

# Capítulo 7

## Evolución de la métrica de la pobreza en México en los últimos 20 años: historia y retos con la agenda sostenible de las Naciones Unidas<sup>1</sup>

María Luisa Fong Ruiz<sup>2</sup>, David Vázquez Guzmán<sup>3</sup>

### Resumen

El presente documento integra la evolución de la métrica del bienestar en México que se basa en la contribución del enfoque de las capacidades de Sen (1999), pasando desde su concepción unidimensional por el Comité Técnico de la Medición de la Pobreza donde se usó el método de FGT (Foster et al., 1984) con tres umbrales de pobreza preestablecidos, hasta la aplicación multidimensional de la métrica de Foster & Alkire (2007) por el CONEVAL para México desde el año 2008 (CONEVAL, 2009), donde se han integrado dimensiones individuales y ahora sociales, y se han tenido consideraciones que versan alrededor de la justicia y la cohesión social. Se discuten los retos de la nueva métrica por el consenso generalizado de desarrollo plasmado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas del 2015, y se indica que es necesario un cambio de perspectiva, ya que la actual es más individual, y se necesita una concepción más social.

**Palabras clave:** Enfoque de Capacidades, Métrica Multidimensional, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Pobreza en México.

### Introducción

México ha presentado una evolución en su métrica de bienestar incorporando tanto cambios en los estándares internacionales, así como

<sup>1</sup> Documento basado en la tesina de pregrado titulada “México y su métrica multidimensional para la pobreza, enfoque analítico descriptivo de la metodología” de Fong Ruiz (2021). Los autores agradecemos los valiosos comentarios del Dr. Javier Martínez Romero, Dra. Lourdes Ampudia Rueda, el Dr. Ramsés Jiménez Castañeda, y asistentes al seminario del Taller de Investigación Económica (invierno-primavera/2021, y otoño/2021).

<sup>2</sup> Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

<sup>3</sup> Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

también los productos de las discusiones académicas enfocadas en el individuo y su libertad, tendiendo progresivamente a una concepción multidimensional del bienestar. Para antes del año 2000, la medición de la pobreza estaba muy limitada en México, no solo por la falta de una metodología oficial en el país, sino porque también existían discrepancias tanto en el uso de las cifras oficiales para su representación como en la manera de conceptualizar al individuo y sus derechos. Y es aquí donde conocemos que la reglamentación en México para dar cifras de destitución, ya sea de pobreza, de pobreza multidimensional, o de inequidad, ha cambiado para tratar de incorporar una visión más completa de lo que es el bienestar, aunque no todos estos cambios han tenido el impacto comunicativo positivo esperado, y el día de hoy hay una agenda pendiente con relación al interés del mundo de presentar una cara sustentable en materia de desarrollo.

Para estar a la par en la métrica del desarrollo en México, se hicieron ajustes para que se consideraran de lleno los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas (United Nations, 2015b), y en su contexto a nivel internacional, México representaba para aquel entonces un país de desarrollo medio que, con miras a su desarrollo económico, era un buen prospecto para mejorar sus niveles de vida y por lo tanto era factible que se cumplieran dicho objetivos, y estas mismas perspectivas apuntaban a una sustantiva reducción de la pobreza por ingresos (Gobierno de México, 2018), por lo que ir de acuerdo con los ODM era algo factible. En este punto se hace énfasis en que las mediciones existentes previas eran unidimensionales al ingreso y se estaba trabajando de manera paulatina para que existiera coincidencia entre las cifras y la realidad de pobreza (Vázquez-Guzmán, 2011; Romero, 2015), aunque previo al 2002, solo existía un conflicto para la medición de la pobreza debido a la inexactitud de la información y la complicación de medir las diversas variables que estiman la pobreza.

## **Antecedentes**

Para principios del 2000 el compromiso de SEDESOL para aliviar la pobreza fue la creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, de donde se obtuvo un documento base que describía las diferentes decisiones metodológicas para la métrica del bienestar en México (CTMP, 2002). Después de dos años de esfuerzo continuo, se publicó el documento del Comité, donde en primera instancia se reconocía la limitación de las mediciones monetarias

en su capacidad de representar las dimensiones no monetarias, y por primera vez, de manera oficial, se analizaban medidas no monetarias. Además, en el documento se analizaron las medidas multidimensionales que se ya habían sido aplicadas tales eran el Índice de Pobreza Humana (IPH), Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP),<sup>4</sup> desarrollados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y otros autores, aunque aquí se decidió estandarizar una métrica unidimensional por razones prácticas, tratando de incluir estas discusiones multidimensionales en la pobreza de capacidades y de patrimonio (Vázquez-Guzmán, 2011), aunque estas últimas tenían una expresión unidimensional monetaria en el ingreso.

