



**Universidad Nacional
Autónoma de México
Facultad de Economía**

**La Política Social en México
2000 – 2013**

T E S I S

**Que para obtener el grado de:
Licenciado en Economía**

P R E S E N T A



Daniel Agís Eslava
**Profra. Tutor María de los Ángeles
Palacios Escobar**

México, Ciudad Universitaria, Febrero 2015.
“Por mi raza hablará el espíritu”



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**“Lo que preocupa es
que la globalización
esté produciendo países ricos
con población pobre.”**

Joseph E. Stiglitz

Reconocimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por todo lo que me ha dado ¡Hasta pronto!

A la Facultad de Economía, por acogerme estos cinco años como un segundo hogar.

A mis sinodales, por su disposición a revisar y corregir este trabajo.

Lic. María de los Ángeles Palacios Escobar

Mtra. Diana López Hernández

Lic. Ángel Ávila Martínez

Mtro. Carlos Javier Cabrera Adame

Mtro. Ángel David Fonseca Corral

Agradecimientos

Son muchas las personas a las que me gustaría agradecer su amistad, apoyo, ánimo y compañía en las diferentes etapas de mi vida. Algunas están aquí conmigo y otras en mis recuerdos y en el corazón, pero sin importar en dónde están o si alguna vez llegan a leer estas dedicatorias quiero darles las gracias por formar parte de mi vida, por todo lo que me han brindado y por todas sus bendiciones.

Mamá, no me equivoco si digo que eres la mejor mamá del mundo, gracias por todo tu esfuerzo, tu apoyo incondicional y por la confianza que depositaste en mí. Gracias por estar siempre a mi lado. Te quiero mucho.

Papá, este es un logro que quiero compartir contigo, gracias por ser mi papá y por creer en mí.

Lalo, gracias por estar conmigo siempre que te he necesitado y por ser un ejemplo a seguir. Aunque en la mayoría de las veces parece que estuviéramos en una batalla, hay momentos en los que la guerra cesa y nos unimos para lograr nuestros objetivos... Gracias por todo lo que me has enseñado a lo largo de estos 23 años, gracias por ser mi hermano.

A toda mi familia, por su cariño, comprensión y por enseñarme que los sueños se logran a base de esfuerzo y dedicación.

A mi familia pan, por su apoyo incondicional, sus consejos y por hacer que la universidad fuera algo inolvidable. Los quiero mucho, ustedes saben que acompañantes favoritos del café de la sirena son.

A mi rampa, a los que están y a los que se fueron, por estar en las buenas y en las malas, por compartir este sueño llamado *economía* y por los momentos en la biblioteca, en la ludoteca, en la muela, jugando fútbol, béisbol, texas, viendo ganar al Real Madrid, haciendo tonterías, siendo el grupo de choque, desayunando como campeones, yendo a conciertos, festejando cumpleaños, haciendo premios... O sólo pasándola re bien. Jamás los olvidaré **¡Lo logramos!**

Al Área de Política Económica del GPPRD de la LXII Legislatura del Senado de la República, por su amistad, su apoyo, sus enseñanzas y por los buenos deseos para que realice este objetivo en mi vida. Sin duda, este año de reformas estructurales no habría sido igual sin todos y cada uno de ustedes. Hemos formado un gran equipo y confío en que lograremos grandes cosas.

A todos mis amigos, sin excluir a ninguno, muchas gracias por todos los momentos que hemos pasado juntos y porque siempre, aunque lejos, han estado conmigo.

A mi tutora y guía de tesis, la profesora María de los Ángeles Palacios Escobar, por haberme brindado la oportunidad de trabajar con ella, por transmitirme su conocimiento, por apoyarme durante el desarrollo del

proyecto, por los consejos para mejorarlo y por ser accesible en todo momento.

Al Mtro. David Fonseca Corral, por la atención y el tiempo que ha dedicado a formarme como economista, por la paciencia ante mis dudas de novato y por compartir su experiencia día a día.

A todos los **profesores de la Facultad de Economía** de la U.N.A.M. que a lo largo de estos cinco años contribuyeron a mi formación no solamente académica, sino como persona. Muchas gracias.

