

Nota técnica sobre la identificación de personas con discapacidad, 2020

5 de agosto 2021

Introducción

Con la publicación de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD),¹ en 2011, se establece la responsabilidad de las dependencias de gobierno para establecer las medidas necesarias para la inclusión de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la sociedad. Asimismo, el artículo 22º de la LGIPD establece que el Estado mexicano tiene la obligación de generar información y estadísticas sobre la situación de la población con discapacidad.

En este contexto, en 2020, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) incorporó en la Encuesta de Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, principal insumo para la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y estatal, un conjunto de preguntas sugerido por el Grupo Washington (WG, por sus siglas en inglés) sobre Estadísticas de la Discapacidad para la identificación de este grupo de personas a partir de indagar sobre los grados de limitación. Lo anterior, derivó en un cambio respecto a ediciones anteriores de la ENIGH sobre la forma para identificar a la población con alguna discapacidad.²

La discapacidad es una de las problemáticas que más afecta la calidad de vida de la población y cuya atención requiere políticas públicas específicas. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) aporta información para la toma de decisiones relativa a las personas con discapacidad, dando cuenta de la situación de pobreza, carencias sociales e indicadores de bienestar para este grupo poblacional.

Este documento se divide en cinco secciones: la primera, habla de los antecedentes para la identificación de las personas con discapacidad en el país; la segunda, sobre las recomendaciones del WG; la tercera, sobre la definición e identificación de la discapacidad en la ENIGH 2020; la cuarta, aborda los resultados de la medición de pobreza para las personas con discapacidad; y, en la última, se comparten algunas conclusiones.

Antecedentes de la identificación de personas con discapacidad en México

En nuestro país se han realizado diferentes esfuerzos para determinar el número de personas con discapacidad y sus características a través de diferentes instrumentos como las boletas censales de la primera mitad de siglo (en los censos de 1895, 1900, 1910, 1921, 1930 y 1940); la Encuesta Nacional de Inválidos 1982, de la Secretaría de Salud (SSA); el Conteo de Población y Vivienda 1995; y en el Registro Nacional de Menores con Discapacidad 1995 realizado por el INEGI, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Secretaría de Educación Pública (SEP).³

¹ La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf Consultado 30 de julio del 2021

² Este cambio consistió en pasar de preguntar si una persona tiene dificultad o no para realizar las actividades diarias (pregunta dicotómica), a una que incluye grados de dificultad sobre aspectos específicos de la vida de las personas.

³ INEGI. (s.f.). Clasificación de Tipo de Discapacidad - Histórica. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/clasificadoresycatalogos/doc/clasificacion_de_tipo_de_discapacidad.pdf Consultado 30 de julio del 2021

Sin embargo, no fue hasta el XII Censo de Población y Vivienda 2000 que se incluyó un conjunto de preguntas, con la finalidad de tener información detallada sobre la población con discapacidad, dada la oportunidad que brinda el censo de recopilar datos de forma universal e individual, y de presentar información con diferentes niveles de desagregación sociodemográfica y geográfica.

El censo poblacional llevado a cabo en 2000 utilizó la definición de discapacidad desarrollada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) que consideraba que *“una persona con discapacidad es aquella que tiene alguna limitación física o mental para realizar actividades en su casa, escuela o trabajo, como caminar, vestirse, bañarse, leer, escribir, escuchar, etcétera”*, por lo que la clasificación estaba organizada en dos niveles: grupo y subgrupo. En este sentido, el INEGI utilizó como base la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM).

La CIDDM era un sistema para clasificar y catalogar las consecuencias a largo plazo de defectos, enfermedades y lesiones en términos de: deficiencia, discapacidad y minusvalía, a fin de facilitar la comparación de datos con otros países. No obstante, en 2001, se aprobó la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) en la Quincuagésimo Cuarta Asamblea Mundial de la Salud, con lo que se deja de lado el enfoque utilizado por la CIDDM. Esta nueva clasificación creó un referente aceptado a nivel internacional para medir la discapacidad, y se ha convertido en una herramienta que se puede utilizar en diversos ámbitos, como el clínico, de investigación, política social, administrativo y en materia estadística.⁴

La Encuesta Nacional de Evaluación al Desempeño (ENED) 2002 fue el primer acercamiento a la concepción de la discapacidad según la CIF, por lo que utilizó un conjunto de preguntas basadas en la identificación de dificultades para realizar tareas. Posteriormente, el Censo de Población y Vivienda 2010, la ENIGH 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018, así como la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014, incluyeron recomendaciones de grupos de trabajo que retoman los conceptos e identificaciones de la CIF. Más adelante, para la ENADID 2018 el INEGI incorporó una modificación en las preguntas relacionadas con discapacidad al pasar de una perspectiva médica y asistencial a una en la que el contexto físico, social e individual es fundamental para entender la discapacidad.

