal y  
municipal

# 4

En 2008, a partir de la determinación de la metodología en la que se definen las dimensiones, los espacios analíticos, los indicadores y los umbrales, y una vez que se contó con la fuente de información necesaria, por primera vez se llevaron a cabo las estimaciones de pobreza desde una perspectiva multidimensional para todas las entidades federativas del país (CONEVAL, 2010b). También, se hicieron las primeras estimaciones de pobreza a escala municipal con información de 2010 y se analizaron los cambios en la situación de las personas que padecían pobreza en las entidades entre 2008 y 2010 (CONEVAL, 2012a). Con la información de 2012, 2014 y 2016 se tuvieron la tercera, cuarta y quinta mediciones de pobreza, respectivamente. A continuación, se detallan las principales actividades relacionadas con la medición de la pobreza y resultados más importantes.

### POBREZA NACIONAL Y ESTATAL

Las fuentes de información para la estimación de la pobreza multidimensional a nivel nacional y estatal son el MCS-ENIGH para las estimaciones correspondientes a los años 2008, 2010, 2012 y 2014, y el 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) para la estimación correspondiente a 2016. Ambas herramientas permiten medir la pobreza en México cada dos años a escala nacional y estatal desde 2008, así como estimar los niveles de carencia en cada una de las dimensiones sociales mencionadas en la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (CONEVAL, 2010a).<sup>41</sup>

De acuerdo con los principios generales que rigen las tareas del Consejo (rigor técnico, transparencia y oportunidad de la información), el CONEVAL difunde las estimaciones de pobreza a más tardar diez días hábiles después de que el INEGI publica la ENIGH y el MCS-ENIGH.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Los resultados obtenidos por el CONEVAL para la medición de la pobreza y sus dimensiones a escala nacional y estatal en 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016 están disponibles en [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

<sup>42</sup> El 16 de julio de 2009, el INEGI puso a disposición del público la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y el MCS-ENIGH de 2008. El CONEVAL dio a conocer la estimación de la pobreza el 31 de julio. El 17 de julio de 2011, el INEGI publicó el MCS-ENIGH de 2010 y el CONEVAL hizo lo propio con los resultados de pobreza el 29 de julio. En 2013, el INEGI dio a conocer el MCS-ENIGH el 16 de julio y el CONEVAL publicó los resultados de pobreza el 29 de julio. El INEGI publicó el MCS-ENIGH 2014 el 16 de julio de 2015 y el CONEVAL dio a conocer los resultados de pobreza 2014 el 23 de julio. El INEGI publicó la ENIGH 2016 el 28 de agosto de 2017 y el CONEVAL publicó los resultados de pobreza 2016 el 30 de agosto 2017.

Para validar y constatar que las estimaciones de pobreza se realizan con apego a la metodología, independientemente del programa de cálculo y de quien lo utilice, en todas las mediciones el CONEVAL contrata grupos de trabajo para hacer todas las mediciones, que en paralelo y de manera independiente realizan las estimaciones con el fin de validar y asegurar el rigor técnico de los resultados que se publican.

Como un ejercicio de rendición de cuentas, y para favorecer la transparencia y la replicabilidad de los procesos mencionados, en la página electrónica del CONEVAL se encuentran disponibles para todo el público los programas de cálculo y las bases de datos para replicar las estimaciones de pobreza que realiza y publica el CONEVAL.<sup>43</sup>

En 2009, cuando el CONEVAL publicó por primera vez la medición de la pobreza (con información del MCS-ENIGH 2008), se inició una serie documental que da a conocer cada dos años los cambios en los niveles de pobreza que padece la población en las distintas entidades federativas, los avances y retos en las dimensiones económica y social, así como las prioridades de atención de acuerdo con grupos de población y regiones geográficas.

A continuación se reseñan algunos de los principales resultados sobre la medición multidimensional de la pobreza 2008-2016.

El 43.6% de la población mexicana vivía en pobreza en 2016. Esto significó que 53.4 millones de personas no tuvieron el ingreso suficiente para comprar la canasta alimentaria y no alimentaria, y que presentaban al menos una carencia social. Además, 9.4 millones de personas vivían en condiciones de pobreza extrema, es decir, todo su ingreso era insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y presentaban tres o más carencias sociales.

Las personas no pobres y no vulnerables representaban 22.6% de la población en 2016; lo anterior quiere decir que el resto de la población, alrededor de ocho de cada diez personas, experimentaba un ingreso insuficiente o una o más carencias sociales.

<sup>43</sup> Los programas de cálculo están disponibles para las plataformas de *Stata*, *SPSS* y *R* para los años 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016. Las bases de datos se pueden descargar tanto de la página electrónica del CONEVAL como del portal del INEGI.

El diagnóstico de las carencias sociales en la población mostró que el 70.4% de la población presentaba al menos una de las seis carencias sociales, esto significaba que alrededor de 86.3 millones de mexicanos y mexicanas no pudieron desarrollarse de manera integral. Es importante precisar que para calcular la pobreza se miden elementos mínimos indispensables para el ejercicio de los derechos sociales. La carencia social más extendida en la población mexicana es el acceso a la seguridad social, pues poco más de la mitad de la población no contaban con ella. Después le siguen las carencias en el acceso a la alimentación, y en el acceso a los servicios básicos en la vivienda que afectaban a cada una por separado, a una de cada cinco personas, aproximadamente.

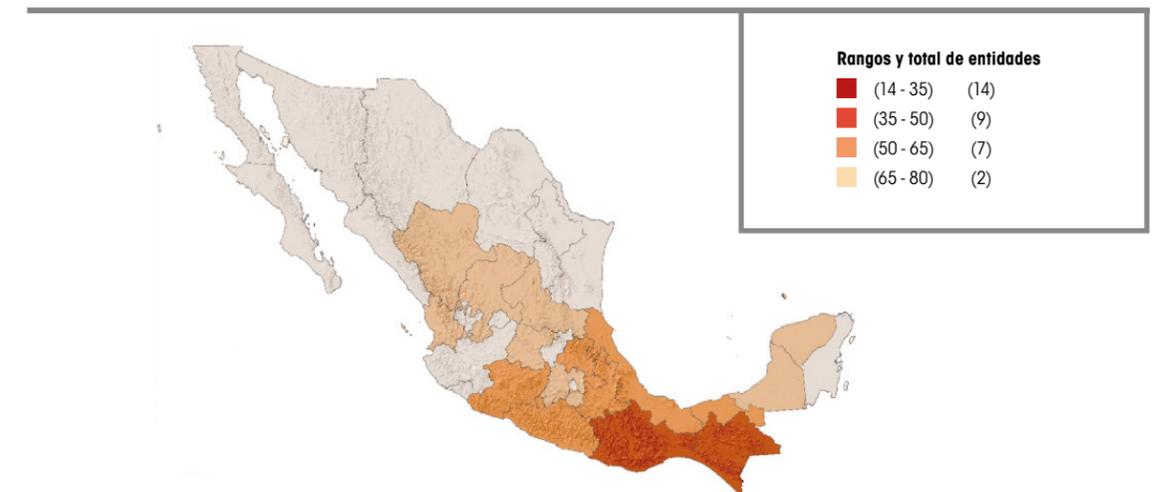
En cuanto a la situación del ingreso de las personas y sus familias, los resultados de la medición en 2016 mostraron que la mitad de la población no podía adquirir con sus ingresos los alimentos y los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas. Además, el 17.5% de la población no podía obtener con su ingreso ni siquiera la canasta básica de alimentos. Esta situación de vulnerabilidad en el ingreso de las familias mexicanas es uno de los retos más importantes de la política pública nacional. Como consecuencia, el debate acerca de la recuperación de los salarios en el país ha adquirido mayor relevancia recientemente, en particular en torno al tema del salario mínimo.

La distribución de la pobreza en el territorio nacional reveló que nueve entidades registraron niveles de pobreza superiores al 50%, es decir, la mayoría de su población se encontraba en situación de pobreza. Los estados con mayor población en situación de pobreza fueron Chiapas, Oaxaca y Guerrero. La medición permitió identificar, además, que la mitad de las personas pobres se concentraban en tan solo seis entidades: Estado de México, Veracruz, Puebla, Chiapas, Oaxaca y Michoacán. En contraste, los estados con el menor porcentaje de personas pobres fueron Nuevo León, Baja California Sur y Baja California.

Respecto a los grupos de población con mayores niveles de pobreza, destacan los pueblos originarios del país (la población indígena), las personas que viven en las ZAP, la población infantil y adolescente y la población rural. Sin embargo, siete de cada diez personas pobres viven en zonas urbanas, lo cual muestra que, si bien las zonas rurales presentan un mayor porcentaje de población en situación de pobreza, en las ciudades se concentra el mayor número de personas en esa situación.

La medición de 2016 contribuyó a realizar una valoración de los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población respecto a la medición de la pobreza de 2010. De esta manera, ha sido posible evaluar el avance y los retos en cada una de las dimensiones que componen la pobreza, identificar las entidades donde se han reducido las carencias económicas y sociales, y aquellas donde se requieren esfuerzos adicionales para atender las necesidades de la población.

**MAPA 1.** Porcentaje de población en situación de pobreza según entidad federativa, México, 2016



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

En el cuadro 2 y en la gráfica 1 se esquematizan los cambios entre 2010 y 2012 en los niveles de pobreza, carencias sociales y económicas de la población mexicana.

Entre 2012 y 2016, la proporción de personas en pobreza en el país pasó de 45.5 a 43.6%. Lo anterior significa que el número de personas en pobreza pasara de 53.3 a 53.4 millones de personas. Es importante señalar que las estimaciones de pobreza en 2012 y 2016 se hicieron con una población estimada de 117.3 y 122.6 millones de personas, respectivamente.

Todas las carencias sociales que presentaron reducciones en el número de personas que las padecían fueron las siguientes: la carencia por acceso a los servicios de salud (6.2 millones de personas), la carencia por acceso a la seguridad social (3.4 millones de personas),

en la vivienda (1.2 millones de personas), y carencia por calidad y espacios de la vivienda (1.1 millones de personas).

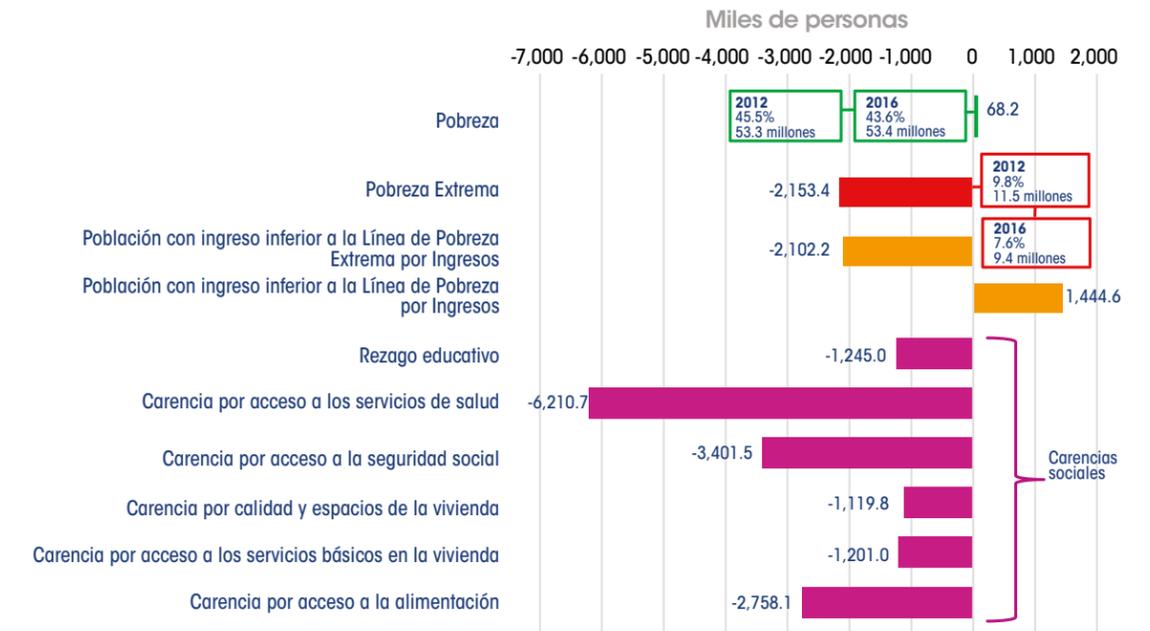
La población con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza por Ingresos (antes llamada Línea de Bienestar Económico) registró un incremento de 1.4 millones de personas; en contraste, la población con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (antes llamada Línea de Bienestar Mínimo) registró una disminución de 2.1 millones de personas entre 2012 y 2016.

**CUADRO 2.** Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, México, 2012-2016

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	45.5	43.6*	53.3	53.4	2.4	2.2
Población en situación de pobreza moderada	35.7	35.9	41.8	44	2	1.9
Población en situación de pobreza extrema	9.8	7.6*	11.5	9.4	3.7	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	28.6	26.8*	33.5	32.9	1.8	1.7
Población vulnerable por ingresos	6.2	7.0*	7.2	8.6	0	0
Población no pobre y no vulnerable	19.8	22.6*	23.2	27.8	0	0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	74.1	70.4*	86.9	86.3	2.2	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	23.9	18.7*	28.1	23	3.5	3.4
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	19.2	17.4*	22.6	21.3	2.9	2.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	21.5	15.5*	25.3	19.1	2.8	2.7
Carencia por acceso a la seguridad social	61.2	55.8*	71.8	68.4	2.3	2.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	13.6	12.0*	15.9	14.8	3.4	3.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.2	19.3*	24.9	23.7	3.2	2.9
Carencia por acceso a la alimentación	23.3	20.1*	27.4	24.6	2.9	2.6
<b>Bienestar</b>						
Población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos	20.0	17.5*	23.5	21.4	2.5	2.4
Población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos	51.6	50.6	60.6	62.0	2.1	1.9

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.  
\*Cambios significativos de diferencias 2012-2016 con base en pruebas de hipótesis de dos colas, con un nivel de significancia de  $P < 0.05$ .

**GRÁFICA 1.** Cambio en el número de personas en pobreza, México, 2012-2016

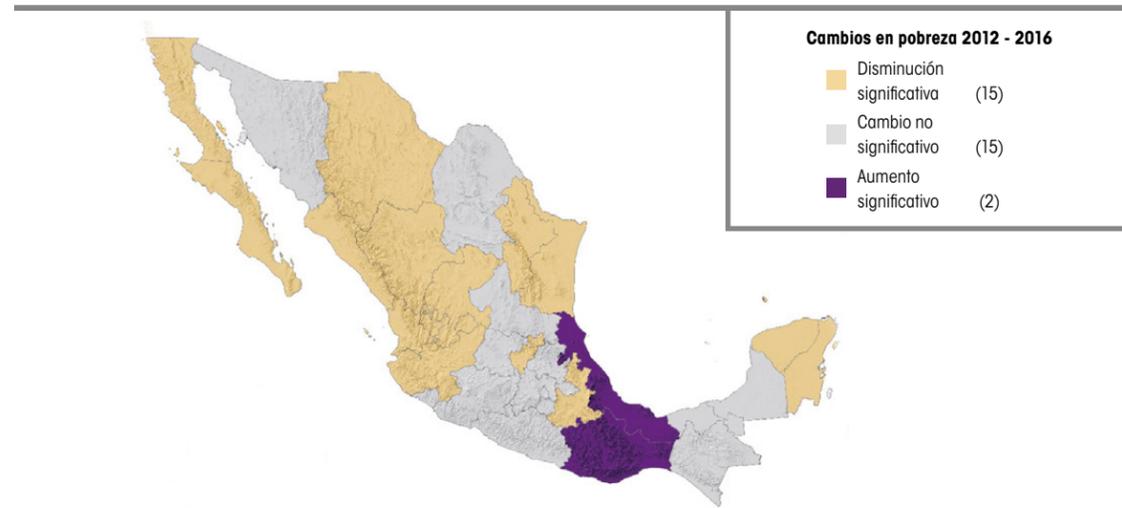


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Ahora bien, los cambios en la pobreza por entidad federativa entre 2012-2016 revelan que de las 32 entidades federativas, Veracruz mostró el mayor aumento en el porcentaje de la población en situación de pobreza, este aumento es estadísticamente significativo, al pasar de 52.6 a 62.2%; seguido de Oaxaca, con un aumento de 61.9 a 70.4% en este periodo; el resto de los estados no mostraron aumentos o bien sus aumentos no fueron estadísticamente significativos. Por otra parte, los tres estados que registraron las mayores disminuciones estadísticamente significativas en la proporción de pobreza en la población fueron: Durango con disminución de 50.1 a 36.0%; Nayarit, al disminuir de 47.6 a 37.5%, y por último, Quintana Roo, al pasar de 38.8 a 28.8%.

En el mapa 2 se puede observar que las demás entidades no presentaron cambios estadísticamente significativos o disminuciones significativas en la incidencia de la pobreza.

**MAPA 2.** Cambios en el porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa, México, 2012-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.  
Nota: diferencias 2012-2016 con base en pruebas de hipótesis de dos colas, con un nivel de significancia de  $P < 0.05$ .

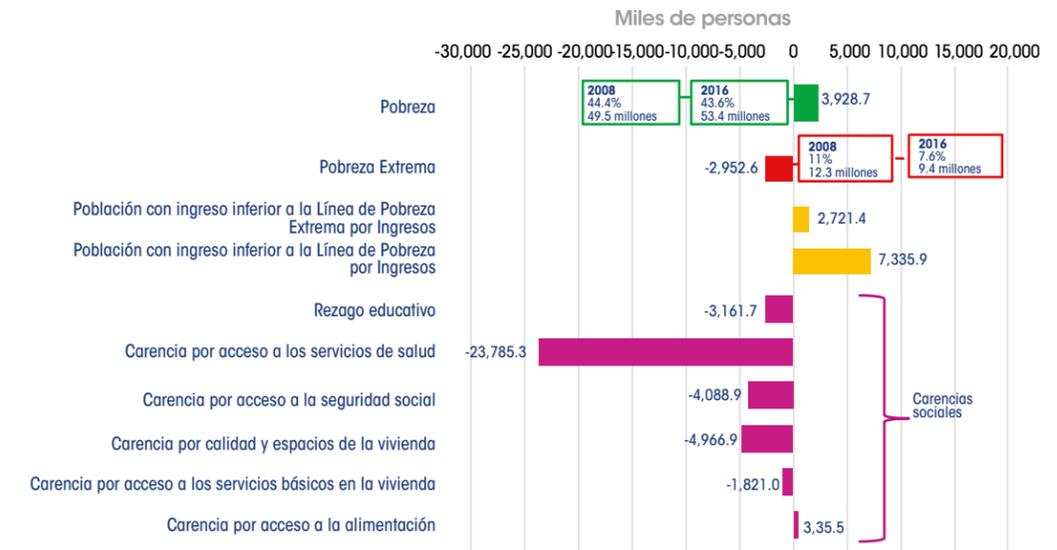
### Cambios en la pobreza entre 2008 y 2016<sup>44</sup>

Entre 2008 y 2016, el país experimentó una reducción de las carencias sociales en prácticamente todo el periodo 2008-2014, así como un incremento del ingreso real entre 2014 y 2016. Estos datos se reflejan en una disminución constante de la pobreza extrema entre 2008 y 2016. Se observa que el nivel más bajo del porcentaje de la población en situación de pobreza del periodo se presentó en 2016, acompañado de una reducción entre 2014 y 2016; sin embargo, el número de personas en situación de pobreza creció entre 2008 y 2016.

Los resultados de la medición de la pobreza permitieron identificar avances en la reducción de las carencias sociales, a excepción de la carencia por acceso a la alimentación que si bien disminuyó el porcentaje de la población con esta carencia, aumentó el número de personas que la presentan.

<sup>44</sup> Como se menciona en este documento, el cuestionario del MCS-ENIGH 2008 no incluyó la variable de combustible para cocinar necesaria para construir el indicador de servicios básicos en la vivienda. Por tal motivo, el CONEVAL estimó el indicador de chimenea para cocinar y de esta forma contar con información comparable con los años posteriores (CONEVAL, 2017d). La información presentada en esta sección incluye esta estimación, por lo que se presenta información comparable entre los diversos años.

**GRÁFICA 2.** Cambio en el número de personas en pobreza, México, 2008-2016



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

La dimensión de bienestar económico, el porcentaje de la población con ingresos insuficientes para adquirir tanto la canasta alimentaria (Línea de Pobreza Extrema por Ingresos) como la canasta alimentaria y no alimentaria (Línea de Pobreza por Ingresos) aumentó entre 2008 y 2016. Sin embargo, el aumento de este porcentaje de la población se observa principalmente en el periodo de 2008 a 2014, en tanto que entre 2014 y 2016 se presenta una disminución, que no logró alcanzar los niveles observados en 2008.

El balance en todo el periodo tuvo como consecuencia una ligera disminución en el porcentaje de población en situación de pobreza. En 2008, el 44.4% de la población mexicana se encontraba en situación de pobreza, la cual se incrementó a 46.2 en 2014, para luego disminuir y ubicarse en 43.6 en 2016. No obstante, el total de la población en situación de pobreza aumentó de 49.5 a 53.4 millones de personas entre 2008 y 2016.

La población en pobreza extrema disminuyó (de 11.0% en 2008 a 7.6 en 2016) y la población pobre moderada aumentó (de 33.3% en 2008 a 35.9 en 2016). Este resultado combinado obedeció a que parte de la población en situación de pobreza extrema dejó de serlo para ubicarse como población en pobreza moderada (cuadro 3).

**CUADRO 3.** Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, México, 2008-2016

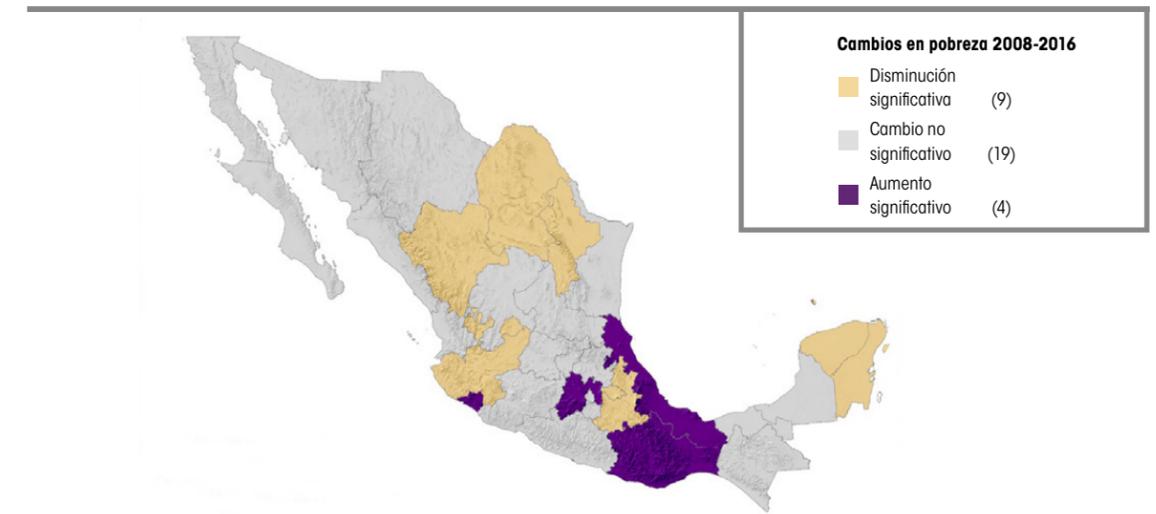
Indicadores	Estados Unidos Mexicanos																	
	Porcentaje						Millones de personas						Carencias promedio					
	2008*	2010	2012	2014	2016	2008*	2010	2012	2014	2016	2008*	2010	2012	2014	2016			
<b>Pobreza</b>																		
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	2.8	2.6	2.4	2.3	2.2			
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	2.4	2.2	2.0	1.9	1.9			
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	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5			
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	2.0	1.9	1.8	1.8	1.7			
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			
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	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			
<b>Privación social</b>																		
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	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0			
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	3.7	3.6	3.5	3.5	3.4			
<b>Indicadores de carencia social</b>																		
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3	3.2	3.1	2.9	2.8	2.6			
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	3.0	3.0	2.8	2.8	2.7			
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	2.6	2.5	2.3	2.3	2.2			
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8	3.7	3.6	3.4	3.3	3.1			
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	3.6	3.3	3.2	3.1	2.9			
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	3.3	3.0	2.9	2.8	2.6			
<b>Bienestar</b>																		
Población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	18.7	22.2	23.5	24.6	21.4	3.1	2.9	2.5	2.5	2.4			
Población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	54.7	59.6	60.6	63.8	62.0	2.5	2.3	2.1	2.0	1.9			

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y MEC 2016 del MCS-ENIGH.  
\* La estimación de 2008 incluye la variable de combustible para cocinar.

Los cambios en la pobreza por entidad federativa entre 2008-2016 revelan que de las 32 entidades federativas, Veracruz mostró el mayor aumento del porcentaje de la población en pobreza. Este aumento es estadísticamente significativo, al pasar de 51.2 a 62.2%; seguido de Oaxaca, con un aumento estadísticamente significativo de 61.8 a 70.4% en este periodo; Colima, donde el aumento va de 27.4 a 33.6%; y Estado de México, al pasar de 43.6 a 47.9%. El resto de los estados no mostraron aumentos o bien sus aumentos no fueron estadísticamente significativos. Por otra parte, los tres estados que registraron las mayores disminuciones estadísticamente significativas en la proporción de pobreza en la población fueron Durango, con una disminución de 48.4 a 36.0%; Aguascalientes, al disminuir de 37.6 a 28.2%, y por último, Coahuila, al pasar de 32.7 a 24.8%.

En el mapa 3 se puede observar que las demás entidades presentaron cambios no estadísticamente significativos o disminuciones significativas en la incidencia de la pobreza.

**MAPA 3.** Cambios en el porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa, México, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.  
Nota: diferencias 2008-2016 con base en pruebas de hipótesis de dos colas, con un nivel de significancia de  $P < 0.05$ .

## EL INGRESO DE LOS HOGARES EN MÉXICO, 2016

El ingreso de las personas es de suma importancia tanto para adquirir la canasta alimentaria como la no alimentaria, que incluye rubros que valoran la posibilidad de cubrir los gastos en educación, salud, vivienda, transporte y esparcimiento, entre otros.

### Composición del ingreso en México

El promedio del ingreso corriente total per cápita (ICTPC) a nivel nacional en agosto de 2016 fue de 3,824 pesos al mes; en el ámbito rural, de 2,007 pesos y en el urbano, de 4,371 pesos, lo que equivale a poco más del doble en las ciudades respecto al campo.

Las principales fuentes de ingreso de las familias mexicanas tanto a escala nacional como en el ámbito rural y en el urbano son el ingreso por trabajo y las transferencias.

### Ingreso corriente total mensual per cápita<sup>1</sup>, por rubros de ingreso y lugar de residencia, México, 2016

Rubro de ingreso <sup>2</sup>	Nacional		Rural		Urbano	
	2016		2016		2016	
	Pesos	Porcentaje	Pesos	Porcentaje	Pesos	Porcentaje
<b>Ingreso corriente total</b>	<b>3,824</b>	<b>100.0</b>	<b>2,007</b>	<b>100.0</b>	<b>4,371</b>	<b>100.0</b>
<b>Ingreso corriente monetario</b>	<b>3,618</b>	<b>94.6</b>	<b>1,861</b>	<b>92.8</b>	<b>4,148</b>	<b>94.9</b>
Remuneraciones por trabajo subordinado	2,306	60.3	1,007	50.2	2,697	61.7
Ingreso por trabajo independiente	316	8.3	323	16.1	314	7.2
Ingreso por renta de la propiedad	385	10.1	99	4.9	471	10.8
Otros ingresos provenientes del trabajo	106	2.8	85	4.2	113	2.6
Transferencias	506	13.2	348	17.3	553	12.7
<b>Ingreso corriente no monetario</b>	<b>205</b>	<b>5.4</b>	<b>145</b>	<b>7.2</b>	<b>223</b>	<b>5.1</b>
Pago en especie	64	1.7	37	1.9	72	1.6
Transferencias en especie	141	3.7	108	5.4	151	3.5

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.  
<sup>1</sup> Se reporta el valor promedio de ingreso corriente total mensual por persona.  
<sup>2</sup> A precios de agosto de 2016.

### La distribución del ingreso en México es profundamente desigual

Al ordenar a la población según su nivel de ingreso en diez grupos (deciles) se puede analizar cómo está distribuido el ingreso en la población mexicana. A partir de esta clasificación se observa que el ingreso promedio de decil más alto es 26.8 veces más grande que el ingreso promedio del primer decil, mientras que el promedio nacional es 6.7 más alto que el promedio del primer decil. Estas diferencias muestran que la distribución del ingreso en México está polarizada y es profundamente desigual.

Mientras que la población menos pobre vive de los ingresos de su trabajo, la más pobre obtiene el grueso de sus ingresos a partir de transferencias.

## Composición del ingreso corriente total per cápita<sup>1</sup>, según fuente y decil de hogares ordenados por el ICTPC<sup>2</sup> (pesos de agosto 2016), México

Decil	Ingreso corriente total per cápita									
	Ingreso corriente total per cápita	Ingreso corriente monetario						Ingreso corriente no monetario		
		Total ingreso corriente monetario	Remuneraciones por trabajo subordinado	Ingreso por trabajo independiente	Ingreso por renta de la propiedad	Otros ingresos provenientes del trabajo	Transferencias	Total ingreso corriente no monetario	Pago en especie	Transferencias en especie
I	573	539	216	108	6	32	177	33	2	31
II	1,078	1,015	581	156	16	56	206	63	9	54
III	1,451	1,368	883	170	24	70	221	84	15	69
IV	1,815	1,707	1,135	199	28	81	264	108	23	85
V	2,201	2,069	1,435	228	44	77	284	132	32	99
VI	2,655	2,492	1,749	270	56	95	322	163	44	119
VII	3,252	3,052	2,183	295	79	115	379	200	66	134
VIII	4,130	3,874	2,729	367	136	129	512	257	87	170
IX	5,746	5,417	3,853	467	241	138	717	329	114	215
X	15,335	14,651	8,295	900	3,215*	268	1,973	684	246	438
<b>Nacional</b>	<b>3,824</b>	<b>3,618</b>	<b>2,306</b>	<b>316</b>	<b>385</b>	<b>106</b>	<b>506</b>	<b>205</b>	<b>64</b>	<b>141</b>

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

<sup>1</sup> Se reporta el valor promedio de ingreso corriente total mensual por persona.

<sup>2</sup> A precios de agosto de 2016.

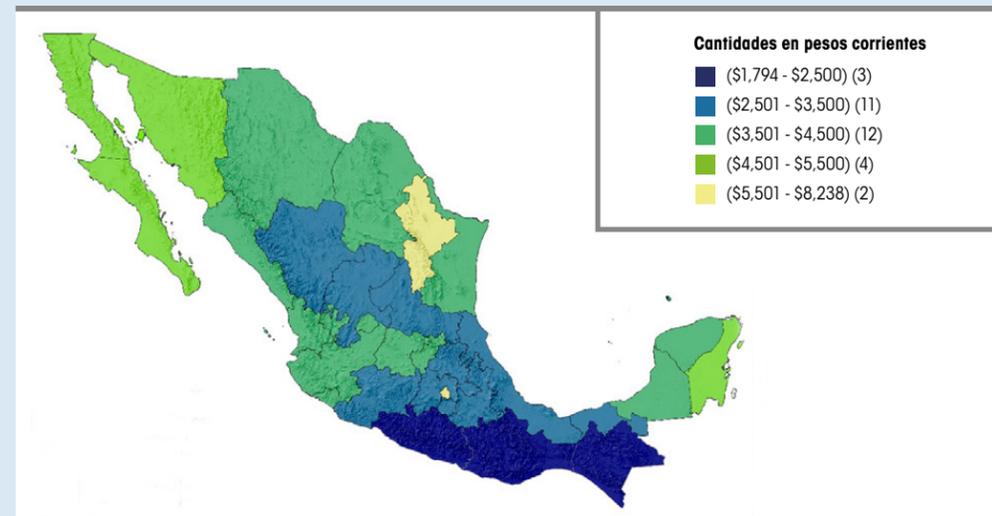
\*El tamaño de muestra para el grupo de población correspondiente no es suficiente; esto no permite generar estimaciones precisas debido a que el valor del coeficiente de variación es mayor o igual a 0.15.

