



**Universidad Nacional
Autónoma de México**
**Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales**



**Concepción multidimensional de la pobreza y el
diseño de los programas sociales en el ámbito
federal**

TESIS

**Que para obtener el grado de
Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos**

Presenta:

Hugo Lugo Paz

Directora de Tesis

Dra. Alicia Ziccardi Contigiani

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Este documento cristaliza la obtención de una meta profesional y acerca a un proyecto de vida, pero sobre todo, refleja un esfuerzo compartido. Porque faltaría a la verdad si digo que este triunfo lo he alcanzado solo, por ello, sirvan estas líneas como agradecimiento a:

DIOS: Porque me permitió llegar hasta este momento en compañía de las personas que amo.

FAMILIA: Porque me hacen sentir respaldado, Porque con su compañía me hacen más ligero el camino.

AMIGOS Porque seguimos recorriendo el camino juntos, Porque son cómplices en las aventuras emprendidas.

DRA ALICIA ZICCARDI Porque siempre tuvo el tiempo y el interés en revisar y dar seguimiento a este trabajo, Porque, además de ser una excelente profesora e investigadora, es una formadora de vocaciones.

MIEMBROS DEL JURADO Por que dedicaron parte de su valioso tiempo a enriquecer con su experiencia este trabajo, Porque sus comentarios dentro y fuera del aula contribuyen a que sea un mejor profesionalista.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO Porque me has abierto las puertas durante estos diez años en los que he formado parte de tu comunidad, con lo cual me has permitido crecer académica y personalmente.

¡GOYA! ¡GOYA!

¡CACHUN, CACHUN, RA, RA!

¡CACHUN, CACHUN, RA, RA!

¡GOYA!

¡¡UNIVERSIDAD!!

Índice

Introducción	1
CAPITULO 1.- El arreglo institucional del combate a la pobreza en México	6
1.1. <i>Los actores</i>	8
1.2. <i>Los recursos y reglas institucionales</i>	13
CAPITULO 2.- La definición del problema público de la pobreza en México . 16	
2.1. <i>La multidimensionalidad de la pobreza: El debate teórico</i>	17
2.2 <i>Las dimensiones de la pobreza</i>	22
2.3 <i>La medición de la pobreza</i>	32
2.3.1. <i>Los distintos métodos para medir la pobreza</i>	32
2.3.2. <i>La medición oficial de la pobreza</i>	38
CAPITULO 3.- La respuesta institucional	45
3.1. <i>Política social en México</i>	46
3.2. <i>Programas sociales federales</i>	55
CAPITULO 4.- Análisis del diseño de los programas sociales	60
4.1 <i>Análisis de congruencia</i>	60
4.2 <i>Análisis de similitudes, complementariedades y duplicidades</i>	69
4.2.1. <i>Rezago educativo</i>	70
4.2.2. <i>Acceso a los servicios de salud</i>	74
4.2.3. <i>Acceso a la seguridad social</i>	78
4.2.4. <i>Calidad y espacios de la vivienda</i>	81
4.2.5. <i>Servicios básicos en la vivienda</i>	84
4.2.6. <i>Acceso a la alimentación</i>	88
Conclusiones-Hacia la mejora de la política social para erradicar la pobreza	92
Anexos	101
Bibliografía	103
Documentos oficiales	109

Introducción

México es un país marcado históricamente por la desigualdad en la distribución de la riqueza y en el acceso a bienes y servicios públicos, lo que ha provocado altos niveles de pobreza que se observan y contrastan cotidianamente en todas partes. Independientemente del método al que se haga referencia para medirla, el diagnóstico no es alentador: 57.7 millones de mexicanos en pobreza patrimonial, según la medición por ingreso; y 52 millones de pobres, según la medición multidimensional, realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Estas cifras corresponden a la última medición disponible que es para el año de 2010. Lo anterior refleja que una proporción muy amplia de la población padece graves limitaciones para su desarrollo físico y social, y, por tanto, para la realización del plan de vida que desean.

Estos niveles de pobreza han sido constantes a través de los años a pesar de los muy diversos y numerosos programas que han sido implementados por el gobierno federal para hacer frente a esta problemática. Tan solo en el periodo de 2007 a 2010 el gobierno federal destinó, en promedio, el 58% del gasto programable a acciones de desarrollo social y operó alrededor de 100 programas sociales por año. Sin embargo, pareciera que la política social desplegada no ha sido capaz de cumplir con su fin último, que no es la entrega de bienes y/o servicios, sino la solución de una problemática social, en este caso la pobreza.

En años recientes, con el propósito de profundizar en su estudio y entender mejor las causas que determinan la pobreza, distintas disciplinas, principalmente la economía, la sociología y la filosofía, han aportado elementos valiosos para concebir a la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Esta perspectiva permite entender a la pobreza no solo como la carencia que un individuo presenta en el campo monetario sino que, además, incorpora un campo relacionado con el disfrute de los derechos sociales. En 2004, Esta idea fue plasmada en la Ley General de Desarrollo Social, en la que se establece que para la definición y medición de la pobreza en México deben considerarse, además del ingreso, la falta de acceso a la educación, a los servicios de salud, a la seguridad social, a la vivienda y sus servicios básicos, a la alimentación y a la cohesión social.

Al definirse a la pobreza como un fenómeno multidimensional, ocasionado por la carencia que un individuo tiene de un determinado nivel de ingreso, pero también, por la carencia que presenta en el campo de los derechos sociales, es necesario poner atención al diseño del conjunto de los programas sociales, ya que tradicionalmente es en éstos en donde se insertan las acciones del

gobierno dirigidas a la satisfacción de los derechos sociales. Entonces, un adecuado diseño de política pública para erradicar la pobreza debe considerar acciones que abarquen a cada una de las dimensiones que determinan a dicho fenómeno. Por ello que se vuelve indispensable que desde el campo de la administración pública se analicen las acciones gubernamentales que el gobierno federal ha realizado para erradicar la pobreza en el país, a fin de contribuir a proporcionar elementos de comprensión, incluso de respuesta, a las interrogantes acerca de la pertinencia y efectividad de la política social federal de erradicación de la pobreza vigente.

El objetivo de esta tesis es realizar un análisis del diseño del conjunto de los programas sociales federales encaminados a solucionar la problemática de la pobreza. El análisis se centra en dos aspectos: congruencia y duplicidad. El análisis de congruencia consiste en determinar si la respuesta institucional brindada por el gobierno mexicano para la solución de la problemática de la pobreza es congruente con la definición que se hizo de ésta, a través de identificar si existen intervenciones gubernamentales que abarquen cada una de las dimensiones asociadas a la pobreza y si la naturaleza de estas intervenciones permite erradicar la problemática de la pobreza, dada la definición de pobreza multidimensional que se adoptó en la legislación mexicana.

Para el análisis de congruencia se propone una metodología en la que, a partir de una serie de preguntas basadas en los enunciados contenidos en los documentos normativos de los programas sociales, específicamente los referentes a objetivo, población objetivo y bienes y/o servicios otorgados, se construye un listado de programas sociales federales encaminados a erradicar la pobreza, en razón de que actualmente no se cuenta con información exacta de cuántos y cuáles programas opera el gobierno federal para abatir esta problemática. Las preguntas son:

- ¿En las reglas de operación del programa se dice explícitamente que su objetivo es combatir, reducir y/o erradicar la pobreza?
- ¿La población objetivo del programa es aquella que se encuentra en situación de pobreza o en situación de carencia de algunas de las dimensiones que la definen?
- ¿El programa está enfocado a reducir o eliminar la carencia en alguna de las dimensiones asociadas a la pobreza? (revisar los bienes y/o servicios entregados a la población objetivo)

- El programa que está asociado a alguna de las dimensiones que causan la pobreza, ¿también está asociado a los criterios específicos que determinan la carencia en dicha dimensión?

Los programas identificados a partir de las respuestas afirmativas a las preguntas anteriores se enlistan de tal forma que se asocien a las dimensiones que determinan la pobreza, tomando como criterio de clasificación el objetivo y los bienes y/o servicios que el programa entrega a su población objetivo. Posteriormente se realiza una reflexión acerca de la naturaleza de los programas sociales federales que actualmente están vigentes para erradicar la pobreza y su congruencia con la definición multidimensional de la pobreza que el propio gobierno adoptó. Lo anterior a la luz del contenido de la LGDS, la cual aporta elementos importantes para argumentar a favor de la universalidad de los derechos sociales como estrategia para erradicar la pobreza, lo cual significa que se tiene que garantizar el acceso universal, en la misma cantidad y con la misma calidad, a los bienes y/o servicios relacionados con la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y sus servicios básicos, y la alimentación, como condiciones mínimas de bienestar de los mexicanos; ya que mientras haya personas que no tengan acceso a dichos servicios habrá personas susceptibles de caer en pobreza

Por lo que respecta al análisis de duplicidad, este tiene como finalidad identificar a aquellas acciones que los programas sociales federales que se encargan de combatir la pobreza están duplicando entre sí. Para realizarlo se propone una metodología en la que a partir del análisis de los mismos enunciados normativos utilizados para el análisis de congruencia, pero añadiendo los enunciados relativos a la cobertura de los programas, se identifican cuatro niveles de complementariedades y duplicidades entre los programas asociados a una misma dimensión de la pobreza. Los tres primeros niveles hacen referencia a similitudes y sólo el cuarto a duplicidades. Los niveles son los siguientes:

- 1) el objetivo y la población objetivo son similares: 25%
- 2) la población objetivo y los bienes y/o servicios son similares: 50%
- 3) el objetivo, la población objetivo y los bienes y/o servicios son similares: 75%
- 4) los cuatro elementos son similares: 100%

Para cumplir con el objetivo de este trabajo y realizar los análisis de congruencia y duplicidad, se elaboraron cuatro capítulos. En el primer capítulo se identifica el arreglo institucional relacionado con la solución de la problemática de la pobreza, a fin de identificar a los actores asociados con tal problemática, así como los recursos que utilizan para tratar de conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses en las diferentes etapas de la política pública de combate a la pobreza. Asimismo, se identifican las reglas institucionales que les delimitan, al menos de inicio, el campo de acción a estos actores. Lo anterior se hace a partir del modelo propuesto por Joan Subirats en el libro "Análisis y gestión de políticas públicas". Conocer el arreglo institucional nos permitirá contar con los elementos para cumplir con el objetivo de la presente tesis.

En el segundo capítulo se hace referencia, sin ser exhaustivos, a las distintas perspectivas teóricas que permiten avanzar en la identificación de aquellas dimensiones y elementos no económicos de la pobreza. De igual forma, y a fin de lograr una comprensión más precisa del alcance del concepto de pobreza, se distingue el significado de éste del de desigualdad, toda vez que ambos suelen usarse indistintamente para referirse a fenómenos de privación social. Posteriormente, se explica la definición oficial que del problema público, en este caso de la pobreza, ha adoptado el gobierno de México, para lo cual se aborda el contenido que sobre el tema se plasma en la Ley General de Desarrollo Social y las dimensiones y criterios definidos por el CONEVAL como constitutivos de la pobreza. Asimismo, se señalan algunos aspectos de la definición oficial de la pobreza que son insuficientes para dar cuenta del bienestar de la población. Finalmente, se identifican los principales métodos existentes para medir la pobreza, se presentan los resultados arrojados por la medición basada en el ingreso y por la medición multidimensional; y se realizan algunos comentarios acerca del alcance y limitaciones de la metodología multidimensional para medir la pobreza.

En el tercer capítulo se aborda la definición de política social y su evolución en el caso mexicano, desde los inicios de la institucionalización de los derechos sociales a partir de la Revolución de 1910 hasta los cambios de paradigma con la transición del modelo conocido como sustitución de importaciones al llamado modelo neoliberal. Posteriormente se enlistan los programas sociales federales que estuvieron en operación en el 2010, según el inventario federal de programas sociales del CONEVAL, y se señalan algunas inconsistencias en los criterios utilizados por distintas entidades gubernamentales para referirse al tema de lo social, lo cual deriva en dificultades para el seguimiento y control de las acciones y recursos destinados al desarrollo social.

En el cuarto capítulo se realizan propiamente los análisis de congruencia y duplicidad. Para la realización de este capítulo se tomaron en cuenta los resultados de cada uno de los criterios que determinan la carencia en cada dimensión de la pobreza y se presentan resultados para cada una de ellas. Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones en el que se señalan una serie de hallazgos y recomendaciones a fin de que el diseño de los programas y acciones sociales encaminadas a combatir la pobreza sea congruente con la definición multidimensional de la pobreza que está marcado en la Ley General de Desarrollo Social y no existan duplicidades entre las mismas.

CAPITULO 1.- El arreglo institucional del combate a la pobreza en México

Este capítulo tiene como propósito conocer el arreglo institucional bajo el cual se pretende dar solución a la problemática de la pobreza; con esto se espera identificar a los actores que participan, y las reglas que éstos deben seguir, en la definición del problema público y en el establecimiento de programas encaminados a su solución.

Vamos a entender por arreglo institucional al conjunto de reglas formales y recursos a las que los actores recurren para hacer valer sus intereses. Es importante señalar que no pretendemos describir el proceso mediante el cual se decidió implementar tal o cual programa y/o las luchas de poder que llevaron a que se implementara uno u otro. Lo que se pretende es identificar los elementos mínimos que nos permitan conocer el arreglo institucional vigente relacionado con la solución de la problemática de la pobreza, por lo que el análisis no busca interpretar a los programas sociales en función de las diversas estrategias de poder que llevaron a su implementación; como lo sostienen Subirats, y otros (2008) "no es el poder político como tal, sino su utilización para resolver los problemas colectivos lo que constituye el objeto esencial de las políticas públicas".

Para poder identificar el arreglo institucional vigente relacionado con la erradicación de la pobreza, se utilizó el modelo de análisis propuesto por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone en la obra "Análisis y gestión de políticas públicas", el cual señala que el análisis de las políticas públicas "(...) debe reconstruir el proceso de una política pública viéndola como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado" (Subirats, y otros, 2008).

Bajo este modelo de análisis se entiende que el contenido y las características institucionales de una política pública son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos de un determinado problema, mismo que, precisamente, trata de resolver la actuación de las autoridades político-administrativas. El proceder de dichos actores depende no sólo de sus intereses, sino también de los recursos que logren movilizar para defender su posición con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una política pública; por tanto, dicho actuar puede darse tanto en la definición del contenido de la política pública (aspectos conceptuales), como en la forma (aspectos operativos) en la que ésta se lleva a cabo o se implementa.

Asimismo, el modelo de análisis hace hincapié en que, además de los intereses y recursos con que los actores cuentan, su actuar también se ve determinado por los obstáculos y las oportunidades que representan las reglas institucionales vigentes, ya que éstas tienen una influencia directa sobre el acceso que un determinado actor tiene al espacio de la política pública de que se trate y también del tipo de recursos que podrá utilizar¹.

Este modelo identifica, además, cuatro etapas del ciclo de una política pública, en las cuales dichos actores pueden intervenir de acuerdo con sus intereses, con los recursos que logren movilizar y con las oportunidades y/o limitantes que las reglas institucionales vigentes les ofrezcan. Dichas etapas son:

Etapa 1: Inclusión en la agenda.- Esta etapa incluye la definición política del problema público, lo cual resulta relevante ya que dicha definición determinará a los actores involucrados en su solución.

Etapa 2: Decisión-programación.- En esta etapa se incluyen todas las decisiones legislativas o reglamentarias necesarias para la implementación de la política pública, así como los acuerdos que fijen las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación de la política pública.

Etapa 3: Implementación.- Esta etapa incluye a todas las actividades y decisiones administrativas que se lleven a cabo para la ejecución de la política pública.

Etapa 4: Evaluación.- En esta etapa se incluyen los enunciados evaluativos acerca de los efectos de la política pública, lo cual permite valorar la pertinencia de su continuación, modificación o suspensión.

Se utilizó este modelo analítico porque permite tener una visión general del resultado de las diferentes actividades y decisiones generadas por un conjunto muy variado de actores; es decir, identificar el arreglo institucional por medio de este modelo nos va a permitir conocer qué actores están implicados y en qué etapa de la política pública participan, cuáles son sus recursos, qué reglas deben seguir, cómo están conectados entre sí y cuál es su papel en la solución del problema. A

¹ Si bien estas reglas pre estructuran notablemente el juego de los actores, hemos de ser conscientes que las propias reglas son, de hecho, el resultado (parcial) de una negociación sobre la propia formulación de la política en la que intervinieron (o podían haber intervenido) los actores involucrados en los resultados sustantivos que se pretenden conseguir con esa política y que por tanto son susceptibles de cambio o adaptación. (Subirats, y otros, 2008)

continuación se identifican los actores, recursos y reglas que intervienen en el proceso de la política pública para la erradicación de la pobreza.

1.1. *Los actores*

Si entendemos a las políticas públicas como el resultado de un conjunto encadenado de decisiones y de acciones derivadas de las interacciones entre diferentes actores que, por diversas razones, están implicados en el surgimiento y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats, y otros, 2008), el primer paso es definir qué se entenderá por "actor". Como actores se va a considerar a:

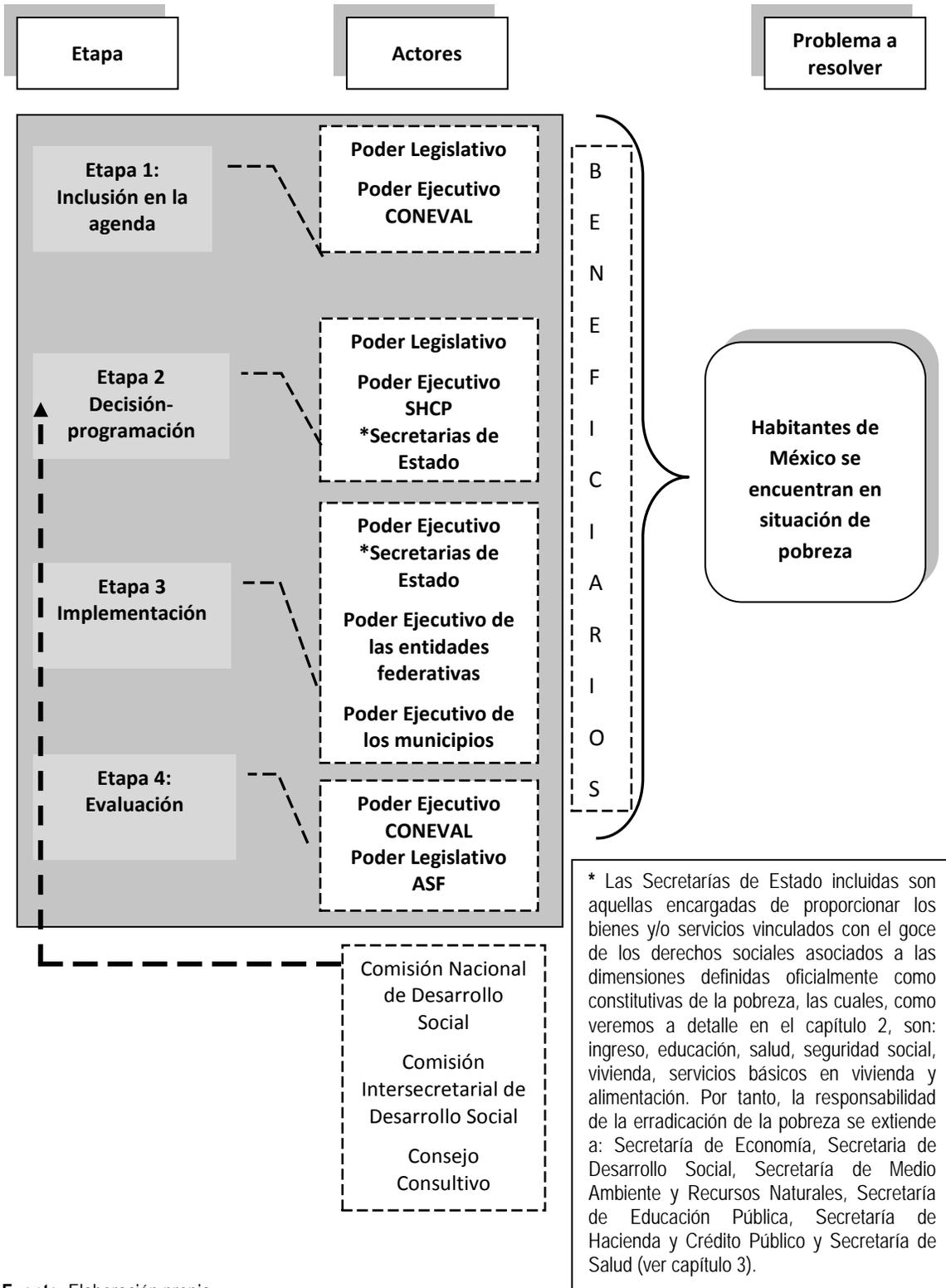
- un individuo (diputado, periodista especializado)
- varios individuos (que conforman una institución o una sección de la institución)
- una persona jurídica (empresa privada, asociación)
- grupo social (agricultores, farmacodependientes)

Aunque, "un conjunto de individuos sólo constituirá un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública que se analiza, se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue" (Subirats, y otros, 2008). Asimismo, es necesario señalar la posibilidad de que no todos los actores identificados participan en todas y cada una de las etapas de la política pública y, en aquellas en las que sí participan, pueden no hacerlo con la misma intensidad. Aunque, no por ello, se debe considerar a los menos participativos como "no actores", ya que se corre el riesgo de no tomar en cuenta ciertos factores explicativos del proceso y contenido final de la política pública que se analiza.²

En la figura 1 se presentan a los actores involucrados en la solución de la problemática de la pobreza, así como la etapa en la cual participan:

² Es importante señalar que la condición de actor no está condicionada a la comprensión, al control de los acontecimientos o a los intereses expresados por parte de dichos actores, ya que se accede a la condición de actor "(...) desde el momento en que, por el solo hecho de existir, pertenece a un campo social considerado como pertinente para el análisis." (Subirats, y otros, 2008). Esta definición de actor permite al analista identificar tanto a los actores con una participación visible, como a aquellos menos participativos.

Figura 1
Actores que intervienen en la erradicación de la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

Los actores involucrados en la etapa de “Inclusión en la agenda” son el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, por medio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El Poder Legislativo tuvo una participación importante mediante la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), ya que ésta fue aprobada en las Cámaras de Diputados y de Senadores con algunas abstenciones, pero ningún voto en contra. En dicha ley, los legisladores pusieron en evidencia la importancia de atender la problemática de la pobreza. Por ejemplo, en el artículo 14 dejaron asentado que una de las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social debe ser la superación de la pobreza; en el artículo 19 legislaron en el sentido de que los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad son prioritarios y de interés público; y, tal vez lo más relevante, crearon al CONEVAL como un organismo especializado en medir la pobreza³. Al realizar lo anterior, el Poder Legislativo otorgó juego al Poder Ejecutivo en la definición del problema ya que en el artículo 81 de la LGDS se menciona que el CONEVAL tiene la facultad para establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

En cuanto a la etapa 2 “Decisión-programación” los actores identificados son el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La participación del Legislativo en esta etapa se refiere a la aprobación de la normativa que permite la ejecución de la política social de combate a la pobreza, lo cual incluye al conjunto de leyes y reglamentos relacionados con las dependencias y entidades de la administración pública federal que operan programas sociales de combate a la pobreza y que incluye, entre otras, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, la Ley General de Salud y la Ley General de Desarrollo Social. La participación del Poder Ejecutivo se da mediante el ejercicio de programación-presupuestación que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal en el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos, que posteriormente aprueba el poder Legislativo, y, de manera importante, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de responsable de manejar y administrar las finanzas públicas del país.

³ El CONEVAL es un organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social.

En la etapa de "Implementación" intervienen la Secretaría de Economía, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Salud, ya que estas dependencias, como se verá en el capítulo 3, son las que operan programas sociales encaminados a erradicar la pobreza. Asimismo, intervienen los poderes ejecutivos de las entidades federativas y los municipios del país, puesto que en la ejecución de los programas sociales intervienen éstos niveles de gobierno debido al proceso de descentralización que se ha dado en la última década en el país.⁴

Finalmente, la etapa de evaluación está a cargo del Poder Ejecutivo, a través del CONEVAL, que es el organismo encargado de realizar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social. Este arreglo institucional lleva a que el poder ejecutivo se evalúe a sí mismo y, de hecho, sea la misma Secretaría de Desarrollo Social (dependencia que ejecuta la mayor parte de los programas sociales federales para erradicar la pobreza) la que se autoevalúe, ya que el CONEVAL es un organismo sectorizado a dicha dependencia. También, y aun cuando no se trata de un ejercicio de evaluación propiamente dicho, sino de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación, por medio de las auditorías de desempeño, da cuenta acerca del cumplimiento de los objetivos de los programas, incluyendo los sociales. Sin embargo, dicho ejercicio de fiscalización está limitado a la observancia del cumplimiento del marco jurídico, aunque presenta ventajas, en términos de equilibrio entre poderes, al ejercicio de evaluación realizado desde el propio Ejecutivo.

Hasta aquí se señalaron a los actores que se encuentran dentro del cuadro sombreado y que son aquellos que tienen, al menos formalmente, una injerencia clara y directa en el ciclo de la política pública de erradicación de la pobreza. Adicional a estos actores, se identifica a los "beneficiarios", que son aquellas personas atendidas por los programas sociales, y que ubicamos fuera del cuadro sombreado ya que aun cuando en la Ley General de Desarrollo Social, artículo 61, se establece que el gobierno federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social, ni en la citada ley ni en su reglamento se hace mención de los mecanismos e instrumentos mediante los cuales los beneficiarios pueden hacer

⁴ En la última década México ha avanzado en un proceso de descentralización caracterizado por traspasar a los gobiernos estatales, y en menor medida a los municipales, la operación de políticas sociales vinculadas con la educación y la salud, mismas que en su origen fueron competencia del gobierno federal. Al respecto, Alicia Ziccardi (2008) ha escrito acerca de la capacidad de los gobiernos locales y los obstáculos a los que se enfrentan para desarrollar una agenda compleja en materia de políticas sociales.

exigible este derecho⁵. Por tanto, la participación activa y sistemática de los beneficiarios de los programas sociales en el proceso de política pública sigue siendo un reto de los gobiernos y de los propios ciudadanos⁶.

Otros actores involucrados en el ciclo de la política pública de erradicación de la pobreza son la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), la cual está concebida como el órgano de coordinación de los tres órdenes de gobierno y del Poder Legislativo en materia de Política Nacional de Desarrollo Social. Esta Comisión es presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y además está integrada por los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales. Por parte de las entidades federativas, participan los titulares de las dependencias responsables del desarrollo social en cada estado y, por parte del Poder Legislativo, participan los presidentes de las comisiones de desarrollo social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Es importante señalar que no participan la Secretaría de Economía ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), aun cuando ambas dependencias operan programas de combate a la pobreza (en el caso de la primera, opera el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales; y en el caso de la SHCP, opera el Programa Albergues Escolares Indígenas, por mencionar un ejemplo). Lo anterior pone de manifiesto la importancia de incluir a las dependencias relacionadas con la política económica en este tipo de órganos ya que, tradicionalmente, se ha dejado a la política social como la única encargada de erradicar la pobreza, como si fuera una tarea que le es exclusiva.

⁵ Algunos programas incorporan en su diseño la participación de los beneficiarios, aunque ésta se limita a la presentación de propuestas de proyectos que pueden ser apoyados por las autoridades, las cuales definirán si dicho proyecto merece ser o no apoyado. Asimismo, en la LGDS y su reglamento, se hace referencia a la figura de las contralorías sociales, que es la figura mediante la cual los beneficiarios, de manera organizada, pueden “verificar la adecuada ejecución de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas”. No obstante, el actuar de las contralorías sociales, al menos en el discurso, se limita a la etapa de evaluación y no interviene en las otras etapas como lo mandata la propia LGDS.

⁶ De manera más amplia, “la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria, política), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisivos incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo (Ziccardi, 2007). Además, la participación ciudadana debe ser vista como una condición necesaria para la democracia ya que “la democracia se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos de un país. Si éstos no se sienten responsables de su gobierno, porque éste ejerce su poder en un conjunto territorial que les parece artificial o ajeno, no puede haber representatividad de los dirigentes ni libre elección de éstos por los dirigidos” (Touraine, 2000). Por tanto, una democracia de calidad es aquella en la que, además de ejercer los derechos políticos por medio del voto, los ciudadanos se involucran, en diferentes grados y etapas, en la toma de decisiones gubernamentales, a fin de fortalecerlas.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, a diferencia de la CNDS, está sólo dentro del ámbito de la administración pública federal y fue concebida como el instrumento de coordinación de las acciones del Poder Ejecutivo en materia de diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Está integrada por los titulares de las 14 dependencias de la APF, y es presidida por el titular de la SEDESOL.

En cuanto al Consejo Consultivo, éste fue creado con la finalidad de ser un órgano de consulta de la SEDESOL que analice y proponga programas y acciones que incidan en el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social. Está integrado por el titular de la SEDESOL, quien lo preside, así como por los consejeros, que deberán poseer prestigio en los sectores social y privado, así como en los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social. Una de las principales críticas al Consejo Consultivo es que los consejeros requieren de una invitación expresa de la Secretaría de Desarrollo Social para ser parte de este órgano, por lo que existe la posibilidad de que su independencia quede comprometida.

La creación de los tres órganos antes citados representa un esfuerzo importante, al menos desde el punto de vista legislativo, para corregir uno de los grandes defectos que se le atribuyen a la política social que es la descoordinación de los programas, tanto dentro de la administración pública federal como entre ésta y las entidades federativas. Asimismo, su creación constituye un intento por integrar a otros actores, como el sector académico, en el proceso formal de política pública. Sin embargo, estos actores fueron ubicados fuera del cuadro sombreado debido a que su injerencia en el ciclo de las políticas públicas de desarrollo social, incluidas las encaminadas a erradicar la pobreza, no es directa al estar limitadas sus funciones a generar propuestas y recomendaciones en la materia; y, aunque sus integrantes en forma individual sí cuentan con herramientas y recursos que les permiten intervenir de manera directa en los programas sociales, al considerar a dichos órganos como un solo actor, sus funciones y atribuciones se limitan a las ya mencionadas, sin capacidad de operar y/o diseñar de forma directa programas sociales, por lo que su injerencia parece estar más vinculada con la etapa de evaluación.

1.2. Los recursos y reglas institucionales

Como ya mencionamos, la actuación de los actores involucrados en el proceso de una política pública no se explica sólo a partir de los intereses que puedan tener, si no que intervienen otros

factores como lo son los recursos que utilizan para tratar de conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses en las diferentes etapas de una política pública, así como las reglas institucionales que les delimitan, al menos de inicio, el campo de acción.