Recomendaciones internacionales: CIF y WG

La ausencia de información sobre la discapacidad y la imposibilidad de comparar resultados con cifras internacionales, dadas las distintas definiciones existentes, propició que en 2001 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creara el WG como parte de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. El propósito principal del WG es promover y coordinar la cooperación internacional en materia de generación de estadísticas sobre la discapacidad a través de los censos y las encuestas nacionales con el fin de mejorar la calidad de la información recolectada y fomentar la comparabilidad internacional.

⁴ INEGI. (2017). La discapacidad en México, datos al 2014. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825094409.pdf
Consultado 30 de julio del 2021

El WG diseñó un módulo corto de preguntas⁵ para conocer si la participación de las personas con discapacidad en los ámbitos educativos, laboral y vida familiar es equiparable con la de sus pares sin discapacidad, como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.⁶ Para esto el WG utilizó como marco conceptual la CIF desarrollada por la OMS, la cual pertenece a la “familia” de clasificaciones internacionales aplicada a varios aspectos de la salud.⁷

La CIF no es una herramienta de medición ni un instrumento de encuesta, sino una clasificación que proporciona una norma para las estadísticas sobre salud y discapacidad en la difícil tarea de armonizar los métodos aplicados en las diversas fuentes de datos. De acuerdo con el modelo que plantea la CIF, el funcionamiento de un individuo en un ámbito específico es el resultado de la interacción entre su condición de salud (trastorno o enfermedad) y sus entornos físico y social (factores contextuales ambientales o personales). De esta manera, la concepción de discapacidad no solo se centra en las deficiencias del individuo, también involucra las limitaciones en su actividad y las restricciones en su participación, además de aquellos factores ambientales y personales que pueden ser positivos o negativos para el desarrollo pleno de los individuos.

El módulo propuesto por el WG abarca seis dominios de funciones básicas con cuatro categorías de respuestas para distinguir entre discapacidad y limitaciones, con el fin de identificar las dificultades que enfrentan las personas en la realización de tareas de la vida cotidiana y que pueden condicionar su autonomía o integración social. Esto, en conjunto con las respuestas a preguntas sociodemográficas, aporta elementos para distinguir si existe en la sociedad un ejercicio diferencial en el acceso a derechos como educación, salud, vivienda, alimentación, entre otros.⁸ Por lo cual, la ONU recomienda la utilización del módulo de preguntas generado por el WG para propiciar mejoras en la calidad de los datos que permitan conocer un panorama amplio de las necesidades y limitantes a las que se enfrentan las personas que viven con discapacidad en las distintas regiones del mundo.

En el Censo de Población y Vivienda 2010 y en la ENIGH 2010 así como en ediciones subsecuentes, se introduce por primera vez un conjunto de preguntas que incorporan una perspectiva más acorde al WG, aunque con algunas variaciones, ya que se incluía una deficiencia más (la de tipo mental) y no considera a los calificadores de la dificultad. Posteriormente, se contemplaron las seis preguntas del cuestionario corto del WG tanto en el cuestionario básico como en el ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020.

Definición de la discapacidad en la ENIGH 2020 y su identificación en la medición multidimensional de la pobreza

Con la finalidad de tener mayor apego a las recomendaciones internacionales y de homologar la información de la ENIGH con otras encuestas como la ENADID, el INEGI realizó modificaciones en el módulo de discapacidad de la ENIGH 2020. De esta manera, se transita de una pregunta

⁵ Los dominios incluidos en la propuesta corta del WG son los que con mayor frecuencia limitan al individuo y fueron seleccionados debido a su simplicidad, brevedad, universalidad y comparabilidad de datos.

⁶ Cárdenas, R. (2019). Sobre el estudio de la discapacidad: medición, prevalencia, derechos y política pública.