### Marcada diferencia en la distribución regional del ingreso

A nivel territorial, los ingresos promedio se distribuyen de forma diferenciada en cada una de las entidades federativas. Los menores niveles de ingreso en la población se registran en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, mientras que en Nuevo León, Ciudad de México, Baja California y Baja California Sur se presentan los mayores ingresos promedio de la población.

Existe una marcada diferencia en la distribución regional del ingreso; por ejemplo, el ingreso promedio en Nuevo León (\$8,238 pesos) es 4.6 veces el ingreso promedio de Chiapas (\$1,794 pesos), y la media nacional (\$3,824 pesos) es poco más del doble del promedio en este último estado.

### Ingreso corriente total promedio mensual per cápita según entidad federativa, México, 2016



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

#### El ingreso de mujeres y hombres

La población masculina obtuvo en promedio en 2016 un ingreso total per cápita de 3,843 pesos y las mujeres percibieron 3,806 pesos, es decir, existe una diferencia de 37 pesos en promedio entre el ingreso que perciben los hombres respecto al que percibieron las mujeres. Solo en los rubros de ingreso por renta de la propiedad, transferencias monetarias y en especie las mujeres percibieron más ingreso que los hombres. En 23 de las 32 entidades federativas las mujeres reciben un ingreso promedio inferior que el de los hombres.

### Ingreso corriente total mensual per cápita<sup>1</sup>, por rubros de ingreso y sexo, México, 2016

Rubro de ingreso <sup>2</sup>	Mujeres		Hombres	
	2016		2016	
	Pesos	Porcentaje	Pesos	Porcentaje
Ingreso corriente total	3,806	100.0	3,843	100.0
<b>Ingreso corriente monetario</b>	<b>3,592</b>	<b>94.4</b>	<b>3,646</b>	<b>94.9</b>
Remuneraciones por trabajo subordinado	2,238	58.8	2,379	61.9
Ingreso por trabajo independiente	307	8.1	325	8.5
Ingreso por renta de la propiedad	408	10.7	360	9.4
Otros ingresos provenientes del trabajo	100	2.6	113	2.9
Transferencias	539	14.2	469	12.2
<b>Ingreso corriente no monetario</b>	<b>213</b>	<b>5.6</b>	<b>197</b>	<b>5.1</b>
Pago en especie	64	1.7	64	1.7
Transferencias en especie	149	3.9	133	3.5

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

<sup>1</sup> Se reporta el valor promedio de ingreso corriente total mensual por persona.

<sup>2</sup> A precios de agosto de 2016.

#### El ingreso de la población indígena

De acuerdo con los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, en el cual el jefe(a) del hogar, su cónyuge o alguno de los ascendientes declara ser hablante de lengua indígena. También, incluye a las personas que hablan alguna lengua indígena aun cuando no son parte de estos hogares.

En 2016, el ingreso promedio de la población indígena era de 1,941 pesos mensuales per cápita, mientras que el ingreso de la población no indígena era de 4,018 pesos, es decir, un poco más del doble. De acuerdo con el documento *La pobreza en la población indígena de México* (CONEVAL, 2012i), la participación de las transferencias, particularmente las públicas, y el ingreso por trabajo independiente en el ingreso total de la población indígena es mayor que en la población general. Esta relación también se observa en 2016, donde siete de cada cien pesos del ingreso corriente total de los indígenas provienen de tan solo transferencias de gobierno mientras que para la población no indígena corresponde a dos pesos.

### Ingreso corriente total mensual per cápita<sup>1</sup>, por rubros de ingreso y pertenencia étnica, México, 2016

Rubro de ingreso <sup>2</sup>	Población indígena <sup>3</sup>		Población no indígena	
	2016		2016	
	Pesos	Porcentaje	Pesos	Porcentaje
<b>Ingreso corriente total</b>	<b>1,941</b>	<b>100.0</b>	<b>4,018</b>	<b>100.0</b>
<b>Ingreso corriente monetario</b>	<b>1,818</b>	<b>93.7</b>	<b>3,804</b>	<b>94.7</b>
Remuneraciones por trabajo subordinado	1,112	57.3	2,429	60.5
Ingreso por trabajo independiente	256	13.2	322	8.0
Ingreso por renta de la propiedad	55	2.8	419	10.4
Otros ingresos provenientes del trabajo	72	3.7	110	2.7
Transferencias	323	16.6	524	13.1
Transferencias de gobierno	144	7.4	77	1.9
Otras transferencias	179	9.2	447	11.1
<b>Ingreso corriente no monetario</b>	<b>123</b>	<b>6.3</b>	<b>214</b>	<b>5.3</b>
Pago en especie	37	1.9	67	1.7
Transferencias en especie	86	4.4	147	3.7

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

<sup>1</sup> Se reporta el valor promedio de ingreso corriente total mensual por persona.

<sup>2</sup> A precios de agosto de 2016.

<sup>3</sup> De acuerdo a los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se considera población indígena a las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.

\*El tamaño de muestra para el grupo de población correspondiente no es suficiente; esto no permite generar estimaciones precisas debido a que el valor del coeficiente de variación es mayor o igual a 0.15.

### POBREZA MUNICIPAL

Como se mencionó en apartados anteriores, tanto el MCS-ENIGH como el Modelo Estadístico para la Continuidad del MCS-ENIGH permiten generar estimaciones de la pobreza a nivel nacional y estatal; sin embargo, no existe una fuente única de datos que sea representativa a nivel municipal y que capte la información requerida para generar directamente todos los indicadores considerados en la pobreza multidimensional.

Por un lado, el MCS-ENIGH proporciona la información necesaria (indicadores de las seis carencias y el ingreso) para identificar si una persona se encuentra en situación de pobreza o vulnerabilidad, pero la encuesta no está diseñada para generar estimaciones con precisión estadística adecuada a nivel municipal.

Por otro, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 (muestra de 2.9 millones de viviendas, una de cada diez en el país) y la Encuesta Intercensal 2015 (muestra de 5.9 millones de viviendas, una de cada cinco en el país) son representativas en el ámbito municipal, pero no contienen toda la información requerida para identificar si un individuo está en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Específicamente, no se recolectan todas las variables que dan cuenta de los conceptos que integran el ingreso corriente total de los hogares, ni los necesarios para saber si una persona presenta carencia de acceso a la seguridad social. La muestra del Censo de Población y Vivienda de 2010 no captó la batería de preguntas de la Escala Mexicana sobre Seguridad Alimentaria (EMSA), y aunque en 2015 la Encuesta Intercensal sí recolectó los reactivos de la escala, la marcada diferencia entre la Encuesta Intercensal y el MCS en el porcentaje estatal de población en esa carencia condujo a estimarla.

Por ello, para la medición a escala municipal se optó por aplicar herramientas estadísticas que combinan de forma óptima el detalle de la información en las encuestas y la posibilidad de desagregación geográfica que otorgan las fuentes censales, conocidas como técnicas de estimación en áreas pequeñas, a fin de generar la información faltante, manteniendo el rigor técnico.<sup>45</sup> En 2009, de acuerdo con

<sup>45</sup> Estos métodos combinan información de la encuesta con la censal a través de modelos estadísticos. Con la finalidad de generar estimaciones más precisas de los indicadores de pobreza faltantes, se utilizó una agrupación de estados de acuerdo a su nivel de pobreza, así como modelos diferentes según el ámbito rural o urbano (CONEVAL, 2018a).

una revisión de la literatura desarrollada por el Consejo, no existía un método estadístico para medir pobreza de manera multidimensional en áreas pequeñas (municipios). Para hacer frente a este reto, el Consejo coordinó un trabajo de investigación entre 2009 y 2011 que se tradujo en un procedimiento pionero en el mundo para estimar de forma multidimensional la pobreza a nivel municipal, el cual culminó en 2011 con la publicación de las estimaciones correspondientes a la pobreza en 2010.

Como parte de este proceso, el CONEVAL y El Colegio de México unieron esfuerzos para organizar un grupo de trabajo con especialistas en la materia que investigaran e implementaran diferentes métodos de estimación. Durante este proceso se organizaron dos talleres y un seminario internacional para exponer y discutir las propuestas más adecuadas para el caso mexicano. A la par de las investigaciones realizadas en una primera etapa, el CONEVAL desarrolló otros métodos de estimación. Las propuestas más adecuadas y robustas, así como otras que surgieron durante las discusiones de trabajo, fueron analizadas en una segunda fase del proyecto.<sup>46</sup> Como resultado, se seleccionó la propuesta que permitía cumplir con todos los requisitos que la LGDS señala sobre la medición multidimensional de la pobreza, que fuera acorde con la metodología elaborada por el CONEVAL<sup>47</sup>, y que cubría los cuatro criterios generales necesarios para la generación de la información relevante de la medición.<sup>48</sup> Adicionalmente, se buscó que la metodología elegida tuviera la mayor consistencia entre las estimaciones a nivel estatal al agregar las estimaciones municipales y las generadas directamente del MCS-ENIGH.

Como el tema de estimación en áreas pequeñas está en pleno desarrollo, en forma análoga a 2009-2011, durante el período 2014-2016 se llevó a cabo un intenso proceso de investigación con la finalidad de actualizar y fortalecer el procedimiento de estimación a escala municipal incorporando los desarrollos técnicos disponibles más novedosos.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Para una revisión del proceso de investigación, así como de las diferentes propuestas metodológicas, se sugiere consultar CONEVAL (2011c) y CONEVAL (2012e).

<sup>47</sup> Dicha propuesta consistió en una combinación de la generalización del método de Elbers *et al.* (2003) con los modelos logísticos (jerárquicos y mixtos) para estimar las carencias que requerían insumos no disponibles en la información censal a escala municipal.

<sup>48</sup> Los cuatro criterios que se plantearon fueron: a) que se pudiera calcular la incidencia, profundidad e intensidad de la pobreza; b) que los indicadores fueran consistentes al desagregarse por dimensiones de la pobreza; c) que permitiera la desagregación por grupos de población, es decir, que la suma ponderada de la incidencia de los subgrupos fuera igual al de la población total; y d) que fuera posible calcular los indicadores de grado de cohesión social.

<sup>49</sup> Para una revisión detallada del proceso de investigación, se sugiere consultar CONEVAL (2018a).

En la primera etapa de la investigación, mediante un convenio de colaboración con el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM, un grupo de expertos nacionales e internacionales, propuso dos procesos de medición. Asimismo, se realizaron varios ejercicios para comparar empíricamente la precisión de las estimaciones basadas en las diferentes herramientas. Por su parte, el CONEVAL, con base en el método que utilizó para la medición municipal 2010 ya publicada, generó resultados usando modelos similares a los planteados por el grupo de expertos. En la segunda etapa se hicieron adecuaciones a las técnicas propuestas en el proyecto del PUED con lo que se generaron dos opciones metodológicas adicionales. En una siguiente fase, en virtud de que las cinco propuestas cumplían los cuatro criterios generales ya señalados, se eligió el mejor procedimiento en términos de criterios de precisión asociados a la consistencia entre las estimaciones a nivel estatal y las estimaciones a partir del MCS-ENIGH. A fin de contribuir a la transparencia de su trabajo institucional, el CONEVAL incorporó también la condición de que sus resultados fueran replicables por el público usuario con base en el principio de transparencia que ha caracterizado el trabajo del Consejo.

La medición de 2015 incorpora los nuevos desarrollos metodológicos en materia de estimación en áreas pequeñas derivados de un proceso de investigación llevado a cabo expresamente con el propósito de generar la información que no se puede obtener directamente de la fuente intercensal. No obstante, la metodología aplicada para la medición de la pobreza a escala municipal de 2015 es la misma que la empleada para 2010. Para ambos años, los procesos seguidos atendieron los Lineamientos y criterios generales para definir, identificar y medir la pobreza emitidos por el CONEVAL y publicados el 16 de junio de 2010 en el *Diario Oficial de la Federación*. Es así que los espacios analíticos, indicadores y umbrales considerados para las mediciones de 2010 y 2015 son los mismos, así como la definición de cuando una persona se encuentra en situación de pobreza en términos del ingreso corriente per cápita y del número de carencias sociales que presenta.

Por lo anterior, para contar con estimaciones comparables en el tiempo, y replicables por la ciudadanía, el CONEVAL decidió generar la medición

municipal 2010 bajo los mismos procedimientos estadísticos empleados en 2015 para la estimación de los indicadores que no están disponibles en la fuente censal o intercensal.

De esta manera, el CONEVAL brinda información sobre la evolución de la pobreza en los municipios de México para el periodo 2010-2015, la cual constituye una herramienta que apoya y fortalece la planeación, diseño y evaluación de la política de desarrollo social.

En diciembre de 2017 el CONEVAL difundió en México los resultados de la pobreza y sus múltiples dimensiones para los municipios del país correspondientes a 2010 y 2015.<sup>50</sup> Esta información ofrece un diagnóstico a un nivel de desagregación geográfica más detallado que permite identificar la situación económica y social de las personas y sus familias, la heterogeneidad del desarrollo a nivel nacional, las divergencias y convergencias entre estados y municipios, así como herramientas para la evaluación de la política económica y social en los tres niveles de gobierno.

En términos de la población en situación de pobreza, en 2015, la mayor parte de la población en 1,840 de los municipios del país<sup>51</sup> se encontraba en esa situación. Esos municipios concentran cerca del 35% de la población total del país y la mayoría se ubican en el sur del territorio nacional, en los estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz (mapa 4).

Los municipios en los que la mayoría de su población se encuentra en situación de pobreza, se ubican principalmente en las zonas montañosas del país, las cuales tienen problemas de conectividad y accesibilidad (Sierra Madre Occidental, Sierra Madre Oriental, Sierra Madre del Sur), ya sea por la dispersión de sus localidades o por lo accidentado del terreno, lo cual dificulta la dotación y prestación de servicios. El 17% de estos municipios son menores de 2,500 habitantes y, de acuerdo con la clasificación de la CDI, casi la mitad de ellos son considerados indígenas.

<sup>50</sup> Los resultados de la medición de la pobreza a escala municipal en México para 2015 y 2010 están disponibles en la página electrónica del Consejo, se pueden consultar en: [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

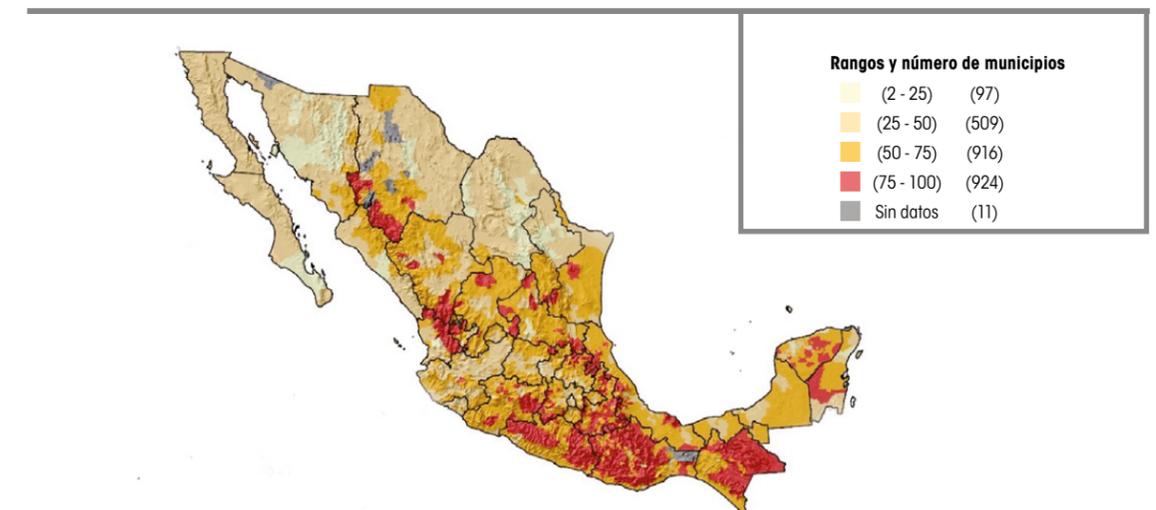
<sup>51</sup> En 11 municipios no se puede generar estimaciones de los indicadores debido a que no se dispone de la información en la Encuesta Intercensal 2015, como lo especifica el INEGI. Estos municipios fueron Buenaventura, Carichí, Santa Isabel, Temósachic y Urique en Chihuahua; San Nicolás de los Ranchos en Puebla; Matías Romero Avendaño, Santa María Chimalapa, Santa María Petapa y San Francisco Chindúa en Oaxaca; y Gral. Plutarco Elías Calles en Sonora.

En 190 municipios se registró más del 95% de su población en situación de pobreza en 2015; los 15 municipios que tuvieron los mayores porcentajes de población en esta situación se encuentran ocho en Oaxaca, seis en Chiapas y uno en Guerrero.

La distribución territorial de la pobreza a nivel municipal permite identificar tres zonas de aglomeración de municipios con bajos porcentajes de población en situación de pobreza: el noroeste (Sonora), noreste (Coahuila-Nuevo León) y la zona Centro Sur, Centro Norte y Occidente. Por otro lado, el conjunto de municipios con altos porcentajes de población en situación de pobreza se observa en la región Sur-Sureste (Chiapas-Oaxaca-Puebla-Veracruz).

Los municipios con el mayor número de personas en situación de pobreza en 2015 se ubicaban en las zonas urbanas y metropolitanas. En 184 municipios (7.5% del total), se concentró la mitad de las personas que vivían en esta situación, es decir, si bien las zonas rurales tienen altos niveles de pobreza, es en los municipios urbanos donde se concentra el mayor número de personas y familias en pobreza. Esta situación dual impone retos importantes para fortalecer las políticas de superación de la pobreza.

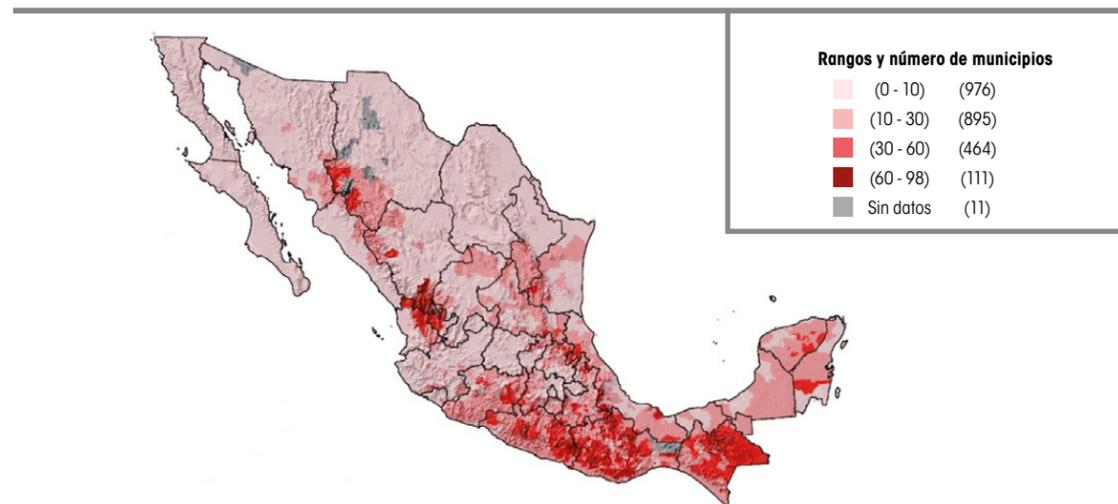
MAPA 4. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio, México, 2015



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2015 del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Respecto al porcentaje de personas en situación de pobreza extrema, en 226 municipios se presentaron porcentajes superiores al 50%; en esos municipios vive el 2.3% de la población total del país. Los municipios con los porcentajes más altos de su población en pobreza extrema tienden a la concentración geográfica en zonas específicas del territorio; por ejemplo, en el sur, hay una agrupación importante de municipios que se localizan en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas que históricamente han sido los de mayor rezago. En el norte se observaron dos zonas en particular: en el sur del estado de Chihuahua (región Tarahumara) y otra entre los estados de Durango, Nayarit y Jalisco (región de El Nayar) (mapa 5).

**MAPA 5.** Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio, México, 2015



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2015 del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

En total, 32 municipios registraron porcentajes mayores al 70% de personas en situación de pobreza extrema en 2015. De los 15 municipios que tuvieron los mayores porcentajes de población en situación de pobreza extrema, diez se encuentran en Oaxaca, tres en Chiapas y dos en Guerrero.

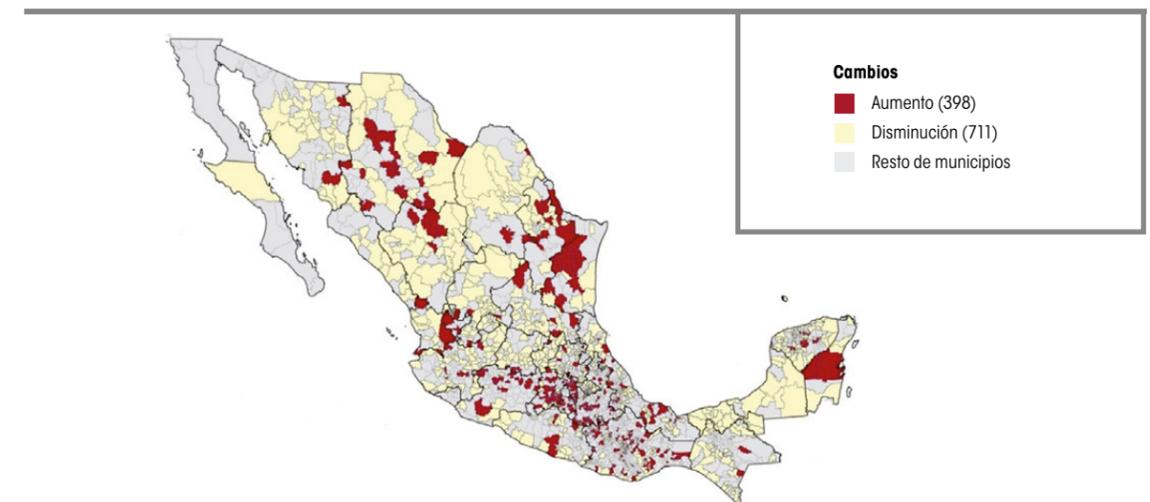
En términos del número de personas, la mitad de la población en pobreza extrema se concentró en 250 municipios pertenecientes a los estados de Guerrero, Chiapas, México, Michoacán y Jalisco.

De los 874 municipios clasificados mayoritariamente como pueblos originarios, 194 (22% del total) registraron la mayoría de su población en situación de pobreza extrema. Estos municipios concentraron el 34.9% de la población en pobreza extrema mientras que los municipios no indígenas solo el 5.9%.

La medición de pobreza multidimensional muestra que, entre 2010 y 2015, hubo más municipios en los que disminuyó el porcentaje de población en situación de pobreza que en los que aumentó: en 711 municipios el porcentaje disminuyó cinco puntos porcentuales o más, mientras que en 398 municipios aumentó cinco puntos porcentuales o más (Mapa 6).

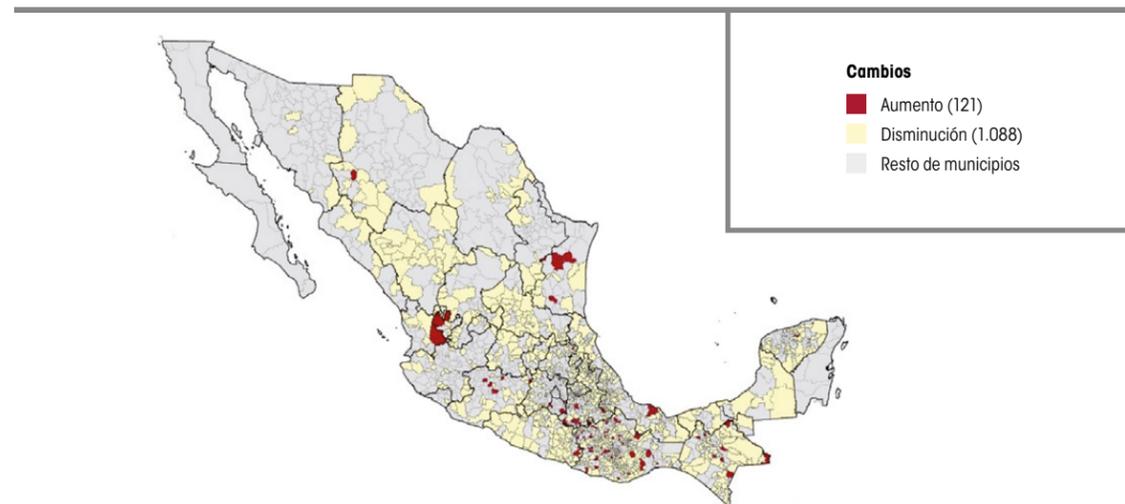
En 1,088 municipios el porcentaje de población en situación de pobreza extrema se redujo cinco puntos porcentuales o más, mientras que en 121 la proporción de población en situación de pobreza extrema aumentó cinco puntos porcentuales o más (mapa 7).

**MAPA 6.** Cambio en el porcentaje de la población en situación de pobreza de cinco o más puntos porcentuales por municipio. México, 2010-2015



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH (CONEVAL, INEGI 2010) la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

**MAPA 7.** Cambio en el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema de cinco o más puntos porcentuales por municipio. México, 2010-2015



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH (CONEVAL/INEGI 2010), la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

De las seis carencias sociales, el acceso a los servicios de salud tuvo el mayor decremento: 2,177 municipios (88% del total ) presentaron una disminución de cinco o más puntos porcentuales, mientras que en 14 aumentó en cinco puntos porcentuales o más. La reducción en esta carencia se debió en buena medida a la mayor afiliación de la población al Seguro Popular en los últimos años.

La carencia por calidad y espacios de la vivienda disminuyó en cinco o más puntos porcentuales en 1,153 municipios, pero aumentó en la misma magnitud en 64. Los cambios más grandes se dieron en la región sur, principalmente en el estado de Oaxaca, ya que de sus 570 municipios, 402 registraron una disminución al menos de cinco puntos.

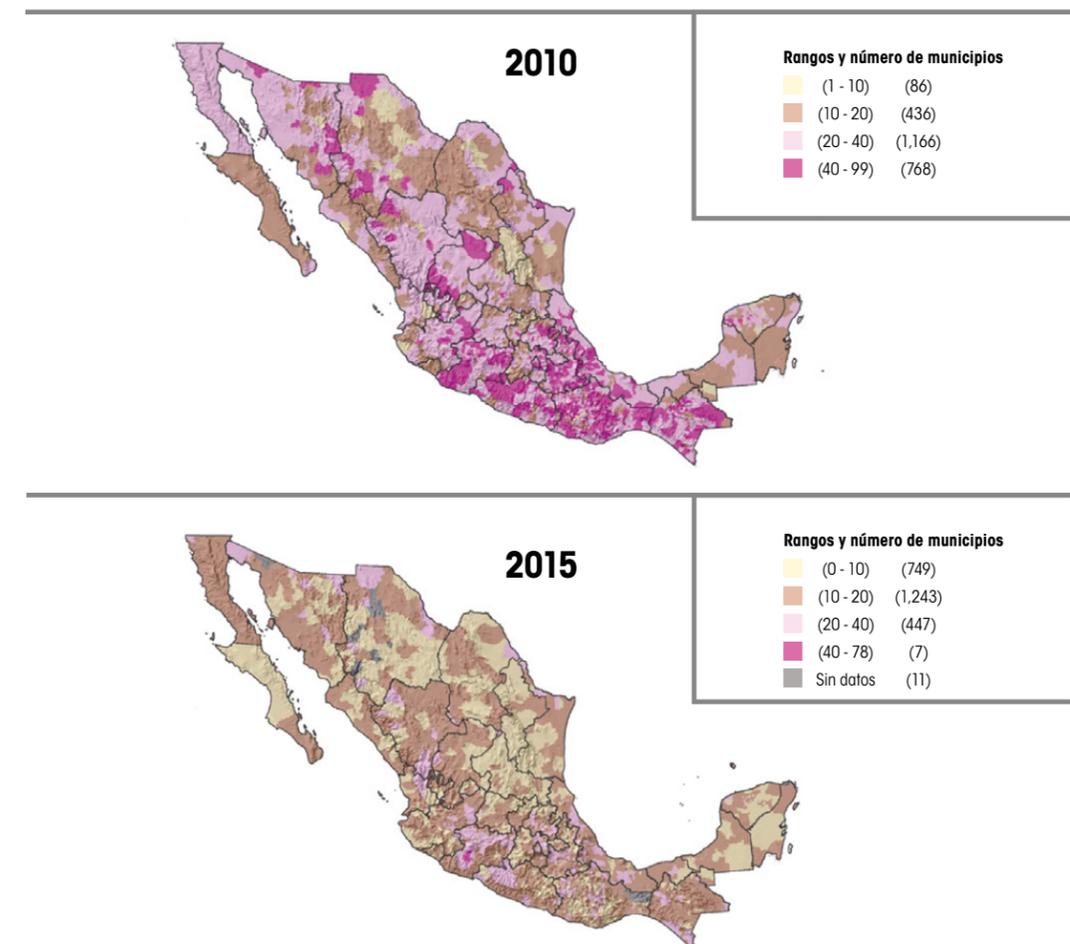
En la carencia por acceso a la alimentación se identificó una disminución de al menos cinco puntos en 1,114 municipios, e incrementos de la misma magnitud en 640 donde se apreciaron patrones de concentración principalmente en la región sur.

El indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda disminuyó en al menos cinco puntos porcentuales en 851, pero se incrementó en 589 municipios. El indicador de rezago educativo dismi-

nuyó cinco 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 municipios.

A partir de los resultados de la medición municipal se elaboró en 2018 el *Informe de pobreza municipal 2015*, documento en el que se analiza por primera vez el cambio en las dimensiones de la pobreza en los municipios entre el período de 2010-2015.

**MAPA 8.** Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud por municipio, México, 2010 - 2015



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015

## EVOLUCIÓN DE LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA

A partir de 2008, se realiza la medición de pobreza desde una perspectiva multidimensional. El CONEVAL reportó las mediciones de pobreza de 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016 a escala nacional y para cada entidad federativa. También, por primera vez, se publicaron las estimaciones de pobreza de 2010 a escala municipal desde una perspectiva multidimensional de acuerdo con lo establecido en la LGDS.

Antes de 2008 no se contaba con información de todos los indicadores que marca la LGDS para la medición de la pobreza; no obstante, a través de otras fuentes de información del INEGI, es posible conocer los cambios entre 1990 y 2010 de algunas de las dimensiones de la pobreza que señala la LGDS.

### La dimensión económica

En nuestro país no fue sino hasta 2002 cuando el gobierno, a través de la Sedesol y a partir de los trabajos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, empezó a reportar de manera oficial los niveles de pobreza desde una perspectiva unidimensional que solo tomaba en consideración el ingreso de las familias (CTMP, 2002).

Para las estimaciones de la pobreza por ingresos, se definieron tres líneas de pobreza con las cuales se contrastaba el ingreso de las familias de acuerdo con la siguiente clasificación:

- Pobreza alimentaria: insuficiencia del ingreso para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar solo los bienes de dicha canasta.
- Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor monetario de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Hasta 2006, esta medición era la que reportaba el gobierno. Con la promulgación de la LGDS, la creación del CONEVAL, el desarrollo de la metodología y el MCS-ENIGH a partir de 2008, la medición de pobreza del Estado mexicano tiene un enfoque multidimensional, que si bien recupera la centralidad del ingreso de las familias, incluye, como se ha mencionado a lo largo del documento, un conjunto de derechos sociales que toda persona debe disfrutar.