De acuerdo con Subirats (2008), existen diez tipos de recursos que los actores pueden producir y utilizar, o dejar de utilizar, durante el proceso de las políticas públicas: Apoyo político (recurso mayoría), Fuerza (recurso violencia), Derecho (recurso jurídico), Personal (recurso humano), Dinero (recurso económico), Información (recurso cognitivo), Organización (recurso interactivo), Consenso (recurso confianza); Tiempo (recurso cronológico), e Infraestructura (recurso patrimonial).

Estos recursos se encuentran repartidos de manera desigual entre los actores participantes en las distintas etapas del ciclo de una política pública, por lo que el peso de los diferentes recursos puede variar de una política a otra, de un actor a otro y de una etapa del ciclo a otra.

Por lo que se refiere a las reglas institucionales, éstas se refieren a aquellas estructuras y reglas formales explícitas, generalmente formalizadas jurídicamente, y también a las normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad.

Algunos de los recursos con los que cuentan los actores involucrados en el ciclo de la política pública de erradicación de la pobreza, así como las reglas institucionales que delimitan su campo de acción, ya fueron mencionados en el apartado de identificación de actores. En la tabla 1 se señalan la totalidad de recursos y reglas institucionales identificadas:

Tabla 1
Recursos y reglas institucionales de los actores que intervienen en la erradicación de la pobreza

Etapa	Actor	Recurso		Regla Institucional
1 "Inclusión en la Agenda"	Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> - recurso mayoría - recurso jurídico 	<ul style="list-style-type: none"> - El Poder Legislativo hizo uso del recurso mayoría para aprobar la LGDS - El recurso jurídico lo obtiene a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 73 otorga al Congreso la facultad de legislar en materia de desarrollo social. 	CPEUM Actividades de cabildeo
	Poder Ejecutivo (CONEVAL)	<ul style="list-style-type: none"> - recurso jurídico - recurso humano 	<ul style="list-style-type: none"> - El recurso jurídico lo obtiene a través de la LGDS que lo faculta para definir la pobreza - El recurso humano lo obtiene ya que el CONEVAL está conformado por un grupo de investigadores académicos, expertos en el tema, por lo que cuenta con los recursos humanos para cumplir con su función de definir a la pobreza 	LGDS RLGDS
2 "Decisión-	Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> - recurso mayoría 	<ul style="list-style-type: none"> - La Cámara de Diputados hace uso del recurso mayoría al aprobar el Presupuesto de Egresos de la 	CPEUM

Etapa	Actor	Recurso	Regla Institucional	
programación"	(Cámara de Diputados)	<ul style="list-style-type: none"> - recurso económico - recurso jurídico 	Federación, conforme al artículo 74 de la CPEUM y al aprobar la normativa que permite la ejecución de la política social de combate a la pobreza <ul style="list-style-type: none"> - La Cámara de Diputados hace uso del recurso económico al tener la facultad de aprobar los recursos destinados al desarrollo social - El recurso jurídico lo obtiene a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74. 	Actividades de cabildeo
	Poder Ejecutivo (SHCP)	<ul style="list-style-type: none"> - recurso económico - recurso mayoría - recurso jurídico 	<ul style="list-style-type: none"> - La SHCP tiene a la mano el recurso económico ya que es la encargada de asignar y suministrar oportunamente los recursos económicos, de acuerdo con el artículo 31 de la LOAPF - El recurso de mayoría se refiere al ejercicio de cabildeo que realizan los representantes de la SHCP ante la Cámara de Diputados para la aprobación del PEF 	LOAPF Actividades de cabildeo
	Secretarías de Estado	<ul style="list-style-type: none"> - recurso cognitivo 	<ul style="list-style-type: none"> - El recurso cognitivo que utilizan las Secretarías de Estado se refiere al conocimiento de los aspectos técnicos, así como de las necesidades presupuestales necesarias para la ejecución de los programas sociales. Hacen uso de este recurso en el momento de elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 	Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
3 "Implementación"	Poder Ejecutivo Federal (Secretarías de Estado)	<ul style="list-style-type: none"> - recurso jurídico - recurso económico - recurso interactivo 	<ul style="list-style-type: none"> - El recurso jurídico del que disponen los poderes ejecutivo, tanto federal como locales, se refiere a las reglas de operación de los programas sociales, las cuales norman la operación de los mismo. - El recurso económico se refiere al manejo del dinero de que disponen los programas sociales, que en su mayoría tienen que ver con subsidios. - El recurso interactivo se refiere a la capacidad de movilización de los recursos organizacionales. - El recurso patrimonial se refiere a la capacidad de disponer de los bienes muebles e inmuebles. 	Reglas de operación de los programas sociales
	Poder Ejecutivo de las entidades federativas	<ul style="list-style-type: none"> - recurso patrimonial 		
4 "Evaluación"	Poder Ejecutivo (CONEVAL)	<ul style="list-style-type: none"> - recurso jurídico - recurso económico 	<ul style="list-style-type: none"> - El recurso jurídico se refiere a la atribución que la LGDS y la Ley de Fiscalización otorgan al CONEVAL y a la ASF de evaluar y fiscalizar, respectivamente. - Los recursos económico, interactivo y patrimonial se refieren a 	LGDS
	Poder Legislativo (ASF)	<ul style="list-style-type: none"> - recurso interactivo - recurso patrimonial 		Ley de Fiscalización

La identificación del arreglo institucional relacionado con el ciclo de la política pública de erradicación de la pobreza nos proporciona los elementos necesarios para abordar en el capítulo 2 la parte correspondiente a la definición del problema público (etapa 1) y, posteriormente, en el capítulo 3, abordar lo concerniente a la respuesta institucional otorgada por el gobierno federal para la solución del problema definido (etapas 2 y 3).

CAPITULO 2.- La definición del problema público de la pobreza en México

El debate teórico desarrollado desde distintas disciplinas apunta hacia la insuficiencia de la concepción tradicional de la pobreza, basada en considerar al ingreso como la única dimensión que la ocasiona, para analizar las causas y efectos asociados a dicha problemática y, por ende, para el diseño de una política pública orientada a su erradicación. En el presente capítulo se enuncian las distintas perspectivas teóricas que permiten avanzar en la identificación de aquellas dimensiones y elementos no económicos que, al estar en carencia de los mismos, provocan que un individuo este en situación de pobreza. De igual forma, y a fin de lograr una comprensión más precisa del alcance del concepto de pobreza, se distingue el significado de éste del de desigualdad, toda vez que ambos suelen usarse indistintamente para referirse a fenómenos de privación social. Cabe señalar que no es el propósito de este trabajo hacer un recuento exhaustivo de las diferentes aportaciones teóricas ofrecidas por el amplio número de autores que han abordado la temática de la pobreza, sino colocar el núcleo conceptual básico del debate acerca de la multidimensionalidad de la pobreza.

Identificadas las perspectivas teóricas que aportan elementos valiosos para la comprensión y conceptualización multidimensional de la pobreza e identificadas las diferencias entre pobreza y desigualdad, se explica la definición oficial que del problema público, en este caso de la pobreza, ha adoptado el gobierno de México como resultado de la interacción de los actores, reglas y recursos identificados en el capítulo concerniente al arreglo institucional. Para lo anterior, se aborda el contenido que sobre el tema se plasma en la Ley General de Desarrollo Social y las dimensiones y criterios definidos por el CONEVAL como constitutivos de la pobreza. Asimismo, se señalan algunos aspectos de la definición oficial de la pobreza que son insuficientes para dar cuenta del bienestar de la población.

En el último apartado de este capítulo se identifican los principales métodos existentes para medir la pobreza; se presentan los resultados arrojados por la medición basada en el ingreso y por la medición multidimensional; y se realizan algunos comentarios críticos acerca de la definición de los grados de pobreza por ingreso, y acerca del alcance y limitaciones de la metodología multidimensional para medir la pobreza.

2.1. La multidimensionalidad de la pobreza: El debate teórico

El concepto de pobreza tradicionalmente se asocia a la falta de ingreso porque se presume que es éste el que determina el nivel de bienestar, es decir, el concepto de bienestar se reemplaza por un nivel monetario de ingreso y, por tanto, cuando se trata de definir si un individuo es o no pobre se hace a partir de sus ingresos económicos. De hecho, la medición que generalmente se hace del fenómeno consiste en comparar el recurso monetario del individuo con una línea de bienestar, la cual hace referencia al ingreso necesario para adquirir los productos y/o servicios incluidos en una canasta básica.

En esta concepción tradicional los individuos son vistos sólo como consumidores ya que la pobreza es reducida a la dimensión del ingreso, sin tomar en cuenta que “[...] son seres humanos creados dentro de una cultura, con valores, y muchos con arraigo físico y cultural. Son seres humanos que experimentan emociones y estados de ánimo, que disfrutan y que sufren en muchas aristas de la existencia humana” (Rojas, 2011).

Al dejar fuera los demás aspectos de la vida en que se desarrollan los individuos, la definición tradicional de pobreza resulta insuficiente para dar cuenta del bienestar de las personas y, por tanto, presenta limitantes para el diseño de políticas públicas integrales orientadas a elevar el nivel de vida de las personas.

Por lo anterior, desde varias disciplinas, el debate se ha centrado en definir a la pobreza como un fenómeno que es originado, además de la falta de un determinado nivel de ingreso, por otras dimensiones asociadas a diversos aspectos de la vida. Existe un consenso, cada vez más amplio, sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza, es decir, se reconoce que los elementos que determinan a un fenómeno tan complejo no pueden ser reducidos a una sola de las dimensiones de su existencia, por lo que no puede ser aprehendido, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que se adquieren en el mercado mediante el ingreso.

En general se acepta que la pobreza “... es un fenómeno que se refiere a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, así como de medios o recursos para modificar dicha situación” (Sánchez, 2010). Si bien siempre se reconoce que uno de estos elementos es el recurso económico, no hay un consenso acerca de los otros elementos que, al estar privado de ellos, ocasionan que un individuo caiga en situación de pobreza.

Desde la filosofía, específicamente desde la ética, Dieterlen (2008) abona a una conceptualización multidimensional de la pobreza al afirmar que ésta afecta considerablemente el ejercicio de los derechos económicos y sociales que deben ser considerados a todas las personas. La autora sostiene que, además de sus implicaciones económicas, en dicho fenómeno también hay una dimensión ética asociada con la autonomía y la dignidad de las personas que se encuentran en dicha situación:

“Desde el punto de vista ético la pobreza constituye una afrenta moral a la autonomía y a la dignidad del ser humano. A la autonomía porque, por ejemplo, las personas que se encuentran en un estado de pobreza extrema tienen que someterse a las leyes de la naturaleza para subsistir. La autonomía brinda la posibilidad de tener opciones de vida diferentes y de buscar los medios que conlleven a su consecución. Por otra parte, la dignidad de las personas consiste en tener una idea positiva de cómo se ven a sí mismas y de cómo son percibidas por los demás” (Dieterlen, 2010)

En el campo de la economía el tema de la pobreza siempre estuvo presente, “sin embargo, la pobreza era vista originalmente como un resultado del mal funcionamiento de un sistema económico (el feudalismo) que inhibía el desarrollo de las fuerzas productivas y la libre circulación de los factores de la producción” (Lomelí, 2008). En los últimos años diversos autores abordaron la problemática de la pobreza a través del concepto de desarrollo, mismo que han ampliado y enriquecido. Al principio a éste se le reducía a la dimensión del crecimiento económico y, como es natural, se le medía a través del nivel de ingreso. Posteriormente, y reconociendo que hay diversos factores que complejizan el problema, el concepto se fue ampliando “(...) para incluir transformaciones cualitativas significativas en la estructura económica, e indicadores sociales básicos que dieran cuenta de la mejoría en las condiciones de vida de la población. Finalmente, se ha incorporado dentro de estos conceptos la capacidad de los individuos para poder ampliar el ejercicio de sus libertades, haciéndolo coincidir con el pleno ejercicio de la ciudadanía en un sentido amplio.” (Lomelí, 2010)⁷

Asimismo, desde la sociología, el concepto de exclusión social contribuye a ampliar el concepto de pobreza al hacer referencia a las dimensiones no económicas de este fenómeno. “De acuerdo con

⁷ De acuerdo con Leonardo Lomelí Vanegas, la teoría del desarrollo surgió en el siglo XX para explicar por qué algunos países han logrado un mejor desempeño económico a lo largo de la historia, desempeño que a su vez se ha expresado en transformaciones significativas en su estructura económica y en los niveles de bienestar general de su población.

Subirats, la exclusión social se refiere a todas aquellas condiciones que permiten, facilitan o promueven que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o se les niegue posibilidades de acceder a beneficios institucionales" (Navarro, 2010). Así pues, cuando hablamos de exclusión social nos referimos "a las dificultades de acceso de algunos individuos y hogares a los procesos de desarrollo como resultado de una débil capacidad de integración del modelo social." (Sánchez, 2010).

Al respecto Mario Luis Fuentes (2008) señala que la exclusión social implica rechazo, violencia y negación de derechos como resultado de la vivencia de riesgos sociales tales como violencia, desprotección jurídica e institucional, discriminación, etc. Alicia Ziccardi refiere que "la noción de exclusión social describe nuevas prácticas económicas y sociales que surgen de las modalidades que adquieren el empleo (inestabilidad, flexibilidad, precariedad) y el nuevo régimen social." (Ziccardi, 2009)⁸. Además, la autora hace mención de las dimensiones (procesos y prácticas sociales) que es necesario operacionalizar para referirnos al concepto de exclusión social:

"las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a qué están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social; la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales" (Ziccardi, y otros, 2008).

Estos procesos y prácticas sociales afectan en mayor medida a los pobres, y dentro de este sector, a los grupos más vulnerables de la población: indígenas, adultos mayores, mujeres jefas de hogar y jóvenes desempleados. Es aquí donde el concepto de exclusión social se liga estrechamente al de pobreza. Los pobres son excluidos socialmente porque no tienen acceso a una serie de bienes y servicios que de no pertenecer a cierto grupo (jóvenes, indígenas, etc.) o de no estar en cierta situación (desempleados, discapacitados, etc.) no les serían negados. "Sin duda, este conjunto de

⁸ De acuerdo con Alicia Ziccardi, la exclusión social es un concepto " (...) que incorporó la sociología francesa, al observar que existía un desempleo de larga duración, que un número considerable de personas no tenían acceso a una vivienda, que existían nuevas formas de pobreza entre los inmigrantes, las mujeres, los jóvenes, y que el modelo de estado de bienestar, al reestructurarse ante la crisis fiscal de los años setenta, ponía en riesgo los sistemas de la seguridad y apelaba a la solidaridad para atender la cuestión social" (Ziccardi, 2010).

mecanismos son considerados factores de riesgo social y agravan la situación de pobreza y/o impiden su superación." (Ziccardi, 1999).

Además de los autores ya citados, otros han contribuido con sus reflexiones a la discusión acerca de la multidimensionalidad de la pobreza, dentro de las cuales destaca la perspectiva de Amartya Sen, quien centra su reflexión no en la posesión de bienes que tengan las personas, sino en la falta de libertades para satisfacer sus necesidades básicas. Sen explica en "Poverty and famines" que la pobreza es la privación de las libertades fundamentales de que disfruta el individuo para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar. De este modo, la pobreza no debe concebirse sólo como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el cual se define la pobreza. Bajo esta perspectiva, la pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que limitan las libertades fundamentales de las personas, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social.

Por su parte, Luis Arizmendi argumenta que "la gran limitación del debate mundial contemporáneo en torno a la pobreza reside en que, en mayor o menor medida, pero invariablemente, siempre se le unidimensionaliza reduciéndola, como si la humanidad del sujeto fuera irrelevante y no importara, al plano del estar." (Arizmendi, 2010). El autor menciona que en la obra de Julio Boltvinik "Ampliar la mirada" éste redimensiona la conceptualización de la pobreza abordándola desde la perspectiva de la riqueza humana, en la cual se plantea como objetivo central la "superación de toda pobreza histórica, social e individual". De acuerdo con Arizmendi, Boltvinik demuestra que:

"[...] la pobreza es irreductible a la dimensión del estar, que de ninguna manera se remite a un estado compuesto sólo por pobreza de objeto, por tanto, que la pobreza en la dimensión del estar siempre tiene su otro lado esencial y complementario en la dimensión del ser. Lo que significa que una concepción radical de la pobreza, una concepción que vaya a su raíz, tiene que cuestionar la pobreza subjetiva: la limitación represiva en la humanidad del sujeto tanto de sus necesidades como de sus capacidades, que asfixia y marchita potencialidades históricamente viables pero vencidas y cerradas" (Arizmendi, 2010).

En el mismo sentido, Henio Millan explica que la pobreza está determinada por la carencia de derechos que "impiden que los individuos en esta situación adquieran las capacidades suficientes para desarrollar un proyecto de vida que ellos consideran digno (Millan, 2001)" y Stein Ringen concibe a la pobreza como "una condición que niega cualquier posibilidad de llevar una vida de acuerdo con las aspiraciones y elecciones propias" (Boltvinik, 2004).

Asimismo, en estudios coordinados por organismos internacionales, como el Banco Mundial, se hace referencia a que la pobreza "...abarca una amplia gama de dimensiones, tales como salud, mortalidad y seguridad, que tal vez no estén correlacionadas con las medidas convencionales de la pobreza de ingresos (Perry, 2006)". En este texto se le atribuye al fenómeno de la pobreza las cualidades de multidimensional y dinámico, y enfatiza que al pasar por alto estas cualidades se generan grandes distorsiones en los conceptos de pobreza y desigualdad⁹.

Como podemos observar, aún cuando no hay un consenso acerca de las dimensiones no económicas de la pobreza, sí hay un gran avance en el debate teórico que permite afirmar que el ingreso no es la única dimensión determinante del problema de la pobreza, es decir, la pobreza no se limita sólo a la carencia de recursos económicos sino que abarca la carencia en otras dimensiones asociadas con libertades, capacidades y derechos, que, al conjuntarse con la falta de ingreso, no permiten a un individuo llevar a cabo el plan de vida elegido.

Una vez establecido que la pobreza es un fenómeno multidimensional, y a fin de entender mejor el contenido del concepto de pobreza, es necesario distinguirlo conceptualmente del de desigualdad ya que, cuando se habla de la pobreza en su concepción más general, no siempre se diferencia a un fenómeno del otro.

Si bien pobreza y desigualdad encuentran un punto de encuentro en la obstaculización o impedimento del ejercicio pleno de los derechos de los individuos, ya que estos fenómenos "dejan al descubierto la incapacidad de amplios grupos de la población para garantizar el acceso a bienes y servicios básicos que requiere su propia existencia y que debieran estar garantizados por el Estado en función de su condición de ciudadano" (Ziccardi, Alicia; Ramírez, Patricia, 2008), existen elementos que les son particulares y que diferencian a un fenómeno del otro.

La desigualdad, aunque es un concepto que suele ligarse generalmente al de pobreza, se diferencia de éste ya que cuando hablamos de desigualdad nos referimos a la distribución y cuando hablamos de pobreza nos referimos a la carencia; es decir, la desigualdad se refiere a la distribución polarizada o inequitativa de algún bien y/o servicio en un grupo de población y la pobreza a la carencia de dichos bienes y servicios que sufre un individuo o grupo de individuos. Mientras la

⁹ Este texto aporta, además de una visión multidimensional de la pobreza, una propuesta para que dicho fenómeno sea considerado también como dinámico y explica que "un concepto completo del bienestar tiene que incorporar los movimientos del ingreso a lo largo de toda la vida o hasta de generaciones, lo que significa que deben examinarse las cuestiones de riesgo y de movilidad a través de la distribución del ingreso."

pobreza “se refiere a rezagos de un grupo social respecto a un umbral, la desigualdad considera diferencias en los niveles de vida de todos los individuos de una sociedad o en el grado de concentración y polarización en la distribución de los recursos según todos los grupos de la población” (Sánchez, 2010)¹⁰. La desigualdad también es un proceso multidimensional ya que es “[...] fruto de complejas relaciones de poder en las que diversos factores se combinan para producir una distribución asimétrica de ventajas y desventajas” (Reygadas, 2008)¹¹.

La pobreza, entonces, se puede definir como la carencia que presenta un individuo en las dimensiones asociadas con el pleno ejercicio de las libertades, capacidades y derechos que le permitirían desarrollarse en diversos aspectos de la vida que son considerados importantes por formar parte de las condiciones mínimas aceptables que su sociedad considera necesarias para tener un nivel de vida digno; y, “está estrechamente relacionada con los patrones de desigualdad social que están en la base de los fenómenos de exclusión social. La desigualdad es resultado de procesos históricos y mecanismos de discriminación que la reproducen cotidiana y estructuralmente” (Sánchez-Mejorada, 2008).

2.2 Las dimensiones de la pobreza

Si bien la discusión académica se dirige hacia una aproximación multidimensional de la pobreza, se reconoce que existen diversas dificultades para hacer operativa una definición y posterior medición de esta naturaleza; es decir, existen diversos retos conceptuales que deben resolverse, el más importante, el consenso acerca de las dimensiones que definen a dicho fenómeno, lo cual trae consigo una suerte de priorización de algún aspecto de la vida sobre otro.

En general, en la bibliografía especializada podemos encontrar una suerte de consenso en las dimensiones de educación, salud, y vivienda, pero también hay autores que incluyen como determinantes de la pobreza dimensiones asociadas a la privación de las oportunidades de

¹⁰ Sobre la desigualdad en México, Carlos Tello (2010) afirma que la sociedad mexicana es desigual porque en la desigualdad se basó, en buena medida, el desarrollo económico y social de México y, además, que la desigualdad en la distribución de la riqueza ya existía en el mundo prehispánico, que se agravó durante la subordinación a España y que ha persistido a lo largo de los años de vida independiente del país.

¹¹ Luis Reygadas asegura que las relaciones de poder que causan las desigualdades construyen estructuras duraderas que no son estáticas. “Por eso las desigualdades son persistentes pero cambian con el tiempo, las viejas formas de inequidad se transforman y se entrelazan con nuevas disparidades” (Reygadas, 2008). Asimismo, asegura que en cada época existen diferentes procesos y mecanismos que producen y reproducen las desigualdades.

participación en las decisiones colectivas, la falta de tiempo libre, el no acceso a los mecanismos de apropiación de recursos o de las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social, entre otras.

Sin embargo, aunque puede entenderse que la pobreza es causada por una serie de carencias en un número infinito de dimensiones de la vida humana, es importante señalar que la naturaleza multidimensional de la pobreza no requiere tomar en cuenta las situaciones de privación en todos los ámbitos en los que se puede desarrollar la vida de un individuo. El número y el tipo de dimensiones a considerar están directamente asociadas a la forma en que una sociedad concibe las condiciones de vida mínimas aceptables, es decir, aquellas condiciones que como mínimo tienen que darse para que todos y cada uno de los miembros de dicha sociedad garanticen un nivel de vida que consideren digno.

Entonces, una vez que se ha establecido que la pobreza es un fenómeno multidimensional, el siguiente paso es respondernos ¿qué condiciones acepta la sociedad mexicana como las mínimas aceptables para garantizar un nivel de vida digno de sus miembros?, es decir, ¿qué dimensiones determinan a la pobreza en el contexto de nuestro país? Como primera aproximación se puede decir que dichas condiciones están plasmadas en los derechos sociales enunciados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); aunque es necesario referirse a los actores, así como a las reglas institucionales, identificados en el capítulo concerniente al arreglo institucional, específicamente a aquellos que intervienen en la etapa 1 "Inclusión en la agenda", ya que es en esta etapa en donde se da la definición política del problema público.

En el caso de México, la posición gubernamental es dictada por el CONEVAL, quien tiene la facultad para establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, según el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y, de acuerdo al artículo 36 de la citada ley, los lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza " (...) son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI.

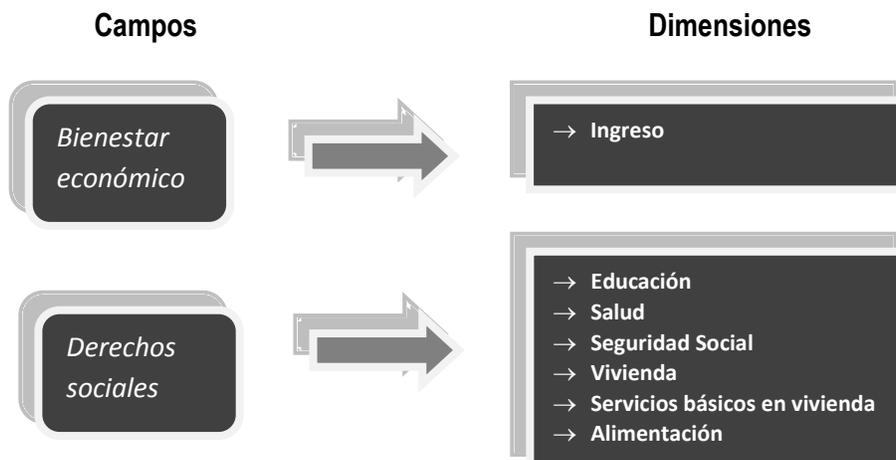
Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación, y VIII. Grado de cohesión social¹².

Con base en el fundamento anterior, el Consejo definió como “las dimensiones constitutivas de la pobreza en el Estado mexicano a todas aquellas asociadas a los indicadores mencionados en el artículo 36 de la LGDS, con la excepción de la cohesión social” (CONEVAL, 2009). La explicación que da el Consejo sobre la exclusión de la cohesión social es que la naturaleza misma del concepto impide que sea comparable con las otras dimensiones, ya que la unidad de análisis de éstas es el individuo, en tanto que la unidad de análisis de la cohesión social es de una amplitud mayor al ser un fenómeno territorial y no individual.

Asimismo, en el documento “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México” se explica que para efectos de identificar a la población en situación de pobreza las dimensiones se dividirán en dos campos: el primero, asociado al bienestar económico y, el segundo, relacionado a los derechos sociales. Lo anterior permite constatar que, al menos normativamente, el Estado mexicano ha reconocido que la pobreza es un fenómeno multidimensional que es ocasionado por la carencia que un individuo presenta en el campo del bienestar económico, pero también en el campo de los derechos sociales. En la figura 2 se ilustran los campos y las dimensiones que el gobierno mexicano ha reconocido oficialmente como constitutivas de la pobreza:

¹² La Ley General de Desarrollo Social, aprobada por unanimidad en las Cámaras de Diputados y de Senadores, y promulgada el 20 de enero de 2004, tiene como uno de sus objetivos centrales “[...] garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”. La ley establece como objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales —individuales o colectivos—, así como el impulso de un desarrollo económico con sentido social que eleve el ingreso de la población y contribuya a reducir la desigualdad.

Figura 2
Campos y dimensiones de la pobreza



A partir de lo anterior, el CONEVAL definió que un individuo se encuentra en situación de pobreza cuando sus “ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación” (CONEVAL, 2010).

Entonces, se considera que un individuo es pobre a partir de un criterio de intersección en el que para ser catalogado en este grupo y, por tanto, ser sujeto de las acciones gubernamentales de política social, las cuales están casi exclusivamente dirigidas a este grupo poblacional, se debe cumplir con dos criterios:

- a) Presentar carencia en el campo del bienestar económico, es decir en la dimensión de ingreso, y
- b) Presentar carencia en al menos una de las dimensiones del campo de los derechos sociales.

Ya establecidas las dimensiones de la pobreza, es necesario fijar criterios claros para responder a preguntas del tipo ¿cuándo se tiene carencia de educación?, ¿cuándo se tiene carencia de salud?, y así sucesivamente para cada una de las dimensiones. Las respuestas a las preguntas anteriores constituirán los umbrales que permitirán la medición de la pobreza. A continuación se describen los criterios que el CONEVAL, en el documento “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, ha fijado:

Tabla 2

Dimensión: INGRESO	
<i>Indicador: Ingreso neto total per cápita por hogar¹³</i>	
Línea de bienestar	
2008	2010
<ul style="list-style-type: none"> • Urbano: \$1,921.74 • Rural: \$1,202.80 	<ul style="list-style-type: none"> • Urbano: \$2,113.86 • Rural: \$1,328.51
Línea de bienestar mínimo	
<ul style="list-style-type: none"> • Urbano: \$874.63 • Rural: \$613.80 	<ul style="list-style-type: none"> • Urbano: \$978.47 • Rural: \$683.82

Fuente: www.coneval.gob.mx

La dimensión de ingreso es analizada a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, específicamente, el ingreso corriente, el cual representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie), que le permiten a los hogares obtener los satisfactores incluidos en una canasta básica, sin disminuir los bienes o activos que poseen. En el anexo 1 se presentan los satisfactores incluidos en la canasta básica.

Para esta dimensión el CONEVAL definió dos líneas: la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo. La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aún al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. La línea de bienestar permite identificar a la población en situación de pobreza, mientras que la línea de bienestar mínimo sirve para ubicar a la población en pobreza extrema.

Entonces, se considera que un individuo presenta carencia en la dimensión de ingreso cuando su flujo de entradas está por debajo de la línea de bienestar.

Por lo que respecta a la dimensión de educación, se considera que una persona está carente de este derecho si cumple con lo siguiente:

¹³ Cabe señalar que los valores de esta dimensión se ajustan cada trimestre de acuerdo con el valor de la canasta básica. Para efectos de este trabajo, se tomaron los valores de agosto de 2008 y 2010, que son los utilizados para calcular las cifras oficiales de pobreza.

Tabla 3

Dimensión: EDUCACIÓN <i>Indicador: Rezago Educativo</i>
<ul style="list-style-type: none">• tiene 3 a 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; o,• tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa),• tiene 16 años o más, nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Fuente: Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre 2009.

Se considera que una persona es carente de la dimensión de educación si al momento del levantamiento de la información no cuenta con la educación básica obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa si nació antes de 1982 y secundaria completa si nació después de ese mismo año) o bien, si teniendo entre 3 a 15 años tampoco asiste a un centro educativo formal.

En cuanto a la dimensión de salud, se considera que un individuo está en carencia de este derecho cuando no cuenta con adscripción a alguna institución pública o privada que preste este servicio, o bien, no está inscrito en el programa Seguro Popular, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 4

Dimensión: SALUD <i>Indicador: Accesos a los servicios de salud</i>
<ul style="list-style-type: none">• No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que preste servicios médicos, incluyendo al Seguro Popular, a las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, PEMEX, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Fuente: Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre 2009.