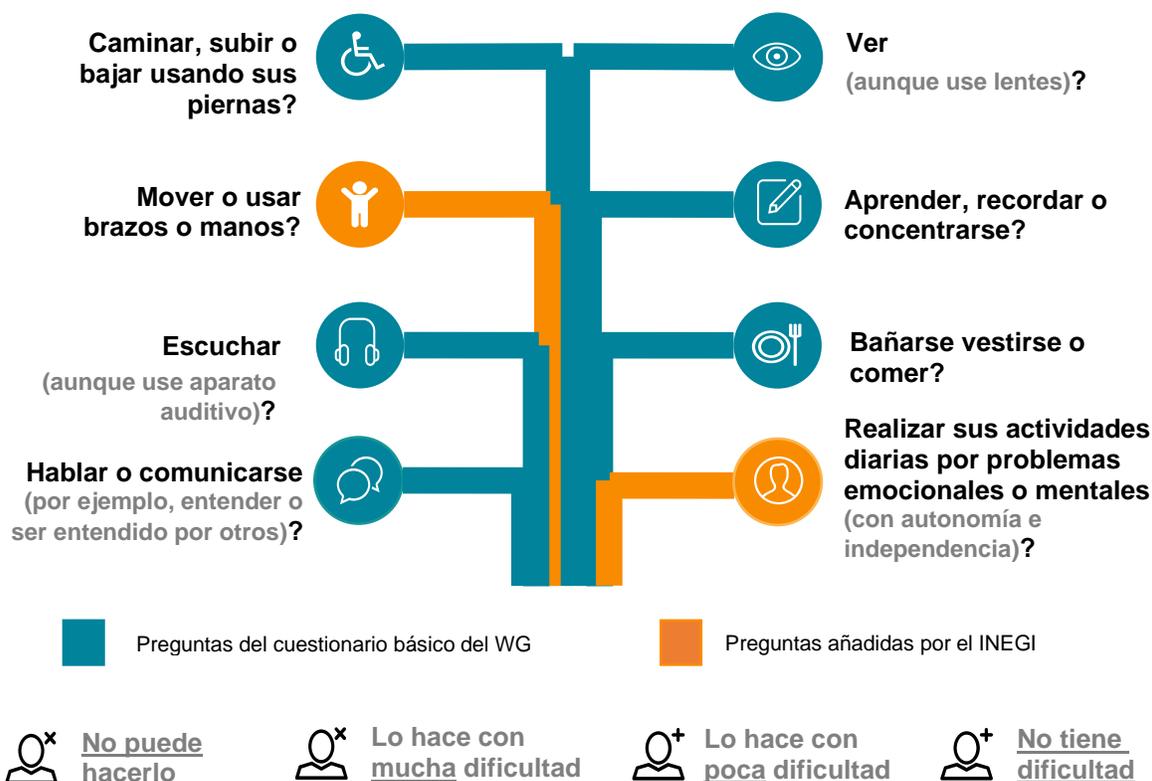
⁷ OMS, (2001) Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf;jsessionid=CCE87381B5E5443E238FE92A8829DF73?sequence=1 Consultada el 30 de julio del 2021

⁸ Cárdenas, R. (2018). La medición de la discapacidad y las necesidades en materia de política pública. Coyuntura demográfica, 39-45.

dicotómica, en la que sólo se sabe si una persona tiene dificultad para realizar las actividades diarias, a una que incluye los grados de dificultad, así como los seis dominios contemplados en la versión corta del WG y dos dominios añadidos por el INEGI, al igual que la ENADID 2018 y el Censo 2020 (ver esquema 1).

Esquema 1. Estructura de la pregunta sobre discapacidad en la ENIGH 2020

Por algún problema de nacimiento o salud, ¿cuánta dificultad tiene (NOMBRE) para...



