

Nota técnica sobre la medición multidimensional de la pobreza, 2018-2020

5 de agosto de 2021

Introducción

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)¹, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que tiene como atribución normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecutan las dependencias públicas, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico.

La primera medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y por entidades federativas correspondió al año 2008, de acuerdo con lo establecido en los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* publicados el 16 de junio de 2010 (Lineamientos 2010) en el Diario Oficial de la Federación (DOF).² En estos Lineamientos se reconoció el surgimiento de probables cambios normativos y sociales en el país, por lo que, se estableció que las posibles actualizaciones de los criterios de la metodología multidimensional de la pobreza se realizarían en un intervalo no menor a diez años.³

En 2018 se cumplieron los diez años de la medición multidimensional de la pobreza en México a escalas nacional y estatal. De tal forma que, el 30 de octubre de 2018, por acuerdo del H. Comité Directivo del CONEVAL se publicó la actualización de los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* (Lineamientos 2018)⁴ en el DOF, y en junio de 2019, se publicó la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, tercera edición*.

Estas actualizaciones implicaron adoptar cambios en los criterios para la definición de los umbrales o la construcción de los indicadores, conservando los mismos fundamentos, criterios generales y la definición de pobreza multidimensional. De esta manera y con la publicación de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el pasado 28 de julio de 2021, y de la ENIGH 2018, el CONEVAL realizó la

¹ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

² Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. DOF 16 de junio 2010. Disponible en: https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf

³ En agosto de 2019, el CONEVAL presentó la serie de pobreza 2008-2018, cumpliendo con ello con un periodo de 10 años en los que la metodología de pobreza multidimensional se mantuvo sin modificaciones, en concordancia con lo aprobado por su Comité Directivo en 2010, logrando con ello continuidad y comparabilidad en el tiempo.

⁴ Acuerdo por el cual se actualizan los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. DOF, 30 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018

medición de la pobreza 2018-2020 con lo cual inicia una nueva serie de la medición multidimensional de la pobreza.⁵

El CONEVAL publica esta nota técnica con la finalidad de contribuir a la transparencia y mostrar el rigor con el que realiza la medición de la pobreza, así como detallar los aspectos metodológicos, abordar las modificaciones, complementariedades normativas y técnicas implementadas en la medición multidimensional de la pobreza 2018-2020, que corresponden a la metodología con los Lineamientos 2018, e informar sobre las adecuaciones generales derivadas de los cambios entre la ENIGH 2018 y la ENIGH 2020.⁶

En la página electrónica del CONEVAL (www.coneval.org.mx), se encuentran disponibles 1) las bases de datos de la ENIGH 2018 y 2020, 2) los programas de cálculo para la estimación de la pobreza, para los softwares STATA, R y SPSS, y 3) los resultados para todos los indicadores de pobreza de la medición realizada por el CONEVAL.

La medición de pobreza multidimensional en México

Los ordenamientos de la LGDS permiten identificar tres grandes espacios que analizan el carácter multidimensional de la pobreza: el de bienestar, el de derechos sociales y el de contexto territorial. El primero circunscribe las aproximaciones de necesidades básicas insatisfechas; el segundo está asociado a la existencia de derechos fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes para la dignidad humana, que suelen estar incorporados en el marco normativo de cada sociedad, por lo que, desde esta perspectiva, la pobreza constituye, en sí misma, una falla en el ejercicio de los derechos sociales; el tercero reconoce la importancia de aquellos aspectos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales, culturales, entre otras), los cuales influyen en las opciones de vida de las personas y, por tanto, en el ejercicio de sus libertades.

La identificación, definición y medición de pobreza multidimensional utilizada en la tercera edición de la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*, al igual que las ediciones previas, abarca los espacios del bienestar económico y de los derechos sociales. El contexto territorial se concibe como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza.

Cada uno de los dos primeros espacios que definen la pobreza multidimensional brinda un diagnóstico de las limitaciones y restricciones que enfrentan las personas, por lo cual se establecen criterios diferenciados para definir la presencia o ausencia de carencias en cada uno de ellos. En el espacio del bienestar se especifica la cantidad de recursos monetarios (definida por la línea de pobreza por ingresos) requeridos para adquirir los bienes y servicios que permitan satisfacer las

⁵ Los datos que conforman esta publicación no son comparables directamente con los presentados en 2019 correspondientes al periodo 2008-2018 (Lineamientos 2010).

⁶ La ENIGH 2018 y 2020 consideran las estimaciones de población con base en el Marco de Muestreo de Viviendas y los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI.

necesidades básicas de las personas. En el espacio de los derechos sociales, al ser estos elementos universales, interdependientes e indivisibles, se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

En junio de 2010, se publicaron los *Lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza*⁷ (Lineamientos 2010) los cuales fungieron como base para estimar los resultados de la primera serie bienal de la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y estatal, de 2008 a 2018. Asimismo, estos lineamientos reconocen que el marco normativo que rige al país o los patrones y dinámicas de la sociedad mexicana pueden sufrir cambios a lo largo del tiempo, por lo cual se estableció que la metodología para la medición de la pobreza sería revisada en un periodo no menor a diez años.⁸

En 2018 se cumplieron los diez años de la medición multidimensional de la pobreza en México, por lo tanto, el CONEVAL emprendió la actualización de la metodología en función de los cambios normativos⁹ realizados en el país hasta la fecha, así como de las nuevas dinámicas sociales. De tal forma que, el 30 de octubre de 2018, el Consejo dio a conocer la actualización de los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* (ver esquema 1).

Los cambios en los criterios adoptados para la definición de los umbrales o la construcción de los indicadores mantienen los mismos fundamentos y criterios que caracterizan la definición de la pobreza multidimensional, pero respondiendo a dos elementos centrales: primero, a cambios normativos aprobados por el Poder Legislativo a partir de 2010 y, segundo, a cambios técnicos producto de los procesos de investigación y profundización en las dimensiones de la pobreza realizados por el CONEVAL. Una forma más general de entender la actualización de parámetros sin cambio de metodología entre las dos series es el concepto de pobreza relativa: dentro de cada serie (década) se aplica un concepto de *pobreza absoluta* con parámetros fijos, mientras que la transición entre series puede entenderse como una aplicación del concepto de *pobreza relativa*, donde los parámetros se actualizan con los cambios acumulados en normas y comportamientos sociales.