Por lo que toca a la dimensión de seguridad social, se consideran los siguientes criterios para determinar si un individuo presenta carencia de este derecho o no lo presenta:

Tabla 5

Dimensión: SEGURIDAD SOCIAL <i>Indicador: Acceso a la seguridad social</i>
<ul style="list-style-type: none">• en el caso de la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta por parte de su trabajo de las prestaciones establecidas en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del Artículo 123);• dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando disponga de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS, y además disponga de SAR o Afore;• para la población en general se considera que tiene acceso, cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social;• en el caso de la población en edad de jubilación (65 años y más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores, y• la población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados anteriormente, se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social

Fuente: Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre 2009.

Para la dimensión de vivienda se consideran criterios relacionados con el material del que está hecha la vivienda y criterios de hacinamiento. De acuerdo con éstos, se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten al menos, una de las características señaladas en la tabla 6:

Tabla 6

Dimensión: VIVIENDA <i>Indicador: Calidad y espacios de la vivienda</i>
Se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten al menos una de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none">• el material de los pisos de la vivienda es de tierra;• el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos;• el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho, o• la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor o igual que 2.5.

Fuente: Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre 2009.

En la dimensión de servicios básicos en vivienda se considera el acceso a los servicios de agua, drenaje, energía eléctrica y combustible. De acuerdo con estos criterios, se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las características de la tabla 7:

Tabla 7

Dimensión: SERVICIOS BÁSICOS EN VIVIENDA
<i>Indicador: Acceso a los servicios básicos en la vivienda</i>
Se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residen en viviendas que presenten al menos una de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none">• el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante;• no cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta;• no disponen de energía eléctrica, o• el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

Fuente: Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre 2009.

Para determinar la carencia en la dimensión de alimentación se utilizó el concepto de “seguridad alimentaria”, la cual evalúa aspectos como la preocupación por falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de estos, e incluso las experiencias de hambre.

Para su medición, se desarrolló una escala que reconoce cuatro posibles niveles: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria leve.¹⁴ Aunque cualquiera de estos niveles de inseguridad alimentaria implica una restricción para disponer de acceso a la alimentación, se tomó en cuenta sólo los niveles de inseguridad moderada y severa, tal y como se muestra en la tabla 8:

Tabla 8

Dimensión: ALIMENTACIÓN
<i>Indicador: Acceso a los servicios básicos en la vivienda</i>
A fin de contar con una medida que refleje con la mayor precisión posible la existencia de limitaciones significativas en el ejercicio del derecho a la alimentación, se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que: <ul style="list-style-type: none">• Presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Fuente: Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre 2009.

Hay que reconocer que, al incluir el campo de los derechos sociales dentro de la definición de pobreza, el CONEVAL aporta elementos valiosos para enriquecer el estudio de esta problemática ya que supera la visión monetaria abordándola desde la óptica de los derechos sociales. Sin embargo, dicho aporte es limitado en razón de que no incluyó en la definición de pobreza la totalidad de los

¹⁴ La escala de seguridad alimentaria evalúa aspectos como la preocupación por falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de estos, e incluso las experiencias de hambre. Para mayor detalle consultar “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”

derechos sociales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Ley General de Desarrollo Social.

Si bien la definición de pobreza elaborada por el CONEVAL tiene como base algunos derechos sociales garantizados en la CPEUM y en otra serie de leyes como la Ley General de Educación, La Ley Federal del Trabajo, la Ley General de Salud, La Ley del Seguro Social y la Ley de Vivienda, entre otras¹⁵, no se incluyeron dentro de dicha definición el derecho que toda persona tiene: a un medio ambiente sano, a la cultura física y a la práctica del deporte, al trabajo digno y socialmente útil y a la no discriminación; derechos sociales incluidos en los artículos 4 y 123 de la CPEUM y 6 de la LGDS. Por el contrario, la definición de pobreza que elaboró el CONEVAL se limitó a las dimensiones mencionadas en el artículo 36 de la LGDS, aun cuando dicho artículo no es restrictivo en el número de dimensiones a considerar en la definición de la pobreza y sólo menciona las mínimas indispensables.

Otro punto a destacar es la insuficiencia que algunos de los criterios usados como umbrales de las dimensiones de la pobreza tienen para dar cuenta de las carencias reales de la población, específicamente los criterios de las dimensiones de salud, seguridad social y servicios básicos en la vivienda.

En cuanto a la dimensión de Salud, la insuficiencia consiste en que se considera al programa Seguro Popular como un servicio que satisface las necesidades de atención a la salud de la población, equiparándolo a los servicios que ofrecen instituciones como el IMSS y el ISSSTE, aún cuando dicho programa " (...) cubre 90 por ciento de la atención médica habitual, y 66 por ciento de los principales procedimientos diagnósticos y terapéuticos; ofrece 275 intervenciones y un total de 357 claves de medicamentos esenciales. Cubrir dos terceras partes no de todos, sino sólo de los procedimientos principales, lo que excluye los procedimientos más caros, significa incluir menos de la mitad del gasto en salud que requeriría un servicio completo de salud" (Boltvinik, 2011). Es por ello que al

¹⁵ Por ejemplo, en el artículo 3 de la CPEUM y 2, 3 y 4 de la Ley General de Educación se establece que toda la población debe cursar la educación preescolar, primaria y secundaria, las cuales conforman la educación básica y, al igual que la educación media superior, son de carácter obligatorio; en el artículo 4 de la CPEUM que toda la población mexicana tiene derecho a la protección de la salud y en el artículo 77, bis 1 y bis 3, de la Ley General de Salud el derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud; en el artículo 123 de la CPEUM, relativo al trabajo, se definen coberturas sociales mínimas que deben otorgarse a los trabajadores y sus familiares; y en el Artículo 4 de la Constitución se establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa.

considerar que los beneficiarios del Seguro Popular tienen cubierta su necesidad de atención a la salud se contribuye sólo a mejorar los resultados del indicador de acceso a los servicios de salud, pero este indicador no refleja el número real de personas que carecen de acceso completo a estos servicios.

El riesgo de hacer lo anterior es que, al ser las mediciones de los indicadores un insumo para la toma de decisiones, se implementen políticas públicas que no alcancen a solucionar el problema real de acceso a los servicios de salud de la población en México; además de la posible polarización que puede ocasionar en la sociedad el hecho de “sentirse ciudadano de segunda” como resultado de no tener garantizado, “en la misma medida”, el disfrute de los derechos sociales que a todos los mexicanos nos corresponden. El problema de fondo es resolver si es válido que los mexicanos tengan acceso diferenciado a los servicios de salud; es decir, discutir alrededor de la pregunta ¿un individuo que participa en el sector formal de la economía tiene derecho a más servicios de salud que aquel que, por cuestiones no siempre atribuibles a él, no cuenta con un empleo dentro del sector formal?

Algo similar sucede con los criterios de la dimensión de seguridad social ya que se consideran no carentes en esta dimensión a aquellas personas que son beneficiarias de algún programa de pensiones de adultos mayores, aún cuando no disfruten de todas las bondades que un sistema “tradicional” ofrece y no se tome en cuenta el monto de la transferencia monetaria que reciben.

Por lo que respecta a la dimensión de acceso a los servicios básicos de la vivienda, el CONEVAL menciona en la página 59 del documento “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México” que aún cuando propuso utilizar las siguientes variables: dotación y frecuencia de agua, disponibilidad de drenaje, disponibilidad de escusado, uso exclusivo del sanitario, admisión de agua en el sanitario, disponibilidad de electricidad, eliminación de basura y combustible utilizado para cocinar, “ (...) la selección final de los indicadores y variables obedece a las recomendaciones de la CONAVI” (CONEVAL, 2009). Al aceptar que sea CONAVI quien finalmente determine los criterios a utilizar en esta dimensión, CONEVAL no cumple con la atribución exclusiva que la LGDS le otorga de definir la pobreza, ya que si bien en el ejercicio de esta atribución puede consultar a expertos en la materia, es responsabilidad exclusivamente suya la definición de las dimensiones y umbrales de la pobreza.

Aunque aquí se señalan algunas limitaciones de la definición oficial de la pobreza, para efectos del análisis concerniente a la congruencia entre la medición oficial de la pobreza y el diseño de los programas sociales federales, se trabajará con las dimensiones y criterios adoptados por el Estado mexicano y definidos por el CONEVAL, ya que se considera que al oficializarlos, a través de su normativa, es sobre éstos que se le puede cuestionar al Estado mexicano su “efectividad”¹⁶ en el combate a la pobreza.

2.3 La medición de la pobreza

*2.3.1. Los distintos métodos para medir la pobreza*¹⁷

El bienestar de las personas es un criterio que debe tomarse en cuenta cuando se realiza alguna apreciación sobre el progreso de cualquier sociedad y sobre el desempeño de los gobiernos. Al respecto, se suele identificar a la “riqueza” como el objeto observable y medible capaz de dar cuenta de dicho progreso, por lo cual, generalmente, su análisis se centra en “(...) el estudio de los factores que incrementaban (o destrababan) el desempeño de la actividad económica. Y con ello se introdujo, de nuevo, otra exigencia: la producción de riqueza se consideró la indicación inequívoca de que se alcanzaba una mejor vida para todos” (Millán, 2011).

El indicador en el que se ha concretado la medición de la riqueza es el Producto Interno Bruto (PIB), el cual expresa “(...) el conjunto de los bienes y servicios finales disponibles para el consumo y uso de la población” (Córtes, 2010). Entonces, el PIB per cápita (PIBPC) se entiende como la parte del

¹⁶ Se utiliza el concepto de “efectividad” con el mismo uso que Grynspan (2002) le da al distinguirlo de los de eficacia y eficiencia. Mientras la eficacia hace alusión al cumplimiento de objetivos y metas y la eficiencia a la maximización de los recursos disponibles, la efectividad será abordada como el logro del fin último de la política pública. Por ejemplo, pongamos el caso de un programa alimentario: un programa de este tipo habrá operado con eficacia si cumplió con sus metas de entregar desayunos escolares a los niños en edad escolar; será eficiente si logra hacer llegar los desayunos a las escuelas al menor costo posible; pero se dirá que ha operado con efectividad solo si ha logrado reducir el nivel de desnutrición de los niños en edad escolar.

¹⁷ Desde otro enfoque, se puede decir que en lo que Gosta Esping-Andersen llama los modelos socialdemócrata y de seguridad social obligatoria, la lucha contra la pobreza está subsumida en la política amplia de bienestar, de tal manera que la identificación de los pobres es un fin secundario para los fines de la política social. En cambio, en lo que el mismo autor llama el modelo residual o liberal del estado de bienestar, la identificación de los pobres se vuelve central para la política misma, ya que es a éstos a los que se apoya casi exclusivamente. Por la creciente fuerza del modelo residual de la política social, la medición de la pobreza ha cobrado auge en el mundo y se ha convertido, más allá de las necesidades de funcionamiento de las políticas, en un criterio importante para evaluar el desarrollo de los países y la gestión gubernamental.

PIB que le correspondería a cada miembro de la sociedad, en el caso de que el reparto fuera equitativo y todos recibieran lo mismo.

Pobreza y PIB se relacionan en el sentido de que si la pobreza es entendida como la carencia de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas, generalmente se piensa que a mayor disponibilidad de bienes y servicios por persona, es decir, a mayor PIBPC, la pobreza es menor.

“Sin embargo, esta relación no es tan simple, pues en toda sociedad la parte del PIB que corresponde a cada quien depende de cómo se distribuye el ingreso, que es la llave que da acceso a los bienes y servicios que circulan en los mercados. Así, un aumento en el PIB per cápita puede no traducirse en menor pobreza si se concentra únicamente en manos de los ricos, o bien puede reducirse, sin que crezca el PIBPC, en el caso que haya tenido lugar una redistribución del ingreso a favor de los pobres.” (Córtes, 2010)

Dado el escepticismo que ha surgido con respecto al predominio del PIB como indicador de progreso y a las críticas hechas al uso de este indicador como aproximación del bienestar de los habitantes (Rojas, 2011) y, por ende, a sus limitaciones para dar cuenta de la pobreza, han surgido diversas propuestas metodológicas para medir específicamente a este fenómeno. Sin embargo, abordar la pobreza como un estado objetivo susceptible de medición es muy complejo ya que, como es lógico, su medición está fuertemente ligada a la concepción que se tiene de la misma, “[...] la medición sustituye, o mejor dicho asume el lugar, de la concepción y se hace indispensable para la instrumentación de cualquier programa” (Villarespe Reyes, 2010). Por tanto, el debate que hay alrededor de la definición del concepto de pobreza torna compleja su medición.

Actualmente no existe un consenso internacional que reconozca un único método de medición. Por ejemplo, la capacidad adquisitiva o el gasto en consumo de las personas por debajo de un mínimo requerido podría ser un criterio de medición, y el no acceso de un hogar a un servicio básico de agua o de luz, también podría ser considerado como otro criterio de medición. A continuación se describen los tres métodos más utilizados para la medición de la pobreza:

- 1) Monetario o línea de pobreza.- El método monetario o de línea de pobreza es una perspectiva unidimensional en la que se utiliza al ingreso como unidad de medida de la pobreza. Por tanto, se suele definir un umbral o línea de pobreza que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables. Dicho umbral es comparado con el ingreso de los individuos para determinar si son pobres.

Este método "...se relaciona con el enfoque biológico, ya que considera que las familias se encuentran en condiciones de pobreza primaria cuando sus ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física" (Sánchez, 2010).

Las principales críticas a este método hacen referencia a que reduce el bienestar de los individuos a una medida monetaria; y que una medición de este tipo no toma en cuenta las características culturales y genéticas de las distintas regiones de un país, ya que traza una línea estándar aplicable a cualquier individuo.

- 2) *Necesidades básicas insatisfechas*.- En el método de necesidades básicas insatisfechas la pobreza se concibe como la carencia en rubros que van más allá de la falta de ingreso e incluye otros aspectos de la vida de un individuo tales como la calidad y cantidad de servicios de salud, educación, vivienda y servicios básicos (electricidad, agua potable y drenaje). La medición con éste método consiste en:

"...a) definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario); b) seleccionar las variables e indicadores que expresan el grado de satisfacción para cada necesidad y componente; c) definir un nivel mínimo para cada indicador debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión, y d) clasificar hogares o personas con una o más necesidades insatisfechas como pobres" (Sánchez, 2010)

- 3) *Medición integrada de la pobreza*.- El método denominado Medición Integrada de la Pobreza (MIP) combina el valor monetario del método de línea de pobreza y las dimensiones consideradas en el método de necesidades básicas insatisfechas; sin embargo, no se limita a la mera conjunción de ambos métodos, sino que integra un mayor número de factores como constitutivos de la pobreza. En este método se considera que la satisfacción de las necesidades básicas de una persona u hogar depende de seis fuentes, a saber:

"a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicio de consumo básico (patrimonio básico acumulado); d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el

descanso, y para las labores domésticas; y f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar" (Sánchez, 2010)

La medición de la pobreza en nuestro país ha sido desarrollada tradicional y mayoritariamente con el método monetario o línea de pobreza. Esta aproximación permitió al gobierno mexicano definir tres líneas de pobreza:

- 1) Pobreza alimentaria.- Se refiere a la insuficiencia del ingreso para obtener una canasta básica alimentaria. Para 2010 el umbral se estableció en \$1,047.94 mensuales para zonas urbanas y en \$779.21 mensuales para zonas rurales, por persona.

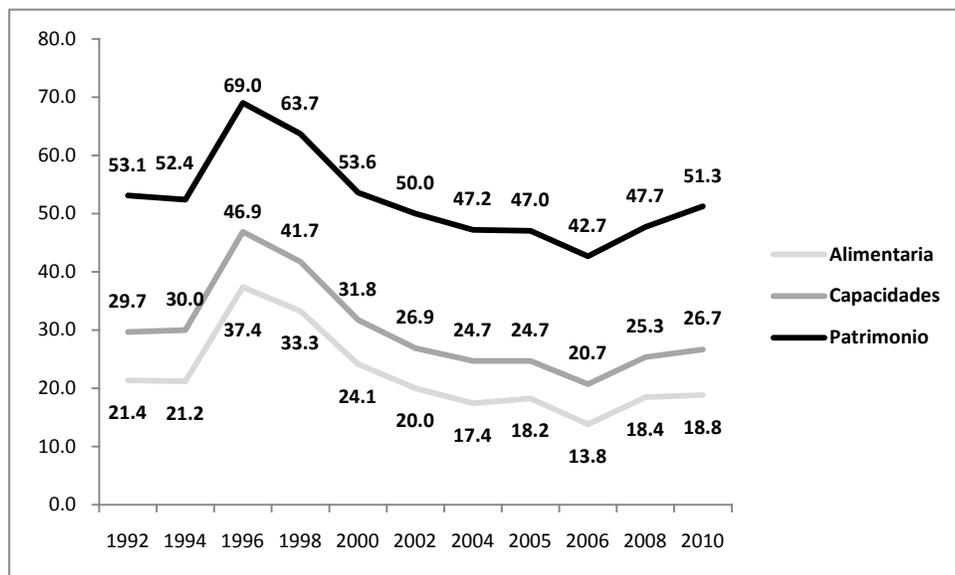
- 2) Pobreza de capacidades.- Hace referencia a la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación. Para 2010 el umbral se estableció en \$1,285.30 mensuales para zonas urbanas y en \$921. 26 mensuales para zonas rurales, por persona.

- 3) Pobreza patrimonial.- Se refiere a la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación. Para 2010 el umbral se estableció en \$2,102.59 mensuales para zonas urbanas y en \$1,413.95 mensuales para zonas rurales, por persona.

Estas tres líneas o tipos de pobreza parten de los supuestos de que "(...) i) el ingreso se gasta nada más que en los conceptos de bienes y servicios considerados en cada línea; ii) que las mediciones están anidadas; es decir, los pobres alimentarios forman parte del conjunto de los pobres de capacidades, y ambos están incluidos en los pobres de patrimonio" (Cortés, 2010).

Con esta metodología se tiene la siguiente serie histórica de datos:

Gráfica 1
Pobreza por ingreso, 1992-2010



Fuente: (CONEVAL)

Conforme a la gráfica anterior, en 2010, del total de la población nacional, 51.3% eran pobres de patrimonio (57.7 millones de personas), 26.7% se encontraban en pobreza de capacidades (30.0 millones de personas) y 18.8% estaban en condición de pobreza alimentaria (21.2 millones de personas). De 2008 a 2010, los tres tipos de pobreza vieron incrementada su incidencia: la patrimonial registró un aumento de 3.6 puntos porcentuales, la de capacidades un crecimiento de 1.4 puntos porcentuales, y la alimentaria 0.4 puntos porcentuales.

Independientemente del debate sobre el valor de las líneas de pobreza, parece existir una contradicción en las definiciones de pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio, ocasionada por el supuesto de anidamiento. La contradicción radica en que a la pobreza alimentaria se le define como la incapacidad de obtener una canasta básica alimentaria, es decir, si los individuos tienen un ingreso inferior al umbral establecido, se considera que están en situación de pobreza alimentaria. Sin embargo, en la definición de pobreza de capacidades se vuelve a incluir la incapacidad de obtener dicha canasta, aún cuando el umbral de pobreza de capacidades es mayor al umbral que de inicio se había establecido para la adquisición de la canasta. La pobreza de patrimonio presenta la misma contradicción, incluye la pobreza alimentaria y la pobreza de capacidades.

Entonces, un individuo que en 2008 habitaba en una zona urbana y tenía un ingreso mensual de \$1,100.00 no era considerado como pobre alimentario, ya que su ingreso se encontraba por arriba

del umbral establecido, pero sí era considerado como pobre de capacidades porque su ingreso era inferior a \$1,164.41, valor que se estableció como umbral para esa categoría en zonas urbanas. La contradicción se presenta en la definición, ya que se dirá que este individuo al ser pobre de capacidades no tiene el ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación (definición de pobreza de capacidades); sin embargo, según los umbrales establecidos, el ingreso de este individuo sí le permite adquirir la canasta básica alimentaria; lo que no le permite es realizar los gastos necesarios en salud y alimentación. En este sentido, la definición de pobre de capacidades debiera de ser: aquel individuo que su ingreso le permite adquirir la canasta básica alimentaria, pero no puede cubrir los gastos en educación y salud.

Al respecto, Sergio de la Vega (2010) menciona que es necesario precisar las definiciones y la manera en que se presentan las cifras de pobreza con esta metodología, y se refiere al uso del criterio de exclusividad en la clasificación, según el cual una correcta clasificación construye categorías exhaustivas y excluyentes a fin de que cada una de las observaciones quede registrada en solo una de dichas categorías. A partir de este criterio, las cifras de pobreza deberían de expresarse en su forma excluyente y no de forma anidada; por ejemplo, el dato de la pobreza alimentaria sigue siendo, para 2010, 18.8%, pero el dato de la pobreza de capacidades debería expresarse como el resultado de la resta de la pobreza alimentaria a la pobreza de capacidades (26.7-18.8) y el dato de pobreza de patrimonio como el resultado de la resta de la pobreza de capacidades a la pobreza de patrimonio (51.3-26.7). Estas precisiones tienen sentido en la implementación de políticas públicas, sobre todo en un contexto en el que la focalización del gasto es la directriz a seguir, ya que si los datos se presentan en forma anidada, la aseveración es que la pobreza patrimonial es la más alta y puede perderse la aportación que a ésta hace la pobreza alimentaria.

Es importante señalar que debido a que la LGDS mandata que la medición oficial de la pobreza en México se realice con una metodología multidimensional, "la información sobre la pobreza por ingresos (alimentaria, capacidades y de patrimonio), será reportada por el CONEVAL hasta el año 2012" (CONEVAL, 2009).

2.3.2. La medición oficial de la pobreza

La metodología oficial para la medición de la pobreza a la que hace referencia la LGDS fue presentada en diciembre de 2009 por el CONEVAL, quien deberá hacer el cálculo de las cifras de pobreza con una periodicidad mínima de cada dos años a nivel nacional y estatal, y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años.

Esta metodología se asemeja al método de “necesidades básicas insatisfechas” pero con la particularidad de que el parámetro que se toma en cuenta para establecer las “necesidades” se basa en una serie de derechos sociales reconocidos en la legislación mexicana. Esta metodología incorpora las dimensiones de ingreso, educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos en vivienda, y alimentación (ver figura 1); además de los criterios descritos en el apartado 1.2. Con esta metodología es posible identificar dos grupos poblacionales:

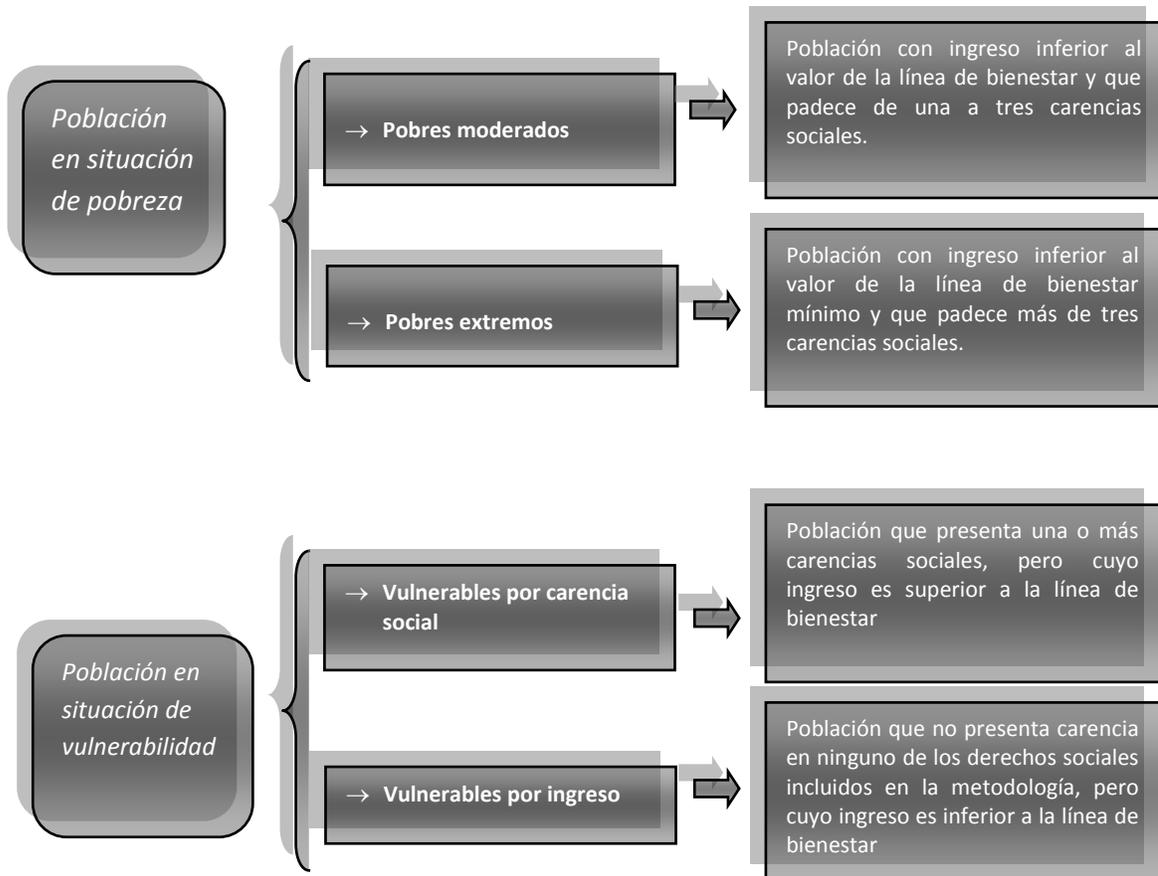
1) Población en situación de pobreza: La población en situación de pobreza es aquella cuyo ingreso es inferior al establecido en la línea de bienestar y además presenta carencia en alguna de las dimensiones definidas en el campo de los derechos sociales, es decir, es aquella población que presenta carencia en los dos campos definidos (bienestar económico y derechos sociales).

2) Población en situación de vulnerabilidad: Población que presenta carencia en solo uno de los dos campos definidos (bienestar económico o derechos sociales). A esta población no se le considera en situación de pobreza, sin embargo se dice que es vulnerable de caer en dicha situación.

Los grupos poblacionales anteriores se dividen a su vez en:

Figura 3

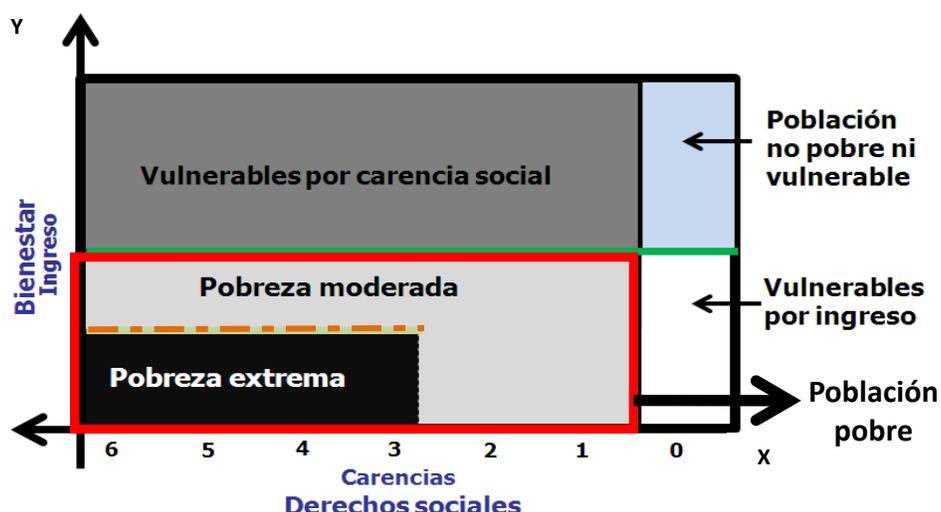
Metodología oficial de medición de la pobreza, grupos poblacionales.



Fuente: Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diciembre 2009.

En la gráfica 2 se puede observar gráficamente la manera en que la metodología multidimensional de la pobreza ubica a los grupos poblacionales:

Gráfica 2
Metodología oficial de medición de la pobreza



Fuente: (CONEVAL)

En la gráfica 2 el eje "y" corresponde al campo del bienestar económico; dentro de este campo, la línea verde representa la línea de bienestar y la línea naranja punteada representa la línea de bienestar mínimo; en tanto que el eje "x" corresponde al campo de los derechos sociales, donde los números representan los seis derechos sociales incluidos en la definición oficial de la pobreza.

Entonces, la población en situación de pobreza se ubica como la suma de las áreas gris claro (pobreza moderada) y negra (pobreza extrema); y la población en situación de vulnerabilidad es la suma de las áreas gris oscuro (vulnerables por carencia social) y blanca (vulnerables por ingreso). El área azul representa a aquellos individuos que no son pobres ni son vulnerables; es decir, aquellas personas cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y no presentan carencia en el campo de los derechos sociales. A continuación se presentan los resultados a nivel nacional de la medición oficial de la pobreza en México, para los años 2008 y 2010:

Tabla 9
Medición oficial de la pobreza, 2008-2010

Derecho social	2008 (1)		2010 (2)		Variación (3) (3)=(2)-(1)	
	Porcentaje	Millones de personas	Porcentaje	Millones de personas	Puntos porcentuales	Millones de personas
Población en pobreza	44.5	48.8	46.2	52.0	1.7	3.2
Pobreza moderada	33.9	37.2	35.8	40.3	1.9	3.1
Pobreza extrema	10.6	11.7	10.4	11.7	-0.2	0
Población vulnerable	37.5	41.1	34.5	38.8	-3.0	-2.3
Vulnerable por ingreso	4.5	4.9	5.8	6.5	1.3	1.6
Vulnerable por carencia social	33.0	36.2	28.7	32.3	-4.3	-3.9

Fuente: (CONEVAL)

De acuerdo con la medición oficial de la pobreza en México, 46.2% de la población nacional vivía en condiciones de pobreza en 2010, es decir, 52.0 millones de personas en el país presentaban al menos una carencia social y tenían un ingreso inferior al establecido en la línea de bienestar. De 2008 a 2010, la pobreza aumentó en 1.7 puntos porcentuales, lo que equivale a 3.2 millones de personas. Este incremento se dio específicamente en la población en pobreza moderada, ya que en dicho periodo la población en esta situación aumentó de manera similar, en tanto que el número de personas en pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de mexicanos, en el mismo periodo.