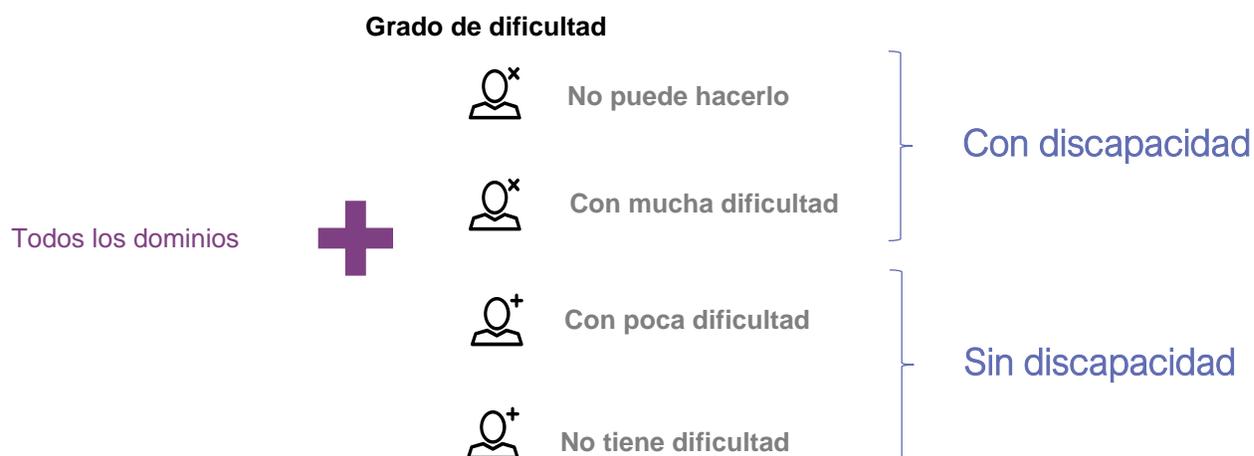
Fuente: elaboración de CONEVAL.

A partir de los cambios en las preguntas sobre discapacidad en la ENIGH 2020, el CONEVAL se dio a la tarea de adecuar la identificación de la población con discapacidad, con el objetivo de presentar la información de los indicadores de pobreza multidimensional para este grupo. En virtud de lo anterior, se optó por crear una variable dicotómica⁹ para identificar si una persona presenta o no discapacidad. De esta manera, si una persona reporta tener mucha dificultad o no puede realizar alguna de las actividades contempladas en los dominios, se considera que tiene discapacidad.

⁹ Esta fue elaborada según la recomendación del WG, para más información se sugiere consultar "Disability Measurement and Monitoring using the Washington Group Disability Questions". Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732254/Disability-Measurement-Monitoring-Washington-Group-Disability-Questions.pdf Consultada el 30 de julio del 2021

Mientras que, si no tiene dificultad o tiene poca dificultad para llevar a cabo la acción, se considera como una persona sin discapacidad como se ejemplifica en el esquema 2.

Esquema 2. Identificación de las personas con discapacidad en la medición multidimensional de la pobreza



Fuente: elaboración de CONEVAL.

Derivado de los cambios incorporados por el INEGI en las fuentes de información que sirven como insumos, el CONEVAL da a conocer los resultados de la medición multidimensional de la pobreza 2020 para las personas con discapacidad, iniciando una nueva serie de información para este grupo.¹⁰

En el siguiente apartado se presentan los resultados de la medición multidimensional de pobreza para la población con discapacidad en 2020. Dado que las estimaciones entre 2018 y 2020 no son comparables entre sí, solo se realiza un análisis transversal de la información publicada. Este análisis aporta elementos para distinguir si existe un ejercicio diferenciado en el acceso a los derechos humanos para las personas con discapacidad, y así atender uno de los principales desafíos: garantizar que la situación de discapacidad no disminuya las posibilidades de desarrollo e inclusión social de las personas con esa condición.

Resultados sobre la situación de pobreza multidimensional para las personas con discapacidad, 2020¹¹