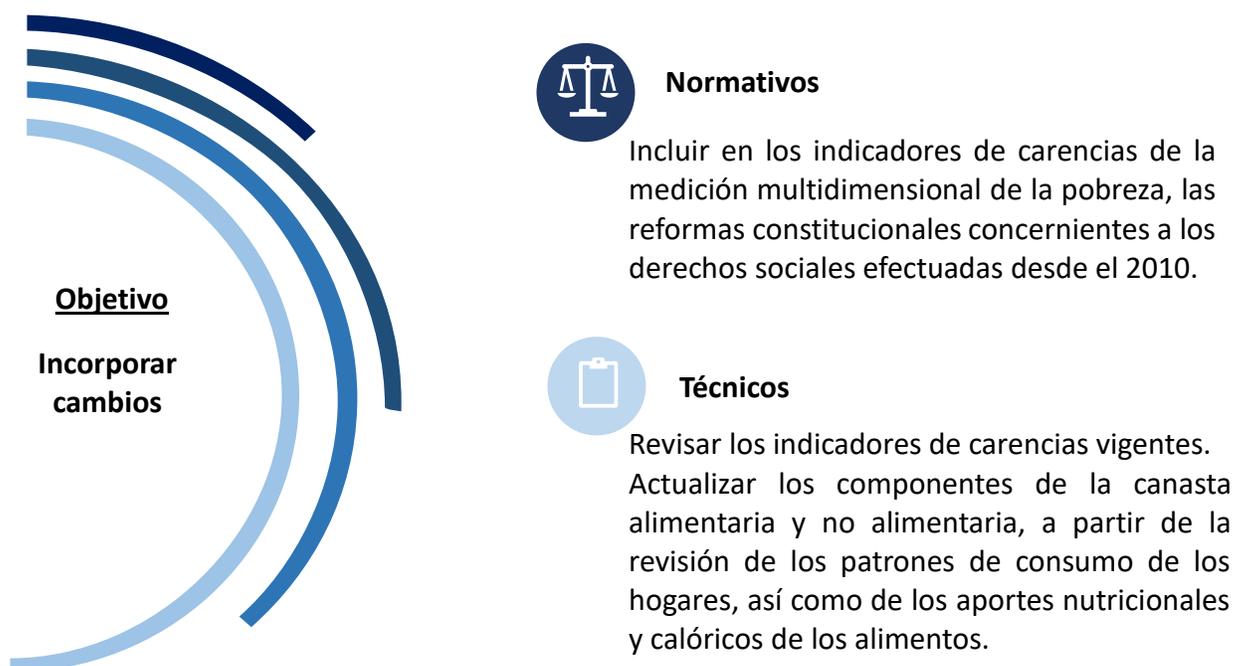
⁷ Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. DOF, 16 de junio 2010. Disponible en: https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf

⁸ En la última actualización de la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, se establece que deben de hacerse en un periodo no menor a seis años:

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

⁹ Los cambios normativos ocurridos entre 2008 y 2018 que atañen a los indicadores de la medición de la pobreza corresponden a los aprobados por el Poder Legislativo (en 2012, 2013 y 2016).

Esquema 1. Motivos del proceso de revisión de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Por lo anterior y, de acuerdo con el artículo 36 de la LGDS, el CONEVAL tiene la atribución de emitir los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Asimismo, la información que deberá emplearse será la que genere el INEGI, tomando en consideración al menos 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 digna y decorosa
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa
- Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad
- Grado de cohesión social y
- Grado de accesibilidad a carretera pavimentada

Con base en el artículo 37 de la LGDS, los estudios que realice el CONEVAL deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años a nivel entidad federativa y cada cinco años a nivel municipal o demarcación territorial. El municipio o demarcación territorial es el nivel de desagregación hasta el cual la ley exige contar con información de pobreza.

En los siguientes apartados se detallan aspectos relacionados con la estimación de la medición multidimensional de la pobreza 2020 en tres secciones. En la primera sección se abordan los cambios normativos implementados en el país a partir de 2010 y en los indicadores de carencia social; en la segunda sección, se detallan las transformaciones técnicas derivadas de las investigaciones realizadas por el CONEVAL, mientras que, en la última se presentan las adecuaciones debidas a las modificaciones a la fuente de información, es decir, los relativos entre la ENIGH 2018 y la ENIGH 2020.

Cambios normativos en la medición multidimensional de la pobreza (Lineamientos 2018)

Como parte de la actualización de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, se dio seguimiento a los cambios normativos registrados en los últimos años en el país relacionados a los derechos sociales. Cabe destacar que se considera cambio normativo a la adecuación o modificación de las leyes que rigen a un país. Así, con base al marco normativo, se atendieron las modificaciones registradas desde 2012 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con respecto a derechos sociales. Estas modificaciones se enlistan a continuación:

1. El 9 de febrero de 2012 se publicó en el DOF la reforma al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la que se considera como obligatoria a la educación media superior.
2. El 7 de noviembre de 2013 y el 1 de junio de 2016 fueron publicadas en el mismo órgano informativo oficial, las reformas y adiciones al artículo 36, fracciones IX y VII, de la LGDS en las que se consideran, respectivamente, los indicadores de grado de accesibilidad a carretera pavimentada y el acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

De esta manera, en el presente apartado se explican brevemente las modificaciones en la metodología para la medición multidimensional de la pobreza que obedecen a los cambios normativos enlistados.¹⁰

¹⁰ Para más información consultar la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, tercera edición, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

I. Indicador de carencia por rezago educativo

La metodología oficial de la medición de la pobreza para la serie 2008-2018, realizada a partir de los Lineamientos 2010, considera que una persona se encuentra en situación de carencia por rezago educativo cuando:

