

— Tomo II —
La Vida Social

EL CAMINO MEXICANO HACIA UNA METODOLOGÍA
MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA
CON VISIÓN DE ESTADO

Gonzalo Hernández Licona.¹

Este artículo hace un recuento de las mediciones de pobreza implementadas en México desde la segunda mitad del siglo XX. En un ámbito de desconfianza en las instituciones políticas, económicas y sociales, se enfoca en la ganancia de legitimación que las estadísticas han tenido. Hace énfasis en el intrincado proceso que ha sido obtener una medición clara y confiable de pobreza para que se puedan desarrollar políticas públicas bien dirigidas y una asignación del presupuesto adecuado. El proceso de autonomía técnica y de gestión que ha llevado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha hecho posible que las cifras publicadas tengan mayor credibilidad y que sean de mayor utilidad para disminuir la situación de pobreza de los mexicanos.

INTRODUCCIÓN.

La pobreza en América Latina es un tema central en las agendas política, social y económica. El siglo XX en América Latina se caracterizó por discursos políticos aludiendo a temas sociopolíticos para mejorar el bienestar de las sociedades. Por parte de la academia, surgieron diversas teorías respecto al desarrollo económico. Sin embargo, la falta de cuantificación de los problemas sociales, la pérdida de poder en la esfera política y la inestabilidad económica llevó a un detrimento de credibilidad en los países y México no fue la excepción. En un entorno como el que se vivía en el

¹ Es Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La función que desempeña es coordinar las actividades del Consejo, así como ejecutar las acciones y decisiones que se toman en el seno del Órgano de Gobierno y de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL. El objeto del CONEVAL es evaluar la política y los programas de Desarrollo Social, así como llevar a cabo la medición de pobreza en el país. El Dr. Gonzalo Hernández Licona es Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra, es Maestro en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra y licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Fue Director General de Evaluación y Monitoreo de Sedesol de agosto de 2002 a noviembre de 2005. Fue catedrático del Departamento de Economía del ITAM de 1991 a 1992 y de 1996 a 2002 y fungió como Director de Economía en la misma institución entre 1998 y 1999. Fue representante Académico ante la Comisión de Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. Recientemente fue galardonado con el Premio Mérito Profesional – Sector Público, como egresado del ITAM. Desde 1997 ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

—Tomo II— La Vida Social

país, bajo un régimen político hegemónico, existía la percepción generalizada de que el gobierno manipulaba información estadística clave a su conveniencia.²

Un síntoma de esta realidad es que en México no existía un diagnóstico ni cifra oficial que informara acerca del número de pobres que existía en el país. Un reflejo de lo anterior es que uno de los contados documentos gubernamentales oficiales en donde se menciona el tamaño de la pobreza antes del año 2001, es el *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*. Sin embargo, dentro de este texto no se encuentra evidencia alguna sobre que esta estadística fuera utilizada para el diseño de la política social o para evaluar cambios en la pobreza del país (Székely 2005).³

Gradualmente, el país ha ido avanzando hacia una democracia, en un proceso con destino a un régimen plural y transparente, en el cual las instituciones han tenido que adquirir credibilidad. En un contexto en el que la información es creíble y su uso tiene implicaciones en términos de política pública, no existe lugar para cifras arbitrarias y a modo. Es por ello que en lo que respecta al análisis e identificación de la pobreza tuvieron que pasar varios años para que los ciudadanos contaran con cifras confiables y que su uso fuera utilizado por varios órdenes de gobierno.⁴

La identificación de la pobreza es un tema de atención prioritaria para poder tener una población con mayor bienestar y nivel de vida. Sin embargo, la definición y medición de pobreza no son sencillas ya que conlleva un juicio normativo e intensos debates técnicos. Ha existido un amplio debate acerca de cuál es la mejor forma de identificar la pobreza. Sin embargo, se ha reconocido que es un concepto heterogéneo el cual puede medirse de manera multidimensional.

Es primordial que se tenga una medición establecida y bien definida para poder tomar acciones integrales que aminoren la pobreza de manera efectiva y prioritaria. Más

² Esta realidad se presentó, incluso, en variables macroeconómicas que tradicionalmente son informadas de manera sistemática. No fue sino hasta 1981 cuando información oficial sobre el PIB, la inflación, y el desempleo se publicaron en México de manera oficial. Antes de este año, existía información extra oficial que era elaborada de manera informal. Para mayor información véase Székely (2005).

³ En el documento citado se menciona que “para los propósitos de este Programa, la población en pobreza extrema es aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades... Con este criterio, se estima que existen en el país alrededor de 4.2 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema”.

⁴ En diciembre de 2012, un conjunto de 14 indicadores básicos de la medición de pobreza se incluyeron en el catálogo nacional de indicadores. La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía indica que tanto la información de interés nacional como los indicadores del catálogo nacional serán oficiales y de uso obligatorio para la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

— Tomo II —
La Vida Social

aún, debe existir una evaluación permanente de los programas que se enfocan en disminuir la pobreza para poder replantear políticas económicas y sociales en caso de ser necesario.

El establecer una medida oficial de pobreza en México ha implicado discusiones y esfuerzos a nivel nacional e internacional. Ha sido un largo camino el que se ha tenido que recorrer para que el país estuviera en posibilidad de contar con cifras confiables. El proceso institucional llevó al país a contar con una medición de estado, pues estuvieron involucrados el Congreso, la Federación, las Entidades Federativas, así como instancias técnicas. No fue una decisión de un gobierno, fue una decisión colectiva de varias instancias políticas.