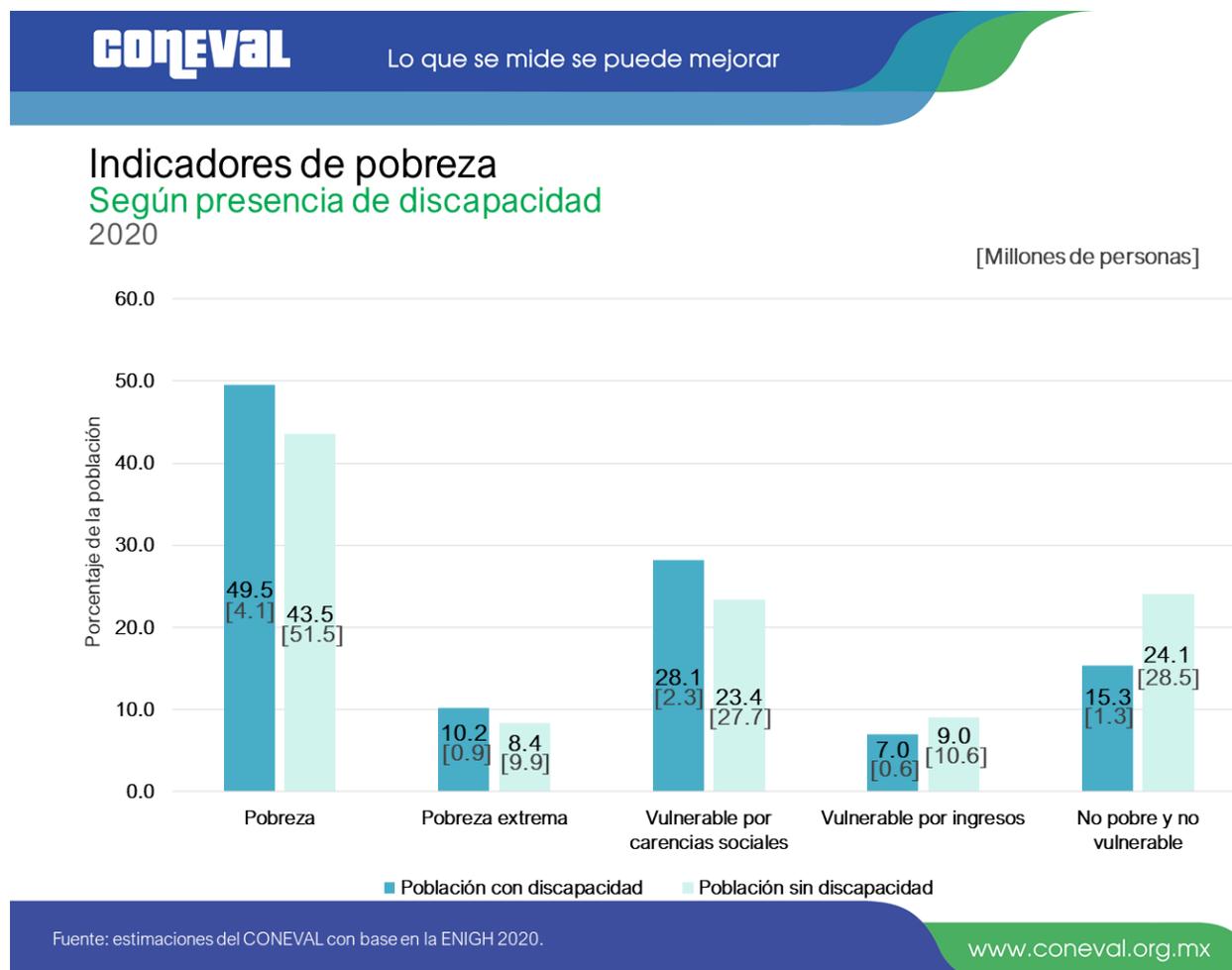
En 2020, 49.5% de las personas con discapacidad se encuentran en situación de pobreza, cifra que contrasta con 43.5% en el caso de las personas sin discapacidad. Esto se traduce en que, a partir de datos de la ENIGH 2020, de los 8.3 millones de personas identificadas con discapacidad, 4.1 millones se encuentran en situación de pobreza multidimensional. Asimismo, 0.9 millones de

¹⁰ Dada la introducción del módulo de preguntas para identificar a la población con discapacidad en la ENIGH 2020, las estimaciones de pobreza para este grupo no son comparables con la información que el CONEVAL ha presentado de 2010 a 2018 utilizando Lineamientos 2010.

¹¹ Las cifras presentadas en este documento pueden variar debido al redondeo. Adicionalmente, todos los resultados presentados en esta nota son estadísticamente significativos considerando un nivel de confianza del 95%.