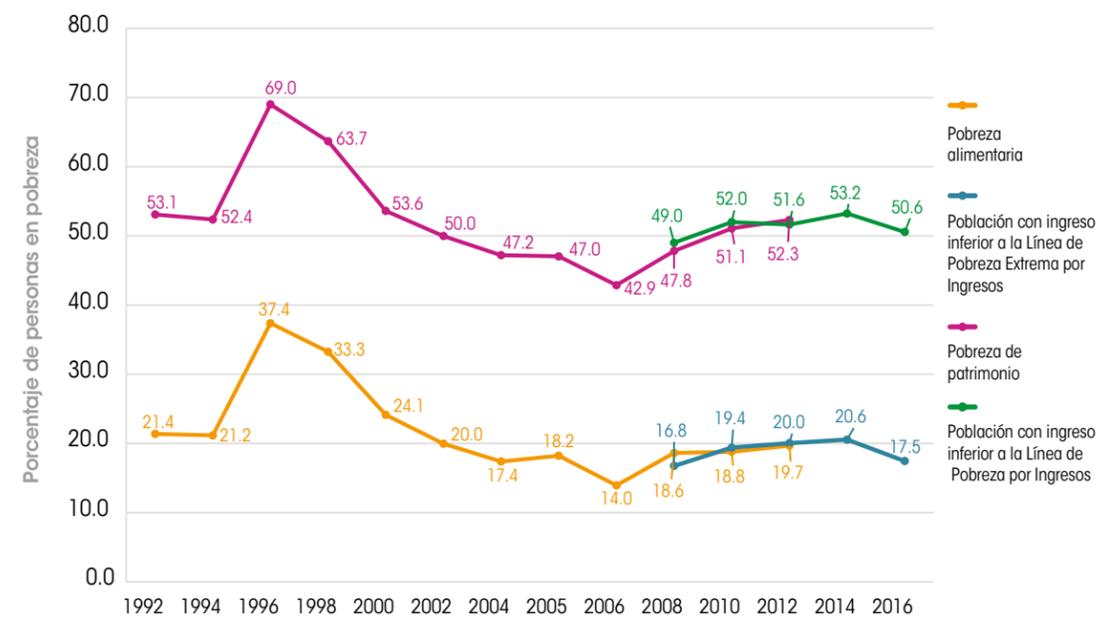
El CONEVAL continuó hasta 2012 la difusión de las mediciones de pobreza por ingresos a fin de proporcionar una serie de mediano plazo que ofreciera información sobre la dimensión económica de la pobreza. Se tiene información a nivel nacional desde 1992, a escala estatal para los años 1990, 2000, 2005 y 2010, y municipal para 1990, 2000 y 2010.

A partir de 2014, se reporta el porcentaje de la población con ingresos menores a las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema por Ingresos como la dimensión de bienestar económico en la pobreza multidimensional. Esto en virtud de que tales indicadores corresponden a la metodología oficial para la medición de la pobreza en su dimensión de ingreso (*Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2010).

Al igual que los resultados de la medición multidimensional de la pobreza, los cálculos de la pobreza por ingresos se corroboran a través de réplicas, completamente independientes, llevadas a cabo por expertos específicamente contratados para esta labor.

De acuerdo con esta información, la pobreza por ingresos se acrecentó a consecuencia de la crisis económica de 1995, y en 1996 se ubicó en su nivel más alto en las tres clasificaciones. De 1996 hasta 2006, la tendencia fue hacia una disminución en el porcentaje de personas que padecían pobreza por ingresos; sin embargo, de 2008 a 2012, los niveles de pobreza a nivel nacional aumentaron y llegaron a niveles cercanos a los que tenía el país hace 20 años (ver gráfica 3).

**GRÁFICA 3.** Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos 1992-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2014, MCS-ENIGH 2012-2014 y el Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH.  
Nota: Las estimaciones de 2006, 2008, 2010 y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

Entre 1992 y 2012 el número de personas en pobreza por ingresos según las líneas de pobreza definidas por el Comité Técnico no disminuyó, por ejemplo, a nivel nacional, la población en situación de pobreza alimentaria pasó de 18.6 a 23.1 millones de personas de 1992 a 2012, respectivamente (cuadro 4).

La pobreza por ingresos en el ámbito rural es mayor que la del ámbito urbano. En el cuadro 4 se observa que la proporción de personas en pobreza alimentaria en 2012 constituyó aproximadamente el triple en las zonas rurales respecto a las urbanas, la pobreza de capacidades casi el doble y la de patrimonio fue casi veinte puntos porcentuales más alta.

**CUADRO 4.** Cambios en el porcentaje y número de personas en situación de pobreza por ingresos, México, 1992-2012

Año	Población (millones)	Porcentajes			Número de personas (millones)		
		Alimentaria <sup>1</sup>	Capacidades <sup>2</sup>	Patrimonio <sup>3</sup>	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
<b>Nacional</b>							
1992	86.9	21.4	29.7	53.1	18.6	25.8	46.1
1994	89.8	21.2	30.0	52.4	19.0	26.9	47.0
1996	92.7	37.4	46.9	69.0	34.7	43.4	64.0
1998	95.3	33.3	41.7	63.7	31.7	39.8	60.7
2000	98.3	24.1	31.8	53.6	23.7	31.2	52.7
2002	100.9	20.0	26.9	50.0	20.1	27.1	50.4
2004	103.0	17.4	24.7	47.2	17.9	25.4	48.6
2005	103.9	18.2	24.7	47.0	19.0	25.7	48.9
2006	108.6	14.0	20.9	42.9	15.1	22.7	46.5
2008	111.6	18.6	25.5	47.8	20.8	28.5	53.4
2010	114.6	18.8	26.6	51.1	21.5	30.5	58.5
2012	117.3	19.7	28.0	52.3	23.1	32.9	61.4
<b>Urbano</b>							
1992	52.3	13.0	20.1	44.3	6.8	10.5	23.1
1994	53.9	10.7	18.3	41.2	5.7	9.9	22.2
1996	56.4	27.0	36.8	61.5	15.2	20.7	34.7
1998	58.0	21.4	30.6	55.9	12.4	17.7	32.4
2000	60.0	12.5	20.2	43.7	7.5	12.1	26.2
2002	62.4	11.3	17.2	41.1	7.1	10.7	25.7
2004	64.4	11.0	17.8	41.1	7.1	11.5	26.5
2005	65.4	9.9	15.8	38.3	6.5	10.3	25.1
2006	67.8	7.6	13.8	35.8	5.2	9.3	24.3
2008	69.7	10.7	17.4	40.0	7.5	12.1	27.9
2010	71.6	12.5	19.9	45.3	9.0	14.3	32.4
2012	73.2	12.9	20.7	45.5	9.5	15.2	33.3

Año	Población (millones)	Porcentajes			Número de personas (millones)		
		Alimentaria <sup>1</sup>	Capacidades <sup>2</sup>	Patrimonio <sup>3</sup>	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
<b>Rural</b>							
1992	34.6	34.0	44.1	66.5	11.8	15.3	23.0
1994	35.8	37.0	47.5	69.3	13.3	17.0	24.8
1996	36.3	53.5	62.6	80.7	19.4	22.7	29.3
1998	37.3	51.7	59.0	75.9	19.3	22.0	28.3
2000	38.3	42.4	49.9	69.2	16.2	19.1	26.5
2002	38.5	34.0	42.6	64.3	13.1	16.4	24.7
2004	38.6	28.0	36.2	57.4	10.8	14.0	22.1
2005	38.6	32.3	39.8	61.8	12.5	15.3	23.8
2006	40.8	24.4	32.6	54.6	10.0	13.3	22.2
2008	41.9	31.8	39.1	60.9	13.3	16.4	25.5
2010	43.0	29.2	37.8	60.7	12.6	16.2	26.1
2012	44.1	30.9	40.2	63.6	13.6	17.7	28.0

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012.

<sup>1</sup> Pobreza alimentaria: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.

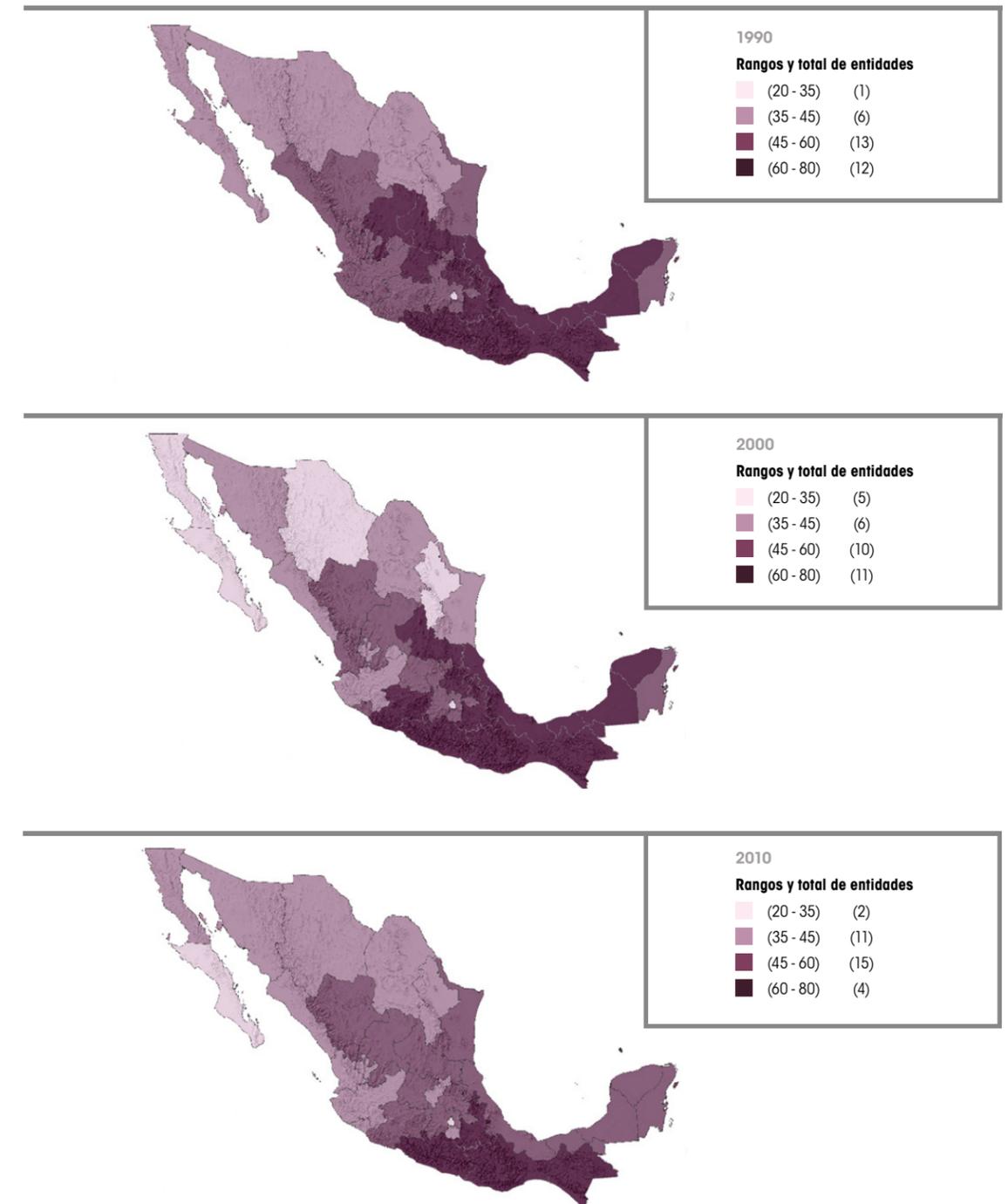
<sup>2</sup> Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de esos bienes y servicios.

<sup>3</sup> Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de esos bienes y servicios.

El mapa 9 muestra que, a nivel territorial, las entidades que han tenido los mayores niveles de pobreza de patrimonio en los últimos 20 años son Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. El Distrito Federal, hoy Ciudad de México, ha sido la entidad con el menor nivel de pobreza durante todo el periodo.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> En la página del CONEVAL también está disponible la información de 1990, 2000 y 2010 de la pobreza por ingresos a escala municipal.

MAPA 9. Porcentaje de la población en situación de pobreza de patrimonio por entidad federativa, México, 1990-2010

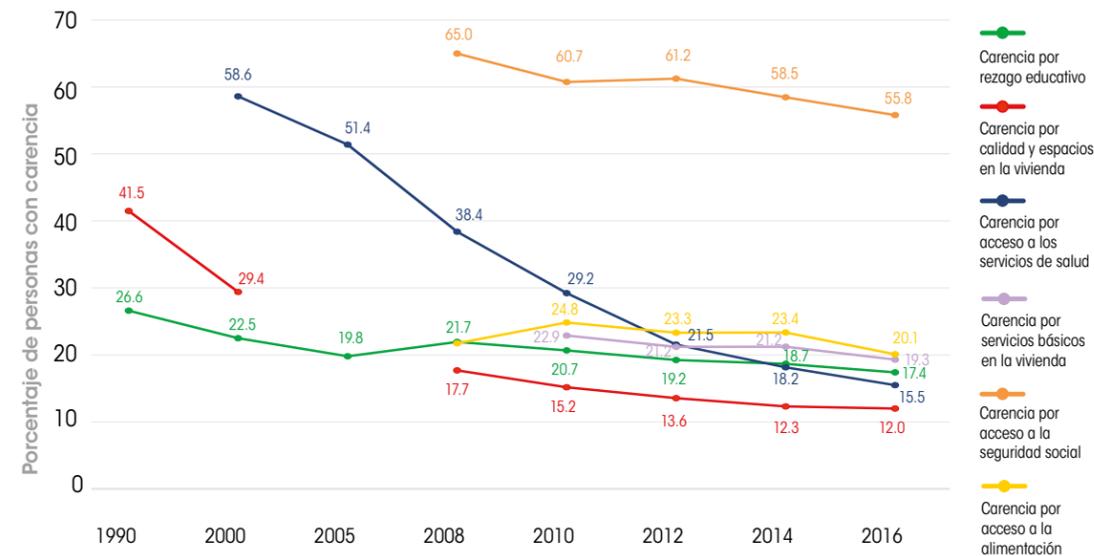


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en los censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010 y las ENIGH 1992, 2000 y 2010.

### Las carencias sociales

Con información de los censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, así como del MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014, así como del Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH, es posible calcular y conocer la evolución de las carencias sociales a nivel nacional (ver gráfica 4).

GRÁFICA 4. Porcentaje de la población con carencias sociales México, 1990-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en los censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, el Censo de Población y Vivienda 2005, el MCS-ENIGH de 2008 a 2014 y el Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH.

A escala municipal es posible calcular los siguientes indicadores para los años 1990, 2000 y 2010:

- Carencia por rezago educativo
- Carencia por material de pisos
- Carencia por material de techos
- Carencia por material de muros
- Carencia por hacinamiento
- Carencia por acceso al agua
- Carencia por servicio de drenaje
- Carencia por servicio de electricidad

A partir de la información anterior, al CONEVAL le es posible dar seguimiento a los indicadores a partir de 1990 y hasta 2016.

Esta información permite contar con un panorama de más de un cuarto de siglo sobre los aspectos relevantes asociados a la dimensión social de la pobreza.

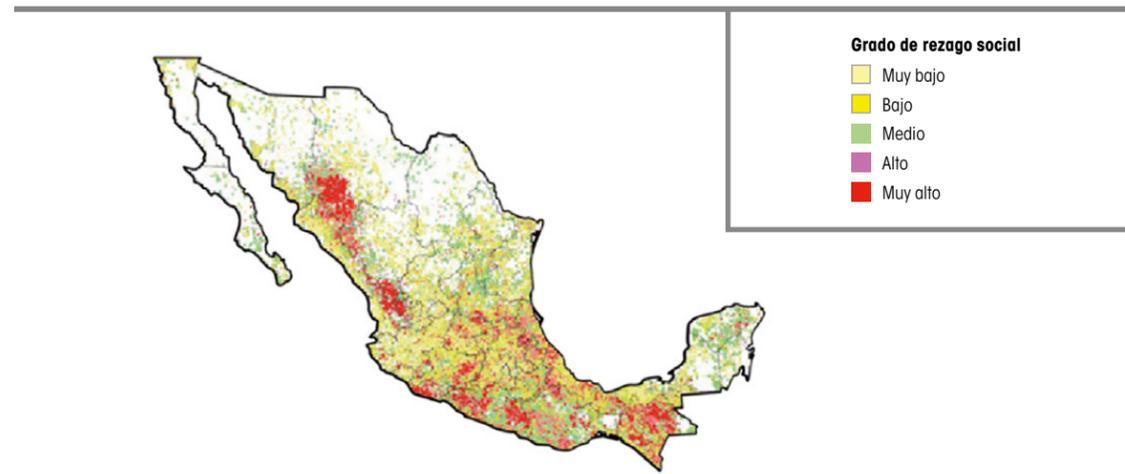
### Índice de Rezago Social

El CONEVAL construyó para 2015 el Índice de Rezago Social (IRS), que incorpora indicadores de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos, de calidad y espacios de la vivienda, y de activos en el hogar. Si bien no es una medición de pobreza (entre otras razones porque no incorpora las dimensiones de ingreso, seguridad social y alimentación), permite generar información útil a nivel entidad federativa, municipio, localidad y por AGEB para orientar las acciones de desarrollo social de los gobiernos estatales y municipales. El 23 de mayo de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se incorpora este índice al Catálogo Nacional de Indicadores (CNI). La estimación de este índice tiene como fuentes de información los censos y conteos de población y vivienda, así como la Encuesta Intercensal, más recientemente.

El Consejo ha publicado información del Índice de Rezago Social para los años 2000, 2005, 2010 y 2015.<sup>53</sup> La fuente de información usada para 2000, 2005 y 2010 son los Principales Resultados por Localidad (ITER) para cada año respectivamente. En este documento, se presenta la actualización del índice para el año 2015, usando como fuente de información los datos de la Encuesta Intercensal 2015. Las fuentes de datos permiten contar con información a nivel nacional, estatal, municipal para los años 2000, 2005, 2010 y 2015; a nivel localidad para los años 2000, 2005 y 2010, y a nivel AGEB urbanas para el año 2010.

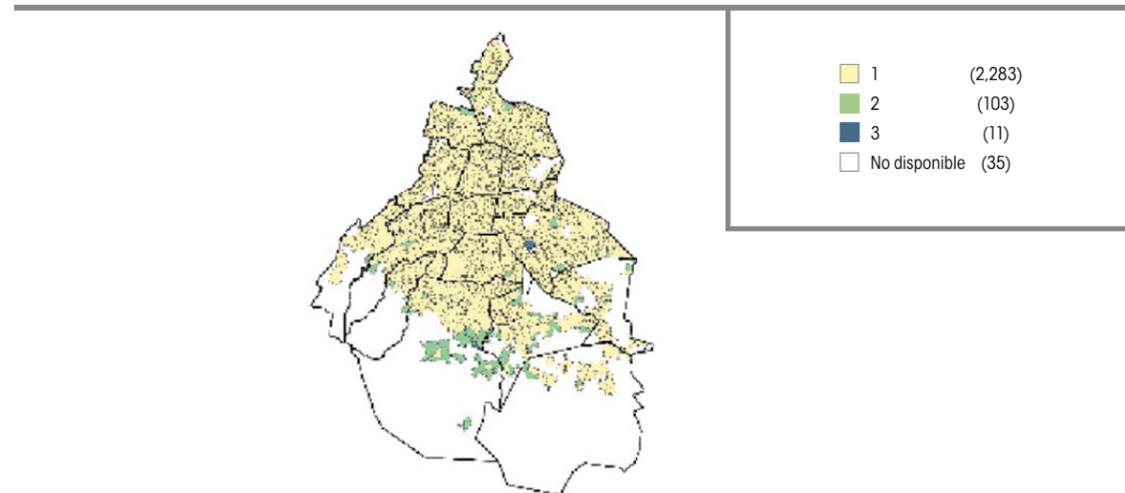
<sup>53</sup> Las bases de datos y las presentaciones del Índice de Rezago Social pueden consultarse en la página electrónica [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx).

**MAPA 10.** Grado de rezago social por localidad, México, 2015



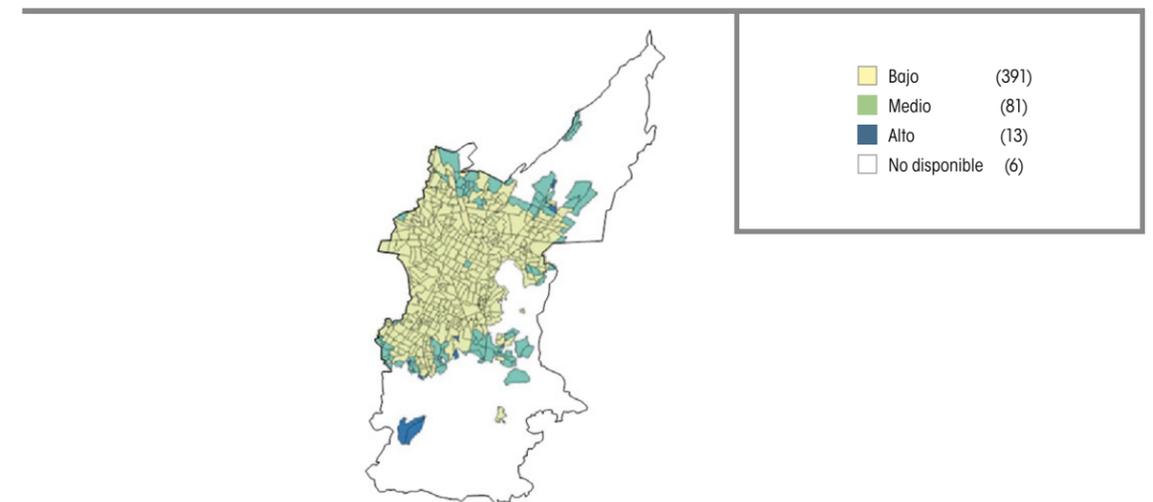
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del Censo de Población y Vivienda 2010.

**MAPA 11.** Grado de rezago social por AGEB, Ciudad de México, 2010



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del Censo de Población y Vivienda 2010.

**MAPA 12.** Grado de rezago social por AGEB, municipio de Puebla, 2010



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del Censo de Población y Vivienda 2010.

# CAPÍTULO

Tendencias económicas y  
sociales de corto plazo

# 5

En el mapa 10 se muestran los resultados a nivel localidad para 2015, mientras que en los mapas 11 y 12 se pueden observar los resultados a nivel AGEB para la Ciudad de México y el Municipio de Puebla de 2010. El CONEVAL da a conocer un conjunto de indicadores económicos y sociales de corto plazo como parte de su estrategia para ofrecer a los actores involucrados en el desarrollo social información oportuna acerca de las dimensiones de la pobreza en los periodos intermedios de la medición, por ejemplo, en el caso de la medición estatal realizada cada dos años.

La actualización del costo de las canastas (Líneas de Pobreza por Ingresos) se realiza de manera mensual, mientras que el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) cada trimestre. Asimismo, el CONEVAL efectúa un monitoreo de diversos indicadores económicos y sociales en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) en los años en que no se lleva a cabo la medición de la pobreza a nivel estatal.

Además de los indicadores antes descritos, el Consejo da a conocer un documento integrado que ofrece información de las tendencias económicas y sociales de corto plazo que producen distintas instituciones, entre ellas el INEGI y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); por ejemplo, los cambios en el producto interno bruto (PIB); el Indicador Global de la Actividad Económica; el Sistema de Indicadores Compuestos: el Coincidente y el Adelantado; la tasa de desocupación trimestral; el número de trabajadores asegurados en el IMSS; la participación laboral por grupos de edad; y la asistencia escolar y el trabajo infantil.

### MONITOREO DEL COSTO DE LAS CANASTAS ALIMENTARIA Y NO ALIMENTARIA

La medición de pobreza, como se explicó en los apartados anteriores, utiliza dos líneas en el espacio del bienestar económico: la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, que equivale al valor monetario de la canasta alimentaria por persona al mes, y la Línea Pobreza por Ingresos que corresponde al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes (previamente llamadas como Línea de Bienestar Mínimo y la Línea de Bienestar Económico, respectivamente). El ingreso corriente total per cápita se contrasta con el valor de estas líneas para conocer si una persona tiene un ingreso inferior o superior y así determinar si se encuentra en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

El valor monetario de las Líneas de Pobreza por Ingresos se actualizan mensualmente desde 2005 y se cuenta con una serie que abarca el periodo de enero de 1992 a julio 2018, última información disponible al momento de la elaboración de este documento.<sup>54</sup> En enero de 2011, el Banco de México modificó este índice, por lo que el CONEVAL desarrolló una nota técnica para explicar la forma en que incorporó estas modificaciones.<sup>55</sup> Por último, es preciso mencionar que dicha actualización se realiza cada mes y su utilidad radica en que permite conocer la tendencia a corto plazo del costo de estas canastas y su comparación con la inflación a nivel nacional.

La gráfica 5 muestra la variación porcentual del valor de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos de enero 2008 a julio 2018<sup>56</sup>, se observa que la variación del costo de las canastas alimentarias, tanto rural como urbana, fue mayor a la inflación promedio en la mayor parte del periodo, lo cual implica la reducción del poder de compra del ingreso de las familias. Durante los primeros meses de 2012, la volatilidad de los precios de los alimentos regresó a niveles previos a la crisis; sin embargo, desde junio crecieron de nuevo a niveles similares a los de 2009. En el primer semestre de 2013, los precios de los alimentos tuvieron un comportamiento superior (más del doble) respecto a la inflación en general; no obstante, en el segundo semestre se aprecian niveles cercanos al INPC. Asimismo, a finales de 2013 y durante los primeros meses de 2014 los precios de los productos que componen la canasta alimentaria volvieron a aumentar para después regresar a tasas cercanas a los niveles de la inflación. En los primeros meses de 2015, el crecimiento del costo de las canastas alimentarias rural y urbana estuvo por debajo del correspondiente a la inflación, a partir del segundo trimestre el aumento en la canasta fue mayor que el del INPC. En el periodo 2016-2018, el crecimiento promedio del costo de las canastas alimentarias rural y urbana estuvo por encima de la infla-

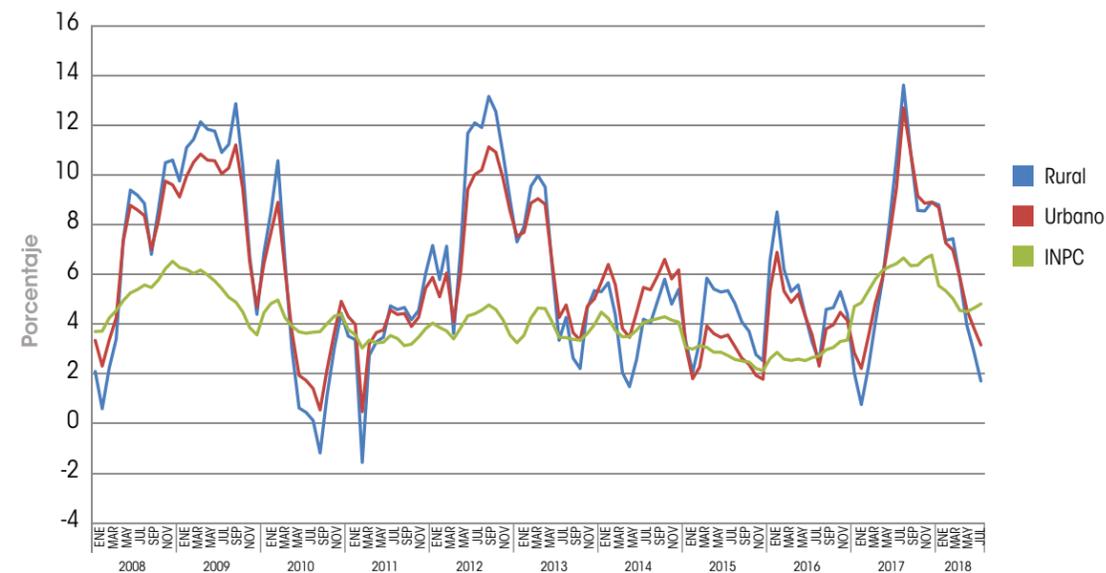
<sup>54</sup> Hasta el 14 de julio de 2011, el Banco de México publicó la información de los índices nacionales de precios al consumidor y al productor; a partir de dicha fecha, la elaboración y publicación de estos indicadores corresponde al INEGI.

<sup>55</sup> El INPC tiene como finalidad medir la evolución del nivel general de precios de los bienes y servicios consumidos por los hogares mexicanos. Para ello, se le da seguimiento a los precios de los productos que forman parte de una canasta básica que se define con base en los patrones de consumo de la población. Dicha canasta fue actualizada por el Banco de México en diciembre de 2010 con el objetivo de que el INPC fuera efectivamente representativo del consumo de los mexicanos y de que se homologaran los conceptos con aquellos recabados en la ENIGH. En agosto de 2017, el INEGI comunicó que actualizaría la canasta de bienes y servicios y los ponderadores del INPC, de forma que el año base pasaría de la segunda quincena de diciembre de 2010 a la segunda quincena de julio de 2018. Para mayor información se puede consultar el comunicado de prensa en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=3725>.

<sup>56</sup> Se incorporó la información referente al último mes disponible a la fecha de edición de estas memorias.

ción, exceptuando nueve meses entre ellos de mayo a julio de 2018. Debido a que los salarios en general se han ajustado con la inflación promedio, cada vez que el crecimiento de los precios de los alimentos es mayor que la inflación, las familias sufren una pérdida en su poder adquisitivo que afecta la compra de alimentos, bienes y servicios y, por ende, se da un incremento en la pobreza.

**GRÁFICA 5.** Evolución mensual del valor monetario de la canasta alimentaria (Línea de Pobreza Extrema por Ingresos)\* y del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Crecimiento porcentual respecto al mismo mes del año anterior.



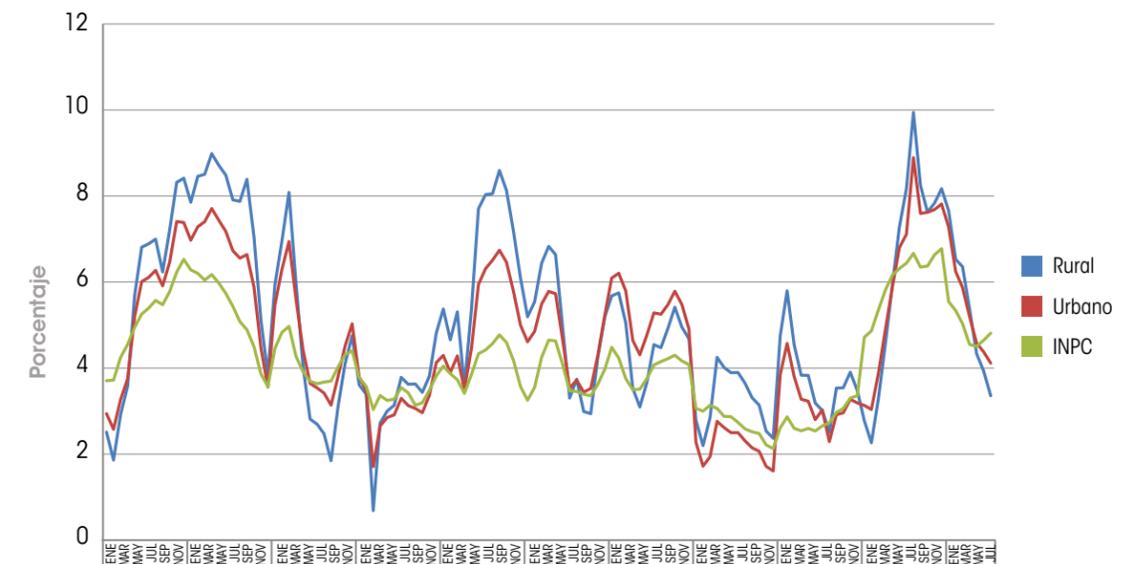
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del INEGI.  
\*Valores mensuales per cápita.

Respecto a la Línea de Pobreza por Ingresos, la gráfica 6 muestra que durante la mayor parte del periodo entre enero 2008 y julio de 2018, las variaciones siguen un patrón similar al análisis mensual de la canasta alimentaria: los periodos de crisis se ven acompañados de un aumento en el costo de dicha canasta. Por otro lado, a diferencia de las variaciones de la canasta alimentaria, la Línea de Pobreza por Ingresos presenta una dinámica similar a la inflación general (medida con el INPC), debido a que se compone de la canasta alimentaria más la canasta no alimentaria (bienes y servicios no alimentarios).