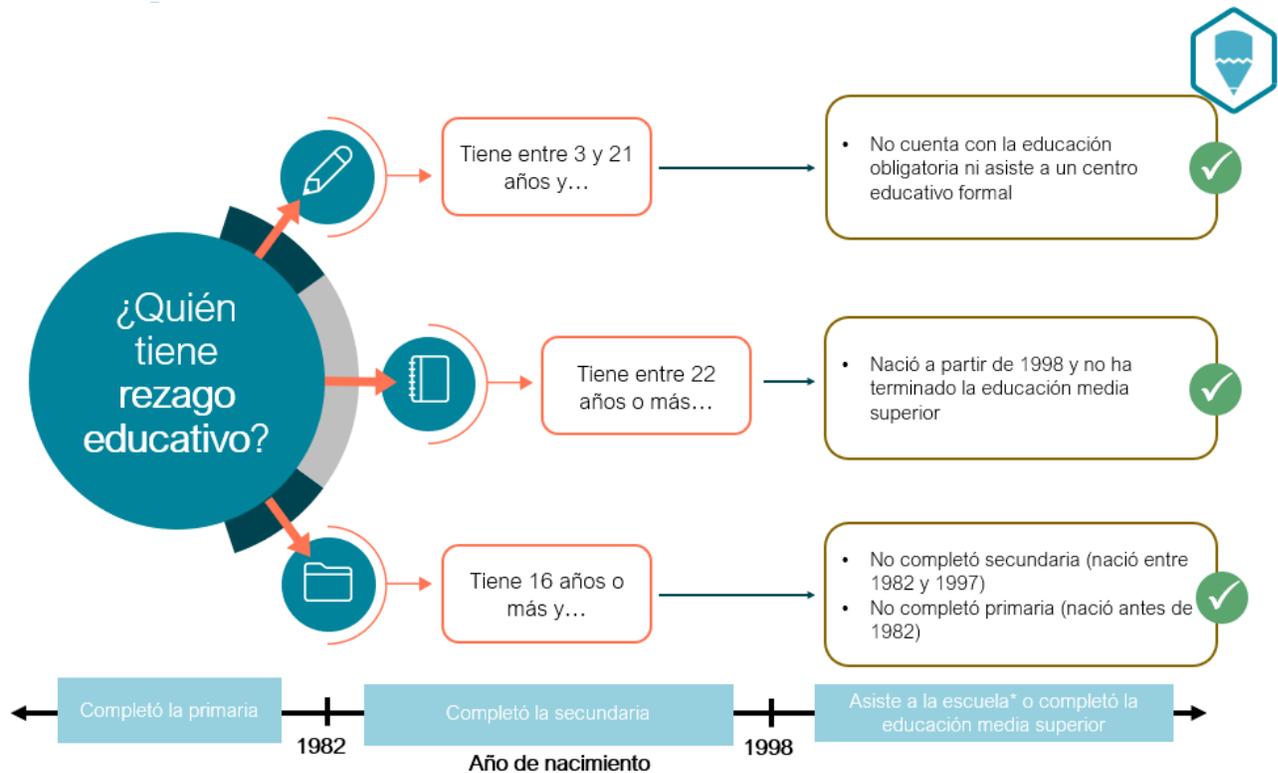
- Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal,
- Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberlo cursado (primaria completa), o
- Nació a partir de 1982 y no cuenta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

Derivado de la reforma al artículo 3º de la CPEUM de 2012, que establece a la educación media superior como parte de la educación obligatoria (previamente conformada por los niveles preescolar, primaria y secundaria),¹¹ se consideró necesario modificar los umbrales que identifican a una persona con carencia por rezago educativo. Estos umbrales se basan en la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM), en la cual se establece el incumplimiento de la normatividad cuando no se garantizan los años de escolarización en las edades típicas en las que se debe cursar el nivel obligatorio vigente.

Por lo tanto, la medición multidimensional de la pobreza 2018-2020 considera que una persona se encuentra en situación de rezago educativo si cumple con alguno de los siguientes criterios:

¹¹ La reforma al artículo 3º Constitucional se publicó el 9 de febrero de 2012. De acuerdo con el artículo 2º transitorio del DECRETO, la obligatoriedad del nivel medio superior se establecerá de manera progresiva a partir del ciclo educativo 2012-2013 y hasta alcanzar la cobertura total en el ciclo educativo 2021-2022.

Esquema 2. Criterios de la carencia por rezago educativo¹²

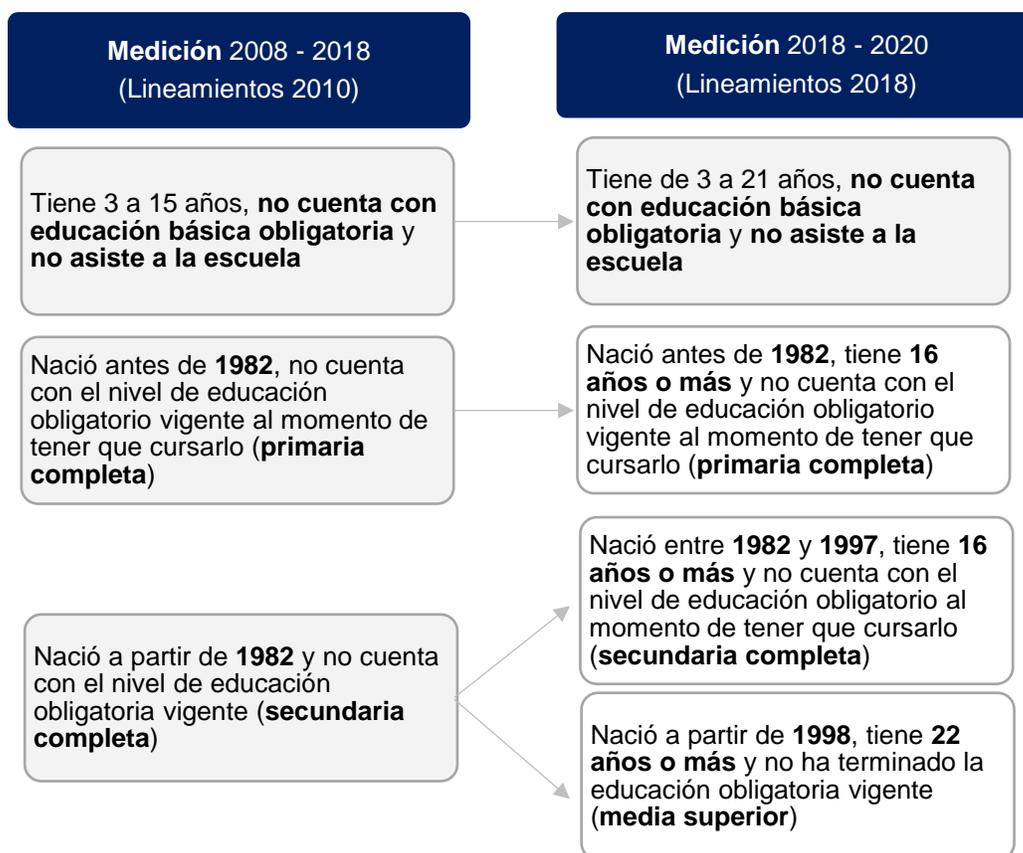


Fuente: elaboración del CONEVAL.
* Condicionado a que es mayor de 3 años.

En consecuencia, el esquema 2 muestra un resumen gráfico de los principales cambios normativos del indicador que ofrece una comparación respecto a la definición de este con la serie 2008 - 2018 (Lineamientos 2010), al mismo tiempo que muestra los nuevos subindicadores de los cuales parte la carencia de rezago educativo para identificar el porcentaje de la población con carencia.

¹² Los criterios se definen según el nivel de educación obligatorio vigente en el momento que el individuo debió haberlo cursado.

Esquema 3. Actualización normativa del indicador de rezago educativo de la medición multidimensional de la pobreza



Fuente: elaboración del CONEVAL.

