

Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México

**Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social**

Diciembre de 2009

DIRECTORIO

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

PRESIDENTE

Ernesto Cordero Arroyo

Secretario de Desarrollo Social

INVESTIGADORES ACADÉMICOS

Félix Acosta Díaz

Fernando Alberto Cortés Cáceres

Agustín Escobar Latapí

María Graciela Freyermuth Enciso

Juan Ángel Rivera Dommarco

Graciela María Teruel Belismelis

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

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

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Edgar Adolfo Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Francisco Javier Donohue Cornejo
Director General Adjunto de Administración

Presentación

El Estado mexicano ha asumido por medio de sus leyes el compromiso de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, y de esta forma asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social. En este contexto, el reflejo más crudo e inaceptable de los rezagos sociales que persisten en nuestro país es la pobreza, la cual impone graves limitaciones para el desarrollo físico y social, niega la igualdad de oportunidades y evidencia el fracaso de nuestra sociedad para abatir las enormes desigualdades sociales que en ella persisten.

Aun cuando en las últimas décadas se han registrado progresos en diversas dimensiones del desarrollo social, los desafíos prevalecientes en materia de superación de la pobreza obligan a reforzar y complementar las políticas y programas sociales a fin de consolidar los logros alcanzados. En un contexto económico, social y político complejo, es indispensable emplear los recursos disponibles de la mejor manera posible para garantizar que los programas sociales lleguen de manera efectiva a quienes más los necesitan.

El presente documento contiene los criterios metodológicos que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha adoptado para la medición multidimensional de la pobreza en México. Estos criterios son el resultado de un intenso y cuidadoso proceso de investigación, análisis y consulta con algunos de los mejores especialistas a nivel nacional e internacional en materia de medición de la pobreza, así como con distintas instituciones y organismos que amablemente han brindado al CONEVAL su experiencia y conocimiento.

La participación activa de las y los investigadores académicos enriqueció el contenido de la metodología, tanto por el constante impulso para la adopción de un programa de investigación riguroso, como por la riqueza de enfoques y perspectivas que cada uno de ellos aportó para su desarrollo. Es necesario reconocer también el trabajo realizado por el equipo de profesionales que respalda al Consejo desde la Secretaría Ejecutiva, quienes proporcionaron elementos de análisis, investigación y apoyo, sin los cuales no hubiera sido posible la realización de este documento.

La metodología presentada cumple con el propósito de proporcionar elementos para el diagnóstico y seguimiento de la situación de la pobreza en nuestro país, desde un enfoque novedoso y consistente con las disposiciones legales aplicables y que retoma los desarrollos académicos recientes en materia de medición de la pobreza.

La metodología permite, además, enriquecer el estudio de la pobreza, al complementar el conocido método de pobreza por ingresos con la óptica de los derechos sociales y el análisis del contexto territorial. Estos componentes permitirán un seguimiento puntual de los rezagos sociales de la población, los cuales serán difundidos y reportados sistemáticamente por el CONEVAL.

De esta forma, el Consejo establece fundamentos para cumplir con el propósito que la Ley General de Desarrollo Social le ha encomendado en materia de definición y medición de la pobreza, al generar elementos que pueden ser utilizados en el análisis y evaluación de las políticas públicas.

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Agradecimientos

La generación de este documento ha requerido de un intenso trabajo de investigación, consulta, discusión y síntesis, en muy diversos órdenes y temáticas. La participación de especialistas, organismos e instituciones ha resultado esencial, pues su generosa colaboración, su conocimiento y dedicación, así como sus sugerencias, permitieron el desarrollo de esta metodología en sus diversas etapas.

En primer lugar, quisiéramos reconocer las enriquecedoras discusiones con especialistas nacionales e internacionales que brindaron al CONEVAL una primera panorámica de las opciones metodológicas disponibles para la medición multidimensional de la pobreza, específicamente a Julio Boltvinik, François Bourguignon, Rodolfo de la Torre, Nanak Kakwani, Shahid Khander, Nora Lustig, Javier Ruiz, Emmanuel Skoufias y Michael Walton.

De manera especial, es necesario reconocer las aportaciones de los expertos en medición de la pobreza que elaboraron propuestas metodológicas concretas para el caso mexicano, quienes brindaron generosamente su conocimiento y experiencia en el tema. Agradecemos a Julio Boltvinik, Satya Chakravarty, James Foster, David Gordon, Rubén Hernández y Humberto Soto, cuyos trabajos y propuestas contribuyeron a cimentar la construcción de esta metodología. Del mismo modo, agradecemos a los especialistas que participaron en los distintos seminarios de discusión sobre las propuestas elaboradas, en especial a Sabina Alkire, Louis-Marie Asselin, Rodolfo de la Torre, Enrique Hernández Laos, Clara Jusidman, Gladys López-Acevedo, Sanjay G. Reddy, Rosa María Rubalcava, Susan Parker y Erik Thorbecke.

Asimismo, quisiéramos agradecer a los comentaristas de una primera versión de esta propuesta metodológica, cuyas agudas observaciones nutrieron significativamente la versión final del documento: Sabina Alkire, Rodolfo de la Torre, Sonia Fernández, Samuel Freije, David Gordon, Luis Felipe López-Calva, Rafael Pirez, Héctor Robles, Luis Rubalcava, John Scott, Erik Thorbecke y José Vences.

Quisiéramos hacer un reconocimiento especial para Sabina Alkire, James Foster y David Gordon, quienes nos acompañaron en la última etapa de definición de la metodología y nos impulsaron a reflexionar y replantearnos sus contenidos finales.

También agradecemos a Juan Carlos Feres y Xavier Mancero, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quienes ofrecieron un muy valioso seminario sobre medición de la pobreza en Latinoamérica; y a Jean-Yves Duclos y Shahid Khandor, quienes por medio del Banco Mundial brindaron un taller sobre medición multidimensional de la pobreza.

En el proceso de definición de indicadores, la colaboración con distintas instituciones permitió disponer de una valiosa asesoría en materia de generación de indicadores de desarrollo social, la cual significó un apoyo esencial para el CONEVAL. Por lo anterior, nos gustaría reconocer el apoyo especialmente importante de Miguel Hernández, Eduardo López, José Luis Medina, Rafael Pirez y Nuria Torroja, de la Comisión Nacional de Vivienda; y Mariel Escobar, Felipe Martínez, Héctor Robles y Margarita Zorrilla, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Por otra parte, especialistas provenientes de múltiples instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, generosamente compartieron su tiempo, experiencia e ideas para el desarrollo de esta metodología.¹ Agradecemos a Francisco Sales, del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados; a Víctor Carreón, John Scott y Margarita Silva, del Centro de Investigación y Docencia Económicas; a Israel Banegas, Roberto Blancarte, Brígida García, Fiorella Mancini, Nelson Minello, Minor Mora, Edith Pacheco, Rosa María Rubalcava y Patricio Solís, de El Colegio de México; Juan Carlos Feres, Martín Hopenhayn, Xavier Mancero y Fernando Medina, de la CEPAL; a Carlos Anzaldo, Juan Enrique García y Félix Vélez, del Consejo Nacional de Población; a Diana Cerón, Arturo Díaz, José Luis Gutiérrez, Mario Alfredo Hernández, José López, Laura Lozas y Blanca Ortiz, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; a Rolando Cordera y Leonardo Lomelí, de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); a Verónica Villarespe, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; a Jorge Ulises Carmona, Julia Flores, Rodrigo Gutiérrez, Patricia Kurczyn y Pedro Salazar, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; a Sara Gordon y Marina Ariza, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; a Celina Alvear, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; a Sonia Fernández, Nuria Turrubiarre y Alberto Valencia, del Instituto Mexicano del Seguro Social; a Abelardo Ávila, del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán; a Teresa Jácome, María Eugenia Medina, Mónica Orozco, Claudia Ramírez y Carlos Salgado, del Instituto Nacional de las Mujeres; a Esther Casanueva[†], del Instituto Nacional de Perinatología; a Lucía Cuevas, Teresa Shamah, Carmen Morales y Verónica Mundo, del Instituto

¹ Las instituciones a las que se asocia a los especialistas y demás personas que participaron en el proceso de la elaboración de esta metodología corresponden a instituciones de las que formaban parte al momento de las reuniones sostenidas con el personal del CONEVAL; es posible que a la fecha de publicación de este documento algunas personas no colaboren en las mismas instituciones referidas.

Nacional de Salud Pública; a Blanca Elena del Pozo, de Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública; a Hugo Melgar-Quiñonez de Ohio State University; a Sabina Alkire, Emma Samman, María Emma Santos, David Vázquez-Guzmán, Diego Zavaleta de la Oxford Poverty & Human Development Initiative; a Jorge Ortega, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; a Rodolfo de la Torre, Jimena Espinosa, Larisa Mora, Héctor Moreno, Eduardo Ortiz, Beatriz Rodríguez, Cristina Rodríguez, Wendy Sánchez y Patricia Villegas, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; a Carlos Sosa y Yolanda Varela de la Secretaría de Salud; a Eduardo Bohórquez, de Transparencia Mexicana; a Bernardo Hernández, de la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas del Instituto Politécnico Nacional; a María Teresa Esquivel y Enrique Hernández, de la Universidad Autónoma Metropolitana; a Manuel González, de la Universidad de Sonora; a Rafael Pérez-Escamilla, de University of Connecticut, así como muchas otras personas que ayudaron a fortalecer los contenidos de este documento.

En el proceso de generación de la información resultó fundamental la colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en particular la Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas, cuyo personal siempre se mostró atento y sensible ante las necesidades de información presentadas por el CONEVAL. Quisiéramos agradecer a Alexandra Boyer, Gilberto Calvillo, Miguel Cervera, Marcela Eternod, Ana María Landeros, Patricia Méndez, Jaime Mojica, Rodrigo Negrete, Ana Laura Pineda, Elsa Resano, Eduardo Ríos, Eduardo Sojo, Claudio Vargas y José Vences, quienes nos brindaron su apoyo en distintas áreas y momentos.

Aportes y comentarios muy valiosos sobre la metodología fueron ofrecidos por el personal de la Secretaría de Desarrollo Social y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Quisiéramos reconocer el trabajo de Fernanda Arce, Karla Breceda, Laura Dávila, Salvador Escobedo, Gerardo Franco, Jesús Gallegos, Fernanda González, Óscar Ibarra, Alma Lucía Juárez, Gustavo Merino, Adolfo Martínez, Anahí Martínez, Ricardo Mújica, Álvaro Meléndez, Ignacio Quezada, Gerardo Rodríguez, José Carlos Rodríguez, Concepción Steta y Javier Warman.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en México ha colaborado estrechamente con el CONEVAL en diversos proyectos que han enriquecido los contenidos de esta metodología. Agradecemos especialmente a Roberto Benes, Brenda de Hoyos, Ana María Güémez, Nelly Mejía, Eva Prado y Susana Sottoli.

Muchas otras personas brindaron ideas, comentarios o apoyo en diversas etapas del proyecto, ya sea en los seminarios o reuniones efectuadas para discutir la metodología y sus indicadores o mediante conversaciones y reuniones en proyectos paralelos que también nutrieron el análisis y la

investigación efectuados. Entre ellas se encuentran Gina Andrade, Teresita Beltrán, Eduardo Calderón, Víctor Gutiérrez, Patricia López, Juan Eduardo Lozano y Renato Ortega.

Todos estos especialistas e instituciones ofrecieron aportaciones invaluable para el desarrollo de este documento.

Por último, es necesario apuntar que el presente documento no hubiera podido concretarse sin la participación del equipo de trabajo que, desde la Secretaría Ejecutiva del CONEVAL, realizó distintas actividades de investigación, análisis y apoyo para la definición de distintos segmentos de esta metodología. Se agradece la colaboración de Ricardo Aparicio, Rodrigo Aranda, Karina Barrios, Dulce Cano, Brenda Carrasco, Mauricio Cervantes, Gerardo Escaroz, Rocío Espinosa, Víctor García, Elena González, Pedro Hernández, Martín Lima, Claudia Masferrer, Enrique Minor, Martha Moreno, Rocío Peinador, Williams Peralta, Cristina Pérez, Víctor Pérez, David Rojas, Nayeli Salgado y Héctor Sandoval.

La Comisión Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona

Félix Acosta Díaz

Fernando Alberto Cortés Cáceres

Agustín Escobar Latapí

María Graciela Freyermuth Enciso

Juan Ángel Rivera Dommarco

Graciela María Teruel Belismelis

Índice

Introducción.....	1
El concepto de pobreza en la Ley General de Desarrollo Social.....	5
<i>Las múltiples dimensiones de la pobreza.....</i>	<i>7</i>
<i>Derechos sociales y bienestar económico.....</i>	<i>9</i>
<i>El contexto territorial.....</i>	<i>11</i>
Metodología de medición multidimensional de la pobreza.....	15
Fundamentos.....	17
Criterios metodológicos.....	18
Concepción y definición de la pobreza.....	19
Identificación de la población en situación de pobreza.....	20
Selección de las dimensiones relevantes.....	21
Identificación de insuficiencias en cada dimensión.....	21
Bienestar económico.....	22
El índice de privación social.....	23
Combinación del ingreso y el índice de privación social.....	24
Agregación.....	26
Medidas de incidencia.....	27
Medidas de profundidad.....	28
Medidas de intensidad.....	28

<i>La cohesión social</i>	30
Criterios para la definición de los indicadores de pobreza	31
<i>Introducción</i>	33
<i>Medición en el espacio del bienestar</i>	33
<i>Indicadores de carencia social</i>	35
<i>Rezago educativo</i>	37
<i>Acceso a los servicios de salud</i>	39
<i>Acceso a la seguridad social</i>	40
<i>Calidad y espacios de la vivienda</i>	42
<i>Acceso a los servicios básicos en la vivienda</i>	44
<i>Acceso a la alimentación</i>	45
<i>Grado de cohesión social</i>	47
<i>Fuentes de información</i>	48
<i>Actualización de indicadores y umbrales</i>	49
Algunas consideraciones finales	51
Referencias bibliográficas	57
ANEXOS	63
Anexo A. Medición del espacio de bienestar	65
<i>Construcción de la canasta alimentaria para México</i>	65
<i>Determinación de la ingesta calórica</i>	65
<i>Selección del Estrato Poblacional de Referencia (EPR)</i>	67
<i>Construcción de las canastas alimentarias rural y urbana</i>	69
<i>Construcción de la canasta básica no alimentaria para México, 2006</i>	73
<i>Selección del estrato poblacional de referencia</i>	73
<i>Determinación del gasto no alimentario</i>	73
<i>Coeficiente de Engel</i>	73
<i>Determinación de los gastos necesarios mínimos</i>	74

<i>Desagregación del gasto en bienes y servicios no alimentarios</i>	<i>75</i>
<i>Indicador de ingreso</i>	<i>76</i>
Anexo B. Construcción de los indicadores de carencia	79
<i>Indicador de carencia por rezago educativo</i>	<i>79</i>
<i>Indicador de carencia por acceso a los servicios de salud.....</i>	<i>81</i>
<i>Indicador de carencia por acceso a la seguridad social</i>	<i>82</i>
<i>Indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda.....</i>	<i>89</i>
<i>Indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda</i>	<i>92</i>
<i>Indicador de carencia por acceso a la alimentación</i>	<i>95</i>
<i>Indicadores asociados al contexto territorial y social.....</i>	<i>99</i>
Anexo C. Indicadores complementarios	105
Anexo D. Construcción de las medidas de intensidad	113

Introducción

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), aprobada por unanimidad en las Cámaras de Diputados y de Senadores, y promulgada el 20 de enero de 2004, tiene como uno de sus objetivos centrales “[...] garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.¹ La ley establece como objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales —individuales o colectivos—, así como el impulso de un desarrollo económico con sentido social que eleve el ingreso de la población y contribuya a reducir la desigualdad. La libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad, la participación social y el respeto a la diversidad, transparencia y libre determinación de las personas son los principios básicos que deben sustentar la política social.

La incorporación de mecanismos institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social constituye una innovación fundamental de la LGDS; para ello, se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El CONEVAL es un organismo público que cuenta con autonomía técnica y de gestión; tiene la misión de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. La vinculación entre estas dos actividades destaca el papel de la medición de la pobreza en la evaluación integral de la Política Nacional de Desarrollo Social, pues aun cuando la ley establece como su objetivo primordial el aseguramiento del ejercicio de los derechos sociales de la población en su conjunto, también indica que las características de la población en situación de pobreza hacen prioritaria su atención por parte de las políticas públicas.

La LGDS establece un conjunto de criterios que el CONEVAL debe seguir para medir la pobreza. Por ejemplo, que la medición de la pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal, y que se deberá utilizar la información que genera el Instituto Nacional de

¹De acuerdo con el Artículo 6 de la LGDS, los derechos para el desarrollo social —o derechos sociales— son los relativos a la no discriminación, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al disfrute a un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social.

Estadística y Geografía (INEGI).² Asimismo, en el artículo 36 determina que el CONEVAL emitirá un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, para lo cual habrá de considerar al menos los ocho indicadores siguientes:

- el ingreso corriente per cápita;
- el rezago educativo promedio en el hogar;
- el acceso a los servicios de salud;
- el acceso a la seguridad social;
- la calidad y espacios de la vivienda;
- el acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- el acceso a la alimentación, y
- el grado de cohesión social.

Los mandatos de la LGDS en materia de medición de la pobreza imponen dos desafíos conceptuales, metodológicos y empíricos: por un lado, la inclusión de ocho indicadores, como mínimo, resalta la necesidad de efectuar mediciones multidimensionales de pobreza, lo que plantea un problema cuya solución aún se discute en el ámbito académico (Kakwani y Silber, 2008); por otro lado, la periodicidad y desagregación geográfica con las que se debe efectuar la medición requiere generar nuevas fuentes de información.

Con el propósito de brindar una respuesta metodológicamente rigurosa a los mandatos de la LGDS, el CONEVAL desarrolló dos líneas de investigación durante los últimos tres años: la primera, llevada a cabo en 2006, se enfocó a definir el marco teórico-metodológico de la medición multidimensional de la pobreza, en tanto que la segunda se orientó a la generación de la información necesaria para realizarla.

La primera línea de investigación consistió en la elaboración de varios estudios y la realización de seminarios con especialistas nacionales e internacionales. En una primera etapa, se consultó a un grupo de especialistas en medición de pobreza a fin de identificar los principales retos para definir y medir la pobreza multidimensional. A partir de los resultados de esas primeras sesiones, en 2007 se decidió emprender una segunda etapa, en la cual el CONEVAL solicitó a un conjunto de expertos la elaboración de cinco propuestas metodológicas que permitieran resolver el problema de la medición

² El 16 de abril de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), a partir de la cual el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática cambió de nombre a Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero conservó el acrónimo INEGI.

multidimensional de la pobreza de acuerdo con los requerimientos de la LGDS.³ Las propuestas elaboradas fueron presentadas en dos talleres de trabajo y un seminario académico internacional, durante los cuales se discutieron y analizaron sus principales características, propiedades y alcances.⁴

Como resultado de la discusión en el seminario de las propuestas metodológicas y de su revisión, el CONEVAL emprendió, durante una tercera etapa, la tarea de proponer una metodología de medición de la pobreza que cumpliera con las disposiciones legales, que fuera sensible a la problemática social mexicana y que estuviera fundamentada en sólidos criterios metodológicos. Esa primera propuesta institucional fue discutida con un conjunto de especialistas en el último trimestre de 2008 en dos seminarios, uno nacional y uno internacional. Finalmente, como fruto de los esfuerzos antes descritos y de una intensa discusión de las distintas opciones metodológicas disponibles, el CONEVAL elaboró el presente documento, el cual se enriqueció a partir de los comentarios y sugerencias de Sabina Alkire, James Foster y David Gordon.

Por su parte, la segunda línea de investigación se dividió, a su vez, en dos vertientes de trabajo. Una de ellas consistió en desarrollar, durante un periodo de dos años, un intenso proceso de colaboración institucional con el INEGI; mediante ese proceso se efectuó la planeación, prueba y consolidación del Módulo de Condiciones Socioeconómicas, 2008 (MCS 2008) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2008 (ENIGH 2008).⁵ El MCS 2008 permite, por primera vez en el país, contar con información para generar estimaciones de pobreza multidimensional por entidad federativa, según lo ordena la LGDS.

La segunda vertiente se organizó mediante la integración de grupos de trabajo sobre la concepción y forma de operacionalizar los indicadores sociales que deben ser utilizados en la medición multidimensional, es decir, el rezago educativo, la calidad, espacios y servicios básicos de la vivienda, el acceso a la salud, el acceso a la seguridad social, el acceso a la alimentación y la cohesión social. Se conformaron también grupos de discusión que abordaron los temas vinculados al mercado de trabajo, la perspectiva de género, la discriminación y los grupos de población vulnerables. En estos grupos de trabajo participaron, a título individual o institucional, especialistas en cada una de las temáticas señaladas; todas y todos ellos contribuyeron de manera importante a la estructuración del MCS.

³ Los especialistas que presentaron propuestas metodológicas fueron Julio Boltvinik, Satya Chakravarty, James Foster, David Gordon, Rubén Hernández y Humberto Soto.

⁴ Las memorias de las propuestas finales de los especialistas serán publicadas en el libro *Propuestas metodológicas para la medición multidimensional de la pobreza en México*, editado por El Colegio de México y el CONEVAL (en prensa).

⁵ Como parte de los trabajos para definir las preguntas que utilizaría para la medición multidimensional de la pobreza, el CONEVAL diseñó la *Encuesta Nacional de Umbrales de Pobreza*, cuyo trabajo de campo se realizó a finales de 2007.

Durante el proceso se contó con el apoyo de distintas instituciones, entre las que se encuentran la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Comisión Nacional de Vivienda, el Consejo Nacional de Población, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Salud Pública, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional de Información en Salud y Transparencia Mexicana.

Con la publicación de este documento, el CONEVAL presenta a la sociedad mexicana los criterios metodológicos que utilizará para medir periódicamente la pobreza a escala nacional, estatal y municipal; de esa manera, fomenta la transparencia de los procesos y las decisiones adoptadas al someterlas al escrutinio y consideración crítica de la ciudadanía. El enfoque analítico adoptado intenta recuperar el espíritu de una ley sustentada en un amplio consenso y legitimidad social, a la vez que incorpora algunas de las mejores prácticas y desarrollos metodológicos disponibles en la actualidad. Con ello, el CONEVAL genera un fundamento sólido para cumplir con la función que la LGDS le ha encomendado en materia de definición, identificación y medición de la pobreza, y contribuye al análisis y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo social.

El concepto de pobreza en la Ley General de Desarrollo Social

Las múltiples dimensiones de la pobreza

La pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. Aun cuando existe una gran variedad de aproximaciones teóricas para identificar qué hace pobre a un individuo, existe un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto, lo cual reconoce que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales, no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones de su existencia (Alkire y Foster, 2007; CDESC, 2001; Kakwani y Silber, 2008).

La medición de la pobreza en nuestro país ha sido desarrollada, tradicional y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. Desde esta perspectiva, se suele definir un umbral o línea de pobreza que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables. Dicho umbral es comparado con el ingreso de los hogares para determinar aquellos que son pobres. Esta aproximación permite identificar a la población que carece de las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades, siempre y cuando se puedan adquirir a través de los mercados de bienes y servicios.

A pesar de la evidente utilidad, así como de su amplia aceptación a nivel mundial,⁶ las medidas unidimensionales de pobreza han sido sujetas a exhaustivas revisiones y críticas (CDESC, 2001; DWP, 2003; ONU, 2004). Se argumenta que una de sus principales limitaciones consiste en que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser aprehendido, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado (CDESC, 2001; CTMP, 2002; Jahan, 2002; Kakwani y Silber, 2008; O'Neil, 2006). La pobreza está asociada también a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado (tales como el

⁶ La principal medición de pobreza utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Unión Europea es la línea de pobreza definida a partir de un nivel de ingreso fijado a cincuenta por ciento del ingreso medio por hogar; Estados Unidos basa su medición oficial en una línea de pobreza definida en el costo en dólares de un determinado *plan de alimentos*; el Banco Mundial define la pobreza extrema como vivir con menos de 1.25 dólares de Estados Unidos al día.

acceso a servicios de saneamiento o la seguridad pública), o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales (CDESC, 2001; Kurczyn y Gutiérrez, 2009; ONU, 2004).

En consonancia con la discusión académica y el debate internacional, la LGDS, en su artículo 36, establece que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico. De esta forma, derechos y bienestar social, asociados al principio universal e inalienable de libertad individual, reflejan el espíritu de una ley que considera un vínculo social contractual (que no es sólo político, sino normativo a partir de los criterios establecidos en la propia LGDS) entre el Estado, la comunidad y los individuos, con el propósito fundamental de garantizar el acceso de toda la población al desarrollo social y humano que la sociedad es capaz de generar. El camino hacia una sociedad más incluyente e igualitaria depende, en gran medida, del cumplimiento de este pacto social entre actores del Estado y de la sociedad civil, y de que dicho pacto, a su vez, se exprese en reciprocidad de derechos y deberes para todas y todos (CEPAL, 2006). De esta manera, el logro del bienestar y el ejercicio de los derechos humanos dejan de ser meras aspiraciones o “normas programáticas” para convertirse en deberes y responsabilidades legalmente establecidas (Jahan, 2002; Kurczyn y Gutiérrez, 2009).

Si bien la discusión académica y las normas legales presionan hacia una aproximación multidimensional de la pobreza, ésta no es una tarea sencilla. Existen diversos retos conceptuales que deben resolverse como, por ejemplo, la definición de las dimensiones relevantes, las interacciones entre estas dimensiones o las restricciones de las fuentes de información. Estos desafíos han generado una amplia discusión y debates académicos, en los cuales, si bien se suele reconocer la necesidad de adoptar un enfoque multidimensional para el estudio de la pobreza, también se reconoce que existen diversas dificultades para hacer operativa una medición de esta naturaleza (Alkire y Foster, 2007; Bourguignon y Chakravarty, 2003; Kakwani y Silber, 2008).⁷ De tal suerte, una medición multidimensional de la pobreza debe tener en cuenta criterios que permitan, de una manera sistemática, transparente, imparcial y con rigor técnico, solucionar estos desafíos conceptuales y empíricos.