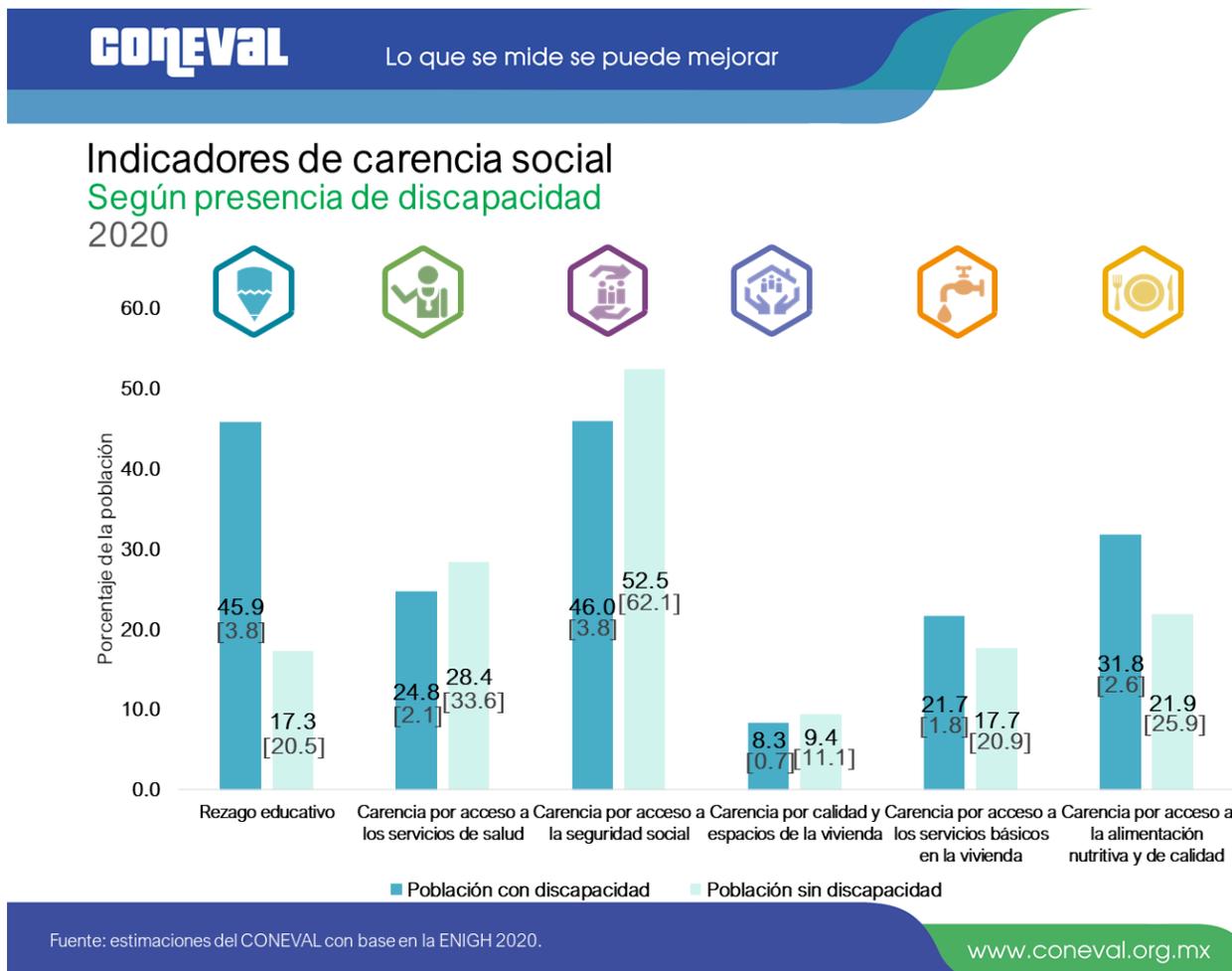
personas con discapacidad se encuentran en situación de pobreza extrema, lo que representa 10.2% de la población de este grupo. Cabe destacar que este porcentaje es 1.8 puntos porcentuales mayor al de sus pares sin discapacidad.

Gráfica 1



Por otro lado, destaca que 15.3% de las personas con discapacidad no se encuentran en situación de pobreza o de vulnerabilidad, cifra que es 24.1% en el caso de la población sin discapacidad. De igual forma, las personas con discapacidad presentan, en promedio, más carencias sociales que la población sin discapacidad, ya que 28.1% son vulnerables por carencias mientras que para sus pares sin discapacidad esta cifra es 23.4% (ver gráfica 1). Cabe destacar que 30.2% de las personas con discapacidad presenta al menos tres carencias sociales, mientras que para las personas sin discapacidad esta cifra es de 22.5%.

Gráfica 2



En cuanto a carencias sociales, se observa que las personas con discapacidad tienen acceso a la seguridad social y acceso a los servicios de salud en mayor medida, esto en comparación con la población sin discapacidad, ya que presentan porcentajes de incidencia menores. (ver gráfica 2).

Por otra parte, en las carencias por rezago educativo, servicios básicos en la vivienda y alimentación nutritiva y de calidad las personas con discapacidad presentan niveles superiores comparadas con quienes no tienen una discapacidad. De este último grupo de carencias, destaca la carencia por rezago educativo y la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, para las cuales, la población con discapacidad presenta una incidencia de 28.5 y 9.9 puntos porcentuales más en comparación con las personas sin discapacidad.