En cuanto a la población vulnerable, en 2010 el 34.5% de la población en México, 38.8 millones, presentaban carencia en alguno de los dos campos definidos en la metodología oficial de medición de la pobreza. En el campo del bienestar económico, en 2010 el 5.8% de la población, 6.5 millones de personas, tenían un ingreso menor al establecido en la línea de bienestar, pero no tenían carencia en ninguno de los derechos sociales; esta cifra aumentó en 1.6 millones de mexicanos respecto a 2008. En cambio, en el campo de los derechos sociales se registró un decremento de 4.3 puntos porcentuales, ya que el número de personas que tenían un ingreso superior al establecido en la línea de bienestar, pero que presentaban carencia en al menos uno de los derechos sociales reconocidos en la metodología, pasó de 36.2 millones de personas en 2008 a 32.3 millones en 2010.

Los datos anteriores permiten destacar el importante papel que juega la política social como barrera que evita que la gente caiga en situación de pobreza, pero también, permiten observar la insuficiencia de las acciones de carácter social para sacar a los individuos de dicha situación; ya que aún cuando el número de personas con carencia social disminuyó, el número de pobres aumentó.

Entonces, en un contexto de crisis económica como el que se tuvo en 2009, en el que un gran número de personas perdieron su empleo y, por ende, su ingreso se vio disminuido y entraron en una situación de vulnerabilidad por ingreso, los programas sociales contribuyen a evitar que dichos individuos caigan en situación de pobreza, ya que al ser sujetos de apoyo de estos programas sólo estarían cumpliendo uno de los dos criterios para ser considerados como pobres. Sin embargo, también es cierto que un gran número de esos individuos no son sujetos de apoyo de programas sociales, dada la naturaleza focalizada y no universal de dichas intervenciones gubernamentales, por lo que habría que acompañar los programas sociales de una política económica que permita la generación de empleos de calidad y una distribución del ingreso equitativa, a fin de que las personas cuenten con el ingreso necesario para satisfacer sus necesidades.

Respecto a las dimensiones incluidas en el campo de los derechos sociales, el porcentaje y número de personas, según el tipo de carencia social, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 10

Carencias sociales, 2008-2010						
Derecho social	2008 (1)		2010 (2)		Variación (3) (3)=(2)-(1)	
	Porcentaje	Millones de personas	Porcentaje	Millones de personas	Puntos porcentuales	Millones de personas
Acceso seguridad social	65.0%	71.3	60.7%	68.3	-4.3	-3.0
Acceso servicios salud	40.8%	44.8	31.8%	35.8	-9.0	-9.0
Rezago educativo	21.9%	24.1	20.6%	23.2	-1.3	-0.9
Acceso a la alimentación	21.7%	23.8	24.9	28.0	3.2	4.2
Servicios básicos en la vivienda	19.2%	21.1	16.5%	18.5	-2.7	-2.6
Calidad y espacios de la vivienda	17.7%	19.4	15.2%	17.1	-2.5	-2.3

Fuente: (CONEVAL)

En 2010, el derecho de acceso a la seguridad social fue en donde se presentó el mayor número de mexicanos con carencia, 68.3 millones, cifra inferior en 3 millones respecto de 2008; esta disminución puede explicarse en buena medida debido al aumento en la cobertura de los programas de adultos mayores. De los seis derechos sociales, el mayor avance durante el periodo 2008-2010 lo registró el derecho de acceso a servicios de salud, lo cual se debe principalmente al incremento de personas afiliadas al programa de Seguro Popular. El derecho de acceso a la alimentación fue el único que presentó un aumento durante dicho periodo, lo cual se puede explicar a partir del aumento en los precios de los alimentos ocurrido a partir de 2008.

Al igual que en lo concerniente a las dimensiones incluidas en la definición oficial de la pobreza, la metodología utilizada para medirla ha sido fuertemente cuestionada. Una de las principales críticas se centra en el uso del criterio de intersección que lleva a que un individuo tenga que presentar carencia en los dos campos definidos para ser considerado como pobre; lo cual, evidentemente, disminuye la cifra de mexicanos considerados en pobreza. Una “contrapropuesta” al uso de este criterio ha sido abordada por el Evalúa DF, el cual utiliza el criterio de unión para la medición que realiza de la pobreza en el Distrito Federal. Bajo este criterio, basta con que una persona presente carencia en solo uno de los campos definidos para ser considerada en situación de pobreza¹⁸.

Un reto importante que debe ser considerado en el mediano plazo por el CONEVAL en la definición y medición de la pobreza es el que se refiere a los umbrales de la dimensión de educación, toda vez que estos están determinados por lo que actualmente la normativa al respecto determina como educación obligatoria. No obstante, en el futuro se tendrá que buscar la forma de incorporar los cambios que sufra dicha normativa, específicamente aquellos que se refieren a considerar los niveles pre-escolar y medio superior como educación obligatoria, a fin de asegurar la comparabilidad de los resultados en el tiempo. Esta consideración tiene que hacerse extensiva para todas las dimensiones, y sus umbrales, de la definición oficial de la pobreza ya que la metodología para su medición tiene que ser flexible y asegurar se puedan incluir los cambios derivados de los patrones y dinámicas de la sociedad mexicana, así como los cambios del marco normativo que la gobiernan.

También pareciera existir una contradicción conceptual entre las categorías de “pobreza extrema” y “acceso a la alimentación”, incluidas en la definición y medición oficial de la pobreza; lo cual también lleva a una reducción de los mexicanos considerados como pobres. De acuerdo con la definición y datos oficiales, en 2010 había en México 11.7 millones de personas en pobreza extrema, misma cantidad que en 2008, por lo que el discurso oficial se centró en explicar que si bien la pobreza aumentó, las acciones gubernamentales evitaron que un mayor número de personas cayeran en pobreza extrema. Sin embargo, en 2010 había en México 28 millones de personas sin acceso a la alimentación, 4.2 millones más que en 2008, lo cual necesariamente lleva a la pregunta ¿no es acaso la falta de alimentos el reflejo más crudo de la pobreza extrema?

¹⁸ El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal tiene como uno de sus fines definir y medir de manera periódica la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 3, Fracción I, del Decreto que lo crea.

Entonces, el concepto anterior de pobreza extrema (que se refería a la pobreza alimentaria) es sustituido por uno nuevo en el que se ponen más requisitos para ser considerado pobre extremo y, en consecuencia, ser sujeto de los apoyos gubernamentales que se dan a este segmento de la población. Según esta nueva concepción, no basta con no tener acceso a la alimentación sino que además no se debe tener acceso a, mínimamente, otros dos derechos sociales incluidos en la metodología y tener un ingreso inferior al establecido como umbral de la línea de bienestar. Esto puede llevar a una distorsión en las políticas, porque puede llegar un tomador de decisiones y decir que se gasta mucho en pobreza, y que sólo se deberían dar apoyos a pobres extremos, que son esos 11.7 millones, con lo cual quedaría fuera una cantidad importante de mexicanos que no tienen siquiera acceso a la alimentación.

CAPITULO 3.- La respuesta institucional

Como se menciona en el capítulo anterior, además del nivel de ingreso, el no acceso a la seguridad social, a los servicios de salud, a la educación, a la alimentación y a la vivienda, son situaciones que determinan si un individuo se encuentra o no en situación de pobreza. Por tanto, es necesario incorporar al análisis los conceptos de política social y programas sociales, ya que tradicionalmente es en esta rama de las políticas públicas donde se insertan las acciones del gobierno dirigidas a la satisfacción de esos derechos sociales¹⁹.

La expresión “política social” es muy utilizada en el lenguaje académico, en los medios de comunicación, en los discursos políticos, e incluso en la normativa mexicana; sin embargo su significado no siempre aparece de modo preciso²⁰. En el presente capítulo se aborda la perspectiva teórica que señala a la política social como aquella rama de las políticas públicas cuya finalidad es brindar bienestar a la población a través de garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Esta perspectiva resulta de utilidad para el análisis que compete a este trabajo toda vez que en la definición de pobreza se incluyó un campo relacionado con los derechos sociales. El capítulo inicia con la definición de política social y su evolución en el caso mexicano, abordando los inicios de la institucionalización de los derechos sociales a partir de la Revolución de 1910 y los cambios de paradigma con la transición del modelo conocido como sustitución de importaciones al llamado modelo neoliberal. Asimismo, se señala la evolución en gasto social que el gobierno mexicano ha realizado de 2007 a 2010.

Posteriormente se enlistan los programas sociales federales que estuvieron en operación en el 2010, según el inventario federal de programas sociales, y se señalan algunas inconsistencias en los criterios utilizados por distintas entidades gubernamentales para referirse al tema de lo social, lo cual deriva en dificultades para el seguimiento y control de las acciones y recursos destinados al desarrollo social.

¹⁹ “Las políticas públicas son las formas de intervención de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos (Ziccardi, 2008).

²⁰ Fue Roberto Mohl quien empleó por primera vez la expresión *sozialpolitik* en 1845 para designar una teoría especial de regulación de los fines sociales (Rodríguez, 1979).

3.1. Política social en México

Una primera aproximación al concepto de política social puede hacerse a partir del significado de los dos términos que lo componen:

“La política es una forma de la actividad social del hombre; es la actividad que, dentro de la sociedad civil, adopta consciente una actitud ante las diversas realidades de la vida social para referirlas con fines de poder al dominio de la organización coactiva del Estado” [...] Así definida la política, lo social, como calificativo de aquélla, se produce cuando la intención inmediata del que politiza es precisamente la de dar remedio a un problema social, el cual a su vez radica en la moderna lucha de clases (Lacambra, 1949)”

Según lo anterior, la política social sería aquella actividad consciente, por parte del Estado, que está encaminada a la solución de problemas sociales. Esta definición tiene la desventaja de no señalar qué es lo que se considera un problema social y qué no lo es, cuestión fundamental para delimitar el campo de acción de las intervenciones gubernamentales de carácter social. Para avanzar en una definición más precisa de lo que es política social es necesario abordar el concepto, además del contenido de los términos que lo componen, desde su finalidad, es decir, observando cuál es el fin último de la política social:

“Una política social debe estar necesariamente orientada a la generación de bienestar, con el mayor alcance posible a la población en general y a la mayor reducción de la brecha social que se pueda alcanzar” (De Buen, 2010)

“La política social consiste en el conjunto de normas, instituciones, programas y recursos públicos destinados a mejorar los niveles de bienestar de la población y constituye la herramienta mediante la cual cada sociedad procura promover, proteger y realizar los derechos sociales y fundamentar la ciudadanía social de sus miembros” (Jusidman Rapoport, 2008)

Podemos decir, de manera general, que el fin último de la política social es la generación de bienestar a la población a través de promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales²¹:

²¹ “(...) los derechos sociales parten siempre de las garantías sociales que el propio legislador constituyente consagra en contraposición con las garantías individuales, otorgando mediante ellas la protección adicional que requiere una persona en desventaja por su especial situación social [...]” (Ruíz Moreno, 2007). Los derechos sociales están integrados “[...] por normas jurídicas que precisan principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores sociales débiles” (Ruíz Moreno, 2007) y tradicionalmente se les ha ligado a los grandes servicios públicos como salud, educación y vivienda, con sus respectivos problemas, grupos sociales y actores.

“Las llamadas políticas sociales son un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación (...) Aunque sus contenidos varían temporalmente y entre diferentes contextos sociales, lo común en todas las políticas sociales es dar los lineamientos generales para garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios básicos que son considerados parte de los derechos sociales, consagrados por lo general en las leyes supremas de los estados (Constitución) (Ziccardi, 2008).

El establecimiento de derechos sociales es posible, generalmente, gracias a acuerdos políticos que surgen para dar atención a las demandas de determinados grupos de la sociedad. Además, de acuerdo con Gordon (2001), distintas organizaciones políticas y entidades gubernamentales se han referido a la necesidad de basar la atención del bienestar en derechos sociales.

En el caso de México, antes de la Revolución de 1910, las acciones sociales y la atención a los grupos vulnerables se realizó bajo un esquema asistencialista, ejecutado por la caridad de la iglesia católica, por la beneficencia privada y muy marginalmente por la intervención del Estado. Es con los gobiernos posrevolucionarios cuando la política social comienza a formar parte de la agenda gubernamental:

“A partir de los años veinte del siglo XX, los diferentes gobiernos del Estado posrevolucionario buscaron dar respuesta al reclamo social con reformas estructurales y políticas de apoyo y compensación a los grupos sociales pobres, tanto en la ciudad como en el campo. Estas acciones con el tiempo darían lugar a un paquete básico de compromisos del estado, lo que posteriormente dio en llamarse los derechos sociales del pueblo mexicano” (Cordera Campos, 2008).

Sin embargo, en el periodo de 1940 a 1970 la política pública encaminada a la satisfacción de los derechos sociales se subordinó a la política económica. “[...] las ideas sobre el desarrollo en nuestro país y a nivel internacional respondieron más a la lógica de la política económica que a una visión dirigida a política social” (Valverde Viesca, 2010) y, en consecuencia, los avances en el bienestar de las masas dependieron sobre todo de lo que pudiera lograrse en el frente de la producción y el empleo (Cordera, 2007).

La política social se asoció a la estrategia económica en turno y su diseño se sustentó sobre el proceso de industrialización y el aumento del empleo, ya que a través del trabajo asalariado las personas y sus familias accedían a esquemas de protección social -riesgos de enfermedad, pensión por vejez, acceso a financiamiento para vivienda, etc. "El empleo constituía la base sobre la cual construir un proyecto de vida: trabajando largo y duro se podría mejorar la propia condición, tener una casa propia, acceder a mayores oportunidades educativas para los hijos y, en síntesis, aspirar a un futuro mejor" (Bayón, 2009).

Lo anterior fue posible porque las relaciones sociopolíticas en el país estuvieron marcadas por un fuerte corporativismo, lo cual ocasionó que las instituciones sociales se crearan bajo un marcado esquema de relaciones entre el Estado y organizaciones sociales estructuradas gremialmente - obreros, campesinos, empresarios, comerciantes y organizaciones populares-. Estas organizaciones "[...] comenzaron a presionar por prestaciones estatales que, sin lograr la universalidad, benefician a los grupos organizados de trabajadores, consolidando relaciones simbióticas entre corporativismo y legitimidad popular. Desde luego, los beneficios y privilegios no se distribuían por igual, se daba preferencia a los miembros del mercado formal de trabajo [...]" (Ibarra Muñoz, 2007). Además, el Estado funcionó con mecanismos clientelares y como un empleador y productor importante en la economía.

"La redistribución se llevaba a cabo de manera activa mediante la intervención en precios clave de la economía: salarios (mediante fijación institucional de salarios mínimos y contractuales, así como mediante la presión en el mercado laboral como empleador), tasas de interés, tipo de cambio, precios de bienes y servicios públicos, controles de precios de bienes básicos e intervenciones directas, así como mediante fijación de precios y controles al comercio exterior para incidir sobre la producción de bienes agrícolas" (López Calva, 2008).

Es durante estos años inmediatos, posteriores a la Revolución, que el Estado mexicano logró avanzar en la conformación de un complejo entramado jurídico e institucional orientado al goce de los derechos sociales, reconocidos en la Carta Magna, a los individuos. Podemos mencionar la creación de la Secretaría de Educación Pública, en 1921; de la Secretaría de Asistencia Pública, actual Secretaría de Salud, en 1937; del Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1943; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en 1959; y la aparición de los Fondos de Vivienda del IMSS e ISSSTE, en 1972. Sin embargo, hay que señalar que el fuerte

corporativismo ocasionó que en lugar del establecimiento de derechos sociales universales a toda la población, independientemente de su participación obligada en el mercado de trabajo, el sistema de protección social del Estado se centrará en proteger a los trabajadores formales, dejando fuera a importantes capas de la población.

A partir de la década de los ochenta la estrategia de desarrollo implementada empezó a mostrar dificultades en términos macroeconómicos y de inflación, ocasionando que la mayoría de los países latinoamericanos, entre ellos México, reestructuraran su economía²². “Esta reestructuración se caracterizó por aumentar las exportaciones para dinamizar la economía a través del mercado internacional, lo que suponía que el sector privado elevara su competitividad y que el Estado modernizara sus instituciones” (Grynspan, 2002). Asimismo, se redujo el déficit fiscal mediante la disminución del gasto público, lo cual trajo como consecuencia que los ingresos disponibles para el gasto social fuesen menores, por tanto, la focalización adquirió un papel relevante en el saneamiento de las finanzas estatales, debido a que, a través de ésta, se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos a favor de grupos específicos. Entre 1983 y 1988 el gasto público programable se redujo, siendo el gasto social el más afectado:

Entre 1983 y 1988 el gasto público programable se redujo en 29.2% mientras que el gasto social sufrió una contracción mayor, de 33.1%. En ocasiones el gasto social se ha reducido en mayor proporción de lo que disminuye el gasto programable, lo que muestra su vulnerabilidad ante condiciones adversas en la economía. Cuando el gasto programable se ha recuperado, el gasto social no siempre se ha elevado en igual o mayor proporción que el primero. [...] la crisis económica de mediados de los noventa nuevamente puso en evidencia que el gasto social se reduce en mayor medida que el gasto programable ante la necesidad de ajustes presupuestales. (De la Torre, y otros, 2006)

La idea de la focalización generalmente estuvo acompañada del abandono de otras medidas tales como los subsidios generales a los precios y las políticas de provisión universal de bienes y servicios, limitando la acción gubernamental a la entrega de paquetes de servicios mínimos y bien

²² “A pesar de las diferencias geográficas, sociales, demográficas y económicas entre los países que conforman la región, la mayoría de los gobiernos están de acuerdo tanto sobre la necesidad de instaurar un modelo de crecimiento basado en el mercado y orientado hacia las exportaciones, como ajustar los sistemas de protección social al paradigma de bienestar residual, que pone en el centro de la acción pública la atención a los más pobres (Barba, 2008)

especificados a población también bien específica²³. Además, en México, con la implementación de programas sociales focalizados el acento se puso no sólo en la forma de ejercer el gasto social, sino también en los destinatarios de dicho gasto, es decir, se originó un desplazamiento de los trabajadores organizados, que hasta entonces eran los destinatarios de la acción de corte social del gobierno, hacia, mayoritariamente, la población pobre.

“México pasó después de la crisis de los ochenta de una política social caracterizada por un universalismo segmentado a otra donde predomina la focalización. El universalismo segmentado no fue exclusivo de México, sino más bien característico de la mayor parte de la región latinoamericana. Este tipo de políticas sociales fue la solución pragmática que se encontró a la disyuntiva entre la obligación constitucional de garantizar un conjunto de derechos sociales a la población y la incapacidad fiscal de lograrlo” (Cordera, y otros, 2010).

Estos cambios fueron producto de una discusión acerca de los roles asignados al Estado, al mercado y a los hogares en el ámbito de lo social. Las bases de la política social implementada hasta entonces fueron fuertemente criticadas por considerarse que su eje era esencialmente político, pues concebía el bienestar de manera corporativa al ser las instituciones de seguridad social, fuertemente ligadas al empleo formal, el medio casi único para acceder al goce de los derechos sociales, lo cual permitía el desarrollo de relaciones clientelistas; además de considerar que generaban un gasto social deficitario (Barba, 2008).

Los argumentos a favor de que el Estado fungiera como el actor principal de la política social fueron debatidos y los programas sociales fueron vistos como una amenaza a los intereses individuales porque se consideró que inhibían la actividad y la competencia privadas, además de generar indeseables extensiones de los controles de la burocracia (Aguilar Gutierrez, 2010). Por lo tanto, comenzó a atribuirse al mercado la asignación de bienes y servicios sociales, con el argumento de

²³ De acuerdo con Carlos Barba (2008), los programas de ajuste se han empleado desde los años ochenta y han ampliado sus alcances, los cuales pueden ser observados, para América Latina, en tres etapas. Durante la primera los cambios se concentraron en la reducción de la intervención estatal en la economía, en la desregulación de los mercados internos y la liberalización de los externos. En la segunda etapa se dio un reconocimiento de los deterioros sociales que acompañaron a la aplicación de las políticas de la primera etapa, el cual consistió en limitar la acción de la política social al combate de la pobreza y a reducir la protección a grupos privilegiados considerados como no pobres. La tercera etapa se caracterizó por promover las concesiones gubernamentales de servicios públicos, estimular la evaluación de los impactos ambientales de las actividades económicas y descentralizar las funciones gubernamentales.

una mayor eficacia y eficiencia, con lo cual se avanzó hacia una nueva forma de concebir a la política social, basada en la idea de “bienestar residual”.

“El eje de los regímenes de bienestar residuales es el respeto al libre juego del mercado, en ese marco las prestaciones propiamente públicas se orientan únicamente a corregir externalidades de la economía, no intentan modificar la estructura social generada por el libre curso de la oferta y la demanda, pues consideran que la pobreza procede de limitaciones individuales y que por ello sólo hay que proteger transitoriamente a las más pobres incapaces de auto ayudarse (...)” (Barba, 2008).

De este modo, la nueva forma de hacer política social en el país se caracteriza por subrayar el papel del mercado en la producción y distribución del bienestar social y por centrar los apoyos gubernamentales en la población en situación de pobreza. Estos apoyos son concebidos como el medio idóneo para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas, a través del mejoramiento de sus “capacidades” y por medio del aprovechamiento de las oportunidades que le brinda el mercado.

Sin embargo, no hay que perder de vista que la política social, además de tener como objetivo el garantizar el ejercicio de los derechos sociales, tiene la tarea de crear condiciones de equidad social (Ziccardi, 2008); para ello, sin duda, es necesario dirigirla al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad a fin de que el Estado cumpla con su responsabilidad social. Esto no quiere decir que las acciones focalizadas deban eliminarse; por el contrario, la focalización puede constituir una herramienta valiosa siempre y cuando se enmarque en una visión de derechos universales. Esto es, se utilice para beneficiar a regiones precarias o degradadas; se destine a grupos sociales vulnerables; se use para llegar a comunidades de difícil acceso, o bien, para beneficiar a grupos de la población que no tienen acceso al goce de sus derechos sociales por otra vía.

“Más aún, para alcanzar mejoras en la distribución del ingreso se requieren políticas focalizadas de transferencia de ingreso y redistribución de activos. Las políticas universales, dado que al menos en teoría deben beneficiar a todos los ciudadanos, no se traducen por sí mismas en mejoras en la distribución del ingreso” (Lomelí, 210)

Lo importante es que los programas y/o políticas que hagan uso de la focalización proporcionen bienes y/o servicios de igual calidad y en la misma cantidad que los brindados por el resto de los sistemas de protección social del Estado. De esta forma, la focalización se convierte en un

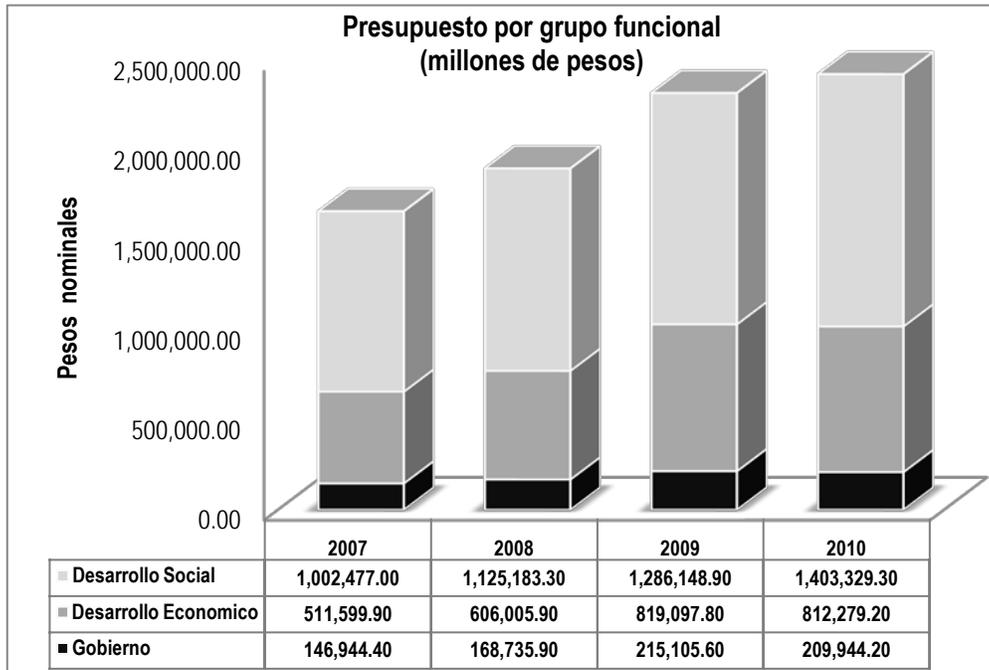
instrumento para alcanzar la universalización de los derechos sociales y crear condiciones de equidad y no en un mecanismo de segregación y polarización²⁴.

En la actualidad, con la entrada en vigor de la LGDS en el 2004, se reconoce el derecho que todos los mexicanos tenemos a que nos sea garantizado el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, esta ley no hace mención de los mecanismos de exigibilidad a los cuales podría recurrir un ciudadano al cual no le estén siendo garantizados dichos derechos. Hay que mencionar que la LGDS avanzó en términos de protección al gasto social de recortes presupuestales por la necesidad de ajustes en las finanzas públicas. En esta ley se establece que el gasto social no puede reducirse en términos reales respecto al del año fiscal anterior y que dicho gasto debe elevarse cuando menos en la misma proporción que lo previsto en el Producto Interno Bruto y en el mismo porcentaje que el crecimiento de la población. En la gráfica 3 se presenta la proporción del presupuesto federal que se destinó al gasto social en el periodo 2007-2010, dividido por grupo funcional. "Los grupos funcionales clasifican en tres grandes grupos -gobierno, desarrollo social y desarrollo económico-, las actividades que realiza el Estado para cumplir con sus fines. Se trata del nivel más agregado de la estructura programática"²⁵ (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006).

²⁴ Los programas focalizados constituyen una forma de intervención del Estado indispensable para corregir las desigualdades sociales. Estas políticas "(...) parten de la consideración de que no puede tratarse igualmente a quienes son desiguales porque ello no reduce la desigualdad, sino que la agrava. Por lo tanto, para crear condiciones de equidad es indispensable tratar de manera desigual a los desiguales. Por ello estas políticas suelen denominarse también políticas de "discriminación positiva" o de "acción afirmativa" (Ziccardi, 2008). Asimismo, en la LGDS vigente se encuentran las bases para el diseño y ejecución de este tipo de intervenciones gubernamentales ya que si bien en esta ley se establece que toda persona tiene derecho a beneficiarse de los programas de desarrollo social, también se reconoce que existen grupos sociales vulnerables que tienen derecho a recibir apoyos que disminuyan su desventaja y, por esto, los distintos niveles de gobierno deberán formular políticas compensatorias.

²⁵ Se define a la estructura programática como "el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar los objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos." (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006)

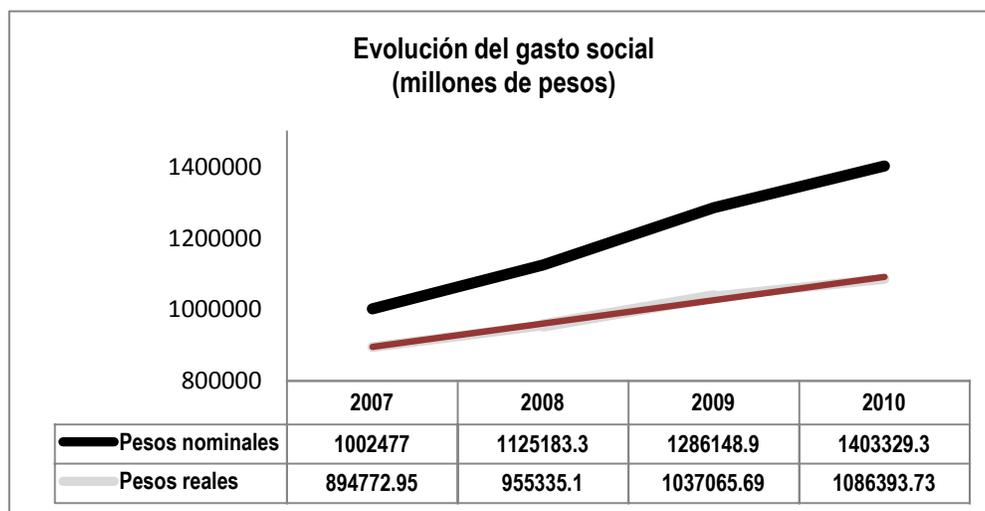
Gráfica 3



Fuente: (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007, 2008, 2009, 2010)

En promedio, el gobierno federal destinó el 58.21% del presupuesto anual a acciones de desarrollo social durante el periodo de 2007 a 2010. En 2007 el gasto social representó el 60.35% del gasto total programable; en 2008 el 59.22%; en 2009 el 55.42%; y en 2010 el 57.85%. A continuación se presenta la evolución del gasto social en pesos de 2005, ya que en ese año se promulgó la LGDS:

Gráfica 4

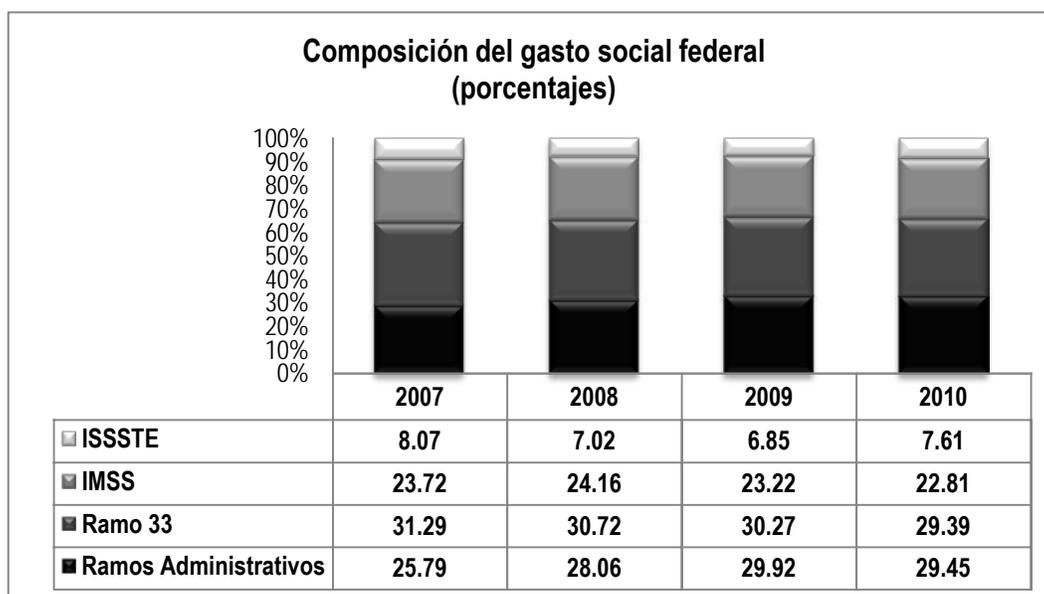


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007, 2008, 2009, 2010.

Durante el periodo de análisis, el gasto social del gobierno federal aumentó en promedio 6.2% en términos reales. En 2008 el gasto social aumentó 6.3% respecto a 2007; en 2009 creció 7.8% respecto de 2008 y; en 2010 aumentó 4.5% respecto de 2009.

Si bien el gasto social ha aumentado en términos reales desde 2007, es importante señalar que no todo se destina a los programas sociales federales, los cuales son el objeto de estudio de este trabajo; por el contrario, gran parte del presupuesto social se canaliza a las entidades federativas a través del Ramo 33²⁶. En la gráfica 7 se presenta la composición del gasto social y la proporción que de éste se destina a los programas sociales federales²⁷:

Gráfica 5



Fuente: (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007, 2008, 2009, 2010)

La mayor proporción del gasto social durante el periodo de 2007 a 2010 se destinó a las entidades federativas, mediante los fondos del Ramo 33, que en promedio absorbieron el 30.42% del presupuesto; en tanto que en los ramos administrativos, es decir, en los programas sociales federales, se invirtió en promedio el 28.31%. En estos últimos se centrará el análisis que compete al

²⁶ Con la creación del Ramo 33 en 1997, producto de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, México ha avanzado en un proceso de descentralización de la operación de políticas públicas, ya que la finalidad de dicho Ramo es el de transferir recursos económicos federales a los estados y municipios para la atención de problemas relacionados, mayoritariamente, con el desarrollo social.

²⁷ En el Presupuesto de Egresos de la Federación el monto económico destinado a los programas sociales federales se engloba en el rubro denominado "Ramos administrativos"

presente trabajo, por lo que es necesario preguntarse ¿cuál es el universo de los programas sociales que opera el gobierno federal?

3.2. Programas sociales federales

En el artículo 45, fracción XII, del Estatuto Orgánico del CONEVAL, se establece que la Dirección de Monitoreo de Programas Sociales deberá normar y coordinar un inventario de programas de desarrollo social de las dependencias federales como herramienta de planeación para las actividades de evaluación y monitoreo y; en la fracción XIV, del mismo artículo, se menciona que deberá establecer y administrar un inventario de programas de desarrollo social de las dependencias federales con el objeto de brindar información oportuna para la toma de decisiones en materia de desarrollo social. El inventario de programas de desarrollo social fue publicado por el CONEVAL en agosto de 2011 e incluyó el periodo de 2004 a 2010. Para realizar el análisis se tomará en cuenta el inventario 2010, ya que se considera que al darse a conocer en 2009 los primeros datos de la medición oficial de la pobreza, desde un enfoque multidimensional, los datos estuvieron al alcance de los diseñadores, ejecutores y tomadores de decisión de programas sociales, con la finalidad de que los programas que operaron en 2010 fueran consistentes con el diagnóstico hecho con la medición oficial.

En el inventario se define como programa social a “los programas presupuestarios de modalidad “S” (sujetos a reglas de operación) y “U” (otros subsidios)²⁸. Para efectos del presente trabajo se tomaran en cuenta sólo los programas de modalidad presupuestaria “S”, ya que al contar con reglas de operación se tiene mayor claridad acerca de elementos importantes de su diseño como lo son: objetivos, población objetivo, bienes y/o servicios entregados y cobertura. Caso contrario ocurre con los programas de modalidad “U”, los cuales, en su mayoría, son bolsas de dinero que sirven de complemento de otros programas y por tanto no tienen objetivos propios.

²⁸ En el anexo del oficio 307-A-0207, emitido por la SHCP, se explica que los programas federales se dividen, para fines presupuestales, en los siguientes grupos : 1) Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios (programas de modalidad “S” y “U”); 2) Desempeño de las funciones (programas de modalidad “E”, “B”, “P”, “F”, “G”, “A”, “R” y “K”); 3) Administrativos y de apoyo (programas de modalidad “M” y “O”); 4) Compromisos de Gobierno Federal (programas de modalidad “L” y “N”); y 5) Obligaciones de Gobierno Federal (programas de modalidad “J”, “T”, “Y” y “Z”.

En 2010 el gobierno federal operó 107 programas sociales sujetos a reglas de operación, los cuales se presentan a continuación:

Tabla 10
Inventario de programas sociales federales, 2010

#	Institución*	Nombre del Programa	Año de Inicio
1	SHCP	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (PSASA)	2001
2	SHCP	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	2010
3	SHCP	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (PAFA)	2004
4	SHCP	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tu Casa)	2007
5	SHCP	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	1972
6	SHCP	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	2004
7	SHCP	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	1990
8	SHCP	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	2003
9	SHCP	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	1989
10	SHCP	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI)	2004
11	SHCP	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	2008
12	SHCP	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	2007
13	SHCP	Fondo de Contingencias y Autoseguro	2005
14	SAGARPA	PROCAMPO para Vivir Mejor	1994
15	SAGARPA	Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)	2008
16	SAGARPA	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)	2003
17	SAGARPA	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	2008
18	SAGARPA	Programa de Soporte	2008
19	SAGARPA	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	2008
20	SAGARPA	Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)	2008
21	SAGARPA	Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organizate)	2008
22	SE	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	1999
23	SE	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	1991
24	SE	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	2004
25	SE	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	2001
26	SE	Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	1997
27	SE	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	2004
28	SE	Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	2008
29	SE	Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	2009
30	SEP	Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena	2007
31	SEP	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	1981
32	SEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	1996
33	SEP	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	2001
34	SEP	Programa Escuelas de Calidad (PEC)	2001
35	SEP	Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	1990
36	SEP	Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)	2001
37	SEP	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	2003
38	SEP	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)	2002
39	SEP	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	2007
40	SEP	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	2004
41	SEP	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas	1981

#	Institución*	Nombre del Programa	Año de Inicio
		Migrantes (PRONIM)	
42	SEP	Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP)	1998
43	SEP	Programa Educativo Rural (PER)	2005
44	SEP	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	2009
45	SEP	Programa Nacional de Lectura (PNL)	2006
46	SEP	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	2006
47	SEP	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas (PROBAPISS)	2005
48	SEP	Cultura Física	2001
49	SEP	Deporte	2003
50	SEP	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	1993
51	SEP	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	1989
52	SEP	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	2002
53	SEP	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	1997
54	SEP	Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	2007
55	SEP	Programa de Escuela Segura (PES)	2007
56	SEP	Habilidades digitales para todos	2009
57	SEP	Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje, Concursable	ND
58	SALUD	Programa Comunidades Saludables	2002
59	SALUD	Programas de Atención a Personas con Discapacidad	1998
60	SALUD	Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	1999
61	SALUD	Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	2006
62	SALUD	Programa Caravanas de la Salud (PCS)	2007
63	SALUD	Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)	2007
64	SALUD	Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD)	2007
65	STPS	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	2003
66	SRA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	2002
67	SRA	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	2000
68	SRA	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)	2004
69	SEMARNAT	ProÁrbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	1997
70	SEMARNAT	ProÁrbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	1997
71	SEMARNAT	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	2001
72	SEMARNAT	Programa de Agua Limpia (PAL)	1991
73	SEMARNAT	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	2000
74	SEMARNAT	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	1990
75	SEMARNAT	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYZ)	1999
76	SEMARNAT	Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	2002
77	SEMARNAT	Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP)	2002
78	SEMARNAT	ProÁrbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)	2003
79	SEMARNAT	ProÁrbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	2004
80	SEMARNAT	ProÁrbol- Programa de servicios ambientales por captura de carbono, biodiversidad y sistemas agroforestales (CABSA)	2004
81	SEMARNAT	Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	2009
82	SEMARNAT	Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales	2009
83	SEMARNAT	ProÁrbol.- Apoyo para las Acciones Preventivas de Incendios Forestales	ND
84	IMSS	Programa IMSS-Oportunidades	1979
85	SEDESOL	Programa Hábitat	2003
86	SEDESOL	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (PASL)	1961

#	Institución*	Nombre del Programa	Año de Inicio
87	SEDESOL	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	1979
88	SEDESOL	Programa de Opciones Productivas (POP)	2003
89	SEDESOL	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	1974
90	SEDESOL	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa (Tu Casa)	2004
91	SEDESOL	Programa 3 x 1 para Migrantes	2002
92	SEDESOL	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	1990
93	SEDESOL	Programa de Coinversión Social (PCS)	1993
94	SEDESOL	Programa de Empleo Temporal (PET)	1997
95	SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	1997
96	SEDESOL	Programa de Vivienda Rural	2003
97	SEDESOL	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	2003
98	SEDESOL	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF)	2006
99	SEDESOL	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)	2007
100	SEDESOL	Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP)	2007
101	SEDESOL	Programa 70 y más	2007
102	SEDESOL	Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	2008
103	SEDESOL	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	2009
104	CONACYT	Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	2006
105	CONACYT	Sistema Nacional de Investigadores (SNI)	2006
106	CONACYT	Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	2008
107	CONACYT	Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación (FOMIX)	2009

Fuente: CONEVAL

* En esta columna se consigna a la institución que funge como cabecera del sector del que se trate, aunque los programas pudiesen estar operados por los organismos descentralizados que componen a dicho sector.

En 2010 la administración pública federal operó 107 programas de desarrollo social sujetos a reglas de operación, de los cuales 28 correspondieron a la Secretaría de Educación Pública (SEP); 15 a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); 19 a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); 13 a la SHCP; 8 a la Secretaría de Economía (SE); 8 a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); 7 a la Secretaría de Salud (SSA); 4 al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); 3 a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); 1 a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); y 1 al IMSS.

Es muy importante señalar que la definición que CONEVAL realiza de "programa social", aún cuando tiene la ventaja de ser muy operativa al referirse a una categoría programática, pudiera ser inadecuada en el sentido de que no se tomaron en cuenta criterios asociados a las problemáticas que los programas buscan resolver. La definición de programa social puede ser robustecida si se

toma como uno de los criterios de inclusión al inventario la vinculación que los programas tengan con el ejercicio de los derechos sociales establecidos en la CPEUM y en la LGDS.

Asimismo, aún cuando la definición se vincula con la estructura programática de la SHCP, esta vinculación no es exitosa ya que hace evidente la inconsistencia que hay entre las dos instituciones del gobierno federal para referirse al tema de lo social, una desde el campo presupuestal y la otra desde la perspectiva de la evaluación. Esta inconsistencia se refleja en el hecho de que el presupuesto destinado a programas como el de PROCAMPO de la SAGARPA, el de Joven Emprendedor Rural de la SRA y el de Becas de Posgrado de CONACYT, que son programas de modalidad "S" y por tanto están dentro del inventario de programas sociales del CONEVAL, no son reportados por la SHCP en el grupo funcional "desarrollo social", sino en la función de "desarrollo económico". Esto lleva a que la suma de los presupuestos de cada uno de los programas sociales incluidos en el inventario de CONEVAL no se refleje como el presupuesto consignado en el rubro de "ramos administrativos" de la gráfica 5, en el cual, según la SHCP, debe estar incluido el presupuesto de todos los programas del sector desarrollo social.

Lo anterior hace evidente la necesidad de homologar criterios a fin de que la estructura programática funcional utilizada por la SHCP y las definiciones establecidas por el CONEVAL sean congruentes entre sí; de lo contrario, se dificultará el seguimiento puntual del gasto en desarrollo social y su necesaria vinculación con la evaluación del desempeño de los programas sociales.

CAPITULO 4.- Análisis del diseño de los programas sociales

Este capítulo tiene como propósito realizar un análisis del diseño del conjunto de los programas sociales federales encaminados a solucionar la problemática de la pobreza. El análisis se centra en dos aspectos: congruencia y duplicidad. El análisis de congruencia consiste en determinar si la respuesta institucional brindada por el gobierno mexicano para la solución de la problemática de la pobreza es congruente con la definición que se hizo de ésta, a través de identificar si existen intervenciones gubernamentales que abarquen cada una de las dimensiones asociadas a la pobreza y si la naturaleza de estas intervenciones permite erradicar la problemática de la pobreza, dada la definición multidimensional de la pobreza que se adoptó. Para esto, se propone una metodología en la cual a partir de los enunciados contenidos en los documentos normativos de los programas sociales, específicamente los referentes a objetivo, población objetivo y bienes y/o servicios otorgados, se identifica a aquellos programas que exclusivamente están dirigidos a erradicar la pobreza, en razón de que actualmente no se cuenta con información exacta de cuántos y cuáles programas opera el gobierno federal para abatir esta problemática. Los programas identificados a partir del ejercicio anterior se enlistan de tal forma que se asocian a las dimensiones que determinan la pobreza, tomando como criterio de clasificación el objetivo y los bienes y/o servicios que el programa entrega a su población objetivo. Posteriormente se realiza una breve reflexión acerca de la naturaleza de los programas sociales federales para erradicar la pobreza y de cómo dicha naturaleza no es congruente con la definición multidimensional de la pobreza que el propio gobierno adoptó.

El análisis de duplicidad tiene como finalidad identificar a aquellas acciones que los programas sociales federales que se encargan de combatir la pobreza están duplicando entre sí. Para realizarlo se propone una metodología en la que a partir del análisis de los mismos enunciados normativos utilizados para el análisis de congruencia, y añadiendo los enunciados relativos a la cobertura de los programas, se identifican cuatro niveles las similitudes, complementariedades y duplicidades entre los programas asociados a una misma dimensión de la pobreza.

4.1 Análisis de congruencia

Reflexionar sobre las acciones gubernamentales orientadas a combatir la pobreza nos lleva invariablemente a hablar de política y programas sociales; sin embargo, “la política social de un

Estado se ha convertido en una compleja problemática donde se encuentran todas las agendas del desarrollo nacional y global. Democracia, derechos humanos, capital y trabajo, servicios públicos, educación, investigación, salud, vivienda, alimentación, grupos vulnerables y seguridad social son los grandes referentes que obligan a construir una visión ampliada sobre lo social, en la cual, cada tema mantiene nexos orgánicos con el resto" (Fuentes, 2008) .

Si bien la política social y sus programas se han encargado tradicionalmente de las acciones encaminadas a la erradicación de la pobreza, no es en ésta donde se acota su actuar. Al ser el bienestar el objetivo último de la política social "incluso el combate a la pobreza, siendo la más urgente de las tareas del desarrollo social, no agota su razón de ser. Aún superada esa meta, quedaría mucho por hacer en favor del bienestar" (De Buen, 2010). Entonces, dada la gran variedad de temas y problemáticas que se asumen como propias de la política social, es importante definir e identificar sólo a aquellos programas cuyo objetivo sea combatir la pobreza.

"Un tipo particular de políticas sociales lo constituyen las denominadas políticas sociales de atención, reducción o combate a la pobreza, las cuales son de central importancia dados los elevados niveles de pobreza que se registran en las sociedades latinoamericanas y su propósito es sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia" (Ziccardi, 2008)

Debido a que en la actualidad no se cuenta con información oficial exacta acerca de cuántos y cuáles programas del gobierno federal están destinados a combatir la pobreza, se propone una metodología que tiene como base el análisis, a partir de una serie de preguntas, de los enunciados contenidos en los documentos normativos de los programas sociales, específicamente los ligados a tres elementos: objetivo, población objetivo, y bienes y/o servicios otorgados. A continuación se presenta la metodología:

a) ¿En las reglas de operación del programa se dice explícitamente que su objetivo es combatir, reducir y/o erradicar la pobreza?

En el caso de que la respuesta sea afirmativa el programa se considerará dentro del listado de programas sociales federales para el combate a la pobreza. En el caso de que la respuesta sea negativa, no se descarta y se le aplica la siguiente pregunta.

b) ¿La población objetivo del programa es aquella que se encuentra en situación de pobreza o en situación de carencia de algunas de las dimensiones que la definen?

Esta pregunta es importante ya que los objetivos de los programas no siempre son lo suficientemente claros; por ejemplo, un programa puede mencionar que su objetivo es incrementar la productividad del campo mexicano y para hacerlo entrega un apoyo económico a los campesinos que se encuentran en situación de pobreza. Aunque el objetivo no menciona que el programa espera incidir en los niveles de pobreza, sin duda debe ser incluido en el listado ya que está enfocado a la población pobre.

Si la respuesta es positiva, se considera en el listado. Si la respuesta es negativa, no se descarta y se le aplica la siguiente pregunta.

c) ¿El programa está enfocado a reducir o eliminar la carencia en alguna de las dimensiones asociadas a la pobreza? (revisar los bienes y/o servicios entregados a la población objetivo)

A través de esta pregunta se busca identificar a todos aquellos programas que sin dejar claro que buscan reducir la pobreza ni mencionan como sus beneficiarios a la población pobre, sí intentan incidir en las dimensiones y/o criterios que definen a la pobreza.

Si la respuesta es positiva, se le aplica la siguiente pregunta. Si la respuesta es negativa, se descarta.

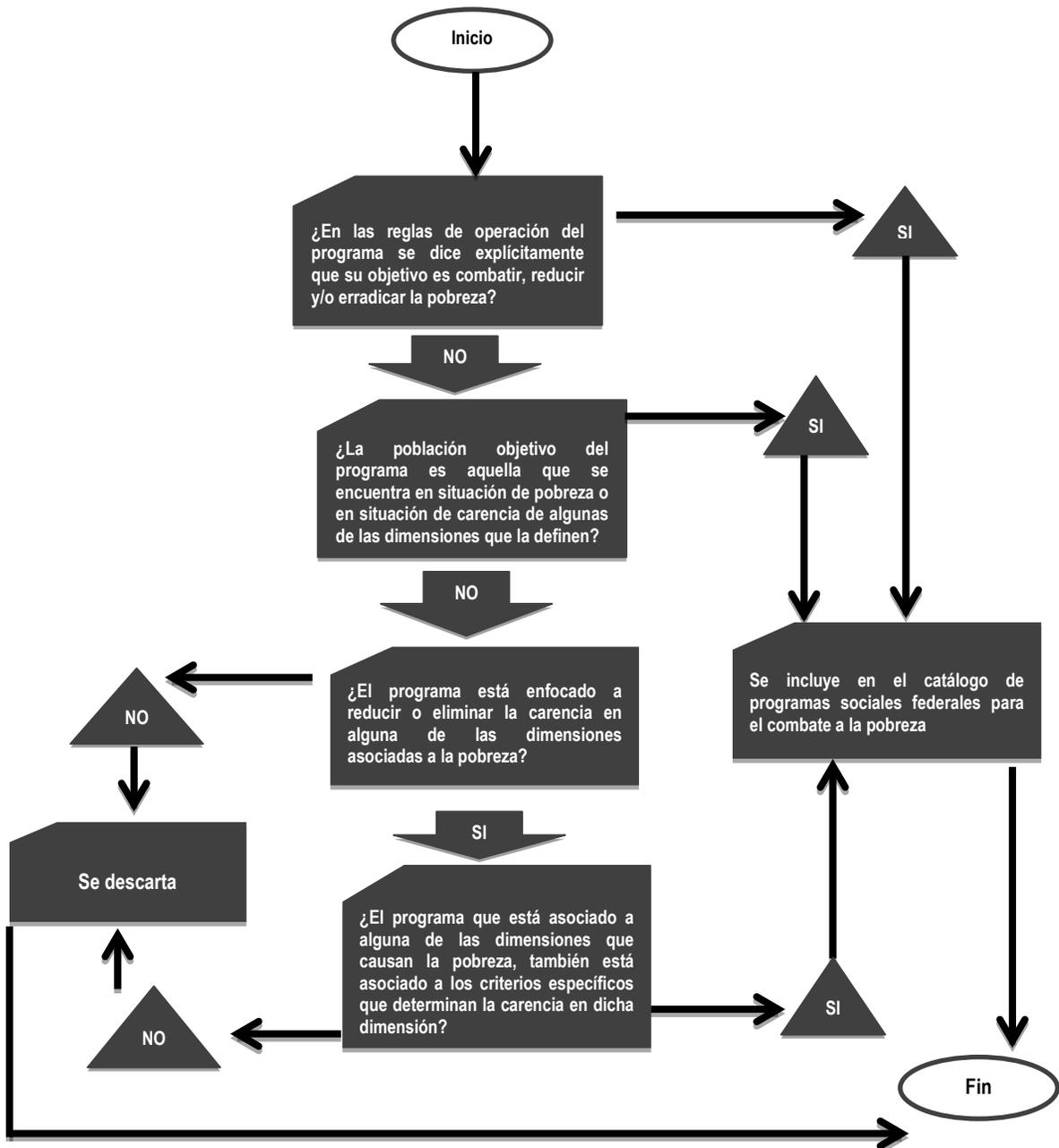
d) El programa que está asociado a alguna de las dimensiones que causan la pobreza, ¿también está asociado a los criterios específicos que determinan la carencia en dicha dimensión?

Esta pregunta es complemento de la anterior, ya que si bien hay programas que se asocian a las dimensiones causantes de la pobreza, no pueden ser considerados dentro del listado porque, a su vez, no se asocian a los criterios específicos que determinan la carencia en cualquiera de las dimensiones. Por ejemplo, el programa de becas de posgrado de CONACYT está asociado a la dimensión de educación, sin embargo, no puede ser considerado como un programa que esté enfocado a reducir la carencia en dicha dimensión, toda vez que el criterio utilizado para determinar si un individuo es o no carente de educación es, de acuerdo con la tabla 3, que no tenga la educación básica concluida.

Si la respuesta es positiva, se incluye en el listado. Si la respuesta es negativa, se descarta.

Como se puede observar, los criterios descritos en las tablas 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 son de suma importancia ya que además de servir de base para saber cuándo, según la definición y medición gubernamental de la pobreza, un individuo es pobre en materia de educación, o cuándo no lo es; también nos permiten identificar a los programas enfocados al combate de la pobreza. A continuación se presenta el esquema decisional para la conformación del listado de programas sociales federales para el combate a la pobreza:

Figura 4



Fuente: Elaboración propia.

Como resultado del análisis anterior, el listado de programas sociales federales para el combate a la pobreza quedaría conformado como sigue:

Tabla 11
Listado de programas sociales federales para el combate a la pobreza

#	Programa	Institución*
1	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Secretaría de Economía
2	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	Secretaría de Economía
3	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	Secretaría de Economía
4	Programa Hábitat	Secretaría de Desarrollo Social
5	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	Secretaría de Desarrollo Social
6	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	Secretaría de Desarrollo Social
7	Programa de Opciones Productivas	Secretaría de Desarrollo Social
8	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Secretaría de Desarrollo Social
9	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu casa"	Secretaría de Desarrollo Social
10	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Secretaría de Desarrollo Social
11	Programa de Empleo Temporal (PET)	Secretaría de Desarrollo Social
12	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Secretaría de Desarrollo Social
13	Programa de Vivienda Rural	Secretaría de Desarrollo Social
14	Programa de Apoyo Alimentario	Secretaría de Desarrollo Social
15	Programa 70 y más	Secretaría de Desarrollo Social
16	Programa 3x1 para migrantes	Secretaría de Desarrollo Social
17	Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	Secretaría de Desarrollo Social
18	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
19	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
20	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	Secretaría de Educación Pública
21	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	Secretaría de Educación Pública
22	Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena (CONAFE)	Secretaría de Educación Pública
23	Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	Secretaría de Educación Pública
24	Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	Secretaría de Educación Pública
25	Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
26	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
27	Programa de Infraestructura Social Básica (PIBAI)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
28	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
29	Seguro Médico para una Nueva Generación	Secretaría de Salud
30	Seguro Popular	Secretaría de Salud
31	Caravanas de la Salud	Secretaría de Salud

Fuente: Elaboración propia.

* En esta columna se consigna a la institución que funge como cabecera del sector del que se trate, aunque los programas pudiesen estar operados por los organismos descentralizados que componen a dicho sector.

Como se puede observar, de los 107 programas sociales sujetos a reglas de operación que estuvieron vigentes en 2010, 31 (29.0%) estuvieron enfocados a combatir, erradicar o disminuir la

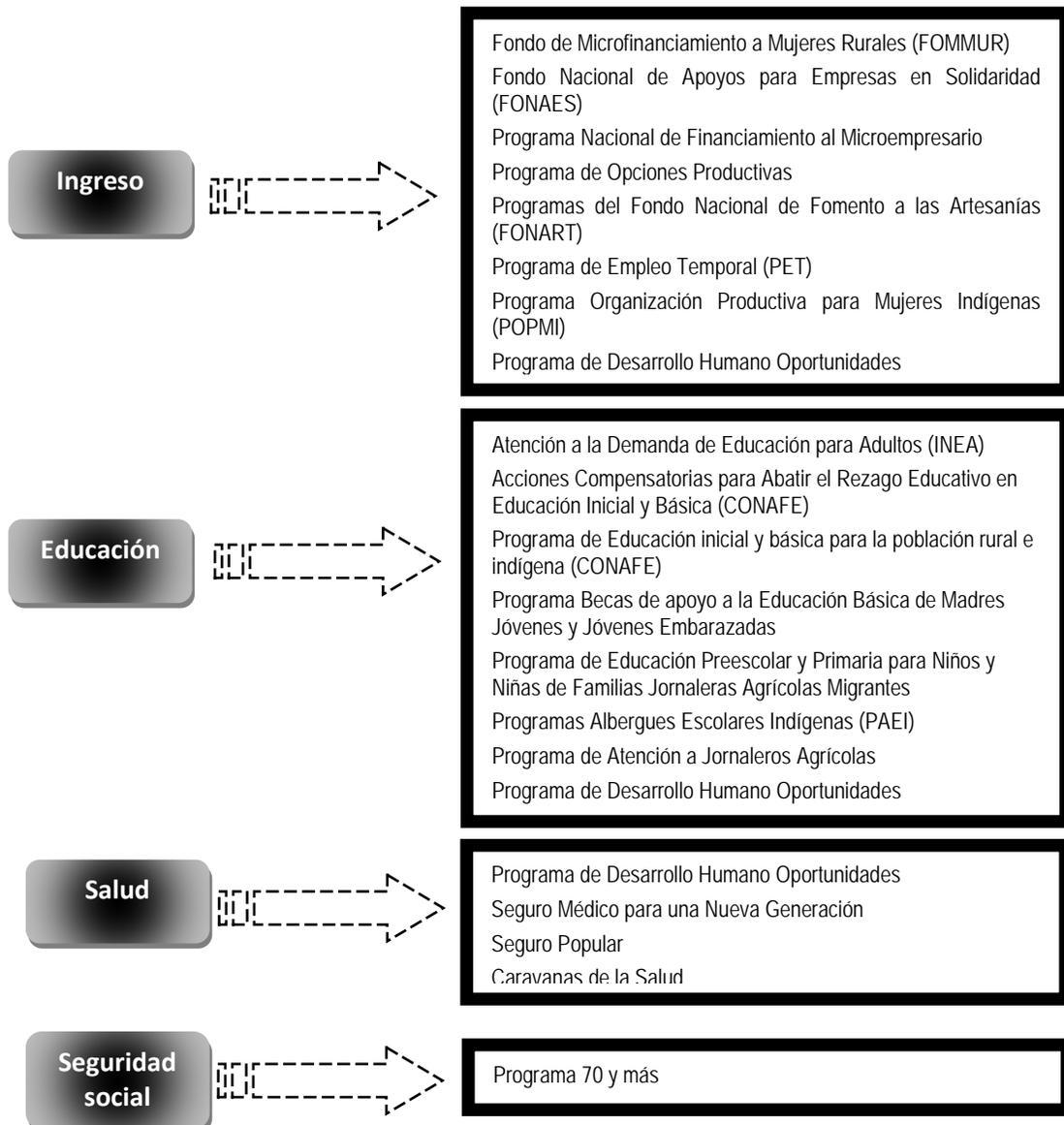
pobreza, de acuerdo con la metodología propuesta. La SE operó 3; la SEDESOL 14; la SEMARNAT 2; la SEP 5; la SHCP 4; y la SSA 3.

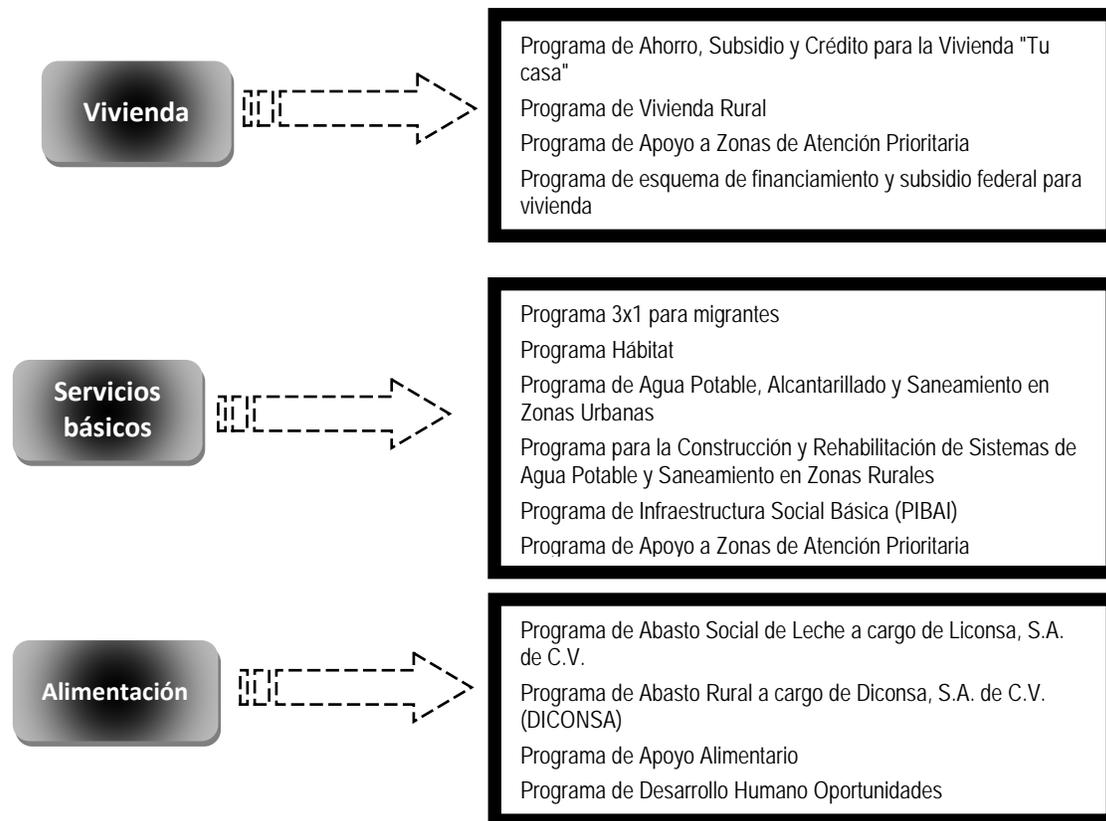
Identificados los programas sociales federales que estuvieron dirigidos a combatir la pobreza, la siguiente pregunta, a efectos de saber si el diseño del conjunto de los programas sociales federales es congruente con la definición multidimensional de la pobreza adoptada por el gobierno federal, es: ¿existen programas sociales para cada una de las dimensiones que causan la pobreza?