El valor monetario de las Líneas de Pobreza por Ingresos mostró aumentos menores durante 2015, el segundo trimestre de 2016 y el primer trimestre de 2017. Este menor crecimiento se vio revertido durante

el resto de 2017 y hasta principios de 2018, periodo en el cual la Línea de Pobreza por Ingresos, rural como urbana, presentó un crecimiento mayor a la inflación. Sin embargo, a partir de mayo del 2018 los niveles de crecimiento de las líneas llegaron a ser inferiores a los de la inflación. En el gráfico, también se muestra que, en el periodo entre enero 2012 y julio 2018, el mayor crecimiento de las Líneas de Pobreza por Ingresos se presentó en agosto de 2017, tanto en zonas rurales como urbanas.

**GRÁFICA 6.** Evolución mensual del valor monetario de la canasta alimentaria más la no alimentaria (Línea de Pobreza por Ingresos)\* y del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Crecimiento porcentual con respecto al mismo mes del año anterior



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del INEGI.  
\*Valores mensuales per cápita.

### EVOLUCIÓN DEL PODER ADQUISITIVO DEL INGRESO LABORAL (ÍNDICE DE TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA)

Otro de los indicadores creados por el CONEVAL fue el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP). Este índice permite conocer cada trimestre la tendencia del poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional y para cada una de las 32 entidades federativas. El ITLP no constituye una medición de pobreza, puesto que no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones de la medición oficial de la pobreza dada a conocer por el CONEVAL en diciembre de 2009.

Este índice muestra la tendencia del porcentaje de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria aunque utilicen para ello todo su ingreso laboral del hogar. Si el ingreso laboral aumenta más que el valor monetario de la canasta alimentaria, el poder adquisitivo del hogar mejora y el ITLP tiende a bajar. De forma inversa, si el precio de los alimentos de la canasta alimentaria aumenta más que el ingreso laboral, el poder adquisitivo disminuye, por lo que el ITLP tiende a subir. Su importancia radica en que permite, junto con otros indicadores económicos, conocer la evolución de corto plazo de la capacidad adquisitiva del ingreso laboral.

El ITLP es un indicador de tendencia de la pobreza de corto plazo en su componente de bienestar económico que utiliza la información del ingreso laboral recabada a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), publicada trimestralmente desde 2005.<sup>57</sup>

El análisis de la evolución de la información de los ingresos laborales en la ENOE ha permitido observar una tendencia creciente de las personas a no declarar sus ingresos laborales (16.7% en el primer trimestre de 2010 a 29.7% en el segundo trimestre de 2018). Este fenómeno resulta de interés por las consecuencias que puede acarrear en las estimaciones del ITLP.

Por esta razón, el CONEVAL modificó la versión original del ITLP y creó el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salarios<sup>58</sup>, cuyo objetivo es recuperar información de los ingresos laborales a partir de la pregunta de rescate de ingresos que identifica el rango de salarios mínimos obtenidos por el trabajador o la trabajadora.<sup>59</sup> El ITLP<sup>60</sup> con intervalos de salarios se reporta trimestralmente desde agosto de 2013 a nivel nacional y para cada una de las entidades federativas.

<sup>57</sup> El 12 de agosto de 2013, el INEGI publicó una nueva serie de bases de datos de la ENOE para el periodo comprendido del primer trimestre de 2010 al segundo trimestre de 2013, la cual contiene cambios en los factores de expansión y en la estructura de la base.

Debido a esto, la serie original del ITLP ya no es comparable entre el periodo que abarca el primer trimestre de 2005 al cuarto trimestre de 2009 y el periodo que inicia el primer trimestre de 2010. Por tal motivo, y para efectos de que la serie fuera comparable en el tiempo, el CONEVAL cambió la base del ITLP al primer trimestre de 2010 (es decir, ITLP=1 a partir del primer trimestre de 2010).

<sup>58</sup> El 23 de mayo de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo mediante el cual se aprueba la inclusión del ITLP al Catálogo Nacional de Indicadores; el 10 de noviembre de 2014 se publicó la sustitución del ITLP por el ITLP-IS en dicho catálogo.

<sup>59</sup> Para mayor detalle de la construcción del ITLP-IS, se puede consultar la nota técnica para la construcción de este en [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx)

<sup>60</sup> En adelante se hará referencia al Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salarios como ITLP.

Además del ITLP, el CONEVAL publica a partir del tercer trimestre de 2017 el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, es decir, el porcentaje de la población que aun si hiciera uso de todo el ingreso laboral disponible en el hogar no podría adquirir los bienes de la canasta alimentaria.

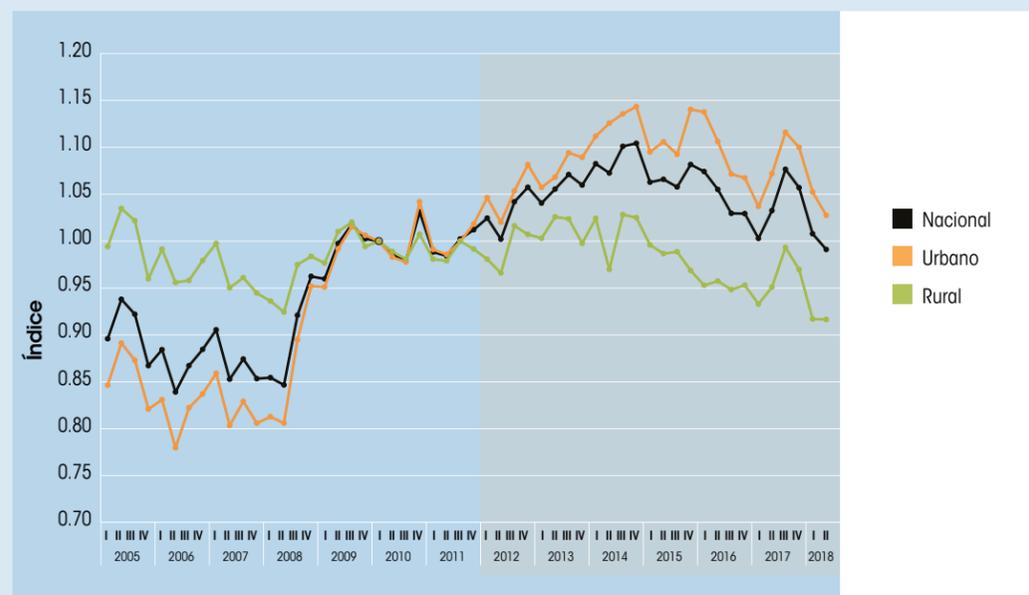
### ÍNDICE DE LA TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA CON INTERVALOS DE SALARIOS (ITLP)

En la siguiente gráfica se puede visualizar la evolución trimestral del ITLP a nivel nacional y para los estratos rural y urbano, desde el primer trimestre de 2005 y hasta el segundo trimestre de 2018. A partir del primer trimestre de 2012 y hasta el cuarto trimestre de 2014, el ITLP aumentó constantemente, tanto a nivel nacional (pasó de 1.02 a 1.10) como en el urbano (se incrementó de 1.05 a 1.14) y en el rural (aumentó de 0.98 a 1.03). El ITLP alcanzó su máximo nivel en el cuarto trimestre de 2014 a nivel nacional como en el ámbito urbano, en tanto que a nivel rural alcanzó su máximo nivel en el tercer trimestre de 2014. El aumento del valor del ITLP refleja que un mayor número de personas no pueden adquirir la canasta básica alimentaria con su ingreso laboral, aun cuando lo destinaran exclusivamente a ese propósito.

En este contexto, los resultados del comportamiento del ITLP revelan que en las zonas urbanas es donde se ha presentado un mayor deterioro del poder adquisitivo del ingreso laboral. Este resultado confirma que los ciclos económicos han tenido mayor impacto en las zonas urbanas. La misma tendencia puede observarse en el ITLP.

En el periodo del primer trimestre de 2015 al primer trimestre de 2017 tuvo lugar una recuperación del ITLP tanto a nivel nacional, como en zonas rurales y urbanas, al colocarse en niveles similares a los observados en 2012. Sin embargo, esta recuperación se mermó en los últimos dos trimestres del 2017 debido a un aumento en los precios de los bienes que componen la canasta alimentaria. Por último, en el segundo trimestre de 2018 se observó una recuperación en el ITLP tanto respecto al trimestre anterior como al mismo trimestre del año 2017. Este comportamiento indica una mejora en el poder adquisitivo del ingreso laboral con respecto al valor monetario de la canasta alimentaria.

ITLP nacional, urbano y rural, primer trimestre de 2005 – segundo trimestre de 2018\*



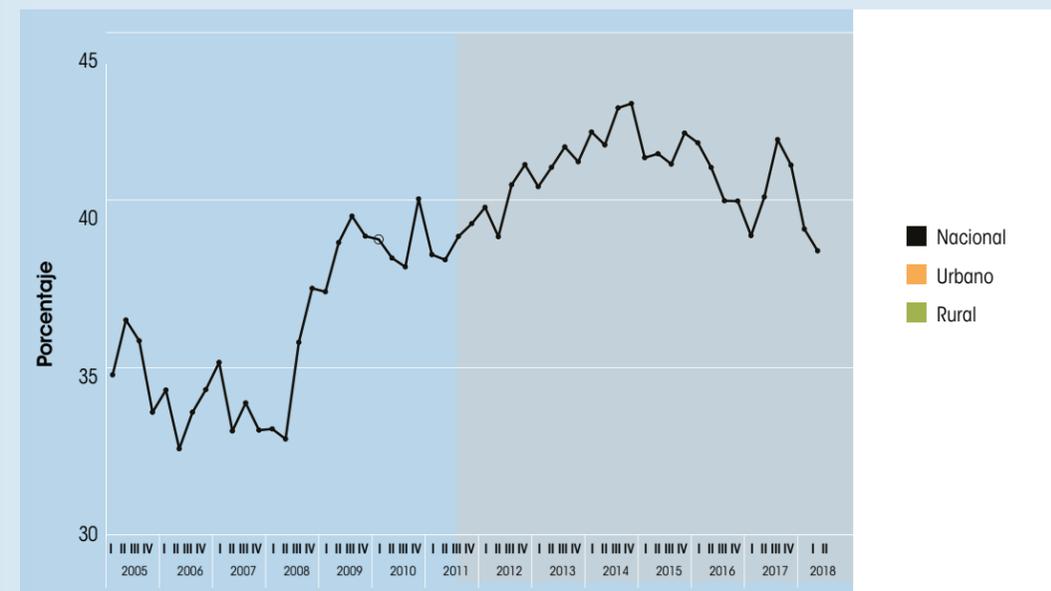
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE. Se recupera ingresos por intervalos de salario.  
\* Base primer trimestre 2010.

### VARIACIÓN DEL PODER ADQUISITIVO DEL INGRESO LABORAL Y POBLACIÓN CON UN INGRESO LABORAL INFERIOR A LA LÍNEA DE POBREZA EXTREMA POR INGRESOS

A la par del ITLP, el CONEVAL publica el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, es decir, el porcentaje de la población que aun si hiciera uso de todo el ingreso laboral disponible en el hogar no podría adquirir los bienes de la canasta alimentaria. Además, el CONEVAL también difunde el ingreso laboral por persona, para así poder darle seguimiento a la variación del poder adquisitivo del ingreso laboral.

En el periodo comprendido entre el primer trimestre de 2012 y el cuarto trimestre de 2014, la población con un ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria se incrementó constantemente hasta llegar a su punto más alto, 42.9% en el cuarto trimestre de 2014. De forma paralela el ingreso laboral real mostró tasas de crecimiento cercanas a cero desde el primer trimestre del 2012, para después mostrar un comportamiento decreciente que llegó a su punto más bajo en el último trimestre del 2014.

Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria, primer trimestre de 2005 – segundo trimestre de 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE. Se recupera ingresos por intervalos de salario.

Posteriormente, la recuperación del ingreso laboral se reflejó en la disminución del porcentaje de la población con ingreso laboral inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos entre el primer trimestre de 2015 y el segundo trimestre de 2017. La mejora observada en ambos indicadores se redujo durante el resto de 2017, debido, entre otros factores, al aumento del costo de la canasta alimentaria. Por último, en el segundo trimestre de 2018 se observó nuevamente una recuperación en ambos indicadores.

La recuperación paulatina del porcentaje de la población con ingreso laboral inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos no ha permitido alcanzar los niveles observados en 2005, año de inicio de la serie. En el segundo trimestre del 2006 dicho indicador mostró su nivel mínimo, el 32.6% de población contaba con un ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria; en contraste, en el segundo trimestre del 2018 este llegó a 38.5% de la población, lo cual significa una alza de 5.9 puntos porcentuales en 12 años.

**Ingreso laboral per cápita (poder adquisitivo del ingreso laboral), primer trimestre de 2005 – segundo trimestre de 2018**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE. Se recupera ingresos por intervalos de salario.

**LA ENCUESTA NACIONAL DE GASTOS DE LOS HOGARES**

El INEGI desarrolló y puso en marcha en 2012 y 2013 la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGASTO). Esta encuesta es un ejercicio de estadística continua que tiene como objetivo principal generar información sobre los patrones de gasto de la población. La encuesta está diseñada para dar resultados que corresponden a diferentes periodos y niveles de agregación: entidad federativa, así como para los ámbitos rural y urbano. Para la elaboración de los cuestionarios sociodemográfico y de vivienda, pago de recibos y cuotas periódicas de la ENGASTO, se incorporó un conjunto de preguntas que el CONEVAL diseñó para el MCS-ENIGH. Con esta se obtuvo información trimestral a nivel nacional y para los ámbitos rural y urbano. Asimismo, la información anual tiene representatividad nacional, rural y urbana para cada entidad federativa y para el conjunto de las 46 ciudades que considera el INPC.

La estrecha colaboración que existe entre el CONEVAL y el INEGI, particularmente en lo que concierne a la generación de instrumentos que permitan llevar a cabo la medición oficial de la pobreza en los términos que establece la LGDS, dio pie a incorporar en el cuestionario de la ENGASTO algunas de las variables necesarias para la estimación de los indicadores de carencia social considerados en el cálculo de la pobreza. Esto permite contar con una encuesta adicional para llevar a cabo cálculos de indicadores relacionados con la medición de pobreza.

# CAPÍTULO

Análisis territorial, estudios de poblaciones específicas y profundización de la investigación sobre las dimensiones de la pobreza

# 6

La labor del CONEVAL en lo que concierne a la pobreza no culmina con su medición. A fin de comprender con la mayor amplitud posible los factores asociados a la pobreza y contribuir con ello al diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de políticas sociales, ha sido necesario desarrollar una agenda permanente de investigación y análisis que comprende tres vertientes principales: el análisis territorial de la pobreza; la profundización en el conocimiento sobre el acceso efectivo y la calidad de los derechos sociales y su relación con la pobreza; y el comportamiento de la pobreza en poblaciones específicas.

A continuación se detallan algunos de los aspectos relevantes de las investigaciones coordinadas o desarrolladas por el CONEVAL en los tres ámbitos de exploración analítica.

### ANÁLISIS TERRITORIAL DE LA POBREZA

Algunos de los factores que influyen en la situación de pobreza que padece la población están asociados con las características del territorio en el que habita. La disponibilidad de infraestructura social, económica y cultural, así como los servicios y las condiciones geográficas, son elementos que marcan diferencias en las oportunidades que ofrecen cada uno de los territorios para el desarrollo social y económico de la población. En el CONEVAL, conscientes de la importancia de la relación de la pobreza y el territorio, se han desarrollado varios proyectos en los cuales los resultados se presentan a través de cartografía temática.

Así, se realizó el proyecto Análisis geoestadístico para la determinación de polígonos de pobreza, cuyo objetivo fue generar agrupaciones homogéneas de unidades cartográficas contenidas en demarcaciones específicas, mediante la aplicación de modelos que consideran indicadores sobre la situación socioeconómica de distintas unidades cartográficas. Lo anterior es un elemento fundamental para el diseño de políticas públicas, ya que permite ubicar con mayor precisión a aquella población en situación de desventaja.

Como parte de los proyectos para sistematizar la información, se llevó a cabo el Análisis geoestadístico para las ZAP, el cual tuvo como propósito construir polígonos de pobreza para identificar los grupos de

personas con mayores carencias en unidades cartográficas contenidas dentro de demarcaciones específicas.

El producto final fue la modelación cartográfica y la aplicación computacional de la visualización del Índice de Rezago Social 2005 (CONEVAL, 2007a) y las cifras de pobreza por ingresos de ese año. Por su parte, el Sistema de información geográfica para Zonas de Atención Prioritaria fue realizado durante el primer trimestre de 2010 y su objetivo fue desarrollar un modelo de análisis matemático y espacial de distintos indicadores de desarrollo social. A principios del segundo trimestre de 2011, concluyó la entrega de las 32 entidades federativas del proyecto, y se organizaron varios talleres en el cuarto trimestre del mismo año. El documento establece los criterios de resultados a fin de apoyar el establecimiento de las ZAP, de acuerdo con la información disponible en el II Censo de Población y Vivienda 2005, elaborado por el INEGI.

Con el propósito de identificar áreas de atención prioritaria en términos de la situación de pobreza al interior de los municipios, lo cual permita dirigir las acciones de política pública a los territorios en donde se identifiquen mayores necesidades de la población, el CONEVAL elaboró una clasificación de áreas dentro de los municipios según rangos de pobreza. En todos los municipios con al menos 15,000 habitantes, es posible identificar las AGEB urbanas (aquellas localizadas en localidades de 2,500 o más habitantes) con mayor incidencia de pobreza, así como el rango en el que se ubica el conjunto de las localidades rurales (menos de 2,500 habitantes) del municipio.

Un insumo fundamental para desarrollar este trabajo fue la información derivada de la medición multidimensional de la pobreza a escala municipal 2015, la cual se complementó con información sobre la infraestructura del entorno urbano mediante técnicas de estadística espacial. Con este estudio, el Consejo brinda información actualizada a una escala geográfica menor a la municipal como apoyo a la focalización de políticas públicas para el desarrollo social.

A partir de la información de las mediciones de pobreza en México 2010 y 2012, se elaboró un documento sobre la pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en el país. El principal objetivo fue ofrecer un análisis de la magnitud y las particularidades que enfrenta la

población que habita en las ciudades y las zonas metropolitanas del país. La pobreza y la pobreza extrema en México, históricamente, han tenido un rostro rural; sin embargo, en la actualidad el país es predominantemente urbano y la concentración demográfica en las ciudades y zonas metropolitanas se ha visto acompañada de fenómenos de exclusión, desigualdad, desempleo y pobreza.

Asimismo, se realizó la investigación Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México, 1990-2010 (CONEVAL, 2014a), en la que se hizo un análisis a mediano plazo sobre la pobreza urbana. El objetivo del estudio fue analizar la pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en 2010, así como los cambios en las dimensiones de la pobreza por ingresos y de la pobreza por carencia social de 1990 a 2010.

Con el fin de profundizar en el estudio de la relación entre la pobreza y el territorio, en 2016 se llevó a cabo una revisión bibliográfica para elaborar un análisis en torno al concepto de territorio, así como los enfoques y categorías que se pueden utilizar para su estudio.

En 2017, a partir de un marco teórico-conceptual sobre el territorio, se generaron algunos indicadores socioespaciales a nivel municipal en tres dimensiones: geográfica, económica y ambiental. Estos indicadores permiten caracterizar los municipios en situación de pobreza.

A partir del trabajo que se ha desarrollado en esta materia, y con la finalidad de dar cumplimiento a la reforma que se realizó en 2013 al artículo 36° de la LGDS, que adiciona el grado de accesibilidad a carretera pavimentada a los indicadores de pobreza, el CONEVAL generó este indicador como parte del espacio del contexto territorial en tanto que en su naturaleza engloba elementos de naturaleza geográfica y relacional que alude a escalas de agregación superiores al hogar y al individuo. Se trata de un índice compuesto medido a nivel de localidad, cuya metodología explota el potencial de información geográfica de alta especificidad territorial, lo cual brinda información estratégica para la planeación de la política social.

Con base en las estimaciones del porcentaje y el número de personas en pobreza extrema con carencia alimentaria a nivel municipal generadas por el CONEVAL para el año 2010, en 2013 la Sedesol seleccionó 400 municipios para comenzar a operar la primera etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) (Sedesol, 2013b).

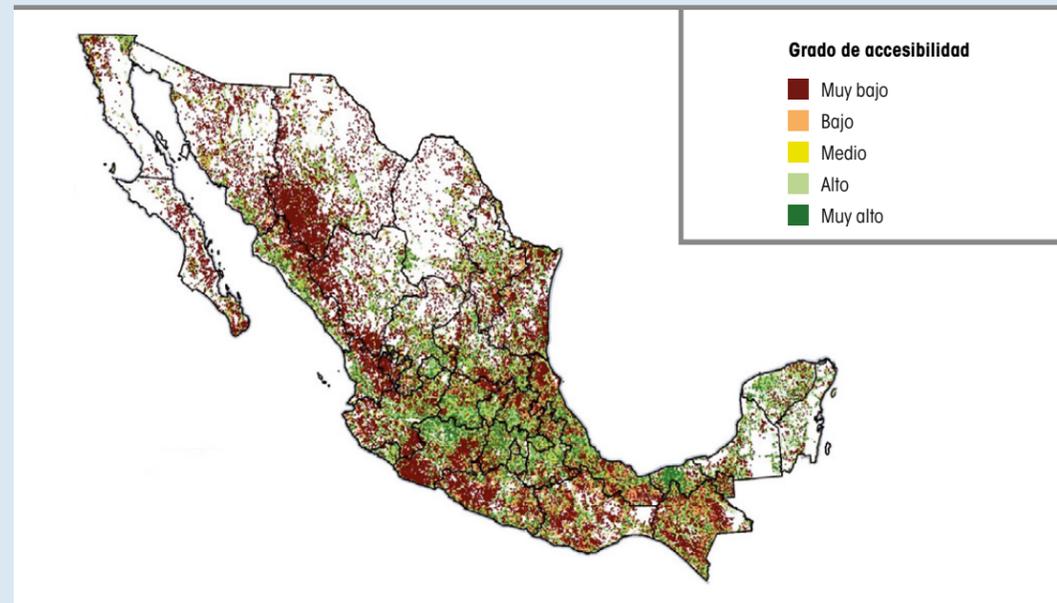
#### GRADO DE ACCESIBILIDAD A CARRETERA PAVIMENTADA

El indicador de grado de accesibilidad a carretera pavimentada considera los siguientes elementos: la red de carreteras, la identificación de la localidad, la pendiente del terreno, las características medioambientales, como vegetación y cuerpos de agua, la disponibilidad de transporte público y el tiempo de desplazamiento a los centros de servicio (salud, educación, abasto, etcétera). A partir de esos elementos, mediante el uso de Sistemas de Información Geográfica, se construyen tres componentes:

- a) La distancia desde las localidades hacia la carretera pavimentada considerando las pendientes del terreno y el tipo de uso de suelo o cobertura vegetal como elementos que repercuten en la proximidad. Este componente determina la cercanía o lejanía de las localidades a la carretera pavimentada, como un potencial para acceder a oportunidades que se distribuyen en los territorios.
- b) La disponibilidad de transporte público debido a que es un factor que posibilita el uso de la carretera pavimentada y permite la movilidad de la población.
- c) El tiempo promedio de traslado hacia los centros de servicio. Su incorporación es importante toda vez que la accesibilidad a la carretera pavimentada favorece la posibilidad de acceder a servicios de salud, educación y empleo, que se concentran en los centros de servicio. Desde una perspectiva que considera factores multidimensionales, los componentes permitieron catalogar a las localidades en cinco grados de accesibilidad: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. Esta categorización según grado de accesibilidad permite contar con un elemento más para el análisis de la pobreza desde el territorio.

En el mapa siguiente se puede apreciar que la distribución territorial de las localidades con grado de accesibilidad bajo o muy bajo se concentra en las entidades federativas del oeste y sur del país, principalmente en las Sierras Madres Oriental, Occidental y Sur; se trata de localidades pequeñas que en promedio tienen 150 habitantes. Las localidades con accesibilidad alta o muy alta se agrupan en las zonas costeras del norte, en la región central y en los centros urbanos del resto del territorio nacional.

### Grado de accesibilidad a carretera pavimentada por localidad



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el INEGI 2010, 2012, 2014, 2017 y el *Environmental Systems Research Institute (ESRI)*, 2018

Desde que el Gobierno Federal implementó en enero de 2013 la Cruzada Nacional contra el Hambre como parte de la política de desarrollo social enfocada a la población en pobreza extrema de alimentación, el CONEVAL se planteó la necesidad de evaluar diferentes aspectos de la misma. Con ese fin, en 2013, se diseñó el Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2018 (CONEVAL, 2018h) con el propósito de generar información sistemática que permitiera valorar el desempeño de la estrategia. En seguimiento a este Esquema, el Consejo publicó el informe de Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CONEVAL, 2015a), en el cual se presentan los resultados a la mitad del sexenio, con el objetivo de mostrar sus avances, fortalezas y áreas de oportunidad. Dos de los estudios que integran el informe corresponden a los resultados basados en una encuesta panel de hogares que fueron beneficiarios de la Cruzada entre 2013-2014 y 2015 y a la dinámica de los indicadores de pobreza de cinco municipios que fueron elegidos por el CONEVAL para analizar los resultados de la Cruzada.

### ENCUESTA PANEL PARA EL MONITOREO DE INDICADORES

La Encuesta Panel para el Monitoreo de Indicadores de la Cruzada se llevó a cabo con el objetivo de obtener información estadística de cada uno de los indicadores de carencias sociales en un grupo de población de estudio definida como aquella que está compuesta por i) hogares en situación de pobreza extrema y que tienen carencia por falta de acceso a la alimentación, ii) en donde al menos uno de sus integrantes fue beneficiario de algún programa social registrado en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE)<sup>61</sup> en el marco de la Cruzada, en el periodo de enero de 2013 a junio de 2014, y iii) residente en los 400 municipios de la primera etapa de implementación la Cruzada.

Los resultados del estudio panel mostraron que únicamente dos carencias sociales se redujeron entre 2015 y 2016 (cuadro 5). La carencia por acceso a la alimentación se redujo 8.0 puntos porcentuales pasando de 42.7% en 2015 a 34.7% en 2016. En tanto, la carencia por calidad y espacios en la vivienda pasó de 37.7% en 2015 a 35.9% en 2016, una disminución de 1.8 puntos porcentuales.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> El objetivo del SIFODE es la integración de información socioeconómica, modelos de evaluación y la contribución de criterios para la intervención de beneficiarios (Sedesol, 2015).

<sup>62</sup> Para mayor detalle, el estudio se puede consultar en la página del Consejo: [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

**CUADRO 5.** Indicadores de carencia social del Panel, 2015 y 2016 (Porcentaje de población)

Indicador	Información del SIFODE (2013-2014)	2015	2016	Cambio porcentual 2016-2015
Rezago educativo	30.9	27.5	27.5	0.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	30.3	8.2	9.0	0.8
Carencia por acceso a la seguridad social	97.5	87.4	89.1	1.7
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	54.0	37.7	35.9	-1.8
Carencia por servicios básicos en la vivienda	56.4	44.0	47.3	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	100.0	42.7	34.7	-8.0

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el SIFODE 2013-2014 y la Encuesta Panel para Seguimiento de Indicadores, 2015 y 2016.

Los resultados del estudio panel no pueden generalizarse a la totalidad de la población residente en localidades o municipios donde opera la Cruzada, ya que la información recabada por la encuesta solo corresponde a la población directamente beneficiaria de los programas registrados en el SIFODE en el marco de la Cruzada. La población objeto del estudio estuvo conformada por 378,539 registros de hogares durante 2013 y el primer semestre de 2014 por alguno de los 33 programas registrados en el SIFODE. De estos registros 170,961 no tenían información suficiente para su localización o no pertenecían a los 400 municipios; por lo que, después de varias entregas y depuración de la información, se redujeron a 207,578 registros útiles de hogares.

Entre la información del SIFODE (2013 - 2014) y la información correspondiente a 2015 y 2016, los resultados muestran avances significativos en la reducción de las carencias de alimentación y salud, al ser la carencia alimentaria la que mantiene su tendencia desde 2013.

### LA POBREZA EN CINCO MUNICIPIOS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

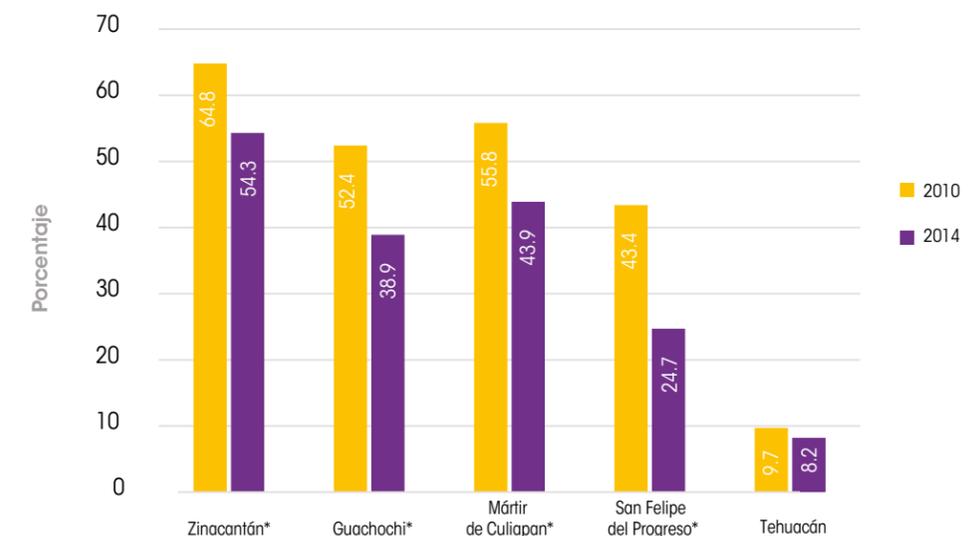
De los 400 municipios seleccionados por la Sedesol para iniciar los trabajos de la CNCH a principios de 2013, el CONEVAL seleccionó en 2014 a cinco de ellos con el propósito de contar con una herramienta auxiliar para dar seguimiento a los resultados de la Cruzada. Los municipios seleccionados fueron los siguientes: Zinacantán, Chiapas;

Guachochi, Chihuahua; Mártir de Cuilapan, Guerrero; San Felipe del Progreso, Estado de México, y Tehuacán, Puebla.

La elección de los municipios se basó en dos criterios: la distribución de la población en el ámbito rural y urbano y la presencia de población indígena. Los municipios seleccionados son predominantemente rurales y más de 60% de su población es indígena, con excepción de Tehuacán, municipio mayoritariamente urbano.

La información sugiere una reducción de pobreza extrema en los cinco municipios (gráfica 7) y avances en la reducción de diversas carencias sociales entre 2010 y 2014 (al menos en cinco de las seis carencias en cada uno de los municipios). La carencia que registró mayor avance en magnitud corresponde al acceso a los servicios de salud; le siguen las carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación.

**GRÁFICA 7.** Población en situación de pobreza extrema, 2010-2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MICS-ENIGH 2010 y 2014.