En el presente trabajo se hará una síntesis acerca del recorrido histórico e institucional que se presentó para concluir en la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (CONEVAL 2010).

El artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera: en la primera sección se señala a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) como un proyecto que permitió la elaboración de una canasta alimentaria para el contexto mexicano; la segunda sección se ocupa acerca de distintos índices de bienestar que se utilizaban de manera institucional para poder tomar decisiones en términos de política pública; la tercera sección analiza el papel del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP); la cuarta habla acerca de la Ley General de Desarrollo Social y del papel del CONEVAL como institución encargada de la medición de la pobreza; al final se presenta una sección de conclusiones.

COPLAMAR, PRIMER ANTECEDENTE DE UNA CANASTA ALIMENTARIA EN MÉXICO.

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) se instauró en 1977 con el objetivo de influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país. Buscaba, también, actuar sobre los efectos de la marginación existentes en áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción, entre otros. La meta era apoyar a las comunidades para aprovechar su posibilidad de producir bienes que pudieran satisfacer sus necesidades (Ordoñez Barba 2002).⁵

⁵ En enero de 1977 se publica el decreto presidencial por el que se crea la Coplamar, que estaría integrada por las entidades públicas especializadas para atender los problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico.

—Tomo II—
La Vida Social

simismo, Coplamar se erigió también como un proyecto de investigación acerca del estudio de la pobreza, pues uno de sus mandatos consistía en estudiar las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados. Es así que Coplamar hizo esfuerzos de investigación, principalmente, en tres áreas de estudio. En primer lugar, se buscó analizar la magnitud y características esenciales de la población y las capacidades socioeconómicas de los grupos marginados. En segundo lugar, se estudió la naturaleza de la estructura productiva en relación con las necesidades primordiales de la población. En último lugar, se investigó acerca de las condiciones sociopolíticas de la sociedad actual y su desarrollo para el futuro en función del acceso a los mínimos de bienestar (Coplamar 1983).

Con base en sus estudios y resultados, Coplamar puso en marcha diversos trabajos que permitieron realizar acciones en los campos de la salud, el abasto alimentario, el mejoramiento de la casa rural, la dotación de agua potable, la construcción de caminos, la generación de empleos, entre otros. Una de las contribuciones más importantes que tuvo Coplamar fue la publicación de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), que incluye a la alimentación, la vivienda, los cuidados básicos de la salud e higiene personal, cultura y recreación básica, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, entre otros. Se calculó el costo anual de esta canasta para un hogar de 4.9 miembros a precios de 1981 (Hernández Laos 2005).⁶

Para la construcción de la canasta de Coplamar, se utilizó como fuente primaria la encuesta de ingresos y gastos familiares de 1975 del Centro de Información Estadísticas del Trabajo (Ceniet). Se debe hacer mención que el indicador de bienestar utilizado fue el ingreso total per cápita de los hogares. No se utilizaron procesos de ajuste a cuentas nacionales ni la imputación de valores no declarados por los entrevistados.⁷ La dieta que se seleccionó se caracterizó por una ingesta de 2,082 calorías y 35.1 gramos de proteínas por persona diariamente, la canasta se conformó por 34 productos (Cortés, Laos y Mora 2005).⁸

⁶ Esta canasta considera todos los requerimientos de bienes y servicios adquiribles por la vía mercantil por parte de la población mexicana que serían necesarios para no ser considerados como pobre. Debe decirse que todos los bienes y servicios incluidos en esta canasta se encuentran en su presentación final. Para mayor información véase *La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes* (Boltvinik y Marín 2003).

⁷ Existe un amplio debate acerca del ajuste a cuentas nacionales de la información de encuestas realizadas en hogares. Se debe decir que la realización de cualquier ajuste implica la incorporación de una serie de supuestos y con base en ellos es necesario el valorar los alcances y limitaciones de esta práctica. Para un análisis pormenorizado véase *El ajuste del ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México* (Leyva-Parra 2005).

⁸ Más tarde, INEGI-CEPAL estableció una canasta básica alimentaria plasmando los requerimientos nutricionales mínimos para cubrir con las necesidades elementales de la población mexicana. Se estableció como mínimo una ingesta diaria de 2,220 calorías para el área urbana y 2,180 para el área rural (CTMP 2005a).

— Tomo II —
La Vida Social

ANTECEDENTES DE UNA MEDIDA OFICIAL DE POBREZA: ÍNDICES DE BIENESTAR.

Al hacer un recuento histórico sobre la medición del bienestar en México se deben mencionar cuatro medidas que se utilizaron de manera institucional para la toma de decisiones. Éstas son: el Índice de Marginación, el Índice de Bienestar, el Índice de Masas Carenciales para la distribución de recursos fiscales y los Índices de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales. A continuación se expondrán de manera breve cada uno de estos indicadores para evaluar su pertinencia como instrumentos de diseño de políticas públicas (Hernández 2005).