Estas líneas fueron probadas utilizando la información que ya era recabada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), donde se decidió seguir usando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (INEGI, 2018), que en ese momento era oportuna para suplir la demanda de información para la construcción metodológica de los instrumentos de medición ya desarrollados por el CTMP. Y para el 2004 y después de su discusión por casi cuatro años, entró en vigor la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en México el 20 de enero (Valverde & Palma, 2006), y aquí fue donde se establecían los parámetros normativos para la consideración del bienestar. La LGDS no solo fue el inicio de un marco normativo más formal de la pobreza, sino que, además, fue un momento clave de relevo para la creación de indicadores oficiales en base a la metodología preliminar del CTMP. Entonces se creaba el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como un organismo público descentralizado, y hoy es la institución encargada de establecer tanto la normativa de la métrica como la coordinación de la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, a la par de presentar los números de pobreza junto con su metodología de forma periódica para la medición de la destitución en México, y todo esto basado en los lineamientos de la misma ley.

<sup>4</sup> El NBI se mide en función de las carencias en necesidades específicas, la decisión de las necesidades que se usan puede depender de criterios técnicos como la confiabilidad y validez. El IPH es similar al NBI, sin embargo, se distingue por la selección de variables diferentes asociadas a la pobreza, así como la ponderación que hace de esta, y en el MMIP se suman las variantes metodológicas propias de ambas aproximaciones y se agregan algunas específicas para sintetizar las mediciones parciales; las líneas de pobreza que se desarrollaron tomaron en cuenta varios aspectos, de entre ellos las características por patrimonio que se relaciona con las cantidades asequibles de vivienda o transporte público; la pobreza de capacidades, que se dirigen a el nivel de ingreso de los hogares para alimentación, salud y educación; y la pobreza alimentaria (CTMP, 2002; Vázquez-Guzmán, 2011).

Entonces, el comienzo del CONEVAL dio inicio a sus operaciones en el 2006 debido a la normatividad establecida, y el comité técnico original, el CTMP, fue sustituido por esta institución para el establecimiento de la metodología oficial. Si bien es cierto la métrica no era perfecta, y hubo algunos forcejeos políticos para el establecimiento de esta (Vázquez-Guzmán, 2008; Vázquez-Guzmán, 2011), se tenía ya una métrica estandarizada, y se empezaba a utilizar para redirigir el gasto social, lo que se conocía como “focalización” en los más pobres (Vázquez-Guzmán, 2011, pp. 48-52), Pero hay que recalcar que para este tiempo, la ley general (LGDS) y otros autores, como Boltvinik (2003), ya tomaban en cuenta el desarrollo de medidas multidimensionales para México, tanto como de pobreza como también de inequidad (Vázquez-Guzmán, 2011, pp. 62-63).

Casi de manera inmediata a su creación, el CONEVAL comenzó a trabajar en la métrica multidimensional (CONEVAL, 2009; 2010; Pérez, 2010; Acosta et al. 2011; CONEVAL, 2014; 2019a). Entonces, el CONEVAL presentó su primera edición de la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México tomando en cuenta que dentro de la LGDS se establecen dos grandes perspectivas: El enfoque del bienestar, por un lado, y el de los derechos humanos por el otro. En relación con el primero se desarrolla en las aproximaciones de las necesidades básicas insatisfechas, reactivos y capacidades, mientras que el segundo se le asocian las garantías fundamentales, lo que provoca el concepto de pobreza como una aberración de los derechos humanos.

Por lo que el CONEVAL supuso un enfoque que concretaba estos dos puntos y estableció los criterios generales de acuerdo con la metodología para la medición de la pobreza; donde se hizo uso del análisis de Sen en 1976 sobre el problema de la metodología para la medición de la pobreza. Respecto a la identificación y la agregación, se buscó establecer los criterios a usar en la definición de una persona pobre, y por ende establecer las medidas de la agregación de las carencias de las personas para poder generar en una población determinada las medidas pertinentes de pobreza en general. Por lo que el CONEVAL adoptó los métodos utilizados con anterioridad y a su vez incorporó las propuestas metodológicas que hacían la combinación de mediciones de pobreza por ingresos con las de necesidades básicas insatisfechas (Acosta et al., 2011).

En base a este establecimiento del CONEVAL, Alkire & Foster (2009) le hicieron recomendaciones para la aplicación de su metodología en México. En donde enfatizaban sobre la metodología, primero, la identificación

de los individuos mediante la multidimensionalidad de la pobreza en la privación del ingreso y la privación social, segundo, recomendaban el balance del peso de los agregados de las privaciones, y tercero, decían que ninguna dimensión social debería ejercer un peso mayor a otra. El CONEVAL siguió puntualmente las recomendaciones que le hicieron Alkire y Foster, ya que ambos estaban trabajando en el instituto apadrinado por Amartya Sen (OPHI, 2007), y el CONEVAL reconoció el apoyo a todo el instituto en Oxford con agradecimientos explícitos en el lanzamiento de su métrica multidimensional (CONEVAL, 2019, pp. 11-14).<sup>5</sup>

Esta métrica ha tenido dos relanzamientos, tanto en el 2014 como en el 2019. Para el 2014, el CONEVAL presentó la segunda edición de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, sin embargo, esta edición solo presentó los datos que estaban actualizados a esa fecha, además de que agregó un capítulo enfocado a la experiencia del CONEVAL con la metodología de la pobreza multidimensional y su uso (CONEVAL, 2014). Para el 2019, el CONEVAL volvió a publicar la metodología en su tercera edición, pero además de la actualización de los datos, se agregó el índice de accesibilidad a carretera pavimentada para cumplir con lo que la LGDS establecía (CONEVAL, 2019a), entre otras cosas. Para un mejor entendimiento, añadimos un gráfico con la línea de tiempo que se ha seguido en esta materia (ver Figura 1).