II. Indicador de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

La metodología oficial de la medición multidimensional de la pobreza, para la serie 2008-2018 (Lineamientos 2010), emplea la escala de seguridad alimentaria para evaluar el ejercicio del derecho a la alimentación basada en la propuesta de Pérez-Escamilla, Melgar-Quiñonez, Nord, Álvarez y Segall.¹³ Dicha escala reconoce cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria. De manera que se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los

¹³ Pérez-Escamilla *et al.* (2007). Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Perspectivas de Nutrición Humana., y Melgar-Quiñonez *et al.* (2007). Psychometric properties of a modified US-household food security survey module in Campinas, Brazil. European Journal of Clinical Nutrition Advanced Online Publication, vol. 62, núm. 5, pp. 665-673.

hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo,¹⁴ esto con el fin de contar con una medida que reflejase la existencia de limitaciones significativas en el ejercicio del derecho a la alimentación.

Con la reforma incorporada a la fracción VII de la LGDS, se añade al acceso a la alimentación el carácter de nutritivo y de calidad, ya que algunos estudios han comprobado que entre mayor variedad de grupos alimenticios se consuma, aumenta la probabilidad de satisfacer la ingesta de calorías, macro y micronutrientes necesarios. Para atender estas adecuaciones, se considera ahora la frecuencia de alimentos consumidos y la diversidad dietética como medidas para aproximar la adecuación de nutrientes, ya que los atributos: nutritivo y de calidad de la alimentación son cualidades que se alcanzan a través de la ingesta adecuada de nutrientes.

El nuevo componente, limitación en el consumo de alimentos de los hogares, se midió con la información disponible en la ENIGH considerando la frecuencia de consumo de doce grupos de alimentos (cereales, leguminosas, carnes, pescados, lácteos, verduras, frutas, huevos, azúcares, grasas, tubérculos y condimentos) y las ponderaciones o pesos asignados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

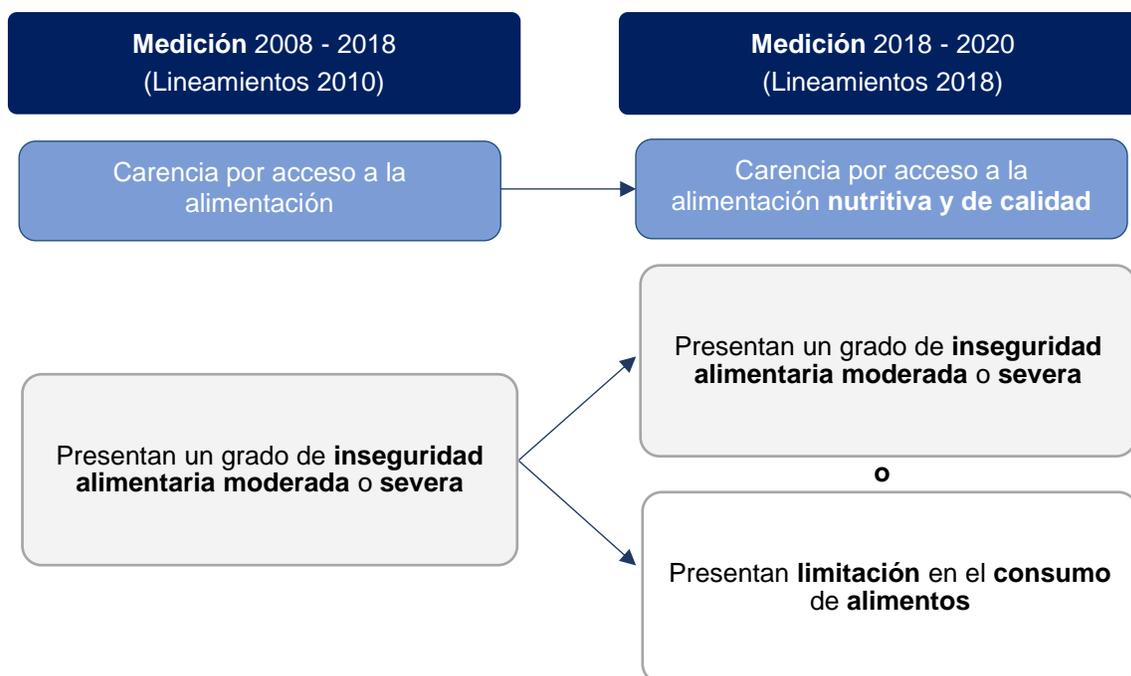
Las ponderaciones están basadas en la densidad de nutrientes de los grupos de alimentos, que refleja la calidad en términos de su contenido de micro y macronutrientes, así como de calorías. El PMA otorga mayor peso a los alimentos con más aporte de macro y micronutrientes (huevos, carnes, pescados, por ejemplo) que a los alimentos con más aporte calórico (grasas y azúcares, por ejemplo). Esta información permite definir un puntaje de consumo ponderado de alimentos, a partir del cual se identifica si el hogar se encuentra o no en condición de limitación de consumo de alimentos. De acuerdo con los Lineamientos 2018, la medición multidimensional de la pobreza incorpora la limitación en el consumo de alimentos (ver esquema 4).

La metodología de la medición multidimensional de la pobreza (Lineamientos 2018) señala que un hogar presenta carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad cuando tiene:

- Un grado de inseguridad alimentario severo o moderado, o
- Limitación en el consumo de alimentos.

¹⁴ Se define como grado de inseguridad alimentaria *moderado* si los hogares solo con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de dieciocho años, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala. Por otra parte, el grado de inseguridad alimentaria es *severo* si hogares solo con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas; los hogares con menores de edad que responden de ocho a doce preguntas de la escala. Para mayor detalle sobre la escala se sugiere consultar la *Metodología de la medición multidimensional de la pobreza, tercera edición*.

Esquema 4. Actualización normativa del indicador de carencia por acceso a la alimentación de la medición multidimensional de la pobreza



Fuente: elaboración del CONEVAL.

III. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada

La pobreza es una experiencia específica, local y circunstancial,¹⁵ por lo que, la medición de la pobreza se complementa con un tercer espacio:¹⁶ el contexto territorial que, si bien no forma parte para la identificación de las personas en situación de pobreza, permite registrar de forma paralela los fenómenos derivados de la interacción social. En la metodología para la medición de la pobreza 2008-2018 (Lineamientos 2010) este espacio solo contemplaba el grado de cohesión social.

