

INFORME de la POBREZA MULTIDIMENSIONAL 2008-2018

Una década de medición
multidimensional
de la pobreza en México



Lo que se mide se puede mejorar

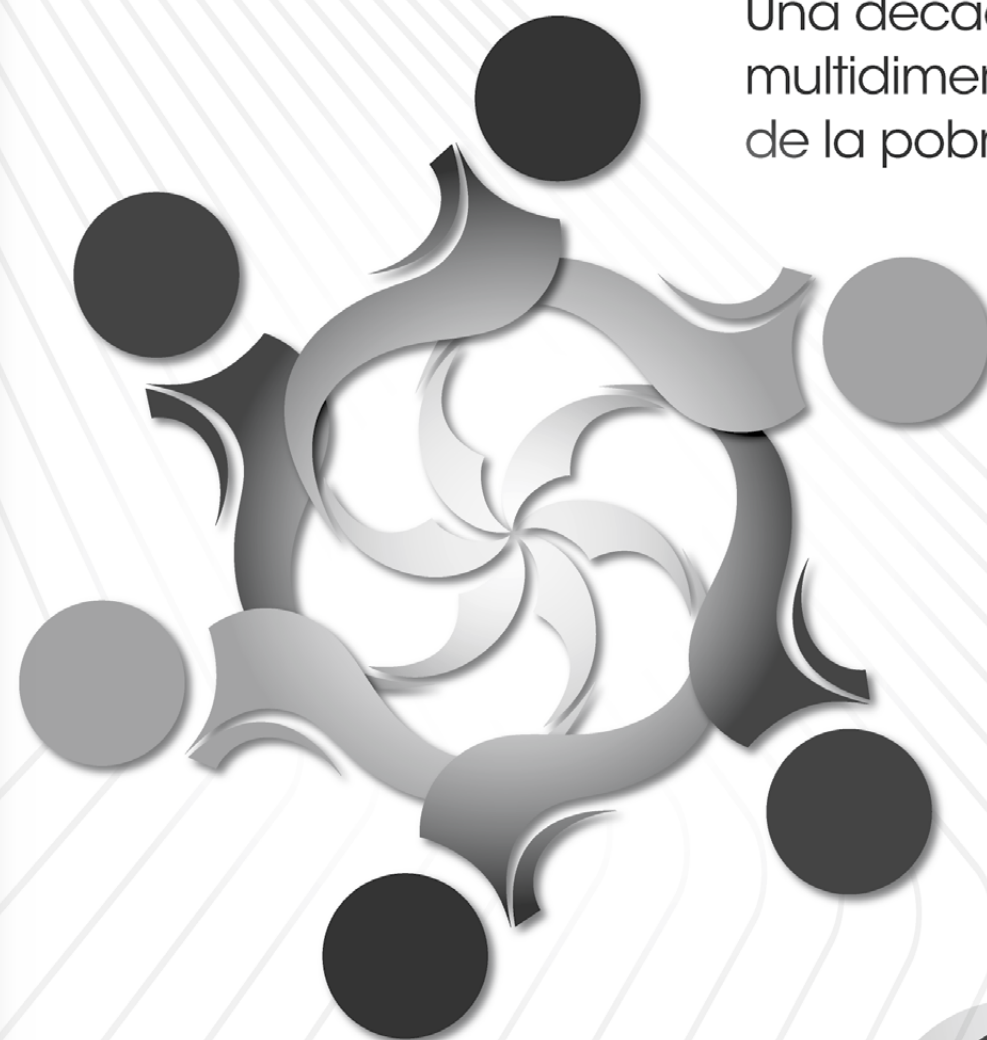
El CONEVAL es una institución del Estado mexicano con autonomía técnica que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social en el ámbito federal, y genera información con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

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

Para mayor información consultar:
www.coneval.org.mx

INFORME de la POBREZA MULTIDIMENSIONAL 2008-2018

Una década de medición
multidimensional
de la pobreza en México





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de la pobreza multidimensional 2008-2018. Una década de medición multidimensional de la pobreza en México

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

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
*Informe de la pobreza multidimensional 2008-2018. Una década de medición
multidimensional de la pobreza en México.* Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO ACADÉMICO

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Karina Barrios Sánchez

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Sirva este medio para extender un especial agradecimiento a quienes se desempeñaron como Consejeros Académicos durante el periodo 2006-2010: Félix Acosta Díaz (El Colegio de la Frontera Norte), María Graciela Freyermuth Enciso (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente) y Juan Ángel Rivera Dommarco (Instituto Nacional de Salud Pública).

Asimismo, a los Consejeros del periodo 2006-2020: Graciela María Teruel Belismelis (Universidad Iberoamericana), Fernando Alberto Cortés Cáceres (El Colegio de México) y Agustín Escobar Latapí (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente).

COLABORADORES

EQUIPO TÉCNICO

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Héctor Figueroa Palafox

Alfonso Velázquez Solórzano

María Almendra Rojas Rodríguez

Karla Denisse González Franco

Gerardo Maya Higuera

El equipo técnico agradece las contribuciones de Ricardo César Aparicio Jiménez, Paloma Villagómez Ornelas, Ana Heatley Tejada, Laura Georgina Álvarez Toledo y Orbelin Soberanis Santamaría para la elaboración de este informe.

Contenido

Índice de gráficas, figuras y cuadros	5
Siglas y acrónimos	7
Glosario	8
Resumen ejecutivo	14
Introducción	20
Capítulo 1 La pobreza en México, 2008-2018	25
Una década de medición multidimensional de la pobreza. Evolución de las condiciones de la pobreza a nivel nacional	26
Evolución de las carencias sociales, 2008-2018	31
Pobreza multidimensional por entidades federativas, 2008-2018	37
Incidencia de la pobreza multidimensional en las entidades federativas, 2008-2018	38
Entidades donde se incrementaron las condiciones de pobreza	40
Capítulo 2 Análisis territorial de la pobreza, 2008-2018	42
Pobreza rural y urbana	44
Pobreza urbana	49
Contexto territorial. Indicadores de cohesión social	53
Capítulo 3 Evolución de la pobreza en grupos específicos	57
Población indígena	60
Niñas, niños y adolescentes (NNA)	64
Población joven	69
Personas adultas mayores (PAM)	73
Personas con discapacidad (PcD)	78
Capítulo 4 Actualización de criterios metodológicos para la medición multidimensional de la pobreza	82
Actualizaciones en el espacio de derechos sociales	85
Rezago educativo	85
Carencia por acceso a la alimentación	86
Carencia por acceso a la seguridad social	87
Actualizaciones en el espacio de contexto territorial	88
Actualización para la medición del espacio de bienestar económico	89
Línea de pobreza por ingresos (LPI) y línea de pobreza extrema por ingresos (LPEI)	89
Capítulo 5 Hacia la medición del desarrollo social	91
Actualización de la medición multidimensional de la pobreza	94
Hacia una medición del estado del desarrollo social. Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS)	96
Conclusiones	100
Referencias	104

Índice de gráficas, figuras y cuadros

Gráficas	
Gráfica 1. Evolución de las condiciones de pobreza, 2008 y 2018	28
Gráfica 2. Efecto de los programas sociales en la pobreza, 2018 (en porcentajes y millones de personas)	30
Gráfica 3. Evolución de las carencias sociales, 2008 y 2018 (en porcentajes)	31
Gráfica 4. Población con acceso a los servicios de salud según institución de afiliación, 2008 y 2018 (en porcentajes)	32
Gráfica 5. Distribución porcentual de la población según grado de inseguridad alimentaria, 2008 y 2018 (en porcentajes)	32
Gráfica 6. Población con carencia por acceso a la seguridad social según grupos de población, 2008 y 2018 (en porcentajes)	34
Gráfica 7. Población con rezago educativo según grupos de edad, 2008 y 2018 (en porcentajes)	34
Gráfica 8. Población con carencia por calidad y espacios en la vivienda según componente, 2008 y 2018 (en porcentajes)	35
Gráfica 9. Población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda según componente, 2008 y 2018 (en porcentajes)	36
Gráfica 10. Evolución de la pobreza en entidades federativas, 2008 y 2018 (casos seleccionados A) (en porcentajes)	38
Gráfica 11. Evolución de la pobreza en entidades federativas, 2008 y 2018 (casos seleccionados B) (en porcentajes)	40
Gráfica 12. Evolución de la pobreza extrema en entidades federativas, 2008 y 2018 (casos seleccionados C) (en porcentajes)	41
Gráfica 13. Población en situación de pobreza según lugar de residencia, 2008 y 2018 (en porcentajes)	45
Gráfica 14. Personas en situación de pobreza según lugar de residencia, 2008 y 2018 (en millones)	45
Gráfica 15. Población por indicadores de carencias sociales y bienestar económico según lugar de residencia, 2008 y 2018 (en porcentajes)	47
Gráfica 16. Personas en situación de pobreza urbana según tamaño de localidad, 2008 y 2018 (en porcentajes y millones)	50
Gráfica 17. Población urbana por indicadores de carencias sociales según tamaño de localidad, 2008 y 2018 (en porcentajes)	51
Gráfica 18. Población urbana por indicadores de bienestar económico según tamaño de localidad, 2008 y 2018 (en porcentajes)	52
Gráfica 19. Población por grupos específicos con respecto al total de la población, 2008 y 2018 (en porcentajes)	60
Gráfica 20. Población en situación de pobreza según pertenencia étnica, 2008 y 2018 (en porcentajes)	62
Gráfica 21. Evolución de las carencias sociales entre la población indígena, 2008 y 2018 (en porcentajes)	63
Gráfica 22. Distribución porcentual de las condiciones de pobreza entre las niñas, niños y adolescentes y la población mayor de 18 años, 2008 y 2018	65
Gráfica 23. Evolución de las carencias sociales en niñas, niños y adolescentes, 2008 y 2018 (en porcentajes)	66
Gráfica 24. Evolución de las carencias sociales entre niñas, niños y adolescentes, 2008 y 2018 (en porcentajes)	67
Gráfica 25. Evolución de las condiciones de pobreza en la población joven y adulta, 2008 y 2018 (en porcentajes)	70
Gráfica 26. Evolución de las carencias sociales en la población joven, 2008 y 2018 (en porcentajes)	71
Gráfica 27. Distribución porcentual de la población por indicadores de pobreza para la población adulta y adulta mayor, 2008 y 2018	74
Gráfica 28. Distribución porcentual de la población de adultos mayores en situación de pobreza por grupos de edad, 2008 y 2018	75
Gráfica 29. Distribución porcentual de la población adulta mayor por carencias sociales, 2008 y 2018	76
Gráfica 30. Población en situación de pobreza según condición de discapacidad, 2010 y 2018 (en porcentajes)	79
Gráfica 31. Carencias promedio por indicador de pobreza según condición de discapacidad, 2010 y 2018 (en porcentajes)	80

Figuras

Figura 1. Población en situación de pobreza multidimensional.....	27
Figura 2. Población en situación de pobreza multidimensional extrema.....	27
Figura 3. Actualización de la carencia por rezago educativo, 2018.....	85
Figura 4. Actualización de la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, 2018.....	87
Figura 5. Actualización de la carencia por acceso a la seguridad social.....	88
Figura 6. Umbral del indicador de ingreso (bienestar económico).....	90
Figura 7. Agenda de trabajo del Sistema de Información de Derechos Sociales a 2026.....	99

Cuadros

Cuadro 1. Población total y situación de pobreza, 2008 y 2018 (en porcentajes y millones de personas).....	26
Cuadro 2. Personas por indicador de pobreza, 2008 y 2018 (en porcentajes y millones de personas).....	29
Cuadro 3. Personas por indicador de pobreza según entidad federativa, 2008 y 2018 (en porcentajes y miles).....	39
Cuadro 4. Personas por indicador de pobreza según lugar de residencia, 2008 y 2018 (en porcentajes y millones de personas).....	46
Cuadro 5. Indicadores de contexto territorial (cohesión social), 2008 y 2018.....	54
Cuadro 6. Población indígena por criterio de identificación, 2008 y 2018 (en miles de personas y porcentajes).....	61
Cuadro 7. Ingreso laboral mensual de la población joven ocupada según nivel de escolaridad, 2010 y 2018.....	72

Siglas y acrónimos

Afore	Administradora de Fondos para el Retiro
Cpeum	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Conapo	Consejo Nacional de Población
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Inapam	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (antes CDI)
Insabi	Instituto de Salud para el Bienestar
LB	Línea de bienestar
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGE	Ley General de Educación
LGIPcD	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
LIMJ	Ley del Instituto Mexicano de la Juventud
LPEI	Línea de pobreza extrema por ingresos
LPI	Línea de pobreza por ingresos
MCS-ENIGH	Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
MEC MCS-ENIGH	Modelo Estadístico de Continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
Neoem	Normatividad de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano
NNA	Niñas, niños y adolescentes
PAM	Personas adultas mayores
PCA	Puntaje de consumo de alimentos
PcD	Personas con discapacidad
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SIDS	Sistema de Información de Derechos Sociales

Glosario

Acceso efectivo a los derechos sociales. Se refiere a la existencia de todas las condiciones necesarias para que las personas vean materializados tales derechos: el acceso efectivo requiere que converjan dos componentes centrales: 1) que todas las obligaciones del Estado se traduzcan en el cumplimiento de estos derechos y 2) que ese cumplimiento se vea materializado y garantizado en las condiciones de vida de las personas (CONEVAL, 2019b).

Bienestar económico. Espacio analítico de la medición multidimensional de la pobreza a través del cual se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios indispensables para satisfacer sus necesidades.

Canasta alimentaria. Conjunto de alimentos cuyo valor monetario sirve para construir la línea de pobreza extrema por ingresos (LPEI). Estos últimos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.

Canasta no alimentaria. Sumatoria del valor de la canasta alimentaria más el valor monetario de otros bienes y servicios básicos.

Carencia por acceso a la alimentación. A fin de contar con una medida que refleje con la mayor precisión posible la existencia de limitaciones significativas en el ejercicio del derecho a la alimentación, se consideran en situación de carencia por acceso a la alimentación los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. El grado de inseguridad alimentaria refleja el proceso que comienza con la reducción en el consumo de calorías, primero entre los adultos y luego entre los niños. Esta reducción es leve al comienzo, pero puede llevar al hambre, primero entre los adultos y eventualmente entre los niños.

Carencia por acceso a la seguridad social. Es posible identificar a la población con este tipo de carencia de acuerdo con los siguientes criterios:¹

- para la población trabajadora asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si dispone de las prestaciones de servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o Administradora de Fondos para el Retiro (Afore);
- para la población trabajadora independiente, se considera que no tiene carencia por acceso a la seguridad social cuando disponga de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y además cuente con SAR o Afore;
- para la población en general, se considera que no tiene carencia cuando goce de una jubilación o pensión, o sea 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 (65 años o más), se considera que no tiene carencia por acceso a la seguridad social si es beneficiario/a de algún programa social de pensiones para adultos mayores, y

¹ En este indicador se identifica a la población que no presenta carencia con la finalidad de simplificar la exposición de los criterios.

- la población que no cumpla con al menos uno de los criterios mencionados anteriormente se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.

Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. De acuerdo con los criterios propuestos por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), se considera población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas con al menos una de las siguientes características:

- obtienen el agua de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante;
- carecen de servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que desemboca en un río, lago, mar, barranca o grieta, o
- no disponen de energía eléctrica.

Carencia por acceso a los servicios de salud. Una persona se categoriza en esta situación cuando no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los proporcione, incluido el Sistema de Protección Social en Salud (o Seguro Popular) (SNPS), las instituciones de seguridad social (IMSS, Issste federal o estatal, Pémex, Sedena o Marina) o los servicios médicos privados.

Carencia por calidad y espacios en la vivienda. Según los criterios propuestos por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), se consideran en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda las personas residentes en viviendas que presenten al menos una de las siguientes características:

- el material de los pisos de la vivienda es de tierra;
- el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos;
- el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o asbesto; material de desecho, o
- la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor o igual a 2.5.

Carencia por rezago educativo. La Normatividad de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (Neoem) señala con carencia por rezago educativo a la población que cumple alguno de los siguientes criterios:

- tiene 3 a 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; o,
- tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa), o,
- tiene 16 años o más, nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).²

² De conformidad con la reforma constitucional al artículo 3º de 2012, la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica. Esta, junto con la educación media superior, serán obligatorias, impartidas y garantizadas por el Estado mexicano (DOF, 2012).

Carencias sociales. Alude a cada uno de los indicadores asociados al espacio de derechos sociales, los cuales toman el valor de 1 si una persona presenta carencia y 0 cuando no la manifiesta. Estos indicadores identifican a la población que no cuenta con los elementos mínimos esenciales del indicador correspondiente, por lo que aun si una persona no presenta una carencia determinada, no puede decirse que tiene asegurado el ejercicio pleno del derecho correspondiente.

Derechos humanos. Conjunto de facultades y prerrogativas contenidas en los diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que concretan las exigencias de dignidad, libertad e igualdad humanas y cuya realización resulta indispensable para el desarrollo integral de las personas.

Derechos sociales. Se refiere a los derechos definidos en el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS): educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo y seguridad social, además de los relativos a la no discriminación en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cpeum).

Desarrollo social. Proceso dirigido a la reducción de la pobreza y la desigualdad para el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes rubros: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo y salarios, principalmente.

Desigualdad social. Situación socioeconómica que se presenta cuando una comunidad, grupo social o colectivo recibe un trato desfavorable con respecto al resto de miembros de su entorno.

Discapacidad. Para efectos del presente informe, dificultad de las personas para realizar actividades en su vida cotidiana como caminar, ver, hablar o comunicarse, oír, aprender o atender su cuidado personal, de conformidad con el MCS-ENIGH 2015 (Inegi, 2016b).³

Enfoque de juventud. Remite a un enfoque positivo que implica el impulso y la consolidación de cambios significativos en la concepción de personas adolescentes y jóvenes; en la relación entre el mundo adulto e institucional y el mundo juvenil, y en la forma de gestionar políticas, planes y programas orientados a la adolescencia y la juventud (Trucco *et al.*, 2015: Aldeas Infantiles, 2017).

Enfoque o perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes. Reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como personas titulares de derechos, con base en el respeto a su dignidad, vida, supervivencia, bienestar, salud, desarrollo, participación y no discriminación, garantizando la integralidad en el disfrute de sus derechos.

Exclusión social. Fenómeno estructural que atiende a los procesos sociales ocurridos en nuestra sociedad en las décadas recientes y que excluye a ciertas personas y grupos de la posibilidad de ser considerados ciudadanos de pleno derecho.

Garantía de los derechos humanos. Mecanismos de protección y tutela que concretan la protección de cada derecho.

³ Se reconocen los avances en el ámbito de la discapacidad establecidos tanto en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPE) como en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo, ratificados en 2007 por el Estado mexicano. Sin embargo, con arreglo a las atribuciones que la LGDS determina para el CONEVAL, se adopta la definición y forma de identificación de la discapacidad de acuerdo con el instrumento que le posibilita medir la pobreza, es decir, el MCS-ENIGH.

Grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Índice compuesto que expresa las condiciones físico-geográficas y sociales que permiten categorizar la accesibilidad de la población a una carretera pavimentada con una utilidad en beneficio de su calidad de vida. Su medición se realiza a nivel localidad considerando la 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 15,000 habitantes.

Grado de cohesión social. Dada la profusión de conceptos asociados a la cohesión social, durante el proceso de definición de la metodología la medición de esta dimensión se realizará a través de cuatro indicadores que los especialistas estiman vinculados a la cohesión social: desigualdad económica, polarización social, redes sociales y razón del ingreso.

Hablante de lengua indígena. Persona hablante de alguna lengua indígena.

Hacinamiento. Condición que se presenta cuando hay en promedio 2.5 habitantes o más por dormitorio de conformidad con los criterios establecidos en la carencia por calidad y espacios en la vivienda (véase antes).

Índice de privación social. Este índice se construye para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales. Se considera que una persona experimenta carencias en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, cuando experimenta al menos una de las seis carencias.

Interés superior de la niñez. Principio reconocido en el artículo 4° de la Cpeum, el cual establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá el principio del interés superior de la niñez al garantizar de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Línea de pobreza extrema por ingresos (LPEI). Valor monetario de una canasta alimentaria.

Línea de pobreza por ingresos (LPI). Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios.

Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (MMMPM). Resultado de un proceso de investigación, análisis y consulta, a partir del cual el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en atención a las atribuciones otorgadas por la LGDS, monitorea las condiciones de pobreza multidimensional en México con base en los indicadores establecidos en el artículo 36 de la ley antes señalada, esto es: 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, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Movilidad social. Alude al estudio de los cambios en las condiciones socioeconómicas de las personas en la estructura social, es decir, de los estatus de origen-destino de los individuos. La movilidad social es un reflejo del nivel de igualdad de oportunidades entre una población en la que se presupone que a mayor igualdad de oportunidades, habrá mayor movilidad social.

Niñas, niños y adolescentes (NNA). En concordancia con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), niñas y niños son las personas de 0 a 11 años de edad, mientras que la población adolescente se inscribe en el rango de 12 a 17 años de edad.

Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Conjunto de tareas, actividades o actuaciones por parte del Estado encaminadas a la realización de los derechos. De acuerdo con el artículo 1° de la Cpeum, “[...] todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Personas adultas mayores (PAM). Conforme a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, estas se ubican en el rango de 60 años o más de edad.

Personas indígenas. Para efectos del presente informe, se acepta la conceptualización planteada por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)* según la cual se consideran indígenas “... a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, es decir, aquel en el que el jefe o la jefa, su cónyuge o algunos de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo[a], bisabuelo[a], tatarabuelo[a], suegro[a]) habla una lengua indígena. La definición incluye también a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares”.

Población joven. Para efectos del presente informe se considera personas jóvenes a aquellas entre los 18 y los 29 años de edad.

Población no económicamente activa. Agrupa a las personas que no participan en la actividad económica ni como ocupadas ni como desocupadas.

Población no pobre y no vulnerable. Se refiere a la población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar (LB) y que no presenta ninguna carencia social.

Población ocupada. Población económicamente activa (PEA) que participa en la generación de un bien económico o en la prestación de un servicio.

Población vulnerable por carencias sociales. Aquella cuyo ingreso es superior a la LB, pero que presenta una o más carencias sociales.

Población vulnerable por ingresos. Aquella cuyo ingreso es inferior o igual que el de la LB y que no presenta carencias sociales.

* Véase la n.29 en p.61.

Pobreza*. Con base en la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México una persona se encuentra en situación de pobreza “... cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”.

Pobreza moderada. Afecta a todas las personas que se encuentran en situación de pobreza, pero no en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en situación de pobreza menos la de la población en situación de pobreza extrema.

Pobreza multidimensional. Coincide en la definición de pobreza descrita en este glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la LGDS. El carácter multidimensional de la medición de la pobreza alude a la inclusión de dos grandes enfoques en el análisis: el de bienestar y el de derechos sociales.

Pobreza multidimensional extrema. Afecta a la población que presenta al menos tres de las seis carencias sociales y dispone de un ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria.

Seguridad social. Conjunto de mecanismos diseñados para garantizar el acceso a los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas como de mayor necesidad, como son la vejez o el embarazo.

Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS). Sistema complementario de la medición multidimensional de la pobreza con información sobre el acceso efectivo a los derechos para el desarrollo social con base en los principios constitucionales de los derechos humanos.

Zonas rurales. Localidades con menos de 2,500 habitantes (de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de la pobreza).

Zonas urbanas. Localidades con 2,500 o más habitantes (de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de la pobreza).

* Véase (CONEVAL, 2018c).

Resumen ejecutivo

Identificar la pobreza es un elemento esencial para avanzar hacia el desarrollo y bienestar de la población, labor que el CONEVAL ha desarrollado por más de tres lustros. En el presente documento se sopesa cómo ha evolucionado la información acerca de la pobreza multidimensional en el país durante el decenio 2008-2018.

A partir de 2009 se contó con una metodología para la medición multidimensional oficial de la pobreza en México, misma que toma en cuenta dos aspectos fundamentales: el bienestar económico, medido con base en el ingreso de los hogares, y la privación social, el cual identifica las carencias por acceso a derechos sociales como la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación y la vivienda. Al aplicar esta metodología se identifica a la población que carece de ingresos para satisfacer sus necesidades elementales y a la que no cuenta con acceso a los derechos sociales fundamentales para el desarrollo de las personas (CONEVAL, 2019a).

Las cifras de la serie de medición multidimensional de la pobreza en México 2008-2018 esclarecen el panorama sobre las condiciones de pobreza en la sociedad mexicana al circunscribir información en los diferentes niveles de incidencia, es decir, los distintos grupos y tamaños de población tanto a nivel nacional como desagregados por entidades federativas.

Durante el periodo de medición analizado se evidencian algunos avances en la reducción de las carencias sociales, pero también es notable la ausencia de mejores ingresos en los hogares. La heterogeneidad de la población en pobreza conlleva una serie de retos en los que es necesario profundizar a fin de observar e identificar los fenómenos sociales que favorecen o socavan las condiciones de pobreza. La construcción de evidencia permitirá orientar el cumplimiento de los objetivos de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social (PDS).

A nivel nacional, durante el periodo 2008-2018 se hacen visibles dos tendencias: 1) una reducción en el porcentaje y número de personas en pobreza extrema, a la par de un alza de la población no pobre y no vulnerable, y 2) un crecimiento de la pobreza moderada y la vulnerabilidad por ingresos. Entre 2008 y 2018 la proporción de población en situación de pobreza pasó del 44.4 al 41.9% y hubo un avance en la pobreza extrema, misma que bajó del 11.0 al 7.4%. Lo anterior, en números absolutos, significó una disminución de 12.3 a 9.3 millones de personas.

No obstante el panorama antes expuesto, el fenómeno de la pobreza muestra distintas aristas: la proporción de personas en pobreza moderada creció de 37.2 a 43.1 millones de personas en el periodo analizado (del 33.3 al 34.5%); se observa también un incremento en 2.2 puntos porcentuales de las personas vulnerables por ingresos con respecto a 2008; para 2018 al menos 8.6 millones de personas no sufrieron carencia por acceso a los derechos sociales evaluados, aunque no percibieron un ingreso superior para cambiar su situación en relación con las líneas de pobreza y pobreza extrema. En resumen, en el periodo 2008-2018 la población mexicana vio amainadas sus carencias y, por tanto, su privación social, pero sus ingresos no mejoraron lo suficiente para superar las líneas de pobreza y en favor de su bienestar. Cabe señalar que la privación con mayor reducción fue la carencia por acceso a los servicios de salud, la cual se cayó 22.2 puntos porcentuales al pasar del 38.4 al 16.2%.

En cuanto a la evolución de la pobreza a nivel estatal, en algunas entidades decayó la población en situación de pobreza en diez o más puntos porcentuales. Tal es el caso de Aguascalientes (del 37.6 al 26.2), Hidalgo (del 55.2 al 43.8), Tlaxcala (del 59.6 al 48.4), Durango (del 48.4 al 37.3) y Coahuila (del 32.7 al 22.5). Otras presentaron una subida en la incidencia de pobreza: Campeche (del 45.9 al 46.2), Sonora (del 27.1 al 28.2), Tamaulipas (del 33.8 al 35.1), Morelos (del 48.8 al 50.8), Ciudad de México (del 27.6 al 30.6), Colima (del 27.4 al 30.9), Oaxaca (del 61.8 al 66.4) y Veracruz (del 51.2 al 61.8).

Por su parte, los estados con mayores avances en la disminución de la pobreza extrema fueron Puebla (del 19.0 al 8.6), Michoacán (del 15.4 al 6.1), Hidalgo (del 15.3 al 6.1), Durango (del 11.5 al 2.2), Chiapas (del 38.7 al 29.7), San Luis Potosí (del 15.4 al 7.3), Tlaxcala (del 9.5 al 3.1) y Zacatecas (del 9.5 al 3.4).

El cambio demográfico en el país es visible en todas las entidades federativas y la urbanización ha desempeñado un papel importante debido a que ha aumentado la proporción de población que vive en zonas urbanas en comparación con 2008. La incidencia de la pobreza de 2008 a 2018 en las localidades rurales (aquellas con menos de 2,500 habitantes) pasó del 62.5 al 55.3%; en el mismo periodo, en las zonas urbanas (aquellas con más de 2,500 habitantes) dicha incidencia bajó del 38.9 al 37.6%.

El porcentaje de pobreza es menor en las ciudades; sin embargo, la concentración demográfica en los centros urbanos hace que en términos absolutos los papeles se inviertan. En 2008, el 27.1% de la población que habitaba en zonas rurales presentó condiciones de pobreza extrema, pero en 2018 esa cifra se contrajo al 16.4%. En este último año, en las zonas urbanas la población vulnerable por carencias sociales representó el 27.2%, casi cinco puntos porcentuales menos que en 2008; en el caso de la población vulnerable por ingresos, la proporción fue del 8.7% en 2018, es decir que se registró una caída de 2.8 puntos porcentuales en comparación con 2008, lo que se traduce en 8.2 millones de personas que no presentaron carencias sociales pero cuyo ingreso fue inferior a la línea de pobreza.

Entre localidades rurales y urbanas la carencia que ofrece el mayor contraste es la asociada a los servicios básicos en la vivienda. En 2008 dicha privación la padecieron tres de cada cinco habitantes de zonas rurales (60.5%) y solo uno de cada nueve de áreas urbanas (11.5%). El porcentaje de población rural con ingreso inferior a la LPEI fue más alto en comparación con la población urbana. En 2018 cerca de dos de cada siete habitantes de localidades rurales (27.3%) y aproximadamente uno de cada siete de áreas urbanas (13.4%) no contó con ingresos suficientes para tener una nutrición adecuada.

En cuanto a la dimensión territorial, los indicadores de cohesión social, entre los cuales se encuentra *el coeficiente de Gini, la razón de ingreso de la población pobre extrema con respecto a la población no pobre y no vulnerable, el grado de polarización social y el índice de percepción de redes*, mismas que se definen en el apartado XX, permiten establecer un panorama general de la desigualdad económica y social en el país, que apunta a las profundas inequidades en la distribución de los recursos económicos y en el disfrute de los beneficios del desarrollo social.

En cuanto al grado de polarización social, se verifican cambios significativos entre 2008 y 2018. La población que vivía en una entidad polarizada aumentó: a inicios del periodo, el 3.0% de la población residía en una entidad polarizada, cifra que se elevó a un 14.5% en 2018. Asimismo, se observa un alza en la población que habitaba en entidades con polo de baja marginación, donde el porcentaje pasó del 57.2 al 64.9 durante el periodo de análisis.

La heterogeneidad de la población que conforma a la sociedad mexicana pone de manifiesto que las condiciones de pobreza afectan las oportunidades de desarrollo y las formas diferenciadas en el acceso y ejercicio de los derechos sociales, razón por la cual el presente informe incorpora el análisis de su incidencia entre personas con discapacidad; población indígena; niñas, niños y adolescentes (NNA), y jóvenes, y adultos mayores, identificadas a partir de las definiciones conceptuales-operativas incorporadas en la normatividad nacional.

De acuerdo con la LGDNNA, el grupo de NNA comprende a las niñas y niños de 0 a 11 años y a la población adolescente de 12 a 17 años. Al respecto, es pertinente advertir que la mitad de la población menor de edad vive en situación de pobreza. Durante el periodo de 2008 a 2018 ese porcentaje pasó del 53.3 al 49.6, esto es, fue de 21.8 a 19.5 millones.

En 2018, el 23.9% de los menores de edad habitaba en hogares con carencia por acceso a la alimentación; 2.9 millones de NNA no asistían a la escuela; de estos, seis de cada diez eran menores de 12 años. Acorde con el comportamiento a nivel nacional, el indicador que tuvo mayor cambio entre las NNA fue la carencia por acceso a servicios de salud, la cual decreció del 39.0% (11.1 millones) al 14.3% (5.6 millones); sin embargo, en el mismo periodo se registró un incremento del 13.6 al 18.4% de NNA que pasaron a formar parte del cuadrante de la población no pobre y no vulnerable.

Por lo que respecta a la incidencia de la pobreza entre la juventud, que para efectos del presente informe consideró a las personas entre 18 y 29 años de edad, en 2018 un 19.8% era no pobre y no vulnerable, mientras que entre la población adulta tal categoría incluyó al 24.7 por ciento.

De lo anterior se infiere la urgencia de atender las condiciones laborales prevalentes para este grupo poblacional, ya que los jóvenes encaran escenarios complejos relacionados con el desempleo, la informalidad y la precarización, tan es así que en 2018 el 36.3% de los jóvenes ocupados percibió ingresos laborales por debajo de la LPI, es decir, insuficientes para adquirir la canasta de bienes y servicios básicos (CONEVAL, 2019a). Asimismo, los resultados a nivel nacional arrojan que en 2018 el 67.2% de las personas jóvenes carecía de mecanismos de protección social.

En cuanto a las personas con discapacidad, de 2010 a 2018 su número creció de 5.8 a 9.3 millones, es decir, abarcó del 5.1 al 7.4% de la población nacional; además se observa una reducción de la población con discapacidad en pobreza al pasar del 50.2 al 48.6%, aunque en cifras absolutas ocurre lo contrario al suscitarse un incremento de 2.9 a 4.5 millones de personas. Las barreras a las que debe hacer frente este sector de la población exacerbaban su dependencia familiar y la prevalencia de pobreza y vulnerabilidad.

El análisis de la pobreza entre las personas mayores patentiza la existencia de condiciones particulares de vulnerabilidad. En el periodo de análisis el índice de adultos mayores en situación de pobreza disminuyó del 42.7 al 39.1%, y destaca que la pobreza extrema en la población de 60 años o más se redujo del 12.1% en 2008 al 7.0% en 2018, aunque la población de adultos mayores en pobreza moderada creció 1.5 puntos porcentuales al transitar del 30.6% (3.2 millones) al 32.1% (4.9 millones). Cabe resaltar el impacto de la pérdida de ingresos en el periodo de estudio, debido a que la proporción de población vulnerable por carencias sociales disminuyó del 33.5 al 27.4%, mientras que la de personas mayores sin privación en términos de derechos sociales y que percibía ingresos insuficientes aumentó del 4.6 al 8.0%, de modo que 1.2 millones de adultos mayores eran vulnerables por ingresos en 2018.

Por último, la población indígena⁴ es el grupo que registra los índices más elevados de carencias sociales y de personas en pobreza extrema. En 2018, el peso relativo de la población indígena fue del 9.6% con respecto a la población nacional, pero en cuanto a la población en pobreza extrema había en esta situación 3.6 indígenas por cada 10 mexicanos.

⁴ Identificada a partir de los criterios establecidos por el INPI.

En 2018, el 27.9% de la población indígena se encontraba en pobreza extrema, aspecto que sin duda repercutía en sus condiciones de vida, prueba de ello es que ese mismo año el 71.9% contó con ingresos inferiores a la línea de pobreza (equivalente al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria), en tanto que el 40.0% percibió ingresos inferiores a la LPEI (equivalente al valor de la canasta alimentaria). Relativo a carencias, esta presenta mayor proporción en cinco de las seis carencias sociales en comparación con la población no indígena. La carencia por acceso a la seguridad social se mantuvo en el 78.2% de las personas indígenas. Además, la falta de acceso a los servicios básicos en la vivienda de las poblaciones indígenas prevalece en el 57.5%, la cual a su vez se asocia al ámbito de residencia, principalmente rural.