En el esquema siguiente se asocian las dimensiones incluidas en la definición oficial de la pobreza con los programas sociales federales implementados para abatirla:

Figura 5

Programas sociales federales por dimensión de la pobreza





Fuente: Elaboración propia.

Para la clasificación de los programas en cada una de las dimensiones se tomaron en cuenta el objetivo y los bienes y/o servicios que el programa entrega a su población beneficiaria; por lo que puede ocurrir que un programa se asocie a más de una de las dimensiones, como fue el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que está asociado a las dimensiones de ingreso, educación, salud y alimentación, porque las acciones que realiza no pueden ser agrupadas en una sola dimensión. Puede ocurrir, también, el caso de que un programa que desarrolla diversas acciones, como el Programa Hábitat, sea clasificado en una sola dimensión debido a que la naturaleza de dichas acciones permite que sean englobadas en una sola dimensión.

Como puede observarse en el esquema anterior, sí existen programas sociales federales vinculados a cada una de las dimensiones causantes de la pobreza. La dimensión que tienen mayor número de programas sociales federales asociados es la de educación; en tanto que para afrontar la carencia en la dimensión de seguridad social se tiene asociado solo el programa de 70 y más.

Sin embargo, no es la suficiencia de programas asociados a cada una de las dimensiones y umbrales de la pobreza lo que representa el mayor problema de congruencia entre la definición

oficial de la pobreza y las intervenciones gubernamentales federales implementados para su erradicación. El principal problema de congruencia se centra en la naturaleza misma de dichas intervenciones, las cuales no están pensadas para lograr completamente la erradicación de la pobreza debido a que actualmente el sistema de bienestar social del país está conformado por una serie de elementos desarticulados; por una lado las acciones de índole macro-social dirigidas a la población con un empleo formal y, por otro, acciones de índole micro-social dirigidas a la población en situación de pobreza; con lo cual se deja fuera de los beneficios sociales a un importante número de personas que no pertenecen a ninguno de estos segmentos de la población.

Lo anterior es inconsistente con el contenido de la LGDS, la cual aporta elementos importantes para argumentar a favor de la universalidad de los servicios sociales ya que se reconoció que la pobreza es un fenómeno multidimensional que es ocasionado por la carencia de un determinado nivel de ingreso, pero también, por la carencia que los individuos tienen en el campo de los derechos sociales. Entonces, si el ejercicio de estos derechos determina en gran parte -seis de las siete dimensiones que definen a la pobreza están relacionadas con el campo de los derechos sociales- si un individuo se encuentra o no en situación de pobreza, la estrategia para erradicar a ésta última tiene que centrarse no solo en la dimensión económica del fenómeno, sino también en garantizar el acceso universal a los bienes y/o servicios relacionados con estos derechos sociales, ya que mientras haya personas que no tengan acceso a dichos servicios habrá personas susceptibles de caer en pobreza²⁹.

Sin embargo, el panorama no es fácil ya que en México, durante los gobiernos posrevolucionarios, los empleados del sector formal de la economía fueron quienes tradicionalmente se beneficiaron de las políticas gubernamentales orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos sociales y, por ende, las instituciones encargadas de conducir el desarrollo social del país, más que a garantizar el acceso universal al disfrute de dichos derechos, se centraron en atender a los grupos que por años dieron legitimidad al sistema político. Es durante estos años que se avanzó en un complejo

²⁹ El universalismo es el enfoque de política social que consiste en poner al alcance de toda la población un conjunto de satisfactores básicos. La provisión universal y genérica de bienes y servicios sociales a la población es consistente con un esquema de relaciones entre el Estado y la sociedad basado en la categoría de derechos sociales" (Lomeli, 210). No se trata de ignorar las dificultades inherentes, sobre todo en materia fiscal, que el mantenimiento de sistemas universales acarrea al requerirse un gasto considerable; sin embargo, de no establecerse los mecanismos que garanticen el acceso universal a los derechos sociales, las consecuencias para el país en el largo plazo pueden ser devastadoras ya que transitaremos hacia una población envejecida, aquejada por enfermedades crónico-degenerativas, sin protección social y en amplias franjas de población en condiciones de pobreza extrema.

entramado jurídico e institucional que, no obstante el gran avance que significó su creación, no logró que importantes capas de la población tuvieran acceso a los beneficios del desarrollo social. Tal vez es sólo en la educación donde se logró acercar más el servicio hacia la universalidad.

Lo anterior sumado a que en las últimas tres décadas en lugar de avanzar hacia la universalización de los derechos sociales tomando como base las instituciones creadas por los gobiernos posrevolucionario, hemos presenciado como los mecanismos creados se han debilitado. Como ejemplo la privatización del sistema de pensiones del IMSS y el ISSSTE y la oferta cada vez mayor de servicios privados en educación y salud; por lo que paulatinamente las acciones gubernamentales se han trasladado de los empleados "formales" hacia la población en situación de pobreza. Este cambio se ha justificado argumentando que la escasez de los recursos vuelve indispensable que los pocos disponibles se focalicen en la población más necesitada.

El reto para el Gobierno es hacer que todos los elementos actuales caminen hacia el sentido de la universalización de los derechos sociales, con lo cual se estará contribuyendo de manera importante a erradicar la pobreza. Lo anterior no significa que deban desaparecer los programas focalizados que han sido exitosos, por el contrario, estos servirían de complemento para llegar a aquella población que por razones de ubicación geográfica, o por otras particularidades de la población, el sistema universal no pudiera llegar.

Asimismo, hay que considerar otros elementos que por razones del alcance de este trabajo no se tocaron pero que sin duda merecen especial atención, como lo es la calidad de los servicios asociados a los derechos sociales que forman parte de las dimensiones de la pobreza; el crecimiento de la economía que permita a la población obtener un empleo para acceder a ingresos decorosos, lo cual no necesariamente quiere decir que sea el empleo también el único medio para acceder a los servicios sociales; y el establecimiento de mecanismos para hacer justiciables los derechos sociales.

Entonces, el Gobierno debe asumir que con la promulgación de la LGDS se debe avanzar hacia un modelo de justicia social en el que todos los mexicanos, por el simple hecho de ser habitantes de este país, tengamos garantizado un mínimo de bienestar, por lo que la adopción de un enfoque multidimensional de la pobreza debe ir más allá de la mera sustitución de conceptos o de cambios en la metodología para medirla.

4.2 Análisis de similitudes, complementariedades y duplicidades

Una vez identificados los programas sociales federales asociados a cada una de las dimensiones que determinan a la pobreza, se realiza un análisis de duplicidad entre los programas que componen a cada una de dichas dimensiones. Para hacerlo, se empieza por mencionar los resultados de la medición de la pobreza para cada uno de los criterios mencionados en el apartado 2.2. y, posteriormente, se describen los principales elementos de los programas sociales federales asociados a la dimensión en turno –objetivo, población objetivo, bienes y/o servicios otorgados y cobertura-, los cuales fueron tomados de las reglas de operación de dichos programas y, por último, se identificarán las similitudes y duplicidades de los programas asociados a cada una de las dimensiones. A partir del análisis de dichos elementos se establecieron 4 niveles de similitudes y complementariedades y duplicidades:

- 5) el objetivo y la población objetivo son similares: 25%
- 6) la población objetivo y los bienes y/o servicios son similares: 50%
- 7) el objetivo, la población objetivo y los bienes y/o servicios son similares: 75%
- 8) los cuatro elementos son similares: 100%

Los tres primeros niveles hacen referencia a similitudes y sólo el cuarto a duplicidades. Esto se debe a que si bien dos o más programas pueden tener objetivo y población objetivo iguales, si los bienes y/o servicios que entregan son distintos, se puede hablar de complementariedades y no necesariamente de duplicidades. Por ejemplo, el caso de dos programas cuyo objetivo sea mejorar las condiciones de salud de la población indígena, si un programa entrega consultas médicas y el otro entrega potabilizadores de agua, no habrá duplicidades, aunque compartan objetivo y población objetivo; por el contrario, ambos programas son complementarios por que estarán mejorando las condiciones de salud de la población indígena con la entrega de dos componentes distintos. Lo mismo sucede en el caso de que los tres primeros elementos se repitan en distintos programas, ya que puede darse el caso de que aún cuando el objetivo, la población objetivo y el bien y/o servicio sean similares, si la cobertura es distinta, serán programas complementarios dado que un programa llegaría a localidades distintas de aquellas a las que llegaría el otro. Entonces, en el caso de que en dos o más programas se presenten hasta tres elementos iguales, se dirá que dichos programas presentan similitudes, pero en el caso de que los cuatro elementos sean similares se dirá que dichos programas presentan duplicidades.

A continuación se presenta el análisis para cada una de las dimensiones sociales de la pobreza.

4.2.1. Rezago educativo

En 2010 había en México 23.2 millones de mexicanos con rezago educativo, lo que significa que el 20.6% de la población del país no había concluido la educación básica. Para identificar a esta población, la metodología de medición oficial de la pobreza toma en cuenta dos criterios. El primero se refiere a la población de entre 3 a 15 años que no asiste a un centro educativo formal. El segundo se refiere a la población de 16 años o más que no tenía la primaria completa, si la persona había nacido antes de 1982, o la secundaria completa, si había nacido a partir de 1982. La diferencia en los niveles educativos del segundo criterio se debe a las reformas que han tenido la Constitución y la legislación en materia educativa sobre los niveles que incluye la educación obligatoria. En la tabla 12 se presenta el número de personas con carencia para cada uno de los criterios mencionados:

Tabla 12
Personas con carencia en los criterios de la dimensión de rezago educativo, 2008-2010

Criterios	2008	2010
	Millones de personas	Millones de personas
1.- Población de 3 a 15 años	3.2	3.0
2a.- Población de 16 años o más nacida hasta 1981	15.9	14.9
2b.- Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	5.0	5.3
Total de personas en rezago educativo	24.1	23.2

Fuente: (CONEVAL)

El número de personas de 3 a 15 años que no asistían a un centro educativo disminuyó de 3.2 millones en 2008 a 3.0 millones en 2010. Fue la población de 16 años y más la que aportó el mayor número de personas al indicador de rezago educativo, en particular aquella que nació hasta 1981 y no tenía concluida la primaria; aunque hay que señalar que esta variable disminuyó en un millón de personas en 2010 respecto de 2008, y que el número de personas que nacieron a partir de 1982 que no tienen concluida la secundaria aumentó de 5.0 millones en 2008 a 5.3 millones en 2010. En la tabla 13 se enlistan los programas sociales federales enfocados a combatir el rezago educativo.

Tabla 13

Programas sociales federales para combatir el rezago educativo

#	A) Objetivo	B) Población objetivo	C) Bienes y/o servicios	D) Cobertura
Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)				
1	Ofrecer a personas de 15 o más años que se encuentren en condición de rezago educativo, servicios educativos gratuitos de alfabetización, primaria y secundaria.	Población de 15 años o más que requieren los servicios educativos en los niveles de alfabetización, primaria o secundaria, y se incluye a los niños y jóvenes de entre 10 y 14 años de edad sin educación primaria que no asisten a la escuela, como medida anticipada y compensatoria.	-Servicios educativos -Bienes: materiales educativos	El programa se opera a nivel nacional y en algunas ciudades del exterior.
Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)				
2	Combatir el rezago educativo en educación inicial y básica.	-En Educación Inicial: niños de 0 a 4 años de edad, mujeres embarazadas, madres, padres y cuidadores de los infantes. -En Educación Preescolar: alumnos y asociaciones de padres de familia, asociaciones promotoras de educación comunitaria y servicios de educación comunitaria. -En Educación Primaria: alumnos, docentes, directivos, supervisores de zona, jefes de sector y asociaciones de padres de familia., asociaciones promotoras de educación comunitaria y servicios de educación comunitaria. -En Educación Secundaria: alumnos y asociaciones de padres de familia., asociaciones promotoras de educación comunitaria y servicios de educación comunitaria.	-Bienes: útiles escolares, materiales didácticos. -Apoyos económicos: para las figuras participantes en las estructuras educativas que tienen convenios con el CONAFE.	Localidades preferentemente rurales e indígenas que registran altos y muy altos niveles de marginación y rezago social en las 31 entidades federativas.
Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena (CONAFE)				
3	Lograr que los niños y jóvenes de las localidades con alto y muy alto rezago social y educativo, reciban los beneficios de la educación inicial, se inscriban, permanezcan y culminen su educación básica.	-Educación Inicial Comunitaria: mujeres embarazadas, niños y niñas de 0 hasta 4 años que habitan en localidades rurales de menos de 500 habitantes y/o en indígenas de menos de 100 habitantes. -El Preescolar Comunitario: niñas y niños de 3 años cumplidos al 31 de diciembre en el año de inicio del ciclo escolar a 5 años 11 meses que habitan en comunidades rurales e indígenas de menos de 500 habitantes, y a niñas y niños migrantes que residen en campamentos agrícolas, albergues. -Primaria Comunitaria: niñas, niños y adolescentes de una edad mínima de 6 años cumplidos al 31 de diciembre en el año de inicio del ciclo escolar a 14 años 11 meses, que habitan en localidades de menos de 100 habitantes. -Secundaria Comunitaria: niñas y niños egresados de las primarias, que habitan en comunidades rurales e indígenas de menos de 100 habitantes o en localidades sin importar el número de habitantes o las condiciones de marginación.	-Apoyos económicos: a las figuras educativas; para la construcción y rehabilitación de espacios educativos; beca de \$250.00 mensuales a niñas o niños y jóvenes que cursan el preescolar, primaria o secundaria. -Bienes: útiles escolares, materiales didácticos.	Los 31 estados de la República Mexicana, principalmente en las localidades de alto y muy alto rezago social y marginación.
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas				
4	Contribuir a la reducción del rezago educativo de las niñas y las jóvenes en situación de vulnerabilidad, agravada por el embarazo y la maternidad.	Las adolescentes, en situación de vulnerabilidad, de cualquier estado civil que sean madres o se encuentren en estado de embarazo, cuya edad esté comprendida entre 12 y 18 años 11 meses de edad, y que deseen iniciar, retomar, continuar y concluir sus estudios de educación básica.	-Apoyo económico: becas a madres jóvenes y jóvenes embarazadas.	El programa es de carácter nacional.
Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes				
5	Contribuir a superar la marginación educativa de las niñas y niños de México en contexto de Migración.	Niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes y/o asentadas, de 3 a 16 años de edad.	-Servicios: investigaciones y/o asesorías sobre aspectos relacionados con la atención educativa, el material didáctico, las asesorías de formación y capacitación, y el mantenimiento del sistema nacional de control escolar	El programa es de carácter nacional y en 2010 cubrió a 25 entidades federativas del país que tienen población jornalera migrante.

#	A) Objetivo	B) Población objetivo	C) Bienes y/o servicios	D) Cobertura
			para migrantes. -Apoyos económicos: a las entidades federativas para complementar los gastos de operación, desarrollo, seguimiento, capacitación a los docentes, asesores escolares, asesores técnico-pedagógicos, supervisores con centros escolares de migrantes, y coordinadoras o coordinadores estatales. Así como para gastos de infraestructura y equipamiento académico.	
Programa Albergues Escolares Indígenas				
6	Contribuir a la permanencia en la educación de niñas, niños y jóvenes indígenas inscritos en escuelas dependientes de la SEP.	Población infantil y juvenil indígena.	-Servicios: Operación y funcionamiento de Albergues Escolares y Comedores (apoyo alimenticio, artículos de higiene y limpieza, material escolar y didáctico, seguros contra accidentes, compensaciones para Jefes y Ecónomas y voluntarios de la comunidad)	Red de Albergues y Comedores Escolares Indígenas ubicados, en las regiones indígenas de las siguientes entidades federativas: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán.
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades				
7	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa.	Hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud.	-Apoyo económico: becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares.	El Programa tendrá cobertura nacional, en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa.
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas				
8	Contribuir a la protección social de los jornaleros agrícolas y sus familias, mediante acciones orientadas a generar igualdad de oportunidades y ampliación de sus capacidades.	Población jornalera agrícola integrada por mujeres y hombres de 16 años o más que laboran como jornaleros agrícolas, así como los integrantes de su hogar.	-Apoyo económico: el programa tiene un componente para otorgar estímulos para la asistencia escolar en educación básica de las niñas y niños integrantes del hogar jornalero en edad escolar. Se especifica que quien reciba Oportunidades no recibirá este apoyo.	El Programa tendrá cobertura nacional en lugares con presencia de población jornalera, denominados Regiones de Atención Jornalera.

Siete de los ocho programas sociales federales enfocados a combatir el rezago educativo están dirigidos a la permanencia y conclusión de la educación básica de la población de hasta 15 años; en

tanto que para combatir el rezago educativo en la población de 16 años y más se tiene el Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos (PADEA) del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Los programas enfocados a la población de hasta 15 años, a excepción del Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI) que otorga servicios educativos, entregan a sus beneficiarios dos clases de apoyo: bienes materiales, que se refiere a los útiles escolares y/o material didáctico en especie; o bien, apoyos económicos, que se refiere a la transferencia monetaria directa. Por su parte, el programa dirigido a la población de 16 años o más entrega servicios educativos y bienes materiales.

Dado que la mayor proporción de personas con rezago educativo es aquella población de 16 años y más, es importante analizar el desempeño del PADEA, a fin de que se adopten las medidas necesarias para disminuir el número de personas con carencia en esta dimensión de la pobreza. De acuerdo con la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2010-2011 realizada al PADEA, la población atendida por el programa en 2010 representó el 9.7% de la población objetivo y de 2009 a 2010 se observó reducción de 2.6% en la población atendida, debido a los recortes presupuestales derivados de la política de austeridad de los últimos años. Asimismo, en la EED se menciona que de mantenerse los mismos niveles presupuestales para el programa, tomaría hasta 118 años cerrar la brecha actual, asumiendo que anualmente se suman al rezago educativo 75 mil personas y que el número de personas que concluye secundaria es igual al de 2010.

En la tabla 14 se presenta el análisis de similitudes y duplicidad correspondiente a los programas sociales federales enfocados a combatir el rezago educativo

Tabla 14

Análisis de similitudes de los programas sociales federales para combatir el rezago educativo

	1	2	3	4	5	6	7	8
1		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2			100%	0%	0%	25%	0%	0%
3				0%	0%	25%	0%	0%
4					0%	0%	0%	0%
5						0%	0%	25%
6							25%	0%
7								0%

De los siete programas enfocados a combatir el rezago educativo en la población de hasta 15 años, los dos programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) presentan duplicidad, ya que en el análisis de similitudes y duplicidades alcanzaron un 100%. Si bien en el nombre de los

programas se sugiere que están enfocados a poblaciones distintas, sus objetivos, poblaciones objetivo, bienes y/o servicios y cobertura, plasmados en sus Reglas de Operación, son idénticos. Asimismo, estos dos programas presentaron una similitud del 25% con el PAEI debido a que los objetivos y la población objetivo de los programas del CONAFE hacen referencia a que se beneficiará a los habitantes de localidades rurales e indígenas que registren altos niveles de marginación, en tanto que el PAEI beneficia a la población infantil y juvenil indígena, aunque hay que señalar que el tipo de bienes y/o servicios que entrega este programa son distintos de los que entregan los dos primeros.

Para mejorar las acciones federales encaminadas a combatir el rezago educativo en la población de 3 a 15 años, se recomienda eliminar las duplicidades de los programas Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica, y Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena. En cuanto a las acciones federales encaminadas a combatir el rezago educativo en la población de 16 años y más, se sugiere fortalecer las acciones del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos, para lo cual deberán tomarse las medidas necesarias a fin de aumentar la capacidad de cobertura del programa. Esto es relevante ya que el número de personas de 16 años y más que se encuentran en rezago educativo fue el grupo de población que mayor número de personas aportó al indicador de rezago educativo.

4.2.2. Acceso a los servicios de salud

En 2010 había en México 35.8 millones de mexicanos sin acceso a los servicios de salud, lo que representa el 31.8% de la población total. La metodología oficial de medición de la pobreza considera que un individuo está en carencia de este derecho si no cuenta con adscripción a alguna institución pública o privada que preste servicios de salud, o bien, no está inscrito en el programa Seguro Popular. En la tabla 15 se presenta el número de personas afiliadas a las instituciones públicas de salud y al Seguro Popular:

Tabla 15

Personas afiliadas a las instituciones públicas de salud y al Seguro Popular, 2008-2010

Criterios	2008	2010
	Millones de personas	Millones de personas
1.- Población afiliada al Seguro Popular	21.2	34.3
2.- Población afiliada al IMSS	33.4	32.4
3.- Población afiliada al ISSSTE o ISSSTE estatal	7.1	7.8
4.- Población afiliada a PEMEX, Defensa o Marina	1.0	1.0
5.- Población afiliada a otras instituciones	2.2	1.3
Total de personas con acceso a los servicios de salud	64.9	76.8

Fuente: (CONEVAL)

En 2010, 41.2 millones de mexicanos tenían acceso a los servicios de salud a través de los mecanismos tradicionales, en los cuales participan aquellos grupos con un empleo. Sin embargo, la cifra de mexicanos que tenían acceso a éstos servicios mediante el empleo formal disminuyó respecto de 2008, principalmente debido a la baja de afiliados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En contraste, el número de personas afiliadas al Seguro Popular creció en 13.1 millones de personas. Hay que decir que este hecho, más que señalar la diferencia en los mecanismos de acceso a los servicios de salud de la población, lo que revela es la inequidad en dicho acceso, esto debido a que el número de padecimientos cubiertos por el Seguro Popular a los 34.3 millones de mexicanos afiliados a este programa es menor al número de padecimientos que les son cubiertos a los 32.4 millones de mexicanos afiliados al IMSS. Hay que señalar que las diferencias no sólo se dan entre la población que accede a los servicios de salud a través del empleo y la que accede por medio del Seguro Popular; también hay diferencias en las contribuciones que pagan y los beneficios obtenidos entre la población del primer grupo, es decir, entre la población afiliada al IMSS y la afiliada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Es de destacarse la reducción en el número de afiliados en el IMSS, ya que evidentemente esto se relaciona de manera directa con el número de empleos formales en el país y, dada la organización corporativa que caracterizó a nuestro sistema político que ocasionó que los beneficios de las políticas sociales se centraran mayoritariamente en la población con empleo, el acceso a un trabajo formal se vuelve relevante ya no sólo en términos de obtener un ingreso monetario, sino también en términos del acceso a ciertos servicios asociados con la pobreza, como es el caso de la salud, la seguridad social y la vivienda.

En la tabla 16 se enlistan los programas sociales federales enfocados a dar acceso a los servicios de salud a los mexicanos:

Tabla 16
Programas sociales federales para combatir el acceso a los servicios de salud

#	A) Objetivo	B) Población objetivo	C) Bienes y/o servicios	D) Cobertura
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades				
1	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa.	Hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud.	-Servicios: Acciones de promoción de la salud y detección de enfermedades -Bienes: medicamentos -Apoyo económico: apoyo monetario mensual a los adultos mayores integrantes de las familias beneficiarias	El Programa tendrá cobertura nacional, en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa.
Seguro Médico para una Nueva Generación				
2	Contribuir a la disminución del empobrecimiento por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal de los niños que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social nacidos a partir del 1° de diciembre de 2006.	Población objetivo: son los niños mexicanos nacidos a partir del 1° de diciembre del 2006, que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud.	-Servicios: de medicina preventiva y atención médica de primer, segundo y tercer niveles.	El SMNG tendrá cobertura en cualquier localidad del territorio nacional donde habiten familias con niños nacidos a partir del 1° de diciembre del 2006, que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social, y tengan la posibilidad de acceso a los servicios de salud de alguna institución del Sistema Nacional de Salud con capacidad para proveer los beneficios del SMNG.
Seguro Popular				
3	Contribuir a evitar el empobrecimiento por motivos de salud, mediante el aseguramiento médico de la población que carece de seguridad social.	Familias mexicanas en los seis primeros deciles de la distribución del ingreso, que no sean derechohabientes de la seguridad social, residan dentro del territorio nacional, y que tengan acceso a unidades de salud con capacidad y calidad suficiente para ofrecer la prestación de los servicios médicos	-Servicios: servicios médicos en los centros de salud y hospitales generales de la red de Servicios Estatales de Salud y sus medicamentos asociados.	Nivel nacional.
Caravanas de la Salud				
4	Proporcionar servicios regulares de promoción, prevención y atención médica y odontológica mediante equipos de salud itinerantes y UMM.	Población que habita en localidades geográficamente dispersas y de difícil acceso,	-Servicios: servicios de salud dirigidos a la persona y servicios de salud a la comunidad.	3.9 millones de habitantes que estarán ubicados en aproximadamente 20,000 localidades distribuidas en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.

En 2010 había cuatro programas sociales federales enfocados a dar acceso a los servicios de salud, los cuales están enfocados a la población no derechohabiente de las instituciones públicas de salud

y a la población pobre. Hay que señalar que tres de los cuatro programas no contempla la creación de infraestructura nueva en materia de salud por lo que para ofrecer los servicios recurren a las instalaciones ya existentes de los servicios estatales y federal de salud (clínicas, hospitales, personal médico), por lo que su intervención se centra en el financiamiento económico del costo de las enfermedades de los beneficiarios del programa. Lo anterior puede acarrear problemas en términos de la capacidad instalada en servicios de salud, ya que según varios autores no hay capacidad suficiente para extender la cobertura de programas de este tipo (Eibenschutz, y otros, 2007).

En la tabla 17 se presenta el análisis de similitudes y duplicidad correspondiente a los programas sociales federales encaminados a dar acceso a los servicios de salud:

Tabla 17

Análisis de similitudes y duplicidades de los programas sociales federales para el acceso a los servicios de salud

	1	2	3	4
1		0%	0%	0%
2			0%	0%
3				0%

Si bien no se presentaron similitudes ni duplicidades en este grupo de programas, es importante señalar que el Programa Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG) pudiera estar duplicando beneficiarios con el Programa Seguro Popular (SP) ya que aunque la población objetivo a la que están dirigidos no es totalmente idéntica, es posible que los niños nacidos a partir de 2006 a los que se enfoca el primero puedan formar parte de las familias beneficiarias a las que se dirige el segundo. Por tanto, es conveniente que en la definición de la población objetivo del SMNG se introduzca la limitante de que los niños beneficiarios no tengan acceso a alguna institución de servicios de salud o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, como el SP; de lo contrario, los programas presentarían duplicidades entre sí ya que una población objetivo puede contener a la otra.

El principal reto en materia de acceso a los servicios de salud tiene que ver con la universalidad en el goce de dicho derecho, ya que los mecanismos existentes en la actualidad son excluyentes al centrarse en la población con un empleo formal y en la población principalmente pobre, a la cual se le da un acceso limitado ya que el número de padecimientos que les son cubiertos es menor a los cubiertos a la población empleada. Es recomendable, por tanto, que se avance hacia un Sistema

Único de Salud integrado en el que todos los ciudadanos tengan acceso a los mismos servicios independientemente de su situación laboral o social.

De no establecerse un Sistema Único de Salud, es necesario se haga un análisis para determinar la viabilidad de continuar con los programas existentes sin ampliar la infraestructura de servicios de salud, ya que si bien se puede seguir ampliando el número de afiliados, como es el caso del Seguro Popular que de 2008 a 2010 incorporó a 13.1 millones, el aumento en la cobertura puede no ser real si la infraestructura no es la suficiente en términos de cantidad y calidad para atender a todos.

4.2.3. Acceso a la seguridad social

En 2010 había en el país 68.3 millones de personas sin acceso a la seguridad social³⁰. La metodología de medición oficial de la pobreza excluye de este grupo a aquellos trabajadores asalariados a los cuales les aplican los beneficios de la Ley del Seguro Social y sus equivalentes en las legislaciones reglamentarias del apartado B del artículo 123 constitucional. En el caso de la población no asalariada o independiente excluye a aquellos que disponen de servicios médicos como prestación laboral o que por contratación voluntaria tengan acceso al IMSS. Para la población en general se excluye a aquellas personas que gozan de alguna jubilación o pensión, ya sea en lo personal o que sea familiar de alguien que tiene acceso a ella, y en el caso de la población de 65 años y más se excluye a aquellas personas que son beneficiarias de algún programa de pensiones para adultos mayores. A continuación se presenta el número de personas sin seguridad social:

Tabla 18
Personas sin seguridad social, 2008-2010

Criterios	2008	2010
	Millones de personas	Millones de personas
1.-Población ocupada sin acceso a la seguridad social	27.5	27.8
2.-Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	15.3	15.6
3.-Población de 65 años y más sin acceso a la seguridad social	2.4	2.2

Fuente: (CONEVAL)

³⁰ El CONEVAL define a la seguridad social como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas como la vejez y el embarazo.

De 2008 a 2010 hubo aumentos tanto en la población ocupada como en la no económicamente activa que no tenían acceso a la seguridad social; en tanto que el número de personas de 65 años y más sin seguridad social disminuyó en el mismo periodo.

Al igual que otros servicios sociales, el acceso a la seguridad social en México se basó en la rápida expansión del empleo en el sector formal de la economía, por lo que la mayor parte de las personas que tienen acceso al disfrute de este derecho están vinculadas, o estuvieron vinculadas, con este sector. Sin embargo, en un contexto de crisis económica donde el número de empleos disminuye se frena el crecimiento en el número de asegurados; por lo que resulta lógico que, ante la falta de mecanismos adicionales, el acceso a la seguridad social sea la dimensión de la pobreza en donde se presenta el mayor número de personas en carencia.

Por otro lado, la transición demográfica que aumentó la relación entre el número de pensionados y el de trabajadores en activo, provocó que el modelo de reparto en el que se basaba el sistema de pensiones se acercara a la insolvencia (Lomelí, 2001) y se realizara la reforma que significó la adopción de un sistema de cuentas individuales en el que los fondos de ahorro de los trabajadores son administrados por el sector privado a través de administradoras de fondos para el retiro (AFORES). Sin embargo, de acuerdo con Soria (2007) la privatización del sistema de pensiones del IMSS no garantiza que sus afiliados reciban una pensión adecuada a la edad del retiro ya que la mitad de los asegurados inscritos en las AFORES no cotizan regularmente por pérdida de empleo, además de que están sujetos a altas comisiones que representan el 44% de los rendimientos de sus ahorros.

Para dar acceso a la seguridad social a aquella población que no tiene acceso mediante un empleo, el gobierno federal implementó el programa 70 y más, el cual fue el único asociado a la dimensión de seguridad social:

Tabla 19

Programas sociales federales para el acceso a la seguridad social

#	A) Objetivo	B) Población objetivo	C) Bienes y/o servicios	D) Cobertura
Programa 70 y más				
1	Contribuir a abatir el rezago que enfrentan los adultos de 70 años y más mediante acciones orientadas a fomentar su protección social.	Las personas de 70 años de edad o más que vivan en las localidades incluidas en la cobertura.	-Apoyo económico: Apoyos económicos mensuales, con entregas bimestrales	El Programa tendrá cobertura nacional y atenderá a los Adultos Mayores que habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes de acuerdo al Catálogo autorizado por la SEDESOL

El programa 70 y más inicio operación en el año 2007 y desde entonces, de acuerdo con la EED 2010-2011 realizada al programa, ha logrado tener una cobertura total de su población objetivo, la cual se ha incrementado paulatinamente, ya que en 2007 la población objetivo consistía en los adultos mayores que habitaban en localidades de hasta 2,500 habitantes y se ha incrementado hasta llegar a adultos mayores que habitan en localidades de hasta 30,000 habitantes. Asimismo, dicha evaluación señala que los ingresos derivados del programa son la principal fuente de sustento del hogar de 90% de los beneficiarios, que cuatro de cada diez beneficiarios reportan recibir un mejor trato familiar después de entrar al programa, que 70% reporta haber mejorado su alimentación y casi 90% reporta sentirse mejor de salud desde que entraron al programa.

No obstante los avances alcanzados, este programa aún presenta retos en términos de cobertura, ya que la población potencial de adultos mayores en el país ascendía en 2010 a 4, 502,562, en tanto que la población objetivo del programa fue de 2, 105,305, es decir, el 46.8% de los adultos mayores del país; aunque previó a aumentar la cobertura del programa habría que analizar si el 53.2% de los adultos que no son atendidos por 70 y más son atendidos por otros programas similares que operan en distintas entidades federativas, como es el caso del Programa de Dignificación al Adulto Mayor del Distrito Federal³¹.

También hay que señalar que aunque con el programa de 70 y más se avanza en términos de ofrecer seguridad social a la población que no tiene un empleo, los beneficiarios de este programa

³¹ Es preciso señalar las diferencias entre población potencial y población objetivo. Población potencial se entiende como la totalidad de personas que presentan una problemática común; en tanto que población objetivo se entiende como aquella porción de la población potencial a la cual un programa se compromete a atender en razón de sus recursos disponibles.

no tiene acceso a los mismos beneficios de los que goza aquella población que accede a la seguridad social por medio de las instituciones tradicionales; además de que, los beneficios se centran en la población de adultos mayores, con lo que se deja fuera a un gran porcentaje de la población. De forma similar que con la dimensión de acceso a los servicios de salud, y debido a que ambos servicios (acceso a la salud y acceso a la seguridad social) son otorgados por el Estado por las mismas instituciones, el principal reto de la seguridad social es la universalización de este derecho ya que actualmente tienen acceso a este servicio la población con un empleo en el sector formal y los adultos mayores, por lo que una capa importante de la población no está protegida ante circunstancias como la vejez, el embarazo, accidentes y/o enfermedades; aunque los tres últimos eventos pudieran estar cubiertos en el caso de que el individuo fuese beneficiario de un programa de acceso a los servicios de salud. Dicha universalización incluye la homologación de beneficios, contribuciones, edad de retiro, años de servicio, etc., de todas las instituciones participantes en el actual sistema de seguridad social,

4.2.4. Calidad y espacios de la vivienda

En 2010 17.1 millones de mexicanos no contaban con las condiciones de calidad y espacio en sus viviendas. Para determinar esto, la metodología oficial de medición de la pobreza consideró criterios relacionados con el material de la vivienda (pisos de tierra, techos de cartón, lámina o desechos y muros de barro, bajareque, carrizo, bambú, palma, lámina, cartón, metal, asbesto, o material de desecho), así como criterios de hacinamiento (razón de personas por cuarto mayor o igual a 2.5).

Tabla 20

Personas con carencia en los criterios de la dimensión de calidad y espacios de la vivienda, 2008-2010

Criterios	2008	2010
	Millones de personas	Millones de personas
1.-Población en viviendas con pisos de tierra	8.0	5.4
2.-Población en viviendas con techos de material endeble	2.9	2.8
3.-Población en viviendas con muros de material endeble	2.5	2.1
4.-Población en viviendas con hacinamiento	12.9	11.9

Fuente: (CONEVAL)

En 2010, el criterio que contribuyó en mayor medida a la carencia en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda fue la del hacinamiento, ya que en total 11.9 millones de personas habitaban en viviendas cuya razón de personas por cuarto era mayor o igual a 2.5. Hay que señalar que esta

variable disminuyó al igual que las asociadas a los otros tres criterios, siendo la de población en viviendas con pisos de tierra la que logró disminuir en mayor medida (2.6 millones de personas menos).

En la tabla 21 se enlistan los programas sociales federales enfocados a mejorar la calidad y espacios de la vivienda:

Tabla 21
Programas sociales federales enfocados a la calidad y espacios de la vivienda

#	A) Objetivo	B) Población objetivo	C) Bienes y/o servicios	D) Cobertura
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu casa"				
1	Contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda.	Hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial que requieran mejorar sus condiciones habitacionales.	-Apoyo económico: apoyo económico para la adquisición, construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda.	El Programa "Tu Casa" operará a nivel nacional en localidades semiurbanas, urbanas y rurales.
Programa de Vivienda Rural				
2	Contribuir a que los hogares rurales e indígenas en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida a través de soluciones de vivienda	Hogares mexicanos en pobreza patrimonial en localidades rurales e indígenas de hasta 5,000 habitantes, clasificadas como de Alta o Muy Alta Marginación	-Apoyo económico: apoyo económico para la adquisición, construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda.	El Programa operará a nivel nacional en las localidades rurales o indígenas de hasta 5,000 habitantes clasificadas como de Alta o Muy Alta Marginación.
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda "Esta es tu casa"				
3	Contribuir a que la población con necesidades de vivienda, tenga acceso a una solución habitacional.	Población con necesidades de vivienda no satisfechas que se encuentra en situación de pobreza y que no haya sido beneficiada por un programa federal de subsidio a la vivienda	-Apoyo económico: apoyo económico para adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento de vivienda, adquisición de lote con servicios, autoconstrucción o autoproducción de vivienda.	El Programa tendrá cobertura nacional.
Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria				
	Contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través del fortalecimiento del capital físico y del desarrollo de acciones que permitan la integración de las regiones marginadas, rezagadas o en pobreza a los procesos de desarrollo.	La población objetivo la constituyen los habitantes de los municipios y localidades señalados como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)	-Apoyo económico: apoyo para el mejoramiento de la vivienda: Pisos firmes (eliminación de pisos de tierra); Servicio sanitario (baños, letrinas, fosas sépticas, pozos de absorción o similares); Fogones altos, estufas rústicas o similares; Muros reforzados y techos.	El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas y, de manera particular, en los territorios definidos como ZAP

En 2010 el gobierno federal operó cuatro programas sociales orientados a mejorar la calidad y los espacios de la vivienda, tres operados por la SEDESOL y uno por la SHCP, mediante la Comisión Nacional de Vivienda. Estos programas entregan apoyos económicos para la adquisición, construcción, ampliación y/o mejoramiento de vivienda y se dirigen fundamentalmente a la población en pobreza. Es mediante estos programas que el sistema institucional de vivienda incorpora acciones dedicadas a atender las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos; sin embargo, es importante hacer hincapié en que la política habitacional del Estado no se centra, en su mayoría, en la operación de estos tres programas, sino en las acciones realizadas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), por el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y por el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), acciones a las cuales se tiene acceso si se es empleado del sector formal.

De acuerdo con Coulomb (2007) hacia la mitad de los años noventa el Estado mexicano asumió, en materia de vivienda, un papel de “facilitador” y las instituciones públicas de vivienda desistieron de su rol de promotores del desarrollo habitacional y, por ende, del desarrollo urbano. Se entregó a los desarrolladores privados las decisiones en torno al diseño de la oferta de vivienda, tipo de vivienda, localización dentro del territorio nacional y dentro de las ciudades. Lo anterior ocasionó que se privilegiara la edificación de vivienda nueva y que, en el ámbito geográfico, se aplicará de manera abrumadora en el sector urbano dado que es en las grandes ciudades donde la carencia de alojamientos se presenta con mayor agudeza, al mismo tiempo que es en éstas donde se concentran el mayor número de trabajadores asalariados dentro del sector formal de la economía y, por ende, donde se ubican la mayor parte de quienes califican para ser aceptados como sujetos de un crédito de vivienda (Boils, 2007).

Este papel también se caracterizó por priorizar el saneamiento de las instituciones y la recuperación de los créditos otorgados, lo que implica que se puso énfasis como requisitos para el acceso a un crédito de vivienda los siguientes niveles de ingresos suficientes, estabilidad en el empleo del acreditado, y en la aportación de ahorro previo, vía un enganche. Esto ocasionó que el acceso a la vivienda se concentrará en la población trabajadora con mayores ingresos.

En la tabla 22 se presenta el análisis de similitudes y duplicidad correspondiente a los programas sociales federales enfocados a mejorar la calidad y espacios de la vivienda:

Tabla 22

Análisis de similitudes y duplicidades de los programas sociales federales para mejorar la calidad y espacios de la vivienda

	1	2	3	4
1		100%	0%	0%
2			0%	0%
3				0%

Si bien los cuatro programas son muy similares entre sí, el Programa esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda establece claramente que para ser beneficiario del programa no se debe ser beneficiario de algún otro programa federal de subsidio a la vivienda. En cambio, los programas Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu casa" y Programa de Vivienda Rural, operados por la SEDESOL, están dirigidos a la población en situación de pobreza patrimonial y aunque hacen una diferencia mínima al señalar que uno de ellos está dirigido específicamente a localidades rurales e indígenas no se establece con claridad que el ser beneficiario de un programa te excluye de ser beneficiario del otro. Lo anterior debido a que la población objetivo del programa "Tu casa" puede contener a la población objetivo del programa de vivienda rural; es decir, la población objetivo "Hogares mexicanos en pobreza patrimonial en localidades rurales e indígenas de hasta 5,000 habitantes, clasificadas como de Alta o Muy Alta Marginación" del programa de vivienda rural puede ser un subconjunto dentro del conjunto de "Hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial que requieran mejorar sus condiciones habitacionales" el cual representa la población objetivo del programa "Tu casa".

Se sugiere fusionar los programas "Tu casa" y Programa de Vivienda Rural ya que el segundo representa una sub-focalización del primero y considerando que entregan los mismos bienes y tienen el mismo alcance en cuanto a la cobertura geográfica, el fusionarlos podría facilitar algunas tareas administrativas y el seguimiento y monitoreo de las actividades de estos programas.

4.2.5. Servicios básicos en la vivienda

En 2010 18.5 millones de personas no contaban con servicios de agua, drenaje, energía eléctrica y combustible en sus hogares, por lo que, de acuerdo con la metodología oficial de medición de la pobreza, presentan carencia en la dimensión de servicios básicos en la vivienda. En la tabla 23 se

presenta el número de personas con carencia para cada uno de estos servicios, excepto para el de combustible, el cual no es presentado por el CONEVAL:

Tabla 23

Personas con carencia en los criterios de la dimensión de servicios básicos de la vivienda, 2008-2010

Criterios	2008	2010
	Millones de personas	Millones de personas
1.-Población en viviendas sin acceso al agua	13.4	10.4
2.-Población en viviendas sin drenaje	12.8	12.1
3.-Población en viviendas sin electricidad	1.1	1.0

Fuente: (CONEVAL)

En 2010 12.1 millones de mexicanos no contaban con drenaje en sus hogares, cifra inferior en 0.7 millones respecto de 2008, este criterio fue el que mayor número de personas aportó para el indicador de carencia de servicios básicos en la vivienda En el mismo periodo también se dio una reducción en el número de personas que no tenían agua ni electricidad. En la tabla 24 se enlistan los programas sociales federales enfocados a otorgar servicios básicos en la vivienda a la población:

Tabla 24

Programas sociales federales enfocados a otorgar servicios básicos en la vivienda

#	A) Objetivo	B) Población objetivo	C) Bienes y/o servicios	D) Cobertura
Programa de Infraestructura Social Básica (PIBAI)				
1	Contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica.	Personas que habitan en localidades que cumplen con I) Que al menos el cuarenta por ciento (40%) de sus habitantes se identifiquen como población indígena, II) Que sean de alta o muy alta marginación, III) Tengan entre 50 y 15,000 habitantes.	Apoyo económico: los recursos se ministran a los estados, dependencias o entidades federales para el desarrollo de los proyectos.	El programa tendrá cobertura nacional en localidades que cumplan con los requisitos de población objetivo
Programa 3 x 1 para Migrantes				
2	Multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades	La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como necesidades vinculadas con la actividad económica	Apoyo económico: La SEDESOL, las entidades federativas, los municipios y los migrantes aportarán recursos, para la realización de proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en materia de: Educación, salud y deporte; Agua potable, drenaje y electrificación; Comunicaciones, caminos y carreteras; Cultural y recreativa;	El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas

#	A) Objetivo	B) Población objetivo	C) Bienes y/o servicios	D) Cobertura
			Mejoramiento urbano; Proyectos productivos comunitarios; Proyectos de servicio social comunitario; y, Otras que acuerden las partes en materia de desarrollo social comunitario.	
Programa Hábitat				
3	Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos.	La población objetivo del Programa son los hogares asentados en los Polígonos Hábitat.	-Apoyo económico: el programa apoya con subsidios federales la ejecución de obras y acciones. Estos subsidios se complementarán con los recursos aportados por los gobiernos locales y, en su caso, por los propios beneficiarios.	El Programa se estructura en dos vertientes: a) Vertiente General: El programa tendrá cobertura nacional en los Polígonos Hábitat, que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas. b) Vertiente Centros Históricos: Comprende los sitios y centros históricos de las ciudades inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.
Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria				
4	Contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través del fortalecimiento del capital físico y del desarrollo de acciones que permitan la integración de las regiones marginadas, rezagadas o en pobreza a los procesos de desarrollo.	La población objetivo la constituyen los habitantes de los municipios y localidades señalados como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)	-Apoyo económico: el programa apoya la ejecución de: Sistemas para la provisión de agua potable; Obras de alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales; Redes o sistemas de energía eléctrica, incluyendo el acercamiento de este servicio a los domicilios de los beneficiarios, entre otras.	El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas y, de manera particular, en los territorios definidos como ZAP
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas				
5	Fomentar y apoyar a las entidades federativas y municipios en el desarrollo de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en centros de población mayores a 2,500 habitantes	Las acciones se dirigen a las Entidades Federativas, Municipios y Organismos Operadores, prestadores de los servicios de agua potable por título de asignación y/o de concesión, permiso o constancia o bien de alcantarillado y saneamiento,	-Apoyo económico: el programa apoya la ejecución de: Ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, y acciones de construcción, rehabilitación y conservación de la infraestructura hidráulica	Se aplica en centros de población urbana y rural.
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales				
6	Apoyar el incremento de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales.	Sus acciones se dirigen a las comunidades rurales del país con población menor o igual a 2,500 habitantes; son las localidades que requieran apoyo técnico y económico	-Apoyo económico: el programa apoya la ejecución de: Construcción y ampliación de obras de	No disponible

#	A) Objetivo	B) Población objetivo	C) Bienes y/o servicios	D) Cobertura
	mediante la construcción y ampliación de su infraestructura, con la participación comunitaria organizada, a fin de inducir la sostenibilidad de los servicios instalados.	para los componentes establecidos en este programa.	agua potable, alcantarillado y saneamiento.	

En 2010 el gobierno federal implementó seis programas sociales orientados a proporcionar a la población infraestructura de servicios básicos, tales como alcantarillado, electricidad y agua potable. Tres fueron operados por la SEDESOL, dos por la SEMARNAT y uno por la SHCP.

En la tabla 25 se presenta el análisis de similitudes y duplicidad correspondiente a los programas sociales federales enfocados a proporcionar infraestructura de servicios básicos:

Tabla 25

Análisis de similitudes y duplicidades de los programas sociales federales de servicios básicos en la vivienda

	1	2	3	4	5	6
1		0%	0%	0%	0%	0%
2			0%	0%	0%	0%
3				0%	0%	0%
4					0%	0%
5						0%

Aunque los seis programas se enfocan a financiar el desarrollo de proyectos de infraestructura social básica, difieren en cuanto a la población objetivo (población indígena, población de Zonas de Atención Prioritaria, comunidades de origen de los migrantes, etc.); y aunque se pudiese considerar que una población no excluye a la otra, la propia naturaleza de los servicios que proporcionan los programas ocasiona que no se dupliquen acciones, la misma red de drenaje no puede construirse dos veces o la misma torre transformadora de electricidad no puede ser colocada por distintos programas.

Sin embargo, se sugiere que se establezcan los mecanismos de coordinación necesarios entre las tres dependencias involucradas en la operación de estos programas a fin de que las acciones que llevan a cabo no sean aisladas y que, por el contrario, respondan a una estrategia integral de desarrollo urbano en las comunidades y localidades beneficiarias de los mismos. En el caso de ya

existir esta coordinación, la recomendación es que se oficialice en sus documentos normativos a fin de institucionalizarlos y se continuarlos en el tiempo.

Asimismo se puede analizar la posibilidad de que los programas emprendan acciones conjuntas, de esta forma los proyectos a financiar pueden ser de mayor alcance al juntar recursos financieros provenientes de distintas fuentes.

4.2.6. Acceso a la alimentación

En 2010 había en México 28.0 millones de personas que no tenían acceso a la alimentación. De acuerdo con la medición oficial de la pobreza, un individuo carece de este derecho cuando presenta inseguridad alimentaria moderada y/o severa. En la tabla 26 se presenta el número de personas que no tenían acceso a la alimentación, de acuerdo con el grado de inseguridad alimentaria que padecían:

Tabla 26
Personas con carencia en el accesos a la alimentación, según grado de inseguridad alimentaria, 2008-2010

Criterios	2008	2010
	Millones de personas	Millones de personas
Grado de inseguridad alimentaria moderado	14.1	15.8
Grado de inseguridad alimentaria severo	9.8	12.2

Fuente: (CONEVAL)

De acuerdo con los datos de la medición oficial de la pobreza, la dimensión de acceso a la alimentación fue la única que tuvo un incremento en el periodo de 2008 a 2010, con lo que se logró conocer que 12.2 millones de mexicanos presentan un grado de inseguridad alimentaria severo, 2.4 millones más que en 2008. En la tabla 27 se enlistan los programas sociales federales que otorgan apoyos para el acceso a la alimentación:

Tabla 27

Programas sociales federales enfocados a otorgar servicios básicos en la vivienda

#	Objetivo	Población objetivo	Bienes y/o servicios	Cobertura
1	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.			
	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial.	Población en condiciones de pobreza patrimonial que pertenece a los siguientes grupos de población: Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad; Mujeres de 13 a 15 años; Mujeres en periodo de gestación o lactancia; Mujeres de 45 a 59 años; Enfermos crónicos y personas con discapacidad; y Adultos de 60 y más años.	-Bienes: dotación de leche fortificada al precio por litro que establezca el Consejo de Administración.	El Programa opera a nivel nacional en: a) Las zonas urbanas y rurales de las 32 entidades federativas del país y b) Zonas de Atención Prioritaria, cuando se tenga disponible un canal de distribución en las áreas rurales.
2	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)			
	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la alimentación y la nutrición de la población que habita en localidades rurales.	La población de las localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 2,500 habitantes y de aquellas localidades que el Consejo de Administración considere estratégicas.	-Servicios: servicio de abasto por medio de Tiendas que comercialicen productos básicos y complementarios de calidad y con alto valor nutritivo. El monto del apoyo equivale al valor de la transferencia de ahorro que Diconsa otorga a la población mediante la operación de las Tiendas.	El Programa tendrá una cobertura nacional, atendiendo a la población que se encuentre en localidades que tengan al menos alguna de las siguientes características: a) Ser de alta o muy alta marginación, con un rango de población de entre 200 y 2,500 habitantes. b) Contar con Tiendas en funcionamiento que hayan sido instaladas de acuerdo con normas de Diconsa y Reglas de Operación de ejercicios fiscales anteriores a las presentes.
3	Programa de Apoyo Alimentario			
	Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición	La población objetivo son los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, y que no son atendidos por Oportunidades.	-El Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. -Asimismo, la entrega mensual o bimestral de complementos o leche fortificada	Este Programa atiende localidades tanto del ámbito rural como del urbano en donde viven familias en condiciones de pobreza, de acuerdo a la definición de la población objetivo.
4	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades			
	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de	Hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso	-El Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para	El Programa tendrá cobertura nacional, en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad

#	Objetivo	Población objetivo	Bienes y/o servicios	Cobertura
	educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa.	insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud.	contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando -Asimismo, la entrega mensual o bimestral de suplementos alimenticios	de atención de los servicios de salud y educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa

Los 4 programas sociales federales asociados a la dimensión de acceso a la alimentación fueron operados por la SEDESOL; a través de éstos se entregan bienes directos como leche fortificada y suplementos alimenticios; servicios como la operación de tiendas que comercializan productos básicos a precio más bajo que en el mercado y apoyos económicos directos para contribuir a que las familias beneficiarias mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.

De acuerdo con la tabla anterior, los cuatro programas están dirigidos a la disponibilidad alimentaria de la población pobre, sin embargo, el problema de la alimentación no se limita al acceso de alimentos que tiene cierto grupo de la población, si no que es más complejo y abarca otros fenómenos como el de la obesidad. Según datos que presentan Chavez, y otros (2007) la tercera parte de la población consume más de 50% de sus calorías del maíz, acompañado de frijoles, y de productos de trigo como pan y pastas y otra tercera parte ha cambiado su alimentación por productos a base de grasas de mala calidad, ricos en almidones de rápida absorción, mucha azúcar y sal.

En la tabla 28 se presenta el análisis de similitudes y duplicidad que corresponde a los programas sociales federales enfocados al acceso a la alimentación:

Tabla 28

Análisis de similitudes y duplicidades de los programas sociales federales de servicios básicos en la vivienda

	1	2	3	4
1		0%	0%	0%
2			0%	0%
3				0%

Ninguno de los cuatro programas asociados presentaron similitudes y/o duplicidades entre sí ya que si bien el Programa de Apoyo Alimentario pudiera estar duplicando funciones con el componente

alimentario del Programa Oportunidades, el primero señala que de su población objetivo excluye a aquellas personas que son atendidas por Oportunidades.

Un tema en el que vale la pena poner atención es el que se refiere a la suficiencia del indicador de acceso a la alimentación para dar cuenta del acceso real de la población a los alimentos. Esto debido a que las preguntas que el CONEVAL utiliza de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y del Módulo de Condiciones Socioeconómicas para calcular el indicador se refieren a la percepción de los encuestados. Por ejemplo, se le pregunta a una persona si sintió hambre, a lo cual la persona puede contestar que no, aún cuando su alimentación no haya sido nutritiva o bien aún cuando no haya comido todos los días debido a su situación socioeconómica. Aunque este indicador aporta información valiosa acerca de cómo la población percibe el acceso que tiene a los alimentos, es insuficiente para diseñar y ejecutar política pública, por lo que esta información tiene que ser complementada con otros indicadores para una adecuada toma de decisiones al respecto.

Conclusiones.- Hacia la mejora de la política social para erradicar la pobreza

En 2010, 52 millones de mexicanos, 46.2% de la población, estaban en situación de pobreza, es decir, tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar y no contaban con acceso a una serie de bienes y servicios que están relacionados con el disfrute de los derechos sociales que pretenden garantizar un nivel mínimo de calidad de vida a los mexicanos.

Las cifras anteriores corresponden a la nueva medición oficial que se hace en nuestro país de la pobreza, la cual acepta que ésta no es ocasionada solo por la falta de ingreso sino que también esta determinada por la falta de acceso a los bienes y servicios en los que se concretan los derechos sociales. El CONEVAL retomó la perspectiva multidimensional de la pobreza plasmada en la Ley General de Desarrollo Social y definió que un individuo se encuentra en situación de pobreza cuando sus ingresos están por debajo de la línea de bienestar mínimo y presente carencia en al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación³².

Al incluir el goce de ciertos derechos sociales en la definición de pobreza, el CONEVAL aporta elementos para enriquecer el estudio de esta problemática, sin embargo, dicho aporte es limitado en razón de que no incluyó en la definición de pobreza la totalidad de los derechos sociales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Ley General de Desarrollo Social. Los derechos que no fueron incluidos en la definición oficial de pobreza son: medio ambiente sano, cultura física y práctica del deporte, trabajo digno y socialmente útil, y no discriminación; derechos sociales incluidos en los artículos 4 y 123 de la CPEUM y 6 de la LGDS. La definición de pobreza que elaboró el CONEVAL se limitó a las dimensiones mencionadas en el artículo 36 de la LGDS, aun cuando en dicho artículo solo se mencionan las mínimas indispensables y no es restrictivo en cuanto al número de dimensiones a considerar.

Otros puntos que tienen que ser resueltos en el corto y mediano plazo en cuanto a la definición y medición oficial de la pobreza son:

³² Acerca de la multidimensionalidad de la pobreza, el debate teórico desarrollado desde distintas disciplinas ha enriquecido la definición que de la pobreza se hacía tradicionalmente, la cual se basaba en considerar al ingreso como la única dimensión que la ocasionaba. Actualmente existe un consenso alrededor de una definición multidimensional de la pobreza, aunque no siempre hay un acuerdo acerca de las dimensiones que se contemplarían en dicha definición (ver capítulo 2).

- La insuficiencia de los umbrales de las dimensiones de salud, seguridad social y servicios básicos en la vivienda para dar cuenta de las carencias reales de la población.

En cuanto a la dimensión de Salud, la insuficiencia consiste en que se considera al programa Seguro Popular como un servicio que satisface las necesidades de atención a la salud de la población, igualando sus servicios a los que otorgan instituciones como el IMSS y el ISSSTE. Sin embargo, el programa en mención cubre solo dos terceras partes de los procedimientos principales, lo que excluye los procedimientos más caros, y lo hace en los centros de salud y hospitales generales de la red de Servicios Estatales de Salud, por lo que no crea infraestructura nueva. Es por ello que al considerar que los beneficiarios del Seguro Popular tienen cubierta su necesidad de atención a la salud no se está reflejando el número real de personas que carecen de acceso completo a estos servicios. Son dos los riesgos de lo anterior: una posible polarización de la sociedad derivada del hecho de “sentirse ciudadano de segunda” como resultado de no tener garantizado, “en la misma medida”, el disfrute de los derechos sociales que a todos los mexicanos nos corresponden; y la insuficiencia de la infraestructura de servicios de salud, ya que si bien se puede seguir ampliando el número de afiliados al Seguro Popular, el aumento en la cobertura puede llevar a problemas en términos de cantidad y calidad de los servicios si la infraestructura no es la suficiente.

Lo mismo sucede con los umbrales de la dimensión de seguridad social ya que se consideran no carentes en esta dimensión a los adultos mayores que son beneficiarias de algún programa de pensiones, aun cuando no dichos programas no brinden todas las bondades que un sistema “tradicional” ofrece. En cuanto a la dimensión de acceso a los servicios básicos de la vivienda, si bien el CONEVAL considera el medio a través del cual los hogares tienen acceso al agua, no contempla la frecuencia con la que se dispone del líquido.

- Sustentar y explicar la conveniencia de utilizar el criterio de intersección, en lugar del criterio de unión, para medir la pobreza.

El uso del criterio de intersección lleva a que un individuo tenga que presentar carencia tanto en el campo económico como en el campo de los derechos sociales para ser considerado como pobre, por lo que no entra en esta categoría aquella persona que solo presenta carencia en uno de los dos campos y, por tanto, no es considerada para ser beneficiaria de las acciones sociales gubernamentales que están focalizadas a la población considerada como

pobre. Evidentemente, el uso de este criterio disminuye la cifra de mexicanos considerados en pobreza.

- La inclusión de nuevos umbrales para la dimensión de educación, toda vez que los actuales están determinados por lo que la normativa al respecto determina como educación obligatoria. Se tendrá que buscar la forma de incorporar los cambios que sufra esta normativa en cuanto a considerar los niveles pre-escolar y medio superior como educación obligatoria y, a la vez, asegurar la comparabilidad de las mediciones en la línea del tiempo. Esta consideración tiene que hacerse para todas las dimensiones y sus umbrales, ya que la metodología debe asegurar se puedan incluir los cambios derivados de los patrones y dinámicas de la sociedad mexicana, así como los cambios del marco normativo que la gobiernan.

Por lo que respecta a la respuesta institucional brindada por el gobierno federal para solucionar el problema de la pobreza, se identificó que en 2010, de acuerdo con el inventario publicado por el CONEVAL, el gobierno federal operó 107 programas sociales (28 fueron operados por la SEP, 15 por la SEMARNAT, 19 por la SEDESOL, 13 por la SHCP, 8 por la SE, 8 por la SAGARPA, 7 por la SSA, 4 por el CONACYT, 3 por la SRA, 1 por la STPS, y 1 por el IMSS). Sin embargo, actualmente el gobierno federal no cuenta con información exacta acerca de cuantos y cuales de esos 107 programas estuvieron enfocados específicamente a combatir la pobreza³³.

No obstante, el análisis de congruencia que se aplicó al conjunto de esos programas permitió identificar que en 2010, de los 107 programas sociales que operó el gobierno federal, 31 (29%) estuvieron enfocados a combatir, erradicar o disminuir la pobreza. De estos, la SEDESOL operó 14, la SEP 5, la SHCP 4, la SSA 3, la SE 3 y la SEMARNAT 2³⁴. Este análisis de congruencia tuvo como resultado la identificación de los siguientes hallazgos y retos para la mejora de la política social encaminada a erradicar la pobreza:

- La necesidad de homologar criterios a fin de que la estructura programática funcional utilizada por la SHCP y la definición de “programa social” establecida por el CONEVAL sean congruentes entre sí.