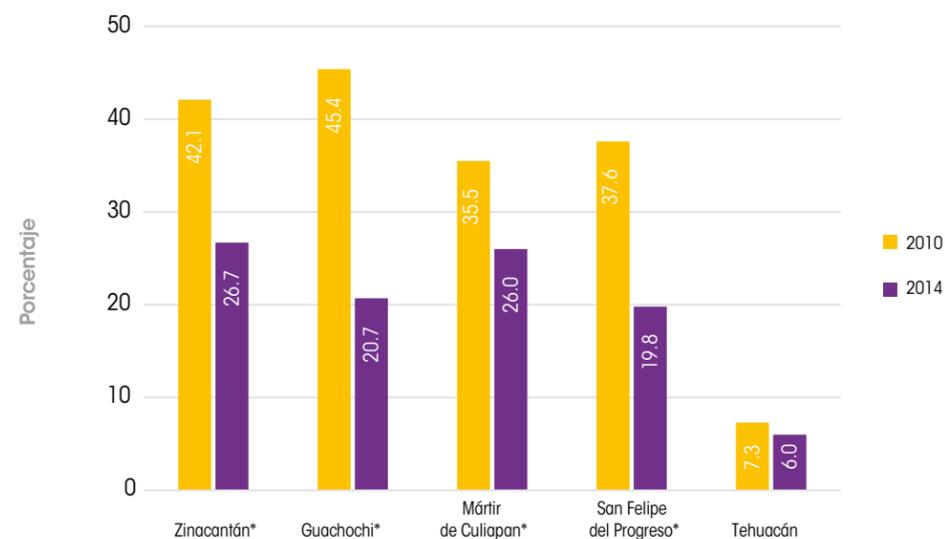
\* Cambios estadísticamente significativos a un nivel del 10%.

En el espacio del bienestar económico también se encontraron cambios positivos entre 2010 y 2014: el porcentaje de población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos disminuyó en cuatro municipios de los cinco. Solamente el municipio de Tehuacán mostró una tendencia a la alza.

La mejoría tanto en el espacio de las carencias sociales como en el ingreso se refleja en una disminución de la pobreza y de la pobreza extrema en: Zinacantán, Guachochi, Mártir de Cuilapan y San Felipe del Progreso.

El porcentaje de personas en situación de pobreza extrema de alimentación también mostró un decremento importante entre 2010 y 2014, mayor a 9.5 puntos porcentuales en cuatro de los municipios, con excepción de Tehuacán en donde fue menor la reducción (gráfica 8).

**GRÁFICA 8.** Pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación, 2010-2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010 y 2014.  
\* Cambios estadísticamente significativos a un nivel del 10%.

De los cuatro años transcurridos entre el primer levantamiento (2010) y el segundo (2014), en dos de ellos (2013-2014), la Cruzada estuvo presente y operando de manera activa en estos cinco municipios (en el caso de Tehuacán esto fue solo en las áreas ZAP del municipio), aunque entre 2011 y 2012 también hubo acciones de política social. Por ello, no se puede afirmar que la totalidad de la mejora en los indicadores de pobreza extrema de estos cinco municipios se deba exclusivamente a la acción de la Cruzada. Los resultados sugieren que sostener los esfuerzos de política social focalizada en la población en pobreza, especialmente en pobreza extrema, como ha sucedido en el país por varios años, redundan en la reducción de carencias sociales y el mejoramiento del bienestar de la población, especialmente en las zonas rurales. Este análisis da cuenta de cambios potencialmente asociados a la coordinación institucional así como a la continuidad de acciones a lo largo y entre periodos gubernamentales.

### PROFUNDIZACIÓN EN EL CONOCIMIENTO SOBRE LOS DERECHOS SOCIALES Y SUS VÍNCULOS CON LA POBREZA

La metodología de medición de la pobreza ha sido diseñada para verificar si las personas cuentan o no con elementos mínimos para acceder a dimensiones fundamentales del desarrollo y el bienestar. Desde esta perspectiva, la medición de la pobreza identifica escenarios en los que las personas carecen, incluso, de aspectos muy básicos que les impiden la posibilidad de ejercer sus derechos fundamentales.

Sin embargo, el ejercicio pleno de cada derecho social involucra aspectos adicionales a los considerados en los indicadores de carencia. En reconocimiento de la amplitud y complejidad inherentes a cada uno de los espacios incluidos en la medición de la pobreza, desde su creación, el CONEVAL mantiene una agenda permanente de investigación cuyo fin es ahondar en cada una de las dimensiones mencionadas por la LGDS.

Los estudios desarrollados han generado información adicional y complementaria sobre cada uno de los ámbitos relevantes para la medición de la pobreza y también sobre otros derechos sociales destacados en la LGDS, lo cual permite orientar las acciones de política social.

### El derecho a la salud

Como se ha explicado, la metodología de medición de la pobreza aborda el acceso a los servicios de salud a partir de la derechohabencia o afiliación a alguna institución o programa de salud. Empero, si bien la adscripción a los servicios es un elemento básico, el acceso efectivo a ellos implica aspectos adicionales, como la disponibilidad de infraestructura y equipamiento en salud, la accesibilidad física o económica y la calidad de la atención, entre otros.

Entre los primeros pasos para conocer más al respecto, dentro de un convenio marco celebrado con El Colegio Mexiquense para la realización del proyecto "Diseño y explotación de información complementaria para el estudio de la pobreza multidimensional 2008-2009", que incorpora varios estudios sobre diversas dimensiones y aspectos relevantes para la medición de la pobreza,<sup>63</sup> se desarrolló una investigación de corte cualitativo sobre el "Acceso efectivo y oportuno a los servicios de salud", la cual, a partir de técnicas propias de la antropología, muestra que en la trayectoria de atención se despliega un conjunto de saberes populares que influyen en la toma de decisiones para la atención de los problemas de salud.

Asimismo, el estudio analiza los factores que intervienen en el uso real de los servicios de salud, en términos de las causas de demanda de atención, así como aquellos que inciden en la motivación para su uso, no uso o desuso, y hace hincapié en las decisiones relacionadas con la automedicación. El estudio se concentra en un grupo de población pobre, residente en una comunidad suburbana de Ciudad de México, con una determinada estructura de servicios.

Por otra parte, durante 2011 y 2012 se desarrolló el proyecto "Estudio sobre el derecho al acceso a los servicios de salud con fuentes secundarias" (CONEVAL, 2011e), el cual tuvo por objeto contar con un diagnóstico sobre el cumplimiento del derecho al acceso a los servicios de salud a través de información de fuentes secundarias, adicionales al MCS-ENIGH, tales como censos y conteos de población, encuestas en hogares especializadas y registros administrativos del sector salud. En el marco de dicho proyecto se elaboró un primer do-

<sup>63</sup> En la descripción de los demás estudios comprendidos en este convenio se hará referencia a ellos señalando únicamente la institución que desarrolló la investigación a solicitud del CONEVAL.

cumento que sistematiza los marcos conceptuales sobre el proceso salud-enfermedad, el derecho a la salud y el papel que tiene el acceso a los servicios de salud en el ejercicio de este.

El estudio identificó las dimensiones que la bibliografía y los marcos analíticos revisados señalan como relevantes en el estudio del derecho a la salud. A partir de la elaboración de un balance crítico de las diversas fuentes de información disponibles en la materia, la investigación propone un sistema preliminar de indicadores con los cuales es posible observar el acceso de la población a los servicios de salud. Se presentaron las estimaciones de dichos indicadores a nivel nacional y por entidad federativa y municipal para los años en los que existe información.

En noviembre de 2013, como parte de la revisión y actualización de la metodología de medición de la pobreza, el CONEVAL concertó un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Salud Pública para la realización del taller "Estudios orientados a la revisión de la metodología de medición de la pobreza. Indicadores de carencia por acceso a los servicios de salud y carencia por acceso a la alimentación", cuyo objetivo fue discutir propuestas de aproximaciones conceptuales y empíricas que definan y midan la efectividad y calidad de los servicios de salud, a fin de analizar la viabilidad de incluir los elementos que resulten pertinentes para la medición de la pobreza y de la carencia por acceso a los servicios de salud.

### El derecho a la alimentación nutritiva y de calidad

El mandato de la LGDS sobre la incorporación del acceso, en todo lugar y todo momento, a alimentos suficientes y variados en la medición multidimensional de la pobreza convierte a México en el primer país que considera el derecho a la alimentación como parte de la metodología para la identificación de población en pobreza.

La adopción de la Escala Mexicana sobre Seguridad Alimentaria (EMSA) como instrumento para abordar el acceso a la alimentación es resultado de un intenso proceso de documentación sobre la definición y el alcance del concepto de seguridad alimentaria, así como el potencial y las limitaciones metodológicas de las propias escalas.

Así, durante 2008 se realizó un arduo trabajo de investigación sobre esta dimensión, y como parte del proyecto marco con El Colegio Mexiquense, se contó con una asesoría experta para la "Validación de la escala de inseguridad alimentaria", la cual, mediante diversas pruebas estadísticas utilizadas tradicionalmente para la evaluación de instrumentos que miden conjuntos de preguntas que van de menor a mayor complejidad en la percepción de determinados fenómenos, demuestra que el instrumento cumple con las condiciones necesarias de validez y confiabilidad para la medición de la percepción de inseguridad alimentaria en los hogares.

Durante 2011, el CONEVAL dedicó amplios espacios de reflexión y sistematización de la discusión conceptual y metodológica en torno a la carencia por acceso a la alimentación y su abordaje a partir de la estimación de la inseguridad alimentaria. Se elaboraron diversos documentos, entre ellos el reporte *Seguridad alimentaria. Conceptos, factores asociados y experiencias de política pública* (CONEVAL, 2011a) y el informe sobre los *Fundamentos metodológicos de la medida de carencia en alimentación para la medición de la pobreza* (CONEVAL, 2011b).

En 2012, al contar con dos estimaciones de pobreza a nivel de entidad federativa y, por lo tanto, de carencia por acceso a la alimentación, y una a escala municipal, se elaboraron dos documentos de trabajo con el propósito de caracterizar a la población con carencia por acceso a la alimentación. El primero se titula *Caracterización sociodemográfica de la carencia por acceso a la alimentación y sus vínculos con otros indicadores sociales* (CONEVAL, 2012f) y el segundo, *La carencia por acceso a la alimentación en las entidades y los municipios de México* (CONEVAL, 2012g).

Ambos documentos forman parte del informe de país *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012* (Sedesol/INSP/FAO, 2012), que coordinó la representación de la FAO en México, el cual analiza la situación del país en cada una de las dimensiones de la seguridad alimentaria. El CONEVAL participó en el diagnóstico del acceso a los alimentos, visto a través del indicador de carencia incorporado a la medición de la pobreza.

Los diversos ejercicios realizados en ambos informes apuntan hacia la existencia de una asociación sistemática y consistente entre la caren-

cia por acceso a la alimentación y condiciones de menor desarrollo o, incluso, de franca precariedad, tanto a nivel de las personas como de los hogares y las unidades territoriales.

Durante 2013 se hizo un estudio sobre la validez interna y la sensibilidad de la medición de la carencia por acceso a la alimentación y la pobreza, con la EMSA y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria. Dicho estudio fue publicado en 2014 en la revista *Salud Pública en México* (Villagómez-Ornelas, 2014).

Con el fin de profundizar en las dimensiones analíticas definidas por la EMSA mediante técnicas cualitativas, ampliar el conocimiento sobre el acceso de los hogares a los alimentos y verificar la consistencia teórica de esta aproximación respecto de los resultados obtenidos a través de otros abordajes, en particular el análisis de la calidad de la dieta y el ingreso, se desarrolló el estudio *Hallazgos del estudio: El acceso a los alimentos en los hogares: un estudio cualitativo, 2013-2014* (CONEVAL, 2014b).

Con la finalidad de investigar la relación teórica y empírica entre el acceso a los alimentos y la diversidad de la dieta, así como la asociación de ambos elementos con la situación de pobreza de las personas, en colaboración con el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) se desarrolló el *Estudio sobre la relación entre la carencia por el acceso a la alimentación y la diversidad dietética, 2014* (CONEVAL, 2014e). De manera complementaria, dicho estudio buscó indagar sobre la variedad de la dieta consumida en los hogares y, con ello, tener un indicador que potencialmente pudiera enriquecer la medición de la carencia por acceso a la alimentación.

Asimismo, como parte del convenio de colaboración que concertó el CONEVAL con el Instituto Nacional de Salud Pública, mencionado antes, durante noviembre de 2013 se organizó el taller Acceso efectivo y de calidad a los servicios de salud: definiciones, metodologías e indicadores con el objetivo de discutir con los expertos los marcos analíticos que resultan convenientes para medir el acceso a los alimentos en los hogares y las dimensiones, así como los indicadores que le corresponden a cada uno de ellos.

El análisis de la relación entre este indicador, las otras carencias y el bienestar económico de la población mostró que ser carente en

el acceso a alimentos se asocia con un incremento de la probabilidad de experimentar las demás carencias, lo que sugiere que el acceso deficiente a los alimentos es una manifestación de profunda precariedad y un posible efecto de la presencia de procesos de acumulación de desventajas.

### La cohesión social

El cumplimiento de lo señalado por la LGDS en términos de la incorporación de la cohesión social como parte de la medición de la pobreza ha constituido un desafío metodológico, ya que no existe un consenso sobre la definición conceptual de esta dimensión ni sobre la forma de construir una medida agregada que dé cuenta de ella.

La trayectoria seguida por el CONEVAL para profundizar en la medición de la cohesión social inició en 2007, con la elaboración del informe *La cohesión social: definiciones, discusiones e indicadores posibles* (CONEVAL, 2007b), el cual sistematizó la discusión en torno al concepto de la cohesión social, sugirió una definición de este para ser considerada en la medición de la pobreza y construyó una propuesta de indicadores para su medición, susceptibles de ser incorporados en un módulo que tuviera por objeto medir esta dimensión.

Con el propósito de ampliar el análisis sobre la definición de la cohesión social y la mejor forma de medirla, así como contar con elementos sobre el tema desde diferentes perspectivas analíticas, en 2008 El Colegio Mexiquense desarrolló el estudio *El concepto de cohesión social: documento de orientación para la formulación de indicadores*, el cual expone los argumentos principales de la discusión en torno a la cohesión social desde diferentes espacios de análisis e instrumentación de políticas públicas y sistematiza las dimensiones que diversos actores han propuesto para su medición; destaca entre ellas la desigualdad económica, la multiculturalidad y la discriminación, la confianza, la participación, las expectativas sobre el futuro y la solidaridad.

La experiencia de la medición de la cohesión social en 2008 y 2010 ha permitido identificar el potencial y las limitantes de la metodología desarrollada para abordar esta dimensión, lo cual ha sido particularmente útil en el contexto de la revisión de cada indicador incorporado en la medición de la pobreza. A fin de distinguir posibles líneas de investigación en esta dimensión y reunir más argumentos conceptuales, metodológicos y técnicos para su estimación, en 2012 inició el

proyecto Análisis crítico del estado del arte sobre la cohesión social, en colaboración con el Colegio de México, cuyo objetivo principal es contar con un análisis detallado y crítico de la discusión en torno a este concepto, que identifique unidades y categorías de análisis pertinentes para su observación, y del cual se desprenda una definición operacional que incorpore categorías analíticas exhaustivas y excluyentes, así como indicadores apropiados para dar cuenta de esta dimensión.

Este proyecto, que culminó en 2013, presentó una propuesta conceptual sobre cohesión social, la cual se basa en cuatro dimensiones analíticas: valores compartidos, sentido de pertinencia, vínculos sociales y confianza. Con base en estas dimensiones, se identifica la relación entre dichos componentes y la cohesión social, así como los indicadores y variables que permiten su operacionalización.

En abril de 2013, el Consejo participó en el taller Cohesión social: el estado del arte y proceso de conceptualización para la definición de un sistema de indicadores, en el cual también participaron el INEGI, la CEPAL, la Sedesol, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y una delegación de la Unión Europea. En el taller se identificaron propiedades en torno al concepto de cohesión social, como su carácter multidimensional y multinivel, lo cual impone la necesidad de encontrar coincidencias y diferencias con otros conceptos a partir de lo cual se plantean los indicadores para su medición y necesidades de información.

Con la finalidad de explorar de manera cualitativa las dimensiones de la cohesión social identificadas en la propuesta conceptual y metodológica desarrollada entre 2012 y 2013 se llevó a cabo la *Investigación cualitativa para integrar una propuesta de indicadores de las dimensiones de la cohesión social, 2016-2017* (CONEVAL, 2017e). Este estudio buscó además identificar las especificidades de las representaciones de la cohesión social en diferentes sectores de la sociedad mexicana, considerando variables como edad, género, adscripción étnica, así como grado de exclusión social, de integración social y de capital social de los territorios de estudio seleccionados. A partir de los hallazgos sobre los significados e imágenes que los sujetos de estudio relacionaron con las dimensiones y componentes de la cohesión social se delineó una propuesta de indicadores cuantitativos para medir estas dimensiones a través de un cuestionario tipo encuesta.

### El derecho al trabajo y su relación con la pobreza

La LGDS define el trabajo como un derecho social. Si bien la participación laboral no está incluida de manera directa en la medición de la pobreza, se encuentra presente a través de la medición del bienestar económico (ingreso), el indicador de seguridad social y la parte correspondiente al indicador de acceso a servicios de salud.

Sin embargo, dada la centralidad de la participación en el mercado laboral como mecanismo para la obtención de recursos de diversa índole, el CONEVAL impulsó la realización de estudios que destacaran los aspectos más relevantes de la relación entre el vínculo que las personas mantienen con el mundo del trabajo y su situación de pobreza o vulnerabilidad.

Así, entre 2011 y 2012 se desarrolló el proyecto Análisis descriptivo de la relación entre trabajo y pobreza. Sus objetivos fueron, por un lado, analizar la relación entre las características de la participación laboral de la población y su situación de pobreza y, por otro, diseñar un marco conceptual y un sistema de indicadores para el análisis de la relación entre el trabajo y la pobreza.

En el marco de este proyecto se llevó a cabo una revisión conceptual de la relación entre la participación de las personas en el mercado de trabajo y su condición de bienestar. La discusión permitió reconocer qué aspectos o dimensiones de la actividad económica desempeñada resultaban más relevantes o estaban ligados de manera más estrecha con la situación de pobreza de los individuos y sus hogares. Dentro de estas dimensiones se encontraron indicadores relativos a la calidad del vínculo de la población con el mundo del trabajo y estos se analizaron a la luz de las estimaciones de pobreza. Se elaboraron estimaciones para 2008 y 2010, para el ámbito nacional, urbano, rural y para cada entidad federativa.

De esta manera, el estudio propuso una dimensión de pobreza laboral que fuese posible contrastar con la distribución de la población de acuerdo con su condición de pobreza. Así, se encontró, por ejemplo, que la población en pobreza extrema tiende a construir vínculos sumamente precarios con el mercado de trabajo, y muestra las tasas más altas de subocupación, remuneraciones más bajas, trabajos sin contrato y, asociado a ello, falta de acceso a cualquier tipo de seguridad social.

Si bien el estudio descrito identifica los principales factores de la participación laboral que se vinculan con la pobreza, la investigación llega a este hallazgo a partir de dos observaciones transversales: la ENIGH 2008 y 2010. Dado que se conoce que la pobreza es una situación dinámica que puede presentar fluctuaciones u oscilaciones en función del comportamiento, también dinámico, de los factores que la determinan —entre ellos, la participación laboral—, al Consejo le resulta relevante identificar los escenarios o las coyunturas en torno a las cuales la pobreza tiende a modificar su intensidad o profundidad, lo que produce que la población “entre” o “salga” de un nivel de pobreza o vulnerabilidad.

Durante 2012 se elaboró el *Estudio sobre la dinámica laboral y su relación con la pobreza* (CONEVAL, 2012b). El objetivo fue identificar y analizar de manera longitudinal la existencia de trayectorias de pobreza, así como los factores asociados a estas, en especial aquellos que tienen que ver con las características de la participación de las personas en el mercado laboral. Para ello, se utilizan encuestas longitudinales, como la ENOE y la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVH), que cubren el periodo de 2002 a 2010.

### El derecho a un medio ambiente sano

La relevancia de la relación entre bienestar, tanto presente como futuro, y el medio ambiente radica, fundamentalmente, en el papel central que tienen la cantidad, diversidad y distribución de los recursos naturales en la subsistencia y productividad de las sociedades. Esta asociación se constata tanto en condiciones de balance ecológico como de desequilibrio.

Dicha relación de mutua dependencia convierte al medio ambiente en un elemento cuya consideración es imprescindible en el análisis de la pobreza, ya que la literatura especializada y los diversos tratados internacionales en la materia sugieren la existencia de una relación entre condiciones socioeconómicas precarias y contextos ecológicos desfavorables, en particular en términos de salud y rendimiento económico. El reconocimiento a la importancia de esta dimensión queda asentado también en la propia LGDS, la cual considera el derecho al disfrute de un medio ambiente sano como un elemento necesario para el desarrollo.

Derivado de lo anterior, en 2012, el CONEVAL decidió impulsar el desarrollo del proyecto Derecho a un medio ambiente sano y su relación con la pobreza, el cual tiene por objeto analizar teórica y operativamente la relación entre el ejercicio del derecho a un medio ambiente sano y la situación de pobreza de las personas.

El proyecto comprende la elaboración de un marco conceptual que ofrece una aproximación al significado del derecho a un medio ambiente sano, la elaboración de un sistema de indicadores a partir de los cuales observar y medir el ejercicio de dicho derecho y, con base en los dos elementos anteriores, el estudio aporta estimaciones relativas a este derecho en función de la pobreza de la población.

### **Pobreza y derechos sociales**

Con objeto de profundizar en los derechos para el desarrollo social señalados en la LGDS, en septiembre de 2014 el CONEVAL inició el proyecto Estudio sobre *Pobreza y derechos sociales en México* (CONEVAL, 2017f), en convenio con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, cuyo producto se plantea como una obra de investigación científica novedosa en torno a la pobreza y los derechos sociales en México.

Con un enfoque de derechos humanos, desde miradas multidisciplinarias, se propone un acercamiento y revisión pormenorizados del vínculo analítico entre pobreza y derechos sociales, que contribuya a enriquecer una reflexión crítica sobre diferentes posibilidades y desafíos que se presentan en la definición y medición de indicadores sobre el ejercicio de los derechos sociales en México, y permita analizar las múltiples dimensiones asociadas a la pobreza.

Este proyecto permite al CONEVAL enriquecer sus herramientas de análisis para mejorar la medición de la pobreza y la evaluación de la política de desarrollo social, así como trazar futuras líneas de investigación en la materia, desde una perspectiva de acceso efectivo a los derechos sociales.

### **Sistema de Información de Desarrollo Social con Enfoque de Derechos Humanos (SIDS-DH)**

Como parte del Sistema de Información en Desarrollo Social con Enfoque de Derechos Humanos (SIDS-DH) –sistema de indicadores que da cuenta del acceso y ejercicio efectivo de los derechos para

el desarrollo social, con base en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad–, durante 2018 el CONEVAL integró dos documentos. Un documento teórico-conceptual (CONEVAL, 2018f) que expone los objetivos del SIDS-DH, los marcos normativos nacionales e internacionales que lo sustentan y nutren, y el método seguido para la sistematización del desempaque o desglose de cada derecho social. Este primer documento conjunta nociones sobre la relación entre desarrollo social y derechos humanos, focaliza la especificidad de los derechos sociales y permite observar los estándares mínimos a través de los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte y la compleja red de la normativa nacional en la cual se estipulan los criterios de protección y garantía de cada derecho.

A partir de este documento se configuró un segundo documento metodológico (CONEVAL, 2018g), el cual explica la identificación y criterios de construcción de indicadores de acceso efectivo a los derechos sociales. Asimismo, en tanto que la búsqueda del acceso efectivo debe avanzar a la par de la reducción de las desigualdades, se explica la conformación de plataformas de indicadores relevantes para medir brechas en el ejercicio de los derechos sociales en grupos específicos de población que han mostrado históricamente condiciones más atenuadas de desventaja, como son los siguientes: mujeres indígenas, jóvenes, población con discapacidad y población adulta mayor. Para 2019 se consolidarán los indicadores de acceso y ejercicio efectivo para dar cuenta de un acceso efectivo integral y se iniciará la incorporación de los otros derechos sociales considerados en el artículo 6° de la LGDS (trabajo, medio ambiente sano y no discriminación). También se desarrollarán las plataformas de indicadores para población con discapacidad y adulta mayor.

### **ESTUDIOS DE POBREZA EN POBLACIONES ESPECÍFICAS**

Una de las prioridades del CONEVAL es aportar elementos que permitan una mejor identificación de las problemáticas económicas y sociales que afectan a segmentos específicos de la población; por ello, como parte de los acuerdos tomados en la Comisión Ejecutiva del CONEVAL, se han desarrollado estudios cuyo objetivo es caracterizar a diferentes grupos de población y analizar su situación de pobreza o vulnerabilidad.

Entre los primeros trabajos desarrollados para delimitar los grupos específicos a cuya situación particular resulta relevante dar seguimiento, se encuentra la investigación *Estudio sobre grupos vulnerables en la definición y medición de la pobreza a través de encuestas por hogar* (CONEVAL, 2007c), realizado en 2007. El objetivo del proyecto fue contar con una conceptualización y validación de un sistema de indicadores, variables y preguntas sobre grupos vulnerables en la definición de la medición de la pobreza, a fin de considerar la observación de atributos relevantes para el estudio de la desigualdad en la fuente de información con la cual se mediría la pobreza. Entre los principales resultados del proyecto destaca la identificación de ámbitos en los que se producen y reproducen diferentes tipos de desigualdad, particularmente en los hogares.

### **Pobreza en la población indígena**

De acuerdo con la medición que realiza el CONEVAL, en 2016, 77.6% de la población hablante de lengua indígena se encontraba en pobreza, mientras que el 41% de la población no hablante de lengua indígena padecía la misma situación. Esto refleja las condiciones de precariedad en que viven las poblaciones y comunidades indígenas, así como la notable desigualdad que persiste respecto al resto de la población.

Derivado de lo anterior, el CONEVAL consideró imprescindible profundizar en las dimensiones de la pobreza que afectan a los pueblos y comunidades indígenas. Por ello, entre 2009 y 2011, desarrolló el proyecto Caracterización de la población indígena en pobreza, en cuyo marco se efectuó, por un lado, una revisión del estado de las diferentes dimensiones que componen la pobreza entre la población indígena, a partir de diversas fuentes de información estadística que permiten dicho análisis, y por otro, la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Vida de la Población Indígena y no Indígena (ENPI) 2011. Esta última representa un instrumento diseñado con el objetivo principal de ahondar en las condiciones de vida de la población indígena y en las brechas respecto a la población no indígena.

El proyecto tuvo dos objetivos principales: perfilar a la población indígena en términos de cada una de las dimensiones que componen la pobreza, a partir de las fuentes de información estadística disponibles

y generar un instrumento particular, especialmente orientado hacia la población indígena, que permita conocer más sobre los elementos que contribuyen a definir la pobreza en este grupo de población.

Mediante ambos objetivos se pretende aportar a la sistematización de información sobre el desarrollo de la población indígena, al análisis de sus niveles y tendencias, así como a la profundización del conocimiento de otro conjunto de elementos, individuales, domésticos o del contexto local, que se asocien de alguna forma con la situación de pobreza de la población.

El informe derivado de este proyecto presenta, en primer lugar, una reflexión sobre la importancia que reviste el análisis de las condiciones de vida de la población indígena, no solo con fines diagnósticos, sino también para el cumplimiento de un conjunto de disposiciones jurídicas y programáticas, nacionales e internacionales, que señalan la relevancia de abatir los rezagos en esta población.

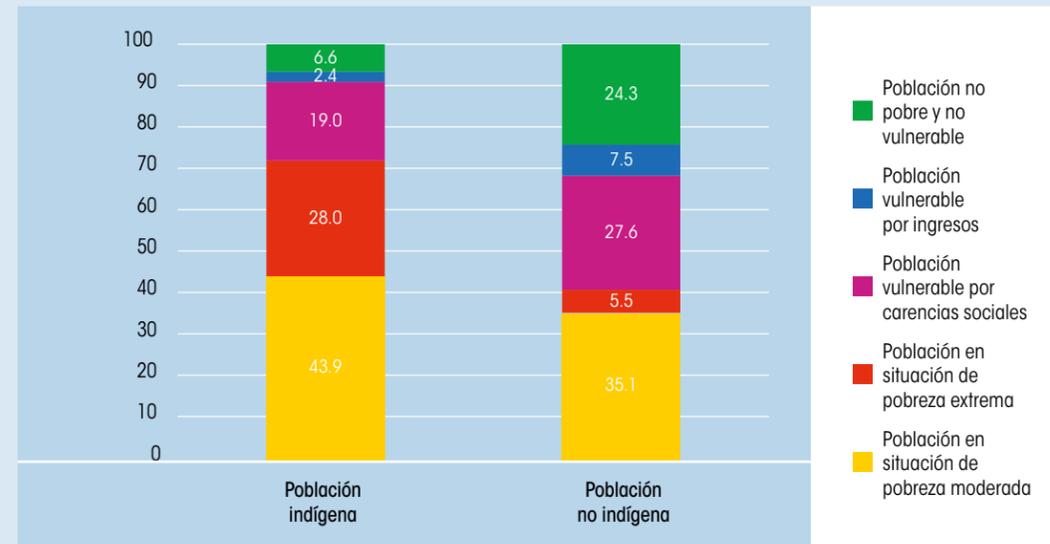
En segundo lugar, elabora una breve reseña sobre la discusión conceptual y metodológica acerca de la identificación de la población indígena en fuentes de información estadística clásicas, además de abordar las principales características de la ENPI 2011.

En tercer lugar, el informe muestra un breve diagnóstico demográfico de la población indígena, así como información relevante sobre su situación de pobreza, estimada a partir de diferentes indicadores generados por el CONEVAL.

## LA POBREZA EN LA POBLACIÓN INDÍGENA

Uno de los grupos de población en que la pobreza está más extendida es en la población indígena. En 2016, 71.9% de las personas de este grupo eran pobres, mientras que para la población no indígena esta proporción fue de 40.6%. La proporción de personas en pobreza extrema (28.0%) entre la población indígena era cinco veces mayor en comparación con la población no indígena (5.5%).

Porcentaje de la población indígena y la población no indígena según situación de pobreza o vulnerabilidad, México, 2016<sup>1</sup>



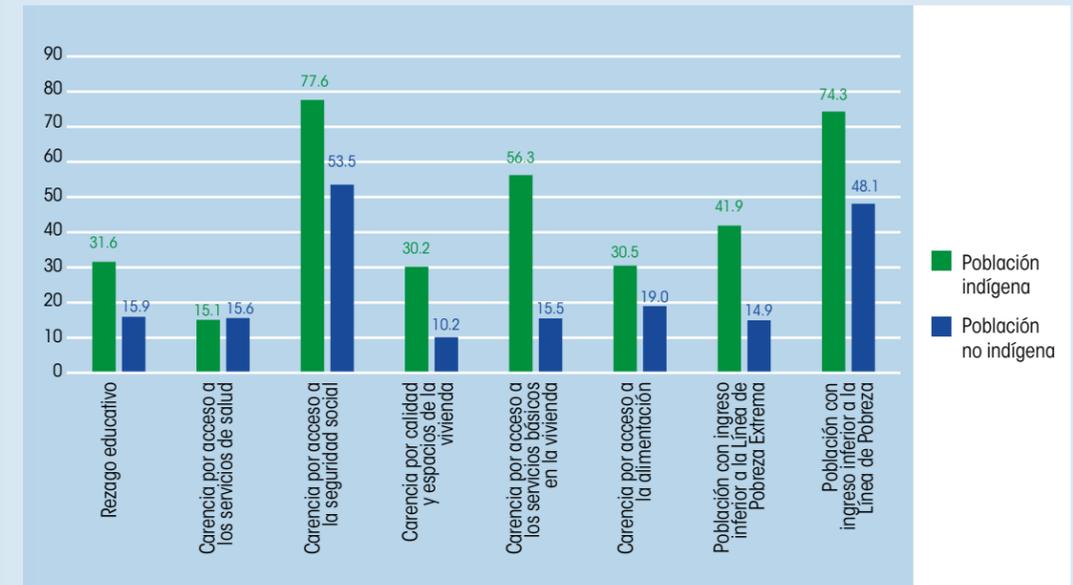
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2016.

<sup>1</sup> De acuerdo con los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, en el cual el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo[a], bisabuelo[a], tatarabuelo[a], suegro[a]) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no son parte de estos hogares.