Para lograr una medición transparente, objetiva y con rigor técnico es importante mantener actualizada la metodología multidimensional de la pobreza. Por ese motivo, algunos indicadores presentaron cambios durante la década de medición. Los umbrales del indicador de rezago educativo se actualizaron en apego a la normatividad vigente y la edad de la población evaluada; también el indicador de acceso a la alimentación tuvo modificaciones que respondieron al marco normativo vigente de la LGDS, donde se incorporó el carácter de nutritivo y de calidad de la alimentación.

De igual manera se complementaron las dimensiones de espacio de contexto territorial debido a cambios en la legislación, al incorporar el indicador de acceso a carretera pavimentada, y se actualizaron las líneas de pobreza utilizadas para la medición del espacio de bienestar económico y los umbrales que determinan el indicador de acceso a la seguridad social, al tener en cuenta los patrones pertinentes de consumo alimentarios y no alimentarios de la sociedad mexicana.

Así, tras una década de medición de la pobreza multidimensional, se identificaron los avances en la cobertura de los accesos mínimos a los derechos sociales y la notable ausencia de mejora en los ingresos de los hogares, los cuales implican desafíos que es necesario analizar a fondo. Sobre el particular, el CONEVAL avanzó en la revisión de indicadores y umbrales de pobreza, en el análisis de factores territoriales y en el estudio de las causas y consecuencias de la pobreza.

Como resultado, en 2019 el Consejo presentó la primera fase del Sistema de Información de Derechos Sociales, cuyo objetivo es dar cuenta del acceso efectivo a los derechos sociales establecidos en el artículo 6° de la LGDS. Entre los objetivos institucionales del CONEVAL está enfatizar que el desarrollo social no se restringe a la reducción de la pobreza y al abatimiento de los indicadores establecidos en esta, ya que se requieren sinergias que permitan tener una visión más amplia sobre la política social adecuada a fin de garantizar los derechos sociales a todas las personas y avanzar hacia el desarrollo de condiciones más igualitarias para todos.

Introducción

Hace más de quince años México emprendió la tarea de evaluar una de las problemáticas más flagelantes para su población: la pobreza. Esta labor le fue encomendada al CONEVAL de acuerdo con las disposiciones de la LGDS.

Tras un arduo proceso de discusión con diversos actores y expertos en la materia, por primera vez en 2009 se dieron a conocer las condiciones de pobreza del país sustentadas en la metodología para la medición multidimensional de la pobreza. Esta metodología –pionera a nivel mundial por tratarse de una medición de Estado adherida a las disposiciones de la LGDS– determinó que todas las entidades y dependencias públicas participantes en la ejecución de los programas de desarrollo social deberían adoptarla con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población del país, además de ser la primera medición oficial en introducir de manera integral dos espacios fundamentales: 1) bienestar económico, medido tradicionalmente por el ingreso de las personas, y 2) privación social, el cual identifica las carencias sociales relativas a los derechos a la educación, salud, seguridad social, alimentación y vivienda.

Como criterio analítico, la medición multidimensional de la pobreza también fue pionera en incorporar los principios esenciales del enfoque basado en derechos humanos. Así, al identificar el nivel de bienestar económico y de acceso a los derechos sociales se reconoce que la pobreza vulnera los derechos sociales que toda persona debe tener asegurados de forma universal y que la afectación o ejercicio de un derecho repercute en otros dado su carácter interdependiente e indivisible (CNDH, 2017; Oacdh, 2004; CONEVAL, 2019b).

Además, a través del índice de privación la medición introduce los principios fundamentales de los derechos humanos, incluso con anterioridad a la reforma al artículo 1° de la Cpeum del año 2011,⁵ mediante la cual todas las instancias públicas están obligadas a velar por el cumplimiento de dichos derechos.

Si bien lo anterior constituye un gran avance, es preciso señalar que la satisfacción de las carencias vinculadas a los derechos sociales que contempla la medición de la pobreza no siempre se plasma en la garantía del acceso efectivo al derecho social evaluado y que, a una década de contar con información acerca de la pobreza multidimensional, aún se requiere intensificar los esfuerzos en los distintos niveles de responsabilidad del Estado mexicano para reducir la pobreza y las desigualdades, así como para salvaguardar el acceso efectivo a los derechos sociales para toda la población.

Por consiguiente, con la publicación de las cifras de pobreza multidimensional en México de 2018, el Estado mexicano contó por primera vez con información de una década completa sobre las condiciones de pobreza prevalentes entre la población no solo nacional sino por entidades federativas. La evaluación de diez años de información bienal permite concluir que el combate a la pobreza demanda políticas, programas y acciones coordinadas ya que esta repercute en las condiciones del empleo y la calidad de la educación, además de la cantidad y variedad de los alimentos que las personas consumen. Asimismo, inhibe la posibilidad de atender los problemas de salud de las personas y condiciona los asentamientos y la forma de habitar de estas en lo que atañe a las características de sus viviendas y la infraestructura con la que cuentan.

Adicionalmente, la pobreza guarda un estrecho vínculo con las múltiples y profundas inequidades sociales determinadas por el origen étnico, el género, la edad y el lugar de residencia que, entre otros factores, segregan, excluyen y discriminan a diversos sectores de la población al negarles o dificultarles la posibilidad de acceder a mecanismos que contribuyan al desarrollo de su integridad física, social y económica, elementos de primer orden para revertir los obstáculos a la movilidad social (CEEY, 2019; Conapred, 2013), lo que a su vez fomenta la polarización y la fragmentación social.

La medición multidimensional de la pobreza en México de 2008 a 2018 refleja los cambios demográficos, socioeconómicos y políticos ocurridos durante ese periodo; entre ellos, la dinámica de la pirámide poblacional, que varía en las composiciones por edad; la estructura al interior de los hogares, acompañada de un incremento de la participación económica de las mujeres en la fuerza laboral (Inmujeres, 2018; OIT, 2017; Fernández y Velarde, 2014), y el cambio en la configuración de los asentamientos humanos, que muestran una fuerte tendencia a la urbanización, a la par de la existencia de grandes flujos de migración y despoblamiento de las áreas rurales (Conapo, 2008, 2010, 2016a, 2018).

En adición, desde la discusión y aprobación de la LGDS en 2004 y la publicación de las primeras cifras de medición multidimensional de la pobreza del país en 2009 con cifras de 2008 y la medición correspondiente a 2018, hubo también cambios de gobierno y gestión administrativa con conse-

⁵ El artículo 1° constitucional incorpora las obligaciones para todas las autoridades de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que México es parte (DOF, 2011).

cuencias para la política social del país. En este periodo, las principales estrategias de atención a la población, vía la política social, se centraron en el reconocimiento de la dignidad de los mexicanos con base en el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, a través del abatimiento de las desigualdades sociales por medio del fomento a la educación como mecanismo de igualdad y preparación tanto para el empleo como para el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, utilizando transferencias monetarias condicionadas, entre otras estrategias, para revertir las condiciones de exclusión social (Presidencia de la República, 2001, 2007, 2013).⁶ Aun cuando se observan algunos avances en la promoción del desarrollo social durante el periodo señalado, lo cierto es que el Estado mexicano aún debe enfrentar grandes desafíos para alcanzar los objetivos planteados.

Con el *Informe de la pobreza multidimensional 2008-2018. Una década de medición multidimensional de la pobreza en México*, el CONEVAL busca dar cuenta de los logros conseguidos a lo largo de una década de implementación de acciones para la reducción de la pobreza en el país. Al mismo tiempo, sustentado en los resultados de la medición multidimensional de la pobreza en este periodo, pretende identificar algunas áreas de oportunidad para el desarrollo social.

A partir de los componentes de la medición, en el informe se desagrega el comportamiento de la pobreza a nivel nacional y por entidades federativas, su evolución en los distintos ámbitos de residencia y la detección de la situación de pobreza en los distintos grupos de población.

Frente a la heterogeneidad de las problemáticas sociales y económicas del país, el Consejo asume la necesidad de fortalecer su agenda de trabajo e investigación con la finalidad de ofrecer, a los tomadores de decisiones y a la sociedad en general, información basada en evidencia que oriente la política de desarrollo social no solo a la reducción de la pobreza sino a la disminución de la desigualdad social para avanzar hacia la garantía de los derechos sociales.

El documento se estructura en cinco apartados. En el primero se lleva a cabo un análisis comparativo entre 2008 y 2018 que pone de manifiesto los avances y retos a superar en las dimensiones de la pobreza, en términos de bienestar económico y de carencias sociales a nivel nacional y por entidades federativas.

El medio donde se habita tiene importantes efectos en las condiciones de vida por la disparidad entre los niveles de bienestar producto de la diferencia de acceso a las oportunidades de desarrollo entre la población. Por esta razón, en el segundo capítulo se examina el comportamiento de la pobreza multidimensional en función del ámbito de residencia, cuyos resultados identifican dos grandes grupos: los pobres rurales y los pobres urbanos.

En el tercer capítulo se analiza el comportamiento de la pobreza multidimensional en distintos grupos de población y se incorpora la identificación de algunas brechas y rezagos que repercuten en la vida de las niñas, niños y adolescentes; jóvenes; personas adultas mayores; población con disca-

⁶ Administraciones de 2000-2006 (Vicente Fox Quesada), 2006-2012 (Felipe Calderón Hinojosa) y 2012-2018 (Enrique Peña Nieto).

pacidad, y personas indígenas. La intención al enfatizar en las manifestaciones de la pobreza que los aquejan es visibilizar su acusada vulnerabilidad, a la vez que destacar la urgencia de que se consideren sus necesidades concretas en la asignación de recursos públicos. Solo así será posible acortar el tiempo para superar la pobreza y evitar su transmisión intergeneracional.

Luego de institucionalizarse la medición multidimensional de la pobreza, la información publicada por el CONEVAL ha tenido un uso variado. En consecuencia, en este documento se hace un balance de la evolución de una década de información sobre la pobreza en México.

En el cuarto capítulo se exponen los cambios normativos y técnicos a la metodología para la medición multidimensional de la pobreza publicados en 2018, lo que constituyó el punto de partida de una nueva serie de medición multidimensional de la pobreza. Cabe señalar que con estas adecuaciones se busca reflejar mejor la evolución de la realidad social y económica imperante en el país, además de cubrir las necesidades de contar con criterios metodológicos de medición multidimensional de la pobreza que respondieran a las modificaciones que el Poder Legislativo estableció en las disposiciones normativas que regularon las acciones del CONEVAL en ese decenio.

En función de los hallazgos y la experiencia adquirida en materia de política social, y ante el apremio de contar con más información que posibilite remontar la pobreza, en el Consejo se ha profundizado en la relación pobreza-derechos sociales. Así, el quinto y último capítulo muestra los dos ejes fundamentales del quehacer institucional que a su vez dan atención a la planeación 2018-2024 del CONEVAL. En primer lugar, se destaca la pertinencia de avanzar hacia la medición del acceso efectivo a los derechos sociales a través del SIDS –instrumento que permite conocer el avance en la materialización de los derechos sociales en la vida de las personas–, así como detectar el grado de disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios que presta el Estado para que la población ejerza sus derechos. El SIDS, como proyecto de largo alcance, contribuirá a identificar brechas y rezagos de manera específica para orientar las políticas, programas y acciones dirigidos a garantizar los derechos sociales.

La transformación de la sociedad mexicana es una realidad. Las formas del ámbito laboral y los mecanismos para acceder a este; la contaminación del aire, el agua y la tierra, junto con los fenómenos naturales, colocan en riesgo la vida de las personas. Aunado a ello, fenómenos socioculturales como la discriminación tienen una influencia negativa enorme en las condiciones de vida de las comunidades, los hogares y las personas. Al final de este capítulo se propone una ruta de trabajo de mediano y largo alcance que posibilite llevar a cabo la actualización programada de la medición multidimensional de la pobreza.

Capítulo 1

La pobreza en México, 2008-2018

Una década de medición multidimensional de la pobreza. Evolución de las condiciones de la pobreza a nivel nacional

El problema de la pobreza es, sin duda, uno de los más acuciantes a los que se enfrenta el Estado mexicano. A pesar de los esfuerzos a lo largo de una década de implementación de acciones encaminadas a atenuarla, aún en 2018 el 41.9% de la población continuaba en situación de pobreza. Entre 2008 y 2018, la población mexicana aumentó de 116.6 a 125.1 millones de personas con una proporción ligeramente mayor de mujeres en relación con los hombres (cuadro 1). En ese periodo el Estado mexicano emprendió numerosos esfuerzos y destinó cuantiosos recursos económicos, materiales y humanos con el objetivo de reducir el número de personas en condiciones de pobreza.

Cuadro 1. Población total y situación de pobreza, 2008 y 2018

Año	Población total			Población en situación de pobreza		
	Miles de personas	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)
2008	111.6	51.6	48.4	44.4	44.7	44.0
2018	125.1	51.4	48.6	41.9	42.4	41.4

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Según los resultados de la medición multidimensional de la pobreza de 2008, el 44.4% de la población se encontraba en esa situación; diez años después fue del 41.9%. A pesar de una ligera contracción de 2.4 puntos porcentuales, en cifras absolutas se incrementó el número de personas en situación de pobreza al pasar de 49.5 millones en 2008 a 52.4 millones en 2018. Ello trasluce la exigencia de diseñar e implementar programas, políticas y acciones sociales enfocados en reducir la pobreza a pasos más acelerados que hasta ahora.

El comportamiento de los resultados de la medición a nivel nacional arroja dos tendencias: por un lado, se observa la baja en el porcentaje y número de personas en pobreza extrema, acompañada del incremento de la población no pobre y no vulnerable, y por el otro, el comportamiento sostenido al alza de la pobreza moderada y de la vulnerabilidad por ingresos en el periodo 2008-2018.

La metodología de la pobreza posibilita identificar a personas pobres y personas no pobres. La figura 1 muestra los cuadrantes de pobreza de la metodología para la medición multidimensional: el eje vertical representa el espacio del bienestar económico, medido mediante el ingreso de las personas (la LPI permite diferenciar si las personas tienen un ingreso suficiente o no para cubrir sus necesidades elementales de alimento, bienes y servicios), y el eje horizontal corresponde a los seis derechos sociales comprendidos en la metodología; en este se emplea el índice de privación social para detectar el número de carencias por acceso a los derechos sociales.

Con base en el umbral de privación se distingue a las personas con carencias de aquellas que no las tienen: los individuos ubicados en el eje horizontal a la izquierda del umbral de privación son quienes experimentan al menos una carencia, mientras que los ubicados a la derecha son aquellos sin carencia alguna en las seis dimensiones sociales.

Con el cálculo del ingreso y el índice de privación social es posible clasificar a una persona en alguno y solo uno de los cuatro cuadrantes que siguen:

1. *Población en situación de pobreza multidimensional:* personas cuyo ingreso es inferior al valor de la LPI y padecen al menos una carencia social.
2. *Población vulnerable por carencias sociales:* personas con una o más carencias sociales, pero con un ingreso igual o superior a la LPI.
3. *Población vulnerable por ingresos:* personas que no declararon carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la LPI.
4. *Población no pobre multidimensional y no vulnerable:* personas con ingreso igual o superior a la línea de pobreza y que no presentan carencias sociales.

Figura 1. Población en situación de pobreza multidimensional

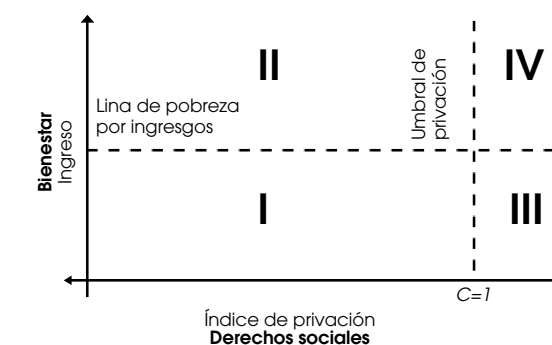
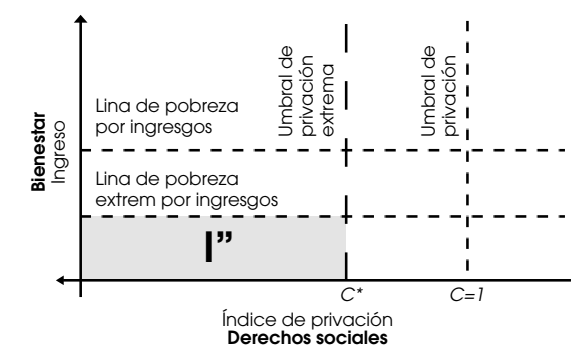


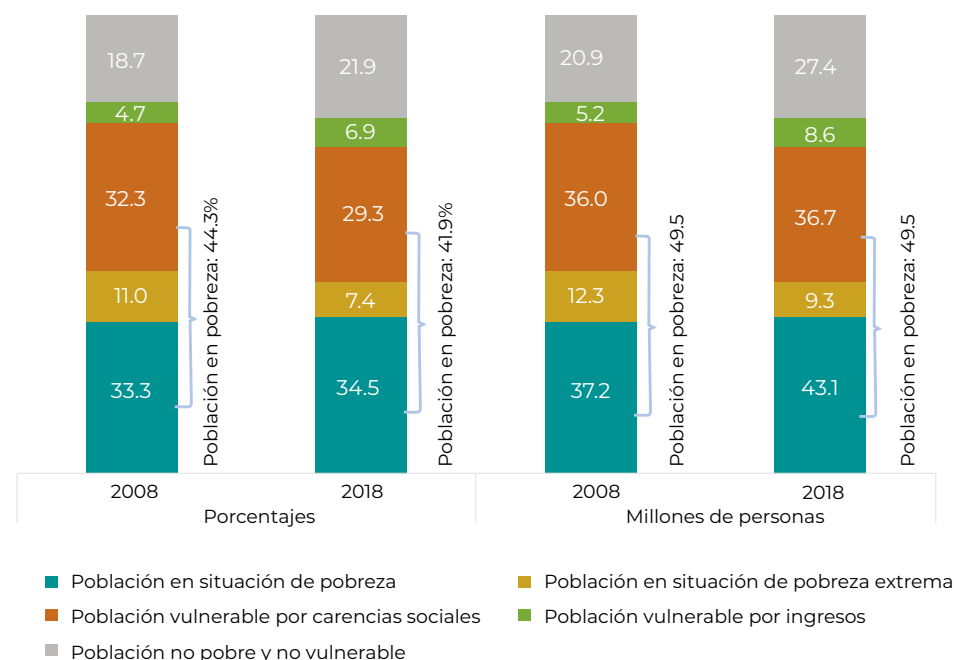
Figura 2. Población en situación de pobreza multidimensional extrema



Dentro del subconjunto 1^a de la figura 2 se concentra la población en situación de pobreza multidimensional extrema, conformada por las personas con ingreso insuficiente para la adquisición de alimentos y con al menos tres de las seis carencias sociales; la población no incluida en la pobreza multidimensional extrema se clasifica como en situación de pobreza multidimensional moderada.

Durante este periodo se avanzó en la reducción de la pobreza extrema, misma que pasó del 11.0 al 7.4%, en los extremos del periodo. Con ello, el número absoluto de personas en condiciones de pobreza extrema disminuyó de 12.3 a 9.3 millones. En contraste, en el polo extremo de la medición multidimensional de la pobreza se observa que la población no pobre y no vulnerable escala del 18.7 al 21.9%, lo que significa que va de 21.9 a 27.4 millones de personas (gráfica 1). Mientras tanto, el número de personas en pobreza moderada se elevó de 37.2 a 43.1 millones en el periodo analizado, es decir, 1.2 puntos porcentuales (del 33.3 al 34.5%).

Gráfica 1. Evolución de las condiciones de pobreza, 2008 y 2018



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

En el comportamiento de la vulnerabilidad por ingresos y la vulnerabilidad por carencias sociales los resultados difieren. En el caso de la primera, sube 2.2 puntos porcentuales, de tal forma que, en 2018, 8.6 millones de personas no presentaban ninguna carencia por acceso a los derechos sociales evaluados pero no contaban con un ingreso suficiente que les permitiera acceder a lo considerado en las líneas de pobreza y pobreza extrema (anteriormente llamadas de bienestar y de bienestar mínimo).⁷

⁷ Para ahondar en la actualización de las líneas de pobreza, véase el capítulo 4 del presente documento.

En cuanto a la población vulnerable por carencias sociales, aquella que percibía ingresos superiores a la línea de pobreza pero tenía al menos una carencia en alguno de los derechos sociales experimentó una merma de 2.9 puntos porcentuales durante el periodo. No obstante, en números absolutos esto significó un incremento aproximado de 674,000 personas.

Los datos expuestos sugieren que la reducción en el índice de pobreza a nivel nacional se asocia principalmente a la disminución de las carencias sociales, ya que la proporción de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza permaneció estable en el periodo. Al mismo tiempo, la población con al menos una carencia pasó del 76.6 al 71.2%, mientras que la población con al menos tres carencias presentó una importante disminución de más de doce puntos porcentuales (del 31.7 al 18.8%).

En contraste, el porcentaje de la población con ingresos inferiores a cualquiera de las líneas de pobreza se mantuvo sin cambios en el tiempo, lo que al considerar el crecimiento demográfico significa un incremento en el número de personas en esta condición de 2008 a 2018. En el último año, una de cada dos personas en México vivía con ingresos por debajo de la línea de pobreza, en tanto que los ingresos del 16.8% de la población fueron menores que la línea de pobreza extrema (cuadro 2).

Cuadro 2. Personas por indicador de pobreza, 2008 y 2018 (en porcentajes y millones de personas)

Indicadores	2008	2018	2008	2018
	Porcentaje millones de personas			
Privación social				
Población con al menos una carencia social	76.6	71.2	85.5	89.1
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	18.8	35.4	23.5
Bienestar				
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	16.8	18.7	21.0
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.0	48.8	54.7	61.1

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Las comparaciones de las cifras de pobreza multidimensional entre los años 2008 y 2018 evidencian una posible recomposición interna de los cuadrantes de la pobreza. A reserva de lo que estudios específicos muestren, se observa un desplazamiento de la población pobre extrema hacia el cuadrante de la pobreza moderada. Lo anterior, debido a la caída de los números absoluto y relativo de los primeros y la subida simultánea de los segundos. Es factible, por tanto, que una proporción considerable de la población que se encontraba en pobreza extrema en 2008 pasara a condiciones de pobreza moderada en los diez años siguientes.

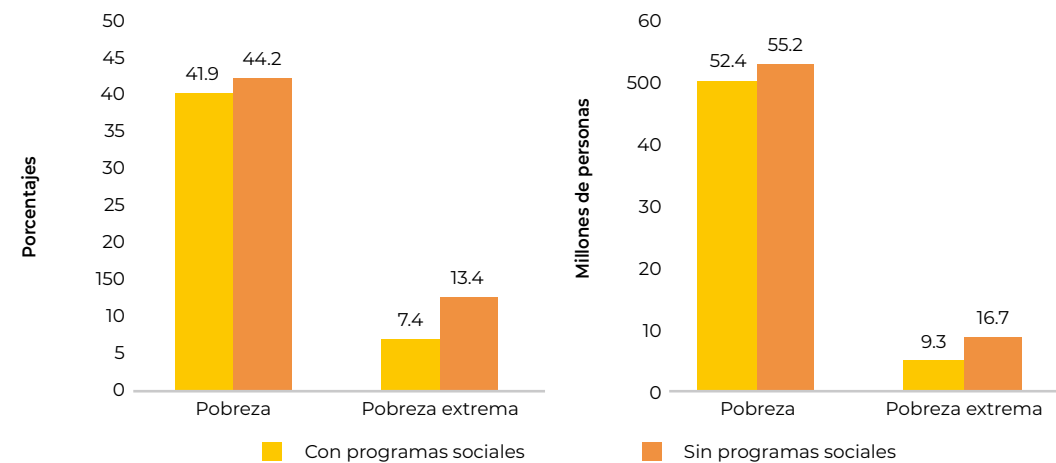
Asimismo, se aprecia un probable desplazamiento de la población en pobreza hacia la vulnerabilidad por ingresos, con la característica de tener retribuciones que no alcanzan la LPEI. Es decir, crece

la población con ingresos inferiores a la LPEI pero que no es considerada en pobreza extrema porque no registra carencias sociales. En 2018, un 13.7% de la población vulnerable por ingresos contó con ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica.

En cuanto a la recomposición de los cuadrantes, cabe destacar que la población no pobre y no vulnerable aumentó 3.2 puntos porcentuales de 2008 a 2018, de manera que 2.7 millones de personas dejaron de ser pobres en este periodo. Si bien es un logro, el ritmo con que el que la población deja de ser pobre es muy lento.

Con la finalidad de reforzar el análisis, resulta relevante mostrar el efecto de los programas sociales sobre la pobreza puesto que, al incidir en los ingresos de la población, impactan en su nivel de vida. Tan solo en 2018, sin la presencia de programas sociales, la pobreza habría afectado a 2.8 millones de personas más en el país; dicho de otro modo, la pobreza habría aumentado si la población no hubiera percibido ingresos monetarios y no monetarios por parte de programas sociales (gráfica 2). Ahora bien, este efecto es más notorio en la pobreza extrema. Los datos de 2018 exhiben que la pobreza extrema hubiera incidido en 7.4 millones de personas más a nivel nacional, lo que equivale a un alza de 5.9 puntos porcentuales. Estos resultados indican que, si bien los instrumentos de política social tienen un impacto positivo en la reducción de la pobreza, su cobertura aún es insuficiente.

Gráfica 2. Efecto de los programas sociales en la pobreza, 2018 (en porcentajes y millones de personas)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2018 del MCS-ENIGH

Los resultados de la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional prueban la necesidad de fortalecer las políticas públicas que contribuyan al mejoramiento de los ingresos de la población, puesto que el porcentaje de esta con ingresos insuficientes para alcanzar o superar la línea de pobreza se mantuvo sin cambios desde 2008.

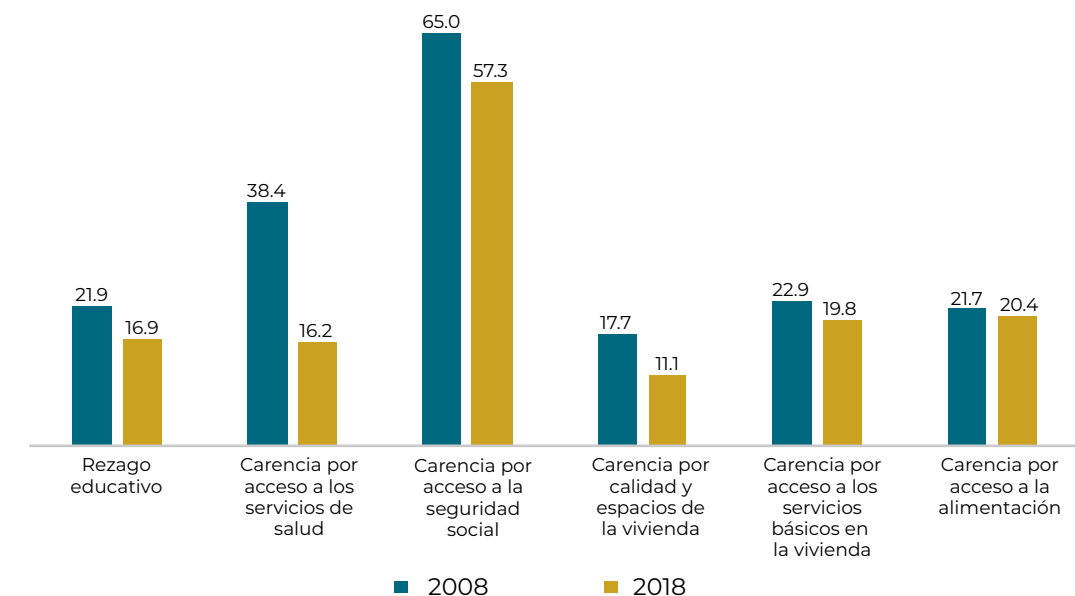
Por otra parte, el porcentaje de personas que tienen entre una y tres carencias, explica los avances en el acceso a los derechos sociales incorporados en la medición de la pobreza. Esto sugiere que, en general, durante el periodo 2008-2018 la población mexicana vio reducidas sus carencias y, por tanto, su privación social, pero sus ingresos no mejoraron lo suficiente para superar las líneas de pobreza y favorecer su bienestar.

Evolución de las carencias sociales, 2008-2018

Adicional al ámbito del bienestar económico, la medición multidimensional de la pobreza identifica, a través del campo de privación social, si una persona presenta carencia por acceso a los derechos sociales con base en seis indicadores: 1) rezago educativo, 2) carencia por acceso a los servicios de salud, 3) carencia por acceso a la seguridad social, 4) carencia por calidad y espacios de la vivienda, 5) carencia por acceso a los servicios básicos a la vivienda y 6) carencia por acceso a la alimentación.

Durante el periodo 2008-2018 se observa una mejora en el porcentaje de la población con acceso a los bienes o servicios básicos asociados a los derechos sociales, aunque no se trata de una mejora generalizada porque las magnitudes de incidencia en el periodo de análisis tienen comportamientos distintos (gráfica 3).

Gráfica 3. Evolución de las carencias sociales, 2008 y 2018 (en porcentajes)



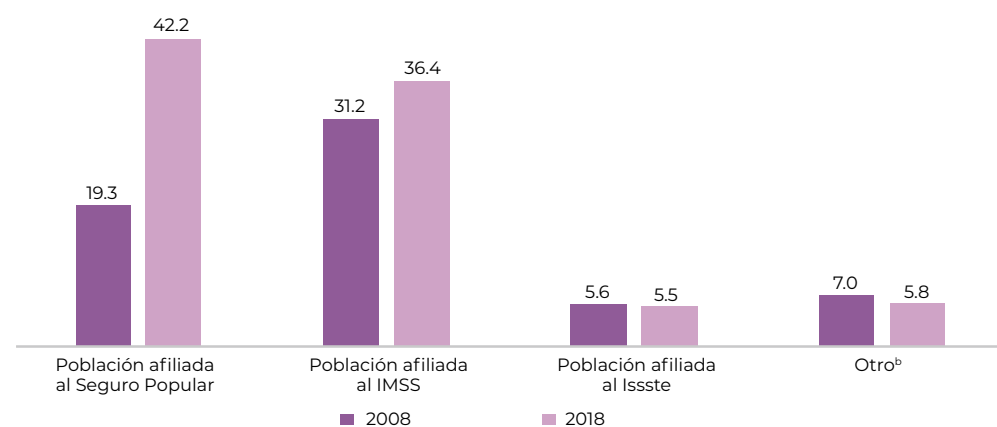
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH

Si bien hasta ahora los indicadores de carencias sociales que contempla la medición de la pobreza logran un acercamiento a las condiciones de vida de la población, se debe señalar que estos constituyen elementos mínimos indispensables para algunos de los componentes de los derechos. En pocas palabras, esto no implica que se cuente con una evaluación del acceso efectivo a los mismos y, por tanto, del ejercicio pleno de dichos derechos (CONEVAL, 2018a, 2019b).⁹

Durante el periodo 2008-2018 se elevó la población que accedió a servicios de salud. La disminución de esta carencia durante el periodo fue de 22.2 puntos porcentuales, al pasar del 38.4 al 16.2% entre ambos años (gráfica 3). Para 2018, su persistencia incidía aún en 20.2 millones de personas que todavía carecían de acceso a servicios médicos proporcionados por alguna institución pública.

Este avance se debe principalmente a la adhesión al Seguro Popular, ya que de 2008 a 2018 el índice de población afiliada a tal esquema pasó del 19.3 al 42.2%, superando la del IMSS, que aún con un incremento de 5.2 puntos porcentuales correspondió al 36.4% de la cobertura (gráfica 4).

Gráfica 4. Población con acceso a los servicios de salud según institución de afiliación, 2008 y 2018^a (en porcentajes)



^a Cabe señalar que una persona puede estar afiliada a más de una institución.

^b Población afiliada al IMSS-Prospera, Issste estatal, Pémex, Defensa o Marina, con seguro privado de gastos médicos, acceso a servicios médicos por seguridad social indirecta o afiliada a otra institución médica distinta de las anteriores.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH

Por el contrario, durante el periodo citado la carencia por acceso a la alimentación declinó 1.3 puntos porcentuales (gráfica 5). Debido a que es una necesidad que se satisface principalmente a través de los ingresos corrientes, entre las posibles explicaciones a este comportamiento se halla la falta de ingresos y la pérdida del poder adquisitivo, lo que afecta en mayor medida a las personas con menores ingresos. Lo anterior es preocupante porque en 2018 una quinta parte de la población presentaba inseguridad alimentaria moderada y severa (20.4%).

⁹ Cabe señalar que en fechas recientes el Consejo ha redoblado sus esfuerzos para continuar esta tarea. En consecuencia, ha puesto en marcha el SIDS, el cual, como se detallará más adelante, es un sistema de indicadores que acompaña a la medición multidimensional y que se enfoca en la evaluación del acceso efectivo y el ejercicio pleno de los derechos sociales.

Gráfica 5. Distribución porcentual de la población según grado de inseguridad alimentaria,^a 2008 y 2018 (en porcentajes)



^a Se presentan los cuatro niveles de la Escala Mexicana de Seguridad

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

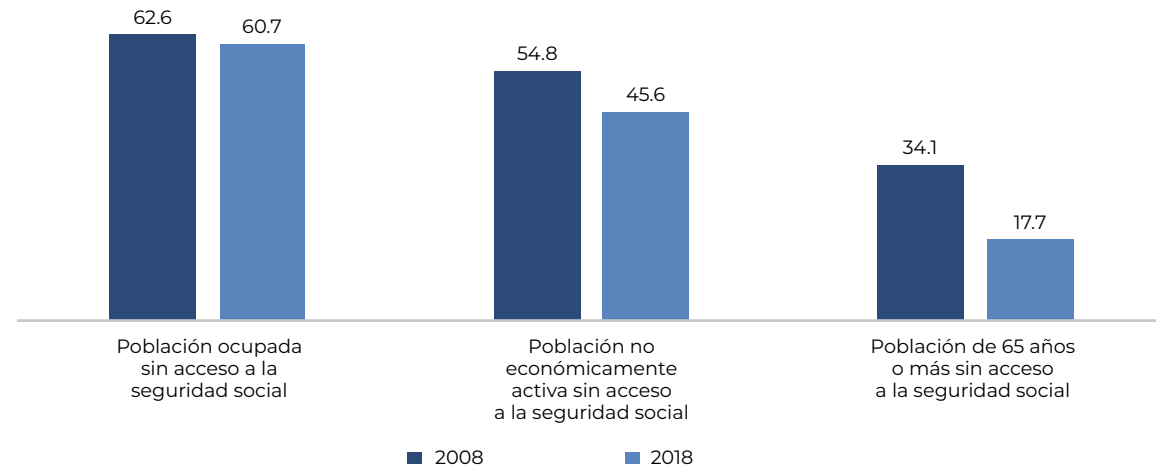
La carencia social imperante entre los mexicanos es la seguridad social, una de las problemáticas más difíciles para el Estado mexicano. En 2018, 71.7 millones de personas (57.3% de la población) carecían de ese derecho social. La magnitud de esta carencia se debe principalmente a las altas tasas de informalidad laboral, ya que se trata de un derecho cuyo acceso es exclusivo para quienes cuentan con trabajo formal o acceden a un programa social que proporciona cobertura en alguno de los componentes de la seguridad social.