Desde una perspectiva multidimensional, puede entenderse la pobreza como una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el

⁷ En este sentido, países como Argentina, Chile o Uruguay representan una excepción importante; en estos países existe una larga tradición que utiliza una perspectiva mixta o combinada, en la cual se relaciona la insuficiencia de ingresos con otras privaciones sociales (Feres y Mancero, 2000). Esta aproximación ha sido recientemente retomada debido a las investigaciones surgidas en el Reino Unido y Europa (Gordon, 2006).

acceso al capital físico, humano o social, entre otros. Su naturaleza multidimensional, sin embargo, no requiere tomar en cuenta las situaciones de privación en todos los ámbitos en los que se puede desarrollar la vida de un individuo. El número y el tipo de dimensiones a considerar está directamente asociado a la forma en que se conciben las condiciones de vida mínimas o aceptables para garantizar un nivel de vida digno para todos y cada uno de los miembros de una sociedad.

Derechos sociales y bienestar económico

Los ordenamientos de la Ley General de Desarrollo Social permiten identificar dos grandes enfoques que analizan el carácter multidimensional de la pobreza: el enfoque de bienestar y el enfoque de derechos. El primero circunscribe las aproximaciones de necesidades básicas insatisfechas, de activos, de capacidades, entre otras (Attanasio y Székely, 2001,1999; Grupo de Río, 2006; Ravallion, 1998; Sen, 1992, 1980); el segundo está asociado a la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes, por lo que, desde esta perspectiva, la pobreza constituye, en sí misma, una negación de los derechos humanos (PNUD, 2003b; Robinson, 2001; CDESC, 2001; ONU, 2004).

En el enfoque de bienestar, el objetivo primordial radica en identificar las dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente. En este enfoque, se supone que cada persona, a partir de sus circunstancias y preferencias, desarrolla el conjunto de capacidades que definen el abanico de opciones de vida que puede elegir. Si estas opciones no le permiten tener condiciones de vida aceptables dentro de su sociedad, se considera que el individuo es pobre.

Si bien no existe consenso sobre la mejor manera de abordar el problema de la pobreza multidimensional desde el enfoque de bienestar, la mayoría de mediciones efectuadas desde esta aproximación consideran fundamental la disponibilidad de recursos económicos por parte de los individuos. Esto reconoce la centralidad del ingreso en la mayoría de las sociedades para la adquisición de una amplia variedad de bienes y servicios (ONU, 2004).

En los últimos años, por otra parte, ha cobrado cada vez mayor relevancia un enfoque para la conceptualización de la pobreza basado en los derechos humanos. Este enfoque parte del reconocimiento de los derechos humanos como “la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados como fundamentales y comunes a todos los seres humanos” (Kurczyn y Rodríguez, 2009: 3-4). De esta forma, se considera que toda

persona debe contar con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana, las cuales, al ser adoptadas dentro del marco jurídico nacional o al ser ratificadas mediante la firma de los instrumentos internacionales que las amparan, se convierten en obligaciones para el Estado, el cual deberá generar los mecanismos que permitan, de manera progresiva, el acceso pleno a los derechos humanos.

El enfoque de derechos, por su parte, se basa en la premisa de que toda persona debe contar con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana, las cuales suelen estar incorporadas en el marco normativo de cada sociedad: todo ciudadano, por el hecho de serlo, debe tener asegurados un conjunto de derechos sociales de manera irrenunciable e insustituible (ONU, 2004). Asimismo, este enfoque considera a la pobreza como “la negación no sólo de un derecho en particular o de una categoría de derechos, sino de los derechos humanos en su totalidad” (Despouy, 1996: 6).

Esta perspectiva, además de otorgar un marco ético para la evaluación de las políticas de desarrollo social, proporciona un marco normativo con consecuencias prácticas para la definición de las responsabilidades sociales y para las políticas públicas de superación de la pobreza (CDESC, 2001; ONU, 2004). Asimismo, permite tener en cuenta normas mínimas, principios y reconocimientos legales, no sólo con respecto a los resultados, sino también durante el proceso mismo de implementación de estrategias de superación de la pobreza.

Reconocer que la pobreza está directamente asociada a una falla en el ejercicio de los derechos sociales compele a las autoridades responsables a establecer prioridades de acción y garantizar su cumplimiento mediante “realizaciones progresivas”, lo que incorpora una dimensión temporal que lleva a establecer prioridades para la asignación de los recursos públicos (CDESC, 2001; ONU, 2004; Tomasevski, 2006).

Como se puede observar, en cada uno de estos enfoques hay un reconocimiento de que la pobreza está directamente vinculada con la limitación de las opciones de vida de los individuos y se busca identificar las múltiples privaciones o condiciones de vida que pudieran limitar el ejercicio de las libertades individuales y colectivas. Asimismo, cada enfoque adopta supuestos específicos para la determinación de las dimensiones relevantes y los criterios para establecer que una persona presenta carencias: mientras que en el enfoque de bienestar se busca identificar las condiciones de vida que brindan a los individuos las opciones de vida mínimamente aceptables en su sociedad, en el enfoque de derechos se conocen *a priori* las dimensiones relevantes. Dichas dimensiones son las correspondientes a los derechos humanos, los cuales, por su carácter universal, indivisible e

interdependiente, requieren ser satisfechos en su totalidad para garantizar las condiciones de vida aceptables para los seres humanos.

Tanto el enfoque de bienestar como el de derechos humanos permiten disponer de una aproximación conceptualmente sólida al problema de la medición multidimensional de la pobreza; sin embargo, es posible adoptar un enfoque en el cual confluyan ambos enfoques. Lo anterior responde a que el enfoque de derechos brinda una respuesta para determinar las dimensiones relevantes para el estudio de la pobreza, la cual es consistente con el enfoque de bienestar, pues propone condiciones que todo individuo debe tener garantizadas para desenvolverse de manera adecuada en su entorno social. En estos términos, el cumplimiento de derechos deviene en condiciones necesarias para brindar opciones de vida mínimas aceptables a partir de las preferencias (Jahan, 2002; Mackinnon, 2006). Un ejemplo sobre esto es el caso de la educación, ya que representa el conjunto de conocimientos básicos para que un individuo pueda desenvolverse y tomar decisiones informadas sobre su vida; por otra parte, al ser considerada como un derecho, se reconoce su carácter irrenunciable y fundamental para la conformación de individuos libres y activos en su sociedad.

Asimismo, si bien el enfoque de derechos brinda elementos necesarios para que los individuos y los grupos sociales ejerzan su libertad, dada la importancia de los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado, es pertinente complementarlo con la evaluación de los recursos monetarios con que cuentan las personas. Sobre esto, el enfoque de bienestar brinda un sólido marco para analizar el acceso individual a esos bienes y servicios necesarios. De esta forma, es posible vincular el enfoque de derechos y el de bienestar, de tal suerte que el bienestar adquirido mediante los recursos monetarios y el ejercicio de los derechos sociales se conformen en dos ejes analíticos complementarios que se refuerzan mutuamente y convergen, pero que, al ser cualitativamente distintos, deben diferenciarse teórica y metodológicamente.

El contexto territorial

La pobreza es una experiencia específica, local y circunstancial (ONU, 2004), o como lo señala el estudio sobre las voces de los pobres: “La pobreza se sufre a nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta” (Nayaran *et al.*, 2000: 230). Lo anterior resalta la cada vez mayor relevancia que ha tomado en la bibliografía la necesidad de incorporar aspectos que trascienden al ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales, culturales, entre otras), las cuales influyen en las opciones de vida de las personas y, por tanto, en el

ejercicio de sus libertades. Sin embargo, estos aspectos contextuales no pueden enmarcarse dentro de las aproximaciones al fenómeno de la pobreza que se abordaron anteriormente. Los derechos sociales o el ingreso de las personas son atributos individuales o de la unidad doméstica, en tanto que en el caso de los factores contextuales, el análisis requiere considerar elementos comunitarios o locales, cuya identificación descansa en criterios territoriales.

La LGDS, al incorporar a la cohesión social dentro de los indicadores para la medición de la pobreza, reconoce la importancia de estos factores contextuales, los cuales, si bien pueden ser analizados desde la óptica de la influencia que tienen en la sociedad y los efectos de ésta sobre aquéllos, sólo pueden medirse sobre el territorio. A partir de lo anterior, resulta necesario complementar el enfoque de medición de la pobreza con un tercer espacio, en el cual se registren los fenómenos que se despliegan sobre el espacio de interacción social como es el caso de la cohesión.

En América Latina, el desarrollo del concepto de cohesión social ha estado directamente asociado a la resolución de problemas sociales históricos como la pobreza, la desigualdad social, la discriminación o la exclusión social (CEPAL, 2007a; De Ferranti *et al.*, 2004). A partir de una revisión de diversas definiciones del concepto de cohesión social, es posible reconocer la inexistencia de un *corpus* conceptual único que pueda guiar la adopción de una definición operativa para su medición.

Sin embargo, los especialistas coinciden en que es posible vincular el concepto de cohesión social y el de desarrollo social, en la medida en que éste es resultado de la combinación de brechas de bienestar, mecanismos de integración y el sentido de pertenencia (CEPAL, 2007a). De acuerdo con lo anterior, la cohesión social integra tres grandes componentes: la dimensión de las percepciones, la dimensión de las brechas económicas y sociales, y la dimensión de los mecanismos institucionales de inclusión o exclusión social (por medio del mercado, del Estado y de la sociedad civil).

Esta definición permite algunas observaciones preliminares sobre su conexión con la definición y medición de la pobreza. En primer lugar, la naturaleza relacional del concepto impide que pueda ser considerada como parte del núcleo constitutivo de la pobreza a nivel de individuos o unidades domésticas, en la medida en que es un fenómeno que sólo puede observarse en un nivel de agregación mayor (Boltvinik, 2007; Foster, 2007; Gordon, 2007).

En segundo lugar, no hay un nexo demostrado, unidireccional o directo, entre pobreza y cohesión social que permita identificar a esta última como componente intrínseco de la primera. Desde una perspectiva institucional, por ejemplo, se sostiene que un alto grado de cohesión social sólo tendría un efecto significativo en la pobreza si se complementara con el eslabonamiento de redes sociales e instituciones externas a la comunidad (Woolcock, 1998). En esa misma línea, Boltvinik (2007)

argumenta que la condición de pobreza de las personas no está directamente asociada a bajos niveles de cohesión social y que, por tanto, no debería incluirse como un componente de ésta sino como una variable que contribuye a explicar su estructura y su dinámica, es decir, como un indicador exógeno a la identificación de pobreza.

Un enfoque en el que confluyen derechos y bienestar, y que toma en cuenta el contexto territorial, presenta cuatro fortalezas frente a un enfoque unidimensional. En primer lugar, coloca en el centro de las políticas de superación de la pobreza a una sociedad compuesta por grupos sociales e individuos libres y participativos. En segundo lugar, supone un sistema basado en valores democráticos y en el funcionamiento de instituciones sociales bajo el imperio de la ley y el estado de derecho. En tercer término, toma en cuenta el particular y heterogéneo contexto social y territorial en el que desarrollan las capacidades individuales. Finalmente, permite establecer prioridades de política pública en términos de metas diferenciadas y de atención a grupos vulnerables, con criterios concretos de responsabilidad y de rendición de cuentas por parte de cada uno de los actores involucrados en las estrategias de superación de pobreza.

En el siguiente capítulo se presentarán los criterios específicos de la metodología de medición de la pobreza, los cuales necesariamente deben contemplar este vínculo ineludible entre los diferentes espacios de privación, y se dejará para el capítulo tercero lo concerniente a la definición de los indicadores que serán utilizados para alimentarla.

Metodología de medición multidimensional de la pobreza

Fundamentos

En el primer capítulo se estableció que los indicadores del artículo 36 de la LGDS permiten identificar tres espacios analíticos relevantes para el estudio de la pobreza: el primero se asocia al enfoque de bienestar, en términos de los satisfactores que pueden ser adquiridos mediante los recursos monetarios de la población; el segundo se vincula a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social, y el tercero se determina por aspectos relacionales y comunitarios que se expresan territorialmente.

En el presente capítulo se recuperan esos elementos conceptuales con el propósito de establecer una metodología de medición de la pobreza que satisfaga los siguientes criterios: por un lado, que retome las principales tradiciones de medición de la pobreza en México, en especial aquellas que han empleado los recursos monetarios de los hogares como un indicador indirecto del bienestar (CTMP, 2002);⁹ por otro lado, que considere las propuestas metodológicas, en particular las latinoamericanas, que combinan mediciones de pobreza por ingresos con las de necesidades básicas insatisfechas (Becaria y Minujin, 1988; Feres y Mancero, 2000; Gordon, 2006); por último, que considere algunos de los desarrollos teóricos recientes disponibles en la bibliografía especializada.¹⁰

Según Sen (1976), son dos los problemas básicos que debe resolver una metodología de medición de la pobreza: el de identificación y el de agregación o medición. La solución al problema de la identificación pretende establecer los criterios que serán utilizados para determinar si una persona es pobre o no. El problema de la medición se resuelve al determinar la forma en que se agregarán las carencias de cada persona para generar una medida general de pobreza de una población determinada.

En la mayoría de las aplicaciones de las ideas de Sen, la solución al problema de la identificación ha consistido en adoptar una visión unidimensional.¹¹ Sin embargo, Bourguignon y Chakravarty (2003) señalan que en el enfoque multidimensional es necesario establecer con precisión las dimensiones a

⁹ La metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en 2002 constituye un referente importante. Información más detallada sobre las investigaciones del Comité puede consultarse en Székely (2005).

¹⁰ Véase una descripción más completa en Boltvinik (2007).

¹¹ El enfoque unidimensional toma en cuenta una variable de interés para realizar las mediciones de pobreza, generalmente el ingreso o el gasto de la población.

considerar y la manera de identificar a la población en situación de pobreza a partir de sus atributos en cada una de las dimensiones consideradas. Este proceso implica que la metodología de medición deba establecer criterios para efectuar comparaciones entre dimensiones cualitativamente distintas, tales como la salud, la educación o la vivienda.

En este capítulo, el CONEVAL presenta la metodología de medición multidimensional de la pobreza que ha adoptado. Para ello, en primer lugar, se exponen los criterios metodológicos generales que siguió para su desarrollo; en segundo lugar, se especifica la definición de pobreza; en tercer lugar, se precisan los criterios para identificar a la población en situación de pobreza multidimensional; finalmente, se describen los criterios para realizar la agregación o medición de la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Criterios metodológicos

La LGDS establece que la institución encargada de evaluar la política social también sea la encargada de emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. En este contexto, la medición de la pobreza puede ser concebida como una evaluación global de las políticas de desarrollo social, la cual permite realizar un diagnóstico de las carencias de la población y evaluar, en el mediano y largo plazo, el desempeño de las políticas de superación de la pobreza.

La medición de la pobreza, además, cumple con un papel de difusión de los avances y los retos en materia de desarrollo social, por lo cual debe ser fácilmente comunicable a la ciudadanía y ser sometida al escrutinio público, de tal suerte que cualquier persona interesada pueda utilizarla. Por estas razones, es necesario que la metodología de medición de la pobreza esté sustentada en consideraciones teóricas y conceptuales rigurosas, que documente los supuestos que la sustentan, que sea sencilla, fácil de comunicar, estadísticamente robusta y fácil de replicar. Más aún, es necesario que permita la elaboración de diagnósticos que den cuenta de la magnitud, las tendencias y las características del fenómeno y favorezca la evaluación de las políticas en curso y el diseño de nuevas políticas o programas.

De esta forma, el CONEVAL, como el organismo del Estado mexicano encargado de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, debe asegurar que la metodología de medición satisfaga los siguientes criterios:

1. cumplir con los ordenamientos de la LGDS y las demás disposiciones normativas aplicables;
2. generar resultados que permitan identificar a la población en situación de pobreza;
3. incorporar indicadores pertinentes;
4. permitir conocer la contribución de las entidades federativas y los municipios a la pobreza nacional;
5. identificar la contribución de cada dimensión a la pobreza;
6. ser desagregable para distintos grupos de la población;
7. realizar mediciones comparables a lo largo del tiempo;
8. ser aplicable a partir de la información que proporciona el INEGI;
9. brindar un marco analítico apropiado para analizar las carencias de la población e identificar las regiones y grupos sociales con mayores carencias, y
10. satisfacer un conjunto de propiedades axiomáticas, tales como la monotonidad y la normalización, entre otras.¹²

Estos criterios pretenden establecer una conexión entre las consideraciones teóricas y técnicas que sustentan la metodología y el contexto institucional y normativo en el que se enmarca, a fin de asegurar que las mediciones multidimensionales de pobreza brinden información valiosa para responder a las distintas necesidades de la población, de la sociedad civil y de las instancias de gobierno federal, estatal y municipal.

Concepción y definición de la pobreza

A la luz de las disposiciones contenidas en la LGDS y de los desarrollos recientes en materia de medición multidimensional de la pobreza, la definición de pobreza que adopte el Estado mexicano debe analizar la situación social de la población a partir de tres espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial.

En el capítulo anterior se argumentó que los individuos y los hogares desempeñan un papel central en la consideración de los espacios asociados al bienestar económico y a los derechos sociales, en tanto que el espacio del territorio trata de conceptos relacionales correspondientes a comunidades y colectividades sociales. El concepto y la definición de pobreza utilizada en esta metodología considera solamente los espacios del bienestar económico y de los derechos sociales. El

¹² Para mayor referencia sobre estas propiedades, consultar Alkire y Foster (2007) y Bourguignon y Chakravarty (2003).

contexto territorial (y particularmente la cohesión social) se concibe como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza.

Dado que cada uno de los dos espacios que definen la pobreza brinda un diagnóstico de las limitaciones y restricciones que enfrentan las personas, se establecen criterios diferenciados para definir la presencia o ausencia de carencias en cada uno de ellos. En el espacio del bienestar se establece una cantidad mínima de recursos monetarios (definida por la línea de bienestar) requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas.

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

Si bien la presencia de carencias asociadas en cada uno de los espacios impone una serie de limitaciones específicas que atentan contra la libertad y la dignidad de las personas, la presencia simultánea de carencias en los dos espacios agrava de forma considerable sus condiciones de vida, lo que da origen a la siguiente definición de pobreza multidimensional:

Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

Una vez definido el concepto de pobreza multidimensional, en la siguiente sección se delinearán los criterios que permitan hacer operativa la medición de la pobreza multidimensional. Asimismo, se establecerán criterios que permitan clasificar a la población de acuerdo con la profundidad e intensidad de sus limitaciones.

Identificación de la población en situación de pobreza

Una vez definido el concepto de pobreza multidimensional, se especifican los criterios seguidos por el CONEVAL para resolver el problema de la identificación, es decir, para reconocer a los pobres

multidimensionales. Asimismo, se describen los criterios que permiten clasificarlos según la profundidad de sus carencias respectivas. La identificación de la población en situación de pobreza se realiza en dos etapas: en la primera, se determina si los ingresos de una persona son insuficientes para la satisfacción de sus necesidades y si presenta carencias en cada uno de los seis indicadores señalados al final de la sección anterior; en la segunda, se combinan los indicadores generados en la etapa previa a fin de identificar a la población en situación de pobreza multidimensional.

Para ello, en primer lugar, se establecen las dimensiones a considerar. En segundo lugar, se exponen los criterios generales que definirán si una persona tiene carencias en cada indicador. En tercer lugar, dado que cada dimensión tiene una particularidad conceptual, se deja para el tercer capítulo la presentación de los criterios específicos para realizar esta etapa, por lo que en este capítulo se establecen los criterios metodológicos generales para su determinación. Finalmente, se presentan los criterios para combinar la información generada en las etapas previas, lo cual permite identificar a la población en situación de pobreza multidimensional.

Selección de las dimensiones relevantes

En esta metodología se consideran dimensiones constitutivas de la pobreza en el Estado mexicano a todas aquellas asociadas a los indicadores mencionados en el artículo 36 de la LGDS, con la excepción de la cohesión social. Para efectos de identificación de la población en situación de pobreza, y conforme a lo establecido en el marco conceptual, estas dimensiones se dividen en dos grupos:

- el de la dimensión asociada al espacio del bienestar económico, la cual se mide operativamente por el indicador de ingreso corriente per cápita, y
- el de las dimensiones asociadas a los derechos sociales, es decir, la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, la vivienda y sus servicios, las cuales se miden por medio de los seis indicadores de carencia social referidos.

Identificación de insuficiencias en cada dimensión

Para identificar a la población con carencias en cada indicador, se adoptan criterios generales que son específicos y apropiados para cada uno de los dos espacios definidos.

- *Bienestar económico.*- Se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.
- *Derechos sociales.*- Se identifica a la población con al menos una carencia social, en los indicadores asociados a este espacio. A la medida agregada de estas carencias se le denominará *Índice de privación social*.

Bienestar económico

El espacio del bienestar económico, tal como se ha mencionado, será analizado a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, específicamente, el ingreso corriente. El ingreso corriente representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (pues puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros), que le permiten a los hogares disponer de los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen.

Con el propósito de comparar hogares de distinta composición y no subestimar o sobreestimar los recursos de los que se disponen para satisfacer sus necesidades, el ingreso corriente del hogar es ajustado a fin de reflejar las diferencias en la composición del hogar (de acuerdo a su tamaño, edad de sus integrantes y otras características). De esta forma, se retoma el indicador de ingreso corriente del hogar, en concordancia a lo dispuesto en el artículo 36 de la LGDS.

Para identificar a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requieren, se definen la *línea de bienestar* y la *línea de bienestar mínimo*. La línea de bienestar permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

El índice de privación social

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

1. *Identificación de carencias en cada indicador particular.*- Para cada uno de los seis indicadores sociales se genera una variable dicotómica que permite distinguir si una persona presenta carencia en la dimensión respectiva o no. Estos indicadores toman el valor uno cuando el individuo tiene la carencia, y cero en caso contrario.
2. *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. De acuerdo con las sugerencias de Gordon (2007), el CONEVAL deberá llevar a cabo los procedimientos estadísticos para verificar que el índice de privación social satisfaga las propiedades de validez, confiabilidad y aditividad.

Conforme a la definición de pobreza multidimensional, se considera que una persona experimenta carencias en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social sea mayor que cero, es decir, cuando experimenta al menos una de las seis carencias, lo cual se denominará *umbral de privación*. Debe notarse que al construir el índice de privación social como la suma de los indicadores de carencia, se supone que cada una de las carencias tiene la misma importancia relativa. Ambos criterios son consistentes con los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

De manera análoga a la línea de bienestar mínimo que se definió en el espacio del bienestar económico, se identifica a la población que presenta un número importante de carencias sociales mediante la definición de un *umbral de privación extrema (C*)*, que permite identificar a la población en situación de *pobreza multidimensional extrema*, tal como se muestra en el siguiente apartado.

No existe un criterio metodológico único para determinar un umbral de este tipo. Por esta razón, y con la finalidad de no utilizar criterios discrecionales, la Comisión Ejecutiva del CONEVAL decidió aplicar los criterios de Gordon (2007) para determinar el valor de C^* con base en análisis estadísticos. Esos análisis se sustentan en un criterio que permite maximizar las diferencias entre el grupo de población que es pobre multidimensional y el grupo de población que no tiene carencias sociales y su ingreso es superior al valor de la línea de bienestar; al mismo tiempo, este criterio hace una conformación de estos dos grupos lo más homogénea posible en su interior. Al aplicar estos criterios, se encontró un valor para C^* igual a tres; dado que este valor coincide con un criterio normativo

definido con base en la presencia de al menos la mitad de las seis carencias sociales que puede tener una persona, el CONEVAL decidió adoptarlo.

Combinación del ingreso y el índice de privación social

Como se ha mencionado, el ingreso y el índice de privación social ofrecen, de manera independiente al corresponder a espacios analíticos diferentes, un diagnóstico de las restricciones monetarias y de las carencias sociales que afectan a la población. Puesto que estas restricciones y carencias son distintas, tanto conceptual como cualitativamente, el CONEVAL considera que no sería metodológicamente consistente su combinación en un índice único de pobreza multidimensional.

Sin embargo, de acuerdo con la definición de pobreza, es necesario conjugar ambos espacios para delimitar de manera precisa a la población en situación de pobreza multidimensional. Para ello, se recurre al método de clasificación que se ilustra en la figura 1.

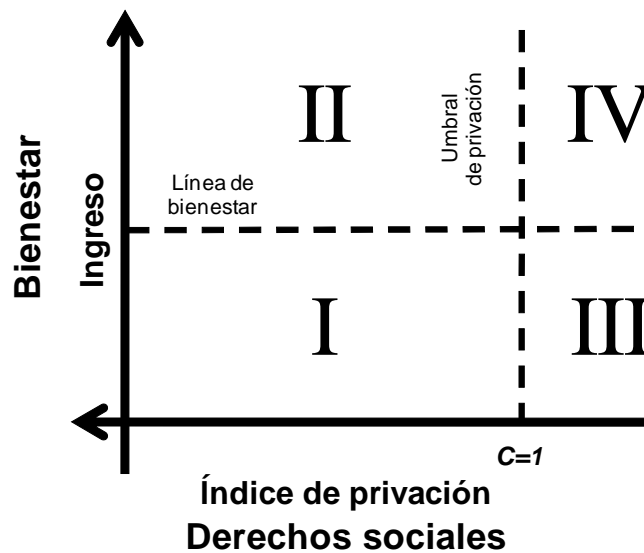


Figura 1. Población en situación de pobreza multidimensional

En el eje vertical de la figura 1 se representa el espacio del bienestar económico, el cual se mide a través del ingreso de las personas. La línea de bienestar permite diferenciar si las personas tienen un ingreso suficiente o no.