Daniel Agís Eslava

Índice

Justificación	10
Introducción	12
Marco Histórico	15
Capítulo I. Pobreza	22
Medición de la pobreza	24
Enfoque Unidimensional	25
Enfoque Multidimensional	26
Medición de la pobreza en México	30
Evolución de la población con carencias en México	38
Pobreza Moderada y Pobreza Extrema	41
Pobreza Extrema	42
Pobreza Moderada.....	44
Pobreza Patrimonial, Alimentaria y de Capacidades	46
Pobreza alimentaria.....	49
Pobreza de Capacidades	50
Pobreza Patrimonial	51
Esquema conceptual de la pobreza	53
Las empresas frente a la pobreza	54
Capítulo II. Marginación Social	55
Indicadores socioeconómicos del índice de marginación	57
Educación.....	57
Vivienda.....	58
Distribución de la población	60
Ingresos	60
Esquema conceptual de la marginación	61
Evolución de la Marginación	62

Capítulo III. Rezago Social, según CONEVAL	66
<i>Evolución de los indicadores de Rezago</i>	67
Educativos.....	67
Acceso a servicios de salud	76
Calidad en la vivienda.....	79
Servicios básicos de la vivienda	82
Activos en el hogar	94
Capítulo IV. Desigualdad del ingreso	101
<i>El Principio de la Desigualdad Económica</i>	104
<i>Medición de la desigualdad</i>	105
Curva de Lorenz.....	106
Coeficiente de Gini.....	106
<i>La desigualdad a nivel internacional</i>	108
<i>La desigualdad en México</i>	112
Capítulo V. Política Social	115
<i>Políticas con enfoque de derechos</i>	116
<i>El Gobierno de Vicente Fox (2000 – 2006)</i>	118
Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006	118
Estrategia Oportunidades - Contigo.....	126
<i>El Gobierno de Felipe Calderón (2007 – 2012)</i>	127
Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012	128
“Oportunidades” en el sexenio de Felipe Calderón.....	129
Falta de ¿Oportunidades?.....	130
<i>El Gobierno de Enrique Peña Nieto (2013 – Actual)</i>	133
Política Social de “Nueva Generación”	134
Primer Informe de Gobierno: EPN	136
Estrategia Cruzada Nacional contra el Hambre.....	136
Segundo Informe de Gobierno: EPN.....	138
Programa Prospera	139
La evolución del Programa Oportunidades.....	140

El Gasto Social142

Déficits de la Política Social.....146

Capítulo VI. Propuesta de Política Social..... 149

Conclusiones 158

Bibliografía 161

 Libros161

 Artículos163

 Páginas de internet165

Justificación

En las últimas décadas, la pobreza ha crecido de manera acelerada en prácticamente todos los países de mundo, por lo que se ha convertido en un tema de gran relevancia a nivel nacional e internacional.

Además, por su influencia en la descomposición del tejido social derivada de la falta de oportunidades y en la movilización de grandes sectores de población representa uno de los más grandes retos por resolver.

En México, casi la mitad de la población enfrenta algún nivel de pobreza y el problema se acentúa cuando consideramos a la desigualdad como un fenómeno recurrente en la sociedad mexicana.

La desigualdad está relacionada con el acceso inequitativo de las personas a los recursos y espacios, que genera dinámicas de marginación y exclusión.

Ante estos fenómenos, resulta necesaria la participación del Estado como agente regulador para que los beneficios del crecimiento económico alcancen a la población en su conjunto.

En este sentido, la política social surge como un tipo particular de política pública, que tiene el objetivo de dirigir, orientar y establecer criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todos los niveles de la sociedad.

No obstante, la política social aplicada hasta ahora no ha logrado vencer la pobreza y la desigualdad, debido a que no ha sido vinculante con la política económica y como consecuencia, la población no ha podido integrarse a un círculo virtuoso de crecimiento económico.

La política social aplicada en México en el período 2000 a 2013, que corresponde al sexenio del ex presidente Vicente Fox (2000 a 2006), al del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006 a 2012) y al del presidente Enrique Peña Nieto (2012 a la fecha), ha sido de carácter asistencialista, es decir, no ha tenido como objetivo resolver las manifestaciones de pobreza, y mucho menos sus causas; su función ha sido reaccionar ante la presión social coyuntural y compensar en la medida de sus posibilidades los efectos negativos del desarrollo económico, referentes a la inequidad social.

Resulta interesante este período debido a que se trata del cambio de partido en el poder: primero el Partido Acción Nacional (PAN) cambia por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el año 2000, luego de setenta años del PRI en la presidencia; y solo doce años después, el PRI vuelve al poder.

Introducción

La política social tiene como objetivo la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades, es decir, todas aquellas actividades que contribuyan a la salud, educación, asistencia social, vivienda y combate a la pobreza¹. Dada la creciente complejidad del problema de la pobreza, el presente trabajo pretende hacer una revisión de la política social en México, resaltando sus características y ligándola al contexto económico.

Así como, los cambios en las políticas públicas que se dieron con la llegada del PAN a la presidencia en el año 2000 y el regreso del PRI en 2012; y las medidas que se adoptaron para impulsar el desarrollo económico, que deberían garantizar la seguridad social, el empleo y en general, el bienestar social.

Por tanto, el objetivo de la investigación es *analizar las características de la pobreza, desigualdad, marginación y rezago social que enfrentó la población en México, así como las políticas públicas aplicadas en el período comprendido de 2000 a 2013 para darles solución*. Para apoyar la investigación, se hace una periodización de los programas sociales aplicados por el gobierno mexicano y se examinan los motivos por los que no se logró un desarrollo social suficiente.

Además, se plantea una propuesta de política social que busca una solución a los fenómenos de pobreza, marginación, rezago y desigualdad en los que se encuentra inmerso el grueso de la población en México.

La hipótesis de la investigación se basa en que *la política social aplicada en México en el periodo 2000 a 2013 debido a su carácter asistencialista*

¹ Cabrera Adame, Carlos Javier. "Cap. 1 Política y Seguridad Social en México", en La Protección Social en México. Carlos Javier Cabrera Adame y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, Coordinadores. UNAM, 2011.

ha sido insuficiente para aliviar los problemas de pobreza, rezago y marginación social que enfrenta la población. Por lo que, se necesita aplicar una política integral que permita a la población sumarse al sistema económico y con ello, lograr un verdadero desarrollo social.

El primer capítulo está dedicado al tema de la pobreza, es decir, aquella situación en la que el nivel de vida observado es menor que las normas mínimas². Para apoyar esta primera definición, se exponen diversas acepciones, los distintos métodos adoptados para su medición, así como el comportamiento que ha tenido el fenómeno durante el período de estudio.

El segundo apartado refiere a la marginación social, fenómeno por medio del cual la sociedad excluye a unos determinados individuos, afectando las oportunidades para encontrar un buen trabajo, vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad y condiciones de vida seguras. Por tanto a través de indicadores se hará una revisión de cómo se ha desarrollado el fenómeno.

El tercer capítulo aborda el tema de rezago social tomando en cuenta los cuatro indicadores de carencias sociales que distingue el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): educación, salud, servicios básicos y espacios de vivienda. Por medio de cifras se pretende hacer un análisis de los avances y los retos para la política social.

El cuarto capítulo explica la dinámica de la desigualdad en México, asociada a una situación socioeconómica en un contexto de competencia y discriminación. En particular se analiza la desigual concentración del ingreso en las familias mexicanas, que ha generado una gran masa de pobres que sobreviven con grandes limitaciones.

² Boltvinik, Julio. "Pobreza y estratificación social". INEGI – COLMEX – IIS/UNAM. México, 1994.

El quinto apartado analiza la política social aplicada por el gobierno mexicano en el combate a la pobreza en los años 2000 a 2013, los resultados obtenidos y los déficits que ha presentado, además se exponen los diversos programas sociales y los recursos destinados a ellos.

El último capítulo presenta una propuesta de política social, la cual pretende integrar en la dinámica económica a la población que actualmente permanece marginada, en una situación de desigualdad y pobreza; con esta propuesta se trata de cerrar brechas para lograr un desarrollo económico virtuoso para la sociedad mexicana.

Cada capítulo contiene los indicadores empleados en el análisis y construcción de ideas, de los que se detalla fuente y notas para su consulta o actualización; así como las conclusiones a las que se llega en cada apartado.

Por último, se incluyen las conclusiones finales, tras el análisis de la política social en el período 2000 a 2013, los avances que se han tenido y las áreas de oportunidad para mejorar la calidad de vida de la población.

Marco Histórico

La política de protección social es una herramienta propia del Estado capitalista, que surge con funciones específicas vinculadas al desenvolvimiento general del sistema. Se refiere al conjunto de instituciones, programas y mecanismos orientados a incidir en las condiciones de vida, socialización y la reproducción de la población.³

El esquema de protección social se ha ordenado sobre dos ejes: la seguridad social y la política social.

La seguridad social busca aliviar los efectos desintegradores del mercado sobre la clase trabajadora y garantizar el orden de producción establecido; proteger a la población que labora en el sector público y a los trabajadores formales del sector privado y sus dependientes. La base formal del seguro social es la existencia de un contrato laboral, su base material son las aportaciones monetarias del trabajador y del contratante.

Mientras que, la política social cubre las omisiones del seguro social, abarca aquella atención vinculada a los servicios de salud, educación, asistencia social y combate a la pobreza; no deriva de un contrato de trabajo, ni cuenta con un fondo previo de aportaciones monetarias.⁴

La seguridad social nace en Alemania, en la época del Canciller Otto von Bismarck, como un instrumento de integración y estabilización de la clase trabajadora y al mismo tiempo, de impulso al desarrollo capitalista.⁵

³ Boltvinik, Julio. "Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para su superación" en Laureli, Asa C.

⁴ Cabrera Adame, Carlos Javier. "Cap. 1 Política y Seguridad Social en México", en La Protección Social en México. Carlos Javier Cabrera Adame y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, Coordinadores. UNAM, 2011.

⁵ La ruptura política con el liberalismo primitivo quedó acometida en 1878, cuando Bismarck cesó a cuatro ministros liberales a fin de poder adoptar una política aduanera proteccionista y una política social. Los intereses de los sectores cerealísticos y metalúrgicos, por una parte, y la cuestión social, por la otra, forzaron al Estado a asumir de nuevo una responsabilidad global económica y política-social que tras la época del mercantilismo se había considerado precisamente superada. (Stolleis,

Durante el periodo de entreguerras, la legislación social se convirtió en un instrumento de gasto público más definido y menos selectivo, debido a la necesidad de gestionar y armonizar el conflicto social, construir un consenso y consolidar una forma de socialización.

El Estado Social se manifestó en tres versiones: Estado de Bienestar, para el mundo europeo – occidental y norteamericano; Estado Socialista, para Europa Oriental y parte de Asia; y Estado Desarrollista, para buena parte de América Latina.

En los Estados de bienestar europeos la asistencia social⁶ se convirtió en un mecanismo institucionalizado de la seguridad social y con ello, un derecho social que puede ser reclamado por la ciudadanía. En América Latina en cambio, la asistencia social en su mayoría responde a una situación de pobreza generalizada; y con ella no se trata de cumplir derechos sociales sino de cubrir necesidades inmediatas.

En el caso particular de México, las políticas de bienestar muestran rasgos distintos a la experiencia europea, siendo sus características distintivas del subdesarrollo en el que se encuentra inmerso el propio país.⁷

Durante los siglos de dominación española, la pobreza de la Nueva España nunca fue una preocupación de la Corona; solamente algunos frailes lucharon por que los niveles de vida de los indígenas mejoraran.

Con el arribo de la Independencia, los problemas políticos que aquejaron a México durante la mayor parte del siglo XIX impidieron que los gobiernos pudieran gozar de la estabilidad política necesaria para establecer algo

Michael. "Las líneas de la dogmática del Derecho Administrativo en la era industrial" en Documentación Administrativa Núm. 234. Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1993.)

⁶ La asistencia social consiste en un dispositivo de ayuda para los más pobres, ya sea en efectivo o en especie. (Atkinson, A.B. "Incomes and the Welfare State". Cambridge University Press, 1995)

⁷ Ángeles Palacios Escobar, "Características de la Política Social en México", Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM), UNAM, 2010.

que se asemejara a una política social o que tuviera como objetivo mejorar el nivel de vida de la mayoría de la población.

El triunfo liberal, la relativa estabilidad política conseguida por Juárez y el modelo económico impuesto durante el Porfiriato, tampoco se tradujeron en bienestar para las mayorías. Al contrario, las décadas de crecimiento, expansión de la infraestructura y de las comunicaciones, y en general, la modernización del México porfirista, significaron un proceso de concentración de la riqueza que agravó las diferencias sociales y económicas del país.⁸

En un contexto de gran descontento político y de fuertes demandas por un país democrático, el resultado lógico fue la Revolución de 1910. Antes de la Revolución de 1910, las acciones sociales y la atención de los pobres se ordenó bajo un esquema asistencialista, compartida por la caridad de la iglesia católica, por la beneficencia privada y por la intervención del Estado.

Con los gobiernos posrevolucionarios la política social comienza a formar parte de la agenda gubernamental y en el periodo de movilización, la población objetivo de la política social fue la población campesina que protagonizó muchas de las batallas revolucionarias.

De este modo, la política social mexicana surgió en el siglo XX, con los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917 fundamentalmente en los artículos que establecen: el derecho a la educación básica (artículo 3º); el derecho a la salud y a la vivienda digna (artículo 4º); el artículo 27 que propició el reparto agrario y definió el derecho de propiedad; así como el artículo 123 que establece el derecho a un empleo socialmente útil.

⁸ Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. "Contra la pobreza. Por una estrategia de política social". Cal y Arena, México, 1993.

En la década de 1940, se inicia el modelo de industrialización, centrado en el crecimiento hacia adentro, dándose una distinción entre los obreros que aunque son pobres tienen un empleo, y los otros pobres, aquellos marginados que no entran en el proceso pero que son funcionales como reserva de mano de obra barata.

En ésta década, el alivio a los pobres se da por la beneficencia o asistencia pública, y por el gasto en bienestar social. Aunque en realidad no existía ningún programa para combatir la pobreza, se reorganizan los comedores públicos, se brinda ayuda a los ciegos, se reglamenta la asistencia a estudiantes pobres y se efectúan diversas campañas para combatir la mendicidad.

Entre las acciones de combate a la mendicidad están: la creación de basilos – hospitales en los que se internaba a los méndigos; la imposición de sanciones penales a quienes ejercieran la mendicidad profesional; una intensa propaganda con el lema “No dé limosna, dé trabajo”; y la creación de un establecimiento con una granja anexa y pequeños talleres para acoger a los mendigos que pudieran realizar algún trabajo.⁹

A partir de la década de 1940, se inicia la transformación de la sociedad mexicana, con el modelo de sustitución de importaciones, que contribuyó a que México se convirtiera cada vez en un país más urbano; lo que generó un crecimiento acelerado desigual, donde la industria se desarrolló en detrimento del sector agrícola y las ciudades más importantes del país crecieron a costa del campo. En apoyo al nuevo modelo, la población privilegiada con acciones de política social fue la asalariada industrial y la de los sectores de servicios formales.

⁹ Villarespe Reyes, Verónica. “La solidaridad: Beneficencia y Programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza”. Textos Breves de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2001.

En la década de 1950, inició el llamado “desarrollo estabilizador”, que permitió un cierto progreso, donde la industrialización del país fue consolidada por la política económica del Estado y por el ingreso masivo de la inversión extranjera directa al sector industrial, en particular a la industria manufacturera; sin embargo, este período no permaneció ajeno a problemas y luchas sociales importantes, entre los que destacan: el movimiento de los “gaviotas”, estudiantes pobres de Instituto Politécnico Nacional que querían ingresar a los internados para recibir alojamiento y comida en 1956; el movimiento ferrocarrilero en 1957 – 1958; y diversas huelgas, desde las tortillerías hasta las de los médicos en 1959. Pero es el movimiento estudiantil de 1968 el que anuncia el fin del desarrollo estabilizador. La década de 1970 se caracteriza por movilizaciones políticas tanto campesinas como obreras.¹⁰

La política social en nuestro país, hasta finales de los años ochenta, venía implícita en las políticas de crecimiento, asumiendo que el modelo de crecimiento adoptado crearía las bases del bienestar social.

El planteamiento gubernamental consideró que se podía crecer económicamente y simultáneamente mejorar la distribución del ingreso; considerando al crecimiento como el medio para satisfacer las grandes necesidades del desarrollo nacional, para lo que fue necesario crear empresas que buscaban aumentar el empleo, y a través de éste los trabajadores y sus familias accedían a esquemas de protección social.