La mejoría de 7.7 puntos porcentuales registrada a nivel nacional en este indicador podría estar asociada a la reducción en la incidencia de esta carencia entre las personas de 65 años o más, pues en este grupo poblacional el porcentaje pasó del 34.1 en 2008 al 17.7 en 2018 (gráfica 6).

Una posible explicación de tal comportamiento es el crecimiento de la cobertura del Programa de Pensión para Adultos Mayores: en el año 2008, dos de cada diez adultos mayores recibían una pensión de este programa (23.2%), relación que aumentó a cuatro de cada diez para 2018 (43.2%). Sin embargo, entre las personas mayores de 65 años la contracción de la carencia por acceso a la seguridad social se vio matizada por el hecho de que en 2018 solo tres de cada diez adultos mayores (31.0%) recibieron una pensión contributiva, es decir, no proveniente de programas sociales de transferencias condicionadas (CONEVAL, 2019b).

Cabe subrayar que, a lo largo del periodo estudiado, esta carencia es mayor entre la población ocupada que en la población no económicamente activa y la población adulta mayor, lo que demuestra la precarización de las condiciones de trabajo.

Gráfica 6. Población con carencia por acceso a la seguridad social según grupos de población, 2008 y 2018 (en porcentajes)

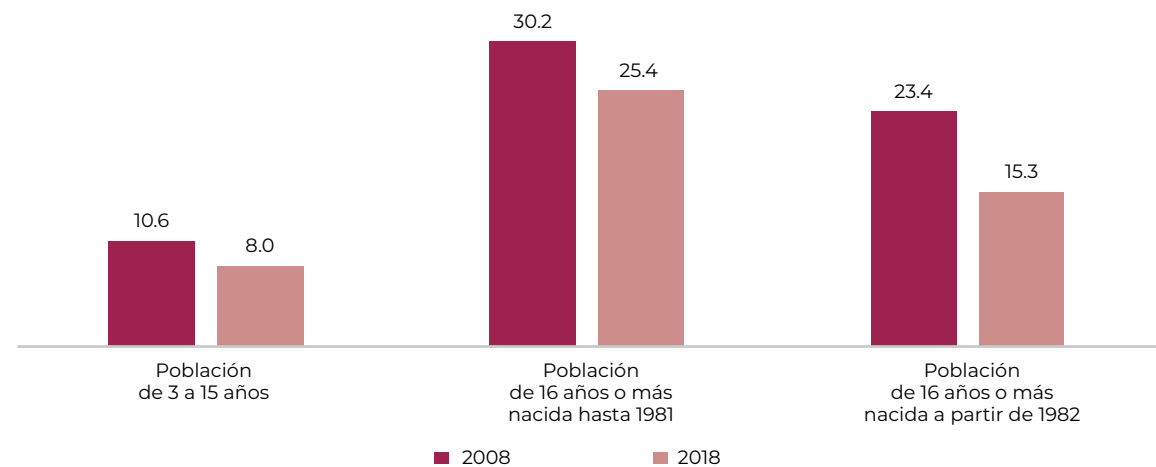


Nota: La sumatoria de los porcentajes excede el 100% toda vez que la información analizada corresponde a distintos grupos de población.
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Por su parte, la incidencia del rezago educativo disminuyó del 21.9 al 16.9% durante el periodo 2008-2018, o sea, cinco puntos porcentuales. En 2018, más del 90.0% de la población en edad escolar en México asistía a los niveles de educación básica obligatoria, así que era preciso evaluar el acceso efectivo al derecho a la educación y examinar su calidad y oportunidad (gráfica 7).

Al respecto, es imperativo apuntalar la generación de políticas públicas que garanticen el derecho a la educación de los grupos de población en los que predomina una mayor incidencia en rezago educativo, es decir, jóvenes, adultos y adultos mayores, en concordancia con las necesidades asociadas a cada uno de estos grupos.

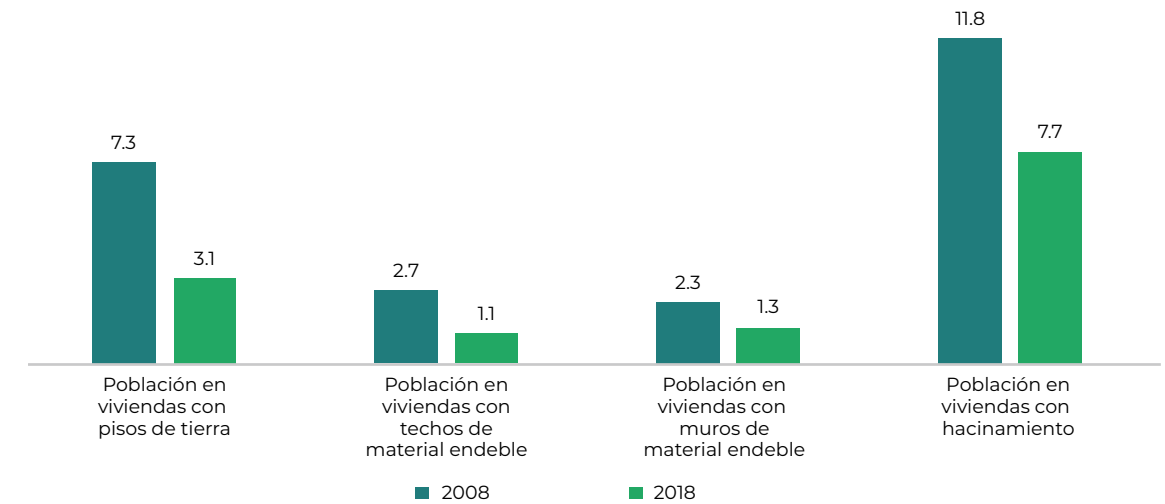
Gráfica 7. Población con rezago educativo según grupos de edad, 2008 y 2018 (en porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

En relación con el derecho a la vivienda, el indicador de carencia por calidad y espacios en la vivienda mostró una mejor evolución que aquel con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en el periodo 2008-2018 (6.6 vs. 3.1 puntos porcentuales) (gráfica 8).

Gráfica 8. Población con carencia por calidad y espacios de la vivienda según componente, 2008 y 2018 (en porcentajes)



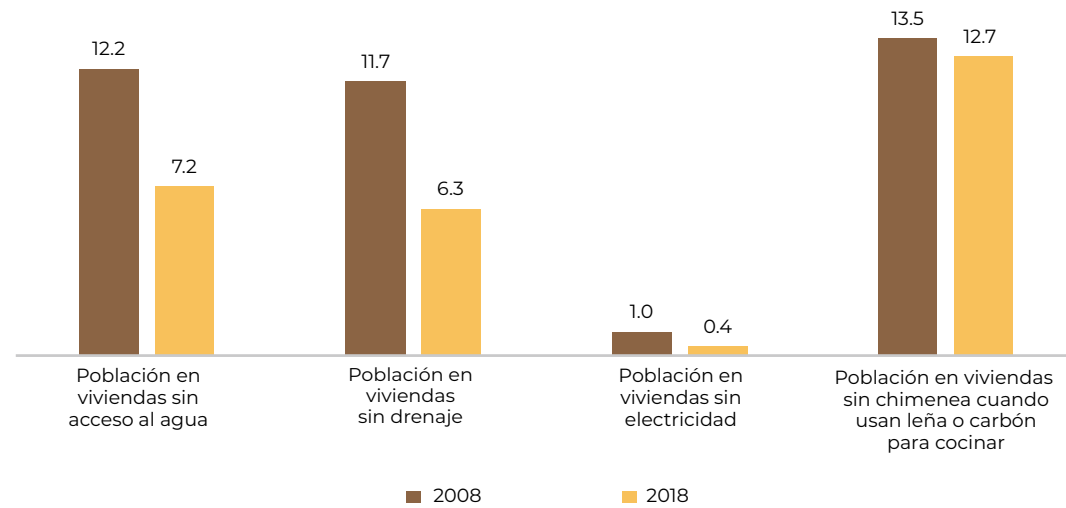
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Entre los indicadores de la carencia por calidad y espacios de la vivienda, resalta la caída en el índice de la población que habita en viviendas con piso de tierra, al pasar del 7.3 al 3.1% y, en el mismo tenor, menguó la de la población en viviendas con hacinamiento, que fue del 11.8 al 7.7% en la década observada. Aunque en ambos casos las mejoras pueden deberse a los efectos de políticas públicas en materia de vivienda como "Piso Firme" o "Cuarto Rosa", habrá que plantearse avanzar hacia la medición del acceso efectivo para contar con indicadores que contemplen la idoneidad de los materiales y el equipamiento del hogar en relación con las condiciones climáticas, así como los aspectos socioculturales vinculados a las características de las viviendas.

La carencia por acceso a servicios básicos incluye la disponibilidad de drenaje, agua y electricidad en la vivienda, además de chimenea en caso de utilizar estufa de leña o carbón. Dichos elementos corresponden a la obligación del Estado mexicano de proveer a sus habitantes de las condiciones básicas en la vivienda para la sanidad e higiene, así como para el desarrollo personal y social (gráfica 9).

El indicador de acceso a energía eléctrica en 2018 tenía un 96.5% de cobertura en el país; sin embargo, es pertinente subrayar que aún había personas habitando viviendas sin electricidad (poco más de medio millón de individuos), asentadas principalmente en comunidades indígenas y rurales, aspecto que redundaría en la ampliación todavía mayor de las brechas de desigualdad en este grupo de población.

Gráfica 9. Población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda según componente, 2008 y 2018 (en porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

El desabasto de agua para las viviendas es un problema con múltiples vertientes que abarcan la falta total de acceso a los servicios hídricos, la escasez del líquido, la disposición interrumpida del mismo y la recepción contaminada (Semarnat, 2019). De 2008 a 2018 el porcentaje de personas en viviendas sin acceso al agua pasó del 12.2 al 7.2%, así que la problemática aún afectaba a 9.1 millones de personas en ese último año. (gráfica 9).

Como se aprecia, los avances en los indicadores de las carencias sociales correspondientes a la dimensión de privación social presentan magnitudes variadas debido a la diversidad de las fuentes de satisfacción requeridas. En algunos casos se registran los cambios impulsados por las políticas, programas y acciones implementados en el periodo 2008-2018; sin embargo, los niveles de incidencia reflejan la necesidad de intensificar los esfuerzos generalizados de cobertura (salud y seguridad social) y de contar con estrategias puntuales para garantizar el acceso a ciertos servicios en grupos específicos de población (educación básica y acceso a electricidad).

Pobreza multidimensional por entidades federativas, 2008-2018

La falta de información en las entidades federativas fue uno de los escollos que les impidió orientar con eficacia sus estrategias de atención públicas. Uno de los objetivos del CONEVAL es proporcionar insumos para apoyar la toma de decisiones, el diseño y los esfuerzos de implementación de estrategias de política social de los gobiernos estatales con la información de los resultados de la medición multidimensional desagregada por escalas, nacional y estatal, en términos de bienestar económico y de privación social. Asimismo, la desagregación de la pobreza multidimensional a nivel estatal permitió distinguir aquellas regiones del país que presentaban mayor incidencia de rezagos sociales.

El comportamiento de la pobreza durante un decenio de medición multidimensional no es uniforme al interior del país (cuadro 3). En 2008, más del 50% de la población de 11 entidades federativas se encontraba en situación de pobreza; en 2018, ese conjunto comprendió a siete entidades. En Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Tabasco se mantuvo la intensidad de la pobreza, mientras que en Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas se redujo, y en 2018 Morelos se sumó al grupo de entidades con al menos la mitad de su población en condiciones de pobreza.

En 2008, la pobreza nacional llegó a 44.4%, y diez años después la cifra fue de 41.9%. Es importante no perder de vista que la incidencia de la pobreza es distinta entre las entidades federativas: Baja California Sur y Nuevo León registraron el menor porcentaje de población en situación de pobreza en 2008, ambos un 21.4%, con diferencias en términos absolutos.¹⁰ Para 2018, Nuevo León presentó los menores porcentajes de población en pobreza, un 14.5% (778,000 personas), y en pobreza extrema, un 0.5% (25,000 personas).

A continuación se describen, en tres grandes bloques, los movimientos verificados en la pobreza multidimensional entre las entidades federativas del país en el periodo 2008-2018. El primero refleja los cambios en la incidencia de la pobreza multidimensional, el segundo ejercicio destaca los cambios del periodo a partir de las líneas de pobreza por ingresos y el tercero estudia la evolución de las carencias sociales en las entidades federativas.

¹⁰ Baja California Sur contaba con 130,500 personas en condición de pobreza, mientras que en Nuevo León ascendieron a 976,200 durante 2008.

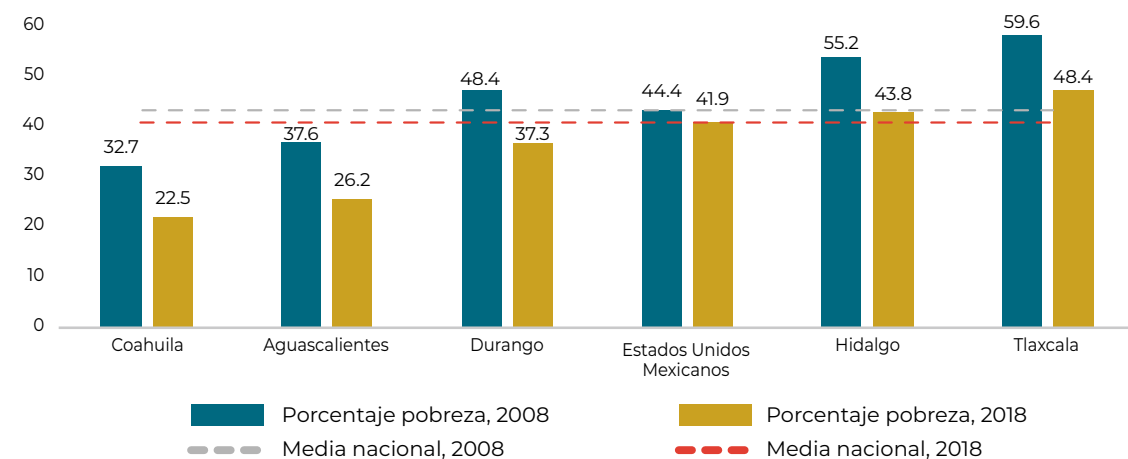
Incidencia de la pobreza multidimensional en las entidades federativas, 2008-2018

En este segmento se analiza la incidencia de la pobreza multidimensional en las entidades federativas a partir de tres comportamientos: 1) las entidades donde la pobreza registró un descenso de diez puntos porcentuales durante el periodo; 2) las entidades donde se observa regresión/deterioro en las condiciones de pobreza, es decir, aumento de la pobreza, y 3) las entidades donde hubo importantes reducciones específicamente en la incidencia de la pobreza extrema.

Entidades con reducción de la pobreza en diez o más puntos porcentuales entre 2008 y 2018

Los estados que experimentaron una baja de diez o más puntos porcentuales de su población en pobreza son Aguascalientes (del 37.6 al 26.2%), Hidalgo (del 55.2 al 43.8%), Tlaxcala (del 59.6 al 48.4%), Durango (del 48.4 al 37.3%) y Coahuila (del 32.7 al 22.5%). Cabe resaltar que, si bien en todos bajaron los porcentajes de su población en situación de pobreza extrema y en situación de pobreza moderada, en 2018 Aguascalientes y Coahuila tuvieron avances importantes en la mitigación de la pobreza extrema, lo que se materializó en un porcentaje relativamente pequeño de población en esta situación: un 1.2 y un 1.4%, respectivamente (gráfica 10).

Gráfica 10. Evolución de la pobreza en entidades federativas, 2008 y 2018 (casos seleccionados A) (en porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Cuadro 3. Personas por indicador de pobreza según entidad federativa, 2008 y 2018 (en porcentajes y miles)

Entidad federativa	Pobreza		Pobreza moderada		Pobreza extrema	
	Porcentajes					
	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Aguascalientes	37.6	26.2	33.5	25.0	4.2	1.2
Baja California	26.0	23.3	22.6	21.6	3.3	1.6
Baja California Sur	21.4	18.1	18.7	16.6	2.7	1.5
Campeche	45.9	46.2	33.9	36.5	11.9	9.8
Coahuila	32.7	22.5	29.6	21.0	3.1	1.4
Colima	27.4	30.9	25.7	28.5	1.7	2.4
Chiapas	77.0	76.4	38.3	46.7	38.7	29.7
Chihuahua	32.1	26.3	25.4	23.7	6.7	2.6
Ciudad de México	27.6	30.6	25.5	28.8	2.1	1.7
Durango	48.4	37.3	37.0	35.1	11.5	2.2
Guanajuato	44.1	43.4	36.2	39.1	7.9	4.2
Guerrero	68.4	66.5	36.0	39.7	32.4	26.8
Hidalgo	55.2	43.8	39.8	37.8	15.3	6.1
Jalisco	36.7	28.4	32.3	25.5	4.4	3.0
México	43.6	42.7	36.6	37.8	6.9	4.9
Michoacán	55.5	46.0	40.1	40.0	15.4	6.1
Morelos	48.8	50.8	40.1	43.4	8.7	7.4
Nayarit	41.7	34.8	35.5	28.9	6.2	5.9
Nuevo León	21.4	14.5	18.8	14.1	2.6	0.5
Oaxaca	61.8	66.4	33.5	43.1	28.3	23.3
Puebla	64.6	58.9	45.6	50.3	19.0	8.6
Querétaro	35.2	27.6	29.8	25.6	5.5	2.0
Quintana Roo	33.7	27.6	26.0	24.1	7.7	3.5
San Luis Potosí	50.9	43.4	35.5	36.1	15.4	7.3
Sinaloa	32.4	30.9	27.8	28.2	4.6	2.7
Sonora	27.1	28.2	22.8	25.6	4.4	2.6
Tabasco	53.8	53.6	38.0	41.4	15.8	12.3
Tamaulipas	33.8	35.1	29.0	31.8	4.8	3.3
Tlaxcala	59.6	48.4	50.1	45.3	9.5	3.1
Veracruz	51.2	61.8	34.3	44.1	16.8	17.7
Yucatán	47.0	40.8	38.2	34.1	8.9	6.7
Zacatecas	50.1	46.8	40.6	43.4	9.5	3.4
Estados Unidos Mexicanos	44.4	41.9	33.3	34.5	11.0	7.4

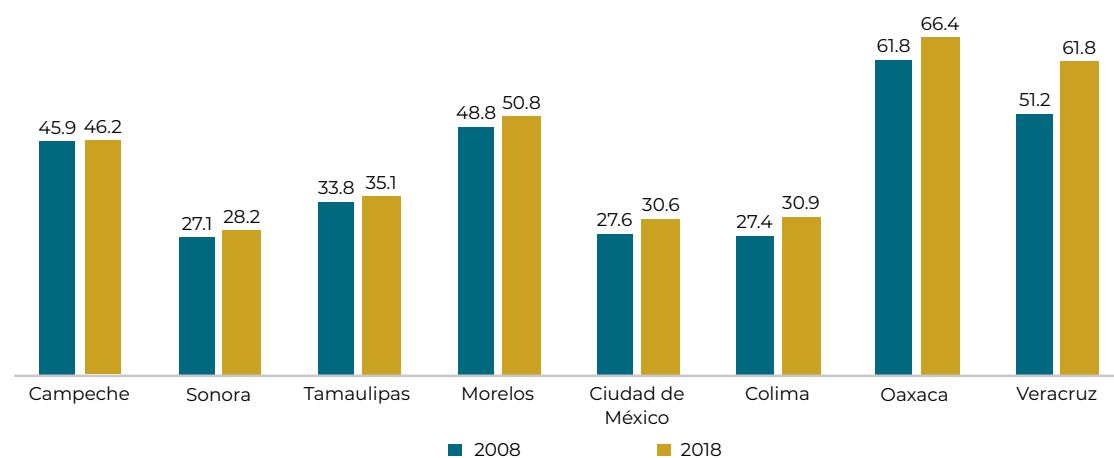
Entidad federativa	Pobreza		Pobreza moderada		Pobreza extrema	
	Miles de personas					
	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Aguascalientes	435.3	351.5	387.0	335.9	48.3	15.6
Baja California	809.7	848.4	705.6	789.1	104.1	59.3
Baja California Sur	130.5	151.7	114.2	139.2	16.4	12.6
Campeche	373.1	440.4	275.9	347.4	97.2	93.0
Coahuila	885.8	691.1	802.1	646.6	83.7	44.5
Colima	173.4	235.6	162.4	217.4	11.0	18.2
Chiapas	3,682.3	4,174.6	1,831.5	2,551.3	1,850.8	1,623.3
Chihuahua	1,105.1	1,005.7	874.6	905.9	230.5	99.8
Ciudad de México	2,465.7	2,682.7	2,276.6	2,529.4	189.1	153.3
Durango	791.4	680.0	604.3	639.6	187.2	40.4
Guanajuato	2,403.6	2,587.8	1,972.8	2,334.6	430.8	253.3
Guerrero	2,319.6	2,412.2	1,221.4	1,440.8	1,098.2	971.4
Hidalgo	1,443.6	1,311.1	1,042.3	1,129.6	401.3	181.5
Jalisco	2,657.1	2,337.6	2,336.1	2,093.1	321.0	244.5
México	6,578.2	7,546.5	5,531.7	6,680.8	1,046.5	865.7
Michoacán	2,411.2	2,161.9	1,742.3	1,877.6	668.9	284.4
Morelos	857.6	1,013.3	704.5	866.4	153.1	147.0
Nayarit	444.1	451.0	377.9	374.7	66.2	76.2
Nuevo León	976.3	773.0	857.5	747.8	118.7	25.2
Oaxaca	2,354.4	2,714.7	1,275.5	1,762.8	1,079.0	951.8
Puebla	3,705.6	3,763.7	2,617.5	3,211.7	1,088.1	551.9
Querétaro	629.1	579.2	531.5	538.0	97.6	41.2
Quintana Roo	428.1	474.8	329.9	415.1	98.3	59.8
San Luis Potosí	1,304.4	1,229.0	909.7	1,021.4	394.8	207.6
Sinaloa	905.6	946.9	776.7	864.6	128.9	82.3
Sonora	716.9	863.0	601.8	782.4	115.2	80.6
Tabasco	1,188.0	1,320.2	839.5	1,017.7	348.5	302.5
Tamaulipas	1,097.7	1,287.9	940.5	1,166.1	157.2	121.8
Tlaxcala	687.7	645.8	577.8	604.0	109.9	41.7
Veracruz	3,879.0	5,088.6	2,602.6	3,630.7	1,276.4	1,457.9
Yucatán	907.0	900.5	736.1	753.4	170.9	147.1
Zacatecas	742.2	755.2	601.8	700.8	140.4	54.4
Estados Unidos Mexicanos	49,489.5	52,425.9	37,161.3	43,115.7	12,328.2	9,310.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Entidades donde se incrementaron las condiciones de pobreza

El escenario más desalentador es aquel donde la pobreza aumenta, pues ello significa un claro retroceso en las condiciones de vida de la población o que los avances en la reducción de la pobreza son rebasados por la inercia demográfica. Las entidades federativas que presentaron este comportamiento fueron Campeche (del 45.9 al 46.2%), Sonora (del 27.1 al 28.2%), Tamaulipas (del 33.8 al 35.1%), Morelos (del 48.8 al 50.8%), Ciudad de México (del 27.6 al 30.6%), Colima (del 27.4 al 30.9%), Oaxaca (del 61.8 al 66.4%) y Veracruz (del 51.2 al 61.8%) (gráfica 11). De las mencionadas, aquellas en las que aumentó el porcentaje de población en situación de pobreza extrema a lo largo del periodo fueron Veracruz (del 16.8 al 17.7%) y Colima (del 1.7 al 2.4%).

Gráfica 11. Evolución de la pobreza en entidades federativas, 2008 y 2018 (casos seleccionados B) (en porcentajes)



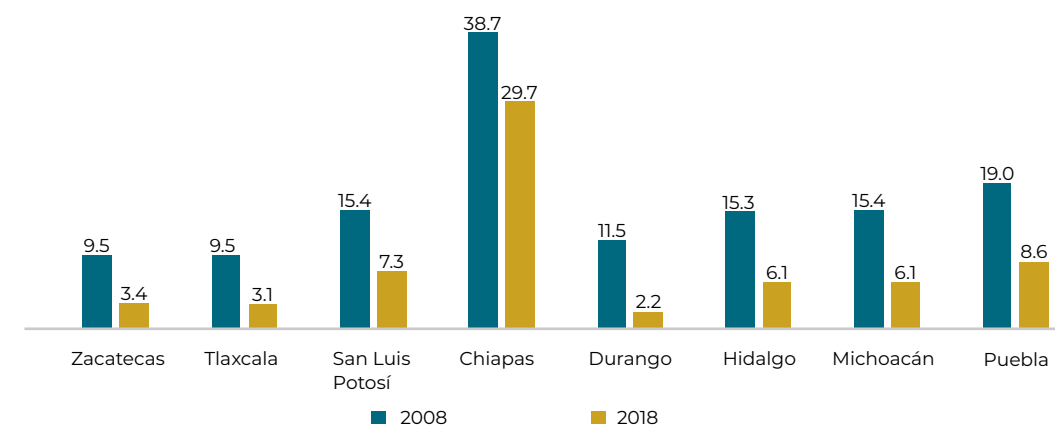
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Entidades que muestran las mayores reducciones de la pobreza extrema

Entre las entidades con más progresos en el abatimiento de la pobreza extrema, al tomar como punto de partida una contracción mayor de seis puntos porcentuales, estuvieron Puebla (del 19.0 al 8.6%), Michoacán (del 15.4 al 6.1%), Hidalgo (del 15.3 al 6.1%), Durango (del 11.5 al 2.2%), Chiapas (del 38.7 al 29.7%), San Luis Potosí (del 15.4 al 7.3%), Tlaxcala (del 9.5 al 3.1%) y Zacatecas (del 9.5 al 3.4%) (gráfica 12). A escala nacional, Puebla presentó la reducción más elevada de la pobreza extrema, con un avance de 10.3 puntos porcentuales.

El caso de Chiapas es especial, pues si bien fue la entidad con la proporción más alta en el país de personas en situación de pobreza, logró una reducción de nueve puntos porcentuales en la pobreza extrema, cifra que corresponde al aumento observado en la pobreza moderada de 2008 a 2018 (del 38.3 al 46.7%, respectivamente). Ello sugiere la reconfiguración interna que se mencionó con anterioridad, en la que las personas disminuyen sus privaciones, pero no acrecientan sus ingresos.

Gráfica 12. Evolución de la pobreza extrema en entidades federativas, 2008 y 2018 (casos seleccionados C) (en porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Capítulo 2

Análisis territorial de la pobreza, 2008-2018

A diferencia de los capítulos en los que la unidad de análisis son las personas, aquí se efectúa un estudio de la pobreza en su contexto territorial, es decir, de grupos de población localizados en un territorio. Esto se trata en dos apartados: en el primero se exponen los resultados de los indicadores de pobreza, carencias sociales y bienestar económico por ámbito de residencia, comparando las características de la población en situación de pobreza en zonas rurales y urbanas y desglosando los indicadores para estas últimas según el tamaño de las localidades.

Para dar cuenta del contexto territorial, en el segundo apartado se abordan los indicadores de cohesión social contemplados en la medición multidimensional de la pobreza, los cuales aportan información sobre la desigualdad económica y social, y acerca de la percepción que tienen las personas sobre la facilidad para recibir apoyo de sus redes sociales ante diversas situaciones. A partir de esta dimensión se hace un acercamiento al estudio de la cohesión social como mecanismo que contribuye a paliar los efectos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión entre la población mexicana.

Pobreza rural y urbana

La metodología de medición de la pobreza permite desagregar según el ámbito de residencia con el objeto de delimitar dos grandes grupos: los pobres rurales y los pobres urbanos.¹¹ Esta distinción es fundamental porque el impacto de la pobreza tanto en los espacios rural y urbano como sobre la población son de distinta índole. La causa primordial de estas diferencias son los procesos de generación de la riqueza, los procesos históricos de desarrollo y la ubicación geográfica, lo que influye en la provisión y acceso a la infraestructura educativa, de salud y de comunicaciones (CONEVAL, 2014a; Escamilla, Salgado y Aparicio, 2013).

Desde el siglo XX, México ha experimentado un intenso proceso de urbanización, expresado en el aumento sistemático del volumen y la proporción de población que reside en zonas urbanas, así como en la multiplicación del número y tamaño de sus ciudades. En 1900, apenas el 28.5% de la población residía en localidades urbanas (3.9 millones), en tanto que en 2018 estos espacios alojaban a 94.4 millones de personas (75.5%). Dicho proceso no solo generó la transición de una sociedad en esencia rural a una urbana sino a una sociedad predominantemente metropolitana,¹² ya que en la actualidad más de la mitad de los mexicanos vive en zonas metropolitanas¹² (Anzaldo y Barrón, 2009; CONEVAL, 2014a; Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012).

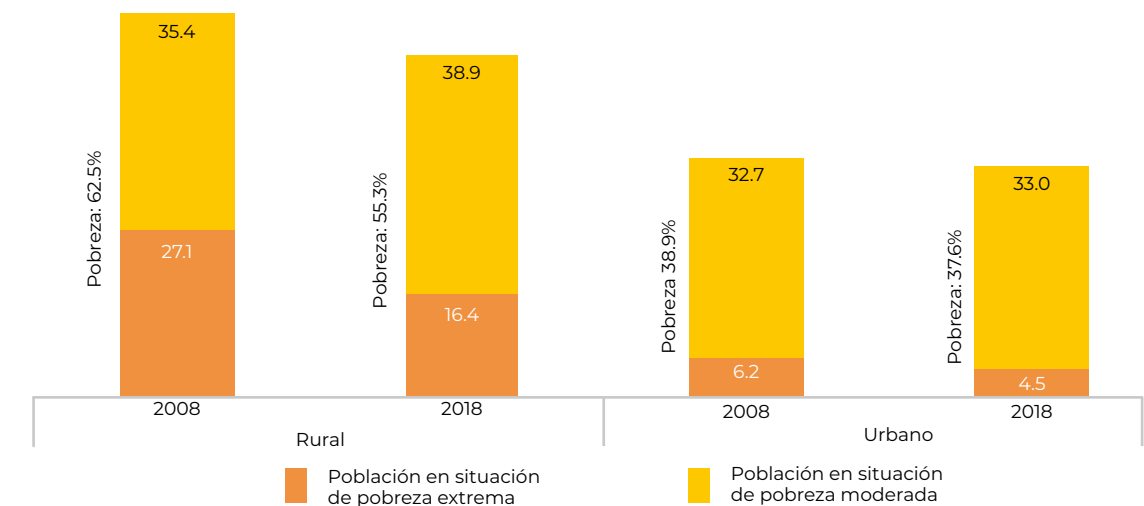
Aunque la incidencia de la pobreza es mayor en localidades rurales (el 62.5% en 2008 y el 55.3% en 2018) que en urbanas (el 38.9% en 2008 y el 37.6% en 2018) (gráfica 13), la concentración demográfica en centros urbanos hace que en términos absolutos los papeles se inviertan. De acuerdo con la gráfica 14, la mayoría de las personas en pobreza residía en urbes, con 33.3 y 35.5 millones en 2008 y 2018, respectivamente, frente a 16.2 y 17 millones que habitaban en localidades rurales. En este periodo, casi dos de cada tres personas en situación de pobreza vivían en entornos urbanos.¹³

¹¹ La metodología para la medición multidimensional de la pobreza permite la operacionalización de los aspectos urbano y rural de acuerdo con el tamaño de la población en las localidades, estableciendo el umbral en 2,500 habitantes. Por tanto, se clasifican como urbanas a las localidades de 2,500 habitantes o más, y como rurales a las menores de este tamaño.

¹² Sedatu, Conapo e Inegi (2018) definen la zona metropolitana como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50,000 o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, en su mayoría urbanos, con los que mantiene una fuerte integración socioeconómica.

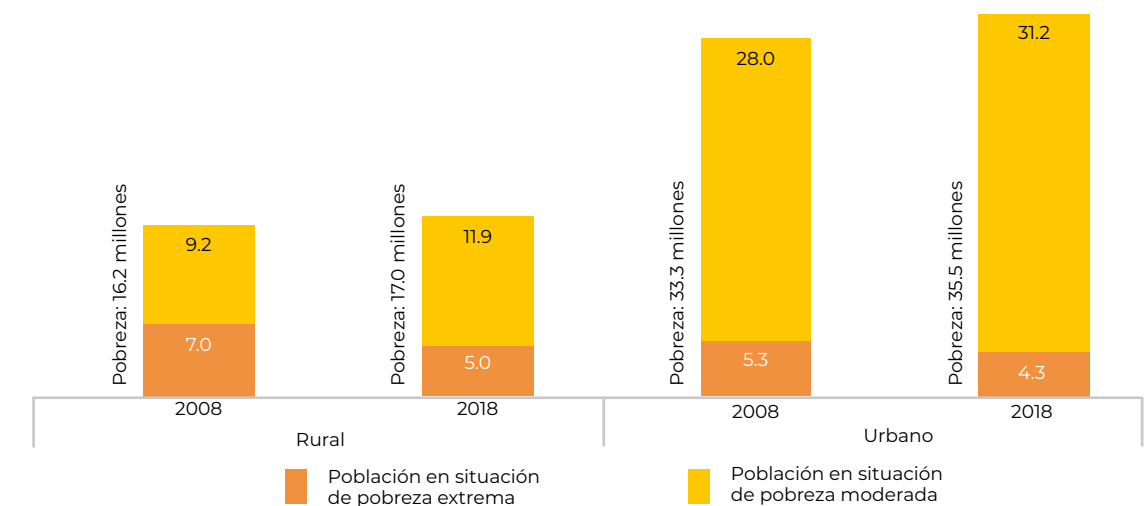
¹³ A partir de los resultados de la medición de la pobreza municipal se identificó la existencia de este problema dual, que impulsó al CONEVAL a emprender una investigación para estimar la pobreza con un nivel de desagregación aún mayor que el de los municipios. Así, se estableció una clasificación en rangos según el porcentaje de pobreza y pobreza extrema para cada área geoestadística básica (Ageb) no confidencial ubicada en las localidades urbanas de los municipios con 15,000 habitantes o más, incluso en aquellas que no se consideraron en la Encuesta Intercensal 2015. Para más información, consúltese <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/POBREZA-URBANA-EN-MEXICO-2015.aspx>

Gráfica 13. Población en situación de pobreza según lugar de residencia, 2008 y 2018 (en porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC2018 del MCS-ENIGH.

Gráfica 14. Personas en situación de pobreza según lugar de residencia, 2008 y 2018 (en millones)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Los porcentajes de pobreza extrema son mucho más altos en las localidades rurales, aunque de 2008 a 2018 se observan variaciones importantes. En 2008, más de la mitad de las personas en situación de pobreza extrema residía en entornos rurales (56.8%), mientras que en 2018 la proporción se redujo al 54.1%. Debido a que en un decenio la pobreza extrema decreció sobre todo en el ámbito rural, la brecha con respecto al espacio urbano se contrajo; así, mientras que en 2008 la diferencia era de 20.9 puntos porcentuales, para 2018 quedó en la mitad (11.9 puntos porcentuales).

En el entorno urbano es donde se concentra la mayor parte de la población vulnerable por carencias sociales y por ingresos, además de la población no pobre y no vulnerable. En 2018, la población vulnerable por carencias sociales habitante en zonas urbanas representó el 27.2%, casi cinco puntos porcentuales menos que en 2008; en el caso de la población vulnerable por ingresos fue del 8.7% en 2018 (2.8 puntos porcentuales más que en 2008), lo que se traduce en 8.2 millones de personas que no presentaban carencias sociales pero cuyo ingreso era inferior a la línea de pobreza (cuadro 4).