**Figura 1.**

*Evolución Institucional de Métrica en México en las Últimas Dos Décadas*



Fuente: Elaboración propia.

<sup>5</sup> Detalle de la nomenclatura y conceptos usados por CONEVAL en los anexos en la página 167.

Entonces y por último en esta sección de antecedentes, la ley y el CONEVAL han seguido una evolución para tratar de captar con mayor precisión la destitución en México. Por ejemplo, la LGDS en el 2013 se modificó el artículo 36 y se agregó la fracción IX, que incluía una dimensión de bienestar, como el acceso a una carretera pavimentada como ya lo mencionábamos.

Para el 2016 se volvió a modificar la LGDS donde se modificó la fracción VII del artículo 36 y quedó inscrita como importante la dimensión de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Y en el 2018, como última reforma realizada al presente en materia de metodología para la medición de la pobreza la LGDS, se modificaron las fracciones V del artículo 36 que se refiere a los espacios de la vivienda digna y decorosa, y la VI, que trata del acceso a los servicios básicos en la misma vivienda.<sup>6</sup> Entonces hay un claro objetivo del quehacer legislativo y del CONEVAL para tratar de estar a la par tanto con los estándares internacionales en materia de métrica, así como también con la realidad del mexicano pobre. A continuación, mostramos la evolución en el número de pobres para México por carencia en los últimos diez años (ver Figura 2).

**Figura 2.**

*Pobreza en México por Carencia 2008-2020*

| INDICADORES  | 2020       | 2018       | 2016       | 2014       | 2012       | 2010       | 2008       |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Carencia por acceso a la alimentación*                         | 28,570,400 | 25,531,600 | 24,594,000 | 27,990,700 | 27,352,200 | 28,439,900 | 24,258,700 |
| Carencia por acceso a los servicios básicos y la vivienda      | 22,724,700 | 24,719,000 | 23,680,400 | 25,433,600 | 24,881,300 | 26,263,500 | 25,501,200 |
| Carencia por calidad y espacios de la vivienda                 | 11,814,000 | 13,841,200 | 14,776,400 | 14,763,800 | 15,895,900 | 17,381,800 | 19,743,200 |
| Carencia por acceso a la seguridad social                      | 65,966,400 | 71,659,300 | 68,430,700 | 70,091,700 | 71,831,900 | 69,571,000 | 72,519,600 |
| Carencia por acceso a los servicios de salud                   | 35,679,100 | 20,244,700 | 19,057,400 | 21,764,800 | 25,268,500 | 33,477,900 | 42,842,900 |
| Rezago educativo   | 24,397,400 | 21,131,000 | 21,323,400 | 22,367,700 | 22,568,500 | 23,671,700 | 24,485,100 |
| Población con ingreso inferior a la línea pobreza por ingresos | 66,886,400 | 61,054,000 | 62,023,100 | 63,817,300 | 60,578,600 | 59,558,100 | 54,687,300 |

Cantidades en millones de personas  
 \*Para el 2020 el indicador se cambia a acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.  
 Elaboración propia en base a estimaciones del CONEVAL basadas en el MCS - ENIGH 2008 - 2020.

Fuente: Elaboración Propia.

Esto que presentamos es un recuento breve de la evolución de la métrica de pobreza en México, pero nos preguntamos que hay más allá ahora con la inclusión de nuevos objetivos del milenio, llamados los Objetivos del Desarrollo Sostenible que publica la Organización de las Naciones Unidas y que fueron adoptados el primero de enero del 2016 (United Nations, 2015b; 2016; 2017; 2021), y el objeto de esta investigación es el de explorar el sentido en el que la consideración de la destitución en México pudiera cambiar.

<sup>6</sup> Ver CONEVAL (Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa, 2018b).

## **Problemática**

Tomando en cuenta los antecedentes históricos de la métrica de la pobreza, presentamos aquí los retos no solo para encarar la multidimensionalidad de la medición de la pobreza en México, tales como la definición de las dimensiones relevantes, los vínculos entre las mismas y la continua actualización metodológica, sino también el cómo estas dimensiones se ajustan de buena manera a la realidad social, que es la consideración de un plazo más largo de tiempo contenido en los objetivos sostenibles del desarrollo.