El Índice de Marginación (IM) es un indicador de la precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos que desarrolló el Consejo Nacional de Población (Conapo) en 1990. El IM, para su construcción, considera nueve carencias y su fin es el de ser una medida resumen que esté en posibilidad de estratificar jerárquicamente unidades territoriales de acuerdo con el impacto global de distintas carencias que afectan a la población.⁹ Las anteriores carencias se agregaron mediante la técnica de componentes principales, haciendo una combinación lineal de los nueve indicadores sobre un espacio unidimensional. Gracias a su estratificación por unidades territoriales, el IM sirve para observar heterogeneidad al interior de los municipios e identificar a los grupos más vulnerables.¹⁰

En la misma línea, en 1994, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) generó el Índice de Bienestar (IB) con el objetivo de crear una jerarquización de las variables socioeconómicas de las entidades federativas y municipios. El IB propone medir la satisfacción de diversos bienes y servicios dentro de los hogares mexicanos a través del método de componentes principales con el fin de evitar la pérdida de información y la complejidad del análisis. Después, a través de una estratificación multivariada, se clasificaron siete distintos grupos homogéneos de las 36 variables incluidas. Los grupos fueron clasificados y ordenados jerárquicamente.

⁹ Entre los indicadores que se utilizan para construir el IM se identifican: el porcentaje de población analfabeta de 14 años o más, el porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más, el porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, el porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, el porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada, el porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, el porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, el porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes y el porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.

¹⁰ El análisis de componentes principales es una técnica estadística que permite reducir diversos factores a una sola dimensión, a partir de combinaciones lineales entre ellos. Esto permite ordenar las variables de observación y generar estratos de clasificación que faciliten la comprensión del fenómeno estudiado.

—Tomo II—
La Vida Social

Por su parte, el Índice de Masas Carenciales para la distribución de recursos fiscales (IMC) se generó en 1996 a través de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El objetivo era estimar la masa carencial de cada entidad federativa para distribuir fondos enfocados a la infraestructura de forma progresiva según el nivel de bienestar de cada estado. Para hacer lo anterior, primeramente se identifican los niveles de bienestar a través del análisis de hogares que no cubren con sus necesidades básicas (ingreso, educación, espacio habitacional, drenaje y combustible).¹¹ Una vez hecho lo anterior, se hace una agregación geográfica elevando al cuadrado las brechas para dotar con una mayor ponderación a los hogares más pobres.¹² Se procede, después, a la suma de las masas carenciales por estado, se pondera por estado y se adicionan las masas carenciales a nivel nacional para finalmente sacar la proporción de masa carencial de cada entidad federativa. El objetivo del IMC fue el de contar con una fórmula progresiva basada en el nivel de bienestar de cada entidad y poder distribuir, así, fondos para la infraestructura social de acuerdo con este indicador.

En lo que respecta a la medición para la inclusión de programas sociales, se buscó desarrollar un indicador que identificara los hogares más vulnerables para asignarles programas de apoyo y terminar con las trampas de pobreza existentes. La dificultad radica en la recolección de datos al estimar los ingresos de los hogares susceptibles a ser apoyados y contar con una metodología robusta que genere una asignación de recursos eficiente. La información se obtuvo primero de las Encuestas de Características Socioeconómicas y Demográficas de los Hogares (ENCASEH) y después de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Para construir este indicador, en primer lugar se realizó una selección geográfica identificando localidades con grandes carencias socioeconómicas a través del Índice de Marginación (IM). La idea es que el IM funcionara como un filtro, pues existe el supuesto que en esas localidades se concentraba la mayor proporción de hogares con carencias básicas. En segundo lugar, se evaluó la condición de bienestar de los hogares en las localidades seleccionadas, a partir de encuestas en hogares. Es necesario mencionar que la herramienta metodológica que se utilizó es el análisis discriminante.

¹¹ El IMC se calcula dentro de una misma escala para estar en posibilidad de medir las brechas entre la situación observada y una norma predeterminada.

¹² Elevar a una potencia para que dentro de un índice pesen más los que menos tienen no es raro en indicadores de bienestar. El índice creado por Foster, Greer y Thorbecke, que identifica la distancia que separa el ingreso de los pobres y el ingreso determinado por la línea de pobreza y promediada entre la población hace uso de un parámetro cuya idea es dotar de mayor peso a las personas más pobres. Es decir, la particularidad de esta medida es que transforma las brechas normalizadas de los pobres elevándolas a una potencia α , de manera que se obtiene el índice . El parámetro α puede ser pensado como una medida de aversión a la pobreza. Es decir, entre mayor sea α , más importancia se otorga a los más pobres entre los pobres dentro del índice. Para mayor información véase *The Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Poverty Measures: Twenty-Five Years Later* (Foster, Greer y Thorbecke 2010).

— Tomo II —
La Vida Social

Como se observa, las medidas de bienestar social utilizadas de manera institucional en México durante los noventa son diversas. Sin embargo, resultó necesario contar con un indicador que fuera directamente de pobreza y que captara los elementos de los indicadores anteriores. Lo anterior tenía sentido: Si los gobiernos buscan reducir la pobreza, no estaría mal tener un indicador que midiera ese fenómeno directamente para saber si los esfuerzos de política pública dan resultados.

EL COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA (CTMP).