El indicador de rezago educativo retoma la asistencia escolar y la evolución histórica de la conformación de la educación básica, así como la vigencia de su obligatoriedad legal. Por lo tanto, este indicador incluye los últimos cambios normativos en educación, lo cual hace posible desagregar la carencia en cuatro componentes:

- Población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con educación obligatoria.¹²
- Población de 16 años o más nacida antes de 1982 sin primaria completa.
- Población de 16 años o más nacida entre 1982 y 1997 sin secundaria completa.
- Tiene 22 años o más, nació a partir de 1998 y no ha terminado la educación obligatoria.¹³

En este sentido, los resultados arrojan que la población con discapacidad tiene niveles más altos en todos los componentes del indicador de rezago educativo respecto a las personas sin discapacidad, la mayor diferencia (28.0 puntos porcentuales) se observó en el componente de población de 16 años o más nacida antes de 1982 sin primaria completa entre la población sin discapacidad (20.6%) y la población con discapacidad (48.6%) (ver gráfica 3).

En el caso del componente de la población de 16 años o más nacida entre 1982 y 1997 sin secundaria completa, la diferencia es de 25.1 puntos porcentuales, con el 40.4% para la población con discapacidad y el 15.3% para la población sin discapacidad. Por otra parte, el 33.5% de la población con discapacidad no asiste a la escuela; en contraste, para la población sin discapacidad este porcentaje es de 16.3%, lo que representa 17.2 puntos porcentuales menos.

¹² Se considera a las personas que nacieron a partir de 1998 y no han concluido la educación obligatoria, es decir, la educación media superior.

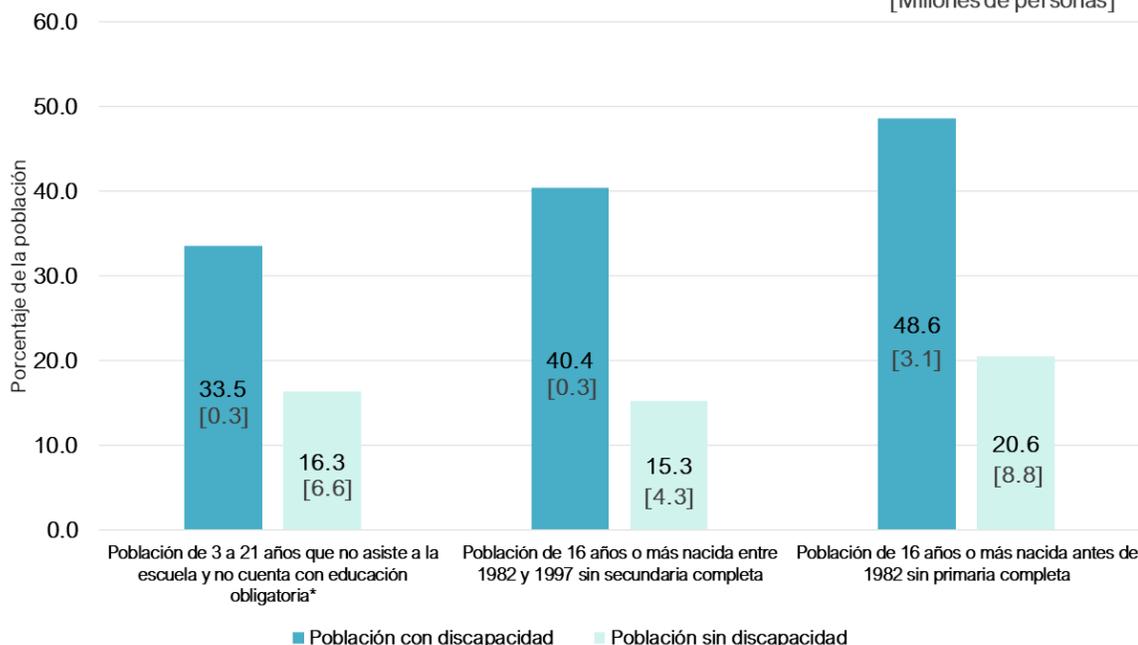
¹³ Para el periodo de 2018 y 2020, no se cuenta con suficientes observaciones para la estimación de este componente. Para 2018 el rango de edad de las personas que nacieron a partir de 1998 es de 0 a 20 años; en 2020 es de 0 a 22 años, de manera que el total de la población con 22 años o más solo representa poco más de 2 millones de personas.