El 7 de noviembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 36 de la LGDS que adiciona el inciso IX, Grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Dado que la accesibilidad engloba tanto elementos de carácter geográfico como relacional y alude a escalas de

¹⁵ ONU, Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual. Disponible en: <https://www.ohchr.org/documents/publications/povertyreductions.pdf>

¹⁶ Como se mencionó anteriormente la definición, identificación y medición de la pobreza vincula únicamente a los enfoques del espacio del bienestar económico y de los derechos sociales, por lo que el indicador del grado de accesibilidad a carretera pavimentada adicionado al espacio de contexto territorial no se combina con los anteriores.

agregación superiores al hogar y al individuo, este indicador formará parte del espacio del contexto territorial de la medición multidimensional de la pobreza.

La accesibilidad refiere a un concepto complejo que integra dos dimensiones de naturaleza distinta: a) la geográfica, la cual corresponde a la cercanía geográfica entre dos puntos, por lo que deben considerarse elementos relacionados con las características orográficas y del medio natural y, b) la social, que toma en cuenta las características de las personas o de los servicios a los que se quiere acceder. Con base en esto, el indicador considera los siguientes elementos en su construcción: existencia de carretera pavimentada, ubicación de las localidades, pendiente del terreno, tipo de vegetación, uso de suelo, existencia de cuerpos de agua, disponibilidad de transporte público y tiempo de desplazamiento a las localidades con más de 15 mil habitantes.

El Grado de accesibilidad a carretera pavimentada se genera a nivel de localidad, clasificándolo en cinco grupos (muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto). Con base en este grado, se considera el porcentaje de población con grado de accesibilidad bajo o muy bajo a nivel estatal, y de manera análoga el porcentaje a nivel municipal.¹⁷

Cambios técnicos en la medición multidimensional de la pobreza (Lineamientos 2018)

Derivado de las investigaciones y profundización en las dimensiones de la pobreza se realizaron cambios técnicos a los indicadores, respondiendo a las modificaciones en los patrones de consumo de los hogares y dinámicas de la sociedad mexicana, los cuales permiten identificar con mayor precisión a las personas en situación de pobreza o con carencia por acceso a alguno de los derechos sociales contemplados en la medición de la pobreza. Estos cambios corresponden al acceso a la seguridad social y a la actualización de las líneas de pobreza por ingresos.

I. Indicador de carencia por acceso a la seguridad social

La metodología oficial de la medición multidimensional de la pobreza para la serie 2008-2018, (Lineamientos 2010) considera que una persona no se encuentra en situación de carencia por acceso a la seguridad social cuando:

- La población económicamente activa, asalariada, disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2º de la Ley del Seguro Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional).
- Dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como

¹⁷ La información completa relativa al indicador de Grado de accesibilidad a carretera pavimentada 2020 está disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Grado_accesibilidad_carretera.aspx

- prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore.
- Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goza de alguna jubilación o pensión o es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
 - En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.
 - La población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.

Derivado de la revisión a la construcción del indicador de carencia social por acceso a la seguridad social según los Lineamientos 2010, se encontraron dos aspectos técnicos que abonarían a la mejora de su medición:

- a. Identificación del acceso directo a la seguridad social de la población económicamente activa asalariada. Se identificó que, en términos generales, puede suceder que el informante desconozca si dispone de una o más de sus prestaciones, ya sea porque no las ha requerido o porque no sabe si podría hacerlas efectivas (como en el caso de la pensión por enfermedad profesional o los créditos para la vivienda).

Por lo tanto, con el propósito de crear un indicador en el cual los sesgos por desconocimiento o falta de utilización de las prestaciones se disminuyeran tanto como fuera posible, se considera que un trabajador cuenta con acceso a la seguridad social cuando goza del derecho a recibir servicios médicos como prestación laboral.¹⁸

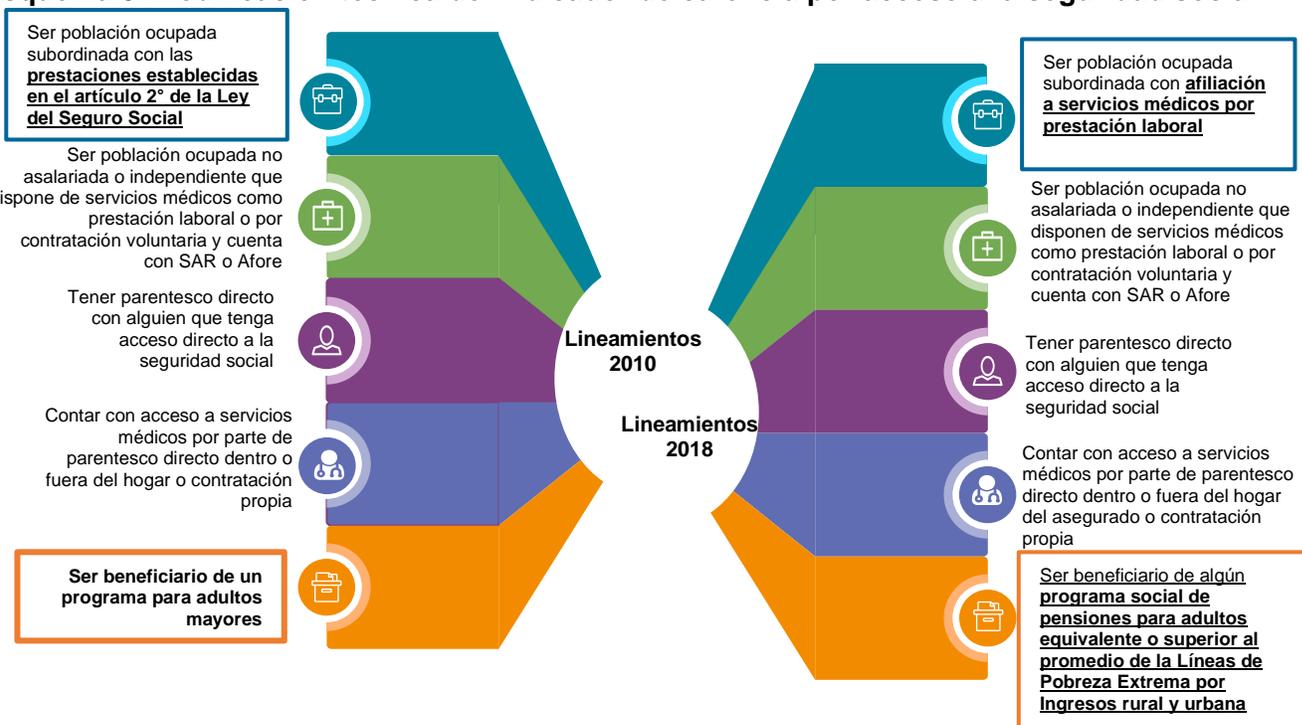
- b. Inclusión de un umbral para considerar como seguridad social a los ingresos provenientes de programas sociales de pensión para las personas adultas mayores que en cierta medida permiten asegurar los medios de subsistencia de la población. Se observó la importancia de establecer un monto de ingreso que asegurara las condiciones indispensables de subsistencia, y que a su vez contribuyera al reconocimiento del avance en la protección social universal y la disminución de desigualdades en grupos de mayores desventajas sociales.