Es cierto que ha habido una actualización metodológica de los indicadores usados en la métrica de la pobreza en México, dado que originalmente la medición de la pobreza se mantenía dentro de la perspectiva unidimensional. Aquí se hacía uso del ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población, se definía el umbral o línea de pobreza como la representación del ingreso mínimo necesario para adquirir la canasta de bienes que se consideraba indispensable, para después compararla con los ingresos reales de los hogares, y así resaltar a la población con necesidades carentes que fueran posibles de satisfacer mediante los mercados de bienes y servicios. Por lo que la pobreza multidimensional no se había contemplado a detalle, o no se había explorado adecuadamente, y es entonces aquí cuando se tiene una nueva visión a partir del 2008 y se aplica el concepto de pobreza en México desde una perspectiva multidimensional, ya que se argumentaba que las necesidades no solo se satisfacen con dinero mediante la compra en los mercados de los bienes y los servicios (Acosta, et al., 2011).

Además, desde el 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) señalaba que la medición de la pobreza en México debería de manera simultánea encarar tanto los derechos sociales, así como el bienestar económico, con el objetivo de establecer un vínculo entre la sociedad y el Estado, y esto para garantizar el acceso al desarrollo social y humano que la sociedad pueda generar para todos y cada uno de los individuos. También en este apartado se establecía que las modificaciones metodológicas debieran ser revisadas en un periodo no menor de diez años con el propósito de preservar la continuidad y las futuras comparaciones a través del tiempo (CONEVAL, 2018a).

## **Pregunta de Investigación**

Los indicadores de la métrica de la pobreza en México, ¿Han evolucionado a la par de los compromisos establecidos en la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Sustentable?

### ***Preguntas específicas***

1. A nivel institucional, ¿Cómo se estableció la metodología de los indicadores usados en la métrica a nivel nacional?
2. ¿Se siguieron recomendaciones de institutos pertinentes de otros países?
3. ¿Ha evolucionado correctamente la metodología de la métrica multidimensional para México?
4. De acuerdo con los patrones y cambios tanto económicos como sociales en México, ¿Siguen siendo pertinentes los indicadores usados en la medición multidimensional?
5. Según la tendencia y por su pertinencia, ¿Cuáles serían algunos de los indicadores o alguna perspectiva novedosa que se pudiera incorporar a la medición multidimensional?

### **Objetivo general**

Realizar un análisis de la evolución de los indicadores que permita conocer si la metodología para la métrica de la pobreza multidimensional sigue siendo pertinente, o si es necesario realizar alguna modificación. También es necesario establecer una cronología de la evolución de la metodología de la que se ha hecho uso en el país durante las últimas dos décadas para tener un mejor contexto histórico. Y, por último, se pretende también profundizar en que es lo que ha sucedido con los indicadores y las instituciones con la finalidad de continuar analizando el impacto del desarrollo económico del país en los individuos, con la intención de realizar futuras investigaciones en el ámbito de métrica de bienestar tanto en el corto como el largo plazo sostenible.

### ***Objetivos específicos***

1. Identificar los indicadores de la pobreza multidimensional del CONEVAL y su evolución en el periodo del 2002 al 2021.
2. Conocer el origen de los indicadores utilizados en la medición multidimensional nacional.
3. Conocer la metodología utilizada por el CONEVAL en la medición



multidimensional de la pobreza y analizar su desarrollo.

4. Examinar la metodología respecto a su pertinencia actual.
5. Identificar el avance metodológico de los indicadores en materia de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de las Naciones Unidas y su Agenda 2030.

## **Metodología**

En la presente investigación se lleva a cabo un análisis con enfoque descriptivo de la metodología a través de la recopilación de documentación pertinente de los cambios realizados en la metodología de los indicadores, mismos que se encuentran publicados de manera formal en diversos instrumentos, como por ejemplo, el Diario Oficial de la Federación de México, y las publicaciones de los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza que ya hemos citado, y todo esto con un encuadre prospectivo mediante el establecimiento de la metodología actual. De esta manera sabemos cómo ha evolucionado la métrica, los pequeños o grandes cambios que ha sufrido, para determinar la situación de cambio de los indicadores y las inclinaciones en los diferentes enfoques de los mismos.

Como parte del objetivo se describen las tendencias expansionistas de los indicadores previamente analizados, realizando una síntesis evolutiva, mediante una tabla de descripción de triple entrada que describe la metodología de las variables, que en este caso son primero los indicadores, segundo la composición de estos, y tercero el análisis de su integración o modificación.

Con el propósito de revelar las diferencias y similitudes para la orientación de las tendencias de la metodología de los indicadores multidimensionales de la pobreza y su inclinación por conseguir una medición que complemente los ODS, se realiza una gráfica comparativa a través de la integración de nuevos Objetivos, que se publican en las actualizaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas con las modificaciones a los índices de los indicadores multidimensionales de la pobreza que México mide, mismas que se encuentran en el ya mencionado anexo de Lineamientos y Criterios para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza del Diario Oficial de la Federación.

Como parte del análisis se incluye la discusión metodológica entre normativo y positivo, se enfatiza la practicidad de los indicadores al momento de revelar las satisfacciones de las necesidades actuales que competen al cumplimiento de los ODS, mediante la imposición de la Agenda 2030 y se destaca el enfoque prospectivo de México frente a los mismos indicadores, presentando una gráfica de las personas en situación de pobreza multidimensional, cuyas cifras más recientes son publicadas por el CONEVAL (CONEVAL, 2019a), planteando la discusión del extendimiento de los indicadores hacia la justicia social y la sustentabilidad, acreditado todo esto en la agenda de la política pública nacional.