Gráfica 3

Componentes de rezago educativo Según presencia de discapacidad

2020

[Millones de personas]



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2020.

* Se considera a las personas que nacieron a partir de 1998 y no han concluido la educación obligatoria, es decir, la educación media superior.

www.coneval.org.mx

En el espacio del bienestar, es decir, de los ingresos, se observa que 18.6% de las personas con discapacidad se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos (valor monetario de la canasta alimentaria) y 56.5% por debajo de la línea de pobreza por ingresos (valor monetario de la canasta alimentaria más la canasta no alimentaria) lo que se traduce en 1.5 y 4.0 puntos porcentuales más que las personas sin discapacidad, respectivamente (ver gráfica 4). Esto debido a que la población con discapacidad reporta en promedio \$581.07 menos de ingreso corriente total per cápita¹⁴, respecto a sus pares sin discapacidad.

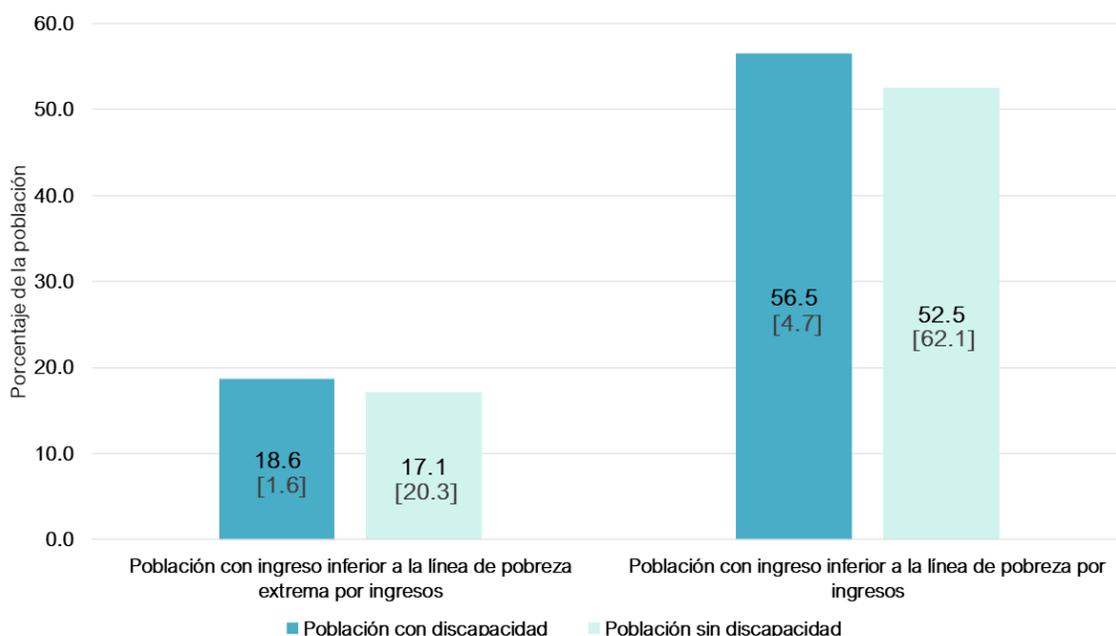
¹⁴ A precios de agosto 2020.

Gráfica 4

Indicadores de bienestar económico

Según presencia de discapacidad

2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2020.

www.coneval.org.mx

En resumen, los datos de la medición de pobreza 2020 muestran que aún existen retos para garantizar la integración social de las personas con discapacidad, así como para el ejercicio de sus derechos sociales.

Conclusiones

La medición multidimensional de la pobreza proporciona información, respecto a las carencias sociales y el bienestar económico, que permite identificar la situación de las personas con discapacidad y las brechas existentes en comparación con la población sin discapacidad. Para 2020, se observan diferencias importantes en los indicadores de pobreza multidimensional para las personas con discapacidad respecto a aquellas sin discapacidad, por ejemplo: la incidencia de las personas con discapacidad en situación de pobreza es 6.0 puntos porcentuales mayor en comparación con la población sin discapacidad.

Destaca el mayor acceso a los derechos de acceso a la salud y la seguridad social entre la población con discapacidad. Sin embargo, cabe mencionar que existen brechas entre la población con discapacidad y sus pares sin discapacidad, las cuales son especialmente marcadas en cuanto a rezago educativo y el acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.