En abril de 2001, el Gobierno Federal convocó al simposio internacional “Pobreza: Conceptos y Metodologías”, en el Museo Nacional de Antropología. El simposio contó con la asistencia de expertos nacionales e internacionales en medición de pobreza, así como de autoridades federales. De los trabajos se desprendieron conclusiones que guiaron los trabajos posteriores: al existir muchas opciones metodológicas para medir la pobreza se consideró pertinente que el Gobierno Federal asumiera el compromiso de elaborar una metodología oficial de la pobreza, y se instó a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a que convocara a un grupo de trabajo para alcanzar el objetivo de tener una metodología de medición oficial de la pobreza. Para ese momento se acordó iniciar un trabajo intenso de revisión metodológica sin tomar nada como sentado.

A partir de esas conclusiones, el Gobierno Federal convocó a un grupo de expertos en medición de pobreza para constituir, el 9 de julio de 2001, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), a quienes se les encomendó la tarea de construir un indicador que cumpliera los siguientes objetivos:

- Establecer la magnitud del problema de la pobreza;
- Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público encaminadas a su solución;
- Evaluar los cambios en las condiciones de vida de la población; y,
- Evaluar las políticas, programas y acciones públicas del desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.

El CTMP se integró por siete académicos y representantes del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del Consejo Nacional de Población, de la SEDESOL y de la Presidencia de la República. Los académicos fueron seleccionados bajo criterios de independencia de la SEDESOL y de partidos políticos,

—Tomo II— La Vida Social

que tuvieran solidez académica y que hubieran realizado mediciones de pobreza o desigualdad en sus investigaciones previas.

En octubre de 2001 se desarrolló un taller con expertos internacionales, como Robert Michel, de la Universidad de Chicago, John Iceland, de la Oficina de Censos de Estados Unidos, y James Foster de la Universidad de Vanderbilt. De las discusiones de este taller se concluyó que cualquier propuesta metodológica de medición de pobreza debería:

- ser sencilla y fácil de comunicar;
- responder al sentido común;
- responder a las preguntas para las que está diseñada;
- ser sólida, defendible y estadísticamente robusta;
- ser operacionalmente viable, es decir, debe poderse construir con los datos disponibles y no requerir esperar a que se generen datos adicionales para este propósito; y,
- ser fácilmente replicable.

Los principales logros que tuvo el CTMP fue usar la canasta alimentaria INEGI-CEPAL de 1992 en vez de la canasta normativa alimentaria de Coplamar.¹³ A diferencia de la canasta de la Coplamar, la nueva canasta hacía una diferenciación por ámbito rural y urbano, generando una valoración monetaria distinta según el tamaño poblacional de la localidad. Se hizo una proyección de la canasta de 1992 a agosto del 2000 con la información del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), empleando el indicador de ingreso en vez del de gasto. Esto permitió observar la evolución de la canasta básica a lo largo del tiempo. Además, se hizo un cálculo de la canasta básica no alimentaria para México en la cual se incluyó gasto en vivienda, mobiliario y equipamiento, operación del hogar, vestido y calzado, cuidado de la salud, educación y lectura, cuidado y presentación personal, recreación, transporte y comunicaciones (CTMP 2005b).¹⁴

También, se estableció el uso de economías a escala y escalas de equivalencia mediante el método de Rothbarth sin ajustar a cuentas nacionales, considerando indicadores

¹³ Se consideraban por debajo del mínimo de bienestar alimentario aquellos hogares cuyo ingreso estaba por debajo a 15.4 y 20.9 pesos diarios de 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente (CTMP 2005a).

¹⁴ Se consideraban por debajo del mínimo de bienestar aquellos hogares cuyo ingreso estaba por debajo a 35 y 52.2 pesos diarios de 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente (CTMP 2005a).

— Tomo II —
La Vida Social

no monetarios de bienestar (Cortés Cáceres 2005). No todos los puntos se pudieron llevar a cabo en la medición de pobreza 2000, pero sí marcaron pautas para futuras mediciones de pobreza.

El CTMP optó por presentar una metodología preliminar al Gabinete de Desarrollo Social el 13 de agosto de 2002. Dicha metodología descansaba en la medición de la pobreza sólo por ingresos. De ahí surgió la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio (nombres elegidos por la SEDESOL), que correspondían a tres líneas de pobreza diferentes.

El gobierno federal, a través de la SEDESOL, publicó las cifras de pobreza 2000, 2002 y 2004. Sin embargo, los partidos de oposición representados en el Congreso desconfiaron de las cifras de pobreza publicadas por el Gobierno Federal. Era especialmente difícil de entender para la oposición por qué en medio de un periodo de reducción del PIB (éste cayó alrededor de 1.3% en 2001, aunque creció en 2000 y 2002). La razón principal es que, a pesar del buen desempeño técnico de la medición, ésta fue una medición de pobreza de un gobierno y no del estado mexicano en su conjunto.

Ante la desconfianza generada, a pesar de la buena labor técnica del CTMP, se puso de manifiesto la necesidad política y técnica de crear un organismo, independiente de las instancias gubernamentales, encargado de medir la pobreza. Hasta ese momento, no existía una institución de esa naturaleza en la Administración Pública.

CONEVAL Y LA CREDIBILIDAD.

Como se ha visto a lo largo del texto, la falta de una definición clara y una estadística confiable acerca de la situación de pobreza en el país impedía el utilizar esta información como un punto de referencia para medir el grado de avance o retroceso que se presentaba en México a través de los años. Era fundamental una medición de pobreza confiable, con el acuerdo de varios actores políticos, para tener un adecuado diagnóstico de la población vulnerable, un pertinente diseño de políticas y una apropiada evaluación de las políticas implementadas.