## **Justificación**

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estimó que para 2018, México contaba con 52.4 y 9.3 millones de personas en situación de pobreza y pobreza extrema respectivamente, la preocupante reducción de estas cifras de manera real, y no solo el discurso demagógico, es sin duda un reto tanto como para el quehacer de la política pública, así también como para la generación en la población de una conciencia social responsable. Menciona Vázquez-Guzmán (2011) que los intereses políticos y monetarios, y las inercias burocráticas pueden provocar cierto sesgo en los resultados. De aquí parte el interés en la presente investigación por la constante actualización de los indicadores y su pertinencia metodológica.

La LGDS en el apartado 3.6 sobre la actualización de indicadores y umbrales, en el anexo único de los lineamientos y criterios generales para la identificación y medición de la pobreza, establece que los indicadores y umbrales reconocen las condiciones y criterios variantes que están sujetos a los patrones y dinámicas de la sociedad mexicana y a su vez al marco normativo sobre la administración gubernamental en turno (CONEVAL, 2018a). Lo que nos indica que las modificaciones metodológicas se pueden considerar como un hecho eventual, dada la naturaleza de variación en los patrones y dinámicas económicos.

Los criterios metodológicos deben ofrecer continuidad, por lo que el periodo razonable basado en nuevos análisis, evidencia o disponibilidad de información, será de un intervalo no menor a diez años, lo que determina

el papel primordial de los indicadores en la medición de la pobreza y la orientación sobre la evaluación de la política social (CONEVAL, 2018a), tomando en cuenta que desde el establecimiento de los indicadores y su metodología, esta no ha sido modificada, solo actualizan los indicadores con información de los nuevos niveles de inflación o datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI), surge la disyuntiva sobre la pertinencia de la metodología de los indicadores en su papel como determinante de los avances en los múltiples objetivos de desarrollo en los que México se encuentra comprometido.

La metodología para la medición multidimensional de la pobreza y el establecimiento de los conceptos en México comenzaron a resaltarse dentro de las últimas dos décadas, sin embargo y continuando con los lineamientos que la ley establece reconociendo que los patrones de consumo y dinámicas de la sociedad mexicana presentan continuos cambios, aunado al creciente intento de alcanzar los objetivos en materia de desarrollo sostenible (Gobierno de México, 2018), la relevancia de la modificación que presenta la metodología radica en la postura crítica y como México se acerca a esta medición, a través de la evolución.

El entendimiento de la pertinencia metodológica de los indicadores usados para la medición de la pobreza en México se entiende por el progreso de la postura crítica, practicidad y satisfacción de las necesidades actuales que la medición conlleva, esto, sin desenfocar las características deseables en la misma.

La importancia de la pertinencia se encuentra en el constante desarrollo del país y su esfuerzo por alcanzar los distintos objetivos de desarrollo, que pudieran estar contenidos en los ya citados objetivos del milenio. La pertinencia en este sentido se enfoca en como México se ha acercado a estos mediante la evolución de su metodología para la medición de la pobreza cubriendo los aspectos multidimensionales desde una postura crítica, y ahora tratando de cubrir un plazo más largo, contenido este en el pensamiento sostenible.

## **Hipótesis**

Dados los compromisos de México con los objetivos del milenio y en específico el de la métrica multidimensional sostenible e incluyente, de

acuerdo con la Agenda 2030, la pertinencia de la medición multidimensional puede verse afectada debido a la falta de actualización metodológica de los indicadores multidimensionales y no ser representativa de los nuevos retos que enfrenta la sociedad en general, ya no solo en su composición comunitaria, sino en la pertenencia que se tiene a la ciudadanía mundial.

## **Marco teórico**

Para Amartya Sen como principal expositor, la riqueza evidentemente no es el bien que estamos buscando, es el medio para obtener algo más. En *Development as Freedom* (Sen, 1999), él menciona que si queremos ser ricos entonces debemos cuestionarnos cuales son las razones por las que queremos ser ricos, aunque cuando entra en contraste este deseo con el desarrollo, nos debemos de concentrar en mejorar la vida que tenemos y las libertades de las que gozamos. De aquí parte la necesidad de expandir estas libertades (las que consideramos valiosas) apuntando que más allá de la riqueza nos desenvolvemos socialmente como personas más llenas.

Sin embargo, la inhibición del desarrollo, de acuerdo con Sen (1999), no está dada solo por el ingreso o la hambruna, el acceso a la salud, la infraestructura sanitaria o la educación funcional de los individuos, y existe una distinción entre el proceso y las oportunidades, por lo que se involucra un contraste substancial. Sen deja a la discusión pública las decisiones importantes para la comunidad, y establece que tanto el proceso que eventualmente conduce a las oportunidades es de relevancia para ver el desarrollo como una libertad. Esta es la lista de capacidades “abierta” que Sen maneja de manera teórica, y que abarca todo lo que de manera evolutiva pudiera cambiar para la comunidad en general.<sup>7</sup>

Tener las oportunidades de ejercer las cosas que uno considera valiosas por lo que representan dos aspectos: a) Importancia en las decisiones y b) Fomento de la oportunidad de la persona de tener un mejor ingreso. Por lo que la conexión entre pobreza del ingreso y pobreza de capacidades establece un importante vínculo a través de la mejora en las capacidades que ayuda directa e indirectamente a enriquecer la vida humana, haciendo que las privaciones sean menos cotidianas.