En el eje horizontal se representa el espacio de los derechos sociales, que es medido mediante el índice de privación social. Es preciso mencionar que, a diferencia de la presentación usual en las gráficas cartesianas, la población ubicada a la izquierda de este eje tiene más carencias que la población ubicada a la derecha. Asimismo, puesto que son consideradas carentes las personas que presentan al menos una carencia social, el valor del umbral de privación es uno. A partir del umbral de privación es posible diferenciar a las personas que tienen carencias de quienes no las tienen. Así, las personas que se ubican en el eje horizontal a la izquierda del umbral de privación son aquellas que experimentan al menos alguna carencia; quienes se ubican a la derecha son aquellas que no padecen carencia en ninguna de las seis dimensiones sociales.

De acuerdo con esta figura, una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno y sólo uno de los siguientes cuatro cuadrantes:

- I. *Pobres multidimensionales.*- Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- II. *Vulnerables por carencias sociales.*- Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- III. *Vulnerables por ingresos.*- Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- IV. *No pobre multidimensional y no vulnerable.*- Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

Adicionalmente, a partir de la línea de bienestar mínimo y del umbral de privación extrema ($C^*=3$), es posible identificar, en el grupo de población en situación de pobreza multidimensional, a las personas en situación de pobreza multidimensional extrema, según se muestra en la figura 2.

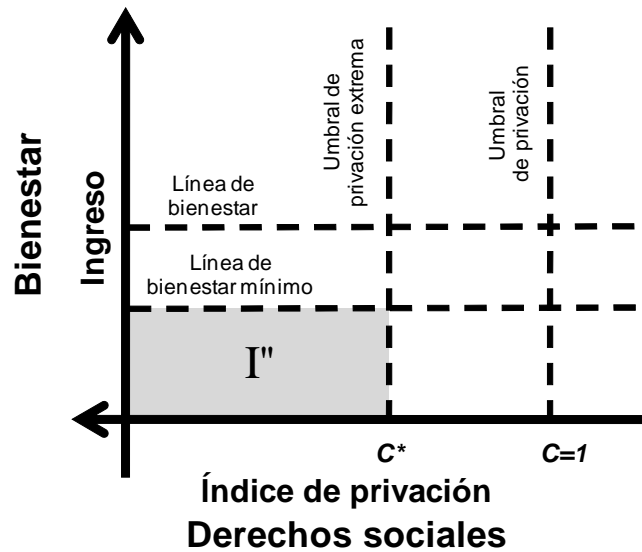


Figura 2. Población en situación de pobreza multidimensional extrema

En la figura 2 se ha incorporado la línea de bienestar mínimo y el umbral de privación extrema (C^*). Lo anterior permite ubicar, dentro del cuadrante I de la figura 1, al subconjunto de personas que definen el cuadrante I'' . Este subcuadrante representa a la población en situación de *pobreza multidimensional extrema*. Esa población dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales.

Agregación

Una vez resuelto el problema de la identificación, se requiere especificar las medidas que serán utilizadas para realizar la medición de la pobreza multidimensional, lo cual requiere precisar los criterios para agregar las características de los individuos, a fin de generar indicadores que permitan analizar la magnitud y evolución de esta problemática.

Las medidas agregadas de pobreza deben satisfacer las siguientes cuatro propiedades: asegurar la comparabilidad de las mediciones de pobreza a nivel nacional, estatal y municipal a lo largo del tiempo; permitir valorar la contribución de los estados y los municipios a la pobreza nacional; posibilitar

conocer la participación de cada una de las dimensiones, y tener algunas propiedades analíticas deseables.¹³

En este marco de referencia, se definen tres tipos de medidas de pobreza multidimensional: medidas de incidencia, medidas de profundidad y medidas de intensidad.

Medidas de incidencia

Las medidas de incidencia de pobreza refieren al porcentaje de la población o de un grupo de población específico que padece algún tipo de carencia económica o social.

Los doce indicadores de incidencia de pobreza multidimensional, de bienestar o de carencia que deberá reportar el CONEVAL son los siguientes:

1. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.
2. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
3. Carencia por rezago educativo.
4. Carencia de acceso a los servicios de salud.
5. Carencia de acceso a la seguridad social.
6. Carencia por la calidad y espacios de la vivienda.
7. Carencia por servicios básicos en la vivienda.
8. Carencia de acceso a la alimentación.
9. Población con una o más carencias sociales.
10. Población con tres o más carencias sociales.
11. Población en pobreza multidimensional.
12. Población en pobreza multidimensional extrema.

La medida de incidencia de pobreza multidimensional tiene las siguientes tres virtudes: la primera es que permite conocer el porcentaje de la población en situación de pobreza y derivar fácilmente el número de personas en esa condición; la segunda es que se trata de una medida conocida y fácilmente interpretable; la tercera es que satisface la mayor parte de los cuatro criterios establecidos en el apartado precedente. Un aspecto particularmente importante es que permite desagregar las

¹³ Algunas de las propiedades de las medidas de pobreza multidimensional agregadas pueden ser consultadas en Alkire y Foster (2007).

medidas nacionales de forma que se pueda conocer la participación de las entidades y municipios en la determinación de las medidas nacionales de pobreza.

No obstante, la medida de incidencia de pobreza multidimensional tiene dos limitaciones importantes. Por un lado, no permite desagregar la contribución de las distintas dimensiones a la pobreza general. Por otro lado, aun cuando brinda información esencial para la evaluación de la política de desarrollo social, es insensible a la profundidad de las carencias de la población, pues dado un mismo porcentaje de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, la incidencia sería la misma en el caso que toda la población pobre sea carente en sólo una o en todas las dimensiones consideradas.

Medidas de profundidad

Se reportan dos tipos de medidas de profundidad, una asociada al espacio del bienestar y otra relacionada directamente con el índice de privación social. Con respecto al espacio del bienestar, el CONSEVAL calcula la medida de intensidad de la pobreza planteada por Foster, Greer y Thorbecke (1984). Se trata de una medida de profundidad de la pobreza que está dada por la distancia promedio del ingreso de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, respecto a esta misma línea. Esta medida se presenta tanto para la población con carencias sociales como para aquella que no tiene carencias.

Por lo que respecta al índice de privación social, la profundidad de las carencias se reporta mediante el número y la proporción promedio de carencias sociales. Este indicador debe estimarse para los cuatro grupos siguientes: la población en pobreza multidimensional; la población en pobreza multidimensional extrema; la población con ingresos superiores a la línea de bienestar que tiene al menos una carencia, y la población con al menos una carencia social.

Medidas de intensidad

Alkire y Foster (2007) propusieron una medida agregada de pobreza con la finalidad de resolver las limitaciones de las medidas de incidencia. Esta medida se construye a partir de la multiplicación de una medida de incidencia y una medida de profundidad. Adicionalmente, estas medidas permiten realizar diagnósticos sensibles a los cambios en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza multidimensional.

De conformidad con su marco conceptual, el CONEVAL estimará tres medidas de intensidad:¹⁴

1. *Intensidad de la pobreza multidimensional.*- Se define como el producto de la medida de incidencia de la pobreza multidimensional y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional.
2. *Intensidad de la pobreza multidimensional extrema.*- Se define como el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional extrema y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional extrema.
3. *Intensidad de la privación de la población con al menos una carencia.*- Se define como el producto de la medida de incidencia de la población que tiene al menos una carencia social y la proporción promedio de carencias de esa población.

Cabe destacar que estas medidas de intensidad permiten conocer la contribución a la pobreza multidimensional de las distintas carencias que presenta la población, aspecto fundamental para orientar la definición de las políticas públicas de desarrollo social. Asimismo, los indicadores de intensidad de la pobreza multidimensional son casos particulares de la propuesta de medición multidimensional de la pobreza de Alkire y Foster (2007),¹⁵ con la diferencia de que, de acuerdo con la concepción teórica del CONEVAL, no se considera pertinente incluir al ingreso en el cálculo de las medidas de profundidad.

Por último, cabe señalar que en cumplimiento de los ordenamientos de la LGDS, el CONEVAL reportará las medidas agregadas de pobreza y de carencia social recién descritas cada dos años a escala nacional y para las entidades federativas, y cada cinco años para el país en su conjunto, para las entidades federativas y para los municipios del país.

¹⁴ En el Anexo D se presenta la metodología empleada para la construcción de estos indicadores.

¹⁵ Alkire y Foster (2009) demuestran que los criterios que definió el CONEVAL para identificar a la población en pobreza multidimensional son equivalentes a su propuesta metodológica, Alkire y Foster (2007) y Foster (2007), cuando se utiliza un conjunto específico de ponderadores para cada indicador de carencia y se incluye el ingreso entre los indicadores. Por esta razón, el CONEVAL reportará también dicha medida para su utilización por parte del público interesado.

La cohesión social

Dado que el grado de cohesión social es el único indicador asociado al contexto territorial presente en el artículo 36 de la LGDS, la medición de este espacio se realizará mediante los indicadores de cohesión social. Para ello, se consideran los siguientes cuatro indicadores:¹⁶

1. el índice de Gini;
2. el grado de polarización social de la entidad federativa o del municipio;
3. la razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable, y
4. el índice de percepción de redes sociales.¹⁷

De acuerdo con la propuesta de Boltvinik (2007), se hará una clasificación de las entidades federativas (o municipios) según el grado de cohesión social: baja o alta. Para realizar esta clasificación, se deberán utilizar técnicas estadísticas de estratificación óptima.

¹⁶ En el capítulo 3 se pueden consultar los criterios utilizados para construir estos indicadores.

¹⁷ Este indicador solamente se calculará para las entidades federativas.

Criterios para la definición de los indicadores de pobreza

Introducción

Cada uno de los espacios que se conforman en el proceso de la metodología de medición presenta características específicas que influyen en el proceso de construcción de los indicadores. En el presente capítulo se exponen los criterios adoptados para identificar a la población que no cuenta con los niveles mínimos de satisfacción en cada dimensión: en primer lugar, los correspondientes al espacio del bienestar; posteriormente, se exponen los referidos al índice de privación social y, finalmente, aquellos relativos al contexto territorial.

Medición en el espacio del bienestar

La medición oficial de la pobreza para México hasta el año 2006 utilizó la metodología definida por la Secretaría de Desarrollo Social con base en las recomendaciones metodológicas del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en 2002. En esa medición, se emplea al ingreso como el único espacio para la evaluación del nivel de vida de los hogares (CTMP, 2002). En el contexto de una nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza, el CONEVAL estableció distintas líneas de investigación a fin de disponer de una medición acorde con las disposiciones de la LGDS, las cuales tomaron como punto de partida los trabajos desarrollados por el CTMP (Székely, 2005). Entre los temas de investigación desarrollados se encuentran:

- *el diseño y estimación de una nueva canasta alimentaria*: se consideró pertinente definir una nueva canasta básica alimentaria para México, la cual reflejase los patrones de consumo actuales;
- *la estimación de necesidades no alimentarias*: se consideró conveniente realizar un análisis sobre las distintas metodologías disponibles para la estimación de las necesidades no alimentarias de la población, a fin de identificar la aproximación más adecuada al contexto mexicano, y

- *la incorporación de economías de escala y adulto equivalente*: con el propósito de permitir la comparación entre los ingresos de hogares de distinta composición, se exploraron las distintas opciones disponibles en la bibliografía, tales como las escalas adulto equivalente (en las cuales se supone que distintas personas requieren de un monto distinto de recursos según su edad u otras características), y las economías a escala (en las que se adopta el supuesto de que un mayor número de personas pueden compartir ciertos satisfactores, lo cual afecta el monto de los ingresos que requieren para cubrir sus necesidades).

Cada una de estas líneas de investigación fue desarrollada por el CONEVAL, con el apoyo de distintos investigadores, quienes estudiaron el problema y generaron soluciones ceñidas a la situación mexicana.¹⁸ Para la determinación de las nuevas líneas de bienestar y bienestar mínimo, el CONEVAL decidió adoptar los siguientes criterios específicos:

- emplear el corte de 2,500 habitantes para la definición de los ámbitos rural y urbano;
- determinar las líneas de bienestar y bienestar mínimo a partir de los patrones observados de gasto y consumo;
- utilizar la ENIGH 2006 como fuente de datos para la construcción de las líneas de bienestar y bienestar mínimo;
- construir el ingreso a nivel del hogar y definir si se encuentra por debajo de la línea de bienestar y de bienestar mínimo, y asignar a todas las personas de una misma unidad doméstica la característica del hogar al que pertenecen, y
- considerar como referencia las metodologías en uso a nivel internacional.

A partir de estos criterios y considerando los resultados de los distintos estudios e investigaciones realizadas, se definieron dos canastas básicas, una alimentaria y una no alimentaria, las cuales permiten realizar estimaciones para el conjunto de las localidades rurales y urbanas. A partir de estas canastas básicas se determina la línea de bienestar (equivalente a la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria) y la línea de bienestar mínimo (equivalente al costo de la canasta alimentaria).

¹⁸ Entre los estudios realizados se encuentran Calderón (2007), el “Taller para la Elaboración de Canastas Básicas Alimentarias y No Alimentarias” impartido por la CEPAL en julio de 2008, Hernández *et al.*, (2009) y Santana (2009).

En cuanto a la definición de ingreso, las consultas realizadas a diversos especialistas, así como la revisión de documentos generados por el Grupo de Camberra (2001) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003), se decidió adoptar la definición de ingreso corriente. El ingreso corriente total se compone de la suma de las percepciones de todos los miembros del hogar, monetarios y no monetarios, e incluye las remuneraciones al trabajo, el ingreso por la explotación de negocios propios, la renta del capital, las transferencias, los ingresos por cooperativas, el valor imputado por autoconsumo, el pago en especie, los regalos recibidos en especie y una estimación de la renta por el uso de la vivienda propia.

De acuerdo con la sugerencia de los especialistas, se acotó la definición de ingreso con el propósito de reflejar adecuadamente los recursos de los que disponen los hogares para la satisfacción de sus necesidades. En primer lugar, dado el carácter aleatorio y poco recurrente de muchas de las percepciones y regalos en especie, se mantendrán sólo aquellos que se reciban al menos una vez al año. Además, en el caso de la estimación del alquiler de la vivienda, se consideró que difícilmente los hogares podrían disponer de esos recursos para la satisfacción de sus necesidades, por lo cual se excluye este concepto de ingreso. Adicionalmente, con el propósito de comparar los niveles de ingreso de hogares con diferentes composiciones demográficas, se ajusta el ingreso corriente por escalas de equivalencia entre personas adultas y menores, así como por economías de escala. Los criterios antes mencionados permiten identificar a los hogares cuyo ingreso corriente total per cápita (ajustado por escalas de equivalencia y economías de escala) es inferior al valor de la línea de bienestar, y aquellos cuyo ingreso corriente total per cápita es inferior al valor de la línea de bienestar mínimo.¹⁹

Indicadores de carencia social

El espacio de los derechos sociales establece un vínculo directo entre el ejercicio de los derechos y la medición de la pobreza. Sin embargo, la medición del pleno ejercicio de un derecho representa distintas limitaciones metodológicas, en particular algunos aspectos tanto observables como no observables del mismo.²⁰ Por lo anterior, los indicadores de carencia social que se utilicen para medir

¹⁹ En el Anexo A se muestran los criterios específicos adoptados para la construcción del ingreso y la definición de las líneas de bienestar y bienestar mínimo.

²⁰ Tómese como ejemplo el caso del derecho a la educación, acerca del cual la CPEUM establece que "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia". Si bien es posible identificar el nivel educativo alcanzado por una persona, difícilmente se

la pobreza deben ser tales que identifiquen elementos mínimos o esenciales del derecho, sin los cuales se pueda asegurar que una persona no ejerce o no ha podido ejercer alguno de sus derechos sociales definidos en el artículo 36 de la LGDS. Si bien este criterio permite disponer de una aproximación operativa para la identificación de las carencias, implica, por necesidad, que aun si una persona no presenta una carencia determinada, no podrá suponerse que tiene asegurado el ejercicio pleno del derecho correspondiente.

Por lo anterior, y por las características de la medición detalladas en el capítulo previo, la definición de los indicadores de carencia se realizó a partir de los siguientes criterios generales:

- *unidad de análisis*: la unidad de análisis son las personas; cuando no es posible hacer una medición a nivel individual, se hace a nivel del hogar o de la vivienda, y se asigna el valor correspondiente a todas las personas dentro de una misma unidad doméstica o vivienda;
- *pertinencia conceptual*: los indicadores de carencia deben expresar aspectos fundamentales del ejercicio de cada derecho;
- *factibilidad empírica*: los indicadores deben estimarse de manera confiable, válida y precisa a nivel estatal y municipal,²¹ utilizando información generada por el INEGI;
- *especificidad*: los indicadores deben identificar claramente a la población con carencia, a fin de construir indicadores dicotómicos como los requeridos por la metodología presentada en el capítulo anterior, y
- *utilidad para las políticas públicas*: debe ser posible la reducción del nivel de carencia, incluso a cero, lo que implica que debe ser factible superar la carencia asociada.

Un componente esencial de los indicadores de carencia es la determinación del umbral o norma a partir de la cual se define si una persona presenta una carencia en particular. Para efectuar lo anterior, se establecieron criterios metodológicos específicos, los cuales se adoptan de manera sucesiva. Los criterios adoptados son los siguientes:

1. aplicar las normas legales, si existen;
2. aplicar criterios definidos por expertos de instituciones públicas especialistas en la materia de cada indicador de carencia;

podría obtener información acerca de si la educación recibida le ha permitido desarrollar armónicamente todas sus facultades y características similares.

²¹ Para una definición precisa de estas propiedades, así como algunas sugerencias para su evaluación, consultar Gordon (2007).

3. aplicar criterios basados en los resultados de análisis estadísticos, y
4. determinar el umbral por parte de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL, después de haber tomado en consideración la opinión de personas expertas en la materia.

Consecuentemente, para la definición de los indicadores de carencia se recurrió, en primer lugar, a efectuar una revisión de la legislación vigente aplicable a cada dimensión. En caso de que la legislación no permitiera establecer de manera precisa un indicador de carencia y el umbral asociado, se consultó a especialistas en la materia, en particular aquellos de instituciones oficiales dedicadas a la generación o análisis de la información estadística en cada dimensión.

En las siguientes secciones se detalla la construcción y fundamentación de los indicadores de carencia por rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.²² Con la finalidad de brindar información detallada sobre las características y causas de la privación social, el CONEVAL reportará una serie de indicadores complementarios que permitirán ofrecer una visión más amplia de la problemática en cada una de las dimensiones de carencia social.²³

Rezago educativo

La educación es el principal medio para desarrollar y potenciar las habilidades, conocimientos y valores éticos de las personas. Además, representa un mecanismo básico de transmisión y reproducción de conocimientos, actitudes y valores, fundamental en los procesos de integración social, económica y cultural. Ser incapaz de leer, escribir, o realizar las operaciones matemáticas básicas, e incluso no tener un nivel de escolaridad que la sociedad considera básico, limita las perspectivas culturales y económicas de todo ser humano, lo que restringe su capacidad para interactuar, tomar decisiones y funcionar activamente en su entorno social.

En el marco normativo mexicano, el Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los artículos 2, 3 y 4 de la Ley General de Educación (LGE) establecen que toda la población debe cursar la educación preescolar, primaria y secundaria, las cuales conforman la educación básica obligatoria. El Artículo 31 de la Constitución y el artículo 4 de la LGE establecen la obligación de todos los mexicanos de enviar a sus hijos o pupilos a las escuelas públicas

²² En el Anexo B se pueden consultar los criterios específicos para construir los indicadores de carencia definidos en esta sección.

²³ En el Anexo C se presentan algunos de los indicadores que ha desarrollado el CONEVAL en conjunción con los distintos especialistas temáticos, los cuales serán reportados periódicamente, en tanto la información disponible lo permita.

o privadas para obtener la educación obligatoria. La Ley Federal del Trabajo, por otra parte, prohíbe el trabajo de los niños menores de 14 años de edad y el de los de 14 y 15 años sin la educación básica obligatoria.

En los últimos años, se han incorporado diversas reformas a la Carta Magna y a la legislación en materia educativa, en especial sobre los niveles que incluye la educación obligatoria.²⁴ Debido a lo anterior, es necesario que el umbral adoptado retome los cambios que ha tenido la legislación, pues aunque el Estado, al modificar las disposiciones contenidas en la Constitución, asume la responsabilidad de ofrecer los mecanismos apropiados para que toda la población disponga de las mismas condiciones, no puede obligar a los particulares a adherirse a éstos. Por tanto, no es posible establecer un mismo umbral para toda la población, sino que debe definirse uno que permita medir con precisión la efectividad del Estado para garantizar el derecho a la escolaridad obligatoria. Este umbral debe retomar la evolución histórica, tanto de la conformación de la educación básica, como la vigencia de su obligatoriedad legal.

Para la definición del umbral de esta dimensión se consultó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo encargado de la evaluación del sector educativo en México. El INEE propuso al CONEVAL la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM), conforme a la cual se considera con carencia por rezago educativo a la población que cumpla 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).

La NEOEM brinda información sobre la capacidad del Estado mexicano para asegurar la obtención de la educación básica obligatoria para toda su población, lo cual es un elemento fundamental del derecho a la educación que el CONEVAL reportará periódicamente a fin de conocer

²⁴ El umbral de la enseñanza obligatoria, reconocida en la CPEUM, se ha venido ampliando con el tiempo. A partir de 1934, la CPEUM incorporó como derecho fundamental la enseñanza obligatoria a nivel primaria, si bien desde 1908 Justo Sierra promovió una reforma educativa para tal fin en las postrimerías del gobierno de Porfirio Díaz. En 1993, se amplió la enseñanza obligatoria para incluir la educación secundaria. Recientemente, a finales de 2002, se decretó como obligatoria la enseñanza en preescolar, pero sujeta a un proceso paulatino de incorporación.

los avances y retos persistentes en materia de rezago educativo. Asimismo, el análisis del avance en el ejercicio del derecho a la educación puede ser complementado con distintos indicadores, como el acceso de todos los individuos al nivel de educación obligatorio actualmente vigente y la calidad de la educación recibida. Por lo anterior, como parte de los indicadores complementarios se reportan estos otros elementos del derecho a la educación, con el propósito de facilitar su utilización entre el público interesado.

Acceso a los servicios de salud

El acceso a los servicios de salud es un elemento básico del nivel de vida que brinda las bases necesarias para el mantenimiento de la existencia humana y su adecuado funcionamiento físico y mental. Cuando las personas carecen de un acceso a los servicios de salud oportuno y efectivo, el costo de la atención de una enfermedad o accidente puede vulnerar el patrimonio familiar, o incluso su integridad física.

El Artículo Cuarto de la Constitución establece que toda la población mexicana tiene derecho a la protección de la salud. En términos de la Ley General de Salud (LGS), este derecho constitucional se refiere al derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud (artículo 77 bis1 de la LGS). De esta forma, las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social, o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, deben ser incorporadas al Sistema de Protección Social en Salud (artículo 77 bis 3 de la LGS).

A partir de estos criterios, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando:

- no cuente con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que preste servicios médicos, incluyendo al Seguro Popular, a las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, PEMEX, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

La norma establecida en la LGS brinda un piso mínimo que debe ser garantizado por el Estado para que toda persona pueda ejercer su derecho constitucional a la protección de la salud, y por tanto al acceso a los servicios de salud. Sin embargo, las titularidades asociadas al derecho a la salud deben incluir un sistema de acceso y protección que esté disponible, sea accesible, aceptable y de calidad (OACDH, 2004).

Consecuentemente, además de evaluar el acceso a los servicios de salud, es conveniente contar con información sobre otros elementos asociados al derecho a la salud, tales como la oportunidad y la efectividad de los servicios recibidos. Sin embargo, existen restricciones conceptuales y metodológicas para analizar estos aspectos. Por ejemplo, la distancia a la clínica o unidad hospitalaria más cercana es un elemento clave para recibir atención médica oportuna, pero es necesario considerar también el tipo de atención requerida, el medio de transporte que sería utilizado o las intervenciones de salud que pueden ser proporcionadas por cada unidad de salud. En consideración a lo anterior, se reportarán estos y otros elementos relevantes para el acceso a los servicios de salud, dentro de los indicadores complementarios.

Acceso a la seguridad social

La seguridad social puede ser definida como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas como la vejez y el embarazo. La exclusión de los mecanismos sociales de protección vulnera la capacidad de los individuos para enfrentar contingencias fuera de su control que pueden disminuir significativamente su nivel de vida y el de sus familias (CEPAL, 2006).

La seguridad social se encuentra consagrada en el Artículo 123 de la Constitución Política, relativo al trabajo, dentro del cual se definen coberturas sociales mínimas que deben otorgarse a los trabajadores y sus familiares.²⁵ La Ley del Seguro Social (LSS), considerada de utilidad pública para los trabajadores del apartado A,²⁶ establece que la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Esta Ley establece dos regímenes para el acceso a la seguridad social, el obligatorio y el voluntario, así como un subrégimen de inscripción voluntaria al régimen obligatorio. La población comprendida en el apartado B cuenta con esquemas similares a los del Apartado A, establecidos en la misma CPEUM y las leyes específicas a las que se

²⁵ La fracción XXIX del apartado A de este artículo establece: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

²⁶ Las disposiciones del Artículo 123 en materia de seguridad social se dividen en dos apartados: las del apartado A, aplicables a obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de manera general, a todo contrato de trabajo; y las del apartado B, para aquellos trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal. Las disposiciones del apartado A son aplicables en general para la población ocupada no comprendida en el apartado B, pues de acuerdo a la fracción XXIX de este apartado: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá [...] y cualquier otro encaminado a la protección y *bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.*"

sujetan (por ejemplo, la Ley del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado).