La desconfianza en la medición de pobreza desarrollada por la SEDESOL, a pesar de sus bondades técnicas, demandó por parte del Congreso una medición más transparente. Por esta razón, entre otras, a través de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) el 20 de enero de 2004 es que se incorporan mecanismos de evaluación, medición y seguimiento de las políticas de desarrollo social. La LGDS

—Tomo II—
La Vida Social

decreta la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como un organismo público con autonomía técnica y de gestión, constituido mayoritariamente por investigadoras e investigadores académicos que guían de manera independiente y con marcado rigor técnico las tareas de la institución. Bajo la LGDS, la medición de la pobreza en México inició una etapa de institucionalización, como una medición oficial del Estado mexicano que permite evaluar y tener un diagnóstico periódico y territorial de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población.

El elemento fundamental que le otorga independencia y autonomía al CONEVAL es su diseño institucional. El órgano de gobierno de la institución está conformado por ocho asientos: lo preside el titular de la SEDESOL, hay un asiento para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los otros seis votos son de seis académicos investigadores que son electos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, conformada por todas las entidades federativas, representantes de los municipios, dos votos del Congreso y también de las secretarías de estado que tienen que ver con lo social; un total de 44 votos. Lo relevante es que la mayoría del órgano de gobierno lo constituyen los investigadores académicos, que siguen trabajando en sus centros de investigación y que no son funcionarios públicos. Es decir, las decisiones de cómo medir pobreza y cómo evaluar programas las toman esencialmente los investigadores académicos. La desconfianza histórica sobre cifras oficiales se resolvió a partir de esta estructura de gobierno que el Congreso le otorgó al CONEVAL.

Otro elemento que abona a la transparencia de la medición de la pobreza es que sus procedimientos y resultados son públicos. La transparencia que ha seguido el Consejo en su actuar permiten que aquellas personas que estén interesadas se encuentren en condiciones de reproducir las cifras oficiales.

Es igualmente importante que para reforzar la credibilidad y al sustento teórico de las cifras de pobreza en México, se debe decir que se encuentran sustentadas por un amplio debate académico con expertos para diseñar la metodología para la medición de la pobreza. La primera tarea en este respecto fue la realización de diversos estudios y seminarios con especialistas nacionales e internacionales. En un primer esfuerzo, se consultó a un grupo de expertos en análisis de la pobreza con el propósito de identificar los principales retos metodológicos para definir y medir la pobreza de manera multidimensional.¹⁵ A partir de esto, durante 2007 el CONEVAL emprendió la tarea junto con un grupo de especialistas de elaborar cinco propuestas metodológicas

¹⁵ Entre los expertos consultados se encontraban Julio Boltvinik, François Bourguignon, Rodolfo de la Torre, Nanak Kakwani, Shahid Khander, Nora Lustig, Javier Ruiz, Emmanuel Skoufias y Michael Walton.

— Tomo II —
La Vida Social

que permitieran resolver el problema de la medición de acuerdo con los criterios mandados en la LGDS (CONEVAL 2010).¹⁶

Las cinco investigaciones aportaron a la metodología de la medición de la pobreza y fueron coordinadas por el Colegio de México (COLMEX). La investigación de Julio Boltvinik resaltó, a través del método de medición integrada de la pobreza, la importancia de definir umbrales con claridad y que las mediciones de pobreza siempre involucran juicios de valor. Por su parte, una de las contribuciones de la investigación de Satya Chakravarty fue la construcción de un índice agregado el cual puede estimar la proporción de hogares pobres en distintas unidades territoriales. En lo que respecta a las aportaciones de James Foster destaca la conformación de un índice axiomático multidimensional, que conjunta tanto la incidencia como la profundidad de la pobreza.

Por otro lado, David Gordon construyó dos índices: uno de pobreza económica y otro con siete privaciones. Plantea la dificultad al estimar una línea objetiva de pobreza y discute acerca de las conclusiones poco robustas según los datos que se utilizan. Por último, Rubén Hernández y Humberto Soto hicieron un análisis de componentes principales comunes con el objetivo de que la medida de pobreza fuera desagregable y pudiera tener un seguimiento temporal y espacial.¹⁷

La LGDS establece que la medición de la pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel de entidades federativas y cada cinco a nivel municipal, y que deberá utilizarse la información que genera el INEGI.¹⁸ La metodología se basa en los conceptos normativos de derechos sociales y en el bienestar económico de los individuos para identificar a las personas en situación de pobreza. La metodología que se utiliza en el CONEVAL utiliza de un umbral de corte para estar en posibilidad de identificar si una persona es carente económicamente o socialmente (CONEVAL 2014).

¹⁶ Estos cinco documentos metodológicos se encuentran recogidos en *Medición multidimensional de la pobreza en México* (Mora 2010).

¹⁷ Las propuestas realizadas en esta segunda etapa se enriquecieron con las discusiones de los seminarios que organizó el CONEVAL con especialistas nacionales e internacionales en medición multidimensional de la pobreza, entre los que se encontraban: Sabina Alkire, Louis-Marie Asselin, Jean-Yves Duclos Juan Carlos Feres, James Foster, Samuel Freije, David Gordon, Enrique Hernández Laos, Luis Felipe López-Calva, Clara Jusidman, Shahid Khandar, Gladys López-Acevedo, Xavier Mancero, Susan Parker, Rafael Pirez, Sanjay G. Reddy, Luis Rubalcava, Rosa María Rubalcava, John Scott, Emmanuel Skoufias, Erik Thorbecke y José Vences.

¹⁸ En el artículo 36 de la LGDS se determina que el CONEVAL debe emitir un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los ocho indicadores siguientes: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio del hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

—Tomo II— La Vida Social

No está de más el mencionar que esta manera de identificación de la pobreza posee varias ventajas. En primer lugar, este enfoque hace uso de una aproximación sustentada en derechos sociales universales. En segundo lugar, la identificación de las personas en situación de pobreza presenta una perspectiva bidimensional (en una dimensión se presenta el ingreso y, en la otra, se miden las carencias sociales).¹⁹ En tercer lugar, la metodología presenta la posibilidad de clasificar a la población en distintos grupos de acuerdo con su condición de pobreza y vulnerabilidad. Esta característica permite que se recomienden instrumentos de política pública dirigidos a cada dimensión específica, ya sea en materia económica o social. Por último, un elemento esencial de la metodología es la posibilidad de desagregar la información de pobreza para diferentes grupos de población, por ejemplo, según edad, sexo, condición de discapacidad, pertenencia étnica, entre otros (CONEVAL 2014).²⁰

Como se puede ver en la figura 1, la metodología definida por el CONEVAL identifica a toda la población dentro del espacio de los derechos sociales: a aquellos que no tienen ninguna carencia social y a quienes cuentan con al menos una carencia social. Posteriormente se establece a la población dentro del espacio del ingreso. Tal como se procedió en el espacio de los derechos sociales, se dividió a aquellos con un ingreso mayor o menor al valor de la canasta alimentaria y no alimentaria usando una línea de pobreza por ingresos la cual es definida como la Línea de Bienestar Económico (LBE).

Para propósitos de identificación, los pobres multidimensionales son las personas que cuentan con un ingreso menor a la línea de bienestar y además tienen al menos una carencia social.²¹ Adicionalmente, las personas que tienen ingresos insuficientes y tres o más carencias sociales son las que se encuentran en la situación de pobreza multidimensional extrema. A la población pobre multidimensional no incluida dentro de la población pobre multidimensional extrema se le denomina como población en

¹⁹ Esto la diferencia de otras aproximaciones de identificación de pobreza en que combinan en un solo índice todas las dimensiones.

²⁰ Una ventaja adicional de la metodología utilizada por el Consejo es que, a diferencia de una medida basada únicamente en ingresos, no conduce a un juicio de superación de pobreza al aumentar el ingreso, pues pueden persistir personas con privaciones en aspectos independientes al bienestar económico. Esto se debe a que las medidas de pobreza que hacen uso exclusivo del ingreso sólo aproximan la capacidad de consumo a través de operaciones de mercado. Por lo tanto, las medidas monetarias pierden la posibilidad de captar el acceso a bienes que son considerados públicos como la educación, la salud y la infraestructura.

²¹ Si se desea consultar la evolución mensual, a partir de enero de 1992, del valor de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo) y de la línea de bienestar que emplea el CONEVAL para la medición de la pobreza consúltese la siguiente liga: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

— Tomo II —
La Vida Social

situación de pobreza multidimensional moderada.²² Este método de agregación queda descrito para la pobreza multidimensional (MPM) de la siguiente manera:

$$MPM = \sum_{i=1}^N \frac{I_i(c_i \geq 1 \cup y_i \leq LB)}{N}$$

Mientras que para la pobreza multidimensional extrema, el indicador se define como:

$$MPEM = \sum_{i=1}^N \frac{I_i(c_i \geq 3 \cup y_i \leq LBM)}{N}$$

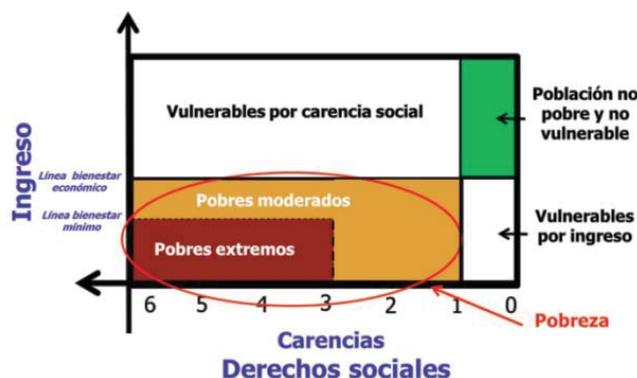
Donde I_i es una función indicador que puede tomar el valor de 1 si cumple con la condición expresada dentro del paréntesis y cero en caso contrario, c_i es el número de carencias sociales del individuo, y_i es el ingreso per cápita del individuo; LB es la línea de bienestar mientras que LBM es la línea de bienestar mínimo y N representa el total de la población.

²² Con esta metodología, toda la población es relevante para propósitos de política pública, no basta con sólo identificar a la población pobre. Por esta razón, es posible la identificación de los hogares vulnerables. Primero, se puede reconocer a aquellas personas con un ingreso relativamente alto, pero que padecen al menos una carencia social. A este grupo de personas se les denomina vulnerables por carencia social. Por otra parte, se determina a aquellas personas que no tienen ninguna carencia social pero cuentan con un ingreso bajo. A este grupo se le conoce como vulnerable por ingreso, pues son personas que se encuentran en una situación económica difícil, pero si tienen acceso a todos los derechos sociales. Por último, la metodología permite catalogar a los individuos con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y que no cuentan con alguna carencia social. Este grupo es denominado no pobre y no vulnerable, y el objetivo principal del desarrollo social y de política pública debe ser que toda la población se encuentre en esta situación.

— Tomo II —
La Vida Social

FIGURA 1

Identificación de la pobreza



Todo este marco institucional y metodológico ha generado que en la actualidad cualquier persona se encuentre en la posibilidad de acceder a información confiable acerca de cuánto ha aumentado el costo de la canasta alimentaria, cuál es la situación del poder adquisitivo, o la magnitud de la pobreza a nivel nacional, estatal o municipal. Por ejemplo, como se observa en el cuadro 1 se puede decir que se presentan 53.3 millones de pobres en México durante 2012. Dentro del espacio de la carencia en derechos sociales, en este mismo año, había 86.9 millones de personas. La carencia que más afectó a la población nacional fue la relacionada con el acceso a la seguridad social, pues 71.8 millones de personas (tres de cada cinco) presentaron esta privación. En segundo lugar, se encuentra la privación de carencia por acceso a la alimentación que padecieron 27.4 millones (CONEVAL 2013).²³ Esta realidad, como se ha descrito a lo largo del texto, ha sido la culminación de un esfuerzo de varias décadas.

²³ Para conocer la manera en que el CONEVAL identifica las carencias sociales puede consultar el anexo B del documento *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (CONEVAL 2010).

— Tomo II —
La Vida Social

CUADRO 1

Incidencia y número de personas para los indicadores de pobreza, México, 2012

Indicadores	Estados Unidos	
	Mexicanos	
	Porcentaje	Millones de personas
Pobreza		
Población en situación de pobreza	45.5	53.3
Indicadores de carencia social		
Rezago educativo	19.2	22.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	21.5	25.3
Carencia por acceso a la seguridad social	61.2	71.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	13.6	15.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.2	24.9
Carencia por acceso a la alimentación	23.3	27.4

Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Hoy los ciudadanos se encuentran más empoderados, pues no sólo cuentan con información cuantitativa sobre el desarrollo social, también se encuentran en la posibilidad de conocer el desempeño de programas sociales específicos, a partir de las evaluaciones que el CONEVAL lleva a cabo desde 2007. Dar un seguimiento a los programas sociales y evaluar el impacto que tienen en los hogares más vulnerables permite una mayor transparencia y eficiencia en la asignación de recursos. En el mismo tenor, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha reconocido que las estadísticas de pobreza han permitido aumentar la conciencia política sobre las distintas privaciones y, por lo tanto, se está en posibilidad de tomar decisiones informadas (PNUD 2010).²⁴

En suma, el CONEVAL ha construido a través de los años credibilidad como una institución generadora de información independiente y profesional y que ha adoptado una metodología con fuertes bases teóricas. Esto se ve reflejado en última instancia en que el Consejo ha actuado como órgano de consulta y asesoría de diversas organizaciones internacionales y de gobiernos extranjeros que buscan analizar, implementar o perfeccionar la medición de la pobreza. Países como Argentina, Argelia, China, Chile, El Salvador, Honduras, Mauritania, Perú, Sudáfrica, Vietnam, Túnez, Irán y Marruecos han venido a México para conocer la labor del CONEVAL.

²⁴ El PNUD también ha reconocido que México se convirtió en el primer país en utilizar un indicador multidimensional de la pobreza que refleja las múltiples privaciones que padecen los hogares más pobres (PNUD 2010).

—Tomo II—
La Vida Social

De la misma manera, el CONEVAL ha firmado 19 convenios de colaboración con diversos organismos internacionales. Entre estos organismos se encuentran el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Observatorio Nacional de Desarrollo Humano del Reino de Marruecos (“EL ONDH”), el Observatorio Nacional de Derechos de la Infancia del Reino de Marruecos (“EL ONDE”) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). De estos convenios cinco fueron suscritos en 2009, uno durante 2011, uno en 2012, siete durante 2013 y cinco en 2014.

Otra característica que aporta credibilidad a la estadística de pobreza es que se rige por un enfoque de derechos sociales. Lo anterior implica que existen definiciones precisas acerca de qué es lo que significa tener cubierto alguno de los derechos sociales mandatados en la LGDS. Esta realidad genera que los gobiernos cuenten con incentivos para diseñar programas sociales con objetivos más claros lo que prevendrá el clientelismo político.²⁵

Asimismo, la utilidad y credibilidad de las estadísticas de pobreza emitidas por el Consejo se ven reflejadas, por ejemplo, en la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), pues se definieron los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza como mecanismos de coordinación y monitoreo en los avances de esta estrategia. De la misma manera, los siete millones de personas en pobreza extrema de alimentación en 2012, fue determinada por la Sedesol con base en la medición multidimensional de la pobreza (CONEVAL 2015).

Otro ejemplo de la utilidad de las cifras de pobreza es que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) se incorpora una concepción concreta de los derechos sociales. Es así que el PND utiliza de manera explícita a los componentes de la pobreza (situación de pobreza y pobreza extrema del país, desigualdad de ingreso, acceso a servicios de salud, vivienda digna, entre otros) e incluye indicadores específicos que permiten dar seguimiento y evaluar esta problemática (CONEVAL 2015).²⁶

²⁵ No está de más el mencionar que la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* resuelve satisfactoriamente problemas de ponderaciones y umbrales porque reconoce que los derechos sociales son indivisibles e interdependientes. Se dice que los derechos sociales son interdependientes porque no son elementos aislados, sino que tienen que ser considerados como un grupo cohesivo. En términos de política pública esto significa que los derechos sociales son complementos y no sustitutos. Por su parte, que los derechos sociales sean indivisibles hace referencia a que todos cuentan con la misma valía y no tienen jerarquía entre ellos. Este aspecto se vuelve primordial ya que debido a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, se refuerza la obligación del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad.

²⁶ Los dos indicadores que se utilizan son, por un lado, las carencias promedio de la población en pobreza extrema y, por otro lado, la población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación.

—Tomo II—
La Vida Social

En concreto, las mediciones de pobreza que consiguió ha realizado el CONEVAL utilizando un enfoque multidimensional, han ayudado a identificar a los grupos de población más afectados así como su localización territorial. Esta metodología ya es del estado mexicano, pues no corresponde a un gobierno en específico. Todos los partidos políticos decidieron en 2004 que ésta debería ser la forma de acordar la medición de pobreza. Las cifras de pobreza que de a conocer el Consejo tienen la principal finalidad de ser una herramienta para facilitar el análisis de la pobreza y, por lo tanto, estar en posibilidad de implementar políticas y acciones para así garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales para toda la población. Todo esto no sería posible si las cifras provistas por el CONEVAL no contaran con la credibilidad por parte de los ciudadanos.

CONCLUSIÓN

El fortalecimiento democrático del país abonó al empoderamiento de los ciudadanos para exigir mayor rendición de cuentas a sus gobiernos. Dentro de este contexto se inscribe el camino que se ha tenido que recorrer para que las instituciones del Estado mexicano generen estadísticas confiables. En un entorno en el cual las instituciones no contaban con legitimidad, la obtención de una medida de pobreza confiable fue un largo proceso en el cual se discutieron temas específicos metodológicos para obtener cifras robustas que plasmaran las realidades socioeconómicas lo mejor posible.

Hoy en día México cuenta con la metodología de medición de la pobreza que fue mandato de la LGDS. La metodología, al tomar en cuenta los espacios del bienestar económico (ingresos) y el de los derechos sociales ofrece una vinculación directa a la política económica y a la política social. Estas dos dimensiones dotan de información necesaria para la definición de poblaciones objetivo de distintos programas sociales.

Una diferencia fundamental respecto de otras metodologías multidimensionales para la estimación de la pobreza es que la metodología puede desagregar por dimensiones y se puede diferenciar a la población con propósitos específicos de política pública. Es de especial importancia que el país cuente con un diagnóstico acerca de cuántos pobres existen en el país. La pobreza es un tema imperante en el cual se deben tener grupos claramente identificados y cifras confiables para poder establecer planes de acción que superen la situación de vulnerabilidad de las personas. Sin una estadística confiable acerca de la pobreza y en una realidad donde cada peso cuenta, es imposible el diseño de programas sociales eficientes para combatir la marginación y la pobreza. Sin duda, todo ello fue un logro importante del país en el inicio del siglo XXI.

— Tomo II —

La Vida Social

BIBLIOGRAFÍA

- Boltvinik, Julio, y Alejandro Marín. «La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes.» *Comercio Exterior*, 2003: 53: 473-484.
- CONEVAL. «Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL.» *CONEVAL*. Febrero de 2014. http://www.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/REFLEXIONES_SOBRE_LA_AUTONOMIA_DEL_CONEVAL.pdf (último acceso: 09 de Abril de 2015).
- . *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México, D.F.: CONEVAL, 2015.
- . *Informe de pobreza en México, 2012*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013.
- . «Medición multidimensional de la pobreza en México.» *El trimestre económico*, 2014: 5-42.
- . *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México, D.F., 2010.
- Coplamar. *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000*. México, D.F.: Siglo xxi editores, 1983.
- Cortés Cáceres, Fernando. «Breve historia de una historia breve: el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 845-899. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Cortés, Fernando, Enrique Hernández Laos, y Minor Mora. «Elaboración de una canasta alimentaria.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 483-531. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- CTMP. «Medición de la pobreza: acuerdos metodológicos y propuesta final.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 817-845. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005b.
- . «Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 107-210. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005a.
- Foster, James, Joel Greer, y Erik Thorbecke. «The Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Poverty Measures: Twenty-Five Year Later.» *Journal of Economic Inequality*, 2010: 8: 491-524.

—Tomo II—
La Vida Social

- Hernández Laos, Enrique. «Retos para la medición de la pobreza en México.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 35-55. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Hernández, Daniel y Miguel Székely. «Medición del bienestar en México en los inicios del siglo XXI.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, 85-103. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Leyva-Parra, Gerardo. «El ajuste del ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 735-776. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Mora, Minor (Coordinador). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010.
- Ordoñez Barba, Gerardo Manuel. *La política social y el combate a la pobreza en México*. México, D.F.: UNAM, 2002.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. USA, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.
- Székely, Miguel. «Introducción.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 13-32. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.