De manera que, el cambio incorporado considera que la población beneficiaria de programas de apoyos para adultos mayores dispone de acceso a la seguridad social cuando el monto mensual otorgado por programas sociales les permite adquirir al menos el costo promedio de la canasta alimentaria rural y urbana.

¹⁸ Esto basado en que los registros administrativos de las instituciones de seguridad social se han fortalecido y muestran que prácticamente la totalidad de las personas cotizantes por prestación laboral se encuentran en modalidades que además del acceso a servicios médicos cubren los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

De acuerdo con lo anterior, en el esquema 5 se enlistan los criterios para que una persona no presente carencia por acceso a la seguridad social entre los Lineamientos 2010 y los Lineamientos 2018 de la medición multidimensional de la pobreza.

Esquema 5. Modificación técnica del indicador de carencia por acceso a la seguridad social



Fuente: elaboración del CONEVAL.

II. Actualización de las líneas de pobreza por ingresos

Las líneas de pobreza por ingresos, según ámbito de residencia, calculadas a través de la construcción de canastas de consumo, tienen como propósito establecer un referente monetario específico para el contexto mexicano en el espacio de bienestar económico de la medición multidimensional de la pobreza. Con estas se determina si una persona cuenta con la cantidad de recursos monetarios para satisfacer sus necesidades básicas.

La población en situación de pobreza extrema se identifica como aquella que tiene al menos tres carencias y un ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI), equivalente al valor monetario de la canasta alimentaria por persona al mes. Mientras que la población en situación de pobreza es aquella que tiene al menos una carencia y un ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI), equivalente al valor monetario total de la canasta alimentaria más la no alimentaria por persona al mes.

La revisión técnica contempló la actualización de los componentes de las canastas alimentaria y no alimentaria debido a que los patrones de consumo y dinámicas de la sociedad mexicana tienden a presentar cambios a lo largo del tiempo. Para esta actualización, se consideró como fuente de información la ENIGH 2016 y se retomaron los criterios de la construcción de las líneas de pobreza de 2006,¹⁹ basados en dos principios: uno, que las canastas representaran el patrón de consumo de un grupo poblacional de referencia, y dos, que cumplieran con recomendaciones nutricionales en la parte alimentaria y en la no alimentaria con criterios de la teoría económica; esto, para determinar si los bienes y servicios deben ser considerados necesarios.

Para la construcción de las canastas, al igual que las canastas construidas con datos de la ENIGH 2006, se ubica un estrato poblacional de referencia (EPR) conformado por hogares cuya aproximación de consumo coincide con la recomendación nutricional particular dadas las características de los integrantes de esos hogares. Para ello, las cantidades de alimentos compradas por cada hogar en un periodo determinado (mensual, semanal o diario) se transforman en consumos de nutrientes de acuerdo con tablas de aportes nutricionales de los alimentos; posteriormente, se suman las cantidades consumidas de nutrientes y se comparan con el requerimiento de consumo de cada hogar, según su composición etaria y por sexo; esto, para precisar si el hogar cumple, o no, con el consumo necesario para cubrir los requerimientos nutricionales.

Asimismo, se utilizan tres fuentes básicas de información: una tabla de aportes nutricionales por cada alimento; una tabla de requerimientos energéticos y recomendaciones de consumo de nutrientes y una base de datos sobre gastos en alimentos y su frecuencia de compra en los hogares. La tabla de recomendaciones nutricionales se construyó con base en las *Recomendaciones de ingestión de nutrimentos para la población mexicana* que ofrece información sobre las recomendaciones de ingesta de micronutrientes por grupos de edad y sexo; igualmente, los requerimientos energéticos se construyeron a partir de las tablas de nutrientes para México publicadas en los *Principios y aplicación de las nuevas necesidades de energía* según el Comité de Expertos FAO/OMS 2004 y que se presentan para grupos de edad, sexo y áreas rural y urbana.

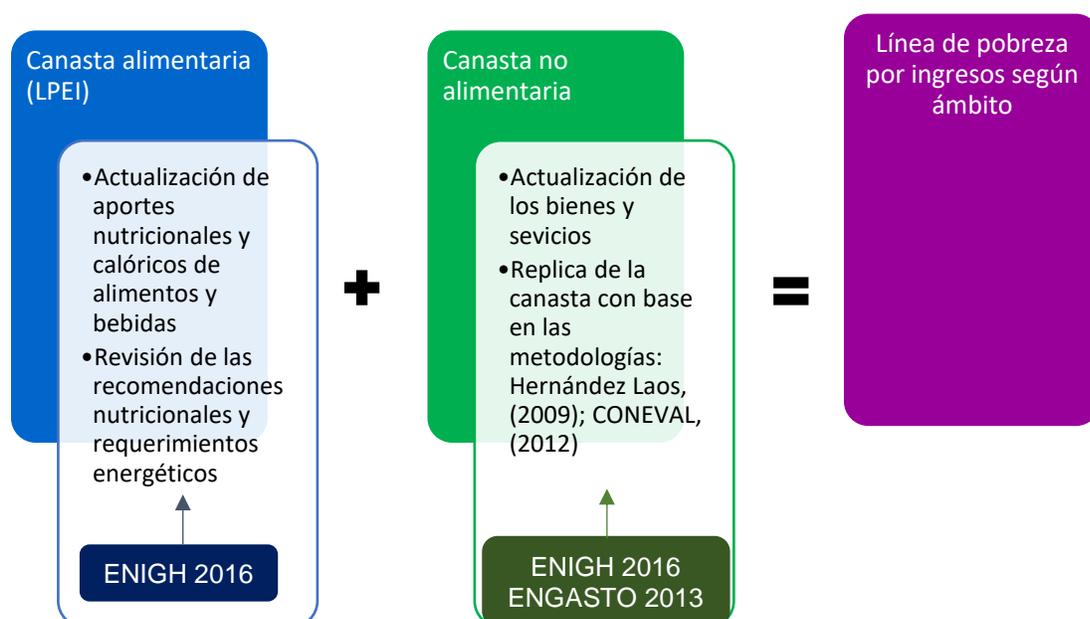
En cuanto a los datos de consumo de alimentos de los hogares, se utilizó la información que proporciona la ENIGH 2016. Con base en el gasto efectuado y la frecuencia de consumo reportada durante el periodo de referencia de la encuesta, se obtuvieron los patrones de consumo de alimentos de los hogares mexicanos.