³³ Se hace referencia a los programas sociales toda vez que tradicionalmente es en éstos donde se insertan las acciones del gobierno dirigidas a la satisfacción de esos derechos sociales vinculados con la pobreza (ver capítulo 3).

³⁴ EL análisis de congruencia tiene como base el estudio, a partir de una serie de preguntas, de los enunciados contenidos en los documentos normativos de los programas sociales, específicamente los ligados a tres elementos: objetivo, población objetivo, y bienes y/o servicios otorgados (ver capítulo 4).

Lo anterior debido a que la definición que CONEVAL realiza de "programa social" puede ser inadecuada en el sentido de que no toma en cuenta criterios asociados a las problemáticas que los programas buscan resolver y solo hace referencia a una categoría programática. Además, aun cuando la definición se vincula con la estructura programática de la SHCP, esta vinculación no es exitosa ya que hace evidente la inconsistencia que hay entre las dos instituciones del gobierno federal para referirse al tema de lo social, una desde el campo presupuestal y la otra desde la perspectiva de la evaluación. Esta inconsistencia se refleja en el hecho de que el presupuesto destinado a programas que el CONEVAL considera como "programas sociales" (PROCAMPO, Joven Emprendedor Rural y Becas de Posgrado, por mencionar algunos) no son reportados por la SHCP en el grupo funcional "desarrollo social", sino en la función de "desarrollo económico". Esto puede dificultar el seguimiento puntual del gasto en desarrollo social y su necesaria vinculación con la evaluación del desempeño de los programas sociales.

- La necesidad de establecer un entramado institucional que permita la definición multidimensional de la pobreza contenida en la LGDS sea congruente con las intervenciones sociales que gobierno federal implementa para su erradicación.

Si bien si existen programas sociales federales vinculados a cada una de las dimensiones causantes de la pobreza (para abatir el rezago educativo se identificaron 8 programas; en tanto que para afrontar la carencia en la dimensión de seguridad social se tiene solo el programa de 70 y más), el problema de congruencia entre la medición oficial de la pobreza y las intervenciones sociales federales no está en el número de programas asociados a cada una de las dimensiones y umbrales de la pobreza, sino en la naturaleza misma de dichas intervenciones.

Lo anterior debido a que al asumir el gobierno mexicano una definición multidimensional de la pobreza, vía la LGDS y el CONEVAL, en la que la inaccesibilidad a los bienes y servicios en los que se concretan los derechos sociales determina la situación de pobreza de un individuo, la estrategia para erradicarla tiene que poner especial énfasis en garantizar el acceso universal a los bienes y/o servicios relacionados con los derechos sociales, ya que mientras existan personas que no tengan acceso a dichos bienes y servicios habrá personas susceptibles de caer en pobreza. Sin embargo, actualmente "en México, los derechos humanos y sociales enfrentan de manera acentuada su falta de exigibilidad jurídica; su

desarrollo sigue dependiendo de las instituciones agónicas del presidencialismo hegemónico, del corporativismo y del focalismo microsocioal" (Fuentes, 2010).

Entonces, solo puede darse una correspondencia entre la medición de la pobreza y las acciones gubernamentales para superarla si se parte de la premisa de que éstas últimas deben estar orientadas a la universalidad en el goce de los derechos sociales, ya sea mediante programas focalizados o bien a través de las instituciones ligadas al empleo formal.

En cuanto al análisis de duplicidad, el cual tuvo como finalidad identificar a aquellas acciones que los programas sociales federales que se encargan de combatir la pobreza duplicaron entre sí, los hallazgos y retos son los siguientes³⁵:

→ En cuanto a la dimensión de educación, en 2010 había en México 23.2 millones de mexicanos con rezago educativo, lo que significa que el 20.6% de la población del país no había concluido la educación básica.

Siete de los ocho programas sociales federales enfocados a combatir el rezago educativo están dirigidos a la permanencia y conclusión de la educación básica de la población de hasta 15 años; en tanto que para combatir el rezago educativo en la población de 16 años y más solo se tiene el Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos (PADEA) del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Dado que la mayor proporción de personas con rezago educativo es aquella población de 16 años y más, es importante que la SEP establezca los mecanismos necesarios para ampliar la cobertura de dicho programa.

De los siete programas enfocados a combatir el rezago educativo en la población de hasta 15 años, los dos programas del CONAFE presentan duplicidad del 100%

→ Por lo que toca a la dimensión de salud, en 2010 había en México 35.8 millones de mexicanos sin acceso a los servicios de salud, lo que representa el 31.8% de la población total.

En 2010 la cifra de mexicanos que tenían acceso a los servicios de salud mediante el empleo formal disminuyó respecto de 2008, principalmente debido a la baja de afiliados en el IMSS.

En contraste, el número de personas afiliadas al Seguro Popular creció en 13.1 millones de personas. Este hecho revela inequidad en el acceso a dichos servicios, esto debido a que el

³⁵ Para realizar el análisis de duplicidad, se propuso una metodología en la que a partir del análisis de los mismos enunciados normativos utilizados para el análisis de congruencia, y añadiendo los enunciados relativos a la cobertura de los programas, se identifican cuatro niveles las similitudes, complementariedades y duplicidades entre los programas asociados a una misma dimensión de la pobreza (ver capítulo 4).

número de padecimientos cubiertos por el Seguro Popular a los 34.3 millones de mexicanos afiliados a este programa es menor al número de padecimientos que les son cubiertos a los 32.4 millones de mexicanos afiliados al IMSS. Sin embargo, las diferencias no sólo se dan entre la población que accede a los servicios de salud a través del empleo y la que accede por medio del Seguro Popular; también hay diferencias en las contribuciones que pagan y los beneficios obtenidos entre la población afiliada al IMSS y la afiliada al ISSSTE.

En 2010 había cuatro programas sociales federales enfocados a dar acceso a los servicios de salud, de los cuales tres centran su intervención en el financiamiento económico del costo de las enfermedades de los beneficiarios del programa y no contemplan la creación de infraestructura nueva en materia de salud, por lo que para ofrecer los servicios recurren a las instalaciones ya existentes de los servicios estatales y federal de salud (clínicas, hospitales, personal médico). Asimismo, es importante señalar una posible duplicidad de beneficiarios entre el Programa Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG) y el Programa Seguro Popular (SP).

→ En cuanto a la dimensión de seguridad social, en 2010 había en el país 68.3 millones de personas sin acceso a estos servicios.

Para dar acceso a la seguridad social a la población que no tiene acceso mediante un empleo, el gobierno federal implementó el "Programa 70 y más", el cual fue el único asociado a la dimensión de seguridad social y, no obstante los avances alcanzados, este programa presenta retos en términos de cobertura, ya que la población potencial de adultos mayores en el país ascendía en 2010 a 4, 502,562, en tanto que la población objetivo del programa fue de 2, 105,305, es decir, el 46.8% de los adultos mayores del país. Aunque previó a aumentar la cobertura del programa habría que analizar si el 53.2% de los adultos que no son atendidos por 70 y más son atendidos por otros programas similares que operan en distintas entidades federativas, como es el caso del Programa de Dignificación al Adulto Mayor del Distrito Federal.

Asimismo hay que señalar que aunque con el programa de 70 y más se avanza en términos de ofrecer seguridad social a la población que no tiene un empleo, los beneficiarios de este programa no tiene acceso a los mismos beneficios de los que goza aquella población que accede a la seguridad social por medio de las instituciones tradicionales; además de que los

beneficios se centran en la población de adultos mayores, con lo que se deja fuera a un gran porcentaje de la población.

- De la dimensión de calidad y espacios de la vivienda, en 2010 17.1 millones de mexicanos no contaban con las condiciones de calidad y espacio en sus viviendas.

El mayor problema se dio con el hacinamiento en los hogares ya que en total 11.9 millones de personas habitaban en viviendas cuya razón de personas por cuarto era mayor o igual a 2.5.

En 2010 el gobierno federal operó cuatro programas sociales orientados a mejorar la calidad y los espacios de la vivienda, los cuales entregan apoyos económicos para la adquisición, construcción, ampliación y/o mejoramiento de vivienda y se dirigen fundamentalmente a la población en pobreza. Al respecto, se sugiere fusionar los programas "Tu casa" y Programa de Vivienda Rural ya que el segundo representa una sub-focalización del primero y considerando que entregan los mismos bienes y tienen el mismo alcance en cuanto a la cobertura geográfica, el fusionarlos podría facilitar algunas tareas administrativas y el seguimiento y monitoreo de las actividades de estos programas.

- En 2010 18.5 millones de personas no contaban con servicios de agua, drenaje, energía eléctrica y combustible en sus hogares, por lo que, de acuerdo con la metodología oficial de medición de la pobreza, presentan carencia en la dimensión de servicios básicos en la vivienda.

El mayor problema se dio con el acceso al drenaje, ya que en 2010 12.1 millones de mexicanos no contaban con drenaje en sus hogares.

En 2010 el gobierno federal implementó seis programas sociales orientados a proporcionar a la población infraestructura de servicios básicos. La propia naturaleza de los servicios que proporcionan estos programas ocasiona que no se dupliquen acciones, la misma red de drenaje no puede construirse dos veces o la misma torre transformadora de electricidad no puede ser colocada por distintos programas. Sin embargo, el reto está en establecer los mecanismos de coordinación necesarios entre las tres dependencias involucradas en la operación de estos programas a fin de que las acciones que llevan a cabo no sean aisladas y que, por el contrario, respondan a una estrategia integral de desarrollo urbano en las comunidades y localidades beneficiarias de los mismos.

- Finalmente, en 2010 había en México 28.0 millones de personas que no tenían acceso a la alimentación. Esta dimensión fue la única que tuvo un incremento en el periodo de 2008 a

2010, con lo que se logró conocer que 12.2 millones de mexicanos presentan un grado de inseguridad alimentaria severo, 2.4 millones más que en 2008.

En 2010 el gobierno federal operó 4 programas sociales asociados a la dimensión de acceso a la alimentación; a través de éstos se entregaron bienes directos como leche fortificada y suplementos alimenticios; servicios como la operación de tiendas que comercializan productos básicos a precio más bajo que en el mercado y apoyos económicos directos para contribuir a que las familias beneficiarias mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación. Del análisis de duplicidad no se desprendió que alguno de estos programas estuviera duplicando acciones con algún otro.

En resumen, la adopción de un enfoque multidimensional de la pobreza tiene que ser algo más que un cambio de denominación del fenómeno. Al adoptar este enfoque, la erradicación de la pobreza tiene que ser considerada una obligación legal, más que una obligación moral, que debe estar acompañada por los mecanismos de exigibilidad que garanticen a todos los individuos el real acceso al desarrollo social que la sociedad en su conjunto es capaz de generar. Además, esos mecanismos deben acompañarse por una nueva definición de las relaciones entre gobernados y gobernantes, de tal forma que se fomente la participación ciudadana en las distintas fases de las políticas públicas y no se reduzca su participación solo a los enunciados de las leyes en la materia³⁶.

De esta manera, el ejercicio de los derechos sociales tendría que dejar de ser mero discurso político para convertirse en deberes y responsabilidades legalmente establecidas para todos los actores involucrados ya que, al ser contemplados estos derechos dentro del marco jurídico nacional, el Estado mexicano debe asumir que todo ciudadano, por el hecho de serlo, debe tener asegurados un conjunto de derechos sociales de manera irrenunciable e insustituible y, por ende, tiene la obligación de generar los mecanismos que permitan su pleno ejercicio.

Por tanto, las acciones sociales federales deben orientarse a la universalización de los derechos sociales incluidos en la definición oficial de la pobreza, ya que sólo de esta manera se tendrá congruencia entre el deber ser y el ser; de lo contrario, de continuarse con programas focalizados que sirvan de “sustitutos imperfectos” se caerá en un conjunto de obstáculos que limitan las posibilidades reales de lograr el objetivo de erradicación de la pobreza. En este sentido, un reto

³⁶ Al respecto, puede revisarse y fortalecerse el papel que el Consejo Consultivo de Desarrollo Social tiene en el ciclo de las políticas públicas de corte social.

importante para avanzar hacia un modelo integral de bienestar es el que se refiere a cumplir con la indispensable condición de que todos los mexicanos tengamos el derecho a los mismos servicios, con las mismas características y la misma calidad.

Acompañando lo anterior, es importante no perder de vista que aunque no sea el ingreso el único factor determinante de la pobreza, el acceso a un empleo bien remunerado sigue siendo el que determina en mayor medida si una persona es pobre o no. Lo anterior debido a la estructura que se construyó en México para tener acceso a los beneficios de la política social, en la que las dimensiones de salud, seguridad social y vivienda están fuertemente relacionadas con el acceso al empleo. Por lo anterior, no se debe perder de vista la generación de empleos como un mecanismo efectivo para la superación de la pobreza.

Para lograr lo anterior, es necesario construir los acuerdos jurídico-políticos necesarios para modificar tanto las leyes relativas a la protección de los derechos sociales, así como el entramado institucional de lo social, con le objetivo de garantizar plenamente el cumplimiento universal de estos derechos en México.

Anexos

Anexo 1	
Canastas básicas alimentarias, rural y urbana; y canasta no alimentaria	
Canasta alimentaria rural:	
Maíz	Maíz en grano Tortilla de maíz
Trigo	Pasta para sopa Galletas dulces Pan blanco Pan de dulce
Arroz	Arroz en grano
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna Cocido o retazo con hueso Molida
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso Pollo entero o en piezas
Pescados frescos	Pescado entero
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light Leche bronca
Quesos	Fresco
Huevos	De gallina
Aceites	Aceite vegetal
Tubérculos crudos o frescos	Papa
Verduras y legumbres frescas	Cebolla Chile Jitomate
Leguminosas	Frijol
Frutas frescas	Limón Manzana y perón Naranja Plátano tabasco
Azúcar y mieles	Azúcar
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada Refrescos de cola y de sabores
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar Otros alimentos preparados
Canasta alimentaria urbana:	
Maíz	Tortilla de maíz
Trigo	Pasta para sopa Pan blanco Pan de dulce Pan para sándwich, hamburguesas,
Arroz	Arroz en grano
Otros cereales	Cereal de maíz, de trigo, de arroz, de avena
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna Molida
Carne de cerdo	Costilla y chuleta
Carnes procesadas	Chorizo y longaniza Jamón
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso Pierna, muslo y pechuga sin hueso

	Pollo entero o en piezas
Pescados frescos	Pescado entero
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light
Quesos	Fresco
Otros derivados de la leche	Yogur
Huevos	De gallina
Aceites	Aceite vegetal
Tubérculos crudos o frescos	Papa
	Cebolla
Verduras y legumbres frescas	Chile
	Jitomate
Leguminosas	Frijol
	Limón
Frutas frescas	Manzana y perón
	Naranja
	Plátano tabasco
Azúcar y mieles	Azúcar
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado
	Agua embotellada
Bebidas no alcohólicas	Jugos y néctares envasados
	Refrescos de cola y de sabores
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar
	Otros alimentos preparados

Canasta no alimentaria

Grupo

- Transporte público
- Limpieza y cuidados de la casa
- Cuidados personales
- Educación, cultura y recreación
- Comunicaciones y servicios para vehículos
- Vivienda y servicios de conservación
- Prendas de vestir, calzado y accesorios
- Cristalería, blancos y utensilios domésticos
- Cuidados de la salud
- Enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda
- Artículos de esparcimiento
- Otros gastos
- Canasta Básica Alimentaria

Bibliografía

Aguilar Gutierrez Genaro Política social actual en México: Sus fundamentos filosóficos [Sección del libro] // Pobreza: concepciones, medición y programas / aut. libro Villarespe Reyes Véronica. - México, Distrito Federal : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

Arizmendi Luis Concepciones de la pobreza en la fase del colapso del capitalismo neoliberal [Sección del libro] // Pobreza: Concepciones, medición y programas / aut. libro Reyes Véronica Villarespe. - México, Distrito Federal : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

Barba Carlos Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición [Sección del libro] // Política social. Experiencias internacionales / aut. libro Cordera Rolando y Cabrera Carlos Javier. - Distrito Federal : Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

Bayón María Cristina La provación social en el actual escenario: dimensiones, procesos y tendencias [Sección del libro] // Pobreza, Desigualdad y Exclusión social en la ciudad del siglo XXI / aut. libro Cordera Rolando, Patricia Ramírez y Alicia Ziccardi. - [s.l.] : Siglo veintiuno editores, 2009.

Boils Guillermo Balance y perspectivas de las políticas de vivienda en México [Sección del libro] // Derechos y políticas sociales / aut. libro Calva Jose Luis. - México, Distrito Federal : Miguel ángel Porrúa, 2007. - Vol. 12.

Boltvinik Julio Economía Moral [Artículo] // La Jornada. - Distrito Federal : [s.n.], 5 de agosto de 2011.

Boltvinik Julio La pobreza en México y el mundo [Libro]. - México, Distrito Federal : Siglo XXI, 2004.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Propuesta de estructura programática a emplear en el ejercicio fiscal 2007 // 2006. - México, Distrito Federal : H. Cámara de Diputados.

Chavez Adolfo, Ávila Abelardo y Shamah Teresa Desnutrición cero para México: una nueva política de seguridad alimentaria y autosuficiencia básica. [Sección del libro] // Derechos y políticas sociales / aut. libro Calva José Luis. - México, Distrito Federal : Miguel Ángel Porrúa, 2007. - Vol. 12.

CONEVAL "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza" [Informe]. - México, Distrito Federal : [s.n.], 2009.

CONEVAL Comunicado de prensa No. 008/2009. - Distrito Federal : CONEVAL, 10 de diciembre de 2009.

CONEVAL CONEVAL [En línea] // CONEVAL. - 23 de diciembre de 2010. - www.coneval.gob.mx.

CONEVAL Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social [Informe]. - México, Distrito Federal : [s.n.], 2011.

CONEVAL Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza [Informe]. - Distrito Federal : CONEVAL, 2010.

Cordera Campos Rolando Política social y reforma del Estado: de la compensación al desarrollo con equidad y democracia [Sección del libro] // Reflexiones ciudadanas sobre la política social / aut. libro Jusidman Rapoport Clara. - México, Distrito Federal : Secretaria de Desarrollo Social, 2008.

Cordera Campos y Lomelí Leonardo Las concepciones de las elites políticas como determinantes de las políticas de combate a la pobreza [Publicación periódica]. - México, Distrito Federal : [s.n.], 2010.

Cordera Rolando Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social [Sección del libro] // La política social en México: tendencias y perspectivas / aut. libro Cordera Rolando y Carlos Cabrera. - México, Distrito Federal : Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Cortés Fernando Desigualdad y pobreza [Publicación periódica] // Revista Ciencia, volumen 61, número 4. - 2010.

Córtés Fernando Pobreza, desigualdad en la distribución de ingreso y crecimiento económico, 1992-2006. [Sección del libro] // Los grandes problemas de México "Desigualdad social" / aut. libro Cortes Fernando y de Oliveira Orlandina. - México, Distrito Federal : El Colegio de México, 2010. - Vol. V "Desigualdad social".

Coulomb René El estado mexicano y el derecho a la vivienda. Alternativas de política. [Sección del libro] // Derechos y políticas sociales / aut. libro Calva Jose Luis. - México, Distrito Federal : Miguel ángel Porrúa, 2007. - Vol. 12.

De Buen Carlos La ley General de Desarrollo Social y la Política Social [Libro]. - México, Distrito Federal : Porrúa, 2010. - págs. 7-8.

De la Torre Rodolfo, López Calva Luis Felipe y Scott John El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social [Sección del libro] // Política social para la equidad / aut. libro Urzúa Carlos, Lopez Calva Luis Felipe y Ortiz Eduardo. - México, Distrito Federal : Editorial Porrúa México, 2006. - Vol. IX.

De la Vega Sergio Ubicación de la pobreza excluyente y programas diferenciados de pobreza [Sección del libro] // Pobreza, concepciones, medición y programas / aut. libro Villarespe Verónica. - Distrito Federal : Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

Dieterlen Paulette La dimensión ética de la pobreza y la exclusión [Sección del libro] // Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI / aut. libro Cordera Rolando, Ramírez Patricia y Ziccardi Alicia. - [s.l.] : siglo veintiuno editores, 2008.

Dieterlen Paulette La pobreza: una mirada desde la filosofía [Publicación periódica] // Revista Ciencia, vol. 61, núm. 4. - México : Academia Mexicana de Ciencias, 2010. - 4 : Vol. 61.

Eibenschutz Catalina y Vilar Eugenia Políticas sanitarias. Historia, situación actual y propuestas de cambio. [Sección del libro] // Derechos y políticas sociales / aut. libro Calva Jose Luis. - México, Distrito Federal : Miguel Ángel Porrúa, 2007. - Vol. 12.

Fuentes Mario Luis Complejidad y exclusión social [Sección del libro] // Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI / aut. libro Cordera Rolando, Ramírez Patricia y Ziccardi Alicia. - Distrito Federal : Siglo XXI, 2008.

Fuentes Mario Luis Conforma una política social de Estado [Sección del libro] // Reflexiones ciudadanas sobre la política social / aut. libro Rapoport Clara Jusidman. - México, Distrito Federal : Secretaria de Desarrollo Social, 2008.

Gordon Sara Ciudadanía y derechos sociales. Una reflexión sobre México [Publicación periódica]. - México, Distrito Federal : Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. - 3 : Vol. 63.

Grynspan Rebeca Los nuevos ¿y viejos? retos de la política social [Sección del libro] // Gerencia Social en América Latina. - Washington, DC : Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

Ibarra Muñoz David Derechos humanos y realidades sociales [Sección del libro] // Derechos y políticas sociales / aut. libro Calva José Luis. - México, Distrito Federal : Porrúa, 2007. - Vol. 12.

Jusidman Rapoport Clara Introducción [Sección del libro] // Reflexiones ciudadanas sobre la política social / aut. libro Rapoport Clara Jusidman. - México, Distrito Federal : Secretaría de Desarrollo Social, 2008.

Lacambra Legaz y Supuestos conceptuales de la Política Social [Libro].- Madrid, España : Cuadernillos de Política Social, 1949.

Lomelí Leonardo Del universalismo a la focalización: los dilemas contemporáneos de la política social [Sección del libro] // Pobreza: concepciones, medición y programas / aut. libro Villarespe Verónica. - Distrito Federal : Instituto de Investigaciones Económicas, 210.

Lomelí Leonardo La pobreza en los orígenes del pensamiento económico [Sección del libro] // Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI / aut. libro Cordera Rolando, Ramírez Patricia y Ziccardi Alicia. - Distrito Federal : Siglo XXI, 2008.

Lomelí Leonardo La pobreza según las teorías del desarrollo económico [Publicación periódica] // Revista Ciencia, vol. 61, número 4. - 2010.

Lomelí Leonardo Perspectivas de la seguridad social en México [Publicación periódica] // Revista Mexicana de Sociología. - México, Distrito Federal : Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. - 1 : Vol. 63. - págs. 203-220.

López Calva Luis Política pública, social y de Estado [Sección del libro] // Reflexiones ciudadanas sobre la política social / aut. libro Jusidman Rapoport Clara. - México, Distrito Federal : Secretaría de Desarrollo Social, 2008.

Millan Henio Política Social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza en México [Publicación periódica] // Economía, Sociedad y Territorio, vol. III, número 9. - 2001.

Millán Rene El bienestar como el nuevo "objeto" del progreso. Cinco reflexiones [Sección del libro] // La medición del progreso y del bienestar "propuestas desde América Latina" / aut. libro Rojas Mariano. - México, Distrito Federal : Foro Consultivo Científico y Tecnológico AC, 2011.

Navarro Arredondo Alejandro Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México [Sección del libro] // Gullén, Tonatiuh; Ziccardi Alicia / aut. libro La acción social del gobierno local "pobreza urbana programas sociales y participación ciudadana". - Distrito Federal : Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM, 2010.

Perry Guillermo "Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos" [Libro]. - [s.l.] : Banco Mundial, 2006.

Reygadas Luis Tres matrices generadoras de desigualdades [Sección del libro] // Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI / aut. libro Cordera Rolando, Patricia Ramírez y Ziccardo Alicia. - México, Distrito Federal : Siglo veintiuno editores, 2008.

Rodríguez Federico Introducción en la Política Social [Libro].- Madrid, España : Forum Universidad-Empresa, 1979.

Rojas Mariano Introducción [Sección del libro] // La medición del progreso y del bienestar "Propuestas desde América Latina". - México, Distrito Federal : Foro Consultivo Científico y Tecnológico AC, 2011.

Rojas Mariano Más allá del ingreso: progreso y bienestar subjetivo [Sección del libro] // La medición del progreso y del bienestar "Propuestas desde América Latina".- México, Distrito Federal : Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC", 2011.

Ruíz Moreno Ángel Desarrollos sociales exigibles [Sección del libro] // Derechos y políticas sociales / aut. libro Calva José Luis. - México, Distrito Federal : Porrúa, 2007. - Vol. 12.

Sánchez Adolfo La pobreza y conceptos afines [Sección del libro] // Pobreza: concepciones, medición y programas / aut. libro Reyes Verónica Villarespe. - México, Distrito Federal : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

Sánchez-Mejorada Cristina Desigualdad, exclusión y violencia [Sección del libro] // Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI / aut. libro Cordera Rolando, Patricia Ramírez y Ziccardi Alicia. - Distrito Federal : Siglo XXI, 2008.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público Presupuesto de Egresos de la Federación [Informe]. - México, Distrito Federal : Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007, 2008, 2009, 2010.

Soria Victor Estrategia de largo plazo para un desarrollo incluyente de la seguridad social [Sección del libro] // Derechos y políticas sociales / aut. libro Calva José Luis. - México, Distrito Federal : Miguel ángel Porrúa, 2007. - Vol. 12.

Subirats Joan [y otros] Análisis y gestión de políticas públicas [Libro]. - Barcelona : Ariel, 2008.

Tello Carlos Sobre la desigualdad en México [Libro]. - Distrito Federal : Universidad Nacional Autónoma de México, 2010. - pág. 5.

Touraine Alain ¿Qué es la democracia? [Libro]. - Distrito Federal : Fondo de Cultura Económica, 2000. - pág. 99.

Valverde Viesca Karla Inicios del desarrollo social en México: La compleja relación entre gobierno, modelo económico y estrategia de desarrollo en la década de los setenta [Sección del libro] // 200 años de la Administración Pública en México / aut. libro Uvalle Berrones Ricardo. - México, Distrito Federal : Secretaría de la Función Pública, 2010.

Villarespe Reyes Verónica Introducción [Sección del libro] // Pobreza: concepciones, medición y programas. - México, Distrito Federal : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

Ziccardi Alicia Las políticas sociales y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI [Publicación periódica] // Papeles de Población. - Toluca, México : Universidad Autónoma del Estado de México, octubre-diciembre de 2008. - 58 : Vol. 14. - págs. 127-139.

Ziccardi Alicia Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social [Publicación periódica]. - México, Distrito Federal : Revista de la Academia Mexicana de Ciencias, 2010. - 4 : Vol. 61.

Ziccardi Alicia Pobreza, territorio y políticas sociales [Publicación periódica] // Revista Mexicana de Sociología. - México, Distrito Federal : Universidad Nacional Autónoma de México, 1999. - 4 : Vol. 61.

Ziccardi Alicia Políticas de inclusión social en la ciudad de México [Sección del libro] // Retos para la integración social de los pobres en América Latina / aut. libro Barba Solano Carlos. - Buenos Aires, Argentina : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2009.

Ziccardi Alicia Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local [Sección del libro] // Agenda para el desarrollo / aut. libro Calva José Luis. - Distrito Federal : Miguel Ángel Porrúa, 2007. - Vol. 15.

Ziccardi Alicia y Mier y Téran Arturo Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana [Sección del libro] // Reflexiones ciudadanas sobre la política social / aut. libro Jusidman Clara. - México, Distrito Federal : Secretaría de Desarrollo Social, 2008.

Ziccardi, Alicia; Ramírez, Patricia Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. Una introducción. [Sección del libro] // Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI / aut. libro Cordera Rolando, Ramírez Patricia y Ziccardi Alicia. - México, Distrito Federal : siglo veintiuno editores, 2008.

Documentos oficiales

- 1.- Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 2009. Acuerdo número 504 por el que se emiten las Reglas de Operación de los Programas Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA).
- 2.- Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2010. Acuerdo número 567 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)
- 3.- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2009. ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- 4.- Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2009. ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 5.- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2009. ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico para una Nueva Generación, para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 6.- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2009. ACUERDO número 520 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena.
- 7.- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2010.- ACUERDO número 554 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.
- 8.- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2009.- ACUERDO número 515 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.
- 9.- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2009.- ACUERDO de Modificación a las Reglas de Operación de los siguientes Programas: Albergues Escolares Indígenas, Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, Fondos Regionales Indígenas, Organización Productiva para Mujeres Indígenas, Turismo Alternativo en Zonas Indígenas e Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.
- 10.- Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo 2011.- ACUERDO mediante el cual la Secretaría de Salud da a conocer las Reglas de Operación del Programa Caravanas de la Salud.
11. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2009.- ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 12.- Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2009. ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tu Casa, para el Ejercicio Fiscal 2010.

13. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2009.- ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas para el Ejercicio Fiscal 2010.
14. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2009.- ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, para el Ejercicio Fiscal 2010.
15. Diario Oficial de la Federación, 11 de febrero de 2011.- ACUERDO de la Junta de Gobierno por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es tu casa, publicadas el 7 de agosto de 2009.
- 16.- Diario Oficial de la Federación, 4 de febrero de 2011.- Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas
- 17.- Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2009.- ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 18.- Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 2009.- ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el Ejercicio Fiscal 2010
- 19.- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2012.- ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2011.
- 20.- Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2010.- REGLAS de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2010.
- 21.- Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2009.- ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 22.- Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2009.- ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 23.- Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2009.- ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 24.-Secretaría de Educación Pública. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos.
- 25.- Secretaría de Salud. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 del Programa Seguro Popular
- 26.-Secretaría de Desarrollo Social. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 del programa 70 y más.

- 27.- CONEVAL "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza" [Informe]. - México, Distrito Federal : [s.n.], 2009.
- 28.- CONEVAL Comunicado de prensa No. 008/2009. - Distrito Federal: CONEVAL, 10 de diciembre de 2009.
- 29.- CONEVAL CONEVAL [En línea]// CONEVAL. - 23 de diciembre de 2010. - www.coneval.gob.mx.
- 30.- CONEVAL Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social [Informe]. - México, Distrito Federal : [s.n.], 2011.
- 31.- CONEVAL Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza [Informe]. - Distrito Federal : CONEVAL, 2010.
- 32.- Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de septiembre de 2007, Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.