En el caso de la población no trabajadora, ambos sistemas prevén tres tipos de mecanismos de acceso: de manera directa, a través de las jubilaciones y pensiones; de manera indirecta, por las redes de parentesco con la población que actualmente cotiza o recibe una jubilación o pensión, y también de manera indirecta para la población que disfruta de una pensión por orfandad o viudez. Una característica relevante del sistema de seguridad social es su carácter dinámico. Aun cuando en un momento dado es posible saber cuáles trabajadores están inscritos al sistema de seguridad social, esta inscripción no implica el disfrute de beneficios fundamentales, como la pensión en caso de invalidez o muerte, o la atención médica de algunos padecimientos.²⁷ Sin embargo, la inscripción actual al sistema es una condición mínima indispensable para gozar de los beneficios de la seguridad social.²⁸

En el contexto de la medición de la pobreza, se reconoce, en primer lugar, que el acceso a la seguridad social depende de un subconjunto de integrantes de cada hogar; específicamente, de quienes cotizan o disfrutan de los beneficios de haber cotizado anteriormente. Los integrantes que no cumplen con esta condición, pueden tener acceso a través de las redes de parentesco definidas por la ley, u otros mecanismos contemplados en ella, como, por ejemplo, el acceso voluntario al régimen obligatorio y la inscripción a una Afore.

Adicionalmente, existen otros mecanismos de acceso a los beneficios derivados de la seguridad social, en especial a los programas de pensiones para población de 65 años y más. Si bien los beneficios de estos programas no brindan un acceso completo a la seguridad social, en cierta medida permiten asegurar los medios de subsistencia de la población. Por lo anterior, se considera que la población beneficiaria de programas de apoyos para adultos mayores disponen de acceso.²⁹

A partir de estas consideraciones, es posible identificar a la población con carencia por acceso a la seguridad social de acuerdo con los siguientes criterios:³⁰

- en el caso de la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta por parte de su trabajo de las prestaciones establecidas

²⁷ El disfrute de estos beneficios está condicionado a disponer de un tiempo mínimo de cotización antes de que se pueda disponer de ellos.

²⁸ De acuerdo con las decisiones del trabajador y el contrato colectivo del que disponga, la edad de cotización puede ser menor o mayor a la establecida en la legislación.

²⁹ El CONEVAL dará un seguimiento puntual de las pensiones otorgadas por estos programas con el objeto de valorar la medida en que permiten asegurar los medios de subsistencia de esta población.

³⁰ A diferencia de las otras dimensiones en las cuales se identifica a la población en situación de carencia, dadas las diversas fuentes de acceso a la seguridad social consideradas en la legislación, en este indicador se identifica a la población que no presenta carencia para simplificar la exposición de los criterios.

en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del Artículo 123);³¹

- dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando disponga de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS, y además disponga de SAR o Afore;
- para la población en general se considera que tiene acceso, cuando goce de alguna 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 y más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores, y
- la población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados anteriormente, se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.

El indicador de carencia por acceso a la seguridad social comprende las condiciones mínimas sin las cuales los individuos no podrían ejercer este derecho social. Sin embargo, es necesario profundizar sobre diversos aspectos de esta dimensión, como la calidad de las pensiones y el acceso a otras prestaciones (como las guarderías o los créditos para vivienda).

Calidad y espacios de la vivienda

El entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, especialmente el espacio donde se desarrolla la vida cotidiana y social más próxima, es decir, la vivienda. Tanto los componentes físicos de la vivienda —su dimensión, equipamiento, infraestructura y materiales—, como los relacionales —familiares, culturales y ambientales—, constituyen factores determinantes del proceso de formación personal y de su adaptación al entorno sociocultural y

³¹ Dado que la información para la construcción de este indicador proviene de una encuesta en hogares o de un censo de población, puede suceder que el informante desconozca si dispone de una o más de sus prestaciones, ya sea porque no las ha requerido, o porque no sabe si podría hacerlas efectivas (como en el caso de la pensión por enfermedad profesional o los créditos para la vivienda). Con el propósito de crear un indicador en el cual los sesgos por desconocimiento o falta de utilización de las prestaciones se disminuyeran tanto como fuera posible, se considera que un trabajador cuenta con acceso a la seguridad social cuando goza de derecho a recibir servicios médicos como prestación laboral; incapacidad con goce de sueldo en caso de accidente, enfermedad o maternidad; y acceso a un sistema de jubilaciones o pensiones para el retiro.

económico en el que se desenvuelven (Tello i Robira, 2003). Una vivienda con pisos, techos o muros no contruidos de materiales resistentes y adecuados, que no dañen la salud de sus habitantes y les protejan adecuadamente de las inclemencias del medio ambiente, disminuye la ocurrencia de enfermedades y otros eventos adversos (Cattaneo *et al.*, 2007); de lo contrario, se pone en riesgo la integridad física de sus residentes, pues los expone a enfermedades y no los protege de manera adecuada de las inclemencias del clima. Asimismo, la falta de espacios suficientes para los habitantes de una vivienda tiene implicaciones en la privacidad y la libre circulación de sus residentes, lo cual ocasiona alteraciones en la salud física y mental. Como diversos estudios han demostrado, el hacinamiento de la vivienda también está asociado a la escasez de vivienda y a la imposibilidad de disponer de opciones para adquirir espacios habitacionales adecuados (Anzaldo y Bautista, 2005).

El Artículo Cuarto de la Constitución establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni en este ordenamiento ni en la Ley de Vivienda se especifican las características mínimas que debe tener una vivienda. Por ello, el CONEVAL solicitó a la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)³² su opinión respecto a esas características mínimas.

Los criterios establecidos por la CONAVI para el indicador de calidad y espacios de la vivienda consideran dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda y sus espacios. En el caso del material de construcción, la CONAVI propuso utilizar información sobre el material de pisos, techos y muros; en el caso de los espacios propuso evaluar el grado de hacinamiento. Para cada uno de los indicadores, la CONAVI estableció una ordenación de las características de la vivienda, a fin de clasificarlas de menor a mayor calidad. A partir de esta ordenación y del umbral establecido por la misma CONAVI, es posible identificar a las viviendas con condiciones de habitabilidad inadecuadas.

De acuerdo con los criterios propuestos, se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan 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 embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho, o
- la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor o igual que 2.5.

³² La Ley de Vivienda establece que la CONAVI es la instancia encargada de formular, ejecutar, conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda.

El indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda se construye a partir de los elementos mínimos indispensables de una vivienda digna. Sin embargo, existen aspectos relevantes sobre la vivienda que pueden complementar el análisis efectuado, como su ubicación (en especial aquellas en zonas de riesgo) o la certidumbre jurídica sobre el inmueble. Algunos de estos indicadores serán incorporados dentro de los indicadores complementarios.

Acceso a los servicios básicos en la vivienda³³

De manera similar al indicador de calidad y espacios, el acceso a servicios básicos en la vivienda es un componente fundamental del entorno en que las personas interactúan y se desarrollan. Si bien disponer de una vivienda construida con materiales sólidos y que protejan adecuadamente a sus habitantes es un elemento indispensable, la disposición de servicios básicos como el agua en la vivienda y la luz eléctrica tiene un fuerte impacto en las condiciones sanitarias y las actividades que los integrantes del hogar pueden desarrollar dentro y fuera de la vivienda.

De manera análoga a lo realizado para el indicador anterior, se solicitó la opinión de la CONAVI sobre los servicios básicos indispensables de toda vivienda. Al respecto, la propuesta de la CONAVI identificó cuatro subdimensiones de esos servicios básicos: acceso al agua potable, disponibilidad de servicio de drenaje, servicio de electricidad y combustible para cocinar en la vivienda. Asimismo, para cada uno de los indicadores propuestos, la CONAVI estableció una ordenación de las posibles características de la vivienda, a partir de la cual es posible identificar las viviendas con condiciones de habitabilidad inadecuadas.

De acuerdo con los criterios propuestos por la CONAVI, se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten al menos una de las siguientes características:

- el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante;

³³ Para la construcción de este indicador, CONEVAL puso a consideración de la CONAVI la inclusión de las siguientes variables: dotación y frecuencia de agua, disponibilidad de drenaje, disponibilidad de escusado, uso exclusivo del sanitario, admisión de agua en el sanitario, disponibilidad de electricidad, eliminación de basura y combustible utilizado para cocinar. La selección final de los indicadores y variables obedece a las recomendaciones de la CONAVI.

- no cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta;
- no disponen de energía eléctrica, o
- el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.³⁴

Si bien se reconoce la existencia de otros servicios cuya incorporación es deseable en la vivienda, se seleccionó las características que indispensablemente deben estar en funcionamiento al momento de ser ocupada. Otras características, como el servicio de eliminación de basura, la disposición de servicio sanitario, y la frecuencia con la cual se dispone de agua en la vivienda, serán analizados dentro del conjunto de indicadores complementarios que permitirán caracterizar con mayor precisión las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

Acceso a la alimentación

El derecho a la alimentación es el derecho de todos los individuos a disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y los medios para obtenerla (OACDH, 2004). No padecer hambre es el mínimo nivel que debe estar garantizado dentro del derecho a la alimentación. Sin embargo, y a diferencia de las dimensiones anteriormente presentadas, en la CPEUM se ha incorporado el derecho a la alimentación para las niñas y los niños, pero no para el resto de la población. Por lo tanto, es relevante que la LGDS haya establecido el acceso a la alimentación como uno de los derechos para el desarrollo social.

A pesar de la falta de criterios en el marco normativo mexicano para definir los componentes del derecho a la alimentación, es posible recurrir a lo dispuesto en los acuerdos internacionales ratificados por el Estado mexicano en la materia. Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,³⁵ establece, en su artículo 11, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo cual incluye el derecho a la alimentación. Asimismo, la Declaración de Roma de 1996 sobre la Seguridad Alimentaria Mundial reafirma “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y

³⁴ La información necesaria para evaluar la instalación que se usa para cocinar no ha sido incorporada dentro de las fuentes de información a utilizar para la medición del año 2008 (ver la sección “Fuentes de información”). Por ello, no será considerado en la medición de pobreza multidimensional del año 2008, sino a partir de la del año 2010.

³⁵ Firmado por México el 23 de marzo de 1981.

con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.³⁶ De esta forma, se establecen dos elementos constitutivos del derecho a la alimentación: el derecho a no padecer hambre y el derecho a gozar de acceso a una alimentación sana y nutritiva.

Con el propósito de disponer de una medida para evaluar el avance en el derecho a la alimentación, diversos organismos internacionales e instituciones han desarrollado el concepto de seguridad alimentaria. De acuerdo con la FAO (2006), la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos. Este concepto se encuentra estrechamente vinculado al acceso a la alimentación, por lo que se considera apropiado para la medición del indicador de carencia para esta dimensión.³⁷

Las escalas de seguridad alimentaria evalúan aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de los mismos, e incluso las experiencias de hambre. Para el caso latinoamericano, un grupo de especialistas en nutrición ha venido desarrollando una adaptación de esta escala, la cual ha sido validada para el caso mexicano después de una serie de estudios y levantamientos de información en el país.³⁸

Con el propósito de disponer de una herramienta que permita evaluar el ejercicio del derecho a la alimentación, se empleará una escala de seguridad alimentaria basada en la propuesta de Pérez-Escamilla, Melgar-Quiñonez, Nord, Álvarez y Segall.³⁹ Esta escala detecta cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria. Aun cuando cualquier nivel de inseguridad alimentaria implica una restricción relevante para disponer de acceso a la alimentación, existen diversos factores culturales y contextuales que pueden dificultar la comparación del grado de seguridad alimentaria entre hogares.

³⁶ El documento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puede ser consultado en la dirección electrónica http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm. El documento de la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial puede ser revisado en http://www.fao.org/WFS/index_es.htm.

³⁷ Existen al menos cinco métodos para medir el concepto de seguridad alimentaria. Dos de ellos se basan en la información sobre ingresos y gastos en los hogares, los cuales tienden a asumir que lo gastado en alimentación es muy parecido a lo que se consume, por lo cual suele tener sesgos de medición, especialmente en las zonas rurales. Otros métodos requieren de información cuyos costos y nivel de especialización hacen inviable su utilización a nivel municipal (por ejemplo, medidas antropométricas y de consumo de alimentos). Las escalas de seguridad alimentaria basadas en experiencias han sido desarrolladas desde los años 80, y presentan la ventaja de requerir pocos reactivos y de que su validez ha sido probada no sólo para el caso mexicano, sino para al menos otros veintidós países en el mundo. Para mayor información sobre las escalas de inseguridad alimentaria y sus propiedades, consultar Bickel *et al.* (2000), Hamilton *et al.* (2000), Moncada y Ortega (2006) y Pérez-Escamilla y Segall-Correa (2008).

³⁸ Además de la información contenida en la ENIGH 2008 y el MCS 2008, se ha levantado información de la escala en otras fuentes: Termómetro Capitalino (2003), por el Centro de Estudios de Opinión Pública; Encuesta Guanajuato Estatal (2007), por Data OPM; Encuesta de Umbrales Multidimensionales de Pobreza (2007), del CONEVAL; Encuesta de Cultura Política de la Democracia: México (2008), por la Universidad de Vanderbilt en el marco del Latin American Public Opinion Project. Para mayor referencia de los estudios realizados sobre el tema véase: Parás y Pérez-Escamilla (2004); Pérez-Escamilla *et al.* (2005), Melgar-Quiñonez *et al.* (2005).

³⁹ Véase: Pérez-Escamilla *et al.* (2007) y Melgar-Quiñonez *et al.* (2007)

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 considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que:

- presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Para complementar la información contenida en este indicador, se reportarán dentro de los indicadores complementarios los cuatro grados de inseguridad alimentaria, así como otros indicadores que reflejen aspectos distintos del ejercicio de este derecho.

Grado de cohesión social

Una revisión exhaustiva de las distintas definiciones de cohesión social presentes en la bibliografía permite comprobar que no existe un *corpus* conceptual único que delimite con precisión sus componentes y alcances. Asimismo, es posible señalar la ambigüedad en su utilización y en su relación con otros términos comúnmente asociados, como los de capital social, inclusión y exclusión social, integración social y ética social, entre otros (Berger-Schmidt y Noll, 2000; Rajulton, Ravanera y Beajout, 2003). Lo anterior dificulta la adopción o construcción de un indicador único para la medición de esta dimensión, debido a la variedad de fenómenos que suelen estar vinculados a ella.⁴⁰

Si bien no es posible disponer de una definición única de cohesión social, las consultas realizadas con especialistas en el tema plantearon tres aspectos fundamentales: en primer lugar, que la cohesión social está asociada a un concepto de naturaleza relacional, lo cual implica que la unidad de análisis no son los individuos, sino las comunidades o grupos sociales y por tanto, se trata de un concepto que sólo puede medirse como una característica de conjuntos de población; en segundo lugar, que para algunas definiciones la pobreza es parte de los fenómenos que disminuyen o afectan la cohesión social en un país, mientras que para otros esta relación es inversa, por lo que no se puede definir claramente si la cohesión social es parte intrínseca de la pobreza o no; finalmente, que una sociedad más equitativa puede generar mejores condiciones para desarrollar la cohesión entre sus miembros.

⁴⁰ Algunos de estos fenómenos son la violencia, la desigualdad social, los índices delictivos, la discriminación, la corrupción, las redes sociales, la solidaridad y reciprocidad, la conciencia ciudadana, la pertenencia a grupos, el compromiso cívico, la participación política, el análisis del funcionamiento institucional, entre otros. Véase, por ejemplo, BID (2005) y CEPAL (2007a).

Dada la profusión de conceptos asociados a la cohesión social, durante el proceso de definición de la metodología se exploraron diversas alternativas. Se tomaron como base algunos modelos explicativos generales, como el presentado por la CEPAL (2007a), según el cual la cohesión social tiene distintas subdimensiones que podrían considerarse a nivel hogar: las redes sociales, la discriminación, la participación social y la confianza.

A partir de la consideración de los elementos antes mencionados, un indicador robusto podría ser el de la desigualdad o el de las distancias sociales, pues, si se reconoce que la desigualdad se manifiesta en distintos ámbitos del nivel de vida, mientras mayores sean las disparidades sociales en educación, vivienda, salud o alimentación, esta polarización tendería a reforzar la persistencia de la pobreza.⁴¹

Dada la diversidad de conceptos y aproximaciones involucrados en esta dimensión, se retomó la propuesta de Boltvinik (2007), en el sentido de realizar la medición del grado de cohesión social en el espacio del territorio. De acuerdo con ello, el grado de cohesión social se medirá a nivel municipal y estatal mediante cuatro indicadores: la desigualdad económica (coeficiente de Gini); la razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable; la polarización social,⁴² y las redes sociales.

Fuentes de información

La solución al problema de la identificación de la pobreza multidimensional requiere contar con fuentes de información que, en un solo instrumento, permitan captar la totalidad de los indicadores que se usarán en la medición. Por eso, el CONVAL y el INEGI entablaron una estrecha colaboración interinstitucional para generar las fuentes de información que permitieran realizar la medición de la pobreza con apego a lo dispuesto en la LGDS.⁴³ Como producto de esta colaboración, se diseñó el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2008 (MCS 2008), el cual amplía las temáticas y los ámbitos de estudio de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2008) del mismo

⁴¹ A pesar de que los niveles de pobreza sean relativamente bajos, como lo explica Sen (2000), la cohesión social puede enfrentar serios problemas en una sociedad fuertemente dividida entre una gran mayoría con grandes niveles de bienestar y una minoría con las mínimas condiciones de bienestar insatisfechas.

⁴² Para la creación del indicador se retomó la propuesta Rubalcava (2007, 2006, 2001).

⁴³ El Reglamento de la LGDS establece en su artículo 38 que “[l]os censos, conteos y encuestas que lleve a cabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, deberán generar información suficiente respecto a los indicadores a que se refiere el artículo 36 de la Ley [General de Desarrollo Social]. Para tal efecto, en su diseño, se tomarán en cuenta las opiniones del Consejo Nacional de Evaluación y de la Secretaría [de Desarrollo Social].”

año. El MCS 2008 permite disponer de información confiable a nivel estatal sobre los ingresos, las características sociodemográficas y los indicadores de la medición de la pobreza multidimensional.⁴⁴

El MCS 2008 sintetiza la experiencia obtenida mediante distintas reuniones con el personal del INEGI, la realización de dos pruebas piloto, el diseño, el levantamiento y el análisis de la *Encuesta Nacional de Umbrales de Pobreza*⁴⁵ y el trabajo con distintos especialistas en cada una de las dimensiones. Estos instrumentos permitieron evaluar el funcionamiento de las preguntas incorporadas a la ENIGH 2008, a fin de validar que la información captada en el MCS 2008 fuera confiable y robusta.

Si bien el MCS 2008 ofrece información sobre una amplia gama de temáticas, de acuerdo con el artículo 37 de la LGDS, el CONEVAL debe reportar información de pobreza a nivel municipal cada cinco años. Esto tiene como consecuencia que los indicadores de carencia deban ser construidos mediante información que sea técnica y económicamente viable de incorporar en los operativos censales. Debido a lo anterior, la construcción de los indicadores busca permitir la mayor comparabilidad posible entre estos operativos y las encuestas a nivel estatal.

Actualización de indicadores y umbrales

Un elemento esencial para la definición de los indicadores y umbrales precisa reconocer que algunas de las condiciones y criterios pueden variar, conforme se modifiquen los patrones y dinámicas de la sociedad mexicana y el marco normativo que la gobierna. Lo anterior podría implicar cambios en el seguimiento y el monitoreo de los niveles de carencia en cada indicador.

A fin de asegurar que las mediciones efectuadas con la presente metodología permitan ofrecer cierta continuidad, es indispensable que los criterios metodológicos que la sustentan permanezcan inalterados por un periodo de tiempo razonable, de forma que se consoliden las mediciones y su aceptación por el público en general. Por eso, las eventuales modificaciones a los presentes criterios metodológicos deberán realizarse con un intervalo no menor a diez años.

⁴⁴ Hasta el año 2006, la ENIGH sólo permitía obtener estimaciones a nivel nacional y para el conjunto de las localidades rurales y urbanas. Si bien en algunos levantamientos anteriores de la ENIGH se dispone de información para ciertas entidades federativas, éstas han sido muestras financiadas por los gobiernos estatales correspondientes y no se cuenta con información para todos los años. El MCS 2008 permite disponer de estadísticas confiables a nivel estatal y contiene la información necesaria para operacionalizar la presente metodología. Asimismo, con el propósito de realizar mediciones a nivel municipal, el CONEVAL mantiene un convenio de colaboración con el INEGI para identificar las preguntas a incorporar en el cuestionario ampliado del Censo de Población de 2010.

⁴⁵ Esta encuesta, diseñada y levantada por el CONEVAL en 2007, contenía las preguntas probadas en la primera prueba piloto del MCS 2008, así como una variedad de preguntas adicionales cuyo propósito era investigar algunos aspectos conceptuales y metodológicos vinculados a la medición y que no habían sido resueltos hasta ese momento.

Asimismo, es fundamental que el CONEVAL reporte junto con las estimaciones de pobreza una serie de indicadores complementarios asociados al análisis de las condiciones de vida de la población en cada una de las dimensiones, los cuales permitan profundizar en el análisis de las carencias sociales. En el Anexo C se presentan algunos de los indicadores complementarios que el CONEVAL reportará de manera sistemática.

Algunas consideraciones finales

México es el primer país cuyo marco normativo crea las disposiciones legales para adoptar una medición de la pobreza que reconoce el carácter multidimensional de esta problemática social. Consecuentemente, la metodología de medición de la pobreza presentada en este documento ha sido desarrollada a partir de las disposiciones contenidas en el marco normativo del Estado mexicano, en especial la LGDS.

La LGDS, al conferir al CONEVAL las atribuciones de evaluar la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) y establecer los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza, crea una sinergia fundamental que posiciona a la medición de la pobreza como una herramienta esencial para la evaluación integral de la PNDS. De esta forma, la LGDS crea mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas sobre las distintas estrategias del Estado mexicano para promover el desarrollo social de su población.

La medición multidimensional de la pobreza adoptada por el CONEVAL concibe a la pobreza a partir de tres grandes espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. Esto crea un cuerpo conceptual sólido para el análisis de la pobreza desde esta nueva perspectiva. Una sociedad que, a través de leyes como la LGDS, reconoce la existencia de un vínculo social contractual que garantiza el acceso de toda población al desarrollo social y humano que ésta es capaz de generar, es un avance indispensable para que derechos sociales y bienestar, ambos asociados al principio universal e inalienable de libertad individual, comiencen a ser condiciones reales de existencia y no sólo una aspiración social. En este sentido, la metodología que se presenta intenta ser un eslabón más en este esfuerzo de la sociedad mexicana en su conjunto.

La combinación de los espacios de bienestar, derechos y contexto territorial en la medición oficial de la pobreza permite disponer de una poderosa herramienta para la evaluación de los objetivos de la PNDS, en los términos que marca la LGDS. En primer lugar, el espacio de bienestar, medido a través del ingreso, brinda un sólido marco conceptual para el análisis del papel de la política económica en el nivel de vida de la población, lo cual permite estudiar el efecto de la generación y distribución del ingreso en los niveles de pobreza. De esta forma, es posible evaluar los avances de la sociedad mexicana en la promoción de un desarrollo económico con sentido social, que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución.

En segundo lugar, el espacio de derechos sociales permite disponer de una herramienta útil para el análisis de los avances y retos que persisten en materia del ejercicio de los derechos sociales, en específico aquellos que la LGDS establece como constitutivos de la pobreza. La adopción de este enfoque permite evaluar los avances de la política social en sus distintas estrategias y programas, tanto para el conjunto de la población como entre aquella en situación de pobreza.

En tercer lugar, la incorporación del espacio de contexto territorial dentro de la medición de la pobreza permite analizar el efecto de los fenómenos y problemáticas de las comunidades y localidades en opciones de vida de toda persona, en especial la cohesión social y el disfrute de un medio ambiente sano. Esto permite vincular el concepto de pobreza con la creación de mecanismos de integración y cooperación social, así como con la búsqueda de un desarrollo sustentable y respetuoso del medio ambiente. Asimismo, al disponer por primera vez de información a nivel estatal y municipal sobre los niveles y características de la pobreza, será posible dar un seguimiento puntual a las diferencias entre los distintos estados y municipios, y en especial a las brechas entre regiones.

Un esquema de medición que considera que hay espacios diferenciados en la manifestación y reproducción de la pobreza permite reconocer e identificar la existencia de grupos de población con necesidades no sólo específicas, sino también heterogéneas y de diferente magnitud. Cada uno de los indicadores introducidos puede ser calculado para distintos grupos poblacionales, además, son comparables en el tiempo y ofrecen un marco técnicamente riguroso, pero flexible, para adecuarse a los objetivos específicos de las distintas políticas y programas de desarrollo social.

Es importante insistir en el compromiso del Estado mexicano de asegurar el pleno ejercicio de los derechos sociales de toda la población. Por esta razón, la identificación de las personas que sufren una o más carencias sociales es un elemento particularmente relevante de esta metodología de medición multidimensional de la pobreza. No obstante, para efectos de orientar la política pública, es preciso reconocer que las carencias y necesidades son distintas para diferentes segmentos de la sociedad; además, algunos individuos, grupos de población y regiones requieren de una atención inmediata, oportuna y eficaz debido a su reducido ingreso y sus carencias sociales.

Es necesario comprender esta metodología como un primer paso en el análisis de los rezagos sociales que persisten en la sociedad mexicana, pues los requerimientos y limitaciones de la información establecen retos considerables que se deben retomar a partir de los avances logrados. En ese sentido, aun cuando con propósitos de medición de la pobreza sólo se han incorporado los indicadores presentes en el artículo 36 de la LGDS, la complejidad de la problemática de la pobreza requiere un análisis con mayor profundidad de cada una de las dimensiones consideradas

(incorporando aspectos como la calidad de los servicios recibidos o el uso efectivo de los mismos), así como de otros aspectos que inciden directamente en el nivel de vida de la población (tales como el acceso a infraestructura, el empleo y la discriminación).

Lo anterior apunta hacia la necesidad de avanzar en el desarrollo de un sistema nacional de indicadores sociales, no tan sólo para los indicadores de pobreza, sino para la totalidad de los derechos para el desarrollo social. Esto favorecerá la elaboración de diagnósticos de mayor profundidad de las problemáticas existentes, conocer sus causas y permitir la generación de propuestas para su superación.