Para la selección de las claves del gasto no alimentario se recurrió a la metodología propuesta por Hernández Laos (2009), que considera las preferencias de bienes no alimentarios, frecuencia de su consumo y participación de estos en el gasto total para establecer el contenido de una canasta no alimentaria. La canasta no alimentaria construida a partir de la ENIGH 2006 contó con una encuesta sobre percepciones de necesidad de los bienes y servicios. Sin embargo, al no contar con una versión

¹⁹ Se utilizó como fuente la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2006.

actualizada de la encuesta de percepción, la revisión técnica empleó información de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2013 (ENGASTO). Cabe mencionar que la ENGASTO dispone de información más detallada del gasto de los hogares, así como una mayor desagregación de productos que permitió usar los criterios de selección del gasto no alimentario.

Esquema 6. Aspectos generales de la actualización de las líneas de pobreza por ingresos



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Para más información acerca de la actualización de las líneas de pobreza por ingresos se sugiere revisar el documento metodológico, disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Lineas_pobreza.pdf

Adecuaciones debido a la fuente de información, ENIGH 2018 - 2020

De acuerdo con la LGDS, el CONEVAL deberá utilizar la información que genere el INEGI para realizar la estimación de los indicadores contemplados en la misma Ley, de tal forma que se utiliza como única fuente la ENIGH para la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y estatal.²⁰

²⁰ En la serie de la medición multidimensional 2008-2018 (Lineamientos 2010), se empleó el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH) para los años de 2008 a 2014 y el Modelo Estadístico para la continuidad del MCS-ENIGH para 2016 y 2018.

Derivado de lo anterior, el CONEVAL realizó las adecuaciones técnicas pertinentes, en línea con las modificaciones realizadas por el INEGI en el levantamiento de información de la ENIGH 2020. Estos cambios involucran, específicamente, modificaciones en el fraseo de preguntas, tales como las vinculadas con la carencia por acceso a la salud, la eliminación y adición de programas sociales en el cuestionario, así como la modificación del conjunto de preguntas para la identificación de personas con discapacidad.²¹

I. Adecuación a la medición del ingreso

Como parte del espacio del bienestar en la medición multidimensional de la pobreza, se utiliza el ingreso corriente por persona para conocer si éste es inferior a las líneas de pobreza por ingresos. Según el Manual del entrevistador del INEGI, la captación de la información de la ENIGH 2020 se realizó entre el 11 de agosto y el 18 de noviembre de 2020, es importante considerar las fechas de levantamiento de la información para deflactar el ingreso de manera adecuada.

En este caso, los meses de referencia del ingreso corriente monetario se deflactaron a los precios de agosto del año en cuestión; mientras que, para el ingreso no monetario es importante considerar las fechas en que se llevó a cabo el levantamiento de la información para elaborar de manera apropiada los deflactores. Para la estimación del ingreso no monetario, se tomaron en cuenta los periodos de referencia del calendario de actividades del entrevistador (ver cuadro 1).

Cuadro 1.
Periodos de referencia para la estimación de ingresos no monetarios, ENIGH 2020

Decena	Periodo de levantamiento	Periodo de referencia			
		Semanal	Mensual	Trimestral	Semestral
1	11 – 20 de agosto	Agosto	Julio	Mayo a Julio	Febrero a Julio
2	21 – 30 de agosto	Agosto	Julio	Mayo a Julio	Febrero a Julio
3	31 de agosto – 9 de septiembre	Agosto	Agosto	Junio a Agosto	Marzo a Agosto
4	10 – 19 de septiembre	Septiembre	Agosto	Junio a Agosto	Marzo a Agosto
5	20 – 29 de septiembre	Septiembre	Agosto	Junio a Agosto	Marzo a Agosto
6	30 de septiembre – 9 de octubre	Septiembre	Septiembre	Julio a Septiembre	Abril a Septiembre
7	10 – 19 de octubre	Octubre	Septiembre	Julio a Septiembre	Abril a Septiembre
8	20 – 29 de octubre	Octubre	Septiembre	Julio a Septiembre	Abril a Septiembre
9	30 de octubre – 8 de noviembre	Octubre	Octubre	Agosto a Octubre	Mayo a Octubre
0	9 – 18 de noviembre	Noviembre	Octubre	Agosto a Octubre	Mayo a Octubre

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Manual del entrevistador de la ENIGH 2020 del INEGI.

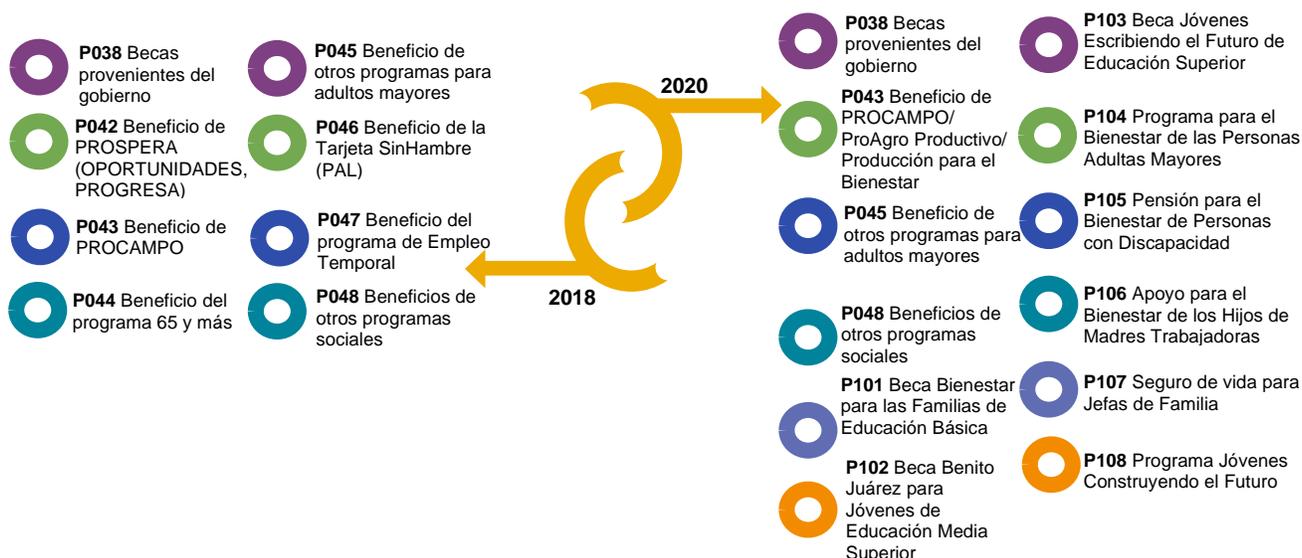
Es así como el ingreso monetario y no monetario es deflactado para generar los ingresos mensuales y así construir el ingreso corriente total per cápita con el cual se compara las líneas de pobreza por ingresos en el espacio del bienestar.