<sup>7</sup> Para un recuento de la distinción de capacidades, su componente teórico, y su operacionalización ver Robeyns (2005), Basu y López-Calva (2011), y Alkire (2002) respectivamente. Discutido por Vázquez-Guzmán (2011, pp. 222-229).

Tomando como referencia a Sen, Alkire y Foster, y Boltvinik, entre otros, la concepción de la pobreza para el CONEVAL (2019b) siempre ha estado ligada a la vulnerabilidad de la dignidad de la personas y como de cierta forma se imposibilita la ejecución de sus derechos, libertades y satisfacción de necesidades básicas que garanticen su integración social, y es necesaria entonces la amplitud natural del concepto, así como de la misma forma se ha extendido la manera en que se mide la multidimensionalidad de la pobreza.

De manera que es claro que el surgimiento del análisis metodológico unidimensional y su funcionalidad contribuyeron a lograr la medición más apropiada en su momento, más, sin embargo, existe hoy la “necesidad de ampliar la mirada” sobre la pobreza y capturar la esencia en todas las limitantes en las que permanece después del ingreso como lo dice Boltvinik (2003). Es por eso que la pobreza desde esta perspectiva multidimensional se le entiende como las carencias definidas en dominios simultáneos.

Por lo que, para la identificación de la pobreza, la LGDS (CONEVAL, 2018a) en conjunto con el CONEVAL (2019a) enfocan la medición en dos variantes, la primera es el bienestar económico que centra la identificación de las dimensiones que limitan las libertades de las personas para desarrollarse “plenamente” que se refiere a tener la capacidad de decidir a partir de circunstancias y preferencias el «*abanico de opciones de vida que puede elegir...*» (CONEVAL, 2019a, p. 24), implicando un cierto nivel de recursos económicos y cuando este no sea el caso y sus opciones conduzcan a condiciones desfavorables de vida se le considerará pobre. Como segunda variante se encuentran los derechos sociales, a los que perciben como fundamentales y comunes para los seres humanos basados en las necesidades, valores, bienes e intereses que comprendan de urgencia e importancia.

El CONEVAL denomina los derechos sociales como “garantías indispensables para la dignidad humana” generando una responsabilidad al Estado que permita el acceso pleno a los derechos humanos, mediante el marco normativo de la sociedad, así como lo menciona la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, 2004). Y aquí se caracteriza el espacio territorial de manera importante en el sentido en que se describe a la pobreza como una experiencia local, específica y contextual desde el punto de vista de esta oficina de

las Naciones Unidas, y éstos no pueden ser abordados en los enfoques anteriores, por lo que la integración de la cohesión social se da de manera específica en México como la accesibilidad a carretera pavimentada, y éste es un indicador social primordial que agrega el enfoque contextual que complementan la concepción de la pobreza.

## **Discusión y Conclusiones**

Dentro de la investigación se identifican los seis indicadores que caracterizan las carencias sociales y que están establecidos dentro de la LGDS (CONEVAL, 2018) señalados en el artículo 36, que son como ya lo hemos visto el rezago educativo, 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, y el acceso a la alimentación como parte de los derechos sociales que la metodología y los enfoques de bienestar consideran. Para el enfoque de la línea de pobreza (o bienestar económico) se considera el ingreso y para el contexto territorial se toma en cuenta el grado de cohesión social.<sup>8</sup>

En el mismo sentido, diversos autores discuten también las dimensiones intrínsecamente importantes y su elección, tomando como uno de los criterios de selección la posibilidad de comparar datos de las dimensiones que se proponen con datos que ya son actualmente recolectados, y en específico los referidos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (OPHI & CAF, 2015). Por otra parte, en la resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de Julio de 2017 (United Nations, 2017), que es la aplicación pragmática métrica para los nuevos objetivos sostenibles (United Nations, 2015a), se reafirma que los objetivos de desarrollo sustentable están enfocados en tres dimensiones; la económica, la social y la ambiental; a la par de hacer un requerimiento a través de la Inter Agencia y el Grupo de Expertos en Indicadores de los Objetivos del Desarrollo Sustentable, que se refinan y mejoren el marco de los indicadores, con el principal propósito de que la cobertura de indicadores se alinee con los ODS.

Con relación a la expresión estadística y métrica de los indicadores de bienestar, se puntualiza por un lado que las bases de datos y los sistemas estadísticos nacionales son la base para los indicadores globales, donde se

recomienda explorar nuevas fuentes de datos en los sistemas que permitan satisfacer las necesidades de datos apropiados para la Agenda 2030. Y, por otro lado, como parte del Objetivo 17 de este mismo conjunto, se señala el indicador de problemas sistemáticos, donde se refiere que a nivel nacional se mida la producción de indicadores con un nivel de desagregación significativa para el ingreso, género, edad, raza, etnia, estado migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características relevantes al contexto nacional, con el fin de hacer del desarrollo una evolución que pueda ser monitoreada (United Nations, 2017).

Es por eso que la intención de hacer énfasis en la metodología de los indicadores que reflejan la pobreza en el país se acentúa en la descripción de las posibles tendencias que se desarrollen sobre la metodología multidimensional, basadas en la evolución de esta, a la par del alcance de los objetivos del milenio en los que México se encuentra comprometido para hacer frente a la agenda que se dicta para países en vías de desarrollo como lo es México. Este análisis prospectivo sobre las tendencias de desarrollo de la metodología, por otro lado, traducen de manera explícita el camino de la evolución de la metodología, dejando en claro la pertinencia de la medición actual y hacia donde se amplían los indicadores como con la sustentabilidad o la justicia social.

De hecho, uno de los indicadores que se considera ha sufrido rezagos en la metodología es el acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, que de acuerdo con la metodología del CONEVAL ha sido expuesta como un binomio inseparable, sin embargo, como Burgos & Méndez (2014) mencionan, la actualización de los patrones de consumo, cambios sociales, demográficos o la transformación de las necesidades, provocan cambios en los umbrales y tendencias. Estos autores toman en cuenta tres principales motivos para la actualización metodológica; como primera instancia, exponen que los satisfactores, ya sean bienes o servicios, pierden validez cuando se consideran productos que han dejado de consumirse o han sido sustituidos por otros, a pesar de que las necesidades no cambien, lo hacen sus satisfactores. Y otro de los puntos que destacan, es el cambio en las estructuras de consumo, la propensión de gasto en alimentación ha disminuido en relación con otros bienes. El siguiente elemento que estos autores sostienen y que sin duda es mencionado anteriormente, es

<sup>8</sup> Discusión de la métrica de cohesión social para México en Vázquez-Guzmán (2011, pp. 62-63).

la imposición de la Agenda 2030 y los cambios en las recomendaciones nutricionales por parte de las autoridades internacionales.

Adicionalmente a este indicador, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, o ECLAC por sus siglas en inglés, habla de este cambio estructural y lo plasma en el sentido ambiental y de la convergencia con el cambio tecnológico y de los patrones sociales, que influyen directamente en el desarrollo y la medición de la pobreza (ECLAC & UN, 2017), tal y como el Banco de Desarrollo de América Latina y la OPHI mencionan acerca de la agencia y el empoderamiento, no solo como parte de una dimensión faltante, que explican cómo actuar bajo presión u obligación, no poder “ser” uno mismo, haciendo énfasis en las decisiones personales.

Esta tendencia de incluir en la metodología de la métrica para la pobreza, un indicador de esta como parte de la implementación de la Agenda 2030 para el cumplimiento de los ODS, es ciertamente uno de los cambios estructurales a la metodología de más complejidad por su anatomía cualitativa y de comparación internacional (Burgos & Méndez, 2014).

En general, se encuentra abierta la agenda para que México incluya de lleno los Objetivos de Desarrollo Sostenible,<sup>9</sup> y comparado con la métrica multidimensional de bienestar del CONEVAL, que tiene al ingreso corriente per cápita como principal indicador, y seis (y ahora siete) dimensiones donde evaluar el bienestar,<sup>10</sup> junto con el indicador que trata de evaluar cierta noción de justicia, en el métrico de grado de cohesión social,<sup>11</sup> esta agenda es amplia. Aquí solo podemos avistar que el enfoque individualista en la multidimensión tradicional, no solo en México, sino en el mundo, tendrá que cambiar a un enfoque más social, quizás comunitario, para poder ver reflejada esta nueva realidad de integración universal del individuo con su entorno en un largo plazo.

<sup>9</sup> Que son el 1) Fin de la pobreza, 2) Hambre cero, 3) Salud y bienestar, 4) Educación de calidad, 5) Igualdad de género, 6) Agua limpia y saneamiento, 7) Energía asequible y no contaminante, 8) Trabajo decente y crecimiento económico, 9) Industria, innovación e infraestructura, 10) Reducción de las desigualdades, 11) Ciudades y comunidades sostenibles, 12) Producción y consumo responsables, 13) Acción por el clima, 14) Vida submarina, 15) Vida de ecosistemas terrestres, 16) Paz, justicia e instituciones sólidas, y 17) Alianzas para lograr los objetivos.

<sup>10</sup> 1) rezago educativo, 2) acceso a los servicios de salud, 3) acceso a la seguridad social, 4) calidad y espacios de la vivienda, 5) acceso a los servicios básicos en la vivienda, 6) acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, 7) grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

<sup>11</sup> Discutido por Vázquez-Guzmán (2011, pp. 61-63).



## **Anexo**

### Detalle de los Conceptos Usados por el CONEVAL para Medir la Pobreza

Con el propósito de establecer la definición de los conceptos usados a lo largo de esta investigación, se hace uso de las definiciones de acuerdo con el CONEVAL y su referencia en los reportes de la Metodología para la Medición de la Pobreza en México (CONEVAL, 2014; 2018b; 2019a; 2019b), además de la LGDS (CONEVAL, 2018a) que se definen como los siguientes:

La pobreza multidimensional es definida por el CONEVAL cuando una persona no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. Por pobreza por ingresos se entiende a la metodología de medición de pobreza que compara los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas: alimentaria, capacidades y de patrimonio.

Por indicador se entiende la expresión cualitativa o cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad mediante la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la cual, comparada con periodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, ayuda a evaluar el desempeño de su evolución en el tiempo.

La línea de pobreza (por ingresos o línea de bienestar) es definida por el CONEVAL como el valor monetario de la suma de una canasta alimentaria más una no alimentaria.

Las carencias sociales son definidas como Indicadores que miden el enfoque de los derechos sociales, incorporado en la medición multidimensional de la pobreza en México. Los seis indicadores de carencias sociales señalados en el artículo 36 de la LGDS que se consideran para la medición multidimensional de la pobreza en México son: rezago educativo; 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 y acceso a la alimentación. ”

## Referencias Bibliográficas

- Acosta, F., Cortés Cáseres, F., Escobar Latapí, A., Freyermuth, G., Rivera Dommarco, J., Teruel Belismelis, G., . . . Pérez Hernández, V. (2011). Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México. Realidad, Datos y Espacio. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 2, 36-63.
- Alkire, S. (2002). *Valuing freedoms: Sen's capability approach and poverty reduction*. Oxford University Press.
- Alkire, S. & Foster, J. (2009). *Memo to CONEVAL from Sabina Alkire y James Foster*. OPHI.
- Basu, K. & López-Calva, L. (2011). Functionings and Capabilities. *Handbook of Social Choice and Welfare*, 2, 153-187).
- Boltvinik, J. (2003). Conceptos y medición de la pobreza: La necesidad de ampliar la mirada. *Papeles de Población*, 9(38), 9-25.
- Burgos, M. & Méndez, J. (2014). La medición de la pobreza: Propuesta para la actualización de la medición de la pobreza en Chile. Universidad de Chile.
- CONEVAL. (2009). *Aplicación de la metodología para la medición de la pobreza por Ingresos y pruebas de hipótesis 2008*. CONEVAL.
- CONEVAL. (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (Segunda Edición ed.)*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2018a). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- CONEVAL. (2018b). *Estudio diagnóstico del derecho a la vivienda Digna y decorosa*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2019a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (Tercera Edición)*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2019b). *Construcción de las Líneas de Pobreza por Ingresos. Documento Metodológico*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CTMP. (2002). *Medición de la Pobreza: Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar*. Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).
- ECLAC & UN. (2017). *Annual report on regional progress and challenges in relation to the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*. United Nations.
- Fong Ruiz, M. L. (Noviembre de 2021). *México y su métrica multidimensional para la pobreza, enfoque analítico descriptivo de la metodología*. Ciudad Juárez, México: Mimeo. UACJ (Supervisor: David Vázquez Guzmán).
- Foster, J. & Alkire, S. (2007). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. OPHI Working Paper Series.
- Foster, J., Greer, J. & Thorbecke, E. (1984). E. Thorbecke (1984), A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 52(3), 761-766.
- Gobierno de México. (2018). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015*. <https://www.gob.mx/publicaciones/es/articulos/los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-en-mexico-informe-de-avances-2015?idiom=es>
- INEGI. (2018). *Encuesta nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 ENIGH, Nueva Serie, Diseño Conceptual*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

OHCHR. (2004). *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*. Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR).

OPHI. (2007). *Amartya Sen Helps Launch New Initiative*. Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Department of International Development, University of Oxford.

OPHI & CAF. (2015). *Las Dimensiones Faltantes en la Medición de la Pobreza (Primera Edición)*. Corporación Andina y de Fomento.

Pérez, V. (2010). Methodology for Multidimensional Poverty Measurement in Mexico: An Executive Version. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Robeyns, I. (2005). The capability approach: a theoretical survey. *Journal of human development*, 6(1), 93-117.

Romero, M. (2015). *¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del CONEVAL?* Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

United Nations. (2015a). Millenium Development Goals. <https://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>

United Nations. (2015b). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

United Nations. (2016). The Sustainable Development Agenda. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda-retired/>

United Nations. (2017). Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://undocs.org/en/A/RES/71/313>

United Nations. (2021). Take Action for the Sustainable Development Goals. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

Valverde, K. & Palma, E. (2006). Ley General de Desarrollo Social: Un Nuevo Papel para las Organizaciones Sociales en México. *Estudios Políticos*, (8), 9-41.

Vázquez-Guzmán, D. (2008). *Measurement of Income Inequality in Mexico: Methodology, Assesment and Empirical Relationship with Poverty and Human Development* [Tesis de Doctorado, University of Stirling]. Storre University of Stirling.

Vázquez-Guzmán, D. (2011). *Measurement of Income Inequality in Mexico: Empirical Applications and the Capability Approach*. Subdirección de Publicaciones: UACJ.