De esta forma, el CONEVAL debe impulsar la generación de más y mejor información sobre los distintos elementos que permitan evaluar la política social, no sólo a nivel estatal y municipal, sino incluso a nivel local, a fin de proveer a los tomadores de decisiones de elementos para el diseño de políticas públicas basadas en resultados. La principal fortaleza de esta perspectiva constituye también el desafío central de las futuras políticas de desarrollo social, en la medida en que cada vez se genera más información, de distintos órdenes y temáticas, que exponen con mayor precisión los resultados obtenidos, y facilitan el acceso a la información para los distintos actores sociales y la rendición de cuentas por parte de los distintos órdenes de gobierno.

Referencias bibliográficas

- Alkire, Sabina (2002), "Dimensions of Human Development", *World Development*, vol.30, núm. 2, pp.181-205.
- Alkire, Sabina y James Foster (2007), "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *OPHI Working Paper Series*, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), Oxford, (OPHI Working Paper, 7), recuperado de http://www.ophi.org.uk/pubs/Alkire_Foster_CountingMultidimensionalPoverty.pdf (2008, 18 de junio).
- Alkire, Sabina y James Foster (2009), "Memo to CONEVAL", mimeo.
- Anzaldo, Carlos y Jessica Bautista (2005), "Precariedad del hábitat en las ciudades de México", en Elena Zúñiga (coord.), *México ante los desafíos del milenio*, México, CONAPO, pp. 417-451.
- Atkinson, Anthony y Francois Bourguignon (eds.) (2000), *Handbook of income distribution. Volume I (Handbooks in Economics)*, North Holland, Elsevier.
- Attanasio, Orazio y Miguel Székely (1999), "La Pobreza en América Latina: Un Análisis Basado en los Activos", *El Trimestre Económico*, Núm. 263, vol. 66, núm. 3.
- Attanasio, Orazio y Miguel Székely (eds.) (2001), *Portrait of the Poor: An Assets-Based Approach*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2005), *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*, Washington, D.C., recuperado de <http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/IADBPublicDoc.pdf> (2007, 24 de mayo).
- Becaria, Luis y Alberto Minujin (1988), *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, Buenos Aires, INDEC, (Documento de Trabajo, 6).
- Berger-Schmidt, Regina y Heinz-Herbert Noll (2000), "Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators", *EuReporting Working Papers*, Mannheim, GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences, (EuReporting Working Paper, 9).
- Bickel, Gary *et al.* (2000), *Guide to Measuring Household Food Security*, Alexandria, USDA/Food and Nutrition Service/Office of Analysis, Nutrition, and Evaluation.
- Boltvinik, Julio (2007), "Multidimensional Poverty Measurement. A Methodological proposal for Mexico according to the requirements defined in the Law for Social Development (LGDS)", mimeo.
- Bourguignon, Francois y Satya Chakravarty (2003), "The Measurement of Multidimensional Poverty", *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, núm. 1, pp.25-49.
- Calderón, Eduardo (2007), "Análisis de las Metodologías para Definir Líneas de Pobreza Alimentaria y Actualización de los Cálculos Desarrollados para México", mimeo.
- Cantú, Arturo, Rodolfo de la Torre y Enrique Hernández (2004), *Cálculo de una canasta básica no alimentaria para México*, México, SEDESOL, (Documentos de Investigación, 17).
- Cattaneo, Matias *et al.* (2007), "Housing, Health and Happiness", *Policy Research Working Papers Series*, Washington, D.C., World Bank, (Working Paper, 4214).

- Chakravarty, Satya (2007), "Multidimensional Poverty Measurement Methodology for Mexico", mimeo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006), *La protección de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007a) *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007b), *Principios y aplicación de las nuevas necesidades de energía según el Comité de Expertos FAO/OMS 2004*, Santiago de Chile, CEPAL, (Estudios Estadísticos y Prospectivos, 56).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2001), *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Ginebra, ONU recuperado de [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/e2a09b7dd45155d3c1256a53004078d1/\\$FILE/G0142014.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/e2a09b7dd45155d3c1256a53004078d1/$FILE/G0142014.pdf) (2007, 18 de junio).
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) (2002), *Medición de la Pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, SEDESOL, (Documentos de Investigación, 1).
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2006), *Índices de marginación 2005*, México, CONAPO.
- Cortés, Fernando, Enrique Hernández y Minor Mora (2004), *Elaboración de una canasta alimentaria para México*, México, SEDESOL, (Documentos de Investigación, 18).
- De Ferranti, David *et al.* (2004), *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, Washington, D.C, The World Bank.
- De la Torre, Rodolfo (2005), *Ingreso y gasto en la medición de la pobreza*, México, SEDESOL, (Documentos de Investigación, 22).
- Department for Works and Pensions (DWP) (2003), *Measuring child poverty*, Londres, recuperado de <http://www.dwp.gov.uk/docs/final-conclusions.pdf> (2008, 16 de abril).
- Despouy, Léandro (1996), *Rapport final sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté, Rapporteur de la sous commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités du Conseil Économique et Social de l'ONU, Quarantehuitième session*, ONU (Documento ONU, E/EC.4/Sub.2/1996/13. 28 de junio de 1996).
- Diario Oficial de la Federación (29 de mayo de 2000), *Ley para la Protección de los de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/185.doc> (2008, 18 de junio).
- Diario Oficial de la Federación (20 de enero de 2004), *Ley General de Desarrollo Social*, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf> (2007, 20 de marzo).
- Diario Oficial de la Federación (17 de enero de 2006), *Ley Federal del Trabajo*, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf> (2007, 27 de julio).
- Diario Oficial de la Federación (18 de enero de 2006), *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social*, México, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf (2007, 30 de julio).
- Diario Oficial de la Federación (27 de junio de 2006), *Ley de Vivienda*, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LViv.doc> (2008, 18 de junio).
- Diario Oficial de la Federación (11 de agosto de 2006), *Ley del Seguro Social*, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf> (2007, 2 de marzo).
- Diario Oficial de la Federación (02 de enero de 2007), *Ley General de Educación*, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/137.doc> (2008, 18 de junio).

- Diario Oficial de la Federación (19 de junio de 2007), *Ley General de Salud*, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf> (2007, 18 de julio).
- Diario Oficial de la Federación (02 de agosto de 2007), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc> (2007, 27 de julio).
- Feres, Juan y Xavier Mancero (2000), "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina", en *Taller 5: La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*, Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), CEPAL.
- Foster, James (2007), "Report on Multidimensional Poverty Measurement", mimeo.
- Foster, James, Joel Greer y Erik Thorbecke (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, vol. 52, núm. 3, pp. 761-766.
- Gordon, David (2006), "The concept and measurement of poverty", en Christina Pantazis, David Gordon y Ruth Levitas (eds.), *Poverty and social exclusion in Britain. The millennium survey*, Bristol, The Policy Press.
- Gordon, David (2007), "Multidimensional Poverty Measurement Methodology for Mexico", mimeo.
- Grupo de Cambera (2001), *Reporte Final y Recomendaciones*, Ottawa.
- Grupo de Río (2006), *Compendio de las Mejores Prácticas en Medición de Pobreza*, Río de Janeiro.
- Hamilton, William et al. (1997), *Household Food Security in the United States in 1995. Summary Report of the Food Security Measurement Project*, Alexandria, USDA/Food and Nutrition Service/Office of Analysis, Nutrition, and Evaluation.
- Hernández, Enrique et al. (2009), "Análisis y Estimaciones de Patrones y Canastas Regionales de Consumo. Informe Final Corregido", mimeo.
- Hernández, Rubén y Humberto Soto (2007), "Multidimensional Poverty Measurement Methodology for Mexico", mimeo.
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán" (2002), *Composición de alimentos mexicanos*, Departamento de Ciencia y Tecnología de Alimentos, disco compacto.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1993), *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992. Informe metodológico*, México, INEGI-CEPAL.
- Jahan, Selim (2002), *Human Rights-Based Approach to Poverty Reduction—Analytical Linkages, Practical Work y UNPD*, PNUD.
- Kakwani, Nanak y Jacques Silber (eds.) (2008), *The Many Dimensions of Poverty*, New York, Palgrave Macmillan.
- Kurczyn, Patricia y Rodrigo Gutiérrez (2009), "Fundamentos legales para la utilización de un enfoque de derechos en la concepción, medición y combate a la pobreza en México", mimeo.
- Mackinnon, John (2006), "Economic and Social Rights: Legally Enforceable Rights?", en Tammie O'Neil (ed.), *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies. An ODI Meeting Series*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- Martínez, Irma y Pedro Villezca (2003), "La Alimentación en México: un estudio a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares", *Notas. Revista de información y análisis*, núm. 21, pp. 26-37.
- Medina, Fernando (2000), "El consumo fuera del hogar y sus implicaciones en la elección del estrato de referencia: algunas reflexiones prácticas", en *Taller 5: La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*, Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), CEPAL.

- Melgar-Quiñónez, Hugo *et al.* (2005), "Validación de un instrumento para vigilar la inseguridad alimentaria en la Sierra de Manantlán, Jalisco", *Salud Pública de México*, vol.47, núm.6, pp.413-422.
- Melgar-Quiñónez, Hugo *et al.* (2007), "Psychometric properties of a modified US-household food security survey module in Campinas, Brazil", *European Journal of Clinical Nutrition Advanced Online Publication*, vol. 62, núm.5, pp. 665-673.
- Moncada, Gilberto y Jorge Ortega (2006), "Medición de la inseguridad alimentaria en encuestas de hogares: un método cuantitativo factible de aplicar en América Latina y el Caribe", presentada en la *IV Reunión del Grupo de Trabajo G12: Encuestas a Hogares*, ANDESTAD.
- Muñoz de Chávez, Miriam y José Ángel Ledesma (2002), *Tablas de Valor Nutritivo de los alimentos*, México, McGraw Hill.
- Nayaran, Deepa *et al.* (2000), *Voices of the poor. Volume I. Can Anyone Hear Us?*, Nueva York, Oxford University Press-The World Bank.
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen (comps.) (1996), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, ONU.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003), *Informe II. Estadísticas de ingresos y gastos de los hogares*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra-ONU, recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/17thicls/r2hies.pdf> (2007, mayo 24).
- O'Neil, Tammie (ed.) (2006), *Human rights and poverty reduction: realities, controversies and strategies. An ODI Meeting series*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2004), *Human Rights and poverty reduction. A conceptual framework*, Nueva York-Ginebra, ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1993), "Declaración y programa de acción de Viena", presentado en la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, Viena, ONU, recuperado de [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument) (2007, 27 de julio).
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2006), "Food security", *FAO's Agriculture and Development Economics Division (ESA)*, (Policy Brief, 2).
- Parás, Pablo y Rafael Pérez-Escamilla (2004), "El rostro de la pobreza: la inseguridad alimentaria en el Distrito Federal", *Este País*, núm.158, pp.45-50.
- Pérez-Escamilla, Rafael *et al.* (2005), "The USDA food security module is a valid tool for assessing household food security in Mexico City. Oral presentation at the Experimental Biology Meeting", *The Faseb Journal*, (Abstract ,748.4: A 1350)
- Pérez-Escamilla, Rafael *et al.* (2007) "Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA)", *Perspectivas de Nutrición Humana*, recuperado de <http://revinut.udea.edu.co/separata/pdf/separata1.pdf> (2008, 8 de agosto).
- Pérez-Escamilla, Rafael y Ana Segall-Correa (2008), "Food insecurity measurement and indicators", *Revista de Nutrição*, vol. 21, suppl., pp.15-26.
- Presidencia de la República y Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006), *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006*, México, Presidencia de la República-ONU, recuperado de <http://www.cinu.org.mx/ODM/Documentos/ProyectedelMilenio/InformeAvance2005.pdf> (2008, 18 de junio).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003a), *Informe sobre desarrollo humano. México 2002*, México, Mundi-Prensa.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003b), *Poverty Reduction and Human Rights. A practice Note*, PNUD, recuperado de [http://www.undp.org/governance/docs/HRPN_\(poverty\)En.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HRPN_(poverty)En.pdf) (2007, 27 de julio).
- Rajulton, Fernando, Zenaida Ravanera y Roderic Beaujot (2003), "How cohesive are Canadian CMAs? A measure of Social Cohesion using the National Survey of Giving, Volunteering, and Participating", *Population Studies Centre*, University of Western Ontario, London, (Discussion Paper, 03-10).
- Ravallion, Martin (1998), "Poverty Lines in Theory and Practice", *Living Standards Measurement Study*, Washington, D.C., (LSMS Working Paper, 133).
- Robinson, Mary (2001), *Bridging the gap between human rights and development: from normative principles to operational relevance*, Washington, D.C., United Nations High Commissioner for Human Rights.
- Robles, Héctor *et al.* (2008a), "Pobreza educativa en los hogares: una propuesta normativa para su medición", mimeo.
- Robles, Héctor (coord.) *et al.* (2008b), *Panorama Educativo de México 2008 Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- Rosado, Jorge, Esther Casanueva y Héctor Bourges (2005), *Recomendaciones de Ingestión de Nutrientes para la Población Mexicana. Bases Fisiológicas. Tomo 1*, México, Editorial Médica Panamericana.
- Rubalcava, Rosa (2001), "Marginación, hogares y cohesión social", en Mauricio De Maria y Campos y Georgina Sánchez (eds.), *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*, México, Planeta, pp. 257-283.
- Rubalcava, Rosa (2007), "Localidades y hogares: concreción local de la globalización en Guanajuato", en Margarita Estrada y Pascal Labazée, *Globalización y localidad: espacios, actores, moviidades e identidades*, México, Publicaciones de la Casa Chata, pp.451-468.
- Rubalcava, Rosa y Sandra Murillo (2006), "El ingreso de los hogares rurales pobres y los beneficios monetarios de Oportunidades vistos con una perspectiva socioespacial de género: la jefatura económica femenina en Guanajuato", en María de la Paz López y Vania Salles (coords.), *El Programa Oportunidades Examinado desde el Género*, Oportunidades, UNIFEM y El Colegio de México.
- Santana, Alicia (2009), "Estudios sobre escalas de equivalencia y economías de escala para México", mimeo.
- Shamah, Teresa, Salvador Villalpano y Juan Rivera (2007), *Resultados de Nutrición de la ENSANUT, 2006*, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Sen, Amartya (1976), "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, vol. 44, núm.2, pp.219-231.
- Sen, Amartya (1980), "Equality of what?", en S. McMurrin (ed.), *The Tanner Lectures on Human Values. Volume I*, Salt Lake City, University of Utah Press.
- Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, New York, Oxford University Press.
- Sen, Amartya (2000), *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Office of Environment and Social Development-Asian Development Bank, (Social Development Paper, 1), recuperado de http://www.adb.org/Documents/Books/Social_Exclusion/Social_exclusion.pdf (2007, 24 de mayo).
- Székely, Miguel (coord.) (2005), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Tello i Robira, Rosa (2003), "Paradojas sobre vivienda", *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 7, núm. 146.
- Teruel, Graciela, Luis Rubalcava y Alicia Santana (2005), *Escalas de equivalencia para México*, México, SEDESOL (Documentos de Investigación, 23).

- Tomasevski, Katarina (2006), "Economic and Social Rights: Legally Enforceable Rights?" en Tammie O'Neil (ed.), *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies. An ODI Meeting Series*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) y Ministerio de Desarrollo Humano (1995), "Metodología para la Construcción de la Canasta Básica de Alimentos", en *Taller 13: La construcción de líneas de pobreza para América Latina*, Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), CEPAL.
- United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) (2009), *The State of the World's Children*, New York, UNICEF.
- United States Agency for International Development (USAID) (1992), "Definition of Food Security", *ADS Series 200: Programming Policy*, Washington D.C., USAID, (Policy Determination, 19), recuperado de <http://www.usaid.gov/policy/ads/200/pd19.pdf> (2007,24 de mayo).
- Woolcock, Michael (1998), "Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol.27, núm.2, pp.151-208.
- World Bank (2005), *Introduction to Poverty Analysis*, The World Bank Institute, recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>.

ANEXOS

Anexo A. Medición del espacio de bienestar

La medición en este espacio consta de dos etapas: la construcción de las líneas de bienestar y bienestar mínimo, y la conformación del indicador de ingreso.

Construcción de la canasta alimentaria para México

En esta sección se describen las generalidades de la metodología empleada para la construcción de la canasta alimentaria que sirve de referencia para obtener el valor de la línea de bienestar mínimo.

Determinación de la ingesta calórica

Insumos para el análisis de consumo

En la construcción de la canasta se utilizaron tres fuentes básicas que permiten analizar la ingesta energética y de otros nutrientes de la población en México: los aportes nutricionales por cada alimento, los requerimientos y recomendaciones de consumo de nutrientes, y los datos sobre gasto y frecuencia de consumo de alimentos de los hogares.

La primera fuente se refiere a las tablas de aportes nutricionales que contienen información sobre los aportes de diferentes nutrientes por cada tipo de alimento, así como de su porción comestible. Para la construcción de la canasta alimentaria se elaboró una tabla de aportes que toma en cuenta las calorías, las proteínas, las vitaminas A y C, y los minerales Hierro y Zinc, a partir de la información proporcionada por especialistas del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), en tablas de aportes del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ, 2002), en tablas de la CEPAL (CEPAL, 2007b) y del libro “Tablas de Valor Nutritivo de los Alimentos” de Miriam Muñoz de Chávez y José Ángel Ledesma Solano (Muñoz de Chávez y Ledesma, 2002).

La segunda fuente hace referencia a dos fuentes de información distintas. Por un lado, a los requerimientos energéticos, contruidos a partir de los principios y la aplicación de las nuevas

necesidades de energía para México según el Comité de Expertos FAO/OMS 2004, los cuales presentan los requerimientos por rangos de edad, sexo y para los niveles rural y urbano. Por otro lado, a los requerimientos y recomendaciones de otros nutrientes, contruidos a partir de la información contenida en el documento “Recomendaciones de Ingestión de Nutrimientos para la Población Mexicana” (Rosado, Casanueva y Bourges, 2005), el cual presenta un estudio actualizado sobre las recomendaciones de ingesta de micronutrientes por rangos de edad y sexo.

La tercera es la fuente de información para el análisis de gasto y frecuencia de consumo de alimentos en los hogares mexicanos, la cual se obtuvo de la ENIGH 2006, realizada por el INEGI.

Análisis de ingesta energética dentro del hogar

A partir de la ENIGH 2006 se obtuvieron los patrones de consumo de alimentos de los hogares mexicanos, de acuerdo con el gasto efectuado y la frecuencia de compra durante el periodo de referencia de la encuesta.⁴⁶ Después, la cantidad consumida de alimentos se ponderó por la porción comestible o aprovechable de cada alimento y se convirtieron estas cantidades en consumos de calorías diarias y otros nutrientes de acuerdo a las tablas de aportes nutricionales de los alimentos.

Para el análisis de consumo se excluyeron algunos productos tales como la sal, alimento para animales, agua y tabaco, así como los gastos relacionados con la preparación de alimentos, y las despesas.

Análisis de ingesta energética fuera del hogar

Debido a la diversidad de alimentos que los miembros del hogar pueden consumir fuera de éste, no existe información que permita identificar la calidad y composición de los alimentos consumidos fuera de los hogares. Sin embargo, existen diferentes métodos que permiten estimar el aporte nutricional de estos alimentos. Para la construcción de esta canasta alimentaria se decidió utilizar un método que permite estimar las calorías consumidas fuera del hogar de acuerdo con el decil de ingreso al que pertenece cada hogar (CEPAL, 2007b; Medina, 2000).

El método empleado se basa en la hipótesis de que el costo de las calorías consumidas dentro y fuera del hogar es igual para el primer decil de ingreso de la población y en los demás deciles aumenta

⁴⁶ Si bien el gasto no es propiamente consumo, es la mejor aproximación que se tiene si se toma en cuenta la información disponible. Un levantamiento de consumo sería muy costoso en términos de lo que implica verificar la composición de los alimentos, su elaboración, validación de laboratorios, entre otros.

con respecto al costo por caloría del primero. Para esto, se propone un factor de conversión k_i para cada decil de ingreso, definido como el cociente entre el costo por caloría del primer decil y el costo por caloría de los deciles subsecuentes. Una vez calculado el factor, se obtuvieron el total de calorías consumidas fuera del hogar al dividir el gasto en estos alimentos entre el factor de conversión, multiplicado por el costo calórico dentro del hogar.

Finalmente, se obtuvieron las calorías totales del hogar, al sumar las calorías consumidas dentro y fuera del hogar.

Selección del Estrato Poblacional de Referencia (EPR)

La metodología ubica un estrato poblacional de referencia cuya aproximación de consumo coincide con alguna recomendación nutricional. Para ello, las cantidades compradas por cada hogar de los diferentes alimentos en un periodo determinado (mensual, semanal o diario) se transforman en consumos de nutrientes de acuerdo a tablas de aportes nutricionales. Se suman estas cantidades consumidas de nutrientes y se comparan con las recomendaciones de consumo de cada hogar, según su composición etaria y de género, para determinar si se alcanza o no el consumo de nutrientes recomendado.

Coeficiente de adecuación energética⁴⁷

El Coeficiente de Adecuación energética (CA) es el indicador empleado para la identificación y construcción del estrato poblacional de referencia, el cual se utiliza para analizar el consumo energético de los hogares. El CA permite construir un estrato de referencia con los hogares cuya ingesta nutricional es adecuada a su composición demográfica, ya que su consumo está relacionado con los requerimientos nutricionales correspondientes a cada hogar.

Para la construcción del CA, en primer lugar se obtiene el consumo energético total de cada hogar y, en segundo, el requerimiento de cada hogar, al sumar las calorías requeridas para cada miembro de

⁴⁷ Esta metodología se presenta en un documento preparado por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL como insumo para el Taller de Expertos “**Revisión de la metodología de la CEPAL para la medición de la pobreza en América Latina y el Caribe**” realizado los días 18 y 19 de octubre de 2007 en la ciudad de Santiago de Chile. Su contenido describe un trabajo en marcha y sus resultados no son definitivos por lo que no se encuentra disponible al público. Sin embargo, el CONEVAL cuenta con la autorización de los autores para su uso.

acuerdo con su edad y sexo. De esta forma, el Coeficiente de Adecuación energética se genera como la razón entre la cantidad de energía consumida por el hogar respecto a su requerimiento energético:

$$CA = \frac{\text{consumo calórico del hogar}}{\text{requerimiento calórico específico del hogar}}$$

El Coeficiente de Adecuación se interpreta de la siguiente forma:

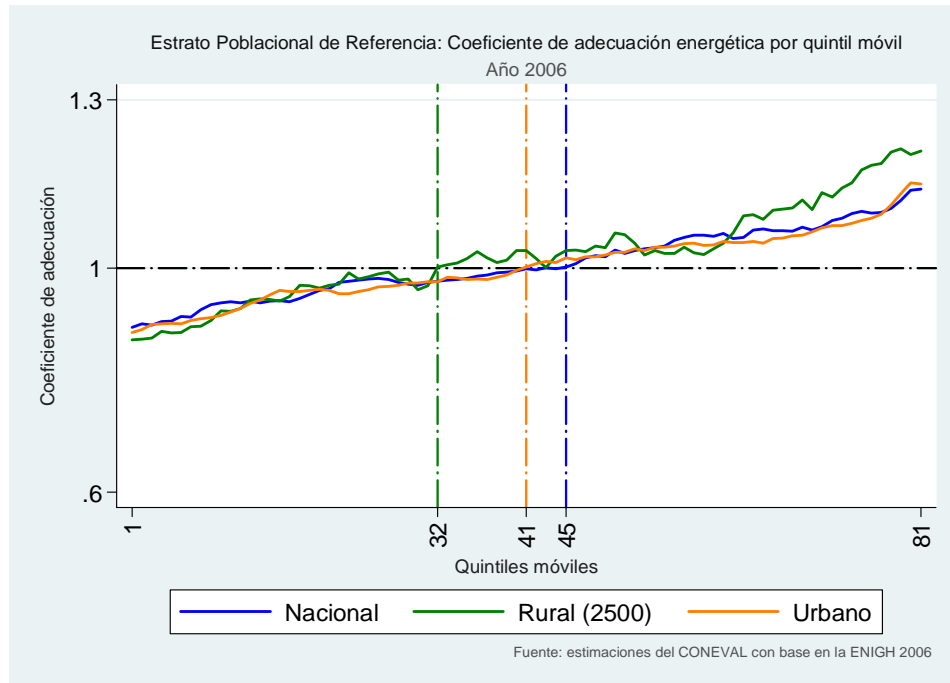
CA<1 ⇒ el consumo energético del hogar no cubre su requerimiento.

CA=1 ⇒ el consumo energético del hogar se ajusta a su requerimiento.

CA>1 ⇒ el consumo energético del hogar sobrepasa su requerimiento.

Debido a que los cálculos del CA arrojaron valores atípicos de adecuación calórica, se eliminaron aquellos registros con un valor mayor a cuatro, es decir, aquellos hogares que aparentemente consumen más del 400 por ciento de su requerimiento energético dada la estructura del hogar. Esto permitió eliminar 262 hogares, que representan el 1.20 por ciento de la muestra.

Posteriormente, se obtuvieron los percentiles nacional, rural y urbano de ingreso corriente per cápita y se calculó el Coeficiente de Adecuación por quintiles móviles de ingreso en los niveles. El criterio para la selección del EPR es que los hogares que lo conforman alcancen a cubrir su requerimiento energético al costo más eficiente posible, por lo que un CA igual a uno a nivel nacional se alcanza en el percentil 45; en el estrato rural se alcanza en el percentil 32 y en el urbano se alcanza en el percentil 41.



Construcción de las canastas alimentarias rural y urbana

Selección del EPR Urbano: percentil 41 a 60

Selección del EPR Rural: percentil 32 a 51

Una vez identificados los hogares que constituyen el EPR, se analizó el patrón de consumo y la lista de productos y cantidades que consume el estrato de acuerdo con los rubros contenidos en la ENIGH 2006. Se construyó una base de datos que contiene las claves de alimentos consumidos por el estrato, las cantidades, el gasto trimestral, el número de hogares que consumen cada producto y el contenido energético y nutricional de cada alimento.

Se clasificaron los alimentos en 46 rubros y se obtuvo el porcentaje de la frecuencia de consumo por rubros y el porcentaje del gasto en alimentos. Con base en lo anterior se seleccionaron aquellos productos que cumplan los siguientes criterios:

- Que el porcentaje de la frecuencia de consumo de alimentos con respecto a su rubro sea mayor al 10 por ciento.

- Que el porcentaje de gasto de cada alimento con respecto al total sea mayor al 0.5 por ciento.

Asimismo, se llevó a cabo la adecuación nutricional mediante las recomendaciones de la Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005.⁴⁸ La adecuación consta de dos partes: la primera, incorporar los productos que no cumplen con los criterios de frecuencia de consumo y gasto pero que forman parte de los tres grupos de alimentos para una dieta adecuada definida por la Norma; la segunda, adecuar las cantidades de consumo de algunos productos para lograr los requerimientos y recomendaciones de ingesta.

La inclusión de alimentos se realizó con base en el patrón de consumo del estrato, es decir, se ordenaron los productos por criterios de frecuencia y gasto y, al no cumplir con el 10 y 0.5 por ciento respectivamente, se incorporaron los productos que tenían valores inmediatos a éstos y, por ende, que forman parte de la estructura de consumo del EPR. De igual forma, para ambos estratos se escaló el consumo diario en gramos y mililitros por persona de otros productos con la finalidad de alcanzar el requerimiento de proteínas, vitaminas A y C, Hierro y Zinc.

Valoración monetaria de las canastas alimentarias rural y urbana

Para obtener el valor monetario de la canasta alimentaria se generó una base de precios implícitos a partir de la información de la ENIGH 2006. El precio implícito de cada rubro se calculó como la media geométrica de las razones entre el gasto y la cantidad por rubro de todos los hogares. Por último, se aplicó el deflactor correspondiente a los productos para actualizarlos a precios de agosto de 2008.

Finalmente, se generó el costo de la canasta al multiplicar el precio por el consumo de cada alimento. El costo mensual per cápita de las canastas se obtiene al sumar el costo de todas las claves de alimento que la componen y multiplicarlo por 30.

⁴⁸ La información de la Norma puede ser consultada en la dirección electrónica: <http://www.dof.gob.mx/documentos/871/SALUD/SALUD.htm>.

Canasta Alimentaria Rural

Grupo	Nombre	Consumo (grx día)	Precio x kg/L	Costo
		1354.3		\$ 613.80
Maíz	Maíz en grano	70.2	3.5	0.2
	Tortilla de maíz	217.9	9.2	2.0
Trigo	Pasta para sopa	7.8	21.3	0.2
	Galletas dulces	3.1	33.4	0.1
	Pan blanco	11.2	21.5	0.2
	Pan de dulce	18.0	27.7	0.5
Arroz	Arroz en grano	14.0	14.6	0.2
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	18.5	61.4	1.1
	Cocido o retazo con hueso	14.8	42.5	0.6
	Molida	13.6	53.9	0.7
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso	27.9	35.4	1.0
	Pollo entero o en piezas	32.5	34.0	1.1
Pescados frescos	Pescado entero	6.3	29.4	0.2
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	119.0	11.1	1.3
	Leche bronca	37.0	6.0	0.2
Quesos	Fresco	5.0	50.7	0.3
Huevos	De gallina	29.6	22.2	0.7
Aceites	Aceite vegetal	17.6	21.8	0.4
Tubérculos crudos o frescos	Papa	32.7	9.3	0.3
Verduras y legumbres frescas	Cebolla	39.4	14.7	0.6
	Chile*	10.5	23.9	0.3
	Jitomate	67.1	14.7	1.0
Leguminosas	Frijol	63.7	14.8	0.9
Frutas frescas	Limón	22.4	7.7	0.2
	Manzana y perón	25.8	15.8	0.4
	Naranja	24.8	4.2	0.1
	Plátano tabasco	32.5	7.2	0.2
Azúcar y mieles	Azúcar	20.0	10.1	0.2
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	3.5	48.4	0.2
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada	241.8	0.9	0.2
	Refrescos de cola y de sabores	106.2	8.3	0.9
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar			3.3
	Otros alimentos preparados			0.7

*Precio promedio chiles jalapeño, poblano, serrano y otros chiles

Canasta Alimentaria Urbana

Grupo	Nombre	Consumo (grxdía)	Precio x kg/L	Costo
		1592.5		\$ 874.63
Maíz	Tortilla de maíz	155.4	9.3	1.4
Trigo	Pasta para sopa	5.6	21.4	0.1
	Pan blanco	26.0	22.9	0.6
	Pan de dulce	34.1	35.0	1.2
	Pan para sándwich, hamburguesas,	5.6	34.6	0.2
Arroz	Arroz en grano	9.2	16.4	0.2
Otros cereales	Cereal de maíz, de trigo, de arroz, de avena	3.6	42.6	0.2
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	21.1	64.9	1.4
	Molida	13.9	56.9	0.8
Carne de cerdo	Costilla y chuleta	20.3	52.6	1.1
Carnes procesadas	Chorizo y longaniza	3.1	52.3	0.2
	Jamón	4.1	52.0	0.2
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso	15.8	36.9	0.6
	Pierna, muslo y pechuga sin hueso	4.5	51.1	0.2
	Pollo entero o en piezas	17.1	33.3	0.6
Pescados frescos	Pescado entero	3.4	38.1	0.1
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	203.8	10.8	2.2
Quesos	Fresco	4.8	50.7	0.2
Otros derivados de la leche	Yogur	6.7	26.3	0.2
Huevos	De gallina	33.4	20.5	0.7
Aceites	Aceite vegetal	10.9	21.9	0.2
Tubérculos crudos o frescos	Papa	44.6	9.1	0.4
Verduras y legumbres frescas	Cebolla	42.3	14.2	0.6
	Chile*	10.2	23.6	0.2
	Jitomate	63.0	14.7	0.9
Leguminosas	Frijol	50.6	16.6	0.8
Frutas frescas	Limón	26.0	7.0	0.2
	Manzana y perón	29.9	18.2	0.5
	Naranja	28.6	4.1	0.1
	Plátano tabasco	34.7	7.4	0.3
Azúcar y mieles	Azúcar	15.1	10.4	0.2
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	8.7	54.8	0.5
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada	411.5	1.1	0.4
	Jugos y néctares envasados	56.1	12.7	0.7
	Refrescos de cola y de sabores	169.0	7.7	1.3
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar			7.9
	Otros alimentos preparados			1.5

*Precio promedio chiles jalapeño, poblano, serrano y otros chiles

Construcción de la canasta básica no alimentaria para México, 2006

La construcción de la canasta no alimentaria consta de tres etapas. La primera es la selección de un estrato poblacional de referencia para analizar el patrón de gasto no alimentario. La segunda es el cálculo de los montos de gasto para cubrir las necesidades no alimentarias a partir de los patrones observados de gasto en el estrato de referencia. La tercera es la desagregación de los componentes del gasto en bienes y servicios no alimentarios y la actualización de sus valores monetarios.

Selección del estrato poblacional de referencia

El estrato poblacional de referencia es el mismo que sirvió para la construcción de la canasta alimentaria, y asegura que, de acuerdo con el gasto alimentario observado, los hogares de esos estratos cubren en promedio sus necesidades nutricionales mínimas. Por tanto, el patrón de consumo no alimentario de ese estrato puede tomarse como referencia para la integración del consumo no alimentario mínimo.

Determinación del gasto no alimentario

La construcción de la canasta no alimentaria se realizó a partir de la comparación de dos metodologías. La primera consiste en aplicar un factor que expande el valor de la canasta alimentaria, conocido como recíproco del coeficiente de Engel o coeficiente de Orshansky. La otra metodología es una propuesta del Dr. Enrique Hernández Laos, que parte de preferencias, frecuencia de consumo y participación en el gasto, combina información proveniente de la ENIGH y de un levantamiento específico.

Coeficiente de Engel

La metodología del coeficiente de Engel consiste en construir un factor que expanda el valor de la canasta alimentaria, de tal forma que el nuevo valor expandido represente los ingresos necesarios para poder satisfacer las demás necesidades de los hogares, además de las alimentarias. Ese factor

se construye a partir del recíproco del coeficiente de Engel, o bien, de la proporción que representa el gasto en los bienes alimentarios (GA) con respecto al gasto total (GT) de todos los bienes necesarios para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias del hogar, de acuerdo con la siguiente fórmula, donde PGA es el Coeficiente de Engel:

$$PGA = GA / GT.$$

Para construir la línea de bienestar que incluyera el valor de la canasta básica no alimentaria con el método del coeficiente de Engel, se tomó en cuenta el patrón de consumo del mismo EPR utilizado en la construcción de la canasta alimentaria, de tal forma que este estrato fue tratado como un gran hogar representativo del patrón de consumo de la población y no de un hogar en específico. En este caso, la línea de bienestar (LB) se obtiene al dividir el valor de la canasta alimentaria (CBA) entre el recíproco del coeficiente de Engel (PGA) como sigue:

$$LB = CBA / (1/PGA_{EPR}).$$

Determinación de los gastos necesarios mínimos

Una vez definido el gasto total requerido, se determinaron los rubros que debieran ser considerados en el gasto total no alimentario y se compararon con la propuesta metodológica del Dr. Enrique Hernández Laos, y que consiste en considerar los siguientes criterios para la inclusión de cada rubro:

1. Que los bienes mostraran una elasticidad ingreso menor a uno 1, ya que estos son clasificados en la teoría económica como bienes necesarios.
2. Que la percepción de necesidad del bien o servicio sea mayor al 50% de los hogares. Lo cual fue indagado a partir de un levantamiento de percepciones.
3. Que la participación del gasto en el bien con respecto al gasto total en el estrato de referencia sea mayor a la media de todos los bienes, la cual es de 0.16 por ciento.
4. Que el porcentaje de los hogares que consuma el bien o servicio en el estrato de referencia sea mayor al 20 por ciento.

Una vez analizados los gastos del estrato de referencia de acuerdo con estos criterios se determinó el monto total de los gastos para cubrir las necesidades mínimas.

Desagregación del gasto en bienes y servicios no alimentarios

Una vez obtenidos los valores del inverso del coeficiente de Engel, después de aplicar los criterios metodológicos del Dr. Enrique Hernández Laos (2009), se desagregaron los componentes del gasto en bienes y servicios no alimentarios por rubro en el estrato poblacional de referencia de cada ámbito.

Ya desagregados estos gastos, se ajustaron con el valor de la canasta alimentaria calculado para el año 2006. La idea detrás de este ajuste consiste en considerar que los hogares satisfacen las necesidades alimentarias básicas antes que las no alimentarias. El ajuste se realiza de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Gasto en el bien}_i = \frac{\sum_1^i \text{Gasto}_i}{\text{Gasto en alimentos}} \times \text{valor de la canasta alimentaria}$$

Una vez estimado el gasto para el año 2006, se actualizó el valor de cada rubro de bienes y servicios a agosto de 2008, mediante el índice de precios correspondiente a cada bien o servicio contenido en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Grupo	Canasta Urbana		Canasta Rural	
	Costo	# bienes o servicios	Costo	# bienes o servicios
Transporte público	\$ 140.09	5	\$ 85.65	4
Limpieza y cuidados de la casa	\$ 50.72	15	\$ 46.10	14
Cuidados personales	\$ 101.30	16	\$ 64.18	14
Educación, cultura y recreación	\$ 195.65	23	\$ 73.40	18
Comunicaciones y servicios para vehículos	\$ 92.54	6	\$ 25.31	5
Vivienda y servicios de conservación	\$ 141.52	4	\$ 80.39	5
Prendas de vestir, calzado y accesorios	\$ 139.30	90	\$ 91.08	98
Cristalería, blancos y utensilios domésticos	\$ 14.55	21	\$ 11.42	20
Cuidados de la salud	\$ 129.51	70	\$ 87.98	66
Enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda	\$ 18.69	11	\$ 11.14	9
Artículos de esparcimiento	\$ 6.31	6	\$ 2.21	5
Otros gastos	\$ 16.94	2	\$ 10.14	3
Canasta Básica Alimentaria	\$ 874.63	-	\$ 613.80	-
Total	\$ 1,921.74	269	\$ 1,202.80	261

Indicador de ingreso

El indicador de ingreso parte de los elementos ya descritos en la metodología y los criterios para su construcción son los siguientes:

- Considerar aquellos flujos monetarios y no monetarios que no pongan en riesgo o disminuyan los acervos de los hogares.
- Tomar en cuenta la frecuencia de las transferencias y eliminar aquellas que no sean recurrentes.
- No incluir como parte del ingreso la estimación del alquiler o renta imputada.
- Considerar las economías de escala y las escalas de equivalencia dentro de los hogares.

Definición del ingreso con la medición multidimensional de la pobreza (MCS)

Ingreso Corriente Total = *Ingreso corriente monetario*

Remuneraciones por trabajo subordinado
Ingreso por trabajo independiente (incluye el autoconsumo)
Ingreso por renta de la propiedad
Otros ingresos provenientes del trabajo
Transferencias

+ *Ingreso corriente no monetario*

Pago en especie
Transferencias en especie (regalos en especie, se excluyen las transferencias que se dan por única vez)
No incluye renta imputada

De esta forma, el ingreso corriente total per cápita de cada hogar, ajustado por economías de escala y escalas de equivalencia, cuando el tamaño del hogar es mayor a uno, se determina de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$ICTPC = \frac{\text{ingreso corriente total del hogar}}{1 + d_i n_i}$$

Donde n_i es el número de miembros del hogar en cada rango de edad i ; d_i es la escala de equivalencia (con economías de escala) que corresponde a cada grupo de edad i . Las escalas empleadas de acuerdo con la composición demográfica de cada hogar son las siguientes:

Escalas de Equivalencia, México 2006

Grupo de edad (i)	Escala
0 a 5 años	0.70
6 a 12 años	0.74
13 a 18 años	0.71
19 a 65 años	0.99

Fuente: Santana (2009)

Anexo B. Construcción de los indicadores de carencia⁴⁹

Indicador de carencia por rezago educativo

Conforme al Artículo Tercero de la CPEUM, la educación obligatoria comprende los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria. La Ley General de Educación dispone que la edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar es de tres años, y para nivel primaria seis años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar. Asimismo, de acuerdo con los planes de estudio vigentes para preescolar,⁵⁰ primaria⁵¹ y secundaria,⁵² estos niveles se componen de tres, seis y tres años de educación, respectivamente. Por tanto, la edad escolar mínima comprende desde los tres hasta los 15 años de edad. Asimismo, la Ley Federal del Trabajo establece que “[q]ueda prohibida la utilización del trabajo de los menores de 14 años y de los 15 que no hayan terminado su educación obligatoria [...]” (Robles *et al.*, 2008b).

Con base en lo anterior, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por rezago educativo si cumple con alguno de los siguientes criterios:

- tiene de 3 a 15 años de edad, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; o,
- tiene 16 años de edad 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 de edad o más, nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

⁴⁹ El uso de subíndices está definido del siguiente modo:

i.- Para aquellas variables que se reportan a nivel individual.

ih.- Para aquellas variables que se reportan a nivel hogar, el valor correspondiente al hogar se asigna a todos los individuos dentro del mismo.

ihv.- Para aquellas variables que se reportan a nivel vivienda, el valor correspondiente a la vivienda se asigna a todos los individuos dentro de la misma.

⁵⁰ La información referida puede ser consultada en la dirección electrónica:

<http://www.reformapreescolar.sep.gob.mx/ACTUALIZACION/PROGRAMA/Programa2004PDF.PDF>

⁵¹ La información referida puede ser consultada en la dirección electrónica:

http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/generalizacion_p_estudios.pdf

⁵² La información referida puede ser consultada en la dirección electrónica:

<http://www.reformasecundaria.sep.gob.mx/doc/programas/2006/planestudios2006.pdf>

La construcción del indicador se realiza a partir de las siguientes variables: edad, año de nacimiento, asistencia a la escuela y nivel educativo de los integrantes del hogar, las cuales se definen a continuación:

Edad.- Número de años cumplidos por una persona al momento de la entrevista.

$edad_i$ = edad que reporta la persona al momento de la entrevista .

Año de nacimiento.⁵³ Se determina como la diferencia simple entre el año en el que se realiza la medición ($año_med$) y la $edad_i$ del individuo.

$$anac_e_i = año_med - edad_i .$$

Inasistencia a la escuela.- Condición de no asistencia de cada persona a una institución de enseñanza del Sistema Educativo Nacional (SEN).⁵⁴

$$inas_esc_i = \begin{cases} 0 & \text{si la persona } i \text{ asiste a alguna institución del SEN,} \\ 1 & \text{si la persona } i \text{ no asiste a alguna institución del SEN.} \end{cases}$$

Nivel educativo.⁵⁵ Es el máximo nivel de estudios que reporta una persona haber cursado.

$$niv_ed_i = \begin{cases} 0 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con primaria incompleta o menos,} \\ 1 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con primaria completa o secundaria incompleta,} \\ 2 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con secundaria completa o mayor nivel educativo.} \end{cases}$$

⁵³ Para el cálculo de esta variable, la fuente de información a utilizar no reporta la fecha de nacimiento, por lo cual se hace un cálculo que aproxime el año de nacimiento.

⁵⁴ Se considera la asistencia a un establecimiento educativo independientemente de que sea una escuela pública o privada y de la modalidad de enseñanza en cualquier nivel de educación: preescolar, primaria, secundaria, carrera técnica con secundaria terminada, preparatoria o bachillerato, carrera técnica con preparatoria terminada, normal, profesional, maestría o doctorado.

⁵⁵ Para el caso de educación técnica o normal se considera que una persona cuenta con secundaria completa bajo las siguientes condiciones:

- si estudió una carrera técnica o comercial con antecedente de primaria y cursó al menos tres grados,
- si estudió la educación normal con antecedente de primaria y cursó al menos tres grados.

Se toma como nivel terminado el inmediato al que tenga como antecedente y al menos tres grados del nivel técnico o comercial, o bien, la educación normal.

A partir de estos atributos es posible definir el indicador de rezago educativo para cada persona de la siguiente forma:

Indicador de carencia por rezago educativo

$$ic_rezedu_i = \begin{cases} 1 & \text{si } edad_i \geq 3 \text{ y } edad_i \leq 15 \text{ y } inas_esc_i = 1 \text{ y } niv_ed_i < 2, \\ 1 & \text{si } anac_e_i \geq 1982 \text{ y } edad_i \geq 16 \text{ y } niv_ed_i < 2, \\ 1 & \text{si } anac_e_i \leq 1981 \text{ y } edad_i \geq 16 \text{ y } niv_ed_i = 0, \\ 0 & \text{si } edad_i \leq 2, \\ 0 & \text{si } edad_i \geq 3 \text{ y } edad_i \leq 15 \text{ y } inas_esc = 0, \\ 0 & \text{si } edad_i \geq 3 \text{ y } edad_i \leq 15 \text{ y } niv_ed_i = 2, \\ 0 & \text{si } anac_e_i \geq 1982 \text{ y } edad \geq 16 \text{ y } niv_ed_i = 2, \\ 0 & \text{si } anac_e_i \leq 1981 \text{ y } edad \geq 16 \text{ y } niv_ed_i \geq 1. \end{cases}$$

El valor uno identifica a la población en situación de carencia por rezago educativo, mientras que el valor cero identifica a la población que no es carente en este indicador.

Indicador de carencia por acceso a los servicios de salud

El Artículo Cuarto de la Constitución establece que toda la población mexicana tiene derecho a la protección de la salud. En términos de la Ley General de Salud (LGS), este derecho constitucional se refiere al derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud (artículo 77 bis1 de la LGS). De esta forma, las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social, o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, deben ser incorporadas al Sistema de Protección Social en Salud (artículo 77 bis 3 de la LGS).

A partir de estos criterios, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando:

- no cuente con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que preste servicios médicos, incluyendo al Seguro Popular, a las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, PEMEX, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Para el cálculo del indicador, se identifica a las personas que cuentan con acceso a través de la siguiente variable:

Servicios de salud.- Identifica si una persona se encuentra afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte de una institución pública o privada que ofrezca esos servicios; se define como:

$$serv_sal_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con Seguro Popular,} \\ 2 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con servicios médicos del IMSS,} \\ 3 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con servicios médicos del ISSSTE o ISSSTE estatal,} \\ 4 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con servicios médicos de Pemex, Defensa o,} \\ & \text{la Marina,} \\ 5 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con otros servicios médicos,} \\ 0 & \text{si la persona } i \text{ no cuenta con ninguno de los servicios médicos referidos.} \end{cases}$$

De lo anterior se define el indicador de carencia por acceso a los servicios de salud como se indica a continuación:

Indicador de carencia por acceso a los servicios de salud

$$ic_asalud_i = \begin{cases} 1 & \text{si } serv_sal_i = 0, \\ 0 & \text{si } serv_sal_i \geq 1. \end{cases}$$

El valor uno identifica a la población en situación de carencia por acceso a los servicios de salud y en caso contrario el indicador toma el valor cero.

Indicador de carencia por acceso a la seguridad social

El acceso a la seguridad social depende de un subconjunto de integrantes de cada hogar, específicamente, de quienes cotizan o disfrutan de los beneficios de haber cotizado durante de su vida laboral. Los integrantes que no cumplen con esta condición pueden tener acceso mediante las redes

de parentesco definidas por la LSS u otros mecanismos contemplados en ella, como, por ejemplo, el acceso voluntario al régimen obligatorio y la inscripción a una Afore.

Adicionalmente, existen otros mecanismos de acceso a los beneficios derivados de la seguridad social, en especial a los programas de pensiones para la población de 65 años o más. Si bien los beneficios de estos programas no brindan un acceso completo a la seguridad social, en cierta medida permiten asegurar los medios de subsistencia de la población.

A partir de estas consideraciones es posible identificar a la población con carencia por acceso a la seguridad social de acuerdo con los siguientes criterios:

- en el caso de la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta por parte de su trabajo de las prestaciones establecidas en el artículo 2 de la LSS (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del Artículo 123);
- en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente, dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando disponga de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS, y además disponga de SAR o Afore;
- en el caso de la población en general se considera que tiene acceso cuando goce de alguna 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 tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores, y
- la población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados anteriormente se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.

Con base en lo anterior, la construcción del indicador con el primer criterio identifica a la población ocupada con acceso a la seguridad social y a las personas que reciben una jubilación o pensión.

Población económicamente activa.- Es el conjunto de la población de 16 años o más⁵⁶ que declaró ser ocupada (es decir, durante el periodo de referencia realizó alguna actividad económica) o que declaró ser desocupada (personas que buscaron trabajo activamente en el período de referencia); además identifica a las personas que declararon realizar actividades consideradas no económicas (*PNEA*).⁵⁷ Dicho indicador queda definido como:

$$pea_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ es ocupada y } edad_i \geq 16, \\ 2 & \text{si la persona } i \text{ es desocupada y } edad_i \geq 16, \\ 0 & \text{si la persona } i \text{ pertenece a la } pnea \text{ y } edad_i \geq 16. \end{cases}$$

Tipo de trabajo.- Identifica para la población ocupada, si realiza un trabajado subordinado o independiente.⁵⁸

Se define la variable *tipo_trab_i* como:

$$tipo_trab_i = \begin{cases} 1 & \text{si } pea_i = 1 \text{ y la persona } i \text{ trabaja (con o sin pago) para una unidad económica} \\ & \text{en la que depende de un patrón, jefe o superior;} \\ 2 & \text{si } pea_i = 1 \text{ y la persona } i \text{ trabaja en un negocio propio en el que no depende} \\ & \text{de algún jefe o superior y recibe o tiene asignado un sueldo;} \\ 3 & \text{si } pea_i = 1 \text{ y la persona } i \text{ trabaja en un negocio propio en el que no depende} \\ & \text{de algún jefe o superior y no recibe o tiene asignado un sueldo.} \end{cases}$$

Se determina si la población ocupada dispone de las siguientes prestaciones básicas: servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y Afore.⁵⁹

Servicios médicos.- Se refiere al hecho de que una persona se encuentre afiliada a una institución que le proporciona servicios de salud como prestación laboral.

⁵⁶ De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 22, se establece que: "Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años y de los mayores de esta edad y menores de dieciséis que no hayan terminado su educación obligatoria".

⁵⁷ En este grupo de población se encuentran las personas que declararon rentar o alquilar alguna propiedad, que son pensionados o jubilados, que se dedican a los quehaceres del hogar, que son estudiantes, que son personas con alguna limitación física o mental que les impida trabajar por el resto de su vida.

⁵⁸ Esta distinción se deberá generar para cada ocupación que sea reportada para la misma persona. En el caso del MCS 2008, sólo se reporta la ocupación principal y secundaria de la población que realiza un trabajo, por lo que se determina si el trabajador dispone de seguridad social en cada una de sus ocupaciones.

⁵⁹ Estas variables se determinan también para cada una de las ocupaciones reportadas por el trabajador.

$$smlab_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con acceso a servicios médicos como prestación laboral,} \\ 0 & \text{si la persona } i \text{ no cuenta con servicios médicos como prestación laboral.} \end{cases}$$

Incapacidad con goce de sueldo.- Se refiere a la prestación por la cual un trabajador o trabajadora puede ausentarse de su trabajo sin sufrir una penalización alguna por ello en caso de enfermedad, accidente o maternidad.

$$inclab_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con incapacidad con goce de sueldo} \\ & \text{como prestación laboral,} \\ 0 & \text{si la persona } i \text{ no cuenta con incapacidad con goce de sueldo} \\ & \text{como prestación laboral.} \end{cases}$$

Afore.- Se refiere a la prestación laboral que tiene por objeto administrar los recursos para el retiro del trabajador.

$$aforlab_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con acceso a un sistema de jubilación} \\ & \text{o pensión para retiro,} \\ 0 & \text{si la persona } i \text{ no cuenta con acceso a un sistema de jubilación} \\ & \text{o pensión para retiro.} \end{cases}$$

Para aquellas personas que declaran contar con servicios médicos y Afore por contratación voluntaria, se construyen los siguientes indicadores:

Servicios médicos voluntarios.- Se refiere al hecho de que una persona se encuentre afiliada a una institución que le proporciona servicios de salud por contratación voluntaria.

$$smcv_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con acceso a servicios médicos por contratación voluntaria,} \\ 0 & \text{si la persona } i \text{ no cuenta con servicios médicos por contratación voluntaria.} \end{cases}$$

Afore voluntaria.- Se refiere a la contratación voluntaria de un sistema de jubilación o pensión.

$$aforecv_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ cuenta con acceso a un sistema de jubilación} \\ & \text{o pensión para retiro por contratación voluntaria,} \\ 0 & \text{si la persona } i \text{ no cuenta con acceso a un sistema de jubilación} \\ & \text{o pensión para retiro por contratación voluntaria.} \end{cases}$$

A continuación, se determina el otro grupo de población que cuenta con acceso directo a la seguridad social, es decir, los jubilados o pensionados.

*Jubilados y pensionados.*⁶⁰ Son aquellas personas que declaran ser jubilados o pensionados al momento de la entrevista.

$$jub_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ es jubilada o pensionada,} \\ 1 & \text{si la persona } i \text{ declaró recibir jubilaciones o pensiones originadas} \\ & \text{dentro del país o provenientes del extranjero,} \\ 1 & \text{si la persona } i \text{ declaró contar con servicios médicos por jubilación,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

Con base en los atributos anteriores se determina el acceso directo a la seguridad social como:

$$ss_dir_i = \begin{cases} 1 & \text{si } tipo_trab_i = 1 \text{ e } inclab_i = 1 \text{ y } aforlab_i = 1 \text{ y } smlab_i = 1, \\ 1 & \text{si } tipo_trab_i = 2 \text{ y } (aforlab_i = 1 \text{ o } aforecv_i = 1) \text{ y } (smlab_i = 1 \text{ o } smcv_i = 1) \\ 1 & \text{si } tipo_trab_i = 3 \text{ y } aforecv_i = 1 \text{ y } (smlab_i = 1 \text{ o } smcv_i = 1) \\ 1 & \text{si } jub_i = 1, \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

Por otro lado, se especifica quiénes son aquellos integrantes del hogar que, por su condición de parentesco, podrían tener acceso por otros miembros.

⁶⁰ Se considera personas jubiladas o incapacitadas permanentemente a aquellas que reciben un ingreso regular en efectivo derivado de jubilaciones y/o pensiones de seguridad social, por antigüedad, edad, enfermedad o accidentes de trabajo. En el caso de la asignación de la seguridad social de los hijos e hijas hacia sus ascendientes es necesario distinguir el origen de la jubilación o pensión, pues existen distintos mecanismos para disponer de una pensión, de los cuales no todos son transmisibles a la ascendencia. En caso de no disponer de información sobre el origen de la pensión, se considera que sólo la población de 26 o más años puede brindar seguridad social a sus ascendientes (pues a partir de esta edad no pueden disponer de una pensión por sus ascendientes).

$$par_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ es el/la jefe(a) de hogar,} \\ 2 & \text{si la persona } i \text{ es el/la cónyuge del jefe(a),} \\ 3 & \text{si la persona } i \text{ es hijo(a) del jefe(a),} \\ 4 & \text{si la persona } i \text{ es padre/madre del jefe(a),} \\ 5 & \text{si la persona } i \text{ es suegro(a) del jefe(a),} \\ 6 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

Posteriormente, se indica quiénes son los integrantes del hogar que podrían otorgar el acceso a otros miembros del mismo, para lo cual se generan variables auxiliares que identifican si determinados miembros del hogar cuentan o no con acceso directo:⁶¹

$$jef_ss_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si el/la jefe(a) tiene acceso directo a la seguridad social,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$cony_ss_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si el o la cónyuge del jefe(a) tiene acceso directo a la seguridad social,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$hijo_ss_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si algún hijo(a) del jefe(a) del hogar tiene acceso directo a la seguridad social} \\ & \text{y no es jubilado o pensionado,} \\ 1 & \text{si algún hijo(a) del jefe(a) del hogar tiene acceso directo a la seguridad social,} \\ & \text{es jubilado o pensionado y } edad_i > 25, \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

En el tercer criterio se identifica a aquellos integrantes del hogar que cuentan con servicios médicos mediante otros núcleos familiares dentro o fuera del hogar, o bien por contratación propia.

$$s_salud_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ declara contar con servicios médicos de alguna} \\ & \text{institución de seguridad social por algún familiar del hogar} \\ & \text{o de otro hogar, por muerte del asegurado o por contratación propia;} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

⁶¹ Estas variables se aplican a todos los integrantes del hogar.

Finalmente, el último criterio considera a las personas que declaran percibir ingresos por el Programa de Adultos Mayores; que se determina como:

$$pam_i = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ tiene 65 años o más y recibe algún programa de adultos mayores;} \\ 0 & \text{si la persona } i \text{ tiene 65 años o más y no recibe algún programa de adultos mayores.} \end{cases}$$

Con base en los atributos anteriores se determina el *Indicador de carencia por acceso a la seguridad social*.⁶²

$$ic_ss_i = \begin{cases} 0 & \text{si } ss_dir_i = 1, \\ 0 & \text{si } par_i = 1 \text{ y } cony_ss_{ih} = 1, \\ 0 & \text{si } par_i = 1 \text{ y } pea_i = 0 \text{ e } hijo_ss_{ih} = 1, \\ 0 & \text{si } par_i = 2 \text{ y } jefe_ss_{ih} = 1, \\ 0 & \text{si } par_i = 2 \text{ y } pea_i = 0 \text{ e } hijo_ss_{ih} = 1, \\ 0 & \text{si } par_i = 3 \text{ y } edad_i < 16 \text{ y } jefe_ss_{ih} = 1, \\ 0 & \text{si } par_i = 3 \text{ y } edad_i < 16 \text{ y } cony_ss_{ih} = 1, \\ 0 & \text{si } par_i = 3 \text{ y } edad_i \in [16,25] \text{ y } inas_esc_i = 0 \text{ y } jefe_ss_{ih} = 1, \\ 0 & \text{si } par_i = 3 \text{ y } edad_i \in [16,25] \text{ y } inas_esc_i = 0 \text{ y } cony_ss_{ih} = 1, \\ 0 & \text{si } par_i = 4 \text{ y } pea_i = 0 \text{ y } jefe_ss_{ih} = 1, \\ 0 & \text{si } par_i = 5 \text{ y } pea_i = 0 \text{ y } cony_ss_{ih} = 1, \\ 0 & \text{si } s_salud_i = 1, \\ 0 & \text{si } pam_i = 1, \\ 1 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

Este indicador toma el valor uno si la persona está en situación de carencia por acceso a la seguridad social, y cero en caso contrario.

⁶² Para la construcción de este indicador se usará la variable inasistencia escolar (*inas_esc*) que se utilizó en el indicador de rezago educativo.

Indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda

Aun cuando el Artículo Cuarto de la Constitución y la Ley de Vivienda establecen el derecho a una vivienda digna, estos ordenamientos no especifican las características de la vivienda asociadas a este concepto.

Los criterios establecidos por la CONAVI para el indicador de calidad y espacios de la vivienda consideran dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda y los espacios en la vivienda. El primero se compone de los indicadores de material utilizado en pisos, techos y muros de la vivienda, mientras que en el segundo se utiliza el grado de hacinamiento de la vivienda. La unidad de estudio es la vivienda, por lo cual se asigna el valor del indicador para todos los individuos que habitan en la misma.

De acuerdo con los criterios propuestos, se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan 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; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho, o
- la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

Material de pisos.- Se define como el material de construcción predominante en los pisos de la vivienda, el cual se clasifica conforme a la siguiente escala:

$$cv_pisos_{inv} = \begin{cases} 1 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene piso de tierra,} \\ 2 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene piso de cemento o firme,} \\ 3 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene piso de linóleum, congóleum o viníl,} \\ 4 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene piso laminado,} \\ 5 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene piso de mosaico, mármol o vitropiso,} \\ 6 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene piso de madera, duela o parquet.} \end{cases}$$

Material de techos.- Se define como el material de construcción predominante en los techos de la vivienda.

$$cv_techos_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene techos de material de desecho,} \\ 2 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene techos de lámina de cartón,} \\ 3 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene techos de lámina metálica,} \\ 4 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene techos de lámina de asbesto,} \\ 5 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene techos de palma o paja,} \\ 6 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene techos de madera o tejamanil,} \\ 7 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene techos de teja,} \\ 8 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene techos de terrado con viguería,} \\ 9 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene techos de losa de concreto o} \\ & \text{viguetas con bovedilla.} \end{cases}$$

Material de muros.- Se define como el material de construcción predominante en las paredes de la vivienda.

$$cv_muros_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene muros de material de desecho,} \\ 2 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene muros de lámina de cartón,} \\ 3 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene muros de lámina metálica o de asbesto,} \\ 4 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene muros de carrizo, bambú o palma,} \\ 5 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene muros de barro o bajareque,} \\ 6 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene muros de madera,} \\ 7 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene muros de adobe,} \\ 8 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene muros de tabique, ladrillo, block} \\ & \text{piedra o concreto.} \end{cases}$$

Índice de hacinamiento.- Se define como la densidad de ocupación de los espacios de la vivienda. Es el resultado de dividir el número de personas que residen cotidianamente en la vivienda entre el número de cuartos de la misma.

$$cv_hac_{ihv} = \frac{num_ind_{ihv}}{num_cua_{ihv}},$$

donde:

num_ind_{ihv} : es el número de residentes en la vivienda,
 num_cua_{ihv} : es el número de cuartos en la vivienda.

A partir de lo anterior se determinan los subindicadores que conforman el indicador de la calidad y los espacios en la vivienda como se indica a continuación:

Indicador de carencia del material de piso de la vivienda

$$icv_pisos_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si } cv_pisos_{ihv} = 1, \\ 0 & \text{si } cv_pisos_{ihv} > 1. \end{cases}$$

Indicador de carencia del material de techos de la vivienda

$$icv_techos_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si } cv_techos_{ihv} \leq 2, \\ 0 & \text{si } cv_techos_{ihv} > 2. \end{cases}$$

Indicador de carencia del material de muros de la vivienda

$$icv_muros_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si } cv_muros_{ihv} \leq 5, \\ 0 & \text{si } cv_muros_{ihv} > 5. \end{cases}$$

Indicador de carencia por índice de hacinamiento de la vivienda

$$icv_hac_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si } cv_hac_{ihv} > 2.5, \\ 0 & \text{si } cv_hac_{ihv} \leq 2.5. \end{cases}$$

Conforme a estas consideraciones se identifica a las personas dentro de los hogares que carecen de calidad en el material de construcción y en los espacios de la vivienda.

Indicador de carencia de la calidad y espacios de la vivienda

$$ic_{-}cv_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si } icv_{-}pisos_{ihv} = 1 \text{ o } icv_{-}techos_{ihv} = 1 \\ & \text{o } icv_{-}muros_{ihv} = 1 \text{ o } icv_{-}hac_{ihv} = 1, \\ 0 & \text{si } icv_{-}pisos_{ihv} = 0 \text{ e } icv_{-}techos_{ihv} = 0 \\ & \text{e } icv_{-}muros_{ihv} = 0 \text{ e } icv_{-}hac_{ihv} = 0. \end{cases}$$

El indicador toma el valor uno si la persona se encuentra en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda, y cero en el caso contrario.

Indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda

De manera análoga a lo realizado para el indicador anterior, se solicitó la opinión de la CONAVI sobre los servicios básicos indispensables de toda vivienda. Al respecto, la propuesta de la CONAVI identificó cuatro subdimensiones de esos servicios básicos: acceso al agua potable, disponibilidad de servicio de drenaje, servicio de electricidad y combustible para cocinar en la vivienda.

De acuerdo con los criterios propuestos por la CONAVI, se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten al menos una de las siguientes características:

- el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante;
- no cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta;
- no disponen de energía eléctrica, o,
- el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.⁶³

⁶³ La información necesaria para evaluar la instalación que se usa para cocinar no ha sido incorporada dentro de las fuentes de información a utilizar para la medición del año 2008 (ver la sección "Fuentes de información"). Por ello, no será considerado en la medición de pobreza multidimensional del año 2008, sino a partir de la del año 2010.

Acceso al agua.- La definición que se utiliza para este indicador es el servicio de agua que se tiene en la vivienda proveniente de distintas fuentes.

$$sb_agua_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si la vivienda } v \text{ obtiene agua de un pozo, río, lago, arroyo u otro,} \\ 2 & \text{si la vivienda } v \text{ obtiene agua de una pipa,} \\ 3 & \text{si la vivienda } v \text{ obtiene agua entubada que acarrea de otra vivienda,} \\ 4 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene agua entubada de la llave pública o hidrante,} \\ 5 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno,} \\ 6 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene agua entubada dentro de la vivienda.} \end{cases}$$

Servicio de drenaje.- Es la disposición de una tubería mediante la cual se eliminan de la vivienda las aguas negras y jabonosas (grises o sucias), independientemente de donde desagüen.

$$sb_dren_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si la vivienda } v \text{ no tiene drenaje,} \\ 2 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene drenaje conectado a una tubería} \\ & \text{que va a dar a un río, lago o mar,} \\ 3 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene drenaje conectado a una tubería} \\ & \text{que va a dar a una barranca o grieta,} \\ 4 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene drenaje conectado a una fosa séptica,} \\ 5 & \text{si la vivienda } v \text{ tiene drenaje conectado a la red pública.} \end{cases}$$

Servicio de electricidad.- Es la disposición de electricidad dentro de la vivienda.

$$sb_luz_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si la vivienda } v \text{ no tiene luz eléctrica,} \\ 2 & \text{si la vivienda } v \text{ obtiene luz eléctrica del panel solar o de otra fuente,} \\ 3 & \text{si la vivienda } v \text{ obtiene luz eléctrica de una planta particular,} \\ 4 & \text{si la vivienda } v \text{ obtiene luz eléctrica del servicio público.} \end{cases}$$

Servicio de combustible para cocinar.⁶⁴ Se busca identificar el combustible que más se utiliza en la vivienda para preparar o calentar alimentos, en el que se incluyen las siguientes categorías:

⁶⁴ Actualmente existen tecnologías de uso de leña o carbón que representan una opción segura, eficiente y a bajo costo para las localidades rurales, siempre y cuando sean respetuosas del ambiente; sin embargo, las fuentes de información disponibles no permiten distinguir si los hogares poseen estas tecnologías o no. En etapas futuras se impulsará disponer de esta distinción, a fin de incorporarla al indicador.

$$sb_combust_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si en la vivienda } v \text{ utilizan leña u otro combustible para cocinar,} \\ 2 & \text{si en la vivienda } v \text{ utilizan carbón para cocinar,} \\ 3 & \text{si en la vivienda } v \text{ utilizan gas de tanque para cocinar,} \\ 4 & \text{si en la vivienda } v \text{ utilizan gas natural o de tubería para cocinar,} \\ 5 & \text{si en la vivienda } v \text{ utilizan electricidad para cocinar.} \end{cases}$$

Con base en cada una de las variables y umbrales indicados por la CONAVI, se construyen los indicadores de acceso a los servicios básicos en la vivienda como:

Indicador de carencia de acceso al agua en la vivienda

$$isb_agua_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si } agua_{ihv} \leq 4, \\ 0 & \text{si } agua_{ihv} > 4. \end{cases}$$

Indicador de carencia de servicio de drenaje en la vivienda

$$isb_dren_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si } dren_{ihv} \leq 3, \\ 0 & \text{si } dren_{ihv} > 3. \end{cases}$$

Indicador de carencia de servicios de electricidad en la vivienda

$$isb_luz_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si } luz_{ihv} = 1, \\ 0 & \text{si } luz_{ihv} > 1. \end{cases}$$

Indicador de carencia de servicio de combustible para cocinar en la vivienda

$$isb_combust_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{si } combust_{ihv} \leq 2, \\ 0 & \text{si } combust_{ihv} > 2. \end{cases}$$

A partir de lo anterior, se dice que una vivienda no presenta carencia si satisface el acceso a todos los servicios básicos antes mencionados, por lo que el indicador de carencia queda determinado como:

Indicador de carencia de acceso a servicios básicos de la vivienda

$$ic_sbv_{ihv} = \begin{cases} 1 & \text{isb_agua}_{ihv} = 1 \text{ o } \text{isb_dren}_{ihv} = 1 \\ & \text{o } \text{isb_luz}_{ihv} = 1 \text{ o } \text{isb_combust}_{ihv} = 1, \\ 0 & \text{isb_agua}_{ihv} = 0 \text{ e } \text{isb_dren}_{ihv} = 0 \\ & \text{e } \text{isb_luz}_{ihv} = 0 \text{ e } \text{isb_combust}_{ihv} = 0. \end{cases}$$

En este indicador, el valor uno representa carencia por el acceso a servicios básicos en la vivienda, y cero en caso contrario.

Indicador de carencia por acceso a la alimentación

A diferencia de los otros indicadores, la CPEUM no ha incorporado el derecho a la alimentación como parte de las garantías individuales, a excepción de lo dispuesto en su Artículo Cuarto, en el cual se establece el derecho de las niñas y los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación. Sin embargo, retomando los compromisos adquiridos por el Estado mexicano al firmar tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o la Declaración de Roma de 1996 sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, se incorpora a esta dimensión el componente de la escala de seguridad alimentaria asociado a las experiencias de hambre.

Por lo tanto, para este indicador nuevamente se utiliza como unidad de estudio el hogar y se asigna el valor correspondiente a todos los integrantes del hogar. A continuación se definen las siguientes variables:

Inseguridad alimentaria.- Se determina a partir de una distinción entre los hogares con población menor a 18 años y los hogares sin población menor de 18 años. Para el total de hogares donde no habitan menores de 18 años de edad se identifican aquellos en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos, al menos: no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debería comer; se quedaron sin comida; sintió hambre pero no comió; hizo sólo una comida o dejó de comer durante todo el día. En el caso del total de hogares donde habitan menores de 18 años de edad se identifican aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto las

personas mayores como las menores de 18 años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día.

Primero se identifica a aquellos hogares con integrantes menores de 18 años:

$$id_men_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si en el hogar hay personas menores de 18 años,} \\ 0 & \text{si en el hogar sólo hay personas de 18 años o más.} \end{cases}$$

Posteriormente se identifica a aquellos hogares que respondieron afirmativamente las preguntas de la escala de seguridad alimentaria:

$$ia_1^{ad}_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos,} \\ & \text{algún adulto en el hogar tuvo una alimentación basada en} \\ & \text{muy poca variedad de alimentos,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_2^{ad}_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos,} \\ & \text{algún adulto en el hogar dejó de desayunar, comer o cenar,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_3^{ad}_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos,} \\ & \text{algún adulto en el hogar comió menos de lo que piensa debía comer,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_4^{ad}_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos,} \\ & \text{se quedaron sin comer en el hogar,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_5^{ad}_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos,} \\ & \text{alguna persona en el hogar sintió hambre pero no comió,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_6_{ih}^{ad} = \begin{cases} 1 & \text{si en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos,} \\ & \text{alguna persona en el hogar sólo comió una vez al día o dejó} \\ & \text{de comer todo un día,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

En particular, en aquellos hogares que cuentan con menores de edad, se consideran además las siguientes preguntas:

$$ia_7_{ih}^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y si en los últimos tres meses, por falta} \\ & \text{de dinero o recursos algún menor tuvo una alimentación} \\ & \text{basada en muy poca variedad de alimentos,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_8_{ih}^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y si en los últimos tres meses, por falta} \\ & \text{de dinero o recursos algún menor en el hogar comió} \\ & \text{menos de lo que debía comer,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_9_{ih}^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y si en los últimos tres meses, por falta} \\ & \text{de dinero o recursos tuvo que disminuir la cantidad} \\ & \text{servida en las comidas a algún menor,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_10_{ih}^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y si en los últimos tres meses, por falta} \\ & \text{de dinero o recursos algún menor en el hogar sintió hambre} \\ & \text{pero no comió,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_11_{ih}^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y si en los últimos tres meses, por falta} \\ & \text{de dinero o recursos, algún menor en el hogar se acostó} \\ & \text{con hambre,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_{ih}^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_{men}_{ih} = 1 \text{ y en los últimos tres meses, por falta de} \\ & \text{dinero o recursos algún menor en el hogar sólo comió} \\ & \text{una vez al día o dejó de comer todo un día,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

A partir de los atributos anteriores, se genera una nueva variable que se asigna a todos los integrantes del hogar, la cual reporta el número de respuestas afirmativas; en el caso de que el hogar esté conformado únicamente por adultos, se tiene la siguiente suma:

$$tot_{ia}_{ih}^{ad} = ia_{ih}^{1ad} + \dots + ia_{ih}^{6ad}; \text{ si } id_{men}_{ih} = 0.$$

Al igual que el caso anterior, para los hogares con menores de 18 años esta suma se define como:

$$tot_{ia}_{ih}^{men} = ia_{ih}^{1ad} + \dots + ia_{ih}^{6ad} + ia_{ih}^{7men} + \dots + ia_{ih}^{12men}; \text{ si } id_{men}_{ih} = 1.$$

A partir de las sumas anteriores se define el grado de inseguridad alimentaria:

- Severo: los hogares con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas; los hogares con menores de edad responden de ocho a doce preguntas de la escala.
- Moderado: los hogares con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de 18 años, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala.
- Leve: los hogares conformados por mayores de 18 años que contestan afirmativamente de una a dos preguntas de la escala. En el caso de los hogares con menores de edad, se consideran a aquellos que contestan afirmativamente de una a tres preguntas de la escala.
- Seguridad alimentaria: los hogares conformados sólo por adultos y los hogares con menores de edad que no se responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala.

La variable que identifica el grado de inseguridad alimentaria se determina como:

$$ins_ali_{ih} = \begin{cases} 0 & \text{si } tot_ia_{ih}^{ad} = 0 \text{ o } tot_ia_{ih}^{men} = 0, \\ 1 & \text{si } tot_ia_{ih}^{ad} = 1,2 \text{ o } tot_ia_{ih}^{men} = 1,2,3, \\ 2 & \text{si } tot_ia_{ih}^{ad} = 3,4 \text{ o } tot_ia_{ih}^{men} = 4,5,6,7, \\ 3 & \text{si } tot_ia_{ih}^{ad} = 5,6 \text{ o } tot_ia_{ih}^{men} = 8,9,10,11,12. \end{cases}$$

Dado lo anterior se dice que las personas presentan carencia en el acceso a la alimentación si los hogares en los que residen tienen un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Indicador de carencia por acceso a la alimentación

$$ic_ali_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si } ins_ali_{ih} = 2 \text{ o } ins_ali_{ih} = 3, \\ 0 & \text{si } ins_ali_{ih} = 0 \text{ o } ins_ali_{ih} = 1. \end{cases}$$

El indicador toma el valor uno si el hogar presenta la carencia y cero en el caso contrario.

Indicadores asociados al contexto territorial y social

Polarización social.- Este indicador se define a nivel municipal y estatal, para lo cual se utiliza la información del índice de marginación calculado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), correspondiente al último Censo o Cuento de población, según sea el caso.

El indicador a nivel municipal se calcula a partir de la población en las localidades que conforman el municipio de la siguiente forma: se desagrega la población de acuerdo con los grados de marginación: muy bajo, bajo, medio, alto o muy alto. Una vez hecho esto se procede a sumar la población total en localidades del mismo municipio, según el grado de marginación. A partir de lo anterior se obtienen los porcentajes de población según el grado de marginación para cada municipio. Una vez que se cuente con los porcentajes, se toma como referencia el siguiente cuadro para la clasificación de los municipios.

Tipo de municipio	Criterio de inclusión
Polarizados	Menos de 20% de la población en localidades con grado de marginación "Medio" y cada extremo ("Alto" y "Muy alto" y "Bajo" y "Muy bajo") con más de 30%
No polarizados	
Polo izquierdo	Más de 70% de la población en localidades con grado de marginación "Alto" y "Muy alto"
Polo derecho	Más de 70% de la población en localidades con grado de marginación "Bajo" y "Muy bajo"
Sin polo	Se excluye a los municipios polarizados, no polarizados con polo izquierdo y no polarizados con polo derecho

El proceso para clasificar las entidades es el mismo que para los municipios, sólo que se utiliza información del índice de marginación a nivel municipal, es decir, se desagrega la población de los municipios con respecto a los grados de marginación. Después se suma la población total en municipios de un mismo estado según el grado de marginación y se obtienen los porcentajes para cada estado. Finalmente se utilizan los criterios explicados a continuación para realizar la clasificación.

Tipo de entidad	Criterio de inclusión
Polarizadas	Menos de 20% de la población en municipios con grado de marginación "Medio" y cada extremo ("Alto" y "Muy alto" y "Bajo" y "Muy bajo") con más de 30%
No polarizadas	
Polo izquierdo	Más de 70% de la población en municipios con grado de marginación "Alto" y "Muy alto"
Polo derecho	Más de 70% de la población en municipios con grado de marginación "Bajo" y "Muy bajo"
Sin polo	Se excluye a las entidades polarizadas, no polarizadas con polo izquierdo y no polarizadas con polo derecho

Índice de Gini.- Se calcula a nivel municipal y estatal,⁶⁵ y se agrupa a las unidades políticas mediante procesos de estratificación óptima.

Índice de percepción de redes sociales.- Se define como el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales 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, según sea el caso, ayuda para cuidar a los niños y niñas del hogar.