### Las carencias sociales de la población indígena presentan niveles superiores a los de la población no indígena

No obstante el avance en las coberturas en infraestructura básica que ha tenido el país, en 2012 alrededor del 70% de los mexicanos tenían al menos una carencia social; sin embargo, el 90.9% de la población indígenas presentaban al menos una carencia social. Por otra parte, al analizar cada una de las carencias sociales, se observó que la proporción de población indígena que tenía estas carencias superaba a la población no indígena en toda las carencias excepto en la carencia por acceso a los servicios de salud.

## Niveles de carencias de la población indígena y la población no indígena en las dimensiones de pobreza, México, 2016 (porcentaje)<sup>1</sup>



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

<sup>1</sup> De acuerdo con los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, en el cual el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo[a], bisabuelo[a], tatarabuelo[a], suegro[a]) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no son parte de estos hogares.

Para 2016, la carencia por acceso a la seguridad social se ubicó como la privación más extendida entre la población indígena, pues poco menos de ocho de cada diez personas la presentaban. En segundo lugar, se situó la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, que afectó a poco más de la mitad de la población indígena. Después, siguieron las carencias por rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda y acceso a la alimentación, que afectaron cada una a poco más de una tercera parte de la población indígena. Finalmente, la carencia por acceso a los servicios de salud entre la población indígena era similar a la prevaleciente entre la población no indígena.

### Ingreso corriente total mensual per cápita,<sup>1</sup> por rubros de ingreso y pertenencia étnica, México, 2016

Rubro de ingreso <sup>2</sup>	Población indígena <sup>3</sup>		Población no indígena	
	Pesos	Porcentaje	Pesos	Porcentaje
<b>Ingreso corriente total</b>	<b>1,941</b>	<b>100.0</b>	<b>4,018</b>	<b>100.0</b>
<b>Ingreso corriente monetario</b>	<b>1,818</b>	<b>93.7</b>	<b>3,804</b>	<b>94.7</b>
Remuneraciones por trabajo subordinado	1,112	57.3	2,429	60.5
Ingreso por trabajo independiente	256	13.2	322	8.0
Ingreso por renta de la propiedad	55	2.8	419	10.4
Otros ingresos provenientes del trabajo	72	3.7	110	2.7
Transferencias	323	16.6	524	13.1
<b>Ingreso corriente no monetario</b>	<b>123</b>	<b>6.3</b>	<b>214</b>	<b>5.3</b>
Pago en especie	37	1.9	67	1.7
Transferencias en especie	86	4.4	147	3.7

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

<sup>1</sup> Se reporta el valor promedio de ingreso corriente total mensual por persona.

<sup>2</sup> A precios de agosto de 2016.

<sup>3</sup> De acuerdo con los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, en el cual el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo[a], bisabuelo[a], tatarabuelo[a], suegro[a]) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no son parte de estos hogares.

#### El ingreso en la población indígena

El ingreso corriente total per cápita promedio de la población indígena se ubicó en 1,941 pesos mensuales, mientras que el de la población no indígena, en 4,018 pesos; esto representa un factor de casi dos veces el ingreso de los últimos respecto de los primeros. Al desagregar los rubros de ingreso tanto monetarios como no monetarios, persisten las brechas de ingresos entre una población y otra; por ejemplo, los ingresos por remuneraciones al trabajo subordinado son dos veces mayores en la población no indígena respecto de la indígena, las transferencias monetarias son 1.6 veces mayores y las transferencias en especie 1.7 veces superiores.

En cuarto lugar, analiza el estado de cada una de las dimensiones de la pobreza mediante el uso de información de fuentes secundarias y de la propia ENPI 2011. En todo momento se procura contrastar los datos de la población indígena con los que corresponden a la no indígena, a fin de destacar la desigualdad existente entre ambos grupos. Finalmente, el informe presenta los resultados de un ejercicio de medición de pobreza —tal como la metodología establecida por el CONEVAL lo define— para la población objetivo de la ENPI 2011.

En 2014, el CONEVAL presentó el libro *La pobreza en la población indígena de México, 2012* (CONEVAL, 2014c), el cual caracteriza a la población indígena en términos de su situación de pobreza y vulnerabilidad, y también en aspectos sociodemográficos básicos que podrían estar relacionados con los escenarios de precariedad, lo que permitirá contar con una radiografía de la población indígena y promover, así, políticas públicas focalizadas que busquen brindarles las mismas oportunidades y servicios a este grupo social respecto a la población en general.

El documento permite esbozar conclusiones en torno a tres aspectos relevantes:

- La población indígena es un sector diverso en su interior y no un agregado poblacional homogéneo como a menudo se concibe en el imaginario social y en los procesos de focalización de políticas de desarrollo social.
- Desde cualquier abordaje metodológico, la población con algún rasgo de pertenencia étnica se encuentra en mayores condiciones de precariedad que las personas que no los presentan. Son pobres entre los pobres.
- Las y los indígenas viven en una situación de rezago que se traduce en la vulneración sistemática de sus derechos fundamentales.



Ante estas conclusiones, las políticas públicas orientadas a la población indígena tienen un doble desafío: por un lado, diseñar e

instrumentar acciones que tiendan a reforzar el ejercicio universal de los derechos sociales y, por otro, reconocer las especificidades culturales que entraña ser una persona con rasgos indígenas, e incluso potenciarlas como factores que impulsen el desarrollo de los pueblos originarios.

### Pobreza y género

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 establece como su eje transversal *Perspectiva de género*, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra Mujeres (PROIGUALDAD), el cual considera la necesidad de instrumentar acciones orientadas al fortalecimiento de la igualdad entre mujeres y hombres.

Con el objeto de contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres mediante de una política de desarrollo social que garantice la eliminación de cualquier discriminación por motivos de género, el CONEVAL ha impulsado estudios en torno a la relación entre la desigualdad por motivos de género y la experiencia de la pobreza.

En 2007 se elaboró el estudio *Medición de pobreza: un enfoque de género* (CONEVAL, 2007h), que abordó la discusión de las desigualdades de género en contextos de pobreza y presentó los elementos más representativos de dichas discusiones. Para ello, se hizo una revisión documental de experiencias nacionales e internacionales de medición de la pobreza desde una perspectiva de género; se elaboraron consideraciones para una medición de pobreza y género basada en las fuentes de datos nacionales disponibles y se describieron las fuentes de información existentes para el estudio de la pobreza desde un enfoque de género.

El estudio reseñado partió del análisis de las desigualdades de género a la luz de una definición unidimensional de pobreza. En 2009 se desarrolló el *Análisis de la pobreza multidimensional desde una perspectiva de género* (CONEVAL, 2009), cuyo objetivo fue diseñar y construir un sistema de indicadores con perspectiva de género sobre la pobreza medida de forma multidimensional con el propósito de tener medidas de pobreza sensibles a cambios en la equidad de género.

El diseño de los indicadores construidos a partir de la ENIGH 2008, su estimación y el análisis de los resultados llevan a concluir que las mujeres, en general, tienen un menor ingreso y un mayor rezago educativo que

los hombres. Sin embargo, ellos experimentan más carencias sociales que las mujeres. Lo anterior, de acuerdo con el estudio, se relaciona con la discriminación salarial que sufren las mujeres en el mercado de trabajo remunerado, en tanto que al tratar de conciliar el empleo y la familia desempeñan trabajos más precarios, así como dedican más tiempo que los hombres a actividades del trabajo doméstico no remunerado, generando una doble jornada y un sensiblemente mayor número de horas dedicadas al trabajo que, de estar sujetas a la percepción de un salario, permitiría a más de un millón y medio de mujeres superar la insuficiencia de sus ingresos.

El conocimiento generado en este par de investigaciones contribuyó a que, entre 2011 y 2012, el CONEVAL se diera a la tarea de desarrollar un sistema de indicadores sobre género y pobreza, pensado como un complemento de los datos que arrojan las estimaciones de pobreza, mientras utiliza el MCS-ENIGH. El resultado de este trabajo fue la publicación de *Pobreza y género en México: hacia un sistema de indicadores* (CONEVAL, 2012c).

Los indicadores contenidos en dicho sistema pretenden, por una parte, visibilizar las desigualdades de género en el ejercicio de los derechos sociales, así como mostrar la relación de dichas inequidades con la pobreza. Por otra parte, se busca generar información que constituya un insumo para la evaluación de políticas de desarrollo social que incorporen la perspectiva de género.

El documento elaborado establece, en primer lugar, los antecedentes de la metodología que el CONEVAL diseñó para la identificación y medición de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad. En seguida, esboza algunos puntos de la discusión conceptual en materia de género y pobreza que destacan la necesidad de elaborar un sistema de indicadores al respecto. En tercer lugar, enumera algunas ventajas y limitaciones propias de la metodología de medición que es importante tener en cuenta para el análisis de la relación entre la desigualdad de género y la pobreza. Posteriormente, presenta algunas consideraciones analíticas que orientan el diseño de la propuesta y determinan sus alcances inmediatos y en el corto y mediano plazo. En quinto lugar, reseña de manera breve la fuente de información utilizada: el MCS-ENIGH.

Finalmente, se da paso a la presentación de los indicadores; para cada uno de estos se incorpora un apartado sucinto sobre su relevancia conceptual para las discusiones de género y pobreza, la ficha técnica, una gráfica que muestra la estimación derivada del MCS-ENIGH 2010 y una síntesis de los resultados.

Dicho documento se ha ido actualizando con la información disponible hasta el periodo 2010-2016 para mostrar las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres tanto en el ámbito de lo privado como de lo público. Algunos de los resultados más recientes indican que a pesar de que una cuarta parte de los hogares en México es dirigido por una mujer, estas siguen estando sujetas a inequidades al percibir, por ejemplo, un salario menor que los hombres por realizar el mismo trabajo. Estos hogares jefaturados por una mujer presentan además mayor carencia alimentaria y dedican más tiempo a las actividades domésticas no remuneradas y al cuidado de otros, lo que implica acceder a empleos en general más precarios para poder conciliar las actividades domésticas y extradomésticas.

Al mismo tiempo se ha observado una mejora en la educación, donde se han cerrado algunas brechas, particularmente entre las jóvenes. El mayor avance en términos de reducción de brechas ha sido en el acceso a los servicios de salud. Por otra parte, en el acceso a una vivienda digna, la brecha entre hombres y mujeres se ha comenzado a invertir, y para 2016 la precariedad de las viviendas fue ligeramente más acentuada entre los hogares dirigidos por un hombre.

### **Pobreza y derechos sociales en la población infantil y adolescente**

La población infantil y adolescente es uno de los grupos de población que presenta mayor vulnerabilidad y sus niveles de pobreza son más altos que los de los promedios nacionales, por lo que su atención se hace prioritaria. Por tal motivo, el análisis y estudio de las condiciones de vida de este grupo de población no solo permite tener un diagnóstico de su situación, sino también fortalecer las políticas públicas tendientes a interrumpir los procesos de pobreza intergeneracional.

En el siguiente recuadro se describen los resultados del estudio más actual, elaborado por el CONEVAL y el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-México sobre los niveles de pobreza en este grupo de población. La colaboración interinstitucional ha permitido evaluar las

condiciones de vida de la población infantil y adolescente a partir de las mediciones de pobreza de 2008 a 2016. Asimismo, de manera particular, se analizaron las condiciones de vida en este grupo de población en el contexto de la crisis internacional que afectó al país en 2009. Los resultados de dicho estudio pueden consultarse en la página electrónica del CONEVAL (UNICEF/CONEVAL, 2010).<sup>64</sup>

Los trabajos sobre población infantil, población indígena y género se actualizan con la información correspondiente a la medición de pobreza más reciente.

Para aprovechar el bono demográfico con que cuenta el país, todavía resulta fundamental profundizar en el estudio de la población juvenil en México. Un paso clave en la consecución de mejores niveles de vida para la población en general es entender con mayor claridad las necesidades específicas de este grupo, a fin de que su instrumentación en política pública tenga mayores elementos de impacto en las condiciones socioeconómicas de dicho grupo.

En este sentido, el Consejo ha trabajado en un informe sobre juventud y pobreza en México, cuyo propósito fue mostrar la evolución de la dinámica demográfica de la juventud, sus perfiles de pobreza o vulnerabilidad, su situación de bienestar económico y el estado que guardan las carencias sociales. Además, se consideró que la información no solo indicara la situación nacional; se buscó también obtener resultados a nivel entidad federativa para el periodo 2010-2012 de las personas de doce a veintinueve años de edad.

En enero de 2014 se sostuvo una reunión con personal del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) para identificar oportunidades de colaboración conjunta tanto en la elaboración del informe descrito como en otros temas que tienen que ver con este grupo de población y sus condiciones de vida. A la fecha, el CONEVAL es vocal del Comité Técnico Especializado de Información sobre Juventud presidido por el IMJUVE.

En 2016 se llevó a cabo la Síntesis Estudio para el análisis de la pobreza multidimensional en la población joven, 2016 (CONEVAL, 2018i) para

<sup>64</sup> El estudio se titula *La niñez y la adolescencia en el contexto de la crisis económica global: el caso de México* y se puede consultar en [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/home/Unicef/La\\_ninez\\_y\\_a\\_crisis.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/home/Unicef/La_ninez_y_a_crisis.pdf)

describir particularidades del fenómeno de la pobreza en esta población, así como identificar perfiles diferenciados en relación con su situación de pobreza, y explorar posibles dimensiones e indicadores complementarios para incorporar al análisis de la misma. El estudio mostró la pertinencia de desagregar la información por los diferentes grupos etarios (adolescentes de 12-17 años y jóvenes de 18 a 29), ya que estos se distinguen en varios aspectos como la disponibilidad de ingresos, el nivel educativo y la participación en el mercado laboral. En cuanto a posibles indicadores complementarios de la medición de pobreza, el estudio apuntó la relevancia de incorporar información sobre salud sexual y reproductiva dentro de la dimensión de acceso a servicios de salud, o marcadores de sobrepeso y obesidad dentro del acceso a la alimentación. En términos de nuevas dimensiones, se planteó la conveniencia de añadir algunas en las que la población joven resulta especialmente afectada, como el uso del tiempo, la seguridad pública y la inclusión.

#### Derecho a la no discriminación y su relación con la pobreza

En 2013 se inició el estudio sobre el derecho a la no discriminación y su relación con la pobreza en México. Su objetivo principal es que se pueda elaborar, a partir del marco teórico que plantean los académicos en el tema y del diagnóstico que se obtiene entre la relación de las dos dimensiones (discriminación y pobreza), tomando como insumo las encuestas nacionales de discriminación 2005 y 2010, una propuesta de indicadores relevantes para el estudio de la relación entre dichas dimensiones, que sean susceptibles de ser monitoreados y utilizados en la evaluación de las políticas públicas que combatan la discriminación.

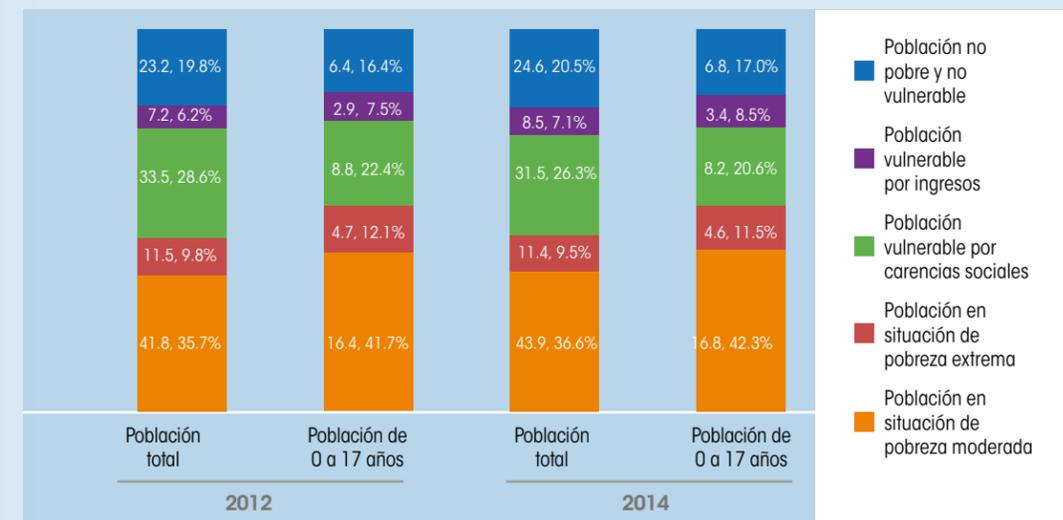
#### POBREZA Y DERECHOS SOCIALES DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO, 2010-2014

La pobreza y la desigualdad afectan la infancia y la adolescencia de manera particular no solo en México, sino en muchos otros países, y sus efectos —en la práctica— se traducen en violaciones de sus derechos fundamentales. La pobreza en la infancia tiene características específicas que le dan a su atención y reducción un sentido de urgencia: la probabilidad de que se vuelva permanente es más alta que en el caso de los adultos, al igual que la posibilidad de que se reproduzca en la siguiente generación, lo que compromete su desarrollo presente y futuro.

Con esto en mente, el CONEVAL y el UNICEF-México publicaron varios documentos, entre los que se encuentran *Pobreza y derechos sociales de las niñas, los niños y adolescentes en México, 2008-2010*, cuyo propósito fue proveer información oportuna y confiable sobre la situación de las niñas, los niños y adolescentes que se encuentran en situación de pobreza en México, posteriormente se actualizó esta información para 2010-2012 y la última publicación abarca el período 2012-2014. También se publicó el documento *La niñez y la adolescencia en el contexto de la crisis económica global: el caso de México*. Además, el primer documento se actualizó con información de 2010 y 2012.

Esta información puede tomarse como una línea de base para analizar y comprender el fenómeno de la pobreza infantil y adolescente; por ello, puede ser un insumo valioso para la toma de decisiones y la medición de los avances en la política económica y social sobre la reducción de la pobreza y, por tanto, del cumplimiento progresivo de los derechos de la infancia.

#### Distribución de la población total e infantil, según condición de pobreza, México, 2012-2014 (millones de personas y porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 y 2014.

### Más de la mitad de las niñas, niños y adolescentes en México se encontraba en situación de pobreza en 2014

En 2014, 53.9% de la población de 0 a 17 años se encontraba en situación de pobreza, lo cual implica que 21.4 millones de niñas, niños y adolescentes presentaban carencias en el ejercicio de al menos uno de sus derechos sociales y eran parte de hogares sin acceso a los recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios requeridos por todos sus integrantes.

El 11.5% de las niñas, niños y adolescentes en México se encontraba en situación de pobreza extrema en 2014, lo que significa que 4.6 millones de niñas, niños y adolescentes reportaban carencias en el ejercicio de tres o más de sus derechos sociales y formaban parte de hogares con un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias.

### Entre 2012 y 2014, el número de niños en pobreza extrema se redujo

En este periodo no se observó un cambio estadísticamente significativo en la proporción de la población de cero a diecisiete años en situación de pobreza. Sin embargo, se presentó una disminución de la pobreza extrema (al pasar de 12.1 a 11.5%) y un incremento en la pobreza moderada (que pasó de 41.7 a 42.3%) para esta población.

Los niveles de pobreza observados en la población infantil y adolescente (53.9%) son mayores que los encontrados entre la población de dieciocho a sesenta y cuatro años (41.9%), así como entre la población de 65 años o más (45.9%), lo cual evidencia que las niñas, niños y adolescentes sufren en mayor medida las consecuencias de la pobreza que otros grupos sociales. Las mayores desventajas de la población infantil y adolescente están presentes tanto en términos de las carencias sociales que experimentan como en la insuficiencia del ingreso en los hogares de los que forman parte.

### Las carencias sociales de población infantil y adolescente se redujeron

Durante el mismo periodo se observaron avances importantes en cuanto a la superación de las carencias sociales de la población infantil y adolescente. El porcentaje de la población de cero a diecisiete años que experimentó cada una de las carencias sociales disminuyó. El cambio más importante se presentó en el acceso a los servicios de salud, cuya carencia disminuyó en 3.5 puntos porcentuales, al pasar de 19.7% en 2012 a 16.2 en 2014.

A pesar de los notables avances en materia de cobertura de los servicios de salud, aún persisten retos significativos para garantizar el acceso a la salud de la población infantil y adolescente: en 2014, 3 de cada 20 niñas, niños y adolescentes (aproximadamente 6.5 millones de personas) todavía no contaban con acceso a servicios de salud. Asimismo, persisten importantes retos en materia de acceso a la seguridad social, pues alrededor de tres de cada cinco personas de cero a diecisiete años no disponían de acceso a la seguridad social.

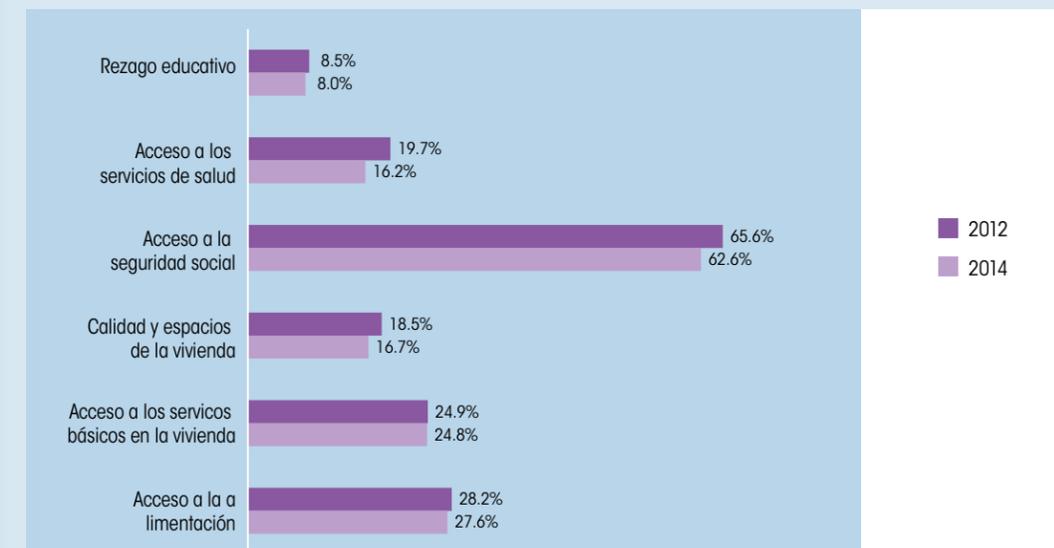
Otro de los retos en materia de política social se encuentra en la carencia por acceso a la alimentación. Mientras que, en 2012, 28.2% de la población de cero a diecisiete años reportó esta carencia (11.1 millones de personas), en 2014 este porcentaje permaneció prácticamente estático, al ubicarse en 27.6% (equivalente a 11.0 millones de personas). Esto implica que tres de cada diez niñas, niños y adolescentes en México presentase limitaciones moderadas o severas para acceder a una alimentación sana y variada por motivo de insuficientes recursos económicos.

### La población infantil y adolescente indígena es la más vulnerable

Mención especial merecen las disparidades que se registran entre la población indígena y la población en general. En 2014, 78.6% de la población indígena de 0 a 17 años se encontraba en situación de pobreza y 35.1%, en situación de pobreza extrema. El 92.8% de los niños, niñas y adolescentes indígenas tenían una o más carencias sociales y 53.4%, tres o más carencias sociales.

El 82.8% de esta población era parte de hogares en los que el ingreso per cápita era inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos y 50.8%, de hogares con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos. Las desventajas a las que se enfrenta la población infantil y adolescente indígena se reflejan también en los indicadores de carencia social, en especial el acceso a la seguridad social (85.1%), acceso a los servicios básicos en la vivienda (65.3%), acceso a la alimentación (42.0%) y la calidad y espacios de la vivienda (38.7%).

### Porcentaje de la población de 0 a 17 años con carencia en cada una de las dimensiones del espacio de derechos sociales, México, 2012-2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 y 2014.

### La población de cero y un año de edad presenta mayores niveles de carencia por acceso a los servicios de salud

Al analizar las diferencias por grupos de edad, destaca que la población de cero y un año de edad, en 2014, reportaba mayores niveles de carencia por acceso a los servicios de salud (23.3%) que otros grupos de población infantil y adolescente (con porcentajes de carencia inferiores a 20%). Dada la existencia de diversos programas de corte universal específicos para este grupo de edad, es necesario realizar un análisis más detallado de las causas de este resultado.

### **Persisten las disparidades entre regiones y zonas geográficas**

Las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas y entre regiones del país se reflejan también en el análisis de la pobreza entre la infancia y la adolescencia. En las localidades de menos de 2,500 habitantes, el porcentaje de la población con al menos una carencia social fue de 92.8%, mientras que entre los habitantes de las localidades de 100,000 o más habitantes este porcentaje se redujo a 60.7%. El porcentaje de las niñas, niños y adolescentes con tres o más carencias en las localidades más pequeñas era de casi 43.7%, mientras que en las grandes ciudades se encontraba en alrededor de 10.5%.

Existen también diferencias considerables entre las distintas regiones del país.<sup>65</sup> Entre la región norte y sur-sureste existe una diferencia de más de 29 puntos porcentuales en la proporción de la población infantil y adolescente en situación de pobreza y de más de 20 puntos porcentuales en la proporción de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema.

<sup>65</sup> Región norte: BC, BCS, Coah, Chih, Dgo, NL, SLP, Sin, Son, Tamp y Zac. Región sur-sureste: Camp, Chis, Gro, Oax, QR, Ver y Yuc.

# CAPÍTULO

## Publicaciones y documentos de trabajo

# 7

## INFORMES, PUBLICACIONES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

El Consejo ha elaborado un conjunto de documentos con la finalidad de dar a conocer los trabajos efectuados en materia de medición y análisis de la pobreza.<sup>66</sup> A continuación se describen los principales productos realizados entre 2012 y 2018.

En 2018 se publicó la *Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2015* (CONEVAL, 2018a). La medición a escala municipal fue resultado de un intenso trabajo de investigación por parte del CONEVAL, así como de investigadores de reconocidas universidades, cuya meta fue diseñar y construir una medición multidimensional de la pobreza municipal bajo criterios de objetividad y rigor técnico, que ofrece insumos en materia de evaluación de la política social para contribuir a fortalecer las estrategias y acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población y asegurar el acceso pleno y efectivo de la población a sus derechos sociales.



También en 2018 se dio a conocer el *Informe de pobreza en los municipios del país 2015* (CONEVAL, 2018b). El documento da a conocer un panorama general del comportamiento de los indicadores de pobreza, las carencias sociales y los cambios más relevantes entre 2010 y 2015 a escala municipal, lo cual contribuye a la reflexión sobre los avances y retos que se tienen en materia de política pública. Esta información apoya en la identificación de las prioridades en materia de desarrollo social a nivel local y se convierte en una herramienta útil para el diseño y operación de políticas públicas destinadas a la superación de la pobreza que sean acordes a las características de cada región.

<sup>66</sup> El Consejo ha elaborado desde 2006 diversos informes de evaluación de la política social en México; los resultados de las mediciones de pobreza han servido de insumos para estos análisis. Para mayor detalle, los informes de evaluación se pueden consultar en [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx).

En 2016 se presentó el *Informe de pobreza en México, 2014* (CONEVAL, 2016), cuarto en la serie documental de los resultados de medición multidimensional de la pobreza. Este informe analiza cada una de las dimensiones de la pobreza y los cambios ocurridos en el periodo 2012-2014 a nivel nacional y por entidad federativa. También se describe la situación de los grupos de población que enfrentan condiciones económicas y sociales más precarias, a saber, la población indígena, las niñas, niños y adolescentes, la población con discapacidad, la población rural y urbana, entre otros. En el cuadro 6 se citan las publicaciones y documentos de trabajo realizados por el CONEVAL entre 2012 y 2018.

**CUADRO 6.** Publicaciones y documentos de trabajo 2012-2018

Año	Documento
2012	Análisis crítico del estado del arte sobre la cohesión social
2012	Información relacionada con los informes de pobreza en México
2012	Informe de pobreza en México el país, los estados y sus municipios 2010
2013	Medición multidimensional de la pobreza en México
2013	Pobreza y Género 2008 - 2012
2013	Informe de pobreza en México, 2012
2014	Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012 (reporte ejecutivo)
2014	La pobreza en la población indígena de México, 2012
2015	El enfoque territorial en la medición multidimensional de pobreza
2016	Informe de Pobreza 2014
2016	Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014
2017	Medición de pobreza municipal 2015
2018	Metodología de la medición de pobreza en los municipios de México, 2015
2018	Pobreza y género en México: Hacia un sistema de indicadores. Información 2010-2016
2018	Informe de pobreza en los municipios del país 2015
2018	Planeación Estratégica de la Dirección General Adjunta Pobreza, 2018-2024
2018	Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (3a. edición) <sup>1</sup>
2018	Sistema de Información de Derechos Sociales con Enfoque de Derechos Humanos (SIDS-DH): Hacia una medición del estado del desarrollo social. Documento metodológico y conceptual

<sup>1</sup> La tercera edición corresponde a la actualización aprobada por el Comité Directivo el 15 de junio de 2018 de la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*.

En 2014 se publicó el artículo "Medición multidimensional de la pobreza en México" en la revista *El Trimestre Económico*, editada por el Fondo de Cultura Económica (CONEVAL, 2014d). En este artículo se destaca que la metodología de medición de pobreza es una aproximación multidimensional basada en derechos sociales universales. A diferencia de otros paradigmas teórico-metodológicos para la medición multidimensional de la pobreza que combinan en un solo índice todas las dimensiones, la identificación de las personas en pobreza, según esta perspectiva, utiliza una medida bidimensional. En una dimensión se presenta el ingreso y, en la otra, se cuantifican las carencias sociales. Además, la metodología clasifica la población en distintos grupos de acuerdo con su condición de pobreza o vulnerabilidad, lo que ayuda a que se recomienden instrumentos de políticas públicas diferenciados en materia económica y social dirigidos a cada dimensión específica. Esto permite ser más eficiente no solo para focalizar y atender a la población pobre, sino también para distribuir el gasto social. Existe un elemento más, compartido con otros enfoques, que se refiere a la posibilidad de desagregar la información de pobreza para diferentes subpoblaciones, por ejemplo, según grupo de edad, sexo, condición étnica y lugar geográfico.

En el cuadro 7 se enlistan los comités externos en los que el Consejo participó.

**CUADRO 7.** Asistencia a comités durante el periodo 2015-2018

Año	Comité
2015-2018	Comité de Asesores de la Comisión Consultiva para la Recuperación Gradual y Sostenida de los Salarios Mínimos Generales y Profesionales
2015-2018	Comité de Control y Desempeño Gubernamental (COCODI)
2015-2018	Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
2015-2018	Comité Técnico Especializado en Información Estadística y Geográfica de Desarrollo Social
2015-2018	Comité Técnico Especializado de Información en Juventud
2015-2018	Grupo de Trabajo de la Agenda de Desarrollo Post 2015
2015-2018	Mesa de Trabajo para el V y VI informes de México sobre cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
2015-2018	Grupo de Trabajo para el 18° al 21° informes consolidados de México en torno al cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)
2015-2018	Grupo de Trabajo para el Informe de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (CRPD)

Año	Comité
2015-2018	Sistema Nacional de Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Derechos Humanos
2015-2018	Mesa Permanente de Armonización Normativa en la Administración Pública Federal, para difusión del documento "Bases Conceptuales para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal"
2015-2018	Enlaces en Materia Jurídica, Derechos Humanos y Capacitación, Dependencias, Órganos y Entidades del Gobierno Federal
2015-2018	Comité de Datos Abiertos
2015-2018	Comité Técnico Especializado de Información Estadística y Geográfica de Desarrollo Social
2016	1er Coloquio de Desarrollo Comunitario Retos frente a la pobreza
2016, 2018	Comité Técnico Especializado en información sobre la Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
2018	Comité de Monitoreo de Movilidad Intergeneracional de los Beneficios de PROSPERA

### DIFUSIÓN, PARTICIPACIÓN EN SEMINARIOS, COLABORACIÓN INSTITUCIONAL Y CAPACITACIÓN

De 2006 a 2018, el CONEVAL impartió varios cursos, talleres y seminarios enfocados a la difusión de las actividades, la metodología, las cifras de pobreza y la información generada por el Consejo. Estas actividades tuvieron lugar en foros con públicos especializados e interesados en el tema. Asimismo, se presentó la información en espacios nacionales e internacionales cuyo objetivo consistió en la discusión y difusión de los estudios realizados.