²¹ Para más información se sugiere consultar la Nota sobre discapacidad, 2018-2020.

La medición multidimensional de la pobreza incluye los ingresos de transferencias por beneficio de programas sociales.

Derivado de los cambios en la administración pública, entre 2018 y 2020, se crearon o eliminaron algunos programas sociales, de tal forma que el INEGI realizó las modificaciones correspondientes en los cuestionarios de la ENIGH 2020 que derivaron en cambios entre las claves de ingreso en la ENIGH 2018 y 2020 (ver esquema 7). Cabe mencionar que aún con la actualización por parte del INEGI en dichas claves, el ingreso corriente total conserva la misma estructura y rescata de las claves de ingresos que los informantes de la ENIGH reportaron recibir.

Esquema 7. Programas sociales de los que se recupera el ingreso en la ENIGH 2018 y 2020



Fuente: elaboración del CONEVAL.

II. Adecuación a la medición del indicador de carencia por acceso a servicios de salud ²²

La metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando “no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados”, o no reportó tener derecho a los servicios del INSABI en 2020.

Lo anterior derivado de la aprobación en noviembre 2019 del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos*

²² Para más información acerca de la carencia por acceso a los servicios de salud se sugiere consultar la *Nota técnica sobre la carencia por acceso a los servicios de salud, 2018-2020*.

Nacionales de Salud,²³ a partir del 1 de enero de 2020 entró en vigor el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y desapareció la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada del financiamiento del Seguro Popular.

En este sentido, dentro del cuestionario de la ENIGH 2020, en la pregunta de afiliación o inscripción al Seguro Popular se incluyó en el cuestionario el derecho a los servicios del INSABI, específicamente, en los cuestionarios “Personas de 12 o más años” y “Personas de menores de 12 años”, como se observa en el cuadro 2. Esta adecuación en el fraseo involucró un cambio de la variable de identificación, la cual pasó de ser *segpop* a *pop_insabi*, entre 2018 y 2020. De esta manera se captó en la ENIGH 2020 la información de la población que ha recibido servicios de salud por parte de esta institución.

Cuadro 2.
Cambio en la pregunta sobre servicios médicos, entre la ENIGH 2018 - 2020

Pregunta	
ENIGH 2018	ENIGH 2020
1. Actualmente, ¿se encuentra usted afiliado o inscrito al Seguro Popular?	1. Actualmente, ¿se encuentra usted afiliado o inscrito al Seguro Popular, <u>o tiene derecho a los servicios del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)?</u>

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los Cuestionarios de la ENIGH 2020 del INEGI.

De la misma manera, en la pregunta acerca de en qué institución está inscrito o tiene atención médica la persona, se modificó el fraseo de la opción “IMSS-Prospera” a la cual se le añadió “IMSS-Bienestar”. Lo anterior debido a los cambios en los programas sociales en la actual administración federal, este cambio se presenta en el cuadro 3.

Cuadro 3.
Cambio en la opción de respuesta de la pregunta sobre instituciones de salud, entre la ENIGH 2018 - 2020

Pregunta	ENIGH 2018		ENIGH 2020	
	Valor	Etiqueta	Valor	Etiqueta
3. ¿En qué institución está usted afiliado o inscrito o tiene acceso a atención médica?	1	En el IMSS	1	En el IMSS
	2	En el ISSSTE	2	En el ISSSTE
	3	En el ISSSTE estatal	3	En el ISSSTE estatal
	4	Por PEMEX, la defensa o la Marina	4	Por PEMEX, la defensa o la Marina

²³ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019

	5	IMSS-Prospera	5	IMSS-Prospera/IMSS-Bienestar
	6	Otro	6	Otro

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los Cuestionarios de la ENIGH 2020 del INEGI.

III. Aspectos adicionales sobre el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

El 13 de septiembre de 2018, se presentó el programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Este programa tiene como objetivo “incluir en actividades productivas a los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la vinculación de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo”.

Para lograr este objetivo, una que vez los “aprendices en capacitación” se han vinculado a una unidad económica se les brinda una beca cuyo monto, para 2020, ascendió a \$3,748.00 pesos mensuales,²⁴ además de brindarles un seguro médico exclusivo para ellos a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este seguro médico no puede ser transferido por motivo de parentesco a ninguna otra persona²⁵ y no se acompaña del resto de las prestaciones que la inscripción al IMSS conlleva como son semanas de cotización para una pensión.

En cuanto a la información de este programa social en la ENIGH 2020, primero se indaga si la persona es beneficiaria del programa, y posteriormente se pregunta si declaró en las preguntas anteriores el ingreso proveniente de este programa, de esta manera se evita duplicar su captura.

La secuencia de preguntas utilizada para este fin en el cuestionario de la ENIGH 2020 fue la siguiente: ¿Recibió el programa Jóvenes Construyendo el Futuro? En caso de contestar afirmativamente, y debido a la posible percepción de este ingreso como remuneración laboral, se pasa a la siguiente pregunta: ¿Declaró el ingreso de este programa anteriormente?, de ser positiva la respuesta, se registra un código que permite identificar si este se declaró como: trabajo principal, trabajo secundario, trabajos del mes pasado, o trabajos antes del mes pasado. En caso de haber declarado el ingreso en la sección correspondiente o de no haber declarado con anterioridad el ingreso, también se registra. Esta variable de identificación se encuentra disponible en la base de datos *población* o en *ingresos_jcf*.

Adicionalmente, en la base de datos *trabajos* se detectó que algunos informantes, que declaraban ser beneficiarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, tenían prestaciones adicionales, posiblemente relacionadas con alguna otra ocupación durante el periodo de levantamiento; sin embargo, no es posible identificar si, el informante contó simultáneamente con un empleo y con la inscripción de Jóvenes Construyendo el Futuro. Por lo anterior, el CONEVAL retomó la información

²⁴ De acuerdo con las reglas de operación 2020, publicadas en el DOF el 10 de enero de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020

²⁵ Secretaría del Seguro Social. Boletín 039/2019. Disponible en:

<https://www.gob.mx/stps/prensa/aprueba-consejo-tecnico-del-imss-afiliacion-de-jovenes-construyendo-el-futuro>



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

de las bases de datos conforme fue otorgada por los encuestados, de acuerdo con la información publicada por el INEGI.