El porcentaje de población en el espacio urbano que no se encontraba en situación de pobreza ni era vulnerable por el acceso a sus derechos sociales se mantuvo en niveles similares en este periodo (alrededor de la cuarta parte de la población). Si se compara con la población que residía en localidades rurales que no se hallaba en situación de pobreza ni era vulnerable por el acceso a sus derechos sociales, se observa un aumento; sin embargo, la brecha todavía es amplia: en 2018, solo el 7.4% de la población rural no era pobre ni vulnerable, en contraste con el 26.6% de la población urbana sí lo era. En 2008, el 3.8% de la población rural era no pobre ni vulnerable, mientras que entre la población urbana esa proporción se elevaba al 23.2%.¹⁴

Cuadro 4. Personas por indicador de pobreza según lugar de residencia, 2008 y 2018 (en porcentajes y millones de personas)

Indicadores de pobreza	Rural				Urbano			
	Porcentaje		Millones de personas		Porcentaje		Millones de personas	
	2008	2018	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Población en situación de pobreza	62.5	55.3	16.2	17.0	38.9	37.6	33.3	35.5
Población en situación de pobreza moderada	35.4	38.9	9.2	11.9	32.7	33.0	28.0	31.2
Población en situación de pobreza extrema	27.1	16.4	7.0	5.0	6.2	4.5	5.3	4.3
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	36.0	8.6	11.0	32.0	27.2	27.4	25.7
Población vulnerable por ingresos	0.7	1.4	0.2	0.4	5.9	8.7	5.0	8.2
Población no pobre y no vulnerable	3.8	7.4	1.0	2.3	23.2	26.6	19.9	25.1

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 de MCS-ENIGH.

El examen de las carencias sociales refleja la desigualdad existente entre los espacios rurales y urbanos, consecuencia principal de la deficiente cobertura de servicios básicos, al margen de su calidad; ello constituye otra dimensión del problema (FAO, 2018) que debe verse desde la perspectiva de la medición del acceso efectivo a los distintos derechos sociales. Por lo demás, de 2008 a 2018 decayó la incidencia de las diferentes carencias sociales en la población, salvo la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad en las localidades urbanas, cuyo índice se mantuvo sin modificación significativa en el periodo de análisis.

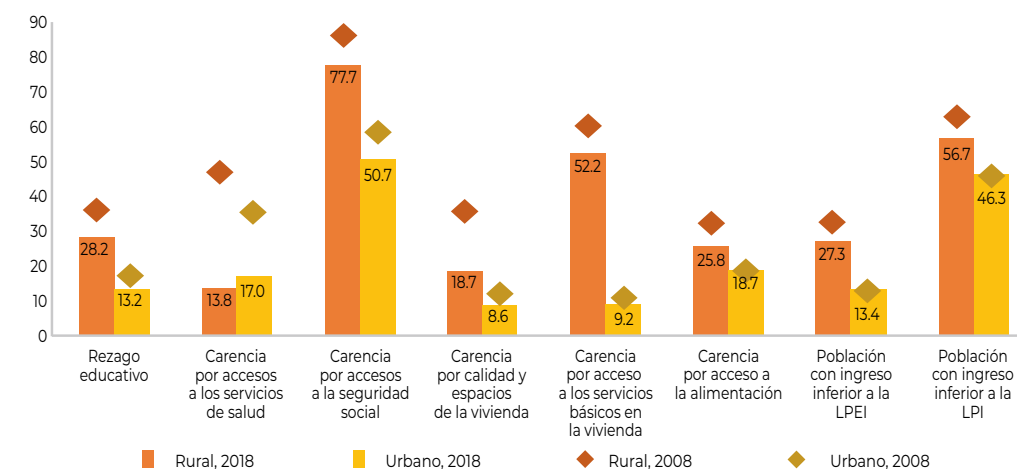
En la gráfica 15 se observa que en 2018 únicamente la carencia por acceso a los servicios de salud registró niveles similares no solo en el ámbito rural sino en el urbano (13.8% de la población en el

¹⁴ Alude a la población que contaba con ingresos superiores a la LPI y que no presentaba carencias sociales.

primero y 17.0% en el segundo), producto de que en el espacio rural el índice de población con esta privación se redujo 2.8 veces de 2008 a 2018. Una explicación es el crecimiento de la cobertura del Seguro Popular en las zonas rurales: en 2008, cuatro de cada diez habitantes de localidades rurales estaban afiliados a este (38.5%), relación que aumentó a siete de cada diez para 2018 (69.3%).

Por lo que atañe al resto de las privaciones sociales, las localidades rurales mostraron porcentajes de incidencia mayores que los reportados en las urbanas en el periodo estudiado. Pese a que el índice de población con carencia por acceso a la seguridad social mermó de 2008 a 2018 en los dos ámbitos, la brecha entre el entorno urbano y rural es extensa: datos de 2018 señalan que en el primer medio afectó a poco más de la mitad de la población (50.7%), pero en el segundo repercutió en alrededor de ocho de cada diez personas (77.7%). Esta brecha evidencia la necesidad de implementar medidas específicas para promover el acceso a tal derecho en el ámbito rural. Carecer de seguridad social vulnera la posibilidad de la población de acceder a los mecanismos necesarios para hacer frente a eventualidades como la vejez, embarazo, enfermedades, accidentes o desempleo que, sin la protección social adecuada, empeoran la calidad de vida de las personas.

Gráfica 15. Población por indicadores de carencias sociales y bienestar económico según lugar de residencia, 2008 y 2018 (en porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 de MCS-ENIGH.

La carencia asociada a los servicios básicos en la vivienda también fue mayor entre la población rural y, aunado a ello, representó la mayor brecha en contraste con las localidades urbanas. En 2008, padecieron esta privación tres de cada cinco habitantes de zonas rurales (60.5%) y solo uno de cada nueve de áreas urbanas (11.5%). Aun cuando estas cifras disminuyeron en diez años, las diferencias todavía son considerables: para 2018, el 52.2% de la población en el entorno rural sufría carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, contrario al 9.2% de la población en el medio urbano. Lo anterior significa que entre los dos espacios persiste una brecha importante en materia de infraestructura física (agua, drenaje, electricidad y, en particular, combustible para cocinar) que amerita atención (CONEVAL, 2014a).

El acceso a la educación es limitado en mayor grado en el ámbito rural. Esto repercute, entre otras cosas, en que la población rural con rezago educativo duplica a la urbana. Dicha diferencia permaneció constante pese a que en una década el indicador descendió 8.8 puntos porcentuales en las zonas rurales y 4.1 puntos porcentuales en las urbanas: según datos de 2018, mientras en el entorno rural el 28.2% de la población presentaba rezago educativo, en el urbano correspondía al 13.2%.

En las áreas urbanas, en 2018 la segunda carencia en grado de importancia fue el acceso a la alimentación (18.7%), aunque la proporción de población afectada por esta privación en el espacio rural era mayor (25.8%). Cabe resaltar que este indicador se conservó sin cambios en las localidades urbanas, puesto que en 2008 el índice poblacional con esta privación era de 18.5 y en los centros rurales disminuyó casi siete puntos porcentuales (32.6% en 2008).

El espacio del bienestar económico se estudió a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, mismo que presenta disparidades en su desglose territorial.¹⁵ El porcentaje de población rural con ingreso inferior a la LPEI¹⁶ fue más elevado que el de la población urbana: en 2018, cerca de dos de cada siete habitantes de localidades rurales (27.3%) y alrededor de uno de cada siete de las áreas urbanas (13.4%) no contaban con ingresos suficientes a fin de adquirir lo indispensable para una nutrición adecuada, incluso si destinaban todo su ingreso a la compra de alimentos.

En cuanto a la LPI,¹⁷ el 56.7% de la población en el ámbito rural y el 46.3% en el urbano carecían de los recursos suficientes que les permitieran adquirir los bienes y servicios que precisaban para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). Cabe añadir que de 2008 a 2018 los valores de los indicadores asociados al bienestar económico muestran una contracción en cuanto a su incidencia en el espacio rural, con lo cual la población con ingreso inferior a la LPI se redujo 6.5 puntos porcentuales en tal periodo; en cambio, en el espacio urbano estos indicadores tuvieron un ligero aumento (ambos indicadores se incrementaron 1.5 puntos porcentuales).

En el análisis territorial de la pobreza hay un espacio adicional que se requiere explorar: la proporción de población indígena que hay entre las personas en situación de pobreza en las zonas rurales (FAO, 2018). Según datos de 2018, en el país había unos 30.7 millones de pobladores rurales, de los cuales 17 millones (55.3%) estaban en situación de pobreza multidimensional, y de estos, 4.7 millones eran indígenas.¹⁸ Esto quiere decir que el 27.8% de las personas en situación de pobreza rural eran indígenas (en 2008 este porcentaje equivalía a 29.4).

¹⁵ La estimación de las líneas de pobreza tiene en cuenta, entre otros criterios, el corte de 2,500 habitantes para la definición de los ámbitos rural y urbano, así como los patrones observados de gasto y consumo en los dos espacios. Para más información, consúltese https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Construccion_lineas_bienestar.pdf

¹⁶ En agosto de 2008 la LPEI tuvo un valor de 874.7 pesos mensuales por persona en las áreas urbanas y de 613.9 pesos en las zonas rurales, en tanto que en agosto de 2018 su valor fue de 1,516.6 pesos en el ámbito urbano y de 1,073.7 pesos en el rural.

¹⁷ En agosto de 2008 la LPI tuvo un valor de 1,924.0 pesos mensuales por persona en áreas urbanas y de 1,203.5 pesos en las zonas rurales, mientras que en agosto de 2018 su valor fue de 3,001.2 pesos en el ámbito urbano y de 1,941.0 pesos en el rural.

¹⁸ Se consideraron los criterios del INPI para identificar a la población indígena.

La pobreza rural entre la población indígena es más pronunciada y la brecha entre la población indígena y no indígena creció en el periodo analizado. La incidencia de la pobreza entre personas indígenas es del 78.7%, en tanto que entre las no indígenas es del 49.6%. Por consiguiente, hay una brecha de 29 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza rural entre la población indígena y no indígena (en 2008 la brecha fue de 21.7 puntos porcentuales).

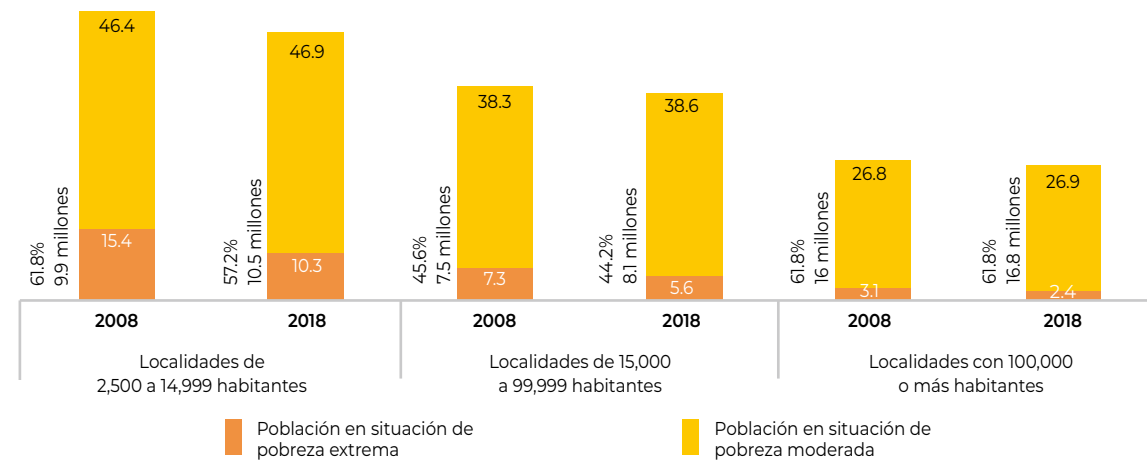
Pobreza urbana

Diversos estudios señalan que la situación de la pobreza urbana en México se ha agravado como resultado de un deterioro generalizado de los niveles de vida, de las dificultades de inserción en el mercado de trabajo, del debilitamiento de las estructuras de protección social en el sistema de salud y de educación, y de las mínimas posibilidades de acceso al suelo para tener un espacio donde vivir (Aguilar y López, 2016; Bayón, 2008; Enríquez, 2003; Saraví, 2011). Por ello, con la finalidad de profundizar en el estudio de la pobreza urbana, se expondrán algunos resultados de los indicadores de pobreza por tamaño de localidad, distinguiendo entre localidades de 2,500 a 14,999 habitantes, de 15,000 a 99,999 habitantes y de 100,000 habitantes o más.¹⁹

En 2018, de los 35.5 millones de personas en situación de pobreza urbana, casi la mitad (16.8 millones) residía en localidades de 100,000 habitantes o más; 8.1 millones, en localidades de 15,000 a 99,999 habitantes, y cerca de la tercera parte (10.5 millones), en localidades de 2,500 a 14,999 habitantes (distribución similar a la observada en 2008). Lo anterior refleja que las grandes ciudades lideraban la pobreza urbana (gráfica 16). Sin embargo, eran las localidades urbanas más pequeñas las que reunían la mayor cantidad de población en situación de pobreza extrema urbana. En 2018, mientras las localidades con más de 100,000 habitantes alojaban a 1.4 millones de personas en situación de pobreza extrema urbana, en las localidades de 2,500 a 14,999 habitantes residían 1.9 millones de personas en tal situación (en 2008 la distribución fue de 1.7 y 2.5 millones de personas en situación de pobreza extrema urbana, respectivamente). Estos datos demandan la implementación de acciones enfocadas en la planeación y el ordenamiento territorial como parte de la política social.

¹⁹ Tanto en 2008 como en 2018 la mayor parte de la población urbana residía en localidades de 100,000 habitantes o más (seis de cada diez), mientras que el resto se distribuía por igual en localidades de 2,500 a 14,999 habitantes (dos de cada diez) y de 15,000 a 99,999 habitantes (dos de cada diez).

Gráfica 16. Personas en situación de pobreza urbana según tamaño de localidad, 2008 y 2018 (en porcentajes y millones)

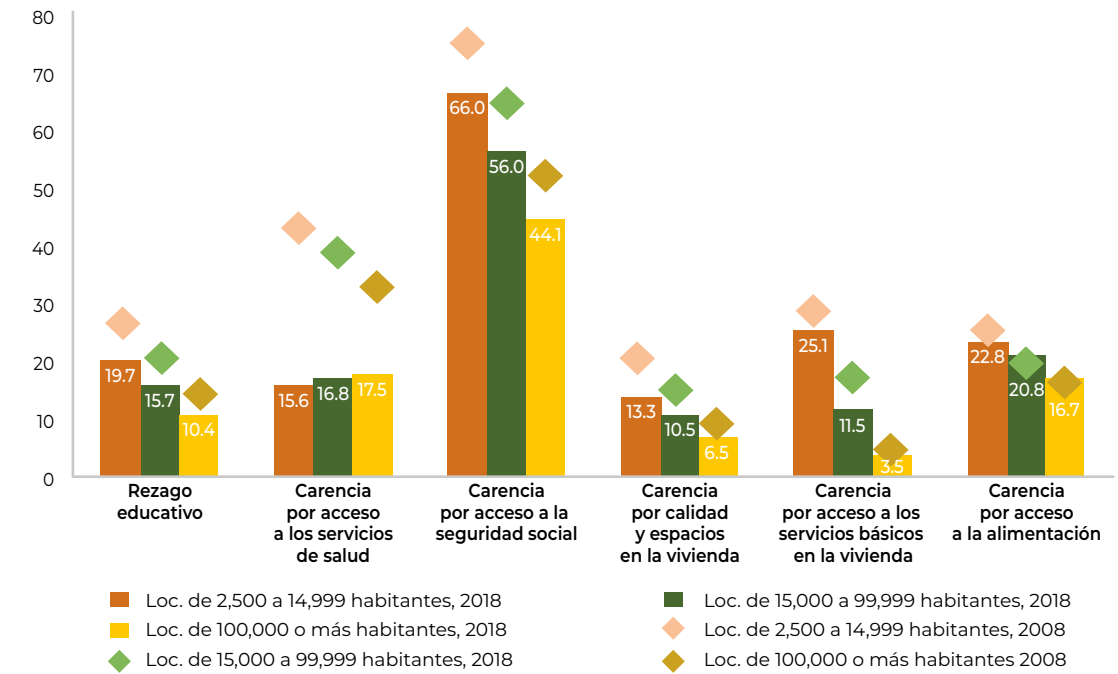


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

El porcentaje de población en situación de pobreza (moderada y extrema) fue más elevado en las localidades de menor tamaño. Tanto en 2008 como en 2018 el índice de población pobre en las localidades de 2,500 a 14,999 habitantes duplicó el de las localidades de 100,000 o más habitantes. La brecha más amplia se ubicó en la pobreza extrema: en las localidades de 100,000 o más habitantes la incidencia fue del 3.1% en 2008 y del 2.4% en 2018, mientras que en las localidades de 2,500 a 14,999 habitantes el porcentaje casi se quintuplicó (un 15.4% en 2008 y un 10.3% en 2018).

En relación con las carencias sociales, en 2008 y 2018 las localidades urbanas con menor número de habitantes presentaron la mayor incidencia de estas. La privación social que más afectó a la población urbana continuó siendo la vinculada al acceso a la seguridad social: en 2018, no tenían acceso a un sistema de seguridad social siete de cada diez habitantes en las localidades de 2,500 a 14,999 habitantes, seis de cada diez personas en las localidades de 15,000 a 99,999 habitantes y cuatro de cada diez personas en las de 100,000 o más habitantes (gráfica 17).

Gráfica 17. Población urbana por indicadores de carencias sociales según tamaño de localidad, 2008 y 2018 (en porcentajes)

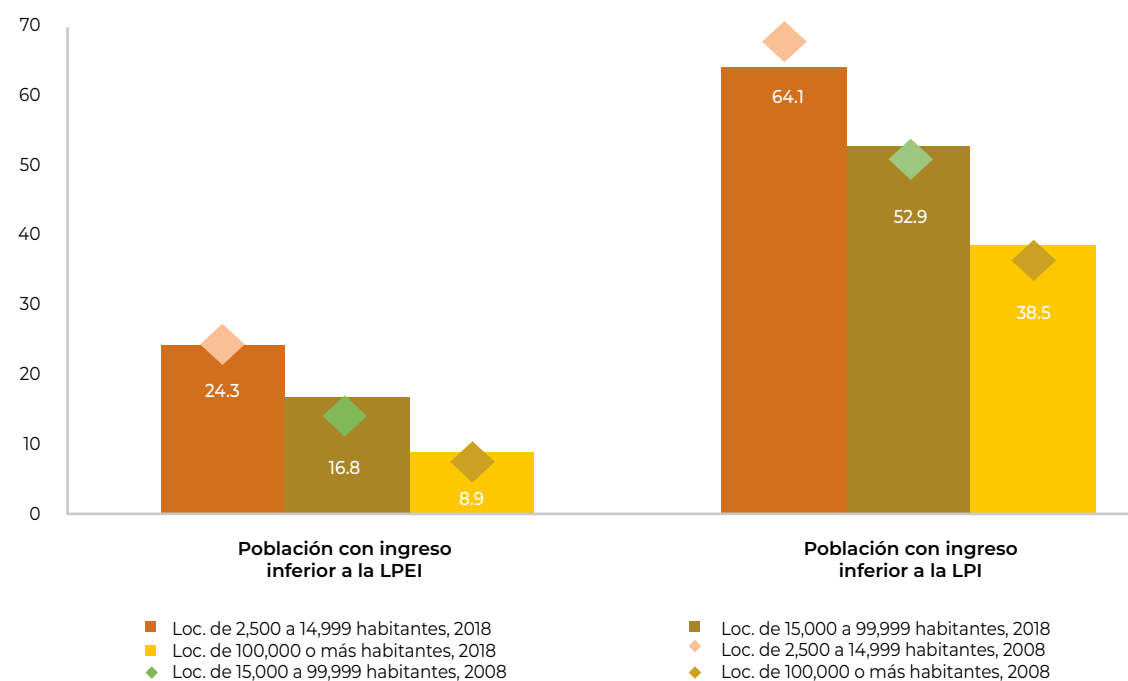


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Es preciso destacar que la proporción de personas con carencia por acceso a los servicios de salud mostró una drástica caída en los tres grupos de localidades. La población con dicha carencia en 2008 alcanzó el 42.8% en las localidades de 2,500 a 14,999 habitantes, el 38.6% en las localidades de 15,000 a 99,999 habitantes y el 32.8% en las de 100,000 o más habitantes, cifras que se fijaron, cada una, en un 15.6, un 16.8 y un 17.5% para 2018.

Otra privación que evidencia las discordancias entre las localidades urbanas es la atinente a los servicios básicos en la vivienda. En 2018, la cuarta parte de la población en las localidades urbanas de menor tamaño habitó en viviendas que no contaban con alguno de los servicios básicos. Tal situación, en las localidades de 15,000 a 99,999 habitantes afectó a una de cada nueve personas y en las localidades de mayor tamaño a solo el 3.5% de la población.

Gráfica 18. Población urbana por indicadores de bienestar económico según tamaño de localidad, 2008 y 2018 (en porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

En el ámbito del bienestar económico, la insuficiencia de ingresos para adquirir los bienes y servicios básicos aquejó más a la población que habitaba en las localidades urbanas más pequeñas; las brechas que separan a estas localidades de las de mayor tamaño son muy extensas. Mientras en 2018 aproximadamente una de cada diez personas residente en localidades de 100,000 habitantes o más tenía un ingreso inferior a la LPEI (1,516.6 pesos mensuales),²⁰ la proporción entre los pobladores de localidades de 2,500 a 14,999 personas fue casi de una cuarta parte, es decir, 2.7 veces mayor (gráfica 18). Al comparar con los datos de 2008 se observa que la proporción de población con ingreso inferior a la LPEI (874.7 pesos mensuales) fue 3.3 veces mayor en las localidades de 2,500 a 14,999 habitantes que la registrada en las localidades de 100,000 o más habitantes.

Ocurre una situación similar en la LPI. En 2018, alrededor de cinco de cada ocho residentes en localidades de 2,500 a 14,999 habitantes (64.1%) y tres de cada ocho en las de 100,000 habitantes o más (38.5%) no tenía ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisaba para satisfacer sus necesidades (3,001.2 pesos mensuales). En 2008, la población con ingresos menores que la LPI (1,924.0 pesos mensuales) fue de 65.7% en las localidades de 2,500 a 14,999 habitantes y de 36.6% en las de 100,000 o más personas.

²⁰ Ingresos por persona correspondientes a agosto de 2018.

El análisis de la pobreza multidimensional por ámbito de residencia llama a actuar frente a la pobreza rural y a cerrar las brechas existentes con respecto a las zonas urbanas. El proceso de urbanización se explica, en parte, porque la emigración a las ciudades todavía constituye, para quienes nacen en las zonas rurales, la oportunidad de mejorar sus perspectivas de vida. Por consiguiente, el desarrollo social y económico de los territorios rurales debe plantearse como un objetivo prioritario que, en caso de consolidarse, no solo beneficiará a la población rural sino también incidirá en las dinámicas de las ciudades (FAO, 2018; Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012).

Adicionalmente, el análisis territorial devela la urgencia de contar con políticas públicas específicas que combatan la pobreza y la desigualdad que se han agravado y extendido en las ciudades, de modo que la pobreza urbana es hoy un problema tan relevante como la rural. En tal sentido, aun cuando la política social debe garantizar los derechos sociales, un aspecto clave reside en la recuperación de la dinámica del empleo y las remuneraciones en las áreas urbanas (CONEVAL, 2014a). Por otra parte, como señala Kazzman (2003), las intervenciones dirigidas a superar la pobreza urbana deberán dar prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas; a programas de inversión social que procuren elevar la capacidad de las personas y de los hogares para el mejoramiento autónomo de sus condiciones de vida, y a instaurar programas de integración social dirigidos a universalizar el acceso a las estructuras de oportunidades que operan como fuentes de los activos requeridos para el ejercicio de los derechos sociales.

Contexto territorial. Indicadores de cohesión social

El tercer espacio que contempla la medición multidimensional de la pobreza es el territorial. El análisis de los factores contextuales requiere considerar elementos comunitarios o locales cuya identificación radica en criterios territoriales. La LGDS reconoce la importancia de estos factores al incorporar la cohesión social y la accesibilidad a carretera pavimentada entre los indicadores para la medición de la pobreza (CONEVAL, 2019a). Por ser un espacio cuya medición continúa en desarrollo, aquí se presentan únicamente los resultados a nivel nacional de los indicadores relativos a la dimensión de cohesión social.²¹

El concepto *cohesión social* surgió hace poco más de un siglo, pero al día de hoy no existe un consenso en torno a su definición. No obstante, es posible plantear tres aspectos fundamentales que abonan a su conceptualización y a delimitar su vínculo con la pobreza: 1) la cohesión social es un concepto de naturaleza relacional, lo cual implica que su unidad de análisis no son los individuos sino las comunidades o grupos sociales; por tanto, se trata de un concepto que solo puede medirse como una característica de conjuntos de población (Foster, 2007; Gordon, 2007);²² 2) no hay un nexo demostrado, unidireccional o directo, entre pobreza y cohesión social que permita identificar a la última como componente intrínseco de la primera; en otras palabras, la condición de pobreza

²¹ Para más información sobre el grado de accesibilidad a carretera pavimentada, consúltese https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Grado_accesibilidad_carretera.aspx

²² Es el motivo por el que la cohesión social no puede considerarse parte del núcleo constitutivo de la pobreza a nivel de individuos o unidades domésticas.

de las personas no está directamente asociada a bajos niveles de cohesión social, y 3) mientras más desigualdad económica y social exista en una sociedad, menor será su cohesión social (Pérez, 2017). Para estimar el grado de cohesión social, la metodología para la medición multidimensional de la pobreza contempla cuatro indicadores que proporcionan información sobre el nivel de desigualdad económica y social de la población en el país: 1) el coeficiente de Gini, 2) la razón de ingreso de la población en situación de pobreza extrema con respecto a la población no pobre y no vulnerable, 3) el grado de polarización social y 4) el índice de percepción de redes sociales.

El *coeficiente de Gini* es un estadístico resumen que se basa en la curva de Lorenz para medir la desigualdad económica de una sociedad con base en la exploración del nivel de concentración existente en la distribución de los ingresos entre la población; dicho coeficiente toma valores entre 0 y 1; un valor cercano a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso y, por el contrario, si el valor se aproxima a 0, indica que hay mejores condiciones de equidad en la distribución del ingreso.

Otra medida de la desigualdad económica es la *razón de ingreso*, definida como el cociente del ingreso corriente total per cápita de la población en situación de pobreza extrema (población con ingreso menor que la LPEI y que tiene tres o más carencias sociales) en relación con el ingreso corriente total per cápita de la población no pobre y no vulnerable (población cuyo ingreso es mayor que la LPI y no presenta carencias sociales), midiendo así la razón que representan los ingresos de la población en situación de pobreza extrema con respecto a la población que no se encuentra en situación de pobreza.

Cuadro 5. Indicadores de contexto territorial (cohesión social), 2008 y 2018^a

Indicadores	2008	2018
Coefficiente de Gini	0.505	0.469
Razón de ingreso entre la población pobre extrema y la población no pobre y no vulnerable^b	4.7	3.5
Grado de polarización social^{c,d}		
Población en entidades polarizadas	3.0	14.5
Población en entidades con polo de alta marginación	0.0	0.0
Población en entidades con polo de baja marginación	57.2	64.9
Población en entidades sin polo	39.8	20.6
Índice de percepción de redes sociales^d		
Población en entidades con grado alto de percepción de redes sociales	13.5	32.2
Población en entidades con grado medio de percepción de redes sociales	79.2	63.5
Población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales	7.3	4.4

^a Dado que las estimaciones de 2018 se realizaron con el Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MCS-ENIGH, estas no son comparables con las estimaciones de 2008.

^b Razón por cien.

^c Para estos cálculos se utiliza el Índice de marginación elaborado por el Conapo para 2005 y 2015.

^d Se reporta el porcentaje de población.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

En 2018, el coeficiente de Gini tuvo un valor de 0.469, lo cual refleja una distribución del ingreso bastante desigual en el país; muestra de ello es la razón de ingreso entre la población pobre extrema y la población no pobre y no vulnerable, puesto que la brecha que separaba el nivel de ingresos corrientes totales del primer grupo en relación con el segundo fue de 3.5 en ese año (cuadro 5). Esto significa que el ingreso que percibía la población en pobreza extrema representaba el 3.5% del que recibía la población no pobre y no vulnerable.²³

La desigualdad económica expuesta por estos indicadores tiene efectos negativos en dos vertientes: de un lado, la desigualdad entorpece los avances en la reducción de la pobreza, y del otro, numerosos estudios reconocen que la desigualdad de ingresos obstaculiza el crecimiento económico (Ayuso, 2007; Banco Mundial, 2001; ONU, 2013).

El propósito del tercer indicador, el *grado de polarización social*, es aportar información sobre la desigualdad social identificando las diferencias prevalecientes en las condiciones de vida, la provisión de infraestructura física y los niveles educativos y de ingreso entre la población que vive en un mismo municipio o entidad. Para ello, el indicador utiliza la información del Índice de marginación²⁴ calculado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) correspondiente al último censo, encuesta intercensal o conteo de población, según sea el caso.

Para la construcción del indicador, se desagrega la población de los municipios en grados de marginación, después se suma la población total en municipios de un mismo estado de acuerdo con el grado de marginación y se obtienen los porcentajes para cada uno. Al final, se genera la siguiente clasificación por entidad federativa:

- *Entidad polarizada*: donde una tercera parte o más de la población en municipios presenta condiciones favorables en sus viviendas, ingresos y nivel de escolaridad y, al mismo tiempo, una tercera parte o más registra condiciones precarias en estos rubros.
- *Entidad con polo izquierdo (de alta marginación)*: donde la mayoría de la población en municipios muestra condiciones precarias en sus viviendas, ingresos y niveles de escolaridad.
- *Entidad con polo derecho (de baja marginación)*: donde la mayoría de su población en municipios tiene condiciones favorables en sus viviendas, ingresos y nivel de escolaridad.
- *Entidad sin polo*: donde se excluye a las entidades polarizadas, no polarizadas con polo izquierdo y no polarizadas con polo derecho.

²³ Se debe tener presente que la principal crítica que se hace al coeficiente de Gini y a la razón de ingreso es que no expresan plenamente la desigualdad porque se estiman con base en datos de ingresos provenientes de encuestas en hogares. Esto resulta problemático por dos razones: la primera es el *truncamiento* de datos para los más ricos (el ingreso de los extremadamente ricos no se capta en las encuestas) y la segunda consiste en el *subreporte*, pues casi todos los hogares, por diversas razones, reportan menos ingresos de los que tienen en realidad, lo cual es más notorio en los hogares de mayor ingreso (Cortés y Vargas, 2017; Esquivel, 2015).

²⁴ El Índice de marginación es una medida resumen que da cuenta del acceso diferencial de la población a bienes y servicios básicos captados en cuatro dimensiones: educación, vivienda, ingresos y tamaño de localidad. Al utilizar este indicador debe tenerse presente que la marginación es un fenómeno que afecta a agregados sociales localizados en un determinado espacio, ya sean localidades, municipios o estados, y no necesariamente a las personas que habitan en ellos. Es decir, una localidad puede ser de muy alta marginación, o, en contraste, algunos de sus habitantes ser alfabetos, vivir en viviendas con agua entubada, energía eléctrica, piso firme, bajo índice de hacinamiento, así como percibir un ingreso suficiente como para no quedar excluidos del desarrollo.

Los resultados de 2008 contrastados con los de 2018 arrojan cambios significativos. En 2008, el 3% de la población residía en una entidad polarizada, índice que aumentó a un 14.5% en 2018, lo cual se traduce en el recrudecimiento de la desigualdad territorial. Asimismo, se observa un incremento en la población que habita en entidades con polo de baja marginación, puesto que pasó del 57.2 al 64.9%, siendo esta categoría la que concentraba a un mayor número de personas en ambos años. Un comportamiento opuesto se advierte en la población que vivía en entidades sin polo, puesto que hubo un decremento del 39.8 al 20.6% en el periodo analizado, es decir que en 2018 uno de cada cinco habitantes en el país vivía en una entidad sin polo.²⁵

Por último, el cuarto indicador asociado al contexto territorial y que patentiza la desigualdad social es el índice de percepción de redes sociales, el cual mide la apreciación de la población de 12 años o más acerca de la dificultad o facilidad de contar con el apoyo de sus conocidos en distintas situaciones hipotéticas: ayuda para ser cuidado en una enfermedad, obtener la cantidad de dinero que se gana en un mes en su hogar, ayuda para conseguir trabajo, ayuda para que lo acompañen al doctor, obtener cooperación para realizar mejoras en la colonia o localidad y ayuda para cuidar a los niños y niñas del hogar (CONEVAL, 2018c).

Este indicador es muy relevante en el análisis de la cohesión social porque las redes sociales son un elemento clave para su identificación, definición y estructuración. Las redes sociales constituyen un sistema multinivel en el que los individuos despliegan sus relaciones individuales, familiares, colectivas, institucionales y comunitarias con el fin de hacerse de recursos y facilitar su desempeño en la estructura social, y las redes sociales de apoyo son una de las estrategias más exitosas para sobrevivir cuando se está en situación de pobreza (Enríquez, 2000; Kaztman, 2000).

A nivel nacional, los datos evidencian que en diez años el grado de percepción de redes sociales aumentó entre la población. Mientras en 2008 una de cada siete personas vivía en entidades que presentaban un grado alto de percepción de redes sociales, en 2018 la relación fue de una de cada tres. Lo anterior significa que las personas identificaron menos obstáculos para encontrar apoyo entre sus conocidos a fin de resolver sus dificultades cotidianas.

Ahora bien, una inmensa parte de la población, tanto en 2008 (79.2%) como en 2018 (63.5%), residía en entidades con grado medio de percepción de redes sociales, y una proporción residual de la población percibió un bajo grado de redes sociales: 4.4% en 2018, casi tres puntos porcentuales menos que en 2008 (7.3%).

Los indicadores del contexto territorial que se incluyen en este informe describen un panorama general de la desigualdad económica y social que refleja la vigencia de brechas significativas en la distribución de los recursos económicos en el territorio nacional y en el disfrute de los beneficios del desarrollo social.

²⁵ Es decir, no se identifica entre las entidades polarizadas, no polarizadas con polo izquierdo y no polarizadas con polo derecho. Para más referencias, véase CONEVAL, 2018c.

Capítulo 3

Evolución de la pobreza en grupos específicos

La medición multidimensional de la pobreza abre la posibilidad de aproximarse a las condiciones que enfrentan algunos grupos poblacionales histórica y estructuralmente vulnerables en relación con la pobreza, cuyas circunstancias particulares traen aparejadas la negación y violación de sus derechos sociales y económicos, en detrimento del ejercicio de otros derechos de carácter civil y político ligados al ejercicio de la ciudadanía; esto no solo agrava la exclusión social sino que eleva la desigualdad y afecta la movilidad intergeneracional (Amnistía Internacional, 2020; Cruz, Rodríguez y Larrañaga, 2019; Milanovic, 2020).

En razón de lo anterior, el presente apartado analiza el comportamiento de la pobreza multidimensional durante el periodo 2008-2018 en las NNA, las personas jóvenes, la población adulta mayor, la población indígena y las personas con discapacidad (PcD).²⁶ Para la identificación de cada uno de estos grupos se contemplaron dos elementos: los criterios metodológicos empleados por la medición multidimensional y las definiciones conceptuales-operativas incorporadas en la normatividad nacional.

En tanto se exponían las condiciones de pobreza, se incorporó un primer acercamiento a la desigualdad en el acceso a los derechos sociales. El objetivo fue visibilizar las problemáticas centrales que persisten en cada uno de estos grupos a partir de las cifras del SIDS (CONEVAL, 2019b), con la finalidad de aportar más insumos para la toma de decisiones en la política de desarrollo social.

²⁶ El análisis de la pobreza multidimensional para personas con discapacidad se realiza a partir de 2010.

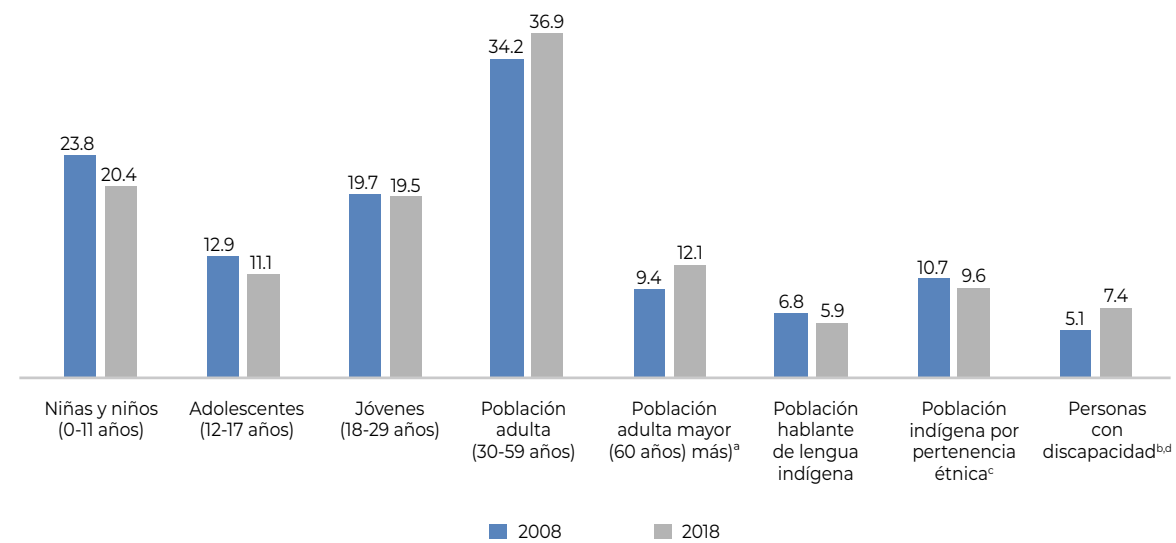
Cabe destacar la heterogeneidad existente al interior de cada uno de los grupos poblacionales, pues entre ellos hay diversidades de género, étnicas, geográficas y de curso de vida, entre otras, que debido a su naturaleza y a la escasez de fuentes de información este informe no incorporó. Pese a la gran cantidad de datos disponibles, aún se requieren múltiples esfuerzos coordinados que permitan ahondar en el análisis y atención de la fragmentación social y apuntalar el reordenamiento de las políticas en favor del bienestar social.

Por tanto, la información expuesta en el presente documento refuerza la necesidad de diseñar nuevas estrategias de política social que, basadas en evidencia, incidan en el cumplimiento y el ejercicio pleno de los derechos sociales con el objetivo de dignificar y (re)significar las condiciones de vida de la población, en particular de quienes todavía padecen una perenne situación de pobreza (Cordera, 2017). El comportamiento de la pobreza multidimensional entre los grupos específicos no es homogéneo y la población infantil experimenta este flagelo de manera más acentuada que el resto de la población (Unicef y CONEVAL, 2019), con repercusiones de largo plazo para el desarrollo del país.

Entre los elementos que influyen en la pobreza se encuentra el comportamiento demográfico, puesto que durante el periodo 2008-2018 la tasa de crecimiento anual fue del 1.1%.²⁷ Si bien en México predomina la población joven, hay una tendencia hacia el incremento absoluto y relativo de la población adulta mayor. El envejecimiento poblacional se acompaña, en buena medida, del aumento de la población con discapacidad ocasionada por enfermedades crónicas no transmisibles, sin ser este el factor exclusivo. A la par, se observa el decremento de la población infantil y adolescente, aspecto que sin duda debe tenerse presente en las acciones presentes y futuras de la política social (gráfica 19).

²⁷ De acuerdo con los datos de la ENIGH 2008 y 2018 del Inegi.

Gráfica 19. Población por grupos específicos con respecto al total de la población, 2008 y 2018 (en porcentajes)



^a Se consideran personas adultas mayores a las de 60 años y más, de conformidad con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (DOF, 2020a).
^b Se define como persona con discapacidad a quien manifiesta tener dificultades para desempeñar sus actividades cotidianas como las siguientes dificultades: caminar, moverse, subir o bajar, ver, hablar, oír, vestirse, bañarse o comer, poner atención o alguna limitación mental.
^c Identificada a partir de los criterios establecidos por el INPI, la población indígena está conformada por todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el/la 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. Véase <https://www.gob.mx/inpi/documentos/indicadores-de-la-poblacion-indigena>. Consulta: 1 de agosto de 2019.
^d La medición multidimensional de la pobreza reporta por primera vez la pobreza en personas con discapacidad en 2010, por lo que el dato que se presenta para este grupo corresponde a 2008 y 2018.
 Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Población indígena

La exclusión y el rezago acumulado son pruebas de la desigualdad de condiciones que predomina entre las personas indígenas, en quienes la pobreza es solo una de las múltiples desigualdades que soportan cotidianamente, pues a esta se suman las diversas manifestaciones del racismo (Gall, 2004; Solís *et al.*, 2019), la exclusión laboral (Horbath, 2008) y la marginación territorial (Bello, 2003; López, 2017; Mercado Mondragón, 2014)

Analizar la situación de pobreza en esta población es complicado dadas las variadas formas de comprensión y expresión de la identidad indígena.²⁸ En el caso mexicano se han utilizado dos criterios para identificar a esta población y la caracterización de sus condiciones socioeconómicas: el lingüístico (si la persona es hablante de una lengua indígena) y el de pertenencia étnica. Sin embargo, la discriminación y otros factores sociales han influido en el descenso del uso de la lengua y en el cese de la transmisión generacional de la misma (Brugat, 2011; Naciones Unidas, 2019).

²⁸ Para más información, véase CONEVAL, 2014c.

Como ya se dijo, el segundo criterio empleado para definir a la población indígena en los instrumentos de captación de información estadística es la pertenencia étnica, con base en los aportes del INPI,²⁹ según la cual se considera indígenas

[...] a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, es decir, aquel en el que el jefe o la jefa, su cónyuge o algunos de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo[a], bisabuelo[a], tatarabuelo[a], suegro[a]) habla una lengua indígena. La definición incluye también a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares (CONEVAL, 2014d).

Para efectos del presente informe, se emplea prioritariamente el segundo criterio; sin embargo, es conveniente señalar los pesos específicos al diferenciar la situación de pobreza a partir de uno u otro criterio. En el periodo 2008-2018, la población indígena de acuerdo con su pertenencia étnica presentó un ligero incremento en términos absolutos mientras que su peso relativo disminuyó. El caso de la población hablante de lengua indígena (PHLI) mostró un declive en ambas dimensiones (cuadro 6).

Cuadro 6. Población indígena por criterio de identificación, 2008 y 2018 (en miles de personas y porcentajes)

Criterio	2008	2018	2008	2018
	Miles de personas		Porcentaje	
Población hablante de lengua indígena	7.2	7.1	6.8	5.9
Población indígena por pertenencia étnica	11.9	12.0	10.7	9.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Con independencia de los criterios empleados, la pobreza se perpetúa en la vida de las personas indígenas limitando sistemáticamente su acceso a mejores condiciones de vida e interponiendo grandes obstáculos para superarla. En México, el 74.9% de la población hablante de lengua indígena vive en situación de pobreza, mientras que entre la población no hablante de lengua indígena tal situación persevera en el 39.4%, de conformidad con las cifras de 2018. Entre la primera, el 39.2% se encuentra en pobreza moderada, en tanto que el 35.6% presenta pobreza extrema.³⁰

La pobreza predomina por mucho en la población indígena entre todos los grupos poblacionales del país.³¹ El indicador con una incidencia más elevada es el porcentaje de pobreza extrema pues, además de afligir a las personas con las mayores privaciones, se exagera en las personas indígenas. En 2018, la población indígena ascendía a un 9.6% de los mexicanos; sin embargo, en el total de la población en pobreza extrema, los indígenas constituyeron el 36.0%.

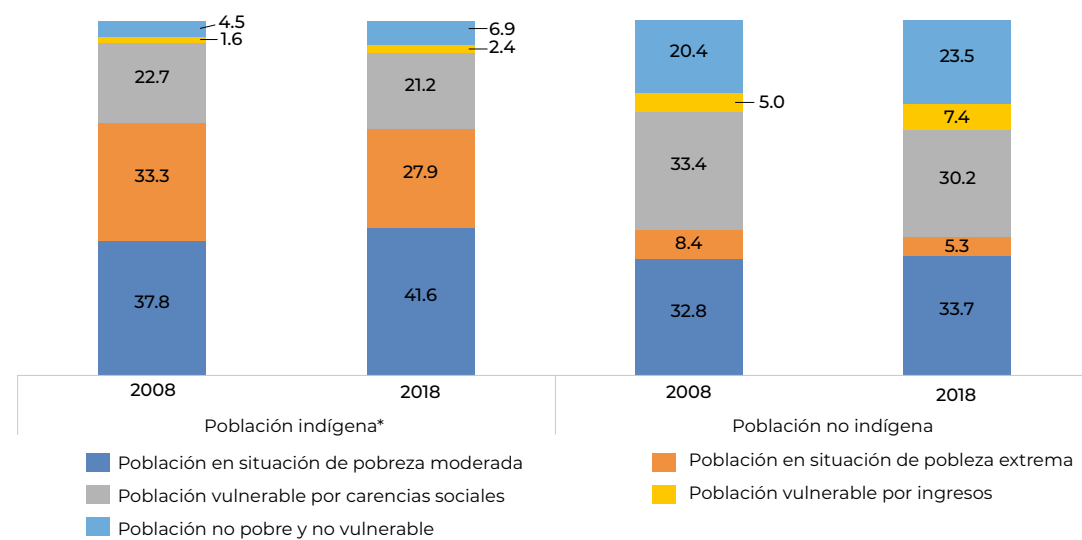
²⁹ Antes Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). La definición de población indígena se encuentra en el libro *Pobreza en la población indígena de México, 2012* (CONEVAL, 2014d).

³⁰ Véase el Anexo estadístico de la medición multidimensional de la pobreza.

³¹ Se señalará como población indígena a aquella que cumple el criterio de pertenencia étnica del INPI.

Las desigualdades asociadas a la pobreza se acentúan en este grupo social en todas sus dimensiones. Para 2018, el porcentaje de indígenas (por pertenencia étnica) en situación de pobreza extrema fue del 27.9%, mientras que el porcentaje de no indígenas en pobreza extrema se ubicó en el 5.3%; por consiguiente, la prevalencia de pobreza extrema es cinco veces mayor en la población indígena que en la no indígena. En el mismo tenor, apenas el 6.9% de la población indígena no era pobre ni vulnerable, mientras que en la no indígena el porcentaje se situó en el 23.5% (gráfica 20).

Gráfica 20. Población en situación de pobreza según pertenencia étnica, 2008 y 2018 (en porcentajes)



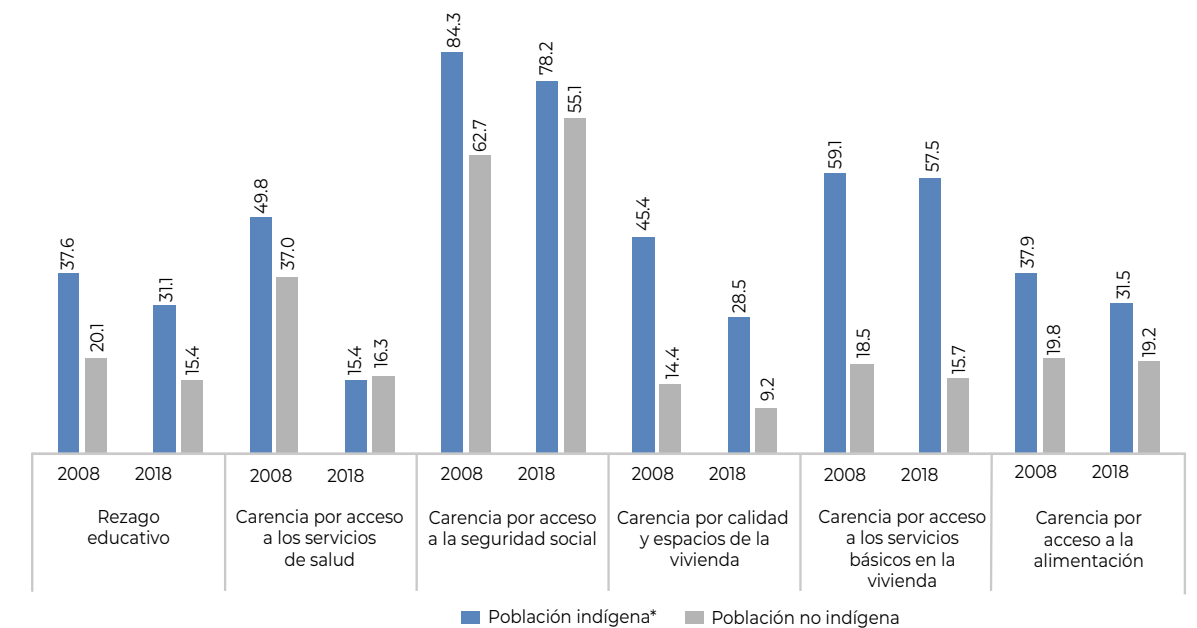
*De acuerdo con los criterios del INPI, se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares. Véase <https://www.gob.mx/inpi/documentos/indicadores-de-la-poblacion-indigena>. Consulta: 1 de agosto de 2019. Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Las desventajas que padecen los pueblos indígenas incumben a casi todas las áreas de la medición de la pobreza (gráfica 21). Al respecto, es imprescindible que el Estado asuma un papel eficaz para interrumpir la reproducción de las desventajas, ya que esta población presenta el mayor porcentaje en cinco de las seis carencias sociales en comparación con la población no indígena.

La carencia por acceso a la seguridad social es la privación social más frecuente entre la población indígena; pese a que se redujo durante el periodo de análisis, persistía en el 78.2% de las personas indígenas, mientras que entre las no indígenas se presentaba en el 55.1%.

La falta de acceso a los servicios básicos en la vivienda entre la población indígena es una constante a lo largo del tiempo. En 2018, el 57.5% de esta aún no tenía acceso a ellos, en particular por la amplia dispersión que existe entre la población indígena, asentada en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes (CONEVAL, 2019c).

Gráfica 21. Evolución de las carencias sociales entre la población indígena, 2008 y 2018 (en porcentajes)



* De acuerdo con los criterios del INPI, se considera población indígena a todas 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. Véase <https://www.gob.mx/inpi/documentos/indicadores-de-la-poblacion-indigena>. Consulta: 1 de agosto de 2019. Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Cabe aclarar que en 2018 solo la carencia por acceso a los servicios de salud mostró una incidencia mayor en la población no indígena en comparación con la indígena: un 16.3 y un 15.4%, respectivamente. No obstante, en esta se advierte un proceso desigual, dado que la provisión de servicios de salud difiere entre las poblaciones indígena y no indígena. Tal situación es apremiante porque, por un lado, la cobertura del Seguro Popular es menor que la de otros servicios como los del IMSS o los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste), y por el otro, porque la población indígena reside predominantemente en localidades pequeñas o aisladas³² donde la provisión de servicios de salud presenta limitaciones en cuanto a acceso, oportunidad, calidad y disponibilidad de los servicios (CONEVAL, 2019b; Inegi, 2018b).

Ahora bien, los avances para abatir el rezago educativo en el país no han logrado que esta población deje de ser objeto de discriminación educativa: en 2018, el 31.1% de esta presentaba dicha condición, mientras que la persistencia entre la población no indígena fue del 15.4%. A lo anterior se suman las brechas educativas en las mujeres, ya que en 2018 el 22.0% de las mujeres indígenas eran analfabetas, condición que afectaba solo a 5.0% de sus contrapartes no indígenas.

³² De acuerdo con los datos de la ENIGH, en 2018 el 59% de los hablantes de lengua indígena y el 50% de la población indígena vivían en localidades de menos de 2,500 habitantes.

Asimismo, en 2018 el 71.9% de la población indígena a nivel nacional declaró haber tenido ingresos inferiores a la LPI (costo de la canasta alimentaria más la no alimentaria) y el 40.0% contó con ingresos por debajo de la LPEI (equivalente al valor de la canasta alimentaria), índices que entre la población no indígena se ubicaron en un 46.3 y un 14.3%, respectivamente. Además, tres de cada diez mujeres indígenas ocupadas ganaban lo suficiente como para alcanzar o superar la línea de pobreza, proporción que en sus contrapartes no indígenas fue de seis por cada diez. Del mismo modo, el ingreso laboral de las mujeres indígenas con el mismo nivel de instrucción (secundaria completa o más) en 2018 era apenas la mitad del que recibían sus contrapartes no indígenas, pues el promedio para las primeras era de 3,400 pesos mensuales y para las segundas era de 6,300 pesos mensuales.

Niñas, niños y adolescente

México ha avanzado en el reconocimiento de las NNA como actores sociales mediante la expedición de la LGDNNA (DOF, 2019c), legislación que refrenda el compromiso para la protección de los derechos de la infancia establecidos en los artículos 1º y 4º constitucionales. En cumplimiento del principio del interés superior de la niñez se precisa que debe considerarse prioritaria la generación de acciones que contribuyan sustancialmente a la reducción de la pobreza infantil (CEPAL, 2010).³³

De acuerdo con la LGDNNA, dicho grupo comprende a la población infantil de 0 a 11 años de edad y a la población adolescente de 12 a 17 años de edad.³⁴ Estos últimos se enfrentan a problemas duales tanto por la dependencia de sus tutores y el trato asociado a la niñez como por el advenimiento de los cambios físico-biológicos, y también en los ámbitos social, jurídico y económico (p. ej., la inserción temprana de los menores al campo laboral) (Ospina-Alvarado, 2014), que los vincula a los problemas que afectan a la población joven.³⁵

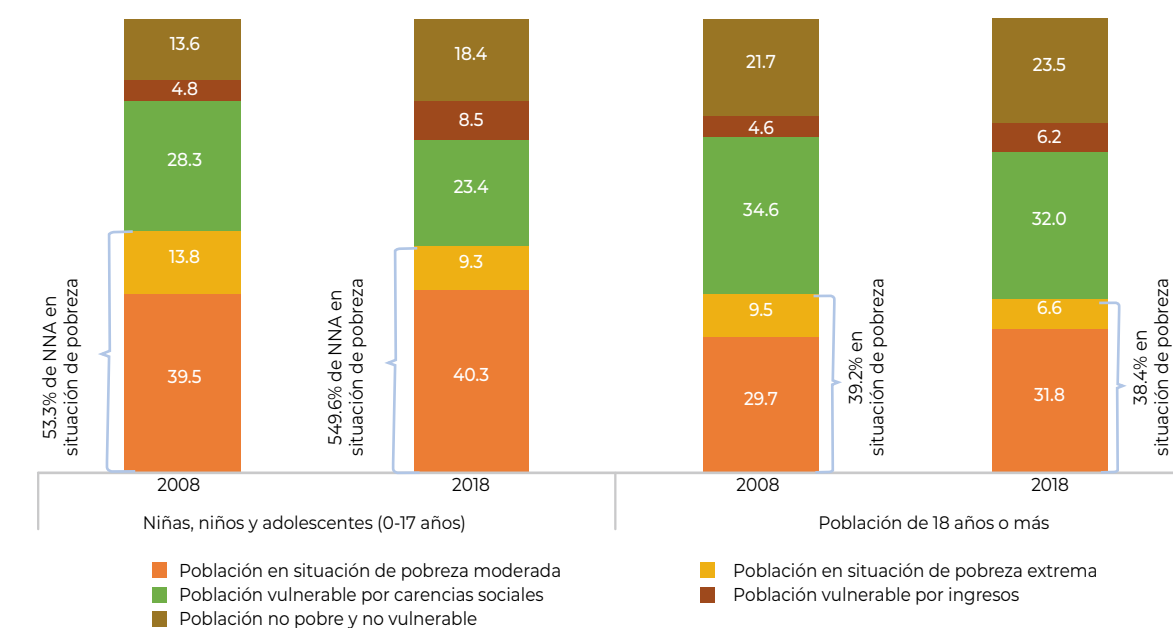
Durante el periodo de análisis, la reducción del peso relativo de la población infantil con respecto al total de la población fue de 5.2 puntos porcentuales, al pasar del 36.7 al 31.5%, en donde además el porcentaje de niñas y niños (0-11 años) casi duplicó el de adolescentes (12-17 años) (gráfica 19). El panorama de la infancia en México es dramático, ya que uno de cada dos menores de edad se encuentra en situación de pobreza. Durante el periodo 2008-2018, las NNA en situación de pobreza pasaron del 53.3 al 49.6%, lo que significa en términos absolutos una variación de 21.8 a 19.5 millones. En comparación con la población mayor de 18 años, las NNA presentan un porcentaje mucho más elevado, lo que agrava su situación (gráfica 22).

³³ El artículo 4º constitucional estipula: "[...] en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral." (DOF, 2020b). Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

³⁴ Los tratados internacionales señalan que los niños son los menores de 18 años. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de 18 años, se presumirá que es adolescente. Cuando no haya certeza de que se trata de una persona mayor o menor de 12 años, se presumirá que es una niña o un niño. Véase Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), art. 5 (DOF, 2015).

³⁵ Al respecto, la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) categoriza como jóvenes a las personas de 12 a 29 años.

Gráfica 22. Distribución porcentual de las condiciones de pobreza entre las niñas, niños y adolescentes y la población mayor de 18 años, 2008 y 2018



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

A lo largo del periodo de análisis se observan variaciones en el comportamiento de la pobreza entre los menores de edad como el incremento de la infancia no pobre y no vulnerable, es decir, de aquellos cuyo ingreso es superior a la LB y no presentaron carencias sociales al pasar del 13.6 al 18.4%. Adicionalmente, se aprecia, por un lado, un mayor porcentaje de menores de edad en condiciones de vulnerabilidad por ingresos,³⁶ mismos que pasaron del 4.8 al 8.5% durante este lapso, y por el otro, una reducción en los menores de edad en situación de pobreza extrema, cifra que pasó del 13.8 al 9.3 por ciento.

Característica distintiva de la pobreza infantil es que restringe el desarrollo y crecimiento sano de los menores (Unicef y CONEVAL, 2012), por lo que reconocer la pobreza como un proceso de violación de derechos (CONEVAL, 2014b) permite analizar la vulnerabilidad a la que se enfrentan los menores de edad para acceder a una serie de derechos asociados a la *supervivencia, el desarrollo y a vivir en condiciones de bienestar* (Sipinna, 2018).³⁷ Asegurar las condiciones de bienestar para las NNA insta a cerrar las brechas de implementación, es decir, las diferencias entre los derechos reconocidos en el marco jurídico en contraste con la materialización de tales garantías, en donde un elemento central radica en el acceso a derechos y a ingresos disponibles en el hogar habitado. Por esta razón, la pobreza infantil es inseparable de la pobreza de los hogares y, al mismo tiempo, ambas son características *sui generis* por sus repercusiones en el curso de vida de las NNA.³⁸

³⁶ Aquellos que no presentan carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la LB.

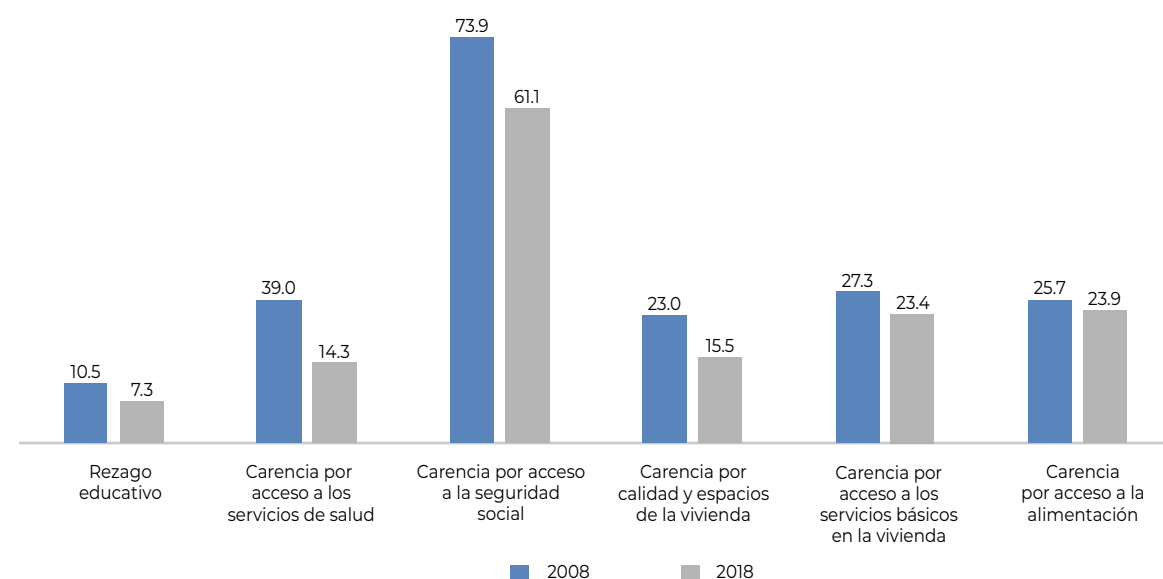
³⁷ Véase el Glosario al principio de este informe.

³⁸ Ejemplo de lo anterior es que, en principio por cuestiones metodológicas, la identificación de las carencias asociadas a la vivienda, la seguridad social y la alimentación se calculan a nivel hogar, de forma que el resultado se asigna a todos los integrantes del hogar. Por ende, la identificación de la carencia en los menores de edad se deriva de las condiciones del hogar.

No obstante las diversas acciones implementadas durante el periodo 2008-2018, un porcentaje importante de NNA carece todavía de la cobertura mínima de los derechos sociales enmarcados en la medición (gráfica 23). Para 2018, el 23.9% de los menores de edad formaba parte de hogares que manifestaban carencia por acceso a la alimentación, poniendo en riesgo su desarrollo físico y cognitivo (OMS, 2018).

El rezago educativo en este grupo poblacional merece especial atención, toda vez que el derecho a la educación se posicionó como un elemento central de la política social en las diversas administraciones que abarcan el periodo 2008-2018 de la medición de la pobreza, sobre todo lo referente a la cobertura y la calidad (Presidencia de la República, 2001, 2007, 2013). Pese a ser la carencia menos presente en este grupo, aún 2.9 millones de NNA no asistían a la escuela y, de estos, 6 de cada 10 eran menores de 12 años, los cuales además se inscribían en el grupo etario al que le correspondía cursar la educación primaria.

Gráfica 23. Evolución de las carencias sociales en niñas, niños y adolescentes, 2008 y 2018 (en porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-NIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Si bien se dieron grandes pasos para reducir el rezago educativo, es importante dar atención también a la calidad educativa, ya que para 2018 tan solo el 17.9% de los estudiantes de sexto de primaria obtuvo un nivel satisfactorio o sobresaliente en el dominio de Lenguaje y Comunicación de la prueba PLANEA (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes).³⁹ En tanto, obtuvo el dominio de Matemáticas apenas el 23% de la población inscrita en el mismo grado.⁴⁰

³⁹ La prueba PLANEA "aporta evidencia relevante y útil para monitorear, planear, programar y operar el sistema educativo y sus centros escolares, así como ofrecer información contextualizada que contribuya a mejorar los procesos de enseñanza y lenguaje" (Saulés Estrada y Guzmán Tinajero, 2019).

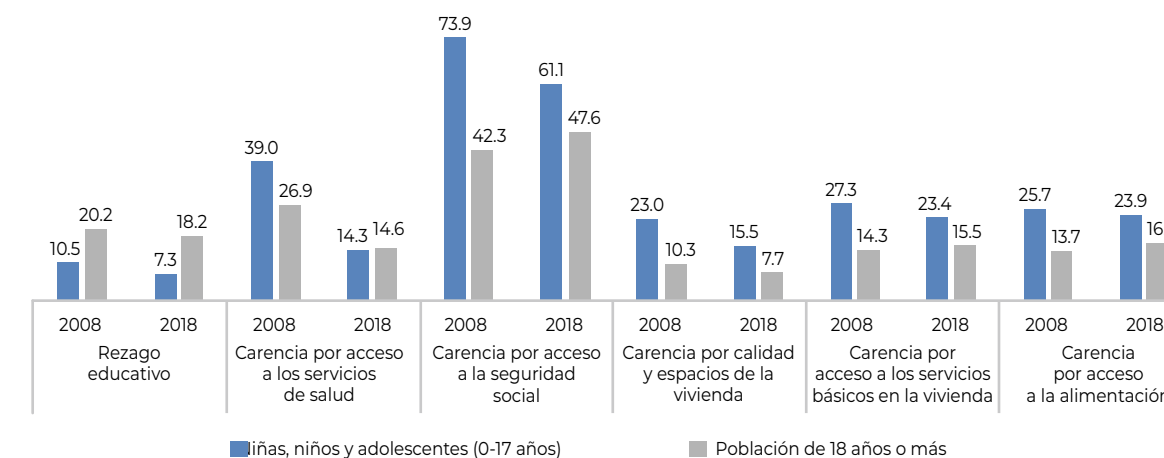
⁴⁰ Indicadores tomados del Sistema de Información en Derechos Sociales (CONEVAL, 2019b).

Otra de las carencias que presentó cambios sustanciales entre NNA es la de acceso a servicios de salud, la cual pasó del 39.0 (11.1 millones) al 14.3% (5.6 millones). El comportamiento de esta carencia es atribuible en gran medida a la afiliación al Seguro Popular, que concita al 51.0% de los menores de edad, así como al Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG) (posteriormente Seguro Médico Siglo XXI), el cual buscó proporcionar servicios de salud a los menores de 5 años.

No obstante, para 2018 todavía 1.8 millones de niños y niñas menores de 5 años no tenían acceso a algún tipo de servicio de salud. Esto es preocupante porque *la falta de acceso a atención adecuada y prevención de padecimientos evitables y tratables mediante intervenciones simples entre los menores de un año suelen estar asociados con la mortalidad infantil* (Inegi, 2020e; CONEVAL, 2019b). En 2016, la tasa de mortalidad infantil fue de 13.8 menores de un año por cada 1,000 nacidos (Conapo, 2020), factor que se acentúa en contextos de pobreza y marginación, tan es así que en el caso de los municipios indígenas el promedio de defunciones se elevó a 16.7, en contraste con aquellos municipios sin presencia indígena, en donde la cifra fue en promedio de 7.2 muertes (CONEVAL, 2019b).⁴¹ En el año 2020, estados con mayor presencia indígena como Guerrero, Oaxaca o Chiapas tuvieron una mortalidad infantil superior a 16.4 menores de 1 año por cada 1,000 nacidos; por el contrario, entidades como Ciudad de México, Nuevo León o Baja California presentaron tasas inferiores a 10 defunciones de menores de 1 año por cada 1,000 nacidos vivos (Conapo, 2020).

En cuanto a la carencia por acceso a la seguridad social, entre los menores de 11 años esta disminuyó en poco más de 17 puntos porcentuales a lo largo del periodo, mientras que en las y los adolescentes decreció en 4 puntos porcentuales; así, 6 de cada 10 NNA no contaban con acceso a esta en 2018 (gráfica 24). Lo anterior se asocia principalmente a las altas tasas de trabajo informal y a la precariedad del empleo que tienen sus padres o quienes están a su cargo (Unicef 2018).

Gráfica 24. Evolución de las carencias sociales entre niñas, niños y adolescentes, 2008 y 2018 (en porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

⁴¹ Para más información, véanse los Indicadores de Desigualdad para mujeres indígenas (CONEVAL, 2019b).

La falta de acceso a servicios de seguridad social entre los menores de edad dificulta la atención a la salud, implica que sus padres o tutores no puedan recurrir a centros para su cuidado (p. ej., guarderías y estancias infantiles) y repercute en el acceso a medidas de prevención y atención del embarazo en edades tempranas.

En referencia al último punto, en la actualidad México cuenta con la tasa más alta de nacimientos en adolescentes entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017), con una tasa de fecundidad de 77 nacimientos por cada 1,000 adolescentes de 15 a 19 años de edad, situación que se acentúa entre las adolescentes indígenas que habitan en zonas rurales, quienes presentan una mayor tasa de fecundidad en comparación con las que residen en áreas urbanas: 101.5 hijos y 73.9 hijos por cada 1,000 mujeres, respectivamente (Inmujeres, 2020).⁴²

El embarazo a edades tempranas es un evento que trastoca la trayectoria de vida de las niñas y adolescentes. Entre las consecuencias de esta problemática están los daños a la salud no solo de ellas sino también de sus hijas e hijos, así como la interrupción de su desarrollo educativo y laboral, a expensas de sus ingresos y de su independencia económica, lo que amplía las brechas sociales y de género y limita el ejercicio de derechos de este segmento de la población. Tales repercusiones reproducen un círculo vicioso de marginación, exclusión y pobreza entre las niñas y adolescentes que viven en condiciones de vulnerabilidad (CONEVAL, 2020a; Gipea, 2018).

Cabe subrayar que el embarazo a temprana edad, sobre todo en las mujeres menores de 15 años, es un reflejo del menoscabo de sus facultades, de la marginación y las presiones de compañeros, pares, familias y comunidades. Además, con frecuencia, es resultado de la violencia y coacción sexual y de prácticas nocivas, como las uniones o el matrimonio infantil, por lo que es indispensable atender las distintas manifestaciones de violencia sexual para erradicar el embarazo en niñas y adolescentes menores de 14 años (CONEVAL, 2020a; IPAS, 2018).

La pobreza en la infancia tiene efectos muy nocivos en el desarrollo físico, intelectual, emocional y social del individuo que lo marcarán por el resto de su vida; en adición, "aumenta las probabilidades de que la próxima generación se vea afectada por las mismas amenazas [...] romper el ciclo generacional, requiere de atención de la pobreza desde la niñez" (Unicef, 2004).

El panorama de la pobreza en la infancia mexicana obliga a profundizar en sus causas y consecuencias para el desarrollo de la niñez, de forma tal que sea posible dirigir la atención y los recursos a las infancias más vulnerables, así como orientar y fortalecer estrategias que contribuyan a su acceso efectivo a los derechos sociales.

⁴² Mujeres de 15 a 19 años por cada 1,000 mujeres estimadas a mitad del año de estudio en zonas rurales o urbanas (CONEVAL, 2019b). Ante la duda de si se trata de una persona mayor de 18 años, se presumirá que es adolescente (DOF, 2015).

Población joven

Hasta el presente no existe un consenso universal sobre el rango de edad que comprende la juventud.⁴³ En México, este criterio se enmarca en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (LIMJ) (DOF, 2015), la cual reconoce dentro de este grupo a las personas entre los 12 y 29 años de edad, al tiempo que diferencia entre la población adolescente, de 12 a 17 años, y la joven, de 18 a 29 años.⁴⁴

Las condiciones de pobreza entre la juventud adquieren diferentes matices de acuerdo con variables culturales, socioeconómicas, étnicas y de género, entre otras, que influyen en la posibilidad de contar, o no, con acceso a oportunidades de desarrollo y al ejercicio de los derechos, por lo regular relacionadas con el hogar de pertenencia.

El presente apartado centra su atención en la población de 18 a 29 años. A partir de los 18 años se reconoce la ciudadanía con base en el artículo 34 constitucional, por lo que "las juventudes", que pasan por un proceso de transición hacia la adultez,⁴⁵ precisan de acciones que las posicionen como sujetos de derechos y como actores estratégicos del desarrollo preparados para tomar decisiones sobre su vida y para incidir como actores sociales (Cepal, 2004; Conapo, 2010; OIJ, 2014; DOF, 2020b). Pero, como en el caso de las NNA, uno de los factores que inhiben la participación social, política y económica de este segmento de la población son las barreras vinculadas a la pobreza.

Las proyecciones poblacionales del Conapo señalan que el peso relativo de la población joven en el total de la población experimentó una disminución marginal del 19.7 al 19.5% durante el periodo 2008-2018, lo cual se traduce en un incremento de 22.0 a 24.3 millones de personas en términos absolutos (gráfica 19). Un elemento para la toma de decisiones se enfoca en la atención de la población joven de cara al proceso acelerado de envejecimiento de la población, lo que implica efectos socioeconómicos de largo plazo, toda vez que los y las jóvenes muestran una tendencia constante a la baja de su volumen en el curso del tiempo.⁴⁶

En cuanto a la incidencia de la pobreza multidimensional, este grupo poblacional se ha incrementado al pasar del 39.6% en 2008 (8.7 millones) al 39.7% en 2018 (9.7 millones). Al interior de este grupo de edad se observa un desplazamiento de jóvenes en pobreza extrema a pobres moderados, al descender el porcentaje de población en la primera y acrecentarse en la segunda durante el periodo de análisis (gráfica 25).

Por lo que atañe a las carencias sociales, es indispensable destacar que, por un lado, la población joven tiene mayores porcentajes de vulnerabilidad por carencias sociales, y por el otro, un menor

⁴³ El Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ) y el Sistema de Naciones Unidas señalan que esta población es la comprendida en el rango de 15 a 29 años. Dicho elemento suele superponerse con la población infantil o adolescente, de acuerdo con la Declaración de los Derechos del Niño, para la cual los niños quedan comprendidos hasta los 18 años, la propia LGNNA y aun los rangos empleados por el Inegi.

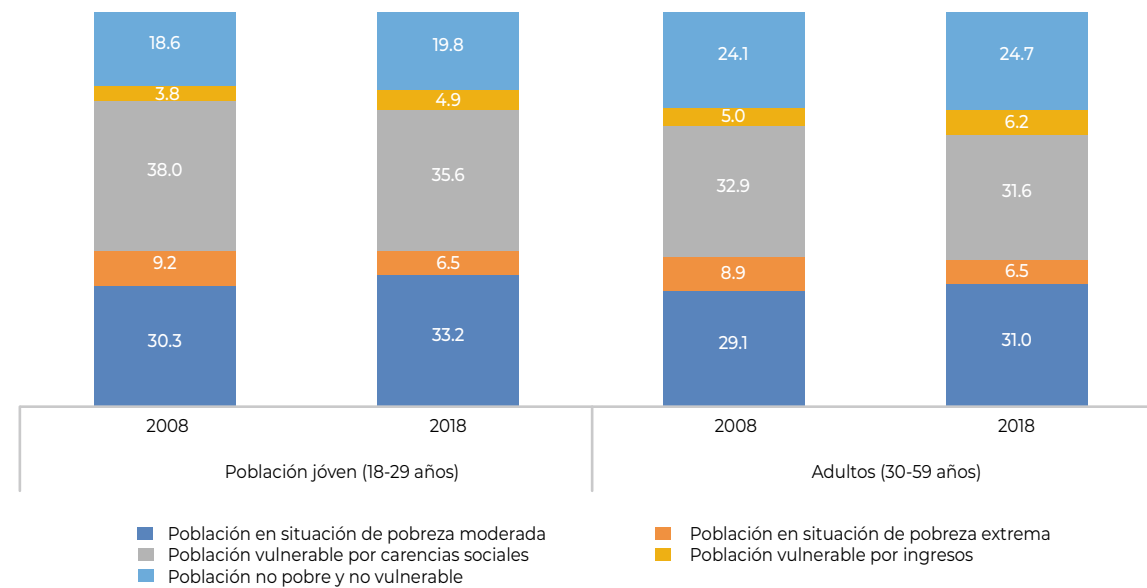
⁴⁴ Los primeros encuentran protección simultánea a través de la LGNNA, analizada en el apartado preliminar.

⁴⁵ Cabe señalar que no existe consenso sobre la edad de inicio de la adultez, razón por la que se acepta como jóvenes a la población entre 18 y 29 años de edad.

⁴⁶ Proyecciones de población efectuadas por el Conapo.

porcentaje de población no pobre y no vulnerable con respecto a la población adulta. Para 2018, el 19.8% de jóvenes eran no pobres y no vulnerables, mientras que en el caso de la población adulta esta categoría equivalía al 24.7%.

Gráfica 25. Evolución de las condiciones de pobreza en la población joven y adulta, 2008 y 2018 (en porcentajes)

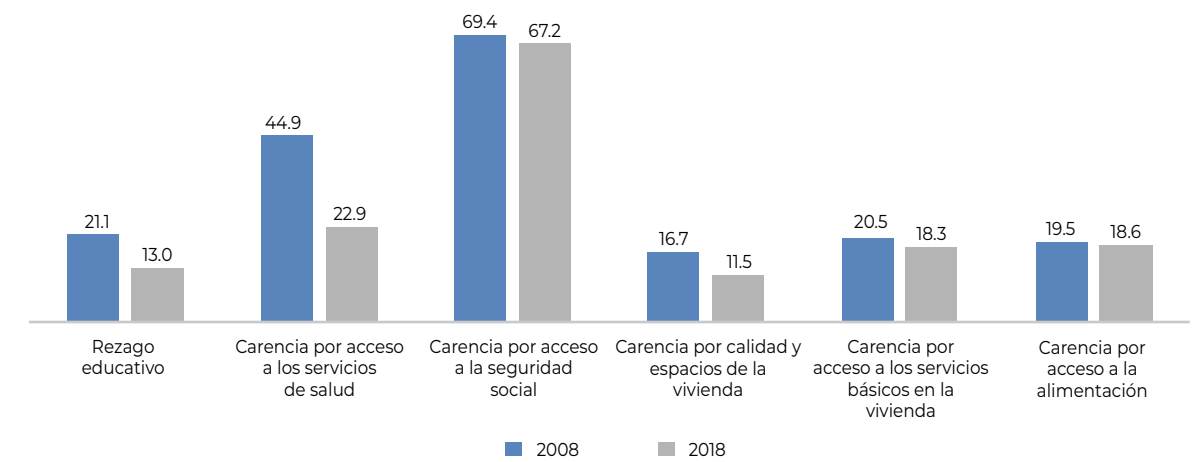


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

En el grupo de jóvenes, la reducción sustancial relativa a las carencias sociales se produjo en el acceso a los servicios de salud, misma que pasó del 44.9 al 22.9% (de 9.9 a 5.6 millones). Entre las posibles explicaciones se encuentra la ampliación de la derechohabencia a los servicios de salud de los estudiantes en los niveles medio superior y superior y la afiliación al Seguro Popular (gráfica 24).

Conviene mencionar que, derivado de los cambios realizados por la presente administración con referencia a la desaparición del Seguro Popular y la puesta en marcha del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), podría no ser posible dar continuidad a la consistencia de los indicadores de acceso a los servicios de salud, en particular del Seguro Popular. Lo anterior abre la posibilidad de avanzar hacia la medición del acceso efectivo a este derecho social.

Gráfica 26. Evolución de las carencias sociales en la población joven, 2008 y 2018 (en porcentajes)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Durante el periodo de análisis, el rezago educativo se redujo del 21.1 al 13.0% (4.6 a 3.2 millones de jóvenes) de 2008 a 2018. No obstante que los y las jóvenes cuentan en la actualidad con mayores niveles de escolaridad (OIJ, 2014), un elemento que dificulta la continuidad escolar son los recursos económicos disponibles, a tal grado que para 2018 la brecha en el porcentaje de alumnos matriculados en educación media superior entre el quintil I y el quintil V de ingreso era de 26.7 puntos porcentuales (55.1 vs. 81.8%, respectivamente), mientras que en el nivel superior la brecha se ampliaba en 26.7 puntos porcentuales (16.1% del quintil I vs. 52.8% del quintil V) (CONEVAL, 2019b). Esto pone en evidencia las desigualdades socioeconómicas entre las juventudes y sus hogares, así como las barreras a la movilidad social.

La situación laboral de este segmento plantea grandes retos inmediatos y futuros, y su incorporación al mercado laboral supone un paso hacia la autonomía y la emancipación. Sin embargo, lo que se observa es un panorama complejo de desempleo e informalidad, en donde la precarización del empleo afecta de manera más severa a los y las jóvenes que a otros grupos etarios (Oliveira, 2006; Weller, 2007); además, contar con un trabajo no significa siempre superar la situación de pobreza (OIT, 2013; Oxfam, 2018).

En primer lugar, los niveles de desempleo son mayores entre la población joven de 15 a 29 años, con una tasa de desocupación del 5.8%, casi el doble de la tasa de desocupación a nivel nacional, que es del 3.1% (Inegi, 2018b). A las cifras de desocupación hay que agregar la proporción de jóvenes que no encuentran trabajo y dejan de buscarlo, es decir, los desempleados ya desalentados en pleno inicio de la vida productiva (CONEVAL, 2018b; OIT, 2015).

En 2018, los ingresos laborales del 36.3% de las y los jóvenes ocupados fueron inferiores a la LPI, es decir, insuficientes para adquirir la canasta de bienes y servicios básicos (CONEVAL, 2019b). Además, las oportunidades laborales para este grupo etario se concentran sobre todo en la informalidad. Un reflejo de ello es el indicador de carencia por acceso a la seguridad social, el cual evidenció que en 2018 el 67.2% de los jóvenes de 18 a 29 años carecía de acceso a la seguridad social.

Lo anterior también implica que la gran mayoría de los jóvenes que trabajan carecen de mecanismos de ahorro para el retiro. Entre los trabajadores subordinados, solo el 14.2% de quienes tienen entre 16 y 20 años contaron con Afore en 2018; en aquellos entre los 21 y 25 años la cifra es del 33.1%, y en los de 26 a 29 años es del 40.3%.

Por último, si bien existe una marcada correspondencia entre el logro educativo, la formación y la ocupación (CEEY, 2019), en la cual tradicionalmente se espera contar con mejores remuneraciones, no es posible establecer una conexión rígida dada la heterogeneidad del mercado laboral, así como por las calificaciones y los empleos que se ofertan. Sin embargo, las brechas en el ingreso laboral mensual entre la población joven ocupada, de acuerdo con el nivel de escolaridad, evidencian la imperiosa necesidad de potenciar los esfuerzos dirigidos a aquellas personas en condiciones de rezago educativo más pronunciadas, ya que mientras la población que contaba con estudios profesionales obtuvo un ingreso promedio de 7,400 pesos mensuales, la que tenía educación básica percibió en promedio 3,800 pesos mensuales (cuadro 7).

Cuadro 7. Ingreso laboral mensual de la población joven ocupada según nivel de escolaridad, 2010 y 2018

Año	Preescolar	Educación básica	Bachillerato	Profesional
2010	2.2	3.8	4.8	8.9
2018	2.2	3.8	4.3	7.4

Nota: Cifras en miles de pesos a precios de agosto de 2018.
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Los elementos antes expuestos reflejan, en parte, las condiciones adversas que encara la población joven (p. ej., las dificultades para acceder a ingresos dignos que posibiliten su autonomía). Actualmente cuentan con nuevas habilidades y destrezas, pero están excluidos de los canales para traducirlas en vidas autónomas y en la realización de proyectos propios (CEPAL, 2004); esta tensión acrecienta la crisis de expectativas de la población joven a la par que dificulta el acceso y ejercicio de sus derechos.

Personas adultas mayores (PAM)

La edad avanzada conlleva afecciones físicas que limitan la actividad de las personas y su capacidad de autonomía. Además del padecimiento de enfermedades no transmisibles crónicas propias de la vejez, existe una disminución en las habilidades físicas y mentales susceptibles de limitar su autosuficiencia. En contextos de pobreza, las PAM son un grupo particularmente vulnerable puesto que a las problemáticas señaladas se añaden otras asociadas a carencias económicas y sociales, lo cual repercute en su bienestar y en el ejercicio pleno de sus derechos (Salgado, 2003).

Cabe señalar que entre las PAM se detectan dos tipos de pobreza: la pobreza estructural, o de toda la vida, que influye en la forma en la que las personas llegan a la vejez, y la pobreza que se precipita en la edad avanzada ante la falta de protección social, ya sea por un evento de salud catastrófico, mercados imperfectos o ausencia de redes (Wong, 2003). Aunque este apartado se centra en la segunda, se reconoce que en muchos casos la pobreza observada puede ser de tipo estructural.

En concordancia con la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015, art. 2),⁴⁷ el artículo 3° de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (DOF, 2020a) que rige en el país y lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁴⁸ y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam),⁴⁹ se consideran adultos mayores a las personas de 60 años o más de edad. No obstante, algunos indicadores económicos toman como umbral los 65 años porque a partir de esa edad se tiene acceso a prestaciones sociales por jubilación (DOF, 2019a, art. 89; 2019b, art. 62).

México, al igual que la mayoría de las naciones del mundo, experimenta un proceso de cambio en la distribución por edades de su población, ya que transita de una población joven a una más envejecida. Debido a la disminución de la tasa de fecundidad y al alza de la esperanza de vida al nacimiento, resultado del descenso de la mortalidad, la proporción de PAM aumenta más rápidamente que la de cualquier otro grupo de edad, con el resultante envejecimiento acelerado de la población. Prueba de ello es que en el periodo 2008-2018 se registró un incremento del número absoluto y relativo de PAM. La población mexicana de 60 años o más pasó de 10.5 millones en 2008 (9.4% de la población total) a 15.2 millones en 2018 (12.1%). Esto significa que la población de adultos mayores se multiplicó 1.4 veces en ese lapso, lo que equivale a una tasa de crecimiento del 3.7% entre 2008 y 2018. Ahora bien, ante la mayor sobrevivencia de las mujeres, el proceso de envejecimiento es un fenómeno preponderantemente femenino. Es así que, del total de personas de 60 años o más en 2018, 8.1 millones eran mujeres, es decir, el 53.7%.

⁴⁷ México no ha firmado este tratado. No obstante, se emplea como referente porque en la actualidad es uno de los instrumentos rectores de la protección de los derechos de las personas mayores.

⁴⁸ La ONU establece la edad de 60 años para determinar que una persona es adulta mayor, aunque en los países desarrollados se considera que la vejez empieza a los 65 años (ONU, 2007).

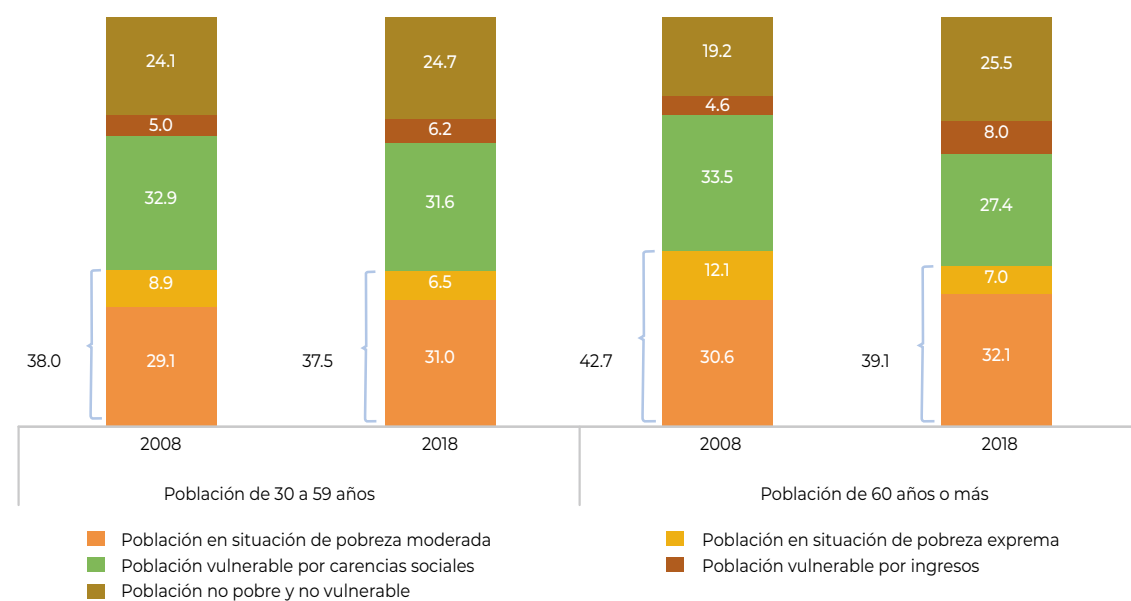
⁴⁹ El criterio adoptado por el Inapam se basa en lo establecido en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que en su artículo 3° señala: "[...] se entenderá por personas adultas mayores, a las que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional" (DOF, 2020a).

Si bien la población de 60 años o más no registra los mismos niveles de pobreza que otros grupos de edad, las diferencias intergeneracionales son marcadas y revelan brechas que no son fáciles de remediar con programas dirigidos en particular a la dimensión de la seguridad económica (Huenchuan y Guzmán, 2007). La magnitud de la pobreza en este sector de la población es tal que los principales problemas que lo afectan se relacionan con ella: ingresos insuficientes, sea por falta de empleos dignos o por pensiones escasas o de monto insuficiente, a la par de alimentación y atención médica deficientes.

De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza, de 2008 a 2018 disminuyó el porcentaje de PAM en situación de pobreza (del 42.7 al 39.1%), pero aumentó en números absolutos (de 4.5 a 5.9 millones de personas adultas mayores). En cuanto a la desagregación de la pobreza, la pobreza extrema en la población de 60 años o más se redujo del 12.1% en 2008 al 7.0% en 2018. No obstante, la población de adultos mayores en pobreza moderada aumentó 1.5 puntos porcentuales puesto que pasó del 30.6% (3.2 millones) al 32.1% (4.9 millones).

En el análisis de los niveles de pobreza al interior del grupo poblacional sobresalen dos aspectos: 1) la proporción de personas mayores en condición de pobreza aumenta con la edad, ya que el 34.6% de la población de 60 a 64 años se encontraba en situación de pobreza en 2018 y dicha proporción tuvo un crecimiento constante hasta ubicarse en un 45.1% entre la población de 80 o más años (gráfica 27), y 2) la manera en la que se mide la pobreza no logra capturar la desigualdad entre mujeres y hombres de edad avanzada porque la prevalencia de la pobreza es muy similar entre ambos (un 39.7% entre mujeres vs. un 38.3% en hombres).

Gráfica 27. Distribución porcentual de la población por indicadores de pobreza para la población adulta y adulta mayor, 2008 y 2018

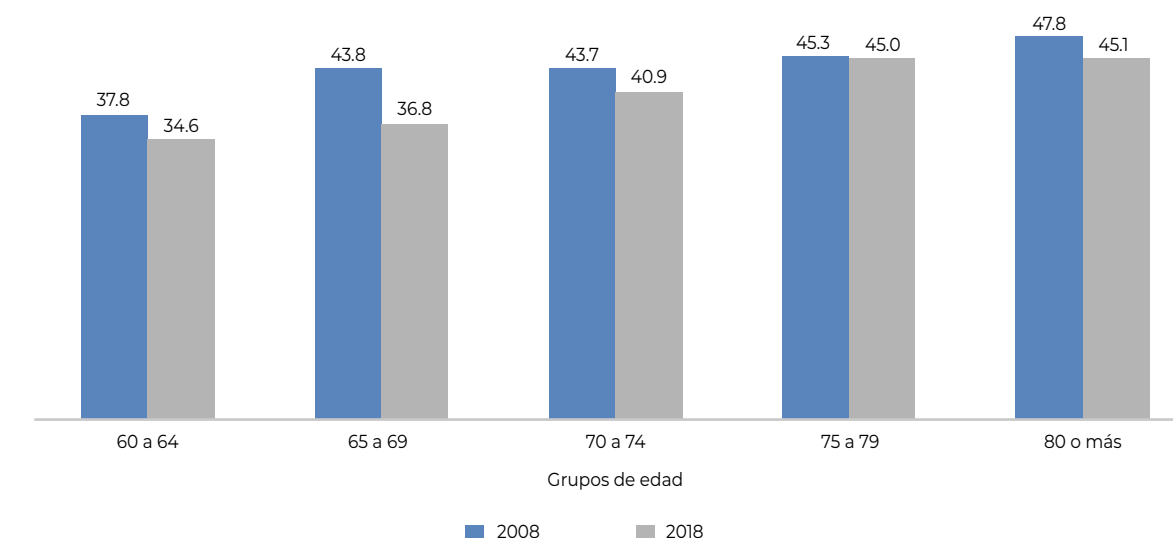


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

En lo referente a la población adulta mayor vulnerable, es pertinente subrayar el impacto de la pérdida de ingresos en el periodo 2008-2018, cuando el porcentaje de la población vulnerable por carencias sociales cayó del 33.5 al 27.4%, en tanto que el de las personas mayores que no experimentó privación en términos de derechos sociales y que percibía ingresos insuficientes subió del 4.6 a 8.0, lo que equivale a decir que 1.2 millones de adultos mayores eran vulnerables por ingresos en 2018.

Asimismo, destaca el incremento del 19.2 al 25.5% de la población no pobre y no vulnerable, dado que en 2018 una de cada cuatro personas de 60 años o más no tenía carencia social alguna y su ingreso era igual o superior a la LPI.

Gráfica 28. Distribución porcentual de la población de adultos mayores en situación de pobreza por grupos de edad, 2008 y 2018



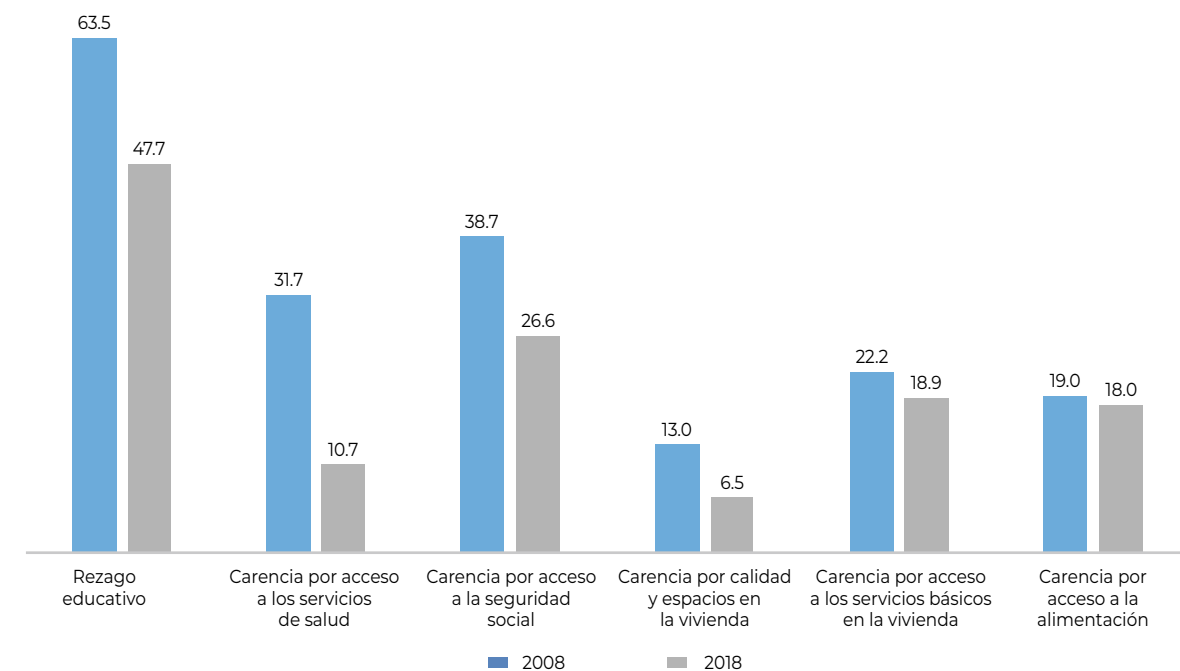
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

Aunque la pobreza en los adultos mayores no muestra diferencias notables con respecto a la población de 30 a 59 años en el periodo analizado, deben hacerse algunas puntualizaciones (gráfica 28). En primer lugar, las mujeres y hombres mayores en pobreza extrema mostraron un mejor desempeño que las personas menores de 60 años; en segundo lugar, fue más alta la proporción de adultos mayores que pasó al grupo de población sin carencias y con ingresos suficientes (población no pobre y no vulnerable); en tercer lugar, el grupo de personas mayores experimentó un incremento significativo de la vulnerabilidad por carencias sociales.

En relación con los indicadores de privaciones sociales, en este sector de la población se observa una mejoría considerable desde 2008 (gráfica 29). No obstante, el 47.7% (7.2 millones) de adultos mayores presentaba rezago educativo en 2018, cuando el 52.3% de PAM reportó haber cursado al menos la primaria, en tanto que el 18.1% no sabía leer ni escribir. Estos bajos niveles de escolaridad se deben

sobre todo a que la expansión del sistema educativo no benefició a esta población, lo cual perpetúa y acrecienta las desventajas sociales y económicas a las cuales está sujeta.

Gráfica 29. Distribución porcentual de la población adulta mayor por carencias sociales, 2008 y 2018



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

A raíz de un mayor acceso a la educación formal entre las cohortes de población más jóvenes, la proporción de personas con educación básica o más mantiene una relación inversamente proporcional con la edad. Por consiguiente, en 2018 seis de cada diez personas de 60 a 69 años contaban con primaria completa o más (63.0%), entre las de 70 a 79 años la razón era de cuatro de cada nueve (43.9%) y entre las de 80 años o más era de tres de cada diez (29.2%).

El indicador de acceso a la seguridad social, a su vez, declinó en la PAM ya que pasó del 38.7% (4.1 millones) en 2008 al 26.6% (4.0 millones) en 2018. Esto se explica, principalmente, por la implementación y el crecimiento de programas de pensiones no contributivas de carácter federal y estatal.⁵⁰ Pese a lo anterior, un 30.4% (3.2 millones) de las personas de 65 años o más no tuvo acceso a una pensión o jubilación en 2018.

En referencia al sistema contributivo, solo el 30.9% de la población de 65 años o más recibía una pensión de este tipo, índice que descendió al 22.7% entre las mujeres y al 12.8% entre la población indígena. La desigualdad se hace aún más patente si se analizan los montos de las pensiones, puesto que el

⁵⁰ La metodología para la medición de la pobreza establece que en el caso de la población de 65 años y más se entenderá que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores (CONEVAL, 2019a).

28.1% de las personas de 65 años o más percibía una pensión (contributiva o no contributiva) por una cantidad igual o mayor que el valor promedio de la LPI, cuyo valor era de 2,471.1 pesos en el año 2018.

La cobertura estratificada y limitada de la seguridad social en México es decisiva en la posibilidad de que las personas mayores continúen trabajando después de la edad de jubilación (Celade, 2009). Sin embargo, en general su inserción laboral se realiza en condiciones adversas en todos los aspectos del empleo: seguridad, previsibilidad, salud y seguridad, sueldos y beneficios, acceso a la seguridad social (OIT, 2013); muestra de ello es que seis de cada siete trabajadores de 65 años o más (85.0%) no contaba con prestaciones laborales.

La condición física y los problemas de salud son otros factores de vulnerabilidad de las personas mayores. El desgaste físico propio de su edad origina que requieran atención médica con más asiduidad y de carácter especializado (CONEVAL, 2018b). En términos de derechohabencia, el indicador de acceso a los servicios de salud ha mejorado considerablemente; esto se refleja en que el 31.7% (3.3 millones) de PAM registró esta carencia en 2008, misma que fue del 10.7% (1.6 millones) en 2018. Dicha baja en la privación por acceso a servicios de salud se debió en particular al avance en la cobertura del Seguro Popular. En 2008 las personas de 60 o más años estaban afiliadas en su mayoría al IMSS (37.9% o 4 millones), en tanto que aquellas con Seguro Popular representaban un 16.1% (1.7 millones). Sin embargo, para el año 2018 la PAM afiliada al Seguro Popular se multiplicó 3.4 veces, de suerte que 5.7 millones de personas mayores (37.5%) fueron beneficiadas por este programa. Aun cuando la ampliación de la cobertura puede ser un elemento valioso para la universalización de la salud, el objetivo principal es extender el acceso efectivo a este derecho social, el cual avanzará de forma adecuada solo si se mejora la calidad, oportunidad y disponibilidad de los servicios (CONEVAL, 2018b).

El indicador de privación por acceso a la alimentación, por su parte, se mantuvo estable en el periodo analizado. En 2008, el 19.0% (2.0 millones) de la población de 60 años o más pertenecía a hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o con limitación en el consumo de alimentos (LCA), cifra que en 2018 fue del 18.0% (2.7 millones).

En lo tocante al acceso a viviendas de mejor calidad y con espacios suficientes, este mejoró en el transcurso del periodo analizado. En 2008, la población adulta mayor que habitaba en viviendas sin drenaje, electricidad ni agua entubada dentro de la vivienda o del terreno, o bien, que usaba leña o carbón y no contaba con chimenea, representaba un 22.2% (2.3 millones), lo que para 2018 equivalía al 18.9% (2.9 millones).

Por lo que corresponde a la carencia por calidad y espacios en la vivienda, esta fue la de menor prevalencia entre la población de personas mayores. El porcentaje de adultos mayores que residía en viviendas cuyo material de techos, pisos o muros era de baja calidad, o bien, no contaba con espacios suficientes, equivalió al 13.0% (1.4 millones) en 2008 y descendió al 6.5% en 2018 (1 millón). El envejecimiento de la población se considera un éxito de las políticas de salud pública y el desarrollo socioeconómico. Al mismo tiempo, constituye un reto para la sociedad y el Estado poder asegurar condiciones favorables de bienestar social y económico a este grupo de población mediante

la implementación de políticas y disposiciones presupuestarias específicas. Tales políticas deberán tener enfoques específicos según la vulnerabilidad o pobreza de que se trate y tomar en cuenta las desigualdades existentes al interior del grupo de adultos mayores.

Las políticas públicas deberán aplicarse con un enfoque de derechos, lo que implica considerar a las personas mayores no como objetos de protección sino como sujetos de derechos; además, promover la participación de las PAM y su integración en la sociedad desde el punto de vista de la edad. Por último, con base en la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011,⁵¹ es necesario que las políticas atiendan derechos reconocidos en instrumentos internacionales, como son los cuidados paliativos y de largo plazo.

Personas con discapacidad (PcD)

La identificación de la situación de pobreza multidimensional para las personas con alguna discapacidad en México dio inicio a partir de la incorporación de la batería de preguntas sobre discapacidad en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) en 2010. Su función es identificar si las personas presentan o no dificultad para la realización de alguna de las actividades básicas de la vida cotidiana (Inegi, 2010), sin contemplar una gradiente con la cual sea posible establecer una medición más exacta sobre la discapacidad (CONEVAL, 2019f).

Por un lado, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIpcD), en concordancia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD), define la discapacidad como

[...] consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás (DOF, 2018b).

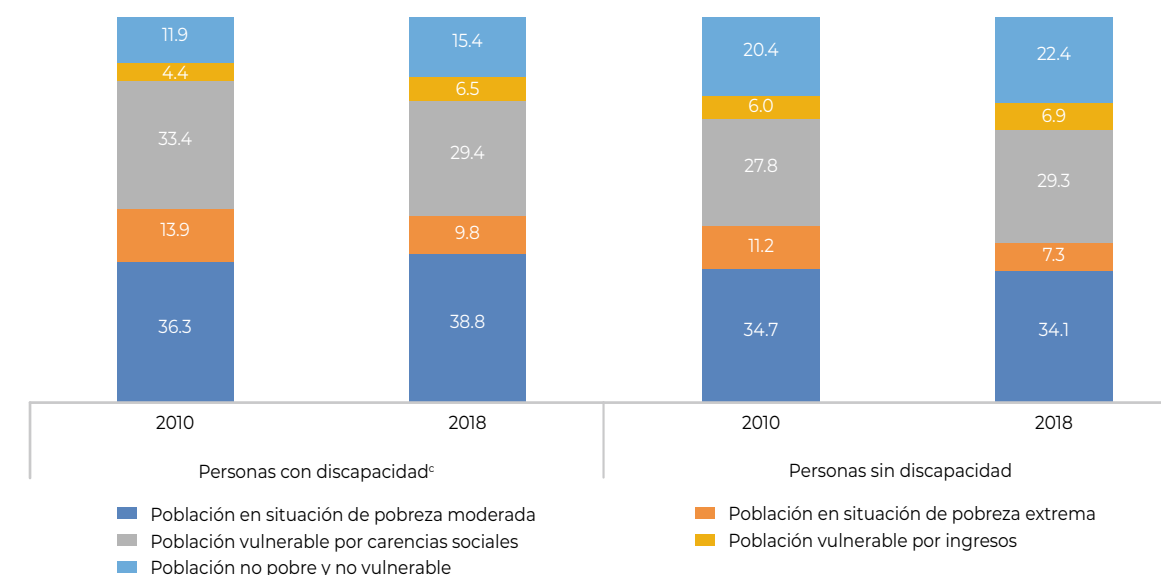
El concepto de discapacidad es complejo y trasciende la identificación de las deficiencias de las personas con el fin de reconocer la interacción de las características de los sujetos y las características de la sociedad, aparte de contribuir a la plena inclusión y el reconocimiento de los derechos humanos de las PcD (ONU, 2007; CNDH, 2018).

Es preciso comprender y visibilizar las múltiples formas de las discapacidades de un grupo poblacional que crece día con día y que demanda acciones inmediatas y de largo alcance en materia de política social. De 2010 a 2018, las PcD pasaron de 5.8 a 9.3 millones, es decir, del 5.1 al 7.4% con respecto al total de la población para los años observados (gráfica 19).

⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2011).

Las discapacidades se manifiestan en una multiplicidad de formas, agrupadas en congénitas, adquiridas –ya sea por accidente u enfermedad– y asociadas al envejecimiento, las que se añaden al incremento de las afecciones no transmisibles crónicas y que se agudizan en el caso de las mujeres en edades avanzadas (CONEVAL, 2019f).⁵²

Gráfica 30. Población en situación de pobreza según condición de discapacidad,^{a,b} 2010 y 2018 (en porcentajes)



^a Se considera persona con discapacidad a quien manifiesta tener alguna dificultad para desempeñar sus actividades cotidianas.
^b Se refiere a las siguientes dificultades: caminar, moverse, subir o bajar, ver, hablar, oír, vestirse, bañarse o comer, poner atención o alguna limitación mental.
^c Los porcentajes pueden sumar más de 100 debido a que se reporta una o varias discapacidades.
 Nota: En 2008 no se contaba con variables que permitieran estimar el indicador de personas discapacitadas.
 Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

En términos de pobreza multidimensional, se verifica una caída del porcentaje de PcD en pobreza del 50.2 al 48.6% de 2008 al 2018. Sin embargo, en cifras absolutas ocurre lo contrario al presentarse un incremento de 2.9 a 4.5 millones de personas. Predomina la pobreza entre las PcD en comparación con las personas sin discapacidad para 2018; la diferencia es de 7.2 puntos porcentuales al ser del 48.6 y el 41.4%, respectivamente.

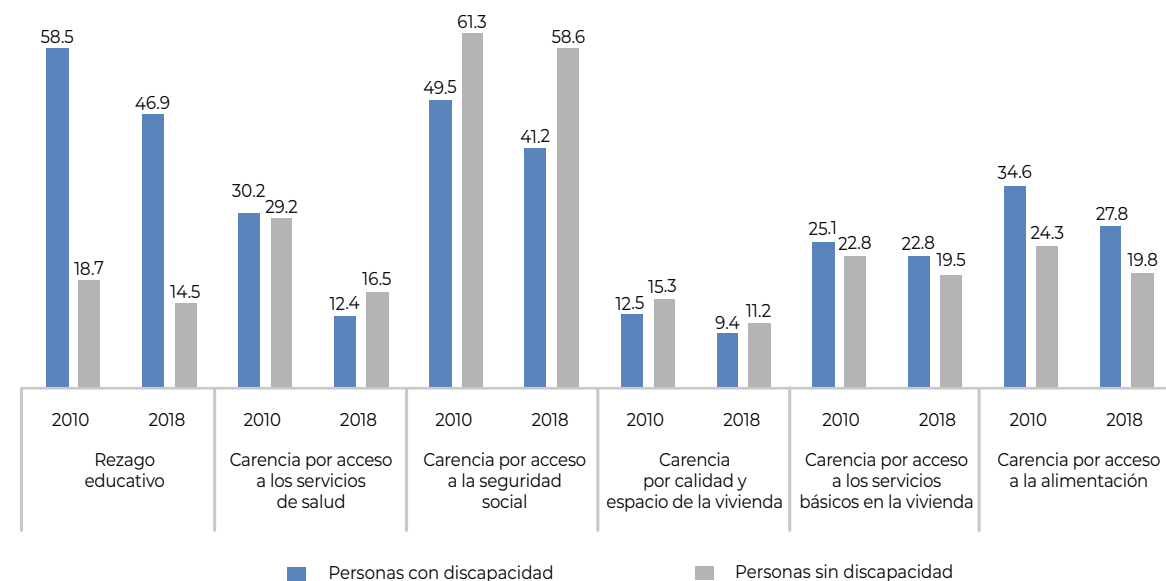
En el mismo sentido, si bien no se observan diferencias importantes entre la población vulnerable por carencias sociales y vulnerable por ingresos en ambos grupos (gráfica 29), la diferencia es amplia entre la población no pobre y no vulnerable, de tal forma que el porcentaje de PcD en esta condición representa el 15.4%, mientras que para la población sin discapacidad se eleva al 22.4%.

⁵² De acuerdo con el MEC-ENIGH 2016, acerca de este fenómeno se estima que [...] hay más hombres con discapacidad en las edades que van desde el nacimiento hasta los 44 años, pero a partir de los 45 años la relación se invierte y hay más mujeres con discapacidad que hombres. Se destaca un índice de masculinidad más acentuado en los grupos quinquenales de edad 5-9, 10-14 y 25-29 años, donde aparecen 16 hombres por cada 10 mujeres, contrario al registrado en el grupo de 90 años o más donde se registran 17 mujeres por cada 10 hombres (CONEVAL, 2019b).

Por otra parte, las PcD no registraron mejoras en sus ingresos, ya que entre 2010 y 2018 la población con ingresos inferiores a la LPEI tuvo un leve decrecimiento: del 22.1 al 21.4%. Es posible que dicha variación sea resultado del aumento de la población con un ingreso inferior a la LPI, pues esta mostró una ligera mejoría al pasar del 54.7 al 55.2%. Una problemática que se desprende de lo anterior es que

[...] la pobreza eleva el riesgo de sufrir una discapacidad y la discapacidad eleva el riesgo de caer en la pobreza, un círculo que es difícil de romper ante las desventajas que enfrentan ambos grupos [ya que] hay más discapacidad entre personas en situación de pobreza porque viven y trabajan en ambientes peligrosos y hacinados donde falta saneamiento, suficientes alimentos nutritivos y agua potable ((Maxwell *et al.*, 2009; Martínez, 2013; CONEVAL, 2019f).

Gráfica 31. Carencias promedio por indicador de pobreza según condición de discapacidad^{a,b}, 2010 y 2018 (en porcentajes)



^a Se considera persona con discapacidad a quien manifiesta tener alguna dificultad para desempeñar sus actividades cotidianas.
^b Se refiere a las siguientes dificultades: caminar, moverse, subir o bajar, ver, hablar, oír, vestirse, bañarse o comer, poner atención o alguna limitación mental.
^c Los porcentajes pueden sumar más de 100 debido a que se reporta una o varias discapacidades.
 Nota: En 2008 no se contaba con variables que permitieran estimar el indicador de personas discapacitadas.
 Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y el MEC 2018 del MCS-ENIGH.

El comportamiento de las carencias sociales entre las PcD muestra avances importantes, como la reducción de 11.6 puntos porcentuales en el rezago educativo a lo largo del periodo en estudio. A pesar de ello, el indicador de rezago educativo evidencia la gran brecha existente entre las PcD, que para 2018 recae en el 49.6% de ellas, mientras que entre las personas sin discapacidad se contrae al 14.5% (gráfica 31).

Al mismo tiempo, una de cada dos PcD en edad escolar asiste a la escuela, pero solo tres de cada cuatro (76.0%) está inscrita en el grado que corresponde a su edad (CONEVAL, 2019b). Al respecto, es conveniente enfatizar que la exclusión educativa es uno de los principales factores de las desigualdades en este grupo de población; entre sus expresiones se encuentra la segregación a centros educativos de atención especializada y poco accesible para este grupo. Por añadidura, no obstante la reforma a la Ley General de Educación (LGE) de 2013 que fomenta la coordinación entre la educación especial y la educación básica, los estudiantes con discapacidad todavía se topan con barreras físicas, pedagógicas y sociales como la discriminación directa, la violencia o el acoso escolar y las actitudes adversas del personal, de los alumnos o, inclusive, de los padres de familia (OMS, 2011).

La baja escolarización de las PcD limita la acumulación no solo de capital humano sino de capital social, factores determinantes para poder insertarse en el mercado de trabajo. Como consecuencia, el acceso al empleo es considerablemente menor en este grupo de población. En 2018, la tasa de participación económica entre quienes no tenían alguna discapacidad ascendió al 69.4%, en contraste con el 39.8% entre aquellos con alguna discapacidad. Asimismo, quienes lograban insertarse en el mercado, lo hacían en empleos precarios, no calificados y con salarios bajos debido a las limitaciones en la escolarización, la discriminación y los prejuicios relativos a su productividad. Por ello, el porcentaje de población con discapacidad ocupada en empleos no calificados se ubicó en un 81.9%, mientras que el de las personas sin discapacidad fue de un 64.9%. Inclusive en esta categoría de empleo las PcD ganaban menos que sus contrapartes sin discapacidad: 2,700 pesos mensuales para los primeros frente a 4,300 para los segundos. Por último, este grupo discriminado tiene menor acceso al empleo formal, pues solo un 43.7% de las PcD mayores de 15 años ha cotizado alguna vez en su vida a instituciones de seguridad social, en tanto que en aquellos sin discapacidad la cifra aumenta al 55.4 %.

En resumen, la discriminación y las barreras físicas, institucionales y sociales que enfrentan las personas con alguna discapacidad reducen sus posibilidades de acceder a la educación, a empleos de calidad y bien remunerados y a participar libremente en su entorno social. El efecto acumulado de la exclusión resulta en una mayor dependencia familiar y una mayor prevalencia de pobreza y vulnerabilidad.

Capítulo 4

Actualización de criterios metodológicos para la medición multidimensional de la pobreza

La LGDS, promulgada el 20 de enero de 2004, confiere al CONEVAL la facultad de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, con el fin de garantizar la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. Como resultado, luego de un amplio proceso de investigación y consulta a expertos nacionales e internacionales coordinado y desarrollado por el Consejo de 2006 a 2009, el 16 de junio de 2010 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) se publicaron los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza", con un documento técnico como Anexo Único denominado "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México" (DOF, 2010), el cual se concentró en una publicación homónima por parte del Consejo. En 2009 se hicieron públicos los resultados oficiales de la primera medición realizada mediante dichas directrices con datos correspondientes a 2008.

La *Metodología*, en su apartado "Actualización de indicadores y umbrales", señala que, con la finalidad de asegurar que las mediciones efectuadas ofrezcan continuidad y comparabilidad en el tiempo, es indispensable que los criterios metodológicos que la sustentan permanezcan inalterados durante un periodo razonable, de tal forma que la medición multidimensional de la pobreza se consolide e institucionalice en el país.

Este documento advierte, asimismo, que la actualización o modificación de los criterios metodológicos será determinada por las reformas legislativas que se susciten en la normatividad que atañe a cada derecho social, o bien, a cada indicador de carencia social, aunado a la evidencia científica proveniente de estudios o análisis internos o externos que el CONEVAL realice o compile.

A fin de cumplir los mandatos normativos, como son los compromisos técnicos, el CONEVAL ha efectuado las estimaciones de la pobreza nacional y estatal de 2008 a 2018 con la misma metodología y sobre la base de los datos del MCS-ENIGH y del Modelo Estadístico de Continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MEC MCS-ENIGH), con lo que ha conformado una serie histórica comparable de diez años cuyos resultados se expusieron en los capítulos previos. Cabe puntualizar que las estimaciones de la pobreza a escala municipal cerrarán su ciclo decenal cuando se disponga de la información del Censo de Población y Vivienda 2020, que se suman a los datos de 2010 y 2015.

En relación con lo anterior, es preciso señalar que como resultado del trabajo técnico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en 2016 se anunció una serie de ajustes realizados a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) a partir de ese año. Estas adecuaciones comprenden un conjunto de acciones de mejora operativas en su recolección, la actualización de las claves del cuestionario correspondientes a las variables utilizadas y la ampliación de la muestra estadística, la cual permite generar por primera vez información precisa del gasto de los hogares para cada entidad federativa (CONEVAL, 2017b). Con ello comenzó una nueva serie histórica en el ingreso de los hogares, aspecto que, en su momento, pudo significar un riesgo para la continuidad de las estimaciones de la pobreza multidimensional.

Para recuperar la continuidad histórica de los años 2008, 2010, 2012 y 2014, y mediante la consulta a los expertos que colaboraron en el Grupo Técnico Ampliado, el Inegi dio a conocer el Modelo Estadístico 2016 (Inegi, 2016a) para la continuidad del MCS-ENIGH, y en 2018 el MEC MCS-ENIGH, con base en los cuales fue posible presentar la información sobre la pobreza nacional y por entidad federativa, así como los indicadores de carencia social y los datos relativos a la población con ingreso menor que las líneas de pobreza para estos periodos.

El 30 de octubre de 2018 se publicó en el DOF la actualización de los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza" (DOF, 2018c), la cual se derivó a su vez de los cambios legislativos que competen a la medición de la pobreza aprobados de 2012 a 2018 y de investigaciones que posibilitan la incorporación de adecuaciones técnicas que reflejan las últimas transformaciones sociales en nuestro país, incluida la actualización de las líneas de pobreza por ingresos (antes líneas de bienestar), y desde entonces se utiliza la información de la ENIGH 2016 Nueva serie. A continuación, se detallan las mejoras incorporadas a la reciente actualización metodológica, técnica y normativa en cada uno de los espacios considerados por la *Metodología* del CONEVAL.

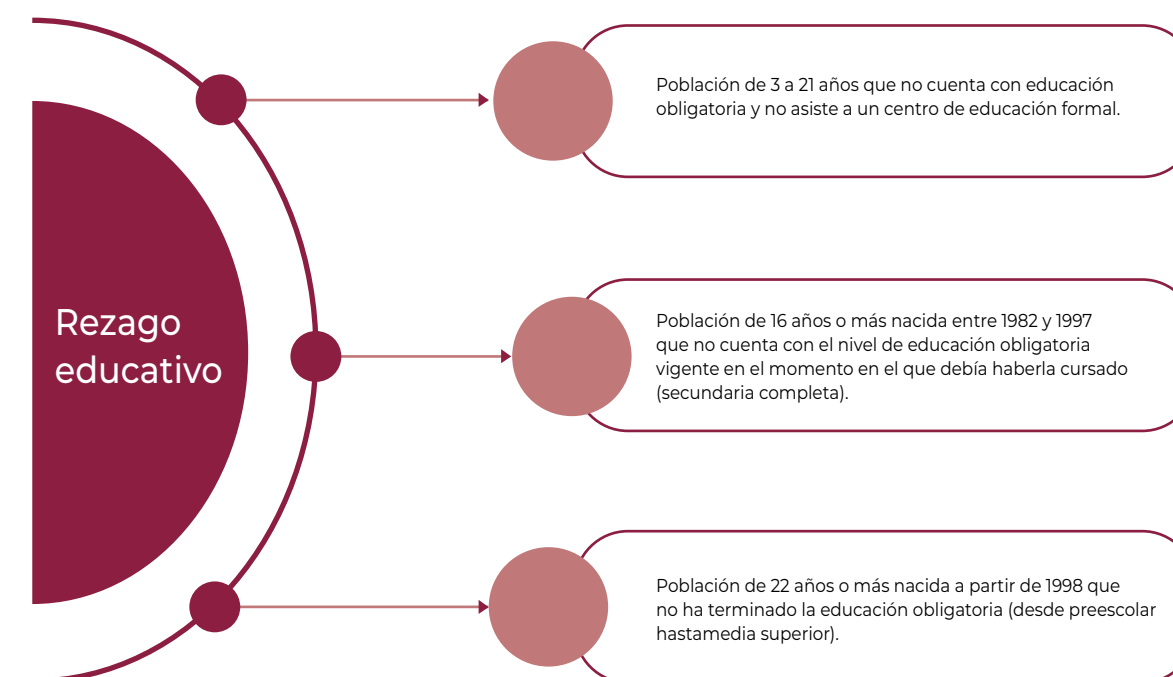
Actualizaciones en el espacio de derechos sociales

Rezago educativo

Antes, la educación obligatoria en México incluía la escolaridad hasta el nivel secundaria, pero en la reforma al artículo 3° constitucional, publicada el 9 de febrero de 2012, y a los artículos 2°, 3° y 4° de la Ley General de Educación (LGE), reformados en 2013, se incorporó la educación media superior como parte de la educación obligatoria⁵³ (DOF, 2012, 2013c).

Los umbrales del indicador de rezago educativo están definidos por la Normatividad de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (Neoem), de la cual se desprende que el incumplimiento de la normatividad ocurre cuando no se garantizan los años de escolarización en las edades típicas en las que se debe cursar el nivel obligatorio vigente. Los de 2018 abarcan los criterios expuestos en la figura 3.

Figura 3. Actualización de la carencia por rezago educativo, 2018



Por ende, el indicador de rezago educativo actualiza sus umbrales de acuerdo con las modificaciones normativas, al contemplar tanto la normatividad vigente como la edad de la población evaluada.

⁵³ Previo a su modificación, la educación obligatoria estaba conformada únicamente por los niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).

Carencia por acceso a la alimentación

Otra de las modificaciones que responden al contexto del marco normativo vigente es la que atañe al *indicador de acceso a la alimentación*. En atención al decreto que reforma los artículos 6, 14, 19 y 36 de la LGDS, publicado el 1 de junio de 2016 (DOF, 2016), se incorporó el carácter de nutritiva y de calidad a la alimentación. Dicha reforma implicó que, ante la ausencia de una definición de lo que debe considerarse una alimentación nutritiva y de calidad, no solo en el marco regulador mexicano sino en el internacional, a la medición ya establecida de esta carencia social se adicionará la estimación de la LCA como una aproximación a lo consignado por la modificación a la ley.

Esta noción de consumo limitado se construyó tras un proceso de discusión, revisión conceptual e investigación desarrollado por el CONEVAL (2014b), lo que llevó a comprobar que mientras mayor variedad de grupos de alimentos se consuman, aumenta la probabilidad de satisfacer la ingesta de calorías y macro y micronutrientes necesarios, así que se tomó como medida una frecuencia ponderada del consumo de alimentos para aproximar la adecuación de nutrientes.⁵⁴

La normatividad en la materia señala que la LCA de los hogares se estimó con arreglo a la información disponible en la ENIGH, considerando la frecuencia de consumo de 12 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) con base en su densidad de nutrientes, entendida como la calidad de los grupos de alimentos en términos de su contenido de micro y macronutrientes y calorías. La información recabada permitió definir un puntaje de consumo ponderado de alimentos que permite identificar si el hogar se encuentra o no en condición de limitación de consumo de alimentos (figura 4).

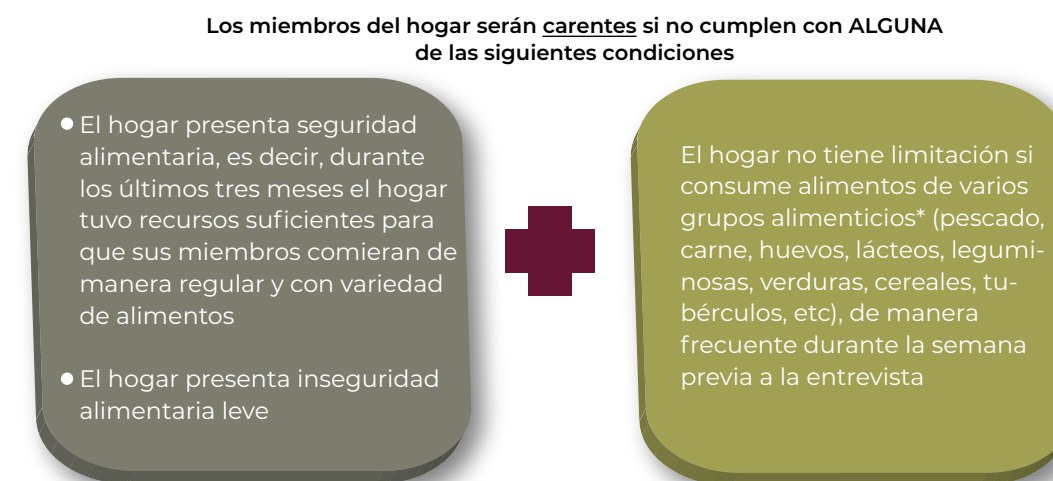
El puntaje de consumo de alimentos (PCA) se construye al multiplicar el número de días en los que se consumió cada grupo de alimentos durante la semana previa a la entrevista por el ponderador asociado a cada grupo de alimentos según su valor nutricional. A partir de la suma de los valores obtenidos se calculó el *indicador de limitación en el consumo de alimentos* de los hogares y se estableció el umbral al considerar que una persona tiene consumo de alimentos limitado si en su hogar se alcanza un puntaje menor o igual a 42 puntos. Por último, el *indicador de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad* es el resultado de combinar el indicador de seguridad alimentaria con el de LCA, y se estimó que una persona es carente por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad si presenta grados de inseguridad alimentaria moderada o severa, o tiene un puntaje de consumo de alimentos limitado ($PCA \leq 42$).

El cálculo del puntaje de consumo de alimentos (PCA) pondera cada grupo de alimentos para diferenciar su valor nutricional. El PMA propone la ponderación según los siguientes umbrales y clasificaciones: hogar con dieta pobre si el $PCA \leq 28$, hogar con dieta limítrofe si el $28 < PCA < 42$ y hogar

⁵⁴ El Programa Mundial de Alimentos (PMA) define la "frecuencia de alimentos" como el número de días en un periodo de referencia en el que un alimento o un grupo de alimentos es consumido en el hogar, y la "diversidad de la dieta" como el número de alimentos distintos o grupos de alimentos consumidos en ese periodo de referencia (PMA, 2008).

con dieta adecuada si el $PCA > 42$. Los hogares con dieta pobre o limítrofe se han agrupado como hogares con consumo limitado de alimentos.

Figura 4. Actualización de la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, 2018



*De acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, asignado en función de la densidad de nutrientes de cada grupo de alimentos.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza". Actualización 2018

Carencia por acceso a la seguridad social

En referencia a los umbrales del indicador de carencia por acceso a la seguridad social, una de las modificaciones consistió en que la declaración de afiliación a servicios médicos como prestación laboral se considerara condición suficiente para identificar que la población trabajadora subordinada tiene acceso a la seguridad social. El segundo cambio concierne a la población de 65 años o más titular de algún programa social de pensiones para adultos mayores, puesto que se fijó la condición de que el monto mensual del apoyo recibido fuera mayor o igual al valor monetario promedio de la canasta alimentaria (calculado como el promedio simple de las líneas de pobreza extrema por ingresos en el ámbito rural y urbano, respectivamente) para definir a la persona mayor como no carente. En tal sentido, se identifica a la población con carencia por acceso a la seguridad social a partir de los criterios detallados en la figura 5.

Figura 5. Actualización de la carencia por acceso a la seguridad social



* Se considera que una persona cuenta con carencia por acceso a la seguridad si no cumple con alguno de los criterios antes mencionados. Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza". Actualización 2018.

Con base en los cambios legislativos y en las adecuaciones técnicas ya señaladas, en agosto de 2019 el CONEVAL anunció que dará a conocer el inicio de una nueva serie de medición de pobreza (CONEVAL, 2018e).

Actualizaciones en el espacio de contexto territorial

Una de las dimensiones cuya medición fue actualizada conforme a los cambios legislativos aprobados corresponde al espacio territorial, debido a que 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 a los indicadores del espacio mencionado (DOF, 2013c).

El grado de accesibilidad a carretera pavimentada es una medida que integra dos dimensiones de naturaleza distinta: 1) la geográfica, que corresponde a la cercanía geográfica entre dos puntos, por lo que involucra elementos tocantes a las características orográficas y del medio natural, y 2) la social, que toma en cuenta las características de las personas o de los servicios a los que se quiere acceder. El CONEVAL presentó los resultados de la primera estimación del grado de accesibilidad a carretera pavimentada en octubre de 2018, calculados con base en los Principales resultados por localidad (ITER) del Censo de Población y Vivienda 2010, en las Características de las localidades y del entorno urbano 2010, en la capa ráster del Continuo de Elevaciones Mexicano 2012 y en la capa vectorial de Uso de Suelo y Vegetación serie VI 2014 del Inegi.

Estas estimaciones se generaron a nivel localidad y se clasificaron en cinco grupos de accesibilidad: muy baja, baja, media, alta y muy alta; esa graduación sirvió para estimar el porcentaje de población con grado de accesibilidad bajo o muy bajo a nivel estatal y, de manera análoga, el porcentaje a nivel municipal.

Actualización para la medición del espacio de bienestar económico

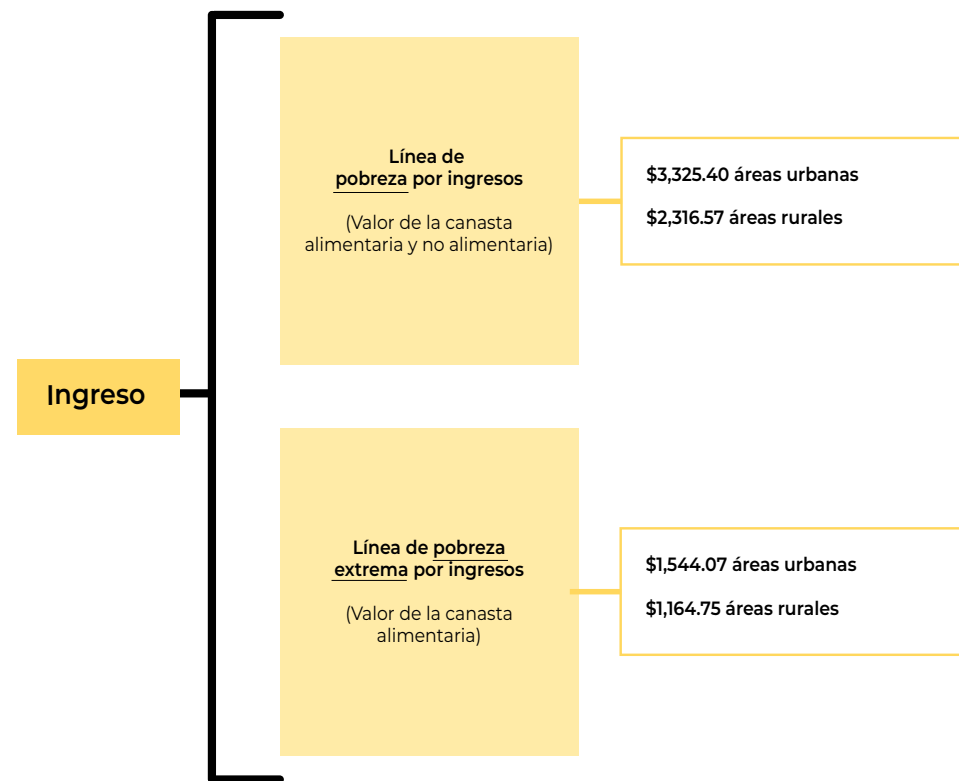
Por medio de un análisis técnico de la metodología para la medición de la pobreza y como resultado de las mejores prácticas internacionales que sugieren actualizar los patrones de consumo cada determinado periodo,⁵⁵ se determinaron cambios para actualizar las líneas de pobreza por ingresos utilizadas para la medición del espacio de bienestar económico.

Línea de pobreza por ingresos (LPI) y línea de pobreza extrema por ingresos (LPEI)

Las líneas de pobreza se actualizaron con la información de la ENIGH 2016 a fin de reflejar los patrones vigentes de consumo alimentarios y no alimentarios de la sociedad mexicana, respetando los procedimientos originalmente utilizados. A su vez, la LB y la línea de bienestar mínimo (LBM) cambiaron su denominación para quedar como LPI y LPEI, respectivamente. La LPEI equivale al valor monetario de la canasta alimentaria por persona al mes y la LPI equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes (figura 6).

⁵⁵ Se recomienda actualizar los patrones de consumo cada diez años. Para más información, véase CONEVAL, 2019g.

Figura 6. Umbral del indicador de ingreso (bienestar económico)



Nota: Valores por persona al mes con cifras de agosto de 2018.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza". Actualización 2018 (DOF, 2018c).

Se denomina canasta alimentaria al conjunto de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de un hogar promedio; en ella se incluyen lácteos, carnes, huevos, granos, semillas, cereales, azúcar, frutas y verduras; en la canasta no alimentaria se incluye el transporte público, limpieza y cuidados de la casa, cuidados personales, educación, cultura, recreación, comunicaciones, vivienda y servicios de conservación, prendas de vestir, calzado, utensilios domésticos, cuidados de la salud, enseres domésticos y artículos de esparcimiento, entre otros (CONEVAL, 2018c).

Capítulo 5

Hacia la medición del desarrollo social

La pobreza es, sin duda, uno de los desafíos más complejos que enfrenta el país, pues se traduce en la persistencia estructural de condiciones de marginación y exclusión incrustadas en la vida cotidiana de diversos grupos sociales, al tiempo que agrava las profundas y agudas asimetrías existentes en la sociedad mexicana. En los capítulos anteriores se plasmó la dinámica de los resultados de diez años de medición multidimensional de la pobreza por parte del Estado mexicano, así como las actualizaciones a la *Metodología* resultado tanto de las adecuaciones normativas como de los aprendizajes y mejoras que el CONEVAL ha incorporado e implementado.

Uno de los aprendizajes, reflejados en mejoras, fueron los progresos del Consejo hacia la medición del acceso efectivo a los derechos sociales a partir del reforzamiento de la identificación de las carencias sociales como parte de la medición multidimensional de la pobreza. En el transcurso de las dos décadas recientes se gestó una transformación en la concepción de la PDS y en los mecanismos institucionales y normativos que la sustentan. Desde 2002, en la entonces Secretaría de Desarrollo Social, (actual Secretaría de Bienestar), se planteaba la urgencia de contar con medidas de referencia para las acciones en materia de políticas públicas, dadas las numerosas exigencias sociales (Unna, 2010). Un avance fundamental emanó de la aprobación de la LGDS en 2004, que instó a la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS), el cual ha impulsado la coordinación de los diferentes niveles e instancias de gobierno para la concertación de acciones en la materia.

En esta línea, en 2005 el CONEVAL, con objetivos y tareas definidas por la propia LGDS, emprendió la construcción de la cultura de la evaluación y la institucionalización de la medición oficial de la pobreza del Estado mexicano (CONEVAL, 2015b, 2015c).

Como resultado de un acuerdo político sin precedentes, para la medición multidimensional de la pobreza el Consejo estableció alianzas con el sector académico, la sociedad civil, instituciones gubernamentales y expertos nacionales e internacionales, con miras a definir los criterios teóricos y metodológicos que la constituyen en cumplimiento de los mandatos de la LGDS.

Debido a la complejidad de los problemas públicos, desde su creación el CONEVAL se planteó el objetivo estratégico de dotar con herramientas e información rigurosa, válida y confiable a los operadores y tomadores de decisiones, con el afán de mejorar, diseñar, implementar, monitorear y evaluar el desempeño de las políticas públicas para fortalecer la gestión de resultados y mejorar el desempeño de la PDS (CONEVAL, 2012).

Asimismo, desde 2004 hasta el presente el Estado mexicano ha efectuado varias reformas al marco normativo, no solo a nivel constitucional sino a las leyes secundarias, y ha dispuesto crear y modificar algunos ordenamientos reguladores que dan cabida al marco de protección a los derechos sociales. Por su trascendencia jurídica, destaca la reforma al artículo 1° de la Cpeum, por la que el Estado mexicano queda como el principal responsable de garantizar los derechos humanos a su población. Dicha reforma constituye un cambio de paradigma para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos en observancia de las disposiciones de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales de derechos humanos, de los que México es parte y con respecto a los cuales el CONEVAL ha trascendido con el objeto de identificar el acceso efectivo a los derechos sociales, aspecto que se verá más adelante.

Si bien el CONEVAL cuenta con criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza con un enfoque de derechos sociales, disposiciones, criterios y términos de referencia para medir la pobreza con instrumentos y procedimientos capaces de responder a cambios en el contexto, además de desarrollar estrategias idóneas para la integración de los avances técnicos y metodológicos en su quehacer institucional (CONEVAL, 2016), es cierto también que la dinámica de la realidad mexicana está en continua transformación.

En este escenario el Consejo requiere, por un lado, consolidar un sistema de monitoreo permanente para imprimir certeza, objetividad y rigor técnico a los productos, informes y estimaciones realizados en el seguimiento al desempeño de la PDS, y por el otro, responder a la evolución de los patrones de consumo de bienes y servicios de las personas inmersas en un contexto cambiante (Fuentes, 2019).

Tras una década de medición de la pobreza multidimensional, sobresalen los avances en la cobertura de los accesos mínimos a los derechos sociales y una notable ausencia de mejoría por lo que atañe a los ingresos de los hogares. Lo anterior da lugar a desafíos, en el marco de la heterogeneidad de la población en situación de pobreza, en los que se debe profundizar con el propósito de producir información que oriente el cumplimiento del objetivo de los programas, metas y acciones de la PDS.

Un análisis integral del desarrollo social comprende el estudio de los factores que promueven la mejora en el bienestar de los ciudadanos (p. ej., las características de la población) con base en el enfoque de grupos de población e individuos, así como del análisis territorial (CONEVAL, 2017a).

Entre las estrategias institucionales del Consejo para el periodo 2018-2024 se propone: 1) medir la pobreza y el estado del desarrollo mediante un esquema de medición de la pobreza con la incorporación de otros indicadores sociales que considera la LGDS; 2) transitar hacia la medición de otros derechos, como los económicos, sociales, culturales y ambientales, y 3) identificar el acceso efectivo de la población a sus derechos sociales. Para dar cumplimiento a estas estrategias, el CONEVAL se ha planteado varias líneas de acción, entre ellas:

- Analizar y medir el estado del desarrollo.
- Generar otros indicadores de desarrollo alineados con el marco de derechos.
- Construir el sistema de indicadores para el desarrollo.

El Consejo pone énfasis en la construcción y fortalecimiento de dos líneas de trabajo: 1) la actualización de la medición multidimensional de la pobreza y 2) el análisis del acceso efectivo a los derechos sociales. Ambas se describen a continuación.

Actualización de la medición multidimensional de la pobreza

La serie de medición multidimensional de la pobreza 2008-2018 ha dado cumplimiento a los diez años de estimaciones de la pobreza que desde su inicio el CONEVAL estableció en los criterios metodológicos que la sustentan (CONEVAL, 2014c). Transcurrida una década de información, y conforme se señaló en apartados anteriores, el Consejo publicó la actualización de algunos elementos de la medición, mismos que se derivan de los cambios legislativos aprobados desde 2012 y de investigaciones que posibilitaron la incorporación de adecuaciones técnicas que evidencian las transformaciones sociales recientes en nuestro país (CONEVAL, 2018a). Con ello se cierra un decenio de información de la pobreza multidimensional, al mismo tiempo que se da inicio a una nueva serie que introduce los criterios mencionados en el capítulo anterior.

A lo largo de una década de medición multidimensional de la pobreza en México desde diversos espacios, entre ellos la academia, la sociedad civil, los organismos internacionales y el CONEVAL, se han producido numerosos estudios que exponen los desafíos que surgen frente a los cambios económicos, sociales, normativos y técnicos, los cuales obligan a la actualización de los criterios y umbrales empleados para cuantificar la pobreza en México.

Por otra parte, es necesario destacar que aun cuando la pobreza es un tema de atención prioritaria para el Estado mexicano, el desarrollo social no se limita a esta, pues de acuerdo con la LGDS y en concordancia con el artículo 1º constitucional, su objetivo radica en "garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales [...] asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social" (DOF, 2018a). Así,

los derechos se configuran como horizontes universales de protección social con políticas activas en el ámbito social y del mercado de trabajo, redistributivas e incluyentes (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Desde el ámbito normativo, la LGDS estipula que además de los derechos considerados en la medición multidimensional de la pobreza, deben incluirse los derechos al trabajo, al medio ambiente sano y a la no discriminación en la esfera del desarrollo social. Es indispensable seguir profundizando en ellos a fin de determinar su operacionalización como parte de la medición multidimensional de la pobreza.

Entre los cambios normativos asociados a los indicadores de la medición de la pobreza, aparte de los referidos en el capítulo 4, se halla el carácter de digna y decorosa de la vivienda incluida en la reforma a los artículos 6, 19 y 36 de la LGDS (DOF, 2018a). Cabe resaltar que el deslinde de la definición conceptual y operativa de la vivienda digna y decorosa es parte de la agenda de investigación actual del Consejo,⁵⁶ dada su importancia para la estructura social, pues esta define los entornos sociales de los individuos, los hogares y las comunidades (Ziccardi, 2017).

En adición, la metodología contempla un espacio de análisis asociado al contexto territorial, mismo que se conforma a partir de los indicadores de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Estos conforman un primer acercamiento a la comprensión del nivel de la desigualdad económica y social de la población, así como a los factores de tipo geográfico, orográfico y del medio natural que posibilitan a las personas acceder o no a los servicios y bienes públicos vinculados al desarrollo social (CONEVAL, 2019a). Pese a los avances logrados en estos indicadores, es imprescindible facilitar el uso de la información disponible al respecto para que contribuyan al entendimiento de las causas y los obstáculos que las personas en pobreza deben superar para salir de esta.

Por último, entre los ejes de análisis de la medición de la pobreza rumbo a la próxima actualización hay elementos adicionales como la necesidad de estimar la severidad y persistencia de la pobreza, mientras que entre los criterios asociados a grupos poblacionales se requiere visualizar las diferentes implicaciones conceptuales y técnicas para la identificación de la población indígena (CERD, 2019) y de las PcD (CONEVAL, 2019f), grupos que manifiestan altos niveles de pobreza y exclusión social y que, por consiguiente, se enfrentan a grandes obstáculos para acceder a los programas sociales.

A partir de los elementos antes expuestos, hay que pasar de la visión del desarrollo social con base en la noción de pobreza a la urgencia de la actuación del Estado mexicano para mejorar las condiciones de vida de la población de forma universal al hacer visibles las desigualdades y monitorear cómo repercuten en las personas pertenecientes a grupos vulnerables, así como en términos de desarrollo territorial y regional.

⁵⁶ No obstante, esta no fue incluida en la actualización de los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza" (DOF, 2018c) debido a que su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* fue posterior a la aprobación de la actualización de los criterios metodológicos por el Comité Directivo del CONEVAL en la segunda sesión ordinaria de 2018 que se llevó a cabo el 15 de junio.

En concordancia con lo anterior, el CONEVAL se dispone a actualizar la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México luego de un proceso de discusión y revisión con diversos actores sociales, en apego a los criterios de transparencia y rigurosidad metodológica de todas las dimensiones consideradas, la pertinencia de los indicadores seleccionados, el establecimiento de los umbrales adecuados para identificar la carencia en cada uno de estos, incluyendo las características que deben cumplir las fuentes de información, con el cometido de contar con los datos pertinentes para medir la pobreza como lo mandata la LGDS.

Asimismo, como parte de las líneas de trabajo del CONEVAL plasmadas en la Planeación Institucional 2018-2024, se ha puesto el énfasis en la relevancia de analizar las causas y consecuencias de la pobreza y realizar investigaciones a fondo sobre sus dimensiones y la desigualdad en los distintos grupos de población, por lo que, de forma paralela a la actualización de la medición multidimensional de la pobreza, se ha fijado el objetivo de identificar y medir el acceso efectivo a los derechos sociales.

Cabe destacar que los trabajos de actualización ocurren en el contexto de una medición multidimensional consolidada e institucionalizada que se ha convertido en el referente principal para el diseño de la política social en México, cuyos indicadores se usan con fines de monitoreo y seguimiento, y es reconocida y aceptada por la ciudadanía, en cumplimiento del mandato legal que la sustenta.

Hacia una medición del estado del desarrollo social. Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS)

Desde 2009, la Metodología para la medición de la pobreza señaló la importancia de contar con indicadores adicionales con el cometido de ampliar el horizonte para cada una de las dimensiones asociadas a las carencias sociales. El objetivo era brindar un panorama más extenso de la situación de la pobreza y avanzar en la identificación de las problemáticas asociadas al ejercicio de los derechos sociales (CONEVAL, 2014c, y 2018a).

En aplicación de esta premisa, el CONEVAL ha impulsado una agenda permanente de investigación para ahondar en cada uno de los derechos sociales enunciados en la LGDS. Como resultado de lo anterior, se ha reiterado que la evaluación de la política social debe comprender más que la medición de la pobreza y avanzar hacia el monitoreo y seguimiento del pleno ejercicio de los derechos sociales de toda la población (CONEVAL, 2018a; Hernández, Aparicio y Mancini, 2018).

Una de las líneas de acción de la Planeación Institucional 2018-2024 del CONEVAL, incorporada en la estrategia *Medir la pobreza y el estado del desarrollo* (cuyo horizonte abarca hasta 2026), es la construcción de un sistema de indicadores para el desarrollo y la elaboración de otros indicadores alineados con el marco de los derechos (CONEVAL, 2017a).

De acuerdo con la planeación, en 2019 el CONEVAL difundió la primera fase del Sistema de Información de Derechos Sociales con el objetivo de informar acerca del acceso efectivo a los derechos sociales especificados en el artículo 6° de la LGDS, donde se concibe el acceso efectivo a estos como un mecanismo de combate a la desigualdad social puesto que tales derechos son un medio para nivelar las condiciones de vida que otros factores han desequilibrado (Hopenhayn, 2006; CONEVAL, 2019d). En su análisis se emplea el enfoque basado en derechos humanos, el cual sostiene que los marcos normativos definen las condiciones de vida a las que toda persona debe poder acceder sin distinción o discriminación de ningún tipo, es decir, en atención a los principios de universalidad, igualdad y no discriminación (CONEVAL, 2019b).

En la misma línea, el objetivo del SIDS es impulsar un estudio de la desigualdad en el ejercicio de los derechos sociales dirigido a lograr un conocimiento detallado de las desventajas experimentadas por ciertos grupos específicos y evidenciarlas. Ello permitirá, por un lado, conocer los logros y las tareas pendientes del Estado mexicano como principal responsable de garantizar el pleno ejercicio de los derechos, y por el otro, visibilizar el grado de desigualdad que predomina en la sociedad mexicana con respecto a las condiciones sociales y económicas fundamentales (CONEVAL, 2019b).

Dicho estudio arroja luz sobre el avance y los retos en la materialización del ejercicio de los derechos sociales de las personas a partir de la identificación del grado de disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios que presta el Estado para el ejercicio pleno de estos con base en los principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (CONEVAL, 2019d).

El SIDS consta de dos componentes:

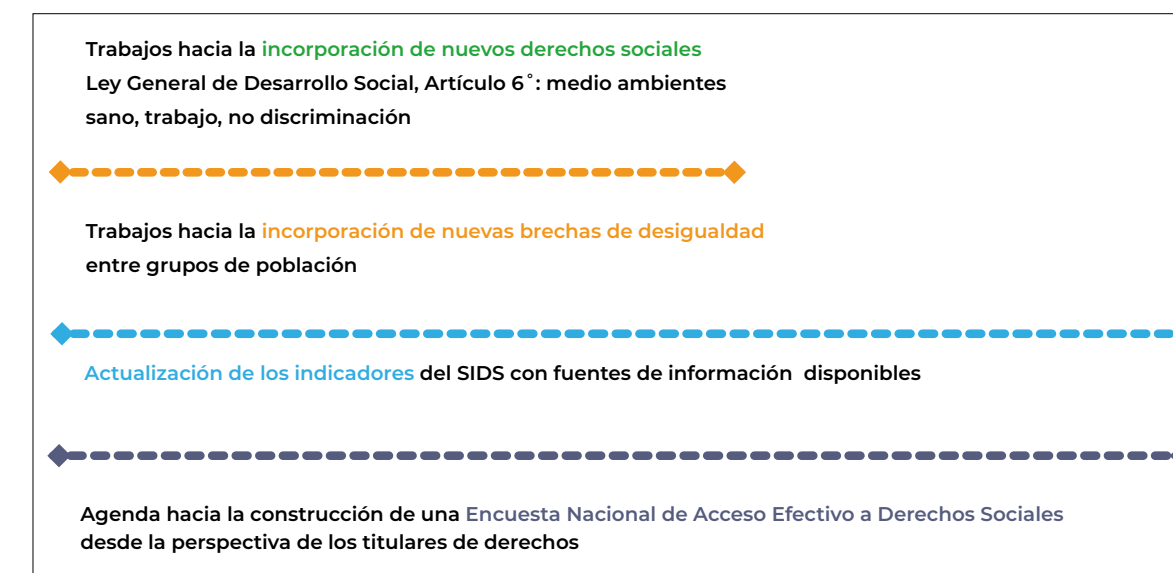
1. Un conjunto de 47 indicadores tocantes al acceso efectivo de los derechos sociales, los cuales trascienden los elementos básicos del ejercicio de los derechos sociales incluidos en la medición multidimensional de la pobreza para avanzar hacia la medición del acceso efectivo a estos por parte de la población y, de este modo, dar cuenta de la cobertura progresiva de su ejercicio pleno. Estos indicadores contribuyen a la identificación de acciones específicas susceptibles de mejorar la disponibilidad, calidad y accesibilidad del acceso a los derechos.
2. El componente de brechas de desigualdad en grupos específicos de población, conformado por 92 indicadores a nivel nacional que visibilizan las brechas existentes en el ejercicio de los derechos entre grupos de población históricamente en desventaja. En esta etapa inicial, el SIDS presenta cuatro grupos específicos: mujeres indígenas, población joven (12 a 29 años), población adulta mayor (65 años o más) y población con alguna discapacidad.

En esta etapa inicial del SIDS se definieron y construyeron indicadores de acceso efectivo que expresan la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los cinco derechos sociales incluidos en la medición multidimensional de la pobreza: educación, salud, seguridad social, alimentación y vivienda. La planeación del sistema en el mediano plazo comprende, entre varios elementos, trabajar en la incorporación de indicadores del resto de derechos sociales incluidos en el artículo 6° de la LGDS, a saber, el derecho al trabajo, a un medio ambiente sano y a la no discriminación.

El SIDS comprende varias etapas para el CONEVAL, con un horizonte a 2026 en el que se plantean cuatro elementos centrales (figura 7):

1. Una estructura progresiva debido a que el SIDS se inserta en el marco de la discusión progresiva sobre los derechos humanos y sus manifestaciones en los espacios social, económico, cultural o político; es imprescindible que las definiciones del contenido esencial de los derechos sean objeto de una actualización continua y que los indicadores que contribuyen a la medición de su ejercicio sean mejorados en tanto se amplían los márgenes de actuación del Estado o se avanza en el cumplimiento de los derechos, es decir, conforme el principio de progresividad de los derechos humanos se concreta.
2. Entre las áreas de oportunidad del SIDS se sitúa la posibilidad de utilizar múltiples instrumentos de información estadística, siempre y cuando las evaluaciones técnicas determinen que cumplen con elementos básicos de calidad, frecuencia y continuidad. Sin embargo, conviene señalar que para que el CONEVAL pueda actualizar de manera periódica los indicadores del Sistema, es primordial que las fuentes de información utilizadas para la estimación de los indicadores, además de proveer datos estadísticos con la desagregación pertinente, permitan mediciones comparables para años futuros.
3. Dado que las fuentes de información son externas al CONEVAL, un criterio deseable es que estas incluyan información de interés nacional, o bien, que sean fuentes oficiales desarrolladas por instituciones públicas. Por ello, concertar alianzas entre el Consejo y otros órganos de Estado podría contribuir a asegurar el acceso oportuno a nueva información, a perfeccionar los indicadores que conforman el sistema y a optimizar la información que oriente el diseño de sus programas y acciones sociales.
4. Creación de una fuente de información especializada acerca del acceso efectivo a los derechos sociales. Uno de los desafíos del SIDS es la definición de un mecanismo que garantice la producción de más y mejores estadísticas que incorporen el ejercicio de los derechos como una dimensión sustantiva de la generación de información. Por ello, en las etapas sucesivas previstas en la construcción del SIDS se explorará la posibilidad de desarrollar una fuente de información adecuada para captar información relevante sobre los marcos normativos en materia del ejercicio de los derechos sociales que otras fuentes no hayan abordado, con la periodicidad o desagregación adecuadas.

Figura 7. Agenda de trabajo del Sistema de Información de Derechos Sociales a 2026



Entre los avances presentados en el marco de la agenda de trabajo del CONEVAL, el SIDS ha propiciado la apertura de espacios de intercambio, al tiempo que ha gozado de una amplia aceptación, por una parte, entre las diversas instancias públicas y los gobiernos estatales, y por la otra, entre grupos especializados de trabajo interinstitucional. La información sobre el acceso efectivo y las plataformas de desigualdad que ofrece el SIDS han posibilitado tanto la interlocución institucional para retroalimentar los indicadores de diversas instancias públicas como el enriquecimiento de la información estadística para desarrollar e incorporar las desagregaciones con los cortes estadísticos necesarios que resulten de utilidad pública y que conserven el mismo rigor y calidad técnica característicos de los productos generados por el Consejo.

Del mismo modo, al igual que en el proceso de la próxima actualización de la metodología multidimensional de la pobreza, el SIDS busca crear espacios de diálogo entre el CONEVAL y los actores estratégicos de la sociedad, la academia y las instituciones públicas con el propósito de desarrollar un ejercicio de ampliación y fortalecimiento de la información del Sistema en aras de dar seguimiento al ejercicio de los derechos sociales (CONEVAL, 2019b).

El CONEVAL, con base en sus objetivos institucionales, afirma que el desarrollo social no se restringe a la reducción de la pobreza y al abatimiento de los indicadores establecidos en esta sino que se requiere lograr sinergias conducentes a ampliar la mirada sobre una política social apropiada a fin de garantizar los derechos sociales a todas las personas y propiciar condiciones más igualitarias para todos.

Conclusiones

En este documento se ofrece un panorama de los resultados de la medición multidimensional de la pobreza de 2008 a 2018. Es momento de reflexionar y prestar atención a las aportaciones y retos identificados. Por tal motivo, se analiza la situación actual de la pobreza multidimensional, se ponen de relieve los desafíos y se subraya la necesidad de impulsar nuevas investigaciones enfocadas en la formulación de políticas públicas.

Cada una de las dimensiones abre la puerta a las políticas públicas y focaliza el acuciante problema de las carencias sociales; en consecuencia, la medición multidimensional de la pobreza es decisiva para la creación de diagnósticos y agenda pública.

En la búsqueda del ejercicio progresivo de los derechos sociales, la medición contribuye a formar una sociedad más inclusiva. El cálculo de la pobreza multidimensional estableció un modelo de medición a nivel internacional, ya que la metodología del CONEVAL ha impactado en las técnicas de medición de la pobreza. Asimismo, la información emanada de una década de medición ofrece oportunidades para elaborar diagnósticos sobre la situación de la pobreza, permite identificar carencias, su intensidad y los territorios con las poblaciones más vulnerables.

Lograr una mejora continua y conocer el avance materializado de los derechos sociales son algunas de las exigencias que conlleva la medición multidimensional de la pobreza; por primera vez, las adecuaciones a la medición de los ingresos posibilitaron contar con el cálculo del gasto de los hogares por estado de la República y, de igual manera, fueron realizables los indicadores de carencias sociales y los datos correspondientes a la población con ingreso menor que las líneas de pobreza. Ahora se cuenta con información pertinente, que se distingue porque cuenta con evidencia robusta, transparente y con rigor técnico para dar certidumbre al panorama social y económico del país, además de optimizar la política pública.

Algunos de los elementos positivos que arroja el informe son los descensos significativos en indicadores como los porcentajes de pobreza a nivel nacional, de la población con al menos tres carencias o de la población en pobreza extrema; por ende, el número de carencias promedio de la población en pobreza se redujo durante la década.

Si bien hubo avances, la medición multidimensional de la pobreza tiene aún retos en cuanto a la evolución metodológica y otros aspectos que son susceptibles de perfeccionamiento, con miras a considerar la medición en el impacto y mejora de la política pública. El gobierno de México tiene la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos sociales de toda la ciudadanía y, en ese sentido, identificar a la población que padece una o más carencias sociales es relevante para la metodología de la medición multidimensional de la pobreza.

Por un lado, son visibles los estancamientos en la carencia por acceso a la alimentación o en la población con ingreso inferior a la LPEI; por el otro, se aprecia el movimiento de la población con pobreza extrema hacia el cuadrante de la pobreza moderada, a la par que el crecimiento de la población vulnerable por ingresos. Los seis indicadores resaltan las dimensiones sociales de la pobreza y sus afectaciones sobre los sectores de la sociedad más vulnerables, como son los adultos mayores, las personas con discapacidad, la población indígena, además de las niñas, niños y adolescentes. Fenómenos como el desempleo, el empleo informal y las precarias condiciones laborales han propiciado que los niveles de rezago social perduren en el país.

El cálculo de la pobreza multidimensional conlleva aprendizajes en cuanto a la medición y la notoriedad de problemas económicos y sociales que se soslayaban hace una década. Las carencias sociales y el acceso efectivo a los derechos han dejado ver las exigencias y las limitaciones de la información, traducidas en retos considerables que se deben retomar para futuras investigaciones. El objetivo es mejorar las mediciones y asegurar el pleno cumplimiento de los derechos sociales.

Es indispensable progresar hacia un sistema nacional de indicadores sociales, no solo de indicadores de pobreza sino de la totalidad de los derechos para el desarrollo. La meta es lograr un horizonte más comprensivo de los avances y los retos para que toda la población tenga acceso a una vida digna. Ante el momento coyuntural creado por la COVID-19 durante 2020, se vislumbran nuevos desafíos, escenarios y amenazas sobre el desarrollo social que afectarán de forma directa los avances conquistados a lo largo de la década 2008-2018. Derivado de los efectos económicos y sociales es de esperar un escenario desfavorable originado por los indicadores económicos presentes durante la pandemia. Al respecto, en la emergencia sanitaria se ha visibilizado el problema del acceso efectivo a la salud y la alta prevalencia de enfermedades crónicas vinculadas a la alta letalidad de la COVID-19. Por lo que se refiere a esta dificultad, las transformaciones al sistema de salud implican alteraciones en la medición de la pobreza; la creación de un sistema de acceso universal y gratuito no solo a los servicios de salud sino a medicamentos asociados para la población sin seguridad social, además de la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), son, entre otros, temas

de análisis coyuntural para la PDS. Contar con información sobre estos tópicos será invaluable para académicos, tomadores de decisiones, organizaciones sociales y para la ciudadanía en general. La salud es una condición básica para la población, sin su presencia se entorpece el desarrollo social. En suma, la salud es primordial y la información es transcendental en la política pública.

Ante el cierre total o parcial de una gran parte de la actividad económica, se espera una recesión que menguará los progresos en la PDS del país.

La pandemia agudiza las desigualdades sociales y perjudica gravemente a los grupos vulnerables y trabajadores, en específico a los trabajadores informales, que por carecer de protección social son los más vulnerables. Así, probablemente se frenarán las tendencias a la disminución de las carencias sociales en el país.

Los avances y retos de la primera década de medición de la pobreza multidimensional implicaron enseñanzas, necesidades y temas pendientes por desarrollar. Los aportes metodológicos de la medición y la información generada son instrumentos que contribuyen a la conformación de una sociedad con menores carencias y desigualdades sociales.

Referencias

- Abramo, L., Cecchini, S., y Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU, Cepal.
- Aguilar, A., y López, F. (2016). Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México. Las desventajas acumuladas. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, vol. 42, núm. 125, pp. 5-29.
- Aldeas Infantiles (2017). *Enfoque de juventudes. Una aproximación desde los derechos humanos, las diversidades y el desarrollo de las personas adolescentes y jóvenes*. México/Ecuador: Programas OIR LAAM. Recuperado el 28 de julio de 2020 de <http://redregresadoslatam.org/2017/12/01/enfoque-de-juventudes-una-aproximacion-desde-los-derechos-humanos-las-diversidades-y-el-desarrollo-de-las-personas-adolescentes-y-jovenes/>
- Amnistía Internacional (2020). *Derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado el 23 de marzo de 2020 de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-economicos-sociales-culturales/>
- Anzaldo, C. y Barrón, E. (2009). La transición urbana de México, 1900-2005. En *La situación demográfica de México 2009* (pp. 53-65). México: Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Ayuso, A. (2007). Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los Objetivos del Milenio. *Pensamiento Iberoamericano*, Segunda Época, núm. 0 (2007/1), pp. 105-29.
- Banco Mundial (2001). *World Bank Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington DC: World Bank.
- Bayón, M. (2008). Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 1, pp. 123-50.
- Bello, Á. (2003). Notas de campo, enero-mayo.
- Brugat, D. P. (2011). Más desindianización que mestizaje. Una relectura de los censos generales de población. *Dimensión Antropológica*, vol. 18, núm. 53, p. 69.
- Centro de Estudios Espinoza Yglesias (CEEY) (2019). *Informe. Movilidad social en México 2019. Hacia la igualdad regional de oportunidades*. Ciudad de México: CEEY. Recuperado de <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Movilidad-Social-en-México-2019.pdf>
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) (2009). *El envejecimiento y las personas de edad: indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe*. ONU, Celade.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU, Cepal, Unicef
- _____. (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: ONU, Cepal/Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ). Recuperado el 23 de abril de 2020 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2785/S2004083_es.pdf;jsessionid=E663C459198C35FE8C4930788EAA9601?sequence=1
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2018). *Análisis situacional de los derechos humanos de las personas con discapacidad*. México. Recuperado de <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40068>
- _____. (2017). *Derechos humanos y pobreza. Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva del artículo 1º constitucional*. Ciudad de México: CNDH/Acción Ciudadana Frente a la Pobreza.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) (2019). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México*. CERD/C/MEX/CO/18-21. Recuperado de http://hchr.org.mx/images/doc_pub/CERD_C_MEX_CO_18-1_36936_S.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2020a). *Impacto del Programa de Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas del Programa Nacional de Becas: estudio exploratorio con enfoque cualitativo*. Texto no publicado.
- _____. (2020b). *Pobreza y género en México: hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2018*. Recuperado el 31 de marzo de 2020 de <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Paginas/Comunicados-2020.aspx>
- _____. (2019a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (3º ed.). Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2019b). *Sistema de Información de Derechos Social (SIDS). Hacia una medición del estado del desarrollo*. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2019c). *La pobreza en la población indígena de México, 2008-2018*. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2019d). *El CONEVAL presenta el Sistema de Información de Derechos Sociales para monitorear su acceso efectivo*. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2019f). *Discapacidad y pobreza. Documento de trabajo*. Ciudad de México: CONEVAL. Mimeografiado.
- _____. (2019g). *Construcción de las líneas de pobreza por ingresos. Documento metodológico*. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2018a). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2018b). *¿Qué funciona y qué no en desarrollo laboral juvenil?* Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2018c). Anexo "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza". Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2018e). CONEVAL informa sobre la medición de pobreza 2018. Comunicado Núm. 19. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2017a). *Planeación institucional 2018-2026*. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2017b). *Nota técnica sobre la medición de la pobreza*. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2016). *Planeación institucional 2012-2017*. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____. (2015b). *Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015*. México DF: CONEVAL.
- _____. (2015c). *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015*. México DF: CONEVAL.
- _____. (2014a). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*. México DF: CONEVAL.
- _____. (2014b). *Estudio sobre la relación entre la carencia por el acceso a la alimentación y la diversidad dietética*. México DF: CONEVAL/INSP. Texto no publicado.
- _____. (2014c). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (2º ed.). México: CONEVAL.
- _____. (2014d). *La pobreza en la población indígena de México, 2012*. México, DF: CONEVAL.
- _____. (2012a). *Planeación institucional 2012-2014*. México: CONEVAL.
- _____. (2012b). *Construcción de la Líneas de Bienestar. Documento metodológico*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2020). *Indicadores demográficos 1950-2050*. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/433de591-61df-43ae-b52a-66b0be821f88>
- _____. (2018). *La situación demográfica de México 2018*. Ciudad de México: Conapo.
- _____. (2010a). *La situación actual de los jóvenes en México*. México DF: Conapo.
- _____. (2008). *La situación demográfica de México 2008*. México DF: Conapo.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2013). *Una pobreza desigual*. Recuperado de https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4279&id_opcion=346&op=448
- Cordera, R. (2017). *La perenne desigualdad*. México: UNAM-PUED.
- Cortés, F., y Vargas, D. (2017). La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados. *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, vol. 2, núm. 2, pp. 39-96.
- Cruz Parcerro, J. A., Rodríguez Padilla, P., y Larrañaga Monjaraz, P. (2019). *Derechos económicos: una aproximación conceptual*. Ciudad de México: Cepal/CNDH.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020a, 24 de enero). Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldpam.htm>
- _____. (2020b, 8 de junio). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- _____. (2019a, 4 de junio). Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lisstte.htm>
- _____. (2019b, 7 de noviembre). Ley del Seguro Social. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lss.htm>
- _____. (2019c, 17 de diciembre). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdna.htm>
- _____. (2018a, 25 de junio). Ley General de Desarrollo Social. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm>
- _____. (2018b, 12 de julio). Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipd.htm>
- _____. (2018c, 30 de octubre). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Actualización 2018. Secretaría de Gobernación. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018
- _____. (2015, 2 de abril). Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/limj.htm>
- _____. (2013b, 11 de septiembre). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lge_1993.htm
- _____. (2012, 9 de diciembre). 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 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm
- _____. (2011, 10 de noviembre). 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. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011
- _____. (2010, 16 de junio). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza 2010. Secretaría de Gobernación. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010
- Enríquez, R. (2003). El rostro actual de la pobreza urbana en México. *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, pp. 532-9.
- _____. (2000). Redes sociales y pobreza: mitos y realidades. *La Ventana*, núm. 11.
- Escamilla D., Salgado N., y Aparicio R. (2013). *Pobreza rural en México. Perspectivas de política pública*. En prensa.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*. México: Oxfam.
- Fernández Ham, P., & Velarde Villalobos, S. I. (2014). Hogares y convivencias intergeneracionales en México: una mirada a la desigualdad sociodemográfica y los retos para la política pública. En *La situación demográfica de México 2014* (pp. 39-51). México DF: Conapo.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (2018). *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México*.
- _____. (2004). *Estado mundial de la infancia 2005*. Nueva York: Unicef.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia & Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Unicef & CONEVAL) (2019). *Pobreza infantil y adolescente en México 2008-2016*. Ciudad de México: Unicef/CONEVAL.
- _____. (2012). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010*. México DF: Unicef/CONEVAL.
- Foster, J. (2007). *Report on multidimensional poverty measurement*. Mimeografiado.
- Fuentes, M. L. (2019, 27 de junio). A diez años de la medición multidimensional de la pobreza en México. México: Flasco.
- Gall, O. (2004). Identidad, exclusión y racismo: reflexiones teóricas y sobre México. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. 2, pp. 221-59.
- Gordon, D. (2007). *Multidimensional poverty measurement methodology for Mexico*. Mimeografiado.
- Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo Adolescente (Gipea) (2018). *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes*. Ciudad de México: Gipea/Gobierno de la República. Recuperado el 30 de agosto de 2019 de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/232826/ENAPEA_0215.pdf
- Hernández L., G., Aparicio Jiménez, R. C., & Mancini, F. (2018). *Pobreza y derechos sociales en México*. Ciudad de México: CONEVAL/UNAM, -IIS.
- Hopenhayn, M. (2006). La educación en la actual inflexión epocal: una perspectiva latinoamericana. *Prelac*, vol. 2, núm. 2, pp. 16-9.
- Horvath, J. (2008). La discriminación laboral de los indígenas en los mercados urbanos de trabajo en México: revisión y balance de un fenómeno persistente. En M. del C. Zabala Argüelles (ed.). *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe* (p. 25). Bogotá: Clacso/CROC.
- Huenchuan, S., & Guzmán, J. M. (2007). Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas. *Notas de Población*, núm. 83, pp. 99-125.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi) (2020). *Catálogo Nacional de Indicadores*. Recuperado de <https://www.snieg.mx/cni/infometadato.aspx?idOrden=1.1&ind=6300000011&porDetalle=no&gen=146&d=n>
- _____. (2018a). *Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MCS-ENIGH*. Ciudad de México: Inegi.
- _____. (2018b, 9 de agosto). Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud (12 de agosto). Datos Nacionales. Comunicado de Prensa Núm. 350/18. Ciudad de México: Inegi.
- _____. (2016a). *Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH*. Ciudad de México: Inegi.
- _____. (2016b). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016. Nueva Serie*. Inegi.
- _____. (2014). *Uso del suelo y vegetación, escala 1:250000, serie VI (continuo nacional)*. Recuperado el 6 de junio de 2020 de http://www.conabio.gob.mx/informacion/metadatos/gis/usv250s6gw.xml?_httpcache=yes&_xsl=/db/metadatos/xsl/fgdc_html.xsl&_indent=no
- _____. (2010). *Principales resultados por localidad (ITER)*.
- _____. (2008). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH) 2008*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2020). *Madres adolescentes*. México. Recuperado de http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Madres_adolescentes.pdf
- _____. (2018). *Mujeres y hombres en México 2018*. Aguascalientes: Inegi/Inmujeres. Recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MMH_2018.pdf
- Katzman, R. (2003). *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo núm. 59. Santiago de Chile: Cepal-Eclac.
- _____. (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Serie Documentos de Trabajo del IPES/Colección Aportes Conceptuales núm. 2.

- López, L. (2017). Políticas públicas y vulnerabilidad socio-territorial en Huautla de Jiménez, Oaxaca, México. *Maskana. Revista Científica*, vol. 8, núm. 1, pp. 15-32. Disponible en <https://doi.org/10.18537/mskn.08.01.02>
- Martínez, B. (2013). Pobreza, discapacidad y derechos humanos. *Revista Española de Discapacidad*, vol. 01. Recuperado de <https://doi.org/10.5569/2340-5104.01.01.01>
- Maxwell, J., Belser, J. W., & David, D. (2009). *Un manual de salud para mujeres con discapacidad*. Berkeley, CA: Hesperian Foundation. Recuperado de https://es.hesperian.org/hhg/Un_manual_de_salud_para_mujeres_con_discapacidad
- Mercado Mondragón, J. (2014). El desplazamiento interno forzado entre pueblos indígenas: discusión para la elaboración de políticas públicas para su atención. *El Cotidiano*, núm. 183, enero-febrero, pp. 33-41.
- Mier y Terán, A., Vázquez, I., & Ziccardi, A. (2012). Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México. *Sociologías*, año 14, núm. 30, mayo-agosto, pp. 118-55.
- Milanovic, B. (2020, 9 de junio). ¿Por qué importa la desigualdad? *letraslibres.com*. Recuperado de <https://www.letraslibres.com/espana-mexico/economia/por-que-importa-la-desigualdad>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacdh) (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza*. Nueva York/Ginebra: ONU, Oacdh.
- Oliveira, O. de. (2006). Jóvenes y precariedad laboral en México. *Papeles de Población*, vol. 12, núm. 49, pp. 37-73.
- Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica & Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OIJ & Cepal) (2014). *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. México: OIJ/Cepal.
- Organización de las Naciones Unidas (2019). *Preservar las lenguas indígenas es preservar la herencia común de la humanidad*. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2019/12/1466781>
- _____. (2013). *Inequality Matters: Report of the World Social Situation 2013*. New York: ONU.
- _____. (2007). El desarrollo en un mundo que envejece. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Recuperado de <http://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/06/El-desarrollo-en-un-mundo-que-envejece.pdf>
- _____. (2007). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Recueprado de <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2018). *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile: FAO.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2015). Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (A-70). Washington, DC: OEA.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017). *Panorama laboral 2017. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, Oralc. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/documents/publication/wcms_613957.pdf
- _____. (2015). ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina? Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/documents/publication/wcms_369021.pdf
- _____. (2013). *Trabajo decente y juventud en América Latina*. Lima: OIT, Oralc. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2018, 16 de febrero). *Malnutrición*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/factsheets/detail/malnutrition>
- _____. (2011). Informe mundial sobre la discapacidad. Educación. Recuperado de http://who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017). *Building an Inclusive Mexico. Policies and Good Governance for Gender Equality*. París: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/mexico/building-an-inclusive-mexico-9789264265493-en.htm>
- _____. (2007). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Recueprado de <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Ospina-Alvarado, M. C. (2018). *Premiar el trabajo, no la riqueza*. Oxford UK: Oxfam Internacional.
- _____. (2014). Las familias: sistemas interaccionales y construcciones relacionales, dialógicas, sociales, culturales e históricas. En S. V. Alvarado & H. F. Ospina. *Socialización política y configuración de subjetividades. Construcción social de niños, niñas y jóvenes como sujetos políticos* (pp. 225-64). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Pérez, L. (2017). *Investigación cualitativa para integrar una propuesta de indicadores de las dimensiones de la cohesión social*. Mimeografiado.
- Presidencia de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- _____. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007
- _____. (2001). Plan Nacional de Desarrollo. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001
- Salgado, N. (2003). Vejez y pobreza en México: conclusiones y retos. En N. Salgado & R. Wong (eds.). *Envejeciendo en la pobreza. Género, salud y calidad de vida* (pp. 199-205). México: INSP.
- Saraví, G. (2011). Nuevos escenarios de la pobreza en América Latina. Exclusión y desigualdad. En S. de la Vega Estrada & G. Juárez (coords.). *Rostros de la pobreza en México vistos por distintas disciplinas* (pp. 83-106). México DF: UAM-X.
- Saulés Estrada, S., & Guzmán Tinajero, K. (2019, 8 de mayo). Usos pedagógicos de los resultados de Planea: análisis de reactivos. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, núm. 13. Recuperado de <https://www.inee.edu.mx/usuarios-pedagogicos-de-los-resultados-de-planea-analisis-de-reativos/>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población & Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Sedatu, Conapo & Inegi) (2018). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. Sedatu/Conapo/Inegi [1ª ed., junio de 2012].
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (2019). Informe del Medio Ambiente. México. Recuperado de <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe15/tema/cap6.html#tema0>
- Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) (2018). *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018. Informe de avances y resultados 2018*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442740/INFORME_2018_PRONAPINNA_V_28.02.19_BAJA.pdf
- Solis, P., Güémez Graniel, B., Lorenzo Holm, V., & Oxfam México (2019). Por mi raza hablará la desigualdad. Efectos de las características étnico-raciales en la desigualdad de oportunidades en México. Oxfam México. Recuperado de [https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Por mi raza hablara la desigualdad_0.pdf](https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Por%20mi%20raza%20hablara%20la%20desigualdad_0.pdf)
- Trucco, D. y Ullmann, H. (eds.) (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Chile: Cepal.
- Unna, C. D. (2010). *La Ley General de Desarrollo Social*. México: Porrúa.
- Weller, J. (2007). La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos. *Revista de La CEPAL*, núm. 92, pp. 61-82.
- Wong, R. (2003). Prólogo. En N. Salgado & R. Wong (eds.). *Envejeciendo en la pobreza. Género, salud y calidad de vida* (pp. 15-22). México DF: INSP.
- Ziccardi, A. (2017). Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana. En A. Ziccardi & D. Cravacuore (coords.). *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 13-30). Ciudad de México: UNAM/Universidad Nacional de Quilmes/Universidad Nacional de General Sarmiento/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.



En el Informe de pobreza multidimensional 2008-2018 se hace un balance de la evolución de una década de información acerca de la pobreza multidimensional en el país desde que se cuenta con una metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza. Las cifras de la serie 2008-2018 muestran un panorama sobre las condiciones de pobreza en la sociedad mexicana al circunscribir información en los diferentes niveles de incidencia entre los cuales se encuentran los distintos grupos de población tanto a nivel nacional como por entidad federativa. En el periodo analizado se muestran algunos avances en la reducción de las carencias sociales, pero también la ausencia de una mejora en el ingreso en los hogares.

COEVAL

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



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx