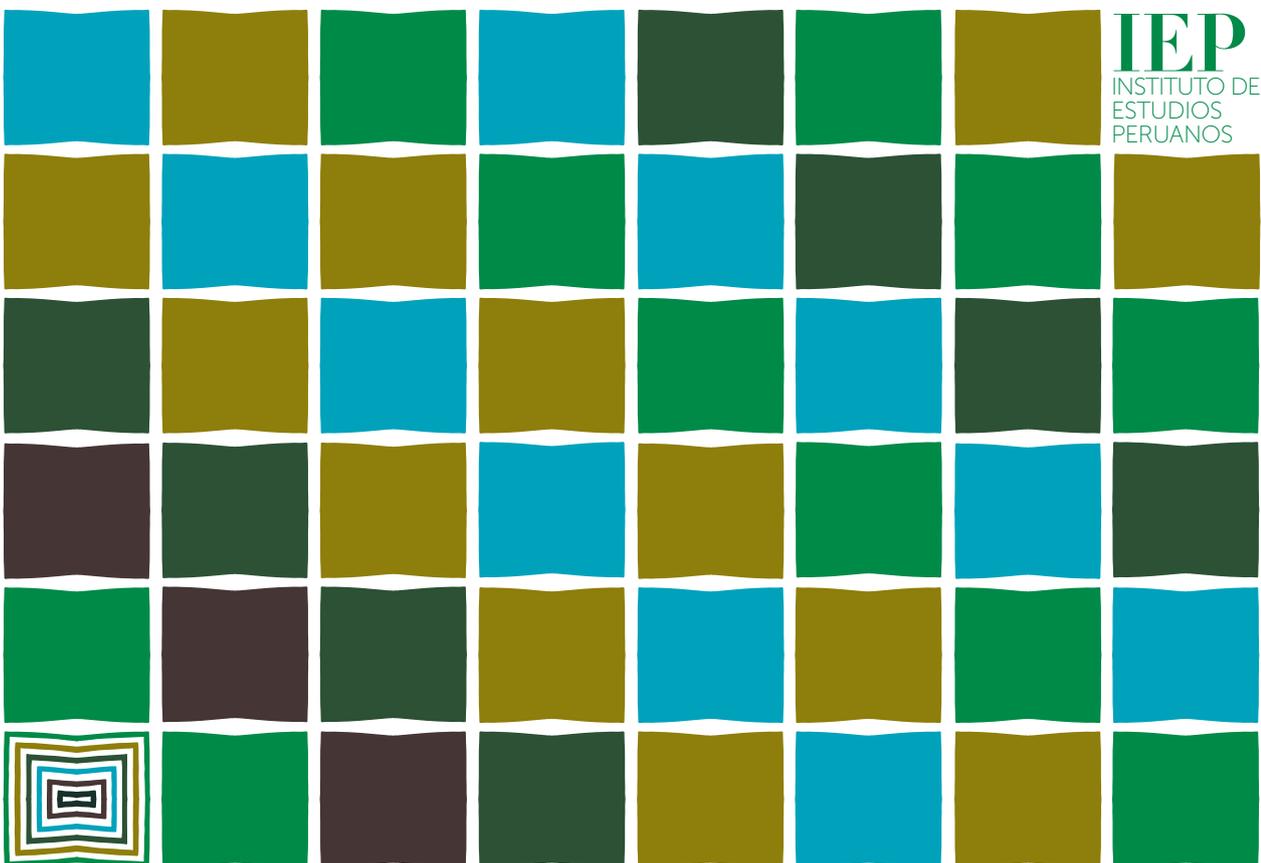


John Scott
Aida Gutiérrez
Carolina Chávez

MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA RURAL EN MÉXICO

ACCESO EFECTIVO Y NUEVAS DIMENSIONES



John Scott
Alida Gutiérrez
Carolina Chávez

MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA RURAL EN MÉXICO

ACCESO EFECTIVO Y NUEVAS DIMENSIONES

Documento de Trabajo N.º 265



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 15072
Central telefónica: (51-1) 200-8500
Fax: (51-1) 332-6173
Web: <www.iep.org.pe>

Agradecemos el apoyo invaluable en el procesamiento de las estimaciones que se presentan en este trabajo, a: Mariana Galindo, David López-Lira, David Rojas, María Alcántara y Fabián Fuentes, del área de medición de pobreza de Coneval. Agradecemos también los comentarios y sugerencias valiosas de Carolina Trivelli, Jhonatan Clausen, Roberto Angulo, Marcel Mucha, y Ana Paula De la O Campos.

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/9>>

ISBN digital: 978-9972-51-965-9

Documento de Trabajo-265 (ISSN 2222-4971)
Serie Estudios sobre Desarrollo, 39

Corrección: Ivette Sosa Frutos

Diagramación: Diego Ferrer

Asistencia de edición: Yisleny López

Coordinación editorial: Odín del Pozo

Medición Multidimensional de la Pobreza Rural en México: acceso efectivo y nuevas dimensiones. / John Scott, Aida Gutiérrez y Carolina Chávez. Lima, IEP, 2019. (Documento de Trabajo, 265. Estudios sobre Desarrollo, 39)

1. POBREZA RURAL; 2. POBREZA MULTIDIMENSIONAL; 3. MEDICIÓN DE LA POBREZA; 4. INDICADORES ECONÓMICOS; 5. INDICADORES SOCIALES; 5. MÉXICO

WD/06.02.01/D/39



Presentación	5
1. Introducción.....	7
2. Antecedentes.	9
3. Métrica oficial de la pobreza en México (CONEVAL).....	9
4. Criterios para un IPM rural. Acceso afectivo	20
5. Estimaciones del IPM-RM con acceso efectivo.....	24
Conclusiones	30
Referencias.....	32
Anexos.....	33



En el año 2017 se creó la Alianza para la Eliminación de la Pobreza Rural en América Latina (la Alianza en adelante). Surgió a partir de una iniciativa de la oficina regional de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) para América Latina y el Caribe, con la colaboración de la División de América Latina del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). La Alianza busca llamar la atención de los Estados, la sociedad civil y del sector privado, sobre la urgencia de retomar acciones para eliminar la pobreza rural en la región. Procura identificar y difundir un conjunto renovado de propuestas políticamente viables y técnicamente factibles de aplicar en América Latina, validadas por un grupo diverso de expertos.

La Alianza está formada por un conjunto de especialistas en temas de pobreza rural: investigadores, hacedores de política, activistas y funcionarios internacionales con destacadas trayectorias. Ellos se unen para dialogar, acordar propuestas de políticas, intervenciones y programas a favor de la eliminación de la pobreza rural. También se comprometen con la promoción de los mismos en diversos foros y diálogos con hacedores de política pública en la región. Como parte de las actividades de la Alianza, se desarrollan estudios, se participa y se generan debates, se brinda apoyo a los gobiernos que adoptan entre sus prioridades la eliminación de la pobreza rural y además, se incide en espacios nacionales e internacionales para asegurar que el tema se mantenga en las agendas de trabajo de actores nacionales y supranacionales. Todo ello, para avanzar hacia una región más equitativa, próspera e inclusiva.

La Alianza difunde sus actividades y aportes a través de diversos medios y acciones, uno de ellos es un grupo de documentos de trabajo realizados en colaboración con el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Estos documentos dan cuenta de un esfuerzo conjunto por generar mejores mediciones de pobreza rural, para entender y atender mejor el desafío de eliminarla. Este grupo, compuesto por cuatro documentos, constituye un primer empeño por generar mediciones multidimensionales de lo rural en tres países (Colombia, México y Perú), siguiendo principios orientadores comunes, discutidos en el marco de las actividades de la Alianza para la eliminación de la pobreza rural en América Latina.

Continuaremos con estas publicaciones de forma periódica y esperamos que, con ellas, el debate, las propuestas y las acciones se hagan más efectivas para eliminar la pobreza rural. Pues a pesar de los grandes avances alcanzados durante las dos últimas décadas, se mantienen niveles inaceptablemente altos e insostenibles de pobreza rural en la región.



Introducción

México cuenta con una larga tradición de medición multidimensional de la pobreza. De hecho, fue pionero en el desarrollo y la adopción de una métrica oficial de la misma: el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Dicha métrica surgió a partir de un mandato del Poder Legislativo —“Ley general de desarrollo social”, publicada en el año 2004—, que determinó sus dimensiones y principales características (temporalidad, sector geográfico, etc.) A la vez, dicha ley estipuló la creación de una institución técnica y autónoma, responsable de su desarrollo y estimación: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Esta iniciativa se diseñó para la generación de una medición única y estable en el tiempo de la pobreza, capaz de representarla y compararla en sus alcances nacional, rural, urbano, estatal y municipal. Para ello era indispensable la identificación de dimensiones y umbrales nacionales, representativos de los *derechos sociales* y del *bienestar de la población* nacional, independientemente del sector geográfico específico de aplicación.

Una extensión y profundización natural de esta metodología, conduce a la introducción de características que son propias, específicas de cada sector geográfico, entre los atributos que componen las dimensiones relevantes de la pobreza; empezando por la diferenciación más básica entre localidades urbanas y rurales. Por lo que el objetivo de este trabajo es, justamente, sentar las bases para una exploración de ese tipo en el sector rural de México.

En el presente estudio, el sector rural es definido como localidades de 2500 habitantes o menos. Ello es una aclaración válida, considerando que el sector rural mexicano destaca —de entre países de la región con similar desarrollo económico— por

su peso demográfico, que aún representa el 24,5% de la población (INEGI 2019). Otra particularidad recae en la distancia que separa a los sectores urbano y rural en indicadores de desarrollo económico y social. En tal sentido, es notoria la distancia entre la tasa de pobreza extrema de la medición oficial de México, de 4,3% en localidades urbanas, pero de 16,4% en localidades rurales (CONEVAL 2019). En términos comparativos de alcance internacional, la tasa de pobreza monetaria extrema en el sector rural mexicano es de 2,5 US\$/PPP ("*purchasing power parities*" o paridad del poder adquisitivo), cinco veces mayor que la urbana, una brecha solo superada por tres países en la región: Perú, Bolivia y Panamá (Scott 2019, basado en la "*Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*", SEDLAC).

El trabajo toma como punto de partida a la métrica oficial de pobreza multidimensional en México, en aplicación desde hace una década (2008-2018). Y propone un conjunto de nuevos indicadores para las dimensiones existentes en el IPM oficial, que se estiman de particular relevancia para el sector rural, así como dos dimensiones nuevas. Los componentes adicionales que se sugieren, se motivan en el "acceso efectivo" a los *derechos sociales*, más allá del "acceso nominal" que actualmente se cuantifica. Aunque el "acceso efectivo" a los servicios sociales representa un reto en todo México, las barreras de acceso y las brechas de calidad son particularmente profundas en el sector rural. Esto es consecuencia, no sólo de la dispersión y el aislamiento de dicha población, asociados a la geografía del país, sino también de una larga historia de sesgo urbano en la economía política de la provisión de los servicios públicos en México (Scott 2013).

La base de datos que utiliza este trabajo es la oficial para estimar la pobreza a escala nacional y estatal en México. Esta base es actualizada bianualmente y está conformada por el "Módulo de Condiciones Socioeconómicas" de la "Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares" (MCS-ENIGH, INEGI 2008-2014), y por el "Modelo estadístico para la continuidad del MCS-ENIGH" (MEC del MCS-ENIGH; INEGI 2016-2018). El objetivo propuesto no es sentar una métrica única y definitiva de la pobreza multidimensional rural en México, sino ofrecer un primer acercamiento hacia una medición de la misma, con el auxilio del índice oficial establecido. La intención es mantener una base común de comparabilidad entre las dimensiones y las estructuras de la medida original y las de la propuesta presente, con la finalidad de evaluar cómo se modifican la magnitud y la distribución de la pobreza, una vez que se incorpora el concepto "acceso efectivo".

El resto del trabajo se estructura de la siguiente manera. La segunda sección presenta la metodología del IPM oficial y vigente en México. La tercera sección considera posibles criterios para la construcción de un IPM relevante para el sector rural en México (IPM-RM) y hace una selección tentativa a aplicar. La cuarta sección, muestra las estimaciones estadísticas derivadas de los criterios sugeridos y las compara con las del IPM vigente. Finalmente, la quinta sección ofrece las conclusiones del estudio y hace recomendaciones para desarrollos futuros de un IPM sensible al sector rural mexicano, a partir del análisis de los resultados presentados.



Antecedentes.

Métrica oficial de la pobreza en México (CONEVAL)

La introducción y características generales de la medición oficial de la pobreza en México, fueron mandatadas por la "Ley general de desarrollo social" (LGDS) del año 2004, publicada por el Diario Oficial de la Federación (DOF 2004). La metodología específica y su estimación son responsabilidad del CONEVAL, creado en el año 2006, igualmente por mandato de la LGDS. Esta misma ley determina que dicha métrica utilice la información estadística generada por el INEGI.¹ Asimismo, los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza", publicados por el DOF en el año 2010, establecen que CONEVAL debe mantener la metodología estipulada durante diez años como mínimo, por su utilidad para establecer comparaciones en el tiempo.

La última medición de la pobreza en México, publicada en agosto de 2019, permitió completar la primera serie comparable de una década completa: 2008-2018. Recientemente se ha generado y publicado una versión actualizada de la metodología, que aplica para la serie que inicia con el año 2018. Esta actualización, mantiene la misma estructura y dimensiones de la medición original —descritas a continuación—, pero reforma las "canastas alimentarias" utilizadas en el indicador de pobreza monetaria, incorporando el indicador "acceso carretero" en la dimensión *territorial*. Además, dicha modificación aumenta los umbrales de algunas de las dimensiones, en concordancia con cambios en la legislación del país (DOF 2018). La tabla 1 detalla las dimensiones, indicadores y umbrales señalados.

1. La metodología oficial del CONEVAL, así como los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza", se publicaron en el DOF del año 2010. La metodología actualizada se publicó en el DOF del año 2018.

La mayoría de los índices de pobreza multidimensional (IPM) analizados por la literatura y con amplia práctica entre los países y organismos internacionales, se construye exclusivamente a partir de indicadores no monetarios y se emplea para complementar indicadores tradicionales de pobreza monetaria, manteniéndose separadas ambas métricas de pobreza. En contraste, por mandato de la LGDS, el IPM de México integra los indicadores monetario (*bienestar económico*) y no monetario (*derechos sociales*) en un único indicador sintético de pobreza. En este artículo utilizamos, por lo tanto, el concepto de IPM con esta noción integrada de la multidimensionalidad de la pobreza.

Dado la influencia que han tenido la metodología y la terminología propuesta por Alkire y Foster (AF) en las metodologías de los IPM frecuentemente empleadas por los países —incluyendo a Colombia y a Perú, casos que acompañan la serie documentada de la que hace parte el presente trabajo—, es importante aclarar que usamos el término IPM para denotar la medición de incidencia de pobreza multidimensional que se describe a continuación. No se entiende al IPM como una métrica de incidencia ajustada por profundidad (H*A), como se usa en la metodología AF, que combina la incidencia global con una medición de profundidad de la exclusiva dimensión *derechos sociales* (porcentaje de derechos sociales insatisfechos, o de carencias sociales). Aunque también emplea dicha medición de intensidad, la metodología oficial de México contempla mediciones separadas de profundidad de cada una de las dos dimensiones vigentes. Pero la métrica principal de pobreza multidimensional que se emplea en la práctica, corresponde a la medición de la incidencia global de la pobreza, que es la definición que usaremos para el IPM que propone este trabajo.

Así, el IPM de México se construye a partir de dos dimensiones generales con pesos simétricos: *bienestar económico*, representado por el indicador "ingreso corriente per cápita del hogar"; y *derechos sociales*, que abarca seis indicadores referidos como derechos, como sigue:

- a. "Rezago educativo"
- b. "Acceso a los servicios de salud"
- c. "Acceso a la seguridad social"
- d. "Calidad y espacios de la vivienda"
- e. "Acceso a los servicios básicos en la vivienda"
- f. "Acceso a la alimentación"

Los indicadores y umbrales utilizados en estos seis derechos se describen en la tabla 1.

Es importante resaltar que el concepto *derecho social* que se asume en esta medición, se refiere a indicadores relacionados con el acceso a los servicios, no a aquellos concernientes a la realización final de capacidades asociadas a los derechos. Esto se debe, en parte, a que se definen los "derechos" como oportunidades de acceder a los servicios públicos, dejando abierta a las personas la libertad de ejercer o no estos derechos. Pero refleja, sobre todo, limitaciones en la información disponible. Es relativamente sencillo medir el "acceso nominal" a servicios de "salud" o "educación", como "asistencia escolar", "escolaridad" o "afiliación a servicios de salud", pero resulta más demandante observar el aspecto "acceso efectivo", considerando la "calidad de los servicios" u otros indicadores de resultados

Tabla 1
DERECHOS Y UMBRALES DEL IPM-CONEVAL (2019)*

Derechos sociales	Indicadores y umbrales
Salud	Cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina), o los servicios médicos privados.
Educación	Estar cursando nivel obligatorio vigente, en edad escolar correspondiente, o haberlo completado siendo mayores de edad escolar: i) nació antes de 1982 (primaria); ii) nació entre 1982 y secundaria (secundaria) y iii) nació después de 1997 (media superior)*.
Seguridad social	<p>Cuando la población económicamente activa, asalariada: disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2° de la Ley de Seguridad Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional).^a</p> <p>Cuando la población trabajadora no asalariada o independiente: dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, si además, cuenta con SAR o Afore.</p> <p>Cuando la población en general: goza de alguna jubilación o pensión, o es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.</p> <p>Cuando la población en edad de jubilación (65 años o más): es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores, y:* cuyo monto mensual es mayor o igual al valor promedio de la «canasta alimentaria» (calculado como el promedio simple de las líneas de pobreza extrema, por ingresos en el ámbito rural y urbano, respectivamente).</p>
Alimentación nutritiva y de calidad	<p>Cuando el hogar presenta, al menos, una de las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Grado de inseguridad alimentaria moderado o severo: <ol style="list-style-type: none"> a. Hogares donde no habitan menores de 18 años de edad, algún adulto, por falta de dinero o recursos, al menos: <ol style="list-style-type: none"> i. no tuvo una alimentación variada; ii. dejó de desayunar, comer o cenar; iii. comió menos de lo que debería comer; iv. se quedaron sin comida; v. sintió hambre, pero no comió; vi. hizo solo una comida o dejó de comer durante todo el día. b. Hogares donde habitan menores de 18 años de edad, aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de 18 años: <ol style="list-style-type: none"> i. no tuvieron una alimentación variada; ii. comieron menos de lo necesario; iii. se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; iv. sintieron hambre, pero no comieron; o v. hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día 2. Limitación en el consumo de alimento:* se considera el número de días en que se consumieron doce grupos de alimentos en el hogar y durante la semana de referencia (últimos siete días previos a la entrevista). Este número de días se multiplica por el ponderador utilizado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, asignado en función de la densidad de nutrientes de cada grupo de alimentos. Aplicando ponderadores correspondientes a la información del cuestionario sobre diversidad dietética de la ENIGH, se consideró el número de días máximo que se consumieron cereales o tubérculos en el hogar, por un lado, y el número máximo de días que se consumieron carnes, huevos o pescados, por el otro. Hogares con dieta pobre o limitrofe: puntaje menor a 42.

^a Artículo 2. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Derechos sociales	Indicadores y umbrales
Calidad y espacios de la vivienda	<p>Son carentes si habitan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El material de los pisos de la vivienda es de tierra. 2. El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos. 3. El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho. 4. La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2,5.
Servicios en vivienda	<p>Son carentes si habitan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante. 2. No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta. 3. No disponen de energía eléctrica. 4. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

*Elementos adicionales introducidos en la actualización del 2019.

Fuente: DOF (2018).

en estas dimensiones sociales, como "desempeño educativo", "estados de salud" o "nutrición".

Existen dos restricciones relacionadas con la información que limitan la medición de la pobreza en México. Por un lado, la necesidad de captar la dimensión monetaria y la no monetaria en una sola encuesta, se ha atendido adaptando el sondeo de la ENIGH, que en su forma original resultaba ya bastante extenso. Por otro lado, por mandato de la LGDS, la medición de la pobreza en México se debe realizar no solo a escala nacional y estatal, sino igualmente municipal (cada cinco años). Para ello, la métrica es constreñida, por el mismo mandato, a emplear la información proveniente del "Censo de Población y Vivienda". Del cual resultan aprovechables, un reducido número de preguntas sobre el "acceso efectivo".

Siguiendo lo estipulado por la LGDS, la medición de pobreza en México incluye una tercera dimensión: la *territorial*, que se compone de un conjunto de indicadores que buscan captar el concepto de "cohesión social". Dado que se trata de indicadores de carácter relacional (desigualdad) y de contexto territorial, que sobrepasan al ámbito del hogar, la dimensión *territorial* no se integra a las dos dimensiones anteriores en la medición sintética de pobreza multidimensional (*bienestar económico y derechos sociales*). Más bien, la dimensión *territorial* se reporta paralelamente, como un vector de indicadores ajeno al IPM.

Los informes sobre el IPM en México incluyen tres subdimensiones en la dimensión *territorial*, que son las siguientes:

1. "Desigualdad territorial" (a escalas municipal y estatal), representada por tres indicadores distintos: "polarización", "Gini" y "razón de ingreso" de la población en pobreza extrema y de la población no pobre.
2. "Percepción de redes sociales" (cálculo exclusivo para las entidades federativas), representada por un indicador sintético, definido por el CONEVAL como:

[El] grado de percepción que las personas de doce años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en distintas situaciones hipotéticas: ayuda para ser cuidado en una enfermedad, obtener la cantidad de dinero que se gana en un mes en su hogar, ayuda para conseguir trabajo, ayuda para que lo acompañen al doctor, obtener cooperación para realizar mejoras en la colonia o localidad y, según sea el caso, ayuda para cuidar a los niños y niñas del hogar. (CONEVAL 2019: 126).

3. "Accesibilidad carretera", representada por un subíndice que se computa empleando la metodología del IPM actualizada en el año 2018 (DOF 2018; CONEVAL 2019). Este subíndice se integra, a su vez, por tres indicadores: i) "distancia desde las localidades hasta la carretera pavimentada": que observa pendientes del terreno, tipo de uso de suelo y cobertura vegetal; ii) "disponibilidad de transporte público" en el territorio; y iii) "tiempo promedio de traslado" hacia centros de servicios: sean estos de salud, educación, abastecimientos o laborales, en localidades de más de 15.000 habitantes.

El IPM utiliza dos tipos de umbrales para identificar a los ciudadanos con carencias en cada una de las dos dimensiones que definen la pobreza moderada y la

extrema, respectivamente. Para la dimensión *ingresos*, se establecen líneas absolutas que indican la "pobreza extrema" por ingresos (LPE) y la "pobreza total" (LP). La LPE se define a partir de informaciones relacionadas con la "canasta básica alimentaria", mientras que la LP agrega, además de los datos sobre dicha canasta, otros que califican como "canasta no alimentaria". En el caso de la dimensión "derechos sociales", se definen umbrales para cada uno de los seis derechos normados y en vigencia, concebidos como indicadores. Asimismo, se fijan dos umbrales globales que demarcan la carencia en la "pobreza moderada" ($k = 1$) y tres umbrales que determinan la carencia en la "pobreza extrema" ($k = 3$).

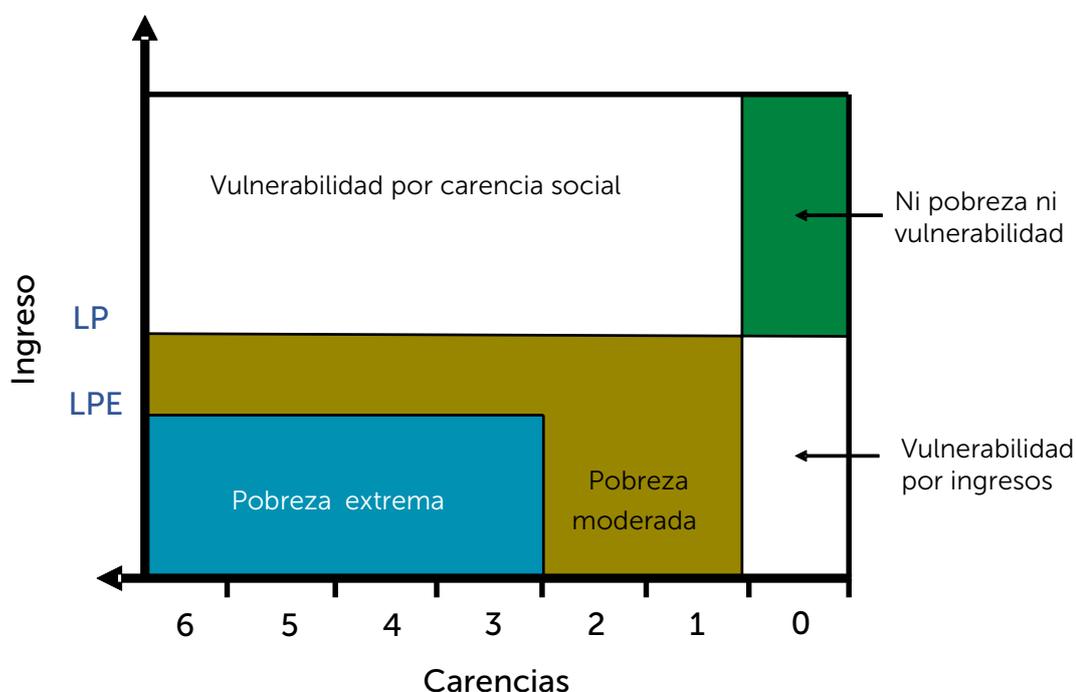
La adopción del umbral $k=1$ en la dimensión *carencias sociales*, se fundamenta en los principios de indivisibilidad e interdependencia asociados al concepto "derechos humanos", que supone a todos los ciudadanos iguales ante la Ley de leyes. Entretanto la decisión de adoptar un umbral $k = 3$ para precisar la pobreza extrema, se fundamenta en los métodos estadísticos de Gordon (Gordon 2007, empleado por el CONEVAL 2019: 36). Ambas dimensiones se integran para clasificar a un individuo como pobre o pobre extremo, si los datos se presentan simultáneamente por debajo de los umbrales delimitados para sendas dimensiones (*ingresos y derechos sociales*). Las personas con un bajo umbral en una dimensión, pero no en la otra, clasifican como "vulnerables" únicamente en la dimensión carente. Así, los individuos pueden ser "vulnerables por ingresos" o "vulnerables por carencias sociales". El gráfico 1 —más adelante— ilustra esta definición.

Las tablas 1, 2 y 3 presentan resultados de la primera serie comparable de una década completa (2008-2018), siguiendo la metodología desarrollada en el año 2006. El punto inicial de la nueva serie con la metodología actualizada se publicará próximamente, como se avisó antes, pero los resultados globales de pobreza no se alteran sustancialmente. Tales resultados pueden resumirse en los siguientes puntos, tablas y gráficos a continuación:

- Entre los años 2008 y 2016 persistieron altos niveles de pobreza, cercanos al 45%. En el año 2018 se observa una reducción modesta al 41,9% (véase tabla 1).
- La pobreza extrema muestra decrecimiento notable, variando del 11% al 7,4%. Ello también se refleja en la caída sustancial de la misma en las zonas rurales, que varió del 27,1% al 16,4% (véase tabla 1).
- Los avances se reflejan exclusivamente en la dimensión *carencias sociales*, ya que prácticamente no se modifican la pobreza ni la pobreza extrema por ingresos. La población que acumula tres o más carencias ha caído del 31,7% al 18,8% en todo el país. En la población rural, la rebaja va del 62,4% al 37,7% (véase tabla 1).
- La carencia que más ha mermado ha sido el "acceso a la salud", el cual se ha reducido de 38,4% a 16,2% en el territorio nacional: de 42,8 millones de personas a 20,2 en total (véase tabla 1). Mejor aún, la "cobertura" de los servicios de salud en el área rural ha rebasado a la de las zonas urbanas, variando de 47,1% a 13,8% (véase tabla 2). Este avance refleja, principalmente, el impacto favorable del programa de salud "Seguro popular" (CONEVAL 2019), que ha buscado una cobertura universal dirigiéndose, fundamentalmente, a la población sin seguridad social.

- En contraste, no se ha logrado ampliar el "acceso a la seguridad social", sino que el mismo es la carencia más amplia y relegada para la mayoría de la población. Tampoco se registran avances relevantes en el "acceso a la alimentación", ni en "servicios en la vivienda" (véase tabla 1).
- Persisten amplias brechas entre las zonas urbana y rural con respecto a la mayoría de las carencias. Por ejemplo, la carencia "servicios en la vivienda" es actualmente de 9% en las zonas urbanas, pero de 52% en las zonas rurales. A lo que se añade que la tasa de pobreza extrema rural es 3,6 veces mayor que la urbana (véase tabla 2). Estas brechas se refuerzan, al considerarse a los grupos más aislados y vulnerables dentro de las zonas rurales, como las mujeres indígenas, que manifiestan una tasa de pobreza extrema de 45,7%, más de diez veces la tasa de pobreza extrema urbana, cifrada en 4,5% (véase gráfico 2). Destaca la brecha entre mujeres indígenas de zonas rurales con carencias de "servicios en la vivienda" (83,9%) y hombres no indígenas de zonas urbanas con idénticas carencias (8,1%).
- Actualmente, las localidades rurales representan el 24,5% de la población nacional, pero el 32,3% de la pobreza total y el 54% de la pobreza extrema. Esto refleja rezagos simultáneos en *ingresos* (39,9% de la población con ingresos inferiores a la LPE) y en *carencias sociales* (49,2% de la población con tres o más carencias). Ello puede apreciarse en la tabla 3.

Gráfico 1
DEFINICIÓN DE IMP



Fuente: CONEVAL 2018.

Tabla 1
POBREZA EN MÉXICO, SERIE 2008-2018

	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Pobreza						
Pobreza	44,4	46,1	45,5	46,2	43,6	41,9
Pobreza moderada	33,3	34,8	35,7	36,6	35,9	34,5
Pobreza extrema	11,0	11,3	9,8	9,5	7,6	7,4
Vulnerable por c. sociales	32,3	28,1	28,6	26,3	26,8	29,3
Vulnerable por ingresos	4,7	5,9	6,2	7,1	7,0	6,9
No pobre y no vulnerable	18,7	19,9	19,8	20,5	22,6	21,9
Privación social						
Al menos una carencia social	76,6	74,2	74,1	72,4	70,4	71,2
Al menos tres carencias sociales	31,7	28,2	23,9	22,1	18,7	18,8
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	21,9	20,7	19,2	18,7	17,4	16,9
Servicios de salud	38,4	29,2	21,5	18,2	15,5	16,2
Seguridad social	65,0	60,7	61,2	58,5	55,8	57,3
Calidad y espacios vivienda	17,7	15,2	13,6	12,3	12,0	11,1
Servicios básicos vivienda	22,9	22,9	21,2	21,2	19,3	19,8
Alimentación	21,7	24,8	23,3	23,4	20,1	20,4
Bienestar						
Ingreso < LPE	16,8	19,4	20,0	20,6	17,5	16,8
Ingreso < LP	49,0	52,0	51,6	53,2	50,6	48,8

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

Tabla 2
POBREZA RURAL Y URBANA EN MÉXICO, 2018

	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Pobreza						
Pobreza	55,3	37,6	17,0	35,5	2,6	2,0
Pobreza moderada	38,9	33,0	11,9	31,2	2,2	1,8
Pobreza extrema	16,4	4,5	5,0	4,3	3,6	3,5
Vulnerable por c. sociales	36,0	27,2	11,0	25,7	2,0	1,6
Vulnerable por ingresos	1,4	8,7	0,4	8,2	0,0	0,0
No pobre y no vulnerable	7,4	26,6	2,3	25,1	0,0	0,0
Privación social						
Al menos una carencia social	91,3	64,7	28,0	61,1	2,4	1,8
Al menos tres carencias sociales	37,7	12,6	11,6	11,9	3,5	3,4
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	28,2	13,2	8,6	12,5	3,1	2,4
Servicios de salud	13,8	17,0	4,2	16,0	3,3	2,5
Seguridad social	77,7	50,7	23,8	47,8	2,5	2,0
Calidad y espacios vivienda	18,7	8,6	5,7	8,1	3,6	2,9
Servicios básicos vivienda	52,2	9,2	16,0	8,7	2,9	2,9
Alimentación	25,8	18,7	7,9	17,6	3,3	2,3
Bienestar						
Ingreso < LPE	27,3	13,4	8,4	12,6	2,8	2,1
Ingreso < LP	56,7	46,3	17,4	43,7	2,6	1,6

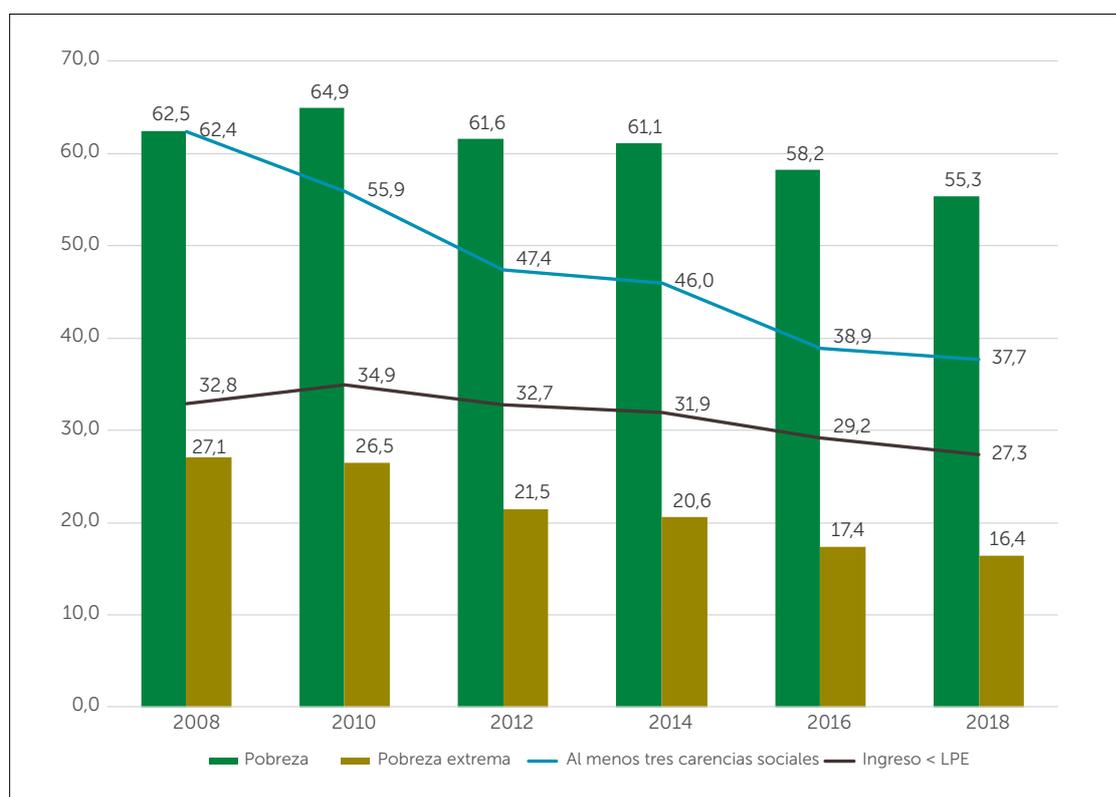
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC del MCS-ENIGH 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

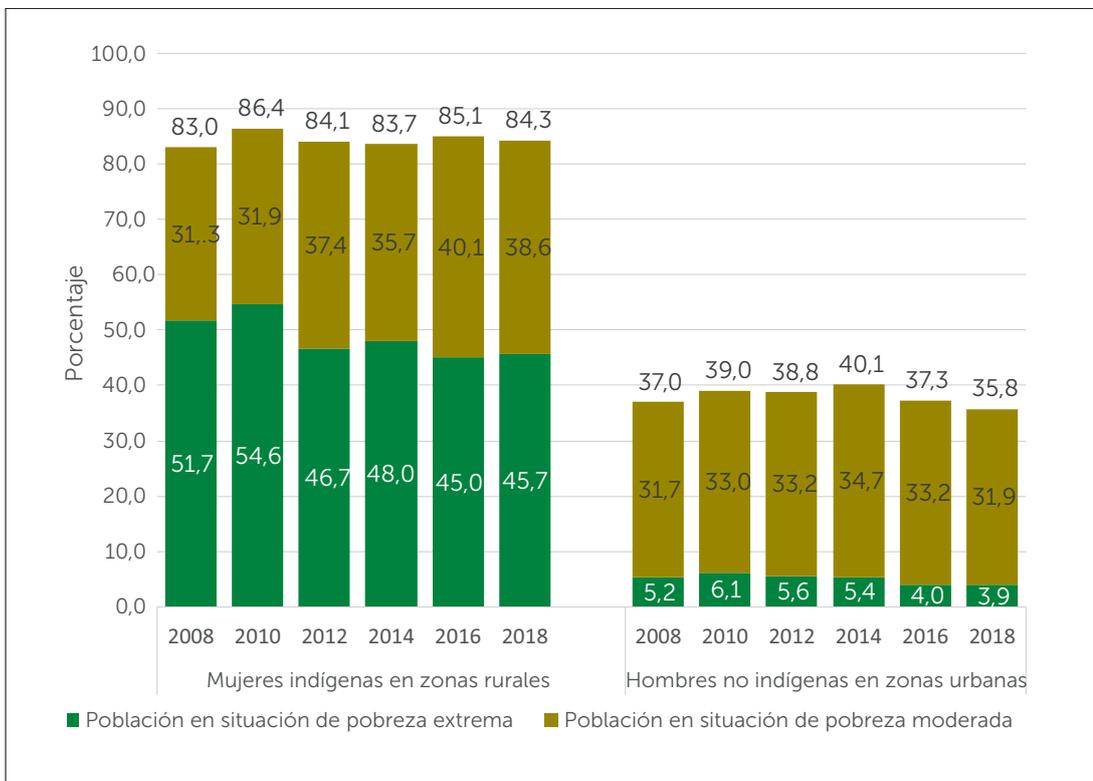
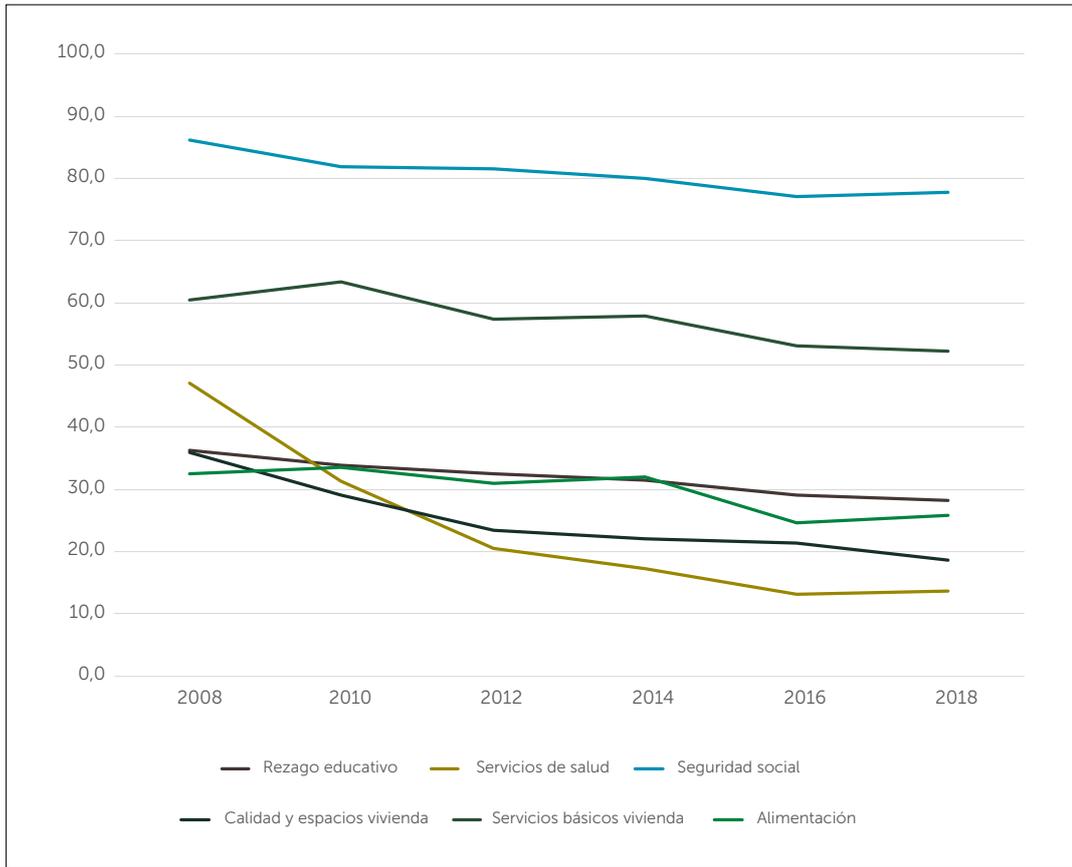
Tabla 3
PARTICIPACIÓN RURAL EN LA POBREZA TOTAL, SERIE 2008-2018

	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Población rural (% nacional)	23,2	23,2	23,2	23,2	23,2	24,5
Pobreza						
Pobreza	32,7	32,7	31,4	30,7	30,9	32,3
Pobreza moderada	24,7	25,6	26,1	25,7	26,3	27,6
Pobreza extrema	56,8	54,2	50,7	50,0	52,7	54,1
Vulnerable por c. sociales	23,8	23,9	25,9	28,0	28,8	30,1
Vulnerable por ingresos	3,3	4,0	4,8	4,1	5,0	4,8
No pobre y no vulnerable	4,8	6,0	6,2	6,7	7,2	8,3
Privación social						
Al menos una carencia social	28,9	29,3	29,3	29,7	30,1	31,4
Al menos tres carencias sociales	45,6	45,9	45,9	48,2	48,1	49,2
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	38,4	38,1	39,1	39,2	38,8	40,9
Servicios de salud	28,5	24,9	22,2	22,2	19,7	20,8
Seguridad social	30,8	31,3	30,9	31,7	32,0	33,2
Calidad y espacios vivienda	47,1	44,4	40,0	41,7	41,2	41,4
Servicios básicos vivienda	61,4	64,0	62,7	63,2	63,6	64,7
Alimentación	34,7	31,4	30,7	31,9	28,5	30,9
Bienestar						
Ingreso < LPE	45,5	41,8	37,9	36,0	38,7	39,9
Ingreso < LP	29,9	29,4	28,2	27,2	27,3	28,5

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

Gráfico 2
POBREZA RURAL, SERIE 2008-2018

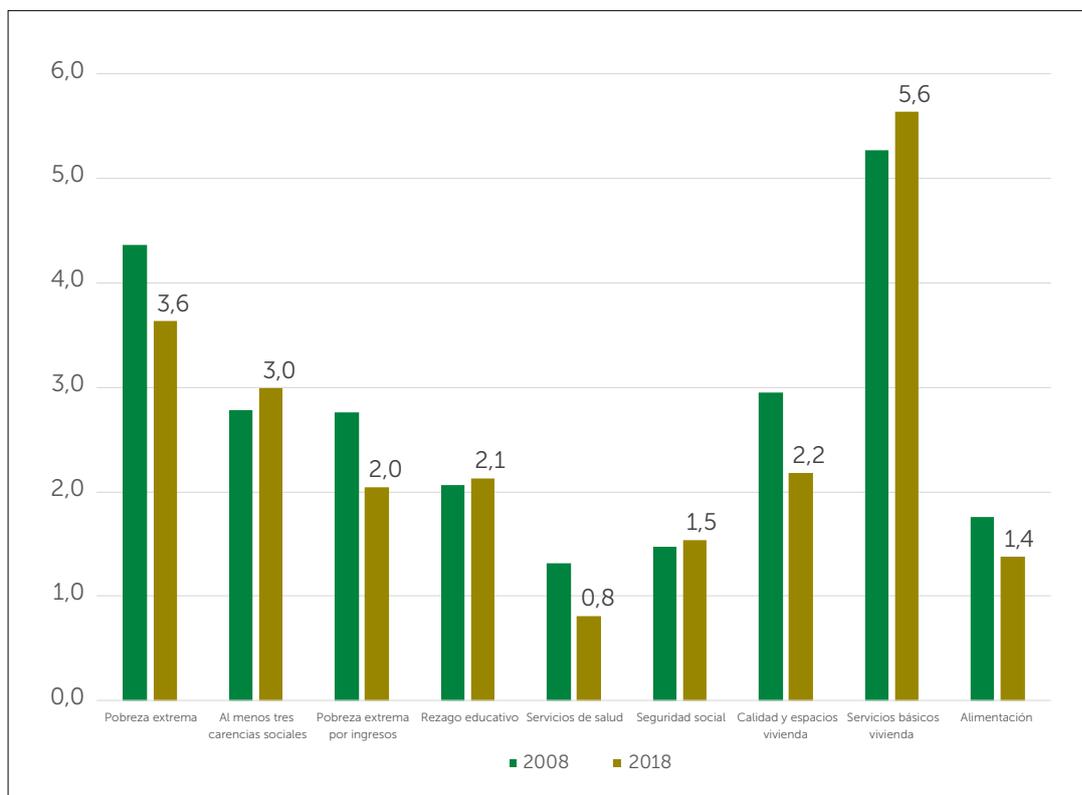




Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en MCS-ENIGH (2008-2014) y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

Gráfico 3

POBREZA Y CARENCIAS EN ZONAS RURALES VS. URBANAS (MÚLTIPLOS), 2008-2018



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en MCS-ENIGH (2008-2014) y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.



Criterios para un IPM rural. Acceso afectivo

Originalmente, el IPM de México se diseñó para ser sensible a las condiciones de la población rural. En su dimensión *ingreso*, las líneas de pobreza se calculan a partir de patrones de consumo diferenciados entre las zonas rurales y urbanas, reportados por la ENIGH. Un reto todavía irresoluto en México, es la falta de información sobre precios diferenciados en las zonas rurales. Sin embargo, como sugieren las brechas documentadas en la sección anterior, muchos de los umbrales de la dimensión *carencias sociales* del IPM original, resultan especialmente pertinentes para discernir las condiciones de la población rural. Esto es evidente con respecto a los "servicios en la vivienda", que presenta la mayor brecha entre las poblaciones rural y urbana. Y se refleja en, particularmente, dos indicadores de dicha carencia: "falta de drenaje" y "uso de leña o carbón" para cocinar sin chimenea.

Para explorar la posibilidad de un IPM más sensible a las condiciones y retos que enfrenta la población rural mexicana, el presente trabajo parte de los siguientes principios:

1. Se toma como base el IPM oficial de México y se postulan nuevos indicadores para cada una de sus seis dimensiones establecidas. Se proponen nuevas dimensiones en la evaluación. Se identifica a la población "no carente" empleando los indicadores originales, pero una vez que se introducen los criterios adicionales, la misma población califica de "carente". Ello toma en cuenta los 16 indicadores adicionados referidos y dos dimensiones inéditas igualmente agregadas, como puede verse en la tabla A2. La reclasificación de una persona como "carente", se establece cuando sus estimaciones puntúan por debajo del umbral definido

en, por lo menos, uno de los indicadores adicionales propuestos, lo cual es consistente con la metodología establecida. Las subdimensiones seleccionadas, se postulan como condiciones necesarias para el "acceso efectivo" al derecho social respectivo.

2. La principal restricción a afrontar para la selección de indicadores, recae en la insuficiente disponibilidad de información en la base de datos utilizada para la medición, que es la del MEC en colaboración con el MCS-ENIGH. En el futuro se espera aprovechar fuentes adicionales, como los censos sobre servicios públicos —capaces de asociar a cada hogar con indicadores de calidad, equipamiento y otros— y ediciones de la ENIGH con información enriquecida sobre las condiciones que se detallan a continuación.
3. La idea central es pasar de la noción nominal del "acceso a bienes y servicios" plasmada en la definición actual, al concepto "acceso efectivo" a los servicios públicos, que incluye las restricciones que enfrentan los hogares rurales en particular, para acceder efectivamente a los derechos postulados. En este sentido, se han dispuesto las siguientes:

- "Restricciones físicas" para acceder a los servicios públicos, dados la dispersión y el aislamiento de la población rural y la oferta de dichos servicios a la misma. Para la carencia "acceso a salud", se consideran los indicadores adicionales "tiempo de traslado" a un centro de salud (según experiencia del entrevistado, estimado para una emergencia) y "tiempo de espera" para recibir atención médica.
- "Restricciones económicas" para acceder a los servicios públicos, debido al impacto que los "costos económicos" suponen para los hogares rurales. Esto es evidente en los servicios que se financian —cuando menos, parcialmente— con los cobros a los beneficiarios, como son la "electricidad" y el "agua". Pero aplica, desde luego, para servicios cuya provisión pública es nominalmente gratuita, como son en México la "educación obligatoria" (básica y media superior) y los servicios de "salud" para la población no asegurada. Estos costos pueden incluir copagos legales o informales; costos en transporte; costos en oportunidad; costos en uniformes, libros y otros materiales escolares; costos en medicinas; etc. Dichos costos pueden ser especialmente onerosos para los hogares rurales, considerando su pobreza extrema por ingresos (27,3%), que es dos veces la tasa de la población urbana. Hay costos adicionales que les afectan desproporcionadamente, como los de "transporte".

Consideramos como indicadores adicionales a los "costos económicos", a los "gastos catastróficos en salud", definidos como aquellos que superan el 30% del ingreso corriente neto y total del hogar, según LPE; a los "gastos elevados en educación", entendidos como aquellos que exceden el 20% del ICT-LPE; los "gastos elevados en servicios de vivienda", definidos por el mismo criterio que los "gastos elevados en educación"; los "gastos en alimentación insuficiente", menores a la LPE; población con 65 o más años, o discapacitada sin pensión igual o mayor a LPE. Los indicadores "gastos privados onerosos", posiblemente empobrecedores de la "salud" y la "educación", reflejan que el limitado "acceso efectivo" a los servicios públicos obliga a los hogares a emplear recursos privados para acceder a sus derechos.

- "Disponibilidad y calidad" de los bienes y servicios públicos. Existe un cúmulo de evidencia sobre las amplias y sistemáticas brechas existentes entre las poblaciones rurales y urbanas de México, en cuanto a la calidad de los servicios públicos en "educación" y en "salud". Así por ejemplo, los "Informes PISA" revelan brechas en las evaluaciones estandarizadas de desempeño educativo, lo cual es corroborado por las evaluaciones nacionales del programa "Progresá-Oportunidades-Prospera".

También se conoce que la accesibilidad a los servicios está más limitada en localidades rurales, especialmente en "salud" y "educación" secundaria y media superior. Empleando la ENIGH solo son observables algunos indicadores (colaterales) sobre las restricciones. En "salud", por ejemplo, son aprovechables los datos sobre el "tiempo de traslado" y el "tiempo de espera" para recibir la atención médica, mientras que en "vivienda" se aprovecha la frecuencia de "abastecimiento de agua". Sin embargo, como se dijo, indicadores como "gastos privados" o "insumos complementarios" también revelan deficiencias en la "disponibilidad y calidad" de los bienes y servicios públicos.

En cuanto a la "calidad y espacios de la vivienda", se agregan los indicadores "tenencia de la vivienda" y "equipamiento del hogar". Respecto de los "servicios en la vivienda", se refieren indicadores de frecuencia de "abastecimiento de agua", "disposición de la basura" y "disponibilidad de sanitario". Sobre la calidad de la alimentación, se propone el indicador "diversidad dietética", contemplado en la actualización metodología oficial aun por ejecutar (véase tabla 1).

4. Otro tema de evidente relevancia para un IPM rural, recae en las "condiciones productivas" particulares del sector rural, en particular la "precariedad y vulnerabilidad" en que se ejercen dichas actividades, generalmente con escasas dotaciones de "activos productivos", en "situación de aislamiento" y con limitado "acceso a mercados". En el caso de México, la "precariedad" de los ingresos rurales se capta, desde luego, directamente de la dimensión *ingreso* del IPM oficial, que prevé una ponderación equivalente para las *carencias sociales* en su conjunto. Igualmente, con la actualización reciente de la metodología es posible captar la "conectividad carretera" de las poblaciones rurales, que considera sus vías de acceso a centros de mayor densidad demográfica. Sería de gran utilidad poder contar con información sobre "activos productivos" del hogar rural, pero la fuente relevante no dispone de más datos que los de capital humano, que se reporta como "carencia educativa". También es limitada la información disponible sobre la "vulnerabilidad económica". En este sentido, se consideraron los indicadores "dependencia de un sólo perceptor en el hogar" y "dependencia de transferencias" (ingreso corriente total sin transferencias menor a la LPE), pero no se insertaron en las estimaciones de pobreza, por la inclusión de la dimensión "ingresos" en el IPM (véase tabla 4).
5. Se proponen otros dos indicadores de importancia para los hogares rurales, no contemplados como carencias en el IPM oficial. El primero es "conectividad", entendida como el acceso a, por lo menos, un medio masivo de comunicación, de voz o de datos (telefonía fija, móvil o internet). El segundo indicador es el "desarrollo infantil", crítico en el ciclo de vida del humano, que considera el acceso de los niños de las poblaciones rurales a programas de desarrollo temprano y trabajo infantil. Hay que tomar en cuenta que este último indicador

tiene un efecto limitado, en tanto se aplica únicamente a los hogares donde existe la población etaria correspondiente.

En síntesis, la selección de indicadores que se propone en este trabajo, se fundamenta en criterios que se enfocan en los retos y barreras que enfrentan las poblaciones rurales para acceder a sus derechos sociales. Es valioso hacer dos acotaciones. Una es que esta selección no pretende ser la única o la mejor posible, sino ilustrativa, preliminar y factible para responder a las restricciones de información existentes. Es decir, se le considera apenas un punto de partida en la medición multidimensional de la pobreza rural en México. La segunda acotación es que, aunque el objetivo principal la propuesta es generar una métrica más sensible a las carencias particulares que enfrenta de la población rural mexicana, las barreras que se identifican no son exclusivas de estas poblaciones. Por ello, el IPM-RM propuesto puede interpretarse también como un índice de pobreza para la población nacional, basado en el concepto de "acceso efectivo" a los *derechos sociales*.

Las estimaciones del IPM-RM y sus carencias, a partir de los criterios propuestos en esta sección, se presentan en las tablas y gráficos analizados a continuación.



Estimaciones del IPM-RM con acceso efectivo

Los resultados que se enuncian en esta sección muestran la importante capacidad de visibilización de carencias —que padecen las poblaciones rurales de México— que captan los indicadores sugeridos por el IPM-RM propuesto. En la sección anterior se analizó la pertinencia de adicionar ciertos indicadores sugeridos —concernientes al "acceso efectivo" a los servicios públicos— a la métrica original; ahora, en esta sección se presentan sus resultados, los que apuntan a un claro y considerable aumento en la proporción estimada de población rural con carencias y en situación de pobreza —esta última, especialmente en su variante extrema— empleando el IPM-RM. Ello es ilustrado por los gráficos y tablas a continuación, que exhiben las comparaciones (IPM oficial vs. IPM-RM) entre las estimaciones de pobreza y las de carencias.

Considerando todas las carencias (véase tabla 4), la población rural mexicana que sufre tres o más carencias crece del 37,7% estimado por el IPM original, al 82,3% cifrado por el IPM-RM (véase gráfico 4). Esto entraña un aumento en la pobreza extrema en más de 10 puntos porcentuales, variando la misma de 16,4 a 27,1%. Sin embargo, la pobreza rural total en México se modifica solo marginalmente: en la medición original la población con al menos una carencia representa el 91,3%, pero el IPM-RM propuesto la estima en 98,7% (véase gráfico 5).

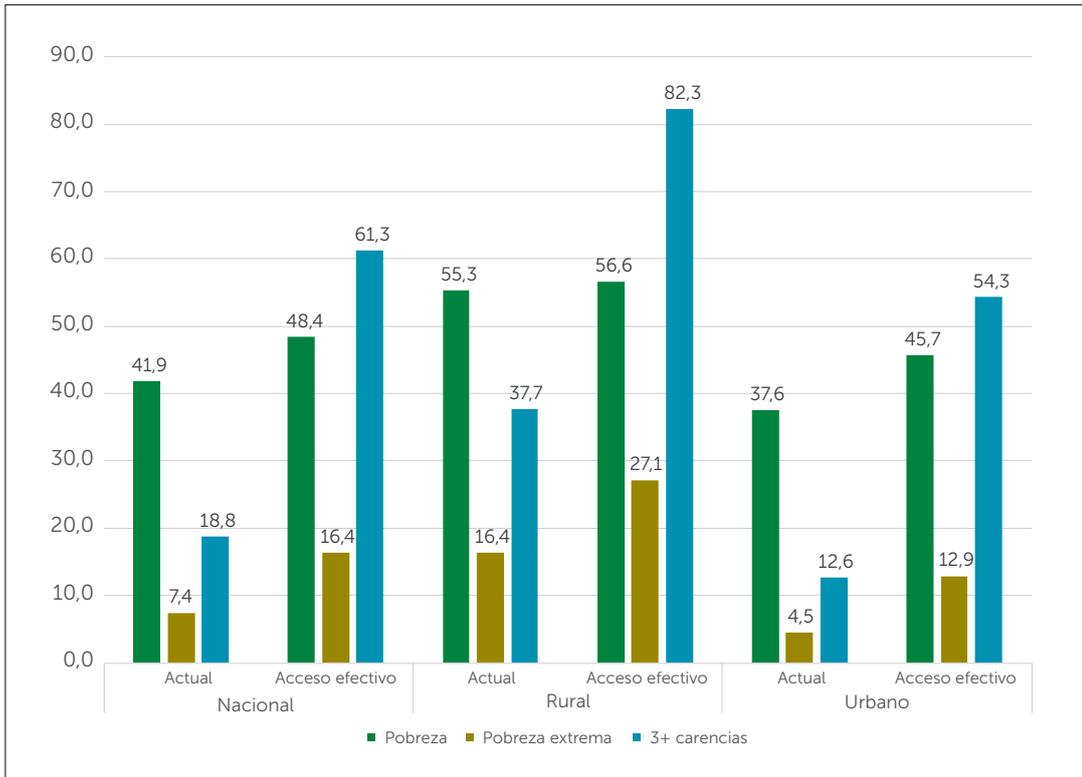
Tabla 4
INDICADORES ADICIONALES DE CARENCIAS Y ACCESO EFECTIVO, MÉXICO 2018*
(EN PORCENTAJE)

Indicadores	Nacional	Urbano	Rural
Rezago educativo			
Indicador de carencia original	16,9	13,2	28,2
Jefe del hogar sin educación básica obligatoria	27,8	24,4	38,2
Gasto en educación > 20% de ingreso neto LPE	18,1	17,5	19,7
Indicador de carencia con componentes nuevos	55,7	49,4	74,9
Carencia por acceso a los servicios de salud			
Indicador de carencia original	16,2	17,0	13,8
Tiempo de traslado para atención médica, de 2 horas o más	2,8	1,8	5,6
Tiempo de traslado estimado por emergencias, 2 horas o más	6,2	2,7	16,8
Tiempo de espera, de 2 horas o más	8,0	8,2	7,5
Gasto catastrófico en salud (30% de su ingreso neto de LPE)	9,5	7,7	15,2
Indicador de carencia con componentes nuevos	38,3	35,1	48,1
Carencia por acceso a la seguridad social			
Indicador de carencia original	57,3	50,7	77,7
Sin pensión o pensión insuficiente	3,6	3,2	4,7
Sin acceso a guarderías o estancias infantiles	1,4	1,6	0,9
Indicador de carencia con componentes nuevos	62,3	55,5	83,3
Carencia por calidad y espacios de la vivienda			
Indicador de carencia original	11,1	8,6	18,7
Carece de cinco o más activos el hogar*	23,4	20,1	33,4
Sin tenencia de la vivienda	25,8	29,7	13,8
Indicador de carencia con componentes nuevos	53,1	50,8	60,1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda			
Indicador de carencia original	19,8	9,2	52,2
Gasto en servicios**	25,7	28,6	16,8
Disposición inadecuada de la basura	6,8	4,5	14,0
Frecuencia de abastecimiento de agua	23,5	25,1	18,3
Indicador de carencia con componentes nuevos	62,9	55,8	85,0
Carencia por acceso a la alimentación			
Indicador de carencia original	20,4	18,7	25,8
Escasa diversidad dietética	1,9	1,5	3,1
Gasto en alimentación insuficiente	8,6	8,2	9,8
Indicador de carencia con componentes nuevos	30,5	28,1	37,9
Bienestar			
Un perceptor de ingresos en hogar	18,7	19,7	15,6
Ingreso corriente total per cápita sin transferencias < LPE	9,3	8,5	11,7
Carencia por acceso a conectividad			
Sin acceso a línea telefónica fija, móvil o conexión a internet	7,7	3,8	19,6
Desarrollo infantil			
Hogares con niños 0-2 sin acceso a programas DIT (Prospera)	2,9	2,8	3,3
Trabajo Infantil (entre 12 a 14 años)	0,7	0,5	1,3

*Nota: Los porcentajes en "indicador de carencia con componentes nuevos" son la suma de la población carente original y la población con carencias derivadas de los nuevos criterios de acceso. La suma de estos no equivaldrá al "indicador de carencia con componentes nuevos", ya que los nuevos componentes por carencia no son mutuamente excluyentes.

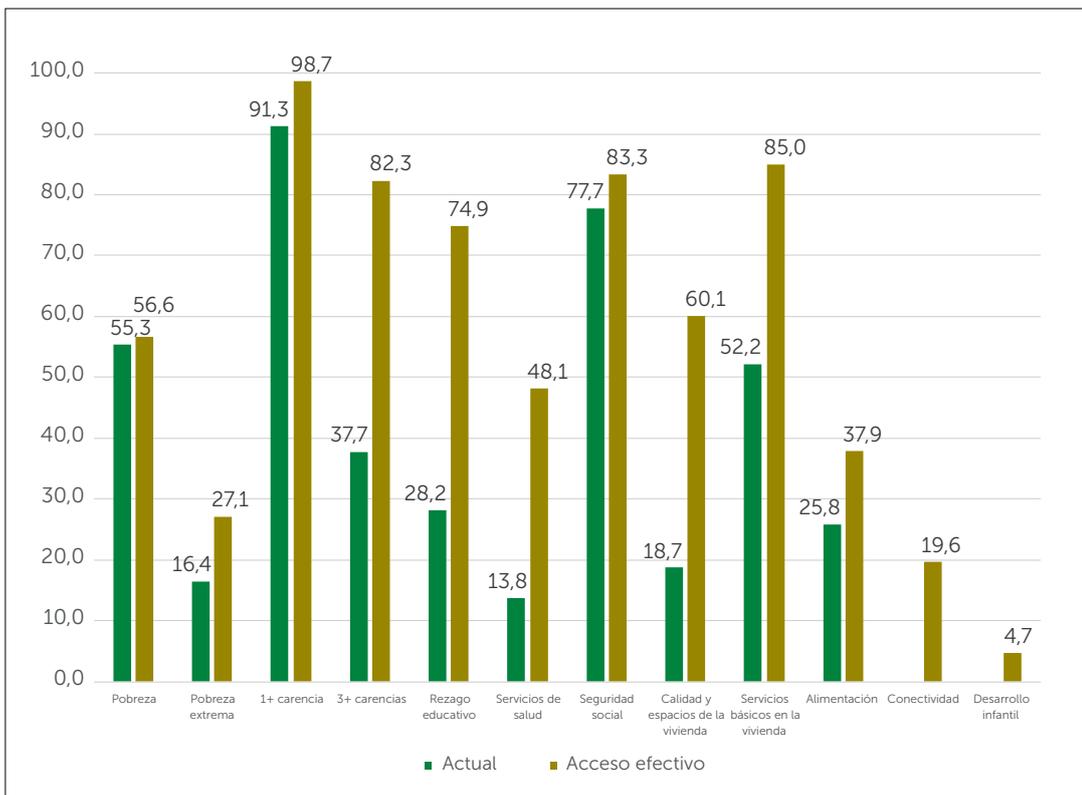
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018.

Gráfico 4
IPM ACTUAL Y IPM CON ACCESO EFECTIVO, MÉXICO 2018



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

Gráfico 5
IPM RURAL CON ACCESO EFECTIVO, MÉXICO 2018



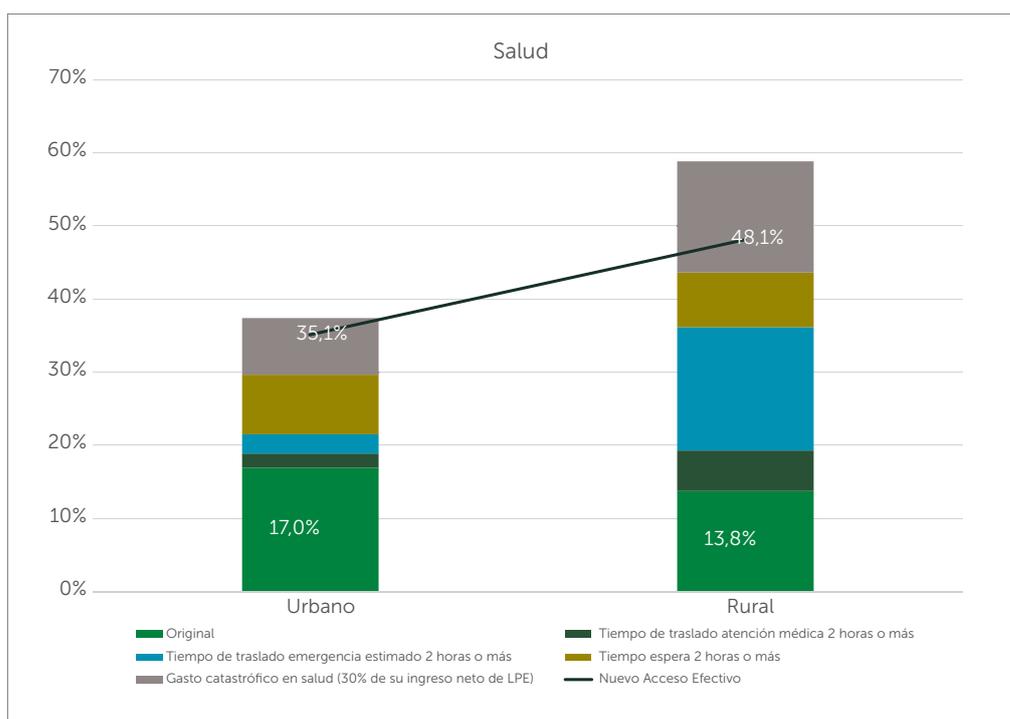
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018.

Más adelante, el gráfico 6 ilustra las carencias de las poblaciones rurales de México con respecto al "acceso a servicios de salud", tema que reviste particular interés para las agendas públicas y políticas. Como se describió en la sección anterior, durante la última década, el avance en la "cobertura de servicios de salud" para la población no asegurada, generó tasas de acceso superiores en el sector rural que en el urbano, siendo esta la única carencia y dimensión en que sucede. Tal logro de cobertura es, de hecho, el principal factor de explicación sobre la reducción de la pobreza extrema en el periodo, tanto a escala nacional como —en particular— rural. Por ello, resulta de importancia crítica la verificación del efecto real del progreso en el "acceso a servicios de salud", para descartar que se trate de un avance más bien "nominal" (de afiliación al padrón del Seguro Popular).

El gráfico 6 muestra que, una vez que se integran los indicadores de "acceso efectivo" a los servicios públicos, el 84% de mexicanos que reportaba acceder a los mismos por el IPM original, se reduce al 52% al estimarse por el IPM-RM. Significa que a los 4 millones de población rural con carencias en el "acceso a servicios de salud" (por no contar con acceso), se suman 10 millones que reportan "acceso nominal". Se estima nominal, en tanto esos ciudadanos requieren —para ejercer sus derechos— más de dos horas para llegar a un hospital por una emergencia médica (5,1 millones) y/o, se ven obligados a incurrir en "gastos catastróficos en salud", por desembolsos onerosos al sector privado (4,6 millones). En otras palabras, si bien estos hogares cuentan con un "acceso nominal" al estar afiliados a un sistema de salud universal, el "acceso efectivo" puede ser inexistente para atenciones de emergencia médica, al no poder llegar a tiempo o al no contar con los bienes y servicios necesarios.

Gráfico 6

CARENCIAS POR ACCESO Y ACCESO EFECTIVO A SERVICIOS DE SALUD EN ZONAS URBANAS Y RURALES, MÉXICO 2018

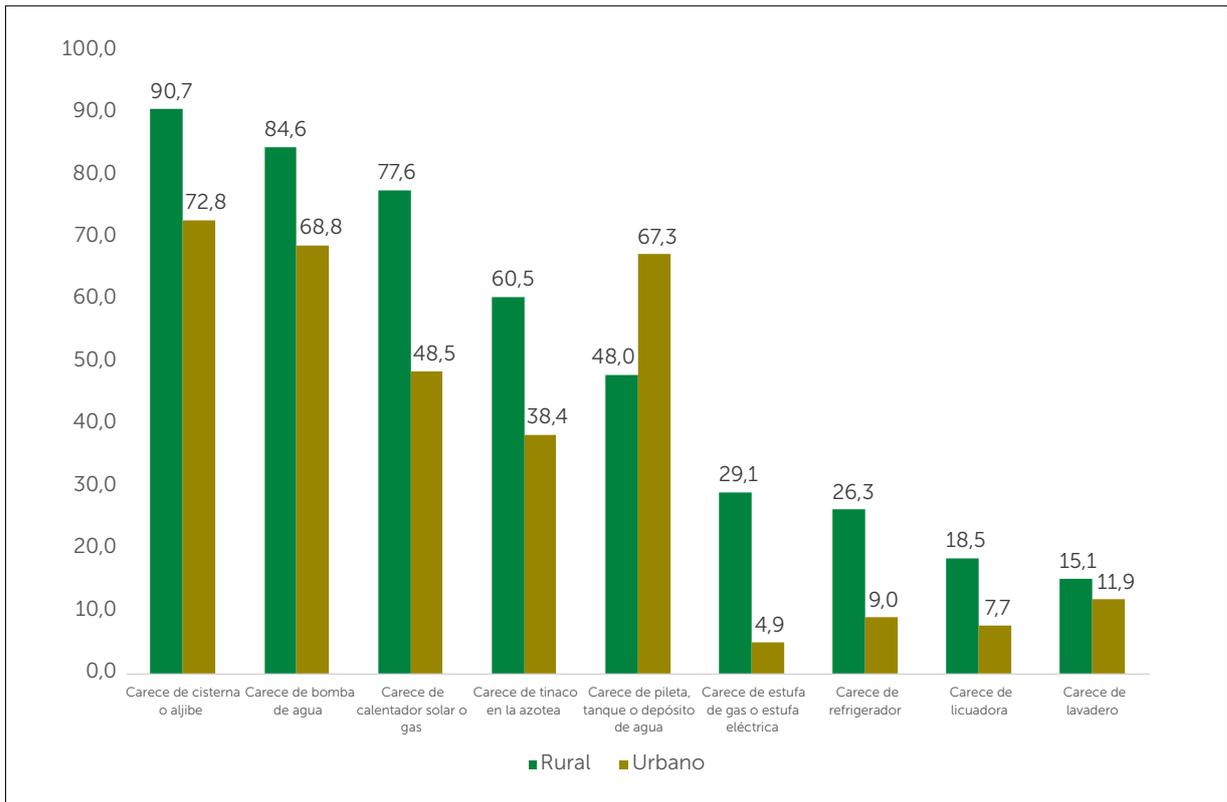


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018.

En el caso del indicador "equipamiento del hogar", las carencias principales se concentran en los aprovisionamientos asociados al "acceso a agua" en la vivienda (véase gráfico 7). No obstante, las mayores brechas entre los hogares rurales y urbanos se observan en la baja disponibilidad de estufas de gas o eléctricas, licuadora y refrigerador, respectivamente.

Gráfico 7

PORCENTAJE DE HOGARES RURALES Y URBANOS QUE CARECEN DE EQUIPAMIENTO, MÉXICO 2018



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

De las dos dimensiones nuevas consideradas en el IPM-RM propuesto, la de *desarrollo infantil* rural agrega relativamente poca carencia al referirse a grupos demográficos acotados. Algo similar sucede con los indicadores adicionales propuestos para la dimensión *seguridad social*. En cambio, la medición de la "conectividad" identifica al casi 20% de la población rural como carente y con una brecha amplia con respecto a la población urbana, que manifiesta un 3,8%. A pesar de ello, la agregación de estas dimensiones nuevas al IPM-RM prácticamente no modifica la medición de pobreza basada en los indicadores adicionales relativos al "acceso efectivo" en las dimensiones de la métrica original (véase tablas 5 y A2). Esto implica que casi todos los individuos identificados como carentes por las nuevas dimensiones del IPM-RM propuesto, también lo son en una o más de las dimensiones originales con "acceso efectivo".

Tabla 5
MEDICIÓN DE LA POBREZA EN PORCENTAJES, MÉXICO 2018*

	Nacional			Rural			Urbano		
	Actual	A	B	Actual	A	B	Actual	A	B
Pobreza									
Población en situación de pobreza	41,9	48,4	48,4	55,3	56,6	56,6	37,6	45,7	45,7
Pobreza moderada	34,5	32,0	31,9	38,9	29,5	29,5	33,0	32,8	32,7
Pobreza extrema	7,4	16,4	16,5	16,4	27,1	27,2	4,5	12,9	13,0
Vulnerable por carencias sociales	29,3	45,0	45,0	36,0	42,1	42,1	27,2	45,9	45,9
Vulnerable por ingresos	6,9	0,4	0,4	1,4	0,0	0,0	8,7	0,6	0,5
No pobre y no vulnerable	21,9	6,2	6,2	7,4	1,2	1,2	26,6	7,8	7,8
Privación social									
Al menos una carencia social	71,2	93,4	93,4	91,3	98,7	98,8	64,7	91,6	91,7
Al menos tres carencias sociales	18,8	61,3	61,8	37,7	82,3	82,9	12,6	54,5	54,9
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	16,9	55,7	55,7	28,2	74,9	74,9	13,2	49,4	49,4
Servicios de salud	16,2	38,3	38,3	13,8	48,1	48,1	17,0	35,1	35,1
Seguridad social	57,3	62,3	62,3	77,7	83,3	83,3	50,7	55,5	55,5
Calidad y espacios de la vivienda	11,1	53,1	53,1	18,7	60,1	60,1	8,6	50,8	50,8
Servicios básicos en la vivienda	19,8	62,9	62,9	52,2	85,0	85,0	9,2	55,8	55,8
Alimentación	20,4	30,5	30,5	25,8	37,9	37,9	18,7	28,1	28,1
Conectividad			7,7			19,6			3,8
Desarrollo infantil			3,6			4,7			3,3

* Nota: La columna A incluye indicadores de "acceso efectivo" en las 6 dimensiones originales. La columna B incluye, además de A, dos nuevas propuestas: *conectividad* y *desarrollo infantil*.

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



Conclusiones

Este trabajo ha propuesto un índice de pobreza multidimensional sensible a las condiciones de la población rural de México (IPM-RM). Tomando como referencia-base la métrica oficial, implementada en el país desde hace una década (2008-2018), se ha planteado un conjunto de indicadores nuevos. Estos se motivan, principalmente, en la idea de modificar el tratamiento de "acceso nominal" a los servicios públicos —que reciben actualmente los conceptos de *derechos sociales* por el IPM oficial—, por una concepción de "acceso efectivo". Las barreras de "acceso físico" y las brechas en la "calidad de los servicios" son particularmente más profundas en el sector rural en comparación con el urbano. Asimismo, se han propuesto dos dimensiones nuevas (*conectividad* y *desarrollo infantil*) para integrarse a las seis existentes del IPM oficial.

Estas modificaciones alteran algunos de los resultados típicos de la medición vigente de la pobreza multidimensional en México. Así, por ejemplo, la población rural con tres o más carencias varía del 37,7% reportado por el IPM oficial, al 82,3% valorado por el IPM-RM, lo que conduce a un aumento de la estimación de la pobreza extrema rural en más de diez puntos porcentuales (de 16,4 a 27,1%). Respecto del "acceso a salud", la aplicación de los indicadores de "acceso efectivo" propuestos por el nuevo índice reduce de 84% a 52% dicho acceso en el sector rural mexicano.

Lejos de proponer una métrica definitiva de pobreza rural en México —basada en el "acceso efectivo" y las condiciones particulares del sector—, el objetivo de esta propuesta ha sido ofrecer un primer acercamiento hacia una métrica más sensible al objeto de interés, construida sobre la base de la medición oficial vigente

e informada con los datos disponibles. Se espera que el IPM-RM propuesto y sus resultados presentados, contribuyan a fomentar una agenda de investigación que profundice en la medición y visibilización adecuada de la pobreza multidimensional de las poblaciones rurales y sus condiciones específicas. No obstante, también se espera sea útil para dar cuenta de la situación de pobreza multidimensional de otros grupos críticos, como los niños, las mujeres, los indígenas y otros.

Es necesario señalar que, para una medición más sensible y detallada de la pobreza rural en México, se precisa sobrepasar limitaciones con la información disponible. La base de datos utilizada para medir oficialmente la pobreza en México, el MCS-ENIGH, es aún insuficiente para captar información sobre las condiciones de fragilidad e incertidumbre económica que sufren los hogares rurales más pobres. Es recomendable, por ello, repensar las bases de información en función de las vulnerabilidades sociales y económicas más profundas que enfrenta la población rural. En particular, es aconsejable aprehender el "acceso efectivo" y la "calidad de los servicios" que reciben tales poblaciones, tanto como las oportunidades de inserción en actividades productivas y mecanismos de reducción de riesgos.



CONEVAL

2019 *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Tercera edición. Disponible en: <<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>> .(última consulta: 06/19).

Diario Oficial de la Federación (DOF)

Ley General de Desarrollo Social. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf>. (última consulta: 20/01/04).

Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf>. (última consulta: 16/06/10).

Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Actualización 2018. Disponible en: <<https://www.coneval.org.mx/Normateca/Documents/ANEXO-Lineamientos-DOF-2018.pdf>>. (última consulta: 30/10/18).

INEGI

2019 Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018.

Scott, John

2013 *Fiscal Policy, Urban-Rural Inequality and Rural Poverty in Mexico*. Estudio FIDA.

2019 *Barreras a la movilidad social rural en América Latina*. 2030. Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, n.º 25, Santiago de Chile (FAO). Disponible en: <<http://www.fao.org/3/ca5497es/ca5497es.pdf>> (última consulta: 30/10/18).



Tabla A1

INDICADORES ADICIONALES CONSIDERADOS PARA MEDIR CARENCIAS SOCIALES DEL IPM DE MÉXICO

Derechos sociales		Nuevos indicadores (se considera carente en un derecho social si uno o más de los indicadores se encuentra debajo del umbral)	Umbral
Salud	1	Tiempo de traslado (reportado para servicios utilizados)	2 horas o más
	2	Tiempo de traslado a hospital en emergencia (estimado por el hogar)	2 horas o más
	3	Tiempo de espera (en servicio utilizado)	2 horas o más
	4	Gastos catastróficos en salud	Gasto salud > 30% (ICT-LPE)
Educación	5	Jefatura del hogar sin educación básica completa	
	6	Gasto educativo alto	Gasto educativo > 20% (ICT- LPE)
Seguridad social	7	Sin pensión o pensión insuficiente	Ingresos pensión/jubilación < LPE, población 65 años o más, o discapacitada. Además, si el adulto mayor trabaja, se considera carente si su ingreso laboral se encuentra por debajo de la LPE.
	8	Sin acceso guarderías o estancias infantiles	población en hogares con menores de 0-3 años
Alimentación nutritiva y de calidad	9	Gasto en alimentación insuficiente	Gasto alimentación < LPE
	10	Escasa diversidad dietética	
Calidad y espacios de vivienda	11	Sin tenencia de la vivienda	
	12	Carencia de equipamiento del hogar	Carece de al menos cinco: licuadora, refrigerador, estufa de gas o eléctrica, lavadero/fregadero/tarha, tinaco en la azotea, cisterna o aljibe, pileta/tanque/ depósito de agua, calentador de agua (solar, gas, otros), bomba de agua
Servicios de vivienda	13	Gasto servicios (recolección de basura, gas LP, energía eléctrica, agua)	Gasto servicios > 20% (ICT-LBM)
	14	Disposición inadecuada de la basura	La tiran en un contenedor o depósito, o la queman, o la entierran, o la tiran terreno baldío o calle, o la tiran en barranca o grieta
	15	Frecuencia del abastecimiento de agua	Cada tercer día o dos veces por semana, o una vez por semana, o de vez en cuando
	16	Disponibilidad de sanitario en la vivienda	

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

Tabla A2
MEDICIÓN DE LA POBREZA, MÉXICO 2018

México	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	Actual	A	B	Actual	A	B	Actual	A	B
Pobreza									
Población en situación de pobreza	41,9	48,4	48,4	52,4	60,5	60,5	2,2	3,9	4,1
Pobreza moderada	34,5	32,0	31,9	43,1	40,0	39,9	1,9	3,5	3,6
Pobreza extrema	7,4	16,4	16,5	9,3	20,5	20,6	3,6	4,8	5,2
Vulnerable por carencias sociales	29,3	45,0	45,0	36,7	56,3	56,3	1,7	2,5	2,5
Vulnerable por ingresos	6,9	0,4	0,4	8,6	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0
No pobre y no vulnerable	21,9	6,2	6,2	27,4	7,8	7,7	0,0	0,0	0,0
Privación social									
Al menos una carencia social	71,2	93,4	93,4	89,1	116,8	116,8	2,0	3,2	3,4
Al menos tres carencias sociales	18,8	61,3	61,8	23,5	76,7	77,3	3,4	4,1	4,3
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	16,9	55,7	55,7	21,1	69,6	69,6	2,7	3,9	4,1
Servicios de salud	16,2	38,3	38,3	20,2	47,9	47,9	2,7	4,2	4,3
Seguridad social	57,3	62,3	62,3	71,7	77,9	77,9	2,1	3,8	4,0
Calidad y espacios de la vivienda	11,1	53,1	53,1	13,8	66,4	66,4	3,2	3,8	4,0
Servicios básicos en la vivienda	19,8	62,9	62,9	24,7	78,7	78,7	2,9	3,8	4,0
Alimentación	20,4	30,5	30,5	25,5	38,2	38,2	2,6	4,3	4,5
Conectividad			7,7			9,6			5,7
Desarrollo infantil			3,6			4,5			5,6
Bienestar									
Pobreza extrema por ingresos	16,8	16,8	16,8	21,0	21,0	21,0	2,4	4,7	5,1
Pobreza por ingresos	48,8	48,8	48,8	61,1	61,1	61,1	1,9	3,9	4,1
México rural	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	Actual	A	B	Actual	A	B	Actual	A	B
Pobreza									
Población en situación de pobreza	55,3	56,6	56,6	17,0	17,4	17,4	2,6	4,5	4,9
Pobreza moderada	38,9	29,5	29,5	11,9	9,1	9,0	2,2	4,1	4,3
Pobreza extrema	16,4	27,1	27,2	5,0	8,3	8,3	3,6	5,0	5,5
Vulnerable por carencias sociales	36,0	42,1	42,1	11,0	12,9	12,9	2,0	3,2	3,3
Vulnerable por ingresos	1,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No pobre y no vulnerable	7,4	1,2	1,2	2,3	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0
Privación social									
Al menos una carencia social	91,3	98,7	98,8	28,0	30,3	30,3	2,4	3,9	4,2
Al menos tres carencias sociales	37,7	82,3	82,9	11,6	25,2	25,4	3,5	4,4	4,7
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	28,2	74,9	74,9	8,6	23,0	23,0	3,1	4,3	4,6
Servicios de salud	13,8	48,1	48,1	4,2	14,8	14,8	3,3	4,7	5,0
Seguridad social	77,7	83,3	83,3	23,8	25,5	25,5	2,5	4,2	4,5
Calidad y espacios de la vivienda	18,7	60,1	60,1	5,7	18,4	18,4	3,6	4,5	4,9
Servicios básicos en la vivienda	52,2	85,0	85,0	16,0	26,0	26,0	2,9	4,2	4,5
Alimentación	25,8	37,9	37,9	7,9	11,6	11,6	3,3	4,9	5,3
Conectividad			19,6			6,0			5,9
Desarrollo infantil			4,7			1,4			6,0
Bienestar									
Pobreza extrema por ingresos	27,3	27,3	27,3	8,4	8,4	8,4	2,8	5,0	5,5
Pobreza por ingresos	56,7	56,7	56,7	17,4	17,4	17,4	2,6	4,5	4,9

México urbano	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	Actual	A	B	Actual	A	B	Actual	A	B
Pobreza									
Población en situación de pobreza	37,6	45,7	45,7	35,5	43,2	43,2	2,0	3,7	3,8
Pobreza moderada	33,0	32,8	32,7	31,2	31,0	30,9	1,8	3,3	3,4
Pobreza extrema	4,5	12,9	13,0	4,3	12,2	12,3	3,5	4,6	4,9
Vulnerable por carencias sociales	27,2	45,9	45,9	25,7	43,3	43,4	1,6	2,3	2,3
Vulnerable por ingresos	8,7	0,6	0,5	8,2	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0
No pobre y no vulnerable	26,6	7,8	7,8	25,1	7,4	7,4	0,0	0,0	0,0
Privación social									
Al menos una carencia social	64,7	91,6	91,7	61,1	86,5	86,6	1,8	3,0	3,1
Al menos tres carencias sociales	12,6	54,5	54,9	11,9	51,4	51,9	3,4	4,0	4,1
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	13,2	49,4	49,4	12,5	46,7	46,7	2,4	3,7	3,8
Servicios de salud	17,0	35,1	35,1	16,0	33,1	33,1	2,5	3,9	4,0
Seguridad social	50,7	55,5	55,5	47,8	52,4	52,4	2,0	3,6	3,7
Calidad y espacios de la vivienda	8,6	50,8	50,8	8,1	48,0	48,0	2,9	3,5	3,6
Servicios básicos en la vivienda	9,2	55,8	55,8	8,7	52,7	52,7	2,9	3,6	3,7
Alimentación	18,7	28,1	28,1	17,6	26,6	26,6	2,3	4,1	4,2
Conectividad			3,8			3,6			5,3
Desarrollo infantil			3,3			3,1			5,4
Bienestar									
Pobreza extrema por ingresos	13,4	13,4	13,4	12,6	12,6	12,6	2,1	4,5	4,9
Pobreza por ingresos	46,3	46,3	46,3	43,7	43,7	43,7	1,6	3,7	3,8

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

Tabla A3
NUEVAS DIMENSIONES PROPUESTAS

Dimensión	Nuevos indicadores	Umbral
Conectividad	Sin acceso a por lo menos un servicio de comunicación.	Línea telefónica fija, o telefonía móvil o celular, o conexión a internet
Desarrollo infantil	Trabajo Infantil (menores entre 12 y 14 años de edad)	Sin Acceso a programas DIT (Prospera), o a guarderías, o estancias Infantiles

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

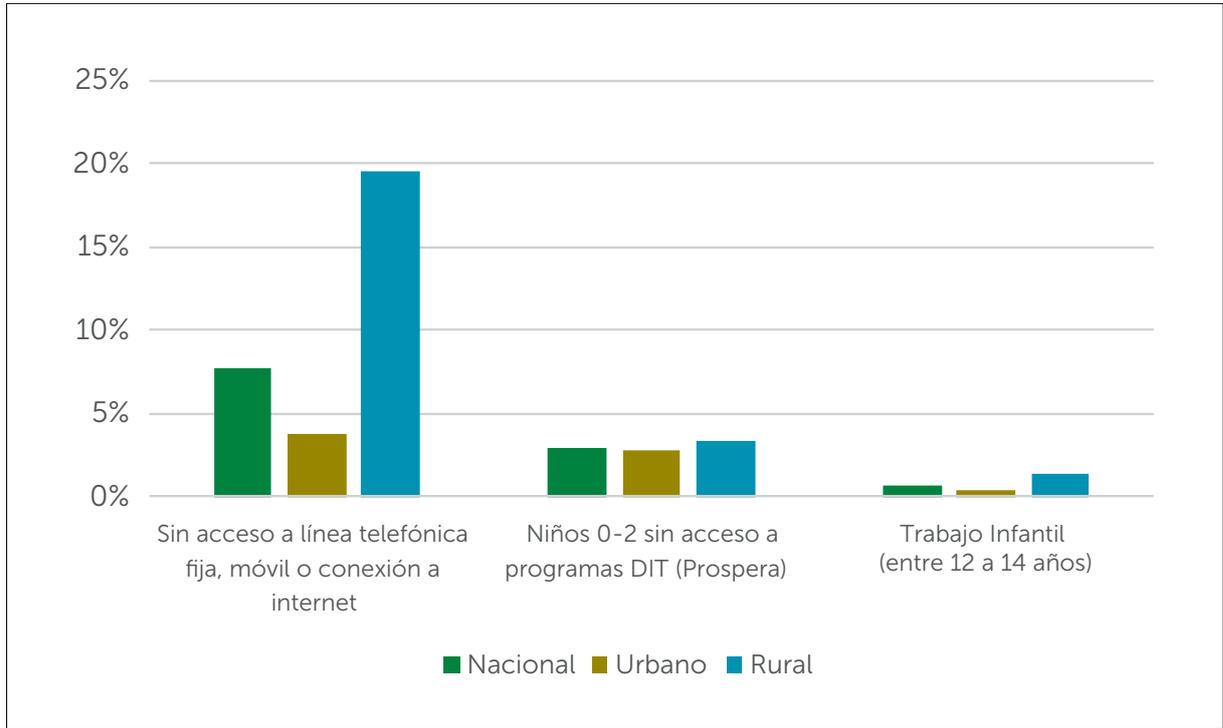
Gráfico A1
DIMENSIONES ORIGINALES + ACCESO EFECTIVO



*Nota: Los porcentajes que se reportan en el indicador de "carencia con componentes nuevos" representan la suma de la población carente original más la población con carencias derivadas de los nuevos criterios de acceso. La suma de estos no equivaldrá al "indicador de carencia con componentes nuevos" ya que los nuevos componentes por carencia no son mutuamente excluyentes.
Fuente: CONEVAL y autores.

Gráfico A2

NUEVAS DIMENSIONES: CONECTIVIDAD Y DESARROLLO INFANTIL



Fuente: Coneval y autores.