Los indicadores de percepción se determinan como se indica a continuación:

Indicadores de percepción de facilidad

⁶⁵ Para mayores referencias para el cálculo del coeficiente Gini consultar Atkinson y Bourguignon (2000).

$$PFR_i^{cuiden} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que le sería fácil o muy fácil} \\ & \text{obtener ayuda para que la cuiden en una enfermedad,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PFR_i^{dinero} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que le sería fácil o muy fácil} \\ & \text{obtener la cantidad de dinero que se gana en su hogar en un mes,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PFR_i^{trabajo} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que le sería fácil o muy fácil} \\ & \text{obtener ayuda para conseguir un trabajo,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PFR_i^{acomp} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que le sería fácil o muy fácil} \\ & \text{obtener ayuda para que lo acompañen al doctor,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PFR_i^{mejoras} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que le sería fácil o muy fácil} \\ & \text{obtener cooperación para realizar mejoras en su colonia o localidad,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PFR_i^{cmenores} = \begin{cases} 1 & \text{si en el hogar existen menores de 12 años y si la persona percibe que le} \\ & \text{sería fácil o muy fácil obtener ayuda para que} \\ & \text{cuiden a los(as) niños(as) del hogar,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

Con base en los indicadores anteriores, se define el número de situaciones en las que se percibe facilidad de contar con apoyo de redes sociales como:

$$NSF_i = \begin{cases} PFR_i^{cuiden} + PFR_i^{dinero} + PFR_i^{trabajo} + PFR_i^{acomp} + PFR_i^{mejoras} + PFR_i^{cmenores} \\ \text{si en el hogar habitan menores de 12 años,} \\ PFR_i^{cuiden} + PFR_i^{dinero} + PFR_i^{trabajo} + PFR_i^{acomp} + PFR_i^{mejoras} \\ \text{si en el hogar no habitan menores de 12 años.} \end{cases}$$

Indicadores de percepción de dificultad

$$PDR_i^{cuiden} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que le sería difícil o imposible} \\ & \text{obtener ayuda para que lo cuiden en una enfermedad,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PDR_i^{dinero} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que le sería difícil o imposible} \\ & \text{obtener la cantidad de dinero que se gana en su hogar en un mes,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PDR_i^{trabajo} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que le sería difícil o imposible} \\ & \text{obtener ayuda para conseguir un trabajo,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PDR_i^{acomp} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que le sería difícil o imposible} \\ & \text{obtener ayuda para que lo acompañen al doctor,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PDR_i^{mejoras} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que le sería difícil o imposible} \\ & \text{obtener cooperación para realizar mejoras en su colonia o localidad,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PDR_i^{cmenores} = \begin{cases} 1 & \text{si en el hogar existen menores de 12 años y si la persona percibe que le} \\ & \text{sería difícil o imposible obtener ayuda para que} \\ & \text{cuiden a los(as) niños(as) del hogar,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

De lo anterior, se define el número de situaciones en las que se percibe dificultad de contar con redes como:

$$NSD_i = \begin{cases} PDR_i^{cuiden} + PDR_i^{dinero} + PDR_i^{trabajo} + PDR_i^{acomp} + PDR_i^{mejoras} + PDR_i^{cmenores} \\ \text{si en el hogar habitan menores de 12 años,} \\ PDR_i^{cuiden} + PDR_i^{dinero} + PDR_i^{trabajo} + PDR_i^{acomp} + PDR_i^{mejoras} \\ \text{si en el hogar no habitan menores de 12 años.} \end{cases}$$

Indicadores de percepción neutra

$$PNR_i^{cuiden} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que no le sería fácil ni difícil} \\ & \text{obtener ayuda para que la cuiden en una enfermedad,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PNR_i^{dinero} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que no le sería fácil ni difícil} \\ & \text{obtener la cantidad de dinero que se gana en su hogar en un mes,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PNR_i^{trabajo} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que no le sería fácil ni difícil} \\ & \text{obtener ayuda para conseguir un trabajo,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PNR_i^{acomp} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que no le sería fácil ni difícil} \\ & \text{obtener ayuda para que lo acompañen al doctor,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PNR_i^{mejoras} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona percibe que no le sería fácil ni difícil} \\ & \text{obtener cooperación para realizar mejoras en su colonia o localidad,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$PNR_i^{cmenores} = \begin{cases} 1 & \text{si en el hogar existen menores de 12 años y si la persona} \\ & \text{percibe que no le sería fácil ni difícil obtener ayuda para que} \\ & \text{cuiden a los(as) niños(as) del hogar,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

De lo anterior, se define el número de situaciones en las que no se percibe facilidad ni dificultad de contar con el apoyo de redes como:

$$NSN_i = \begin{cases} PNR_i^{dinero} + PNR_i^{cuiden} + PNR_i^{trabajo} + PNR_i^{acomp} + PNR_i^{mejoras} + PNR_i^{cmenores} \\ \text{si en el hogar existen menores de 12 años,} \\ PNR_i^{dinero} + PNR_i^{cuiden} + PNR_i^{trabajo} + PNR_i^{acomp} + PNR_i^{mejoras} \\ \text{si en el hogar no existen menores de 12 años.} \end{cases}$$

Con base en lo anterior, se define el índice de percepción de redes sociales para cada persona como:

$$IP_i^{redes} = \begin{cases} \text{bajo} & \text{si } NSF_i > NSD_i \text{ y } NSF_i > NSN_i, \\ \text{medio} & \text{si } NSN_i > NSD_i \text{ y } NSN_i > NSF_i, \\ \text{medio} & \text{si } NSN_i = NSF_i \text{ y } NSN_i > NSD_i, \\ \text{medio} & \text{si } NSN_i = NSD_i \text{ y } NSN_i > NSF_i, \\ \text{medio} & \text{si } NSN_i = NSD_i = NSF_i, \\ \text{medio} & \text{si } NSF_i = NSD_i \text{ y } NSF_i > NSN_i, \\ \text{alto} & \text{si } NSD_i > NSF_i \text{ y } NSD_i > NSN_i. \end{cases}$$

Finalmente, para cada entidad federativa k del país, el índice se define como:

$$IP_k^{redes} = \begin{cases} \text{bajo} & \text{si en la entidad } k \text{ la proporción de personas que percibe apoyo} \\ & \text{alto de redes sociales es menor a 20 por ciento,} \\ \text{medio} & \text{si en la entidad } k \text{ la proporción de personas que percibe apoyo} \\ & \text{alto de redes sociales es mayor o igual a 20 por ciento y menor que 40 por ciento,} \\ \text{alto} & \text{si en la entidad } k \text{ la proporción de personas que percibe} \\ & \text{apoyo alto de redes sociales es mayor o igual a 40 por ciento.} \end{cases}$$

Razón de ingreso.- Este indicador se determina como el cociente del ingreso corriente total per cápita de la población en situación de pobreza multidimensional extrema respecto al ingreso corriente total per cápita de la población no pobre multidimensional y no vulnerable.

Anexo C. Indicadores complementarios

Como se mencionó anteriormente, en el proceso de definición de la nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza se contó con la colaboración de especialistas en las distintas temáticas involucradas. De las reuniones sostenidas con estos expertos se obtuvieron recomendaciones sobre indicadores que podían ser incorporados a la medición multidimensional de la pobreza, muchos de los cuales no forman parte de la medición debido a las restricciones de las fuentes de información a nivel municipal. No obstante, la mayoría de estos indicadores pueden ser captados a nivel nacional y estatal.

En el presente anexo el CONEVAL propone un conjunto de indicadores complementarios a los utilizados en la Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza, los cuales tienen como objetivo brindar un panorama más amplio de la situación de la pobreza en México. Sin embargo, estos indicadores representan tan sólo una primera etapa para el alcance de este objetivo, pues es necesario continuar la investigación y perfeccionamiento de los mismos, a fin de que respondan cabalmente a las necesidades del público general y especializado. En la medida en que se disponga de la información, el CONEVAL reportará de manera sistemática estos indicadores complementarios a la par de las estimaciones de pobreza.

Educación

Si bien el indicador de rezago educativo utilizado en la metodología aporta información valiosa acerca del nivel de escolaridad de la población, además de representar uno de los indicadores que marca la LGDS como indispensables para medir la pobreza, éste no permite observar cuál es el comportamiento de esta condición dentro de diferentes grupos de edad, la influencia que tiene en otros integrantes del mismo hogar o los resultados educativos alcanzados. Con el propósito de tener información más amplia sobre el nivel de escolaridad de la población, se consideran indicadores complementarios de educación de acuerdo al grupo etario, la educación de la jefatura y el cónyuge del hogar, así como el nivel de analfabetismo y los resultados educativos. Los indicadores complementarios asociados a la dimensión de educación son los siguientes:

Analfabetismo.- Porcentaje de personas de 15 años o más que no saben leer ni escribir un recado.

Educación obligatoria de acuerdo a grupos de edad.- Porcentaje de la población de 16 años de edad o más que no dispone de la educación básica obligatoria, según grupos de edad (de 16 a 19 años, de 20 a 29 años, de 30 a 39 años, de 40 a 49 años, de 50 a 59 años y de 60 años o más).

Educación básica obligatoria de la jefatura del hogar y su cónyuge.- Porcentaje de hogares en los cuales el(la) jefe(a) y/o su cónyuge no cuentan con la educación básica obligatoria.

Asistencia a la escuela de acuerdo a grupos de edad.- Porcentaje de la población de tres a 15 años de edad que no asiste a la escuela, según grupos de edad (de 3 a 5 años, de 6 a 11 años y de 12 a 15 años de edad).

Resultados educativos.- Se analiza a través de los resultados obtenidos en tres distintas evaluaciones nacionales e internacionales: Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale), Programme for International Student Assessment (PISA) y Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (Enlace).

Resultados Excale.- Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo “Por debajo del básico” en los dominios de español y matemáticas evaluados por Excale en los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria.⁶⁶

Resultados PISA.- Porcentaje de estudiantes de 15 años de edad con bajo rendimiento en el desempeño de las competencias de lectura, matemáticas y ciencias evaluadas por PISA.

Resultados Enlace.- Porcentaje de estudiantes que obtienen los niveles de logro “Insuficiente” y “Elemental” en Español y Matemáticas en los niveles de educación primaria y secundaria.⁶⁷

⁶⁶ Los indicadores de resultados Excale y resultados PISA han sido retomados de Robles *et al.* (2008b).

⁶⁷ Este indicador ha sido retomado de <http://enlace.sep.gob.mx>.

Cobertura educativa.- Porcentaje de alumnos atendidos en un nivel educativo, con respecto a la población que representa para cursar dicho nivel. Este indicador se reporta para los niveles medio superior y superior.

Salud

En relación a esta dimensión, el indicador de carencia por acceso a la salud permite captar si el derecho a la protección de la salud, consagrado en el Artículo Cuarto de la CPEUM, se cumple o no para cada uno de los individuos que conforman la población mexicana. No obstante, aunque el indicador mide el acceso a la salud, no logra aportar información acerca de qué tan oportuna o efectiva es esta accesibilidad. Para una mejor aproximación al acceso a la salud y con el objetivo de recuperar información valiosa para el diseño de políticas y estrategias tendientes a mejorar los mecanismos de acceso a la salud, se presentarán dos indicadores sobre la oportunidad y efectividad del acceso a los servicios de salud, así como un indicador acerca de la cultura de prevención de enfermedades y otros más sobre condiciones específicas relacionadas con esta dimensión. Los indicadores complementarios asociados a la dimensión de salud son los siguientes:

Acceso oportuno a la atención médica.- Porcentaje de hogares cuyos integrantes tardarían (o les tomaría) más de dos horas llegar a un hospital en caso de una emergencia de salud.

Acceso efectivo a los servicios de salud.- Porcentaje de la población que en los últimos doce meses sufrió algún dolor, malestar, enfermedad o accidentes que le haya impedido realizar sus actividades cotidianas y no recibió atención médica.

Utilización de servicios preventivos.- Para la construcción de este indicador se consideran tres variables: el control de peso y talla, la detección de diabetes y la detección de hipertensión arterial. La primera variable es medida para toda la población mientras que las dos restantes se consideran únicamente para la población de 30 años o más, debido a su condición de grupo de riesgo de padecer estas enfermedades.

Control de peso y talla.- Porcentaje de la población que en los últimos doce meses no ha sido pesada o medida por un médico o enfermera.

Detección de diabetes.- Porcentaje de la población de 30 años de edad o más a la cual en los últimos doce meses no se le ha tomado una muestra de sangre mediante punción de alguno de sus dedos para detectar diabetes.

Detección de hipertensión arterial.- Porcentaje de la población de 30 años de edad o más a la cual en los últimos doce meses no se le ha medido la presión arterial.

Prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad.- Porcentaje de mujeres entre 20 y 49 años de edad con un Índice de Masa Corporal (IMC) igual o superior a 25.⁶⁸

Prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad.- Porcentaje de mujeres entre 20 y 49 años de edad con un Índice de Masa Corporal (IMC) que es igual o superior a 30.

Mortalidad infantil.- Mortalidad de menores de cinco años de edad (defunciones por cada 1,000 nacimientos).⁶⁹

Mortalidad materna.- Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacimientos).

Atención especializada del parto.- Proporción de partos atendidos por personal de salud especializado.

Esperanza de vida (años).- Número promedio de años que se espera que viva una persona después de nacer.

Seguridad social

Aunque se ha construido un indicador que determina el acceso (o la falta de éste) que cada individuo tiene a la seguridad social, adicionalmente se presenta información relacionada con esta dimensión que es específica para ciertos grupos de población, ya sea por edad, por condición de ocupación o por

⁶⁸ El IMC se define como el peso en kilogramos dividido por el cuadrado de la talla en metros (kg/m²). El IMC constituye un indicador de relación entre el peso y la talla de las personas adultas.

⁶⁹ Los indicadores de mortalidad infantil, mortalidad materna y atención especializada del parto han sido retomados del Presidencia de la República y ONU (2006).

el tiempo de cotización a algún sistema de seguridad social. Con estos indicadores, la información acerca del cumplimiento del derecho a la seguridad social se complementa con información más detallada acerca de su distribución. Los indicadores complementarios asociados a la dimensión de seguridad social son los siguientes:

Cobertura del sistema de seguridad social.- Porcentaje de la población económicamente activa de 16 años de edad o más que nunca ha cotizado a alguna institución de seguridad social.

Acceso al sistema de pensiones.- Porcentaje de la población de 65 años de edad o más que no percibe una jubilación o pensión, no es cónyuge de una persona jubilada o pensionada ni recibe el apoyo del programa de Adultos Mayores.

Acceso voluntario a la seguridad social.- Porcentaje de la población ocupada no asalariada que no cuenta con servicios médicos ni Afore contratados voluntariamente o por prestación laboral.

Acceso al régimen obligatorio de seguridad social.- Porcentaje de la población ocupada y asalariada que no cuenta con servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo, ni Afore como prestación laboral.

Prestaciones de la seguridad social.- Porcentaje de la población ocupada y asalariada que declara disponer de las prestaciones de seguridad social establecidas en el CPEUM:

Incapacidad en caso de enfermedad, accidente o maternidad.- Porcentaje de población ocupada y asalariada que declara recibir como prestación laboral incapacidad en caso de enfermedad, accidente o maternidad.

Guarderías y estancias infantiles.- Porcentaje de población ocupada y asalariada que declara recibir como prestación laboral guarderías y estancias infantiles.

SAR o Afore.- Porcentaje de población ocupada y asalariada que declara recibir como prestación laboral SAR o Afore.

Seguro de vida.- Porcentaje de población ocupada y asalariada que declara recibir como prestación laboral seguro de vida.

Pensión en caso de invalidez.- Porcentaje de población ocupada y asalariada que declara recibir como prestación laboral pensión en caso de invalidez.

Pensión para sus familiares en caso de fallecimiento.- Porcentaje de población ocupada y asalariada que declara recibir como prestación laboral pensión para sus familiares en caso de fallecimiento.

Población de 65 años de edad o más que nunca ha cotizado al sistema de seguridad social.- Porcentaje de la población de 65 años de edad o más que nunca ha cotizado al sistema de seguridad social.

Vivienda

Dadas sus características, la vivienda posee la condición de servir como resguardo ante condiciones climáticas, así como de representar un lugar adecuado para la satisfacción de necesidades fisiológicas. Además, en caso de ser propia, brinda certidumbre jurídica y fortalece el patrimonio de los hogares. Estos atributos le brindan un carácter multidimensional que no puede ser captado en su totalidad por los indicadores que han sido presentados hasta ahora. Es por eso que se presenta una serie de indicadores que buscan complementar la información que se posee en relación a las características de las viviendas de los mexicanos y que son fundamentales para entender las necesidades de vivienda existentes.

Disponición de cuarto exclusivo para cocinar.- Porcentaje de hogares en viviendas donde no existe un cuarto de cocina o en las que sí existe un cuarto de cocina pero éste se usa también como dormitorio.

Tenencia de la vivienda.- Porcentaje de hogares en viviendas rentadas, prestadas o que no disponen de escrituras.

Disposición de electrodomésticos en el hogar.- Porcentaje de hogares que no cuentan con televisión, refrigerador, lavadora y estufa de gas o eléctrica.

Disposición inadecuada de la basura.- Porcentaje de los hogares que queman, entierran o tiran la basura en un terreno baldío, calle, río, lago, mar o barranca.

Frecuencia del abastecimiento de agua.- Porcentaje de hogares en viviendas donde no se dispone de agua de la red pública o ésta no llega al menos un día a la semana.

Disposición de sanitario en la vivienda.- Porcentaje de hogares en viviendas sin escusado⁷⁰ o viviendas que cuentan con escusado pero no se le pueda echar agua.

Acceso a servicios de comunicación.- Porcentaje de hogares que no disponen de alguno de los siguientes servicios de comunicación: línea telefónica fija, telefonía móvil o celular, televisión de paga o Internet.

Alimentación

En cuanto a la dimensión asociada a la alimentación, la presente metodología incorpora el indicador de inseguridad alimentaria para determinar si los hogares cuentan o no con acceso a la alimentación. Sin embargo, una forma distinta para aproximarse al grado en que los hogares satisfacen esta necesidad es determinar si el monto que destinan al gasto en alimentos es superior o inferior al costo de la canasta básica alimentaria. El indicador complementario asociado a la dimensión de alimentación se construye de la siguiente forma:

Gasto en alimentación: Porcentaje de hogares con un gasto en alimentación, ajustado por economías de escala y escalas de adulto equivalente, inferior al costo de la canasta básica alimentaria.

*Prevalencia de baja talla en menores de cinco años de edad.*⁷¹ Porcentaje de la población de cero a cuatro años de edad con desnutrición crónica.

⁷⁰ En la base de datos y en el catálogo del MCS 2008 se identifica la variable como *excusado*.

⁷¹ Los indicadores de prevalencia de baja talla, bajo peso y emaciación en menores de cinco años se retoman de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Shamah, Villalpando y Rivera, 2007).

Prevalencia de emaciación en menores de cinco años de edad.- Porcentaje de la población de cero a cuatro años de edad con desnutrición aguda.

Prevalencia de bajo peso en menores de cinco años de edad.- Porcentaje de la población de cero a cuatro años de edad con baja talla para la edad y desnutrición aguda.

Otros indicadores complementarios

Además de los indicadores asociados a los contenidos en el artículo 36 de la LGDS, existen otros aspectos de las condiciones de vida que permiten profundizar en distintas problemáticas sociales como la discriminación, la desigualdad en el ingreso o medio ambiente, entre otros. Los indicadores complementarios asociados a otras dimensiones del desarrollo social son los siguientes:

*Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil.*⁷² Cociente del ingreso total que concentra la población del décimo decil respecto del ingreso que concentra la población del primer decil.

Mujeres en la Cámara de Diputados.- Proporción de mujeres que ocupan un escaño en la Cámara de Diputados.

Mujeres en la Cámara de Senadores.- Proporción de mujeres que ocupan un escaño en la Cámara de Senadores.

Discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores.- Porcentaje de personas que pertenecen a alguno de estos grupos y dijeron haber sufrido un acto de discriminación.

Superficie nacional cubierta por bosques y selvas.- Porcentaje de la superficie territorial cubierta por bosques y selva.

⁷² Para la construcción de este indicador se utiliza el ingreso corriente total per cápita. Véase el Anexo A.

Anexo D. Construcción de las medidas de intensidad

De acuerdo con lo establecido en la sección “El índice de privación social”, en este apartado se detalla la metodología utilizada para construir las medidas de intensidad de la pobreza multidimensional que sean sensibles a los cambios en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza multidimensional. Las medidas propuestas se denominan *Intensidad de la pobreza multidimensional*, *Intensidad de la pobreza multidimensional extrema* e *Intensidad de la población con al menos una carencia*, las cuales son una adaptación de la metodología de Alkire y Foster (2007). En principio, se determina la forma en la que se construye la medida *Intensidad de la pobreza multidimensional*, para luego, al final del anexo se delimita la forma en la que se obtienen las otras dos medidas señaladas.

La medida *Intensidad de la pobreza multidimensional* se construye fundamentalmente en dos pasos, el primero retoma la identificación de la población en pobreza multidimensional y el segundo está relacionado con la agregación de las carencias de esta población. Para ello, se consideran los indicadores de carencia $C_{i,k}$, que de acuerdo con la definición de pobreza adoptada, toman el valor de uno cuando la persona i ($i= 1, 2, \dots, N$) tiene limitaciones en el ejercicio del derecho social k ($k=1, 2, \dots, d$), y cero en caso contrario. A partir de estos indicadores se construye la matriz $P_{N \times d}$, que da cuenta de cada uno de los distintos indicadores en los que a cada miembro de la población se le considera carente. Después, se suman los elementos de cada renglón de la matriz P con el fin de obtener el número de indicadores en las que al individuo se le considera carente en los derechos sociales, obteniéndose así un vector columna, cuyas entradas reportan el índice de privación social de cada individuo (IP).

Posteriormente, se define un umbral multidimensional, u_p , el cual permite distinguir un número determinado de indicadores asociados a los derechos sociales para la población en situación de pobreza multidimensional. De acuerdo con la definición de pobreza adoptada, una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tenga garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social constitutivos de la pobreza y sus ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. Con

base en lo anterior, el umbral multidimensional (u_p) asociado a los derechos sociales toma el valor de uno.⁷³

El siguiente paso consiste en identificar una submatriz ($M1$) en la matriz P , la cual corresponde a la población en situación de pobreza multidimensional.⁷⁴ Es importante puntualizar que para analizar la medida de intensidad de la pobreza multidimensional se contemplará a la población en situación de pobreza multidimensional, sin incorporar el espacio del ingreso.⁷⁵

Una vez identificada la población en situación de pobreza multidimensional en la matriz P , se procede a la agregación de los datos de la población en una medida de intensidad. Para construir esta medida, primero es necesario calcular la medida de incidencia de la población en situación de pobreza multidimensional (H), la cual corresponde a la proporción de la población en situación de pobreza multidimensional (q), respecto a la población total (N).

Una vez obtenida la medida de incidencia de pobreza multidimensional (H), a partir de la matriz $M1$, se calcula la proporción de carencias que en promedio experimentan las personas en situación de pobreza multidimensional (A), la cual surge de dividir el IP_i de las personas pobres entre el total de indicadores asociados a los derechos sociales (seis en el caso de esta metodología). Posteriormente se obtendrá el promedio simple de esta proporción dentro del grupo de la población en situación de pobreza multidimensional. Con ello, A toma la siguiente forma:

$$A = \frac{1}{q} * \left(\frac{1}{d} * \sum_{i=1}^{i=q} IP_i \right)$$

A partir de esto, se considera la medida de intensidad de la pobreza multidimensional (IPM), la cual se obtiene como el producto de la medida de incidencia de la pobreza multidimensional (H) y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional (A). Dado lo anterior, se tiene que:

$$IPM = H * A = \left(\frac{q}{N} \right) * \left[\frac{1}{q} * \left(\frac{1}{d} * \sum_{i=1}^{i=q} IP_i \right) \right]$$

⁷³ Un ejercicio similar se debe aplicar para la identificación de personas en situación de pobreza multidimensional extrema. En este caso, una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema cuando no tenga garantizado el ejercicio de al menos tres de los derechos constitutivos para el desarrollo social y sus ingresos sean inferiores a la línea de bienestar mínimo. Por tanto, el umbral multidimensional extremo asociado a los derechos sociales toma el valor de tres.

⁷⁴ Es decir, en $M1$ se encuentra la población cuyos ingresos son inferiores a la línea de bienestar y que $IP_i \geq u_p$. En consecuencia, la población que no está en $M1$ se agrupa en una submatriz $M2$ en donde se encuentra la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar y que $IP_i < u_p$, o que tiene un ingreso superior al de la línea de bienestar y que $IP_i \geq u_p$ o $IP_i < u_p$.

⁷⁵ La misma acotación se aplica a la medida de intensidad de la pobreza multidimensional extrema.

La medida *IPM* es tal que si una persona pobre se vuelve carente en una dimensión adicional, el índice *A* aumenta y, en consecuencia, el producto entre estos dos índices también lo hace.

En el caso de la medida *Intensidad de la pobreza multidimensional extrema (IPME)* se define como el producto de la medida incidencia de la pobreza multidimensional extrema ($H_{q'}$) y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional extrema ($A_{q'}$). Es decir, esta medida contempla los cambios en las condiciones de vida de la población en pobreza multidimensional extrema (q'). Por tanto, *IPME* toma la siguiente forma:

$$IPME = H_{q'} * A_{q'} = \left(\frac{q'}{N}\right) * \left[\frac{1}{q'} * \left(\frac{1}{d} * \sum_{i=1}^{i=q'} IP_i\right)\right]$$

La medida *Intensidad de la pobreza con al menos una carencia* se define como el producto de la medida de incidencia de la población que tiene al menos una carencia social y la proporción promedio de carencias sociales de esa población. Por tanto, esta medida contempla los cambios en las condiciones de vida de la población que reporta al menos una carencia.

Finalmente, cabe señalar que cualquiera de las medidas de intensidad puede ser desagregada para distintos subgrupos poblacionales; además, permiten conocer la contribución a la pobreza multidimensional de las distintas carencias que presenta la población. Para mayores detalles, así como una explicación de las propiedades que conservan estas medidas, consultar Alkire y Foster (2007).