Con la finalidad de difundir la metodología de medición multidimensional de la pobreza en México en los espacios de discusión sobre pobreza y desarrollo social en los que CONEVAL tuviera participación a nivel nacional e internacional se prepararon en 2015 folletos en español, inglés y francés.

La participación en seminarios sobre la pobreza, sus causas, determinantes, consecuencias y formas de superarla ha sido un quehacer fundamental del Consejo. Desde 2007, ha participado en diversos foros nacionales e internacionales. En México, con el INEGI, el CONAPO, el Congreso de la Unión, las secretarías de Estado, el IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las universidades, las organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas.

En 2014, el Observatorio Nacional de Desarrollo Humano, el CONEVAL y la Oficina Regional del UNICEF para Oriente Medio y África del Norte organizaron la conferencia internacional *On Human Development Measure Methods and Evaluation Approaches Focused on Equity in Favor of the News Generations*, con la participación de los países de la región. En esa reunión, el CONEVAL dio a conocer la medición multidimensional de la pobreza y las principales características del proceso de evaluación en México.

En 2018, el CONEVAL está en proceso de colaboración con el Instituto Politécnico Nacional (IPN) para la elaboración del Servicio integral para desarrollar un curso masivo abierto a distancia de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, el cual tiene el objetivo de generar un curso virtual que facilite un mayor alcance en la difusión del conocimiento que el CONEVAL desarrolla.

El CONEVAL ha participado en foros de análisis organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. En marzo de 2016, participó en el foro "La pobreza en México: avances, retos y perspectivas" al impartir la conferencia magistral "La pobreza en México: una visión multidimensional y multisectorial acerca de su superación". En mayo de 2016, se participó en el foro "La pobreza y su entorno socioeconómico en el México del siglo XXI" con la conferencia magistral "Pobreza y evaluación de la política social" y, en octubre de 2018, en el "Segundo foro de derechos sociales: educación, salud y alimentación".

Además del desarrollo de proyectos, otra actividad relevante para el CONEVAL fue la colaboración institucional con el UNICEF, cuyo propósito fue analizar el problema de la pobreza y la desigualdad económica y social en las niñas, niños y adolescentes de México.

El CONEVAL, en el seno del Comité Técnico Especializado de Información Estadística y Geográfica de Desarrollo Social, propuso que la ENIGH y el MCS-ENIGH formaran parte del acervo de información de interés nacional y, además, impulsó que los indicadores básicos de la medición de pobreza, así como los índices de rezago social y de la tendencia laboral de la pobreza fueran incorporados al Catálogo Nacional de Indicadores.

El Consejo también forma parte del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el año 2000, México y 188 países adoptaron los ODM de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a partir de los cuales se creó el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM). Este sistema permite monitorear 51 indicadores de seguimiento para México, más otro conjunto de indicadores complementarios. Los indicadores del SIODM son calculados por una dependencia responsable y revisados por el INEGI. Durante 2013, colaboró en la actualización de los indicadores a fin de elaborar el informe sobre los avances que ha tenido el país. Dicho informe se dio a conocer en diciembre de 2013.

El CONEVAL colaboró en la alimentación del SIODM como dependencia encargada de ciertos indicadores hasta el periodo establecido, 2015. Los objetivos a cargo del CONEVAL se encuentran dentro del Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre y el Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. En concreto, los siguientes indicadores:

- 1.1 Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a dólares diarios (Paridad Poder de Compra respecto al dólar)
- 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza (intensidad de la pobreza)
- 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
- 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1.25 dólares por día
- 1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
- 7.10 Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias
- 7.11. Proporción de ocupantes en viviendas particulares que usa carbón o leña para cocinar

Durante el 2015, el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio modificó su acuerdo de creación para conformar el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es coordinar los trabajos de carácter conceptual, metodológico y operativo que per-

mitan actualizar periódicamente los indicadores sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, correspondientes a la Agenda 2030.

El CONEVAL mantuvo su lugar dentro de este comité como Unidad de Estado y, a su vez, la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza preservó su lugar como Unidad Administrativa. En el marco del plan de trabajo del CTEODS, se hizo un proceso de consulta de los indicadores a reportar.

En este marco, durante 2015 y bajo la coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el CONEVAL participó en el desarrollo del documento de posicionamiento de México para la conformación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual busca dar continuidad a los ODM. En la versión final de dicho documento se incluyó como Objetivo 1 "poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo". El Consejo participó de manera activa en el impulso que México dio a la conceptualización de la pobreza desde una perspectiva multidimensional en la Meta 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): "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"

EL CONEVAL es la Unidad de Estado responsable del cálculo de los siguientes indicadores:

- 1.1.1. Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural).
- 1.2.1. Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad.
- 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.
- 2.1.2 Proporción de la población con inseguridad alimentaria moderada o severa (carencia por acceso a la alimentación).

El indicador 1.1.1 se reporta a nivel nacional y para los ámbitos urbano y rural, en tanto que los indicadores 1.2.1, 1.2.2 y 2.1.2 se presentan a nivel nacional, entidad federativa y por subgrupos de la población.

También, es integrante de la *Multidimensional Poverty Peer Network* (MPPN) y del Grupo Abierto de Trabajo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La primera es una red internacional integrada a noviembre de 2016 por gobiernos de 49 países e instancias tomadoras de decisión en materia de política pública. La red vincula a quienes han desarrollado política pública en gobiernos en los que ya se han implementado metodologías innovadoras para la medición de la pobreza con quienes están interesados en desarrollar dichas metodologías.

El CONEVAL participó en el seminario internacional "Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en República Dominicana: los desafíos de la Gobernanza. Experiencias y logros para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe", llevado a cabo en Santo Domingo en julio de 2018. Con la presentación "Sistema de evaluación independiente de políticas: Experiencia de México", el Consejo compartió las bases de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza y su uso para evaluar la política de desarrollo social en México. El objetivo del seminario fue contribuir mediante el intercambio de experiencias con el fortalecimiento de las capacidades de las dependencias gubernamentales en República Dominicana que tienen la responsabilidad de implementar la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) a nivel nacional y local.

Dentro de la agenda que el CONEVAL ha sostenido, se encuentran actividades orientadas a intercambiar la experiencia del Consejo en el desarrollo de medidas multidimensionales de pobreza, así como su uso para informar la política pública. Para ello, el Consejo fungió como instancia coorganizadora de la 4ª Reunión de Alto Nivel de la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN, por sus siglas en inglés) 2016, la cual congregó a representantes de 30 países y nueve agencias internacionales para permitir el intercambio entre quienes han desarrollado e implementado metodologías innovadoras para la medición multidimensional de la pobreza con representantes interesados en desarrollar dichas metodologías.

Otro de los comités con los que colabora el CONEVAL es el Comité Técnico Especializado en Información de Juventud y Comité Técnico Especializado en Información sobre la Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

## COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Desde el año 2007, el CONEVAL ha desarrollado diversas actividades de cooperación para el desarrollo social con actores nacionales e internacionales. En el cuadro 8 se enlistan las organizaciones con las que se llevaron a cabo acciones de cooperación internacional.

El CONEVAL ha logrado posicionarse a nivel internacional como un referente institucional sobre medición de la pobreza. Como resultado ha recibido solicitudes de colaboración para brindar asesoría y para difundir su experiencia mediante seminarios, congresos, talleres, así como de cursos en materia de medición de la pobreza.

**CUADRO 8.** Organizaciones a las que se les brindó cooperación

Organizaciones	Tipo
Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ)	Agencia de Cooperación
Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Colombia	Agencia de Cooperación
Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)	Organismo internacional
Banco Mundial	Organismo internacional
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Organismo internacional
Flacso Ecuador	Universidad
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF- ONDH)	Organismo internacional
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Organismo internacional
Group of Scientists for the Global Sustainable Development Report	Organización internacional
Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de Oxford (OPHI)	Universidad
International Economic Association (IEA)	Organización internacional
International Initiative for Impact Evaluation (3ie)	Organización internacional
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	Organización internacional
Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN)	Organización internacional

Organizaciones	Tipo
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	Organismo internacional
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	Organismo internacional
Organización de los Estados Americanos (OEA)	Organismo internacional
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	Organismo internacional
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Organismo internacional
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	Organismo internacional
The George Washington University	Universidad
Universidad de Antioquía de Colombia	Universidad
Universidad de Navarra (Navarra Center for International Development)	Universidad
World Without Poverty (WWP)	Organización internacional

En cuanto a la cooperación internacional brindada por el CONEVAL en el tema de pobreza se presentan a continuación los resultados del periodo 2007 - 2018:

- Se realizaron 97 actividades de cooperación internacional.
- Se llevaron a cabo 21 actividades en las instalaciones del CONEVAL y 72 en el extranjero.
- Las principales actividades fueron las participaciones en foros, seminarios y asesorías.
- La cooperación se llevó a cabo con 24 organizaciones en las que figuran agencias de cooperación, universidades, organismos y organizaciones internacionales.
- En cuanto a los gobiernos, se brindó cooperación a 27 países.
- Se realizaron dos actividades en el marco de los convenios de colaboración con la Agencia Alemana de Cooperación Técnica GIZ y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

A continuación, se enlistan los países con los que se llevaron a cabo acciones de cooperación internacional.

**CUADRO 9.** Colaboración internacional con gobiernos de otros países

País/gobierno
Gobierno de Alemania
Gobierno de Argelia
Gobierno de Belice
Gobierno de Bolivia
Gobierno de Brasil
Gobierno de Chile
Gobierno de China
Gobierno de Colombia
Gobierno de Corea
Gobierno de Costa Rica
Gobierno de Cuba
Gobierno de Ecuador
Gobierno de El Salvador
Gobierno de Estados Unidos
Gobierno de Etiopía
Gobierno de Francia
Gobierno de Haití
Gobierno de Honduras
Gobierno de Irán
Gobierno de Marruecos
Gobierno de Panamá
Gobierno de Paraguay
Gobierno de Perú
Gobierno de República Dominicana
Gobierno de Trinidad y Tobago
Gobierno de Turquía
Gobierno de Uruguay
Gobierno de Vietnam

# CAPÍTULO

## Usos de la información que genera el CONEVAL

# 8

El CONEVAL publica información en materia de medición y análisis de la pobreza que utilizan diversas instituciones y organismos, así como gobiernos estatales y municipales. Esta información se ha puesto a consideración de instancias relacionadas con la política de desarrollo social; por ejemplo, la Presidencia de la República, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la SHCP, la Sedesol, la Comisión Nacional de Desarrollo Social y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CNDS), entre otros.

De manera cotidiana, se reciben solicitudes de información del público en general sobre los resultados de las mediciones de pobreza a nivel estatal y municipal, la metodología de medición, el cálculo de los indicadores y otras más.

A continuación, se describen algunos de los usos que ha tenido la información de pobreza generada por el CONEVAL.

### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018

En el plan de 2013-2018 (Presidencia de la República, 2013a) se plantea como una de las metas nacionales lograr un México incluyente; para ello, el objetivo principal que se ciñe a esta meta es garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, siguiendo estrategias de política de desarrollo social que se vinculan a los resultados sobre la incidencia de la pobreza, vulnerabilidad y carencia social que reporta el CONEVAL.

Por tanto, para monitorear el avance de las políticas relacionadas con un México incluyente en términos de su contribución a la mejora del nivel de vida de la población, en el Plan Nacional de Desarrollo se propone monitorear dos indicadores que reporta el CONEVAL:

*Carencias promedio de la población en pobreza extrema.* Este indicador cuantifica el número de carencias sociales promedio de la población en pobreza extrema. Los indicadores de carencia social identifican elementos mínimos o esenciales sin los cuales una persona no puede ejercer los derechos sociales definidos en la ley. Los resultados de 2008 y 2010 muestran que la población en situación de pobreza extrema pasó del 11.0 a 11.3% y que las carencias sociales promedio que padecía este grupo de población transitaron de 3.9 a 3.7, respectivamente. En 2012 el porcentaje de la población en situación de

población extrema fue de 9.8%, dicho indicador disminuyó a 7.6% para 2016; mientras que las carencias sociales promedio pasaron de 3.7 a 3.5.

*Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación.* Este indicador reconoce a la población en hogares en situación de pobreza extrema que presenta un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. Las estimaciones de 2010 mostraron que 7.8 millones de personas se encontraban en esta situación, para 2012 hubo una reducción de 0.8 millones de personas al pasar a 7.0 millones; y a pesar de que en 2014 se presentó un aumento de 0.1 millones de personas, para 2016 dicho indicador presentó una disminución de 2.0 millones de personas, lo cual significó que 5.1 millones de personas se encontraba en situación de pobreza extrema y presentaba carencia por acceso a la alimentación.

### PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL 2013-2018

Los objetivos y estrategias plasmados en este documento se encuentran alineados y vinculados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y tienen la finalidad de responder a las demandas sociales para garantizar un mejor nivel de vida de la población mexicana. Las políticas sectoriales de desarrollo social buscan contribuir a la reducción de las carencias sociales, a generar opciones productivas y a promover la inclusión, la participación y la cohesión social como elementos indispensables para el desarrollo y la igualdad de las personas a lo largo de todo su ciclo de vida.

En apego a los objetivos plasmados en las políticas sectoriales de desarrollo, se dará seguimiento a diversos indicadores que están asociados a dichos objetivos y que se encuentran planteados en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (Sedesol, 2013a); ello, con la finalidad de monitorear su evolución.

En el cuadro 10 se presentan los indicadores generados por el CONEVAL y que se les dará seguimiento con el propósito de evaluar los alcances en materia de pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos. El cuadro está compuesto por cuatro columnas: en la primera se define la población objetivo del indicador; en la segunda se muestra el valor base de 2012 del que parte cada

indicador; en la tercera las cifras estimadas para 2016; y en la cuarta se incluyen los valores meta que se desean alcanzar en 2018.

Los resultados de 2016 indican que en seis de los siete indicadores incluidos en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 se ha observado una mejora con respecto a la línea base de 2012; mientras que en tres de seis se ha logrado alcanzar la meta del 2018. En los indicadores como el porcentaje de población que padece carencia por calidad de espacios en la vivienda pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria Rurales, el porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza que presentan carencia por acceso a la seguridad social y el porcentaje de población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales, los niveles obtenidos en 2016 muestran una posición mejor a la meta que se propuso para 2018.

En el caso del porcentaje de la población que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional, se observa una pequeña disminución, sin embargo, se queda 4.31 puntos porcentuales por debajo de la meta propuesta. Para los indicadores 6.1 y 6.2, no se ha alcanzado la meta establecida. El ingreso promedio de las personas por debajo de la Línea de Pobreza por Ingresos que tiene como trabajo principal un negocio propio mostró un incremento de 3.43% (en términos reales a precios de 2012); mientras que el ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la Línea de Pobreza por Ingresos, como porcentaje de su ingreso total presentó una ligera reducción de 1.45 puntos porcentuales.

**CUADRO 10.** Indicadores que se incluyen en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018

	Indicadores	Línea base 2012 (%)	2016*	Meta 2018 (%)
1.1	Porcentaje de la población con acceso a la alimentación	56.1	59.3	60.1
2.1	Porcentaje de la población que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional	21.2	19.3	15.0
2.2	Porcentaje de población que padece carencia por calidad de espacios en la vivienda pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria Rurales	35.1	27.0	32.1
3.1	Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social	20.8	14.9	15.0

	Indicadores	Línea base 2012 (%)	2016*	Meta 2018 (%)
5.2	Porcentaje de población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales	12.8	3.3	10.0
6.1	Ingreso promedio de las personas por debajo de la Línea de Pobreza por Ingresos que tiene como trabajo principal un negocio propio**	\$ 1,098.20	\$ 1,135.88	30.0% mayor que la base
6.2	Ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la Línea de Pobreza por Ingresos, como porcentaje de su ingreso total	13.0	11.6	20.0

Fuente: Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

\* Se utilizaron para el cálculo las Zonas de Atención Prioritaria Rurales para el año 2017

\*\* A precios de 2012

## COLABORACIÓN CON GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES

El CONEVAL ha puesto a disposición de varias entidades federativas, información referente a la medición de la pobreza y la evaluación de la política de desarrollo social que ha servido como insumo para la formulación de sus planes y programas de desarrollo social a nivel local. La vinculación con las entidades federativas ha implicado la firma de convenios de colaboración con varios estados en los que se abordan temas como la capacitación para el análisis de la pobreza multidimensional; asesorías para la comprensión e interpretación de la información publicada por el CONEVAL; asesorías para realizar diagnósticos adecuados y otros estudios sobre pobreza; también se han realizado comentarios a diversos diagnósticos y estudios realizados por las entidades.

De 2016 a 2017, entidades como Ciudad de México, Hidalgo y Yucatán recibieron capacitación sobre la medición multidimensional de la pobreza. Además, en 2017 se llevó a cabo el "1er Taller Con Estados: metodología de la medición multidimensional de la pobreza", al cual asistieron servidoras y servidores públicos de 11 estados: Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz. Asimismo, el CONEVAL ha puesto a disposición de los estados información referente a la pobreza por ingresos, el Índice de Rezago Social y el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), para elaborar sus programas, estudios y sistemas de indicadores para resultados.

## CONSIDERACIONES PRESUPUESTARIAS

El CONEVAL ha colaborado con la SHCP en el proceso presupuestario para identificar las prioridades y los retos del país en materia de desarrollo social. Cada año, desde 2009, se ha enviado a la SHCP y al Congreso de la Unión un documento con las consideraciones del CONEVAL sobre los resultados de la medición y el análisis de la pobreza, así como de evaluación de los programas y las políticas sociales para coadyuvar a la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

## SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

En 2011, la Sedesol diseñó un sistema de planeación con el propósito de que los tomadores de decisiones (responsables de los programas y delegados federales) contarán con una herramienta que les permitiera ubicar las acciones que tienen una mayor incidencia para el abatimiento de las carencias sociales y el cumplimiento de las metas sectoriales.

Este sistema se alimenta de información estadística oficial proveniente del Censo de Población y Vivienda 2010, de la Encuesta Intercensal 2015, así como de la información publicada por el CONEVAL sobre pobreza a nivel municipal en 2010 y 2015. El sistema permitirá identificar el nivel de avance de cada una de las carencias en el ámbito municipal, priorizar las acciones de acuerdo con la carencia a atender o, en su caso, ubicar las localidades donde se puedan realizar acciones que incidan en el cumplimiento de las metas sectoriales.

Por otra parte, en enero de 2012, en el seno de la CNDS, la Sedesol presentó un análisis a nivel entidad federativa sobre las prioridades en materia de desarrollo social y combate a la pobreza.

De manera particular, con base en la información estadística disponible, las mediciones de pobreza del CONEVAL y los resultados de evaluaciones y estudios vinculados al desarrollo social, se hizo hincapié en seis temas prioritarios (aseguramiento del acceso a la alimentación; atención a grupos vulnerables; aumento del acceso a los servicios básicos en la vivienda; mejoramiento y ampliación de vivienda; apoyos a zonas urbanas; y abatimiento del rezago por pisos de tierra) en

estados donde se concentran los principales rezagos y donde los tres órdenes de gobierno deben concurrir de manera coordinada.

## ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN

La Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) surge en 2016 con el objetivo de garantizar el acceso a los derechos sociales y reducir las carencias de la población mediante la coordinación de distintas secretarías involucradas en el combate a la pobreza. Su planteamiento obedece a lo plasmado en la LGDS para que, a partir de los indicadores que el CONEVAL genera para definir, identificar y medir la pobreza, se oriente el esfuerzo interinstitucional de combate a las carencias sociales.

Dentro de los objetivos específicos de la ENI se encuentra "compartir una visión común tanto entre las dependencias y entidades federales como entre los gobiernos estatales y municipales que toman como referencia los indicadores de pobreza multidimensional del CONEVAL" (Sedesol, 2017, P8).

La ENI convocó a todas aquellas dependencias cuyas labores inciden en materia de alimentación, salud, educación, seguridad social, vivienda, servicios de la vivienda e ingreso. Entre los instrumentos creados específicamente para estas tareas con motivo de hacer más eficientes los esfuerzos, se encuentran el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), las cartillas sociales y el Padrón Único de Beneficiarios.

## CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE (CNCH)

A partir del reconocimiento de que un elevado número de mexicanas y mexicanos se encuentran en condiciones de pobreza y padecen de problemas alimentarios, el Gobierno Federal propuso, como uno de los cinco ejes prioritarios de la política pública, combatir la pobreza y cerrar las brechas de desigualdad económica y social. El 1 de diciembre de 2012, el Presidente de la República informó en su discurso de toma de posesión que la Sedesol se encargaría de instrumentar, en un plazo no mayor de 60 días, la CNCH.

El 21 de enero de 2013, en el municipio de Las Margaritas, Chiapas, iniciaron las actividades de la Cruzada, la cual se concibe, de acuerdo con los documentos oficiales de la Sedesol, como una estrategia de inclusión y bienestar social. Entre sus características destacan su orientación focalizada a la población con mayores carencias económicas y sociales; la corresponsabilidad de todas las dependencias federales y órdenes de gobiernos en su diseño e implementación; su propósito de fortalecer las capacidades productivas de las zonas de mayor rezago social y pobreza; y el impulso a la participación activa de la comunidad en la promoción del desarrollo social. El objetivo fundamental de la CNCH es eliminar el hambre, en particular entre la población en pobreza extrema.

### Población objetivo de la Cruzada

La población objetivo está conformada por todas aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza extrema que presentan carencia por acceso a la alimentación. Hay que recordar que la población en pobreza extrema es la que cuenta con ingresos totales tan precarios que no puede adquirir siquiera la canasta alimentaria y tiene tres o más carencias. Así, la población objetivo de la CNCH, además de tener un ingreso sumamente reducido, sufre de carencia de alimentación y experimenta al menos otras dos de las siguientes carencias: rezago educativo, falta de acceso a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos en la vivienda o la carencia debida a la insuficiente calidad y espacios en ella. En 2012, había 7.0 millones de personas con estas características.

Indicadores de carencia social de la población objetivo (400 municipios) de la Cruzada Nacional contra el Hambre, México 2010-2012 (millones de personas y porcentaje)

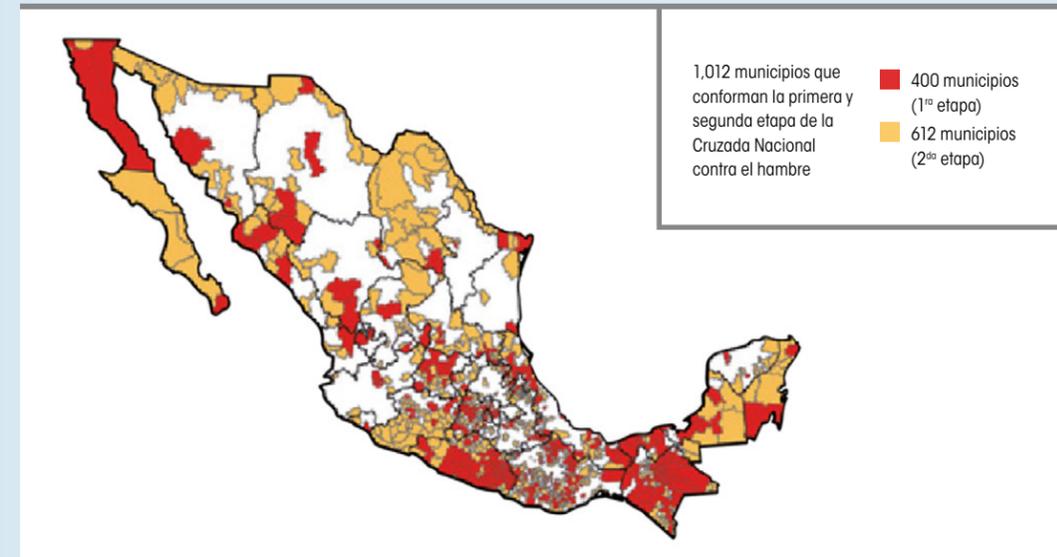
Indicadores	Nacional						400 municipios									
	2010		2012		2014		2016		2010		2012		2014		2016	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Población con pobreza extrema y carencia por alimentación	7.8	100.0	7.0	100.0	7.1	100.0	5.1	100.0	4.2	100.0	3.4	100.0	3.6	100.0	2.6	100.0
Población con ingreso inferior a la LPEI	7.8	100.0	7.0	100.0	7.1	100.0	5.1	100.0	4.2	100.0	3.4	100.0	3.6	100.0	2.6	100.0
Carencia por acceso a la alimentación	7.8	100.0	7.0	100.0	7.1	100.0	5.1	100.0	4.2	100.0	3.4	100.0	3.6	100.0	2.6	100.0
Carencia por acceso a la seguridad social	7.6	96.8	6.7	95.5	6.8	94.8	4.8	93.7	4.1	97.0	3.3	96.2	3.4	95.2	2.5	95.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	5.3	67.4	4.6	65.5	4.8	67.9	3.5	67.5	2.8	66.8	2.1	61.9	2.3	65.0	1.7	65.8
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	3.9	49.1	3.4	48.1	3.2	45.0	2.4	46.4	2.1	50.2	1.7	51.4	1.7	48.4	1.3	49.5
Carencia por acceso a los servicios de salud	3.8	47.9	2.4	34.5	2.2	31.2	1.3	24.9	2.1	49.2	1.3	38.7	1.2	34.3	0.7	25.9
Carencia por rezago educativo	3.2	40.8	2.9	41.2	2.9	41.1	2.1	41.0	1.7	40.1	1.4	41.5	1.4	39.5	1.1	40.7

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

**Indicadores de carencia social de la población objetivo (1,012 municipios) de la Cruzada Nacional contra el Hambre, México 2010-2012 (millones de personas y porcentaje)**

Indicadores	Nacional						1,012 municipios									
	2010		2012		2014		2016		2010		2012		2014		2016	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Población con pobreza extrema y carente por alimentación	7.8	100.0	7.0	100.0	7.1	100.0	5.1	100.0	6.1	100.0	5.3	100.0	5.7	100.0	3.9	100.0
Población con ingreso inferior a la LPEI	7.8	100.0	7.0	100.0	7.1	100.0	5.1	100.0	6.1	100.0	5.3	100.0	5.7	100.0	3.9	100.0
Carencia por acceso a la alimentación	7.8	100.0	7.0	100.0	7.1	100.0	5.1	100.0	6.1	100.0	5.3	100.0	5.7	100.0	3.9	100.0
Carencia por acceso a la seguridad social	7.6	96.8	6.7	95.5	6.8	94.8	4.8	93.7	6.0	97.0	5.1	95.8	5.5	95.0	3.7	94.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	5.3	67.4	4.6	65.5	4.8	67.9	3.5	67.5	4.2	67.8	3.5	64.8	3.9	67.6	2.7	69.0
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	3.9	49.1	3.4	48.1	3.2	45.0	2.4	46.4	3.1	50.4	2.7	50.2	2.7	47.2	1.8	47.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	3.8	47.9	2.4	34.5	2.2	31.2	1.3	24.9	3.0	48.2	1.9	35.5	1.9	32.3	1.0	24.6
Carencia por rezago educativo	3.2	40.8	2.9	41.2	2.9	41.1	2.1	41.0	2.5	40.2	2.2	40.8	2.3	40.9	1.6	41.0

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



Fuente: Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, *Diario Oficial de la Federación*, enero de 2013 y nota metodológica de selección de los municipios de la segunda etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre, Sedesol, febrero de 2014.

En una primera etapa, la Sedesol decidió implementar la Cruzada en 400 municipios y luego incorporó 612 municipios. Con la finalidad de alcanzar el objetivo de haber eliminado en 2018 la carencia de alimentación entre la población objetivo, la Secretaría planea incorporar paulatinamente a los demás municipios del país.

Los 1,012 municipios que en 2014 formaron parte de la Cruzada se encuentran distribuidos en todas las entidades del país. Encabeza la lista Oaxaca con 291 municipios, seguido por Chiapas con 97, Veracruz con 85, Guerrero con 77 y Estado de México con 66.

Para apoyar en la puesta en marcha de la Cruzada, se establecieron cuatro instancias e instrumentos de coordinación.

**CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE**

**FIN:** Reducir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria, transformando el entorno social y económico, mejorando la inclusión y la participación social, así como el desarrollo comunitario.

**POBLACIÓN OBJETIVO:** Población que padece pobreza extrema y carencia alimentaria.

**PROPÓSITO:** 7.0 millones de personas superan su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria.

	COMPONENTES	ACTIVIDADES
EJES TRANSVERSALES Sustentabilidad Participación ciudadana Género	C1: Población objetivo mejora sus ingresos para mayor acceso a la canasta básica alimentaria.	a) Transferencias monetarias. b) Apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso. c) Apoyo al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria para generación de ingreso.
	C2: Población objetivo tiene acceso a alimentos nutritivos.	a) Acceso, disponibilidad y variedad de alimentos nutritivos. b) Producción de alimentos para el autoconsumo.
	C3: Población objetivo disminuye su carencia de servicios de salud.	a) Atención médica especializada para prevenir mortalidad materna e infantil. b) Atención y orientación sobre nutrición adecuada. c) Acceso a los servicios integrales de salud. d) Acceso al Seguro Popular.
	C4: Población objetivo disminuye su carencia de seguridad social.	a) Programa de pensión a la población de 65 años y más (no contributiva). b) Formalización del empleo.
	C5: El Gobierno Federal y el estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen a la cobertura de servicios básicos en la vivienda acordes con las necesidades de la población y del entorno.	a) Incremento de la cobertura de agua entubada en viviendas. b) Incremento de la cobertura de drenaje y saneamiento. c) Incremento de la cobertura en servicio de energía eléctrica en viviendas. d) Construcción de sistemas de captación de agua. e) Regularización de la tenencia de la tierra. f) Construcción de baños secos, biodigestores y letrinas ecológicas en viviendas.
	C6: El Gobierno Federal y el estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen a la mejora de la calidad de espacios de las viviendas.	a) Construcción de pisos firmes en viviendas. b) Construcción de cuartos adicionales en viviendas. c) Construcción de muros firmes. d) Construcción de techos firmes.
	C7: Población objetivo disminuye su carencia por rezago educativo.	a) Mantenimiento de la asistencia a un centro de educación formal (población de 3 a 15 años) b) Terminación de la secundaria completa (población de 16 a 20 años, nacidos a partir de 1982). c) Acceso efectivo a la educación (incorporación a centros de educación formal, población de 3 a 5 años) d) Atención a adultos con rezago educativo (terminación de la primaria para la población que tiene 21 años y más, nacidos antes de 1982).

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página de internet de la Sedesol.

1. Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, estaba integrada por las siguientes dependencias y entidades de la administración pública federal: Sedesol (ahora Bienestar), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Turismo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Defensa Nacional, SHCP, Secretaría de Marina, Secretaría de Energía, CDI, Instituto Nacional de las Mujeres y DIF. Sus principales funciones son coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos.
2. Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios. Se firmaron con las entidades federativas y, entre otros aspectos, establecieron los compromisos que el Gobierno Federal y el estatal llevaron a cabo para el cumplimiento de los objetivos planteados en términos de proyectos, presupuesto, indicadores a los que se darían seguimiento y responsabilidades del estado para la integración del Padrón Único de Beneficiarios.
3. Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre. Se describió como una instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural en la que convergían los sectores público, privado y social con el objeto de generar acuerdos a través del diálogo para fortalecer, complementar y, en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada.
4. Comités comunitarios. Tenían la finalidad de articular la participación social en la Cruzada y los programas que convergían en esta. Para ello, se promovió la integración de comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, quienes participaban en el proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas.

También, el CONEVAL asesoró a la Sedesol (ahora Bienestar) en la definición de la metodología y programas de cálculo de la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de los Estados y Municipios 2012. El artículo 33º de la Ley de Coordinación Fiscal<sup>67</sup> establece que las aportaciones federales que reciban los estados y los municipios, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien de manera directa a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

<sup>67</sup> El 9 de diciembre de 2013 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal y, entre otros aspectos, se actualizó la fórmula de distribución y cálculo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

La reforma a los artículos 32°, 33° y 34° de la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 2013 incorpora en la fórmula del cálculo del citado fondo los indicadores y las estimaciones de pobreza extrema y rezago social que reporta el CONEVAL con la intención de tener información oportuna de los cambios en los niveles de pobreza y no esperar a la actualización de los censos y conteos de población como sucedía antes de la reforma.

El cambio en la fórmula de distribución de recursos está enfocado a atender los siguientes componentes:

- El número de carencias de la población en pobreza extrema, con el objetivo de destinar mayores recursos a las entidades con pobreza y rezago social.
- Eficacia en la reducción de la pobreza extrema. Con ello se busca premiar a las entidades que focalizan de manera eficaz y eficiente los recursos del fondo.
- Para evitar afectaciones dada la implementación de la nueva fórmula, se le garantiza a cada entidad un monto fijo equivalente al importe que recibió en 2013.

### CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA

En los Criterios Generales de Política Económica 2014 que presentó el Ejecutivo al Legislativo, a través de la SHCP, como parte del paquete económico, se plantean, entre otras iniciativas, la pensión universal mínima para las personas de 65 años o más y la Ley del Seguro de Desempleo.

A partir del diagnóstico más reciente (2012) de las estimaciones de pobreza que reporta el CONEVAL y los niveles de carencia en el acceso a la seguridad social, el Gobierno Federal presentó dichas iniciativas.

Según este diagnóstico, el 61.2% de la población mexicana padecía la carencia de acceso a la seguridad social, mientras que la población ocupada sin acceso a la seguridad social fue del 62.2%, y la población de 65 años o más presentaba niveles de carencia del 26.5%.

La iniciativa de pensión universal, no implementada, proponía que con base en la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (antes llamada Línea de Bienestar Mínimo), reportada por el CONEVAL, se fijaría el monto de la pensión y que la actualización se presentaría cada año conforme al índice de inflación.

De la misma forma, para la elaboración de los documentos de Criterios Generales de Política Económica 2016, 2017 y 2018 se utilizaron los criterios de priorización contenidos en las Consideraciones para el Proceso Presupuestario, emitidos por el CONEVAL. Dichos criterios permiten hacer un uso más eficiente y estratégico de los recursos y focalizarlos en aquellos Programas presupuestarios que tienen un mayor impacto social positivo.

### CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DEL USO DE LA INFORMACIÓN DEL CONEVAL

El CONEVAL ha logrado avances en asegurar la rigurosidad, transparencia y oportunidad de la información que genera y difunde, lo que ha contribuido a forjar credibilidad que se traduce en el posicionamiento de la institución como una referencia en:

- Medios de comunicación.
- Instancias productoras de información relacionada con el desarrollo social.
- Dependencias y entidades de la administración pública federal que diseñan y operan políticas para indicadores incluidos en la medición de la pobreza.
- Y otros actores sociales relevantes (organismos privados, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos) y entre la ciudadanía.
- Otro ejemplo del uso de la información que genera el CONEVAL es la discusión sobre la propuesta de elevar el salario mínimo para garantizar los satisfactores mínimos que requiere una familia para vivir, de tal forma que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que permita, paulatinamente, satisfacer las necesidades básicas de una familia tal y como lo señala el Consejo.

# CAPÍTULO

Retos y perspectivas

9

En ejercicio de la autonomía técnica y jurídica con las que el Congreso dotó al CONEVAL en febrero de 2014, el 1 de enero de 2018 entró en vigor la planeación institucional aprobada por el Consejo para el periodo 2018-2026. El objetivo estratégico de esta planeación es propiciar que los tomadores de decisión y hacedores de la política social usen los análisis y las recomendaciones que genera el CONEVAL sobre el estado del desarrollo social. Para cumplir dicho objetivo, el Consejo ha establecido diversas estrategias, entre las que se encuentra medir la pobreza y el estado del desarrollo social (CONEVAL, 2017a, p. 19).

Esta estrategia incorpora cinco líneas de acción en las cuales se inserta la agenda de trabajo que el Consejo ha dispuesto para los próximos años.

#### *1. Medir la pobreza en los tres órdenes de gobierno y analizar la actualización de la medición multidimensional de la pobreza, considerando las nuevas disposiciones de la LGDS*

El cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Consejo en materia de generación de información estratégica que contribuya al diagnóstico del estado del desarrollo social y al diseño, operación y evaluación de sus políticas, bajo premisas de rigor técnico y transparencia, responde a esta línea de acción y requiere de la organización del trabajo en dos agendas paralelas. Por un lado, el Consejo continúa con la producción permanente de información relacionada con la estimación de la pobreza a escala nacional y estatal de manera bienal; la estimación de pobreza a nivel municipal con una periodicidad quinquenal; la actualización de indicadores de tendencias económicas y sociales de corto plazo, entre los que se encuentran las Líneas de Pobreza por Ingresos y Pobreza Extrema por Ingresos (antes Líneas de Bienestar y Bienestar Mínimo, respectivamente), el cálculo del Índice de Rezago Social (IRS) cada cinco años; la actualización trimestral del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) y la elaboración de los criterios para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

Por otra parte, como se ha detallado, durante el periodo que abarcan estas memorias surgieron varias modificaciones a la normatividad que orienta la construcción de los lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, mismas que deberán ser incorporadas conceptual, metodológica y operativamente a dichos lineamientos,

con el fin de que las entidades y dependencias públicas que participan en la ejecución de los programas de desarrollo social se ajusten a ellos.

La actualización de las normas y los lineamientos emitidos, e incluso la generación de nuevos instrumentos normativos, es una tarea permanente que tiene como fin asegurar la continuidad de un sistema de información que aporte certeza, objetividad y rigor técnico a los productos, informes y mediciones realizadas, a partir de las cuales se da seguimiento al desempeño de la política de desarrollo social.

Por esta razón, el Consejo mantiene una agenda de investigación continua que, a través de la realización de estudios específicos y la celebración de seminarios con expertas y expertos nacionales e internacionales, tiene como fin profundizar en el conocimiento sobre los derechos sociales y su vinculación con la pobreza, a lo largo de territorio nacional.

#### *2. Medir el estado del desarrollo social*

El diagnóstico del estado del desarrollo social requiere, entre otros, la producción de información sobre el acceso de grupos poblacionales que presentan rasgos de rezago o vulnerabilidad, a un conjunto de elementos mínimos para el ejercicio de los derechos sociales. Desde hace varios años, el Consejo desarrolla una agenda de investigación que, hasta el momento, ha producido información sobre las condiciones de pobreza de las mujeres, la población indígena, los adultos mayores, los jóvenes y la niñez. Además de dar continuidad a la medición del desarrollo de estas poblaciones, en el futuro se espera robustecer esta línea de investigación, profundizando en la situación de la población con discapacidad.

México experimenta un fenómeno demográfico dual que tiene implicaciones sobre el desarrollo de la población: por un lado, el crecimiento de las urbes ha generado procesos de segregación espacial que incrementan la desigualdad y deterioran las condiciones de vida de la población que reside en espacios urbanos desfavorecidos. Por otro lado, los contextos rurales registran una elevada dispersión poblacional que favorece el aislamiento y dificulta la instrumentación de programas sociales.

Para abordar esta problemática, el Consejo ha diseñado una agenda de investigación en torno al análisis territorial de la pobreza que muestra las expresiones específicas que esta adquiere en diferentes contextos geográficos y configuraciones espaciales. Entre las líneas de trabajo se encuentra la realización de diversos estudios que, mediante el uso riguroso de técnicas pertinentes, provean estimaciones de pobreza en unidades territoriales de distintos tamaños y características, así como una visión integral de la dinámica de las dimensiones económicas y sociales de la pobreza en diferentes contextos.

### *3. Generar otros indicadores de desarrollo alineados con el marco de derechos*

La medición del estado del desarrollo social en el país no puede ser omisa frente a las grandes disparidades que existen en el ejercicio de los derechos sociales. Si bien la pobreza obedece a circunstancias que rebasan la desigualdad social y económica, estas se encuentran, sin duda, entre los factores que la acentúan y contribuyen a su reproducción. Por esta razón, el Consejo ha programado desarrollar una agenda de investigación sobre la vinculación entre la pobreza y la producción y acumulación de desigualdades, que contribuya a la generación de políticas sociales para la inclusión y la igualdad sustantiva.

En este mismo sentido, deberán continuar las actividades que el Consejo realiza en materia de generación de información estratégica para el monitoreo del desarrollo nacional, en el marco del cumplimiento de la implementación de instrumentos derivados de la colaboración internacional, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

### *4. Construir el sistema de indicadores para el desarrollo social*

Como se ha referido en apartados anteriores, el Sistema de Indicadores de Desarrollo Social con enfoque de Derechos Humanos (SIDS-DH) tiene la finalidad de brindar información periódica sobre el acceso efectivo a los derechos sociales, mediante indicadores diseñados y organizados bajo un esquema que atiende los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, de acuerdo con las directrices establecidas en los marcos

normativos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por México.

En un primer momento, los indicadores buscan dar cuenta del estado del acceso efectivo a los derechos sociales incorporados a la medición multidimensional de la pobreza, con la intención de, posteriormente, integrar al resto de los derechos sociales considerados en la LGDS (derecho al trabajo, al medio ambiente sano y a la no discriminación). En el corto plazo, se espera integrar indicadores para medir brechas en el acceso efectivo, entre y al interior de grupos específicos de población que acumulan mayores desventajas —por ejemplo, la población indígena femenina o los adultos mayores en pobreza— respecto a otros mejor posicionados ya sea fuera o dentro del propio grupo de pertenencia.

El tercer componente conjuntará indicadores que se expresan territorialmente y dan cuenta de fenómenos relacionales y comunitarios que también forman parte del complejo entramado que configura el desarrollo social.

### *5. Realizar acciones para el monitoreo de los indicadores de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*

Finalmente, el Consejo mantiene los lazos de colaboración interinstitucional que le permiten no solo cumplir con sus atribuciones, sino contribuir al fortalecimiento de sistemas de información que dan cuenta del bienestar y el desarrollo en el país, con fines de monitoreo y comparación internacional, como el sistema de información de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

Desde una perspectiva de justicia social que antepone el bienestar de las personas en condiciones de equidad, el CONEVAL se compromete a producir información estratégica que permita al Estado mexicano valorar la evolución progresiva del ejercicio de los derechos humanos, mediante acciones coordinadas que, atendiendo a los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia, trabajen de manera simultánea sobre cada una de las dimensiones del bienestar económico y social.

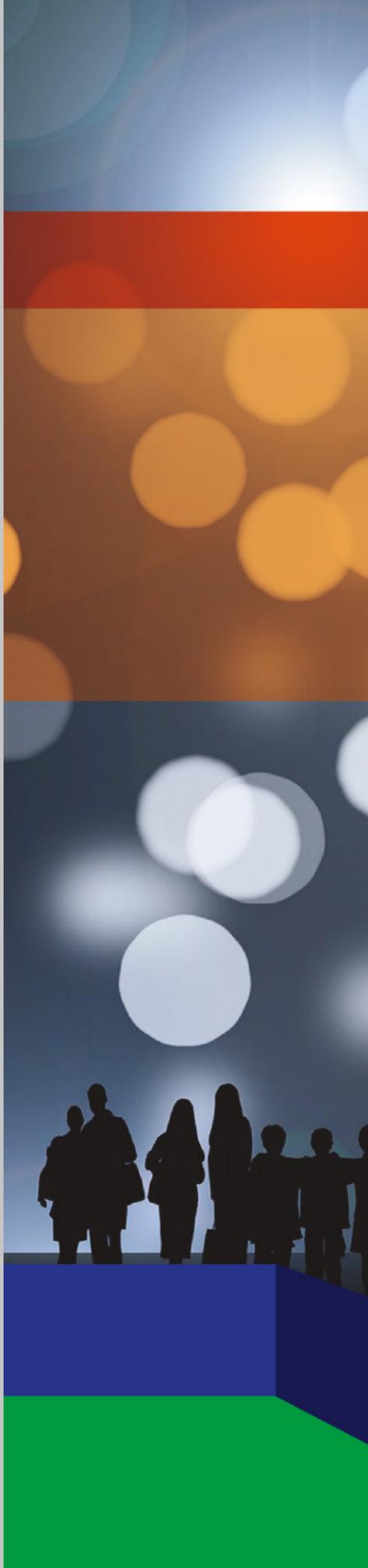
# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alkire, Sabina y Foster, James (2007). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *OPHI Working Papers Series*. Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI Working Paper, 7).
- \_\_\_\_\_. (2011). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Journal of Public Economics*, vol. 95, núm. 7-8, pp. 476-487.
- Aparicio, Ricardo, Villarespe, Verónica y M. Urzúa, Carlos (coords.). (2009). *Pobreza en México: magnitudes y perfiles*. México: CONEVAL/UNAM/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- Australian Bureau of Statistics (1995). *A Provisional Framework for Household Income, Consumption, Saving and Wealth*. Canberra: Servicio de Publicaciones del Gobierno Australiano.
- Banco de México (2011). *Documento Metodológico INPC*. México, DF.
- Carrasco, Brenda, Peinador, Rocío y Aparicio, Ricardo (2011). La Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria en la ENIGH: evidencias de la relación entre la inseguridad alimentaria y la calidad de la dieta en hogares mexicanos. Ponencia. X Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México. México, DF, del 3 al 6 de noviembre de 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). Principios y aplicación de las nuevas necesidades de energía según el Comité de Expertos FAO/OMS 2004. *Estudios estadísticos y prospectivos*. Santiago de Chile.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP). (2002). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. México- Sedesol (documentos de investigación, 1).
- \_\_\_\_\_. (2005). Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar, en Miguel Székely (coord.). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México* (pp. 107-208). México: ANUIES/CIDE/ SEDESOL / Porrúa.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2007a). *Índice de Rezago Social 2005*.
- \_\_\_\_\_. (2007b). *La cohesión social: definiciones, discusiones e indicadores posibles* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2007c). *Estudios sobre grupos vulnerables en la definición y medición de la pobreza a través de encuestas por hogar* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2007d). *Mapas de pobreza por ingresos y rezago social, 2005*. México.
- \_\_\_\_\_. (2007e). *Informe ejecutivo de pobreza México 2007*. México.
- \_\_\_\_\_. (2007f). *Mapas de pobreza por ingresos 2000*. México.
- \_\_\_\_\_. (2007g). *Los mapas de pobreza en México. Anexo técnico metodológico*. México.
- \_\_\_\_\_. (2007h). *Medición de pobreza: un enfoque de género*. México.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Análisis de la pobreza multidimensional desde una perspectiva de género* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2010a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México.
- \_\_\_\_\_. (2010b). *Informe de pobreza multidimensional en México 2008*. México.
- \_\_\_\_\_. (2010c). Encuesta de Cambios en la Situación Socioeconómica de los Hogares 2008-2009. México. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/base\\_datos\\_Unicef/Nota\\_para\\_usuario.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/base_datos_Unicef/Nota_para_usuario.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2010d). *La pobreza por ingresos en México*. México.
- \_\_\_\_\_. (2010e). Encuesta Nacional de Política Social: Protección Social. México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/FI/OE/Paginas/Encuesta-Nacional-de-Politica-Social-ENAPoS.aspx>
- \_\_\_\_\_. (2011a). *Seguridad alimentaria. Conceptos, factores asociados y experiencias de política pública* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2011b). *Fundamentos metodológicos de la medida de carencia en alimentación para la medición de la pobreza* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2011c). *Medición de la pobreza en los municipios de México, 2010. Nota técnica*. México.
- \_\_\_\_\_. (2011d). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. México.
- \_\_\_\_\_. (2011e). *Estudio sobre el derecho al acceso a los servicios de salud con fuentes secundarias* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2012a). *Informe de pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios*. México.
- \_\_\_\_\_. (2012b). *Estudio sobre la dinámica laboral y su relación con la pobreza* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2012c). *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores*. México.
- \_\_\_\_\_. (2012d). *Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico*. México.
- \_\_\_\_\_. (2012e). *Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2010*. México.
- \_\_\_\_\_. (2012f). *Caracterización sociodemográfica de la carencia por acceso a la alimentación y sus vínculos con otros indicadores sociales* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2012g). *La carencia por acceso a la alimentación en las entidades y los municipios de México* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2012h). *Índice de marginación por localidad 2010*. México.
- \_\_\_\_\_. (2012i). *La pobreza en la población indígena de México*. México. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/POBREZA\\_POBLACION\\_INDIGENA\\_2012.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2012j). *La carencia por acceso a la alimentación en las entidades y los municipios de México* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2013a). *Informe de pobreza en México, 2012*. México.
- \_\_\_\_\_. (2013b). *Pobreza y Género 2008 - 2012: Hacia un sistema de indicadores información 2008-2012*. México.
- \_\_\_\_\_. (2013c). *Indicadores de Carencia por acceso a los servicios de salud y carencia por acceso a la alimentación en Estudios orientados a la revisión de la Metodología de Medición de la Pobreza*. (mimeo) Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)-CONEVAL. México.
- \_\_\_\_\_. (2014a). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas de México, 1990-2010*. México.
- \_\_\_\_\_. (2014b). *Hallazgos del estudio: El acceso a los alimentos en los hogares: un estudio cualitativo, 2013-2014*. México.
- \_\_\_\_\_. (2014c). *La pobreza en la población indígena de México, 2012*. México.
- \_\_\_\_\_. (2014d). *Medición multidimensional de la pobreza en México. El Trimestre Económico*, vol. LXXXI (1), núm. 321, enero-marzo, pp. 5-42. México.
- \_\_\_\_\_. (2014e). *Estudio sobre la relación entre la carencia por el acceso a la alimentación y la diversidad dietética*. (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2015a). *Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL\\_%20Resultados%20intermedios\\_CNCH.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2015b). *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales* (folleto para difusión), México.
- \_\_\_\_\_. (2015c). *Multidimensional Measurement of poverty in Mexico: an economic wellbeing and social rights approach* (folleto para difusión), México.
- \_\_\_\_\_. (2015d). *Mesure de la pauvreté multidimensionnelle au Mexique: Une approche du bien-être économique et des droits sociaux* (folleto para difusión), México.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Informe de pobreza en México, 2014*. México.

- \_\_\_\_\_. (2017a). *Planeación institucional 2018-2026*. México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/PlaneacionInstitucional/Documents/Planeacion-institucional-2018-2026.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2017b). *La carencia por acceso a los servicios de salud 2010-2016: evolución y retos*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_16/Notas\\_Pobreza\\_2016/Documento\\_salud\\_2010-2016.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Notas_Pobreza_2016/Documento_salud_2010-2016.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2017c). *Ejercicio de adecuación histórica de la carencia por acceso a la seguridad social 2016 a la serie 2010-2014*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_16/Notas\\_Pobreza\\_2016/Nota\\_tecnica\\_2\\_ajuste\\_seguridad\\_social.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Notas_Pobreza_2016/Nota_tecnica_2_ajuste_seguridad_social.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2017d). *Nota técnica. Estimación de pobreza 2008 con indicador de combustible para cocinar*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza\\_2008-2016/Nota\\_tecnica\\_pobreza\\_2008.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_2008-2016/Nota_tecnica_pobreza_2008.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2017e). *Investigación cualitativa para integrar una propuesta de indicadores de las dimensiones de la cohesión social, 2016-2017* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2017f). *Pobreza y derechos sociales en México*. (mimeo). UNAM-HIS, CONEVAL. México.
- \_\_\_\_\_. (2018a). *Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2015*. México.
- \_\_\_\_\_. (2018b). *Informe de pobreza en los municipios del país 2015*. México.
- \_\_\_\_\_. (2018c). *Pobreza y género en México: Hacia un sistema de indicadores. Información 2010-2016*. (Síntesis ejecutiva). México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Sintesis-ejecutiva-Pobreza-y-genero-2010-2016.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2018d). *Planeación Estratégica de la Dirección General Adjunta Pobreza, 2018-2024* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2018e). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Tercera edición. (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2018f). *Sistema de Información de Desarrollo Social con Enfoque de Derechos Humanos (SIDS-DH): hacia una medición del estado del desarrollo social. Documento teórico-conceptual*. (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2018g). *Sistema de Información de Desarrollo Social con Enfoque de Derechos Humanos (SIDS-DH): hacia una medición del estado del desarrollo social. Documento metodológico*. (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. (2018h). *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2018*. México. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA\\_GENERAL\\_DE\\_EVALUACION\\_DE\\_LA\\_CNCH\\_%20F.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018i). *Síntesis Estudio para el análisis de la pobreza multidimensional en la población joven, 2016* (mimeo). México.
- \_\_\_\_\_. *Diario Oficial de la Federación* (25 de junio de 2002). Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. México.
- \_\_\_\_\_. (20 de enero de 2004). Ley General de Desarrollo Social. México.
- \_\_\_\_\_. (24 de agosto de 2005). Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México.
- \_\_\_\_\_. (17 de enero de 2006). Ley Federal del Trabajo. México.
- \_\_\_\_\_. (18 de enero de 2006). Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. México.
- \_\_\_\_\_. (27 de junio de 2006). Ley de Vivienda. México.
- \_\_\_\_\_. (11 de agosto de 2006). Ley del Seguro Social. México.
- \_\_\_\_\_. (2 de enero de 2007). Ley General de Educación. México.
- \_\_\_\_\_. (19 de junio de 2007). Ley General de Salud. México.
- \_\_\_\_\_. (16 de julio de 2007). Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México.
- \_\_\_\_\_. (2008). Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. México.
- \_\_\_\_\_. (16 de junio de 2010). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. México.
- \_\_\_\_\_. (10 de junio de 2011). 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. México.
- \_\_\_\_\_. (9 de febrero de 2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º, y la fracción I del artículo 31º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.
- \_\_\_\_\_. (2 de agosto de 2007). Decreto por el que se reforman los artículos 29, 73, 90, 92, 93, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.
- \_\_\_\_\_. (4 de septiembre de 2012). Acuerdo por el que se determina Información de Interés Nacional al Módulo de Condiciones Socioeconómicas. México.
- \_\_\_\_\_. (28 de diciembre de 2012). Acuerdo por el cual se aprueba la inclusión de un conjunto de indicadores clave de la medición de la pobreza al Catálogo Nacional de Indicadores. México.
- \_\_\_\_\_. (22 de enero de 2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE). México.
- \_\_\_\_\_. (20 de mayo de 2013). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México.
- \_\_\_\_\_. (23 mayo de 2013). Acuerdo por el cual se aprueba la inclusión de los indicadores clave de rezago social y tendencia laboral de la pobreza al Catálogo Nacional de Indicadores. México.
- \_\_\_\_\_. (7 de noviembre de 2013). Decreto por el que se adiciona la fracción IX al artículo 36º de la Ley General de Desarrollo Social. México.
- \_\_\_\_\_. (9 de diciembre de 2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. México.
- \_\_\_\_\_. (10 de febrero de 2014). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. México.
- \_\_\_\_\_. (10 de noviembre de 2014). Acuerdo por el que se aprueba la sustitución del Indicador Clave Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza en el Catálogo Nacional de Indicadores por el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salarios. México.
- \_\_\_\_\_. (1 de junio de 2016). Decreto por el que se reforman los artículos 6, 14, 19 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social. México.
- \_\_\_\_\_. (29 de noviembre de 2018). Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2018. México.
- Elbers, Chris, Lanjouw, Jean y Lanjouw, Peter (2003). Micro-level Estimation of Poverty and Inequality. *Econometrica*, vol. 71, núm. 1, pp. 355-364.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/CONEVAL (2010). *La niñez y la adolescencia en el contexto de la crisis económica global: el caso de México*. México.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Pobreza y derechos sociales de las niñas, los niños y los adolescentes en México*. México.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012 (reporte ejecutivo)*. México. Recuperado de [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN\\_BriefPobreza\\_web.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_BriefPobreza_web.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2016). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014*. México. Recuperado de [https://www.unicef.org/mexico/spanish/MX\\_Pobreza\\_derechos.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf)
- Foster, James, Greer, Joel y Thorbecke, Erik (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, vol. 52, núm. 3, pp. 761-766.
- Ghosh, Malay *et al.* (1998). Generalized Linear Models for Small Area Estimation. *Journal of the American Statistical Association*, vol. 93, pp. 273-281.

- \_\_\_\_\_. (1999). Hierarchical Bayes GLMs for the Analysis of Spatial Data: An Application to Disease Mapping. *Journal of Statistical Planning and Inference*, vol. 75, pp. 305-318.
- Ghosh, Malay y Rao, Jon (1994). Small Area Estimation: An Appraisal. *Statistical Science*, vol. 9, núm. 1, pp. 55-76.
- González-Manteiga, Wenceslao *et al.* (2008). Bootstrap Mean Square Error of A Small-Area EBLUP. *Journal of Statistical Computation and Simulation*, vol. 78, pp. 443-462.
- Grupo de Expertos en Estadísticas de los Ingresos en los Hogares (2001). *The Canberra Group. Final Report and Recommendations*. Recuperado de [http://www.lisdatacenter.org/wp-content/uploads/canberra\\_report.pdf](http://www.lisdatacenter.org/wp-content/uploads/canberra_report.pdf)
- Gutiérrez-Peña, Eduardo (1997). *Métodos computacionales en la inferencia bayesiana*. México. Monografía del Instituto de Investigación en Matemáticas Aplicadas a Sistemas, UNAM, vol. 6, núm. 15.
- Hagenaars, Jacques y McCutcheon, Allan (2002). *Applied Latent Class Analysis*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Hernández, Enrique (2009). *Análisis y estimaciones de patrones y canastas regionales de consumo*. Informe final corregido (mimeo). México.
- Hernández, Gonzalo *et al.* (2013). *Medición de la pobreza en México, en Pobreza y desigualdad social. Retos para la reconfiguración de la política social*. México: UNAMENTS/ Ediciones Díaz de Santos.
- Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/ CONEVAL (2008). *Estudios finales sobre los determinantes estructurales de la pobreza en México, 1992-2006*. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1990). XI Censo General de Población y Vivienda 1990. México.
- \_\_\_\_\_. (1992). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1992. México.
- \_\_\_\_\_. (2000). XII Censo General de Población y Vivienda. México.
- \_\_\_\_\_. (2006). II Censo de Población y Vivienda 2005. México.
- \_\_\_\_\_. (2007). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006. México.
- \_\_\_\_\_. (2009). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008. México.
- \_\_\_\_\_. (2011a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010. México.
- \_\_\_\_\_. (2011b). Censo de Población y Vivienda 2010. México.
- \_\_\_\_\_. (2013a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012. México.
- \_\_\_\_\_. (2013b). Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012. México.
- \_\_\_\_\_. (2014). Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2013. México.
- \_\_\_\_\_. (2015a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014. México.
- \_\_\_\_\_. (2015b). Encuesta Intercensal.
- \_\_\_\_\_. (2017). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016. México.
- \_\_\_\_\_. (2018). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2005-2018). México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)/CONEVAL (2009). Módulo de Condiciones Socioeconómicas-Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH 2008). México.
- \_\_\_\_\_. (2011). Módulo de Condiciones Socioeconómicas-Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH 2010). México.
- \_\_\_\_\_. (2013). Módulo de Condiciones Socioeconómicas-Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH 2012). México.
- \_\_\_\_\_. (2015). Módulo de Condiciones Socioeconómicas-Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH 2014). México.
- \_\_\_\_\_. (2016). Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 (MCS 2015). México.
- \_\_\_\_\_. (2017a). Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH (MEC 2015 del MCS-ENIGH). México.
- \_\_\_\_\_. (2017b). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016. México.
- \_\_\_\_\_. (2017c). Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH (MEC 2016 del MCS-ENIGH). México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2008). CS04. Incidencia en el incumplimiento de la Normatividad de Escolarización Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM). *Panorama Educativo de México*. México. Recuperado de [http://www.inee.edu.mx/bie/mapa\\_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS04/2010\\_CS04\\_vinculo.pdf](http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS04/2010_CS04_vinculo.pdf)
- Medina, Fernando (2000). El consumo fuera del hogar y sus implicaciones en la elección del estrato de referencia: algunas reflexiones prácticas. *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)*. México.
- Mora, Minor (coord.). (2010). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. México, Distrito Federal: El Colegio de México/CONEVAL.
- Mora, Minor (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*. México, Distrito Federal: El Colegio de México/CONEVAL.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. EUA.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1996). Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial. Recuperado de [http://www.fao.org/WFS/index\\_es.htm](http://www.fao.org/WFS/index_es.htm)
- \_\_\_\_\_. (2006). *Food security. Policy Brief, núm. 2. Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo*. Consultado el 17 de agosto de 2018 en [http://www.fao.org/fileadmin/templates/faaitaly/documents/pdf/pdf\\_Food\\_Security\\_Cocept\\_Note.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/faaitaly/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1971). *Scope, Methods and Users of Family Expenditure Surveys, Report II. Ginebra: Twelfth International Conference of Labour Statistical*.
- \_\_\_\_\_. (1992). Report I: General Report. Ginebra: *Fifteenth International Conference of Labour Statistical*.
- \_\_\_\_\_. (1993). Report of Conference. Ginebra: *Fifteenth International Conference of Labour Statistical*.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Informe II. Estadísticas de ingresos y gastos de los hogares*. Ginebra: Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/17thicls/r2hies.pdf>
- Pfefferman, Danny (2002). Small Area Estimation. *New Developments and Directions. International Statistical Review*, vol. 79, pp. 125-143.
- Pratesi, Monica *et al.* (2010). *Recent Advances in Model-Based Small Area Estimation of Poverty Indicators*. Working Paper.
- Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
- \_\_\_\_\_. (2013a). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.
- \_\_\_\_\_. (2013b). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*. Informe de avances 2013. México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo*. Nueva York.
- Rao, Jon (2003). *Small Area Estimation*. Estados Unidos: John Wiley & Sons, Inc.
- Santana, Alicia (2009). *Estudios sobre escalas de equivalencia y economías de escala para México* (mimeo).
- Sedesol (2007). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. México.

- \_\_\_\_\_. (2013a). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. México.
- \_\_\_\_\_. (2013b). *Nota técnica del procedimiento de selección de los 400 municipios prioritarios de la CNCH*. Recuperado de [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- \_\_\_\_\_. (2014). *Nota metodológica de selección de los municipios de la segunda etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Recuperado de [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Seleccion\\_Municipios\\_de\\_la\\_Segunda\\_Etapa\\_de\\_la\\_CNCH.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Seleccion_Municipios_de_la_Segunda_Etapa_de_la_CNCH.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2015). Lineamientos de integración, uso y compartición de información socioeconómica del SIFODE. México.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Estrategia Nacional de Inclusión: Documento Rector, México*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/225459/Documento\\_Rector\\_ENI\\_20170522.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/225459/Documento_Rector_ENI_20170522.pdf)
- Sedesol/INSP/FAO (2012). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012*. México. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i3269s.pdf>
- Sen, Amartya (1976). *Poverty: An Ordinal Approach to Measurement*. *Econometrica*, vol. 44, núm. 2, pp. 219-231.
- Tello, Carlos (2010). *Sobre la desigualdad en México*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Villagómez-Ornelas, Paloma, Hernández-López, Pedro, Carrasco-Enríquez, Brenda, Barrios-Sánchez, Karina, Pérez-Escamilla, Rafael, & Melgar-Quirónez, Hugo. (2014). Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria. *Salud Pública de México*, 56(Supl. 1), s5-s11. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342014000700003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342014000700003&lng=es&tlng=es)



## Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018

La pobreza no solo es la insuficiencia de ingresos que afecta a los individuos, a las familias y a comunidades enteras; es también la carencia en derechos esenciales que cualquier persona debe disfrutar desde su nacimiento y cuyo ejercicio el Estado debe promover, respetar, proteger y garantizar. A partir de 2004, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la medición de la pobreza en México inició una etapa de institucionalización, como una medición oficial del Estado mexicano que permite evaluar y tener un diagnóstico periódico y territorial de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población. En la actualidad se cuenta con una metodología de medición de la pobreza que es pionera en el mundo, recupera las mejores prácticas en la materia y está científicamente sustentada. Con esta publicación, el CONEVAL, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, pone a disposición del público la información sobre las principales actividades realizadas entre 2006 y 2018 en la materia.

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle,  
alcaldía de Benito Juárez, CP 03100,  
Ciudad de México  
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)



Coneval



@coneval



conevalvideo



blogconeval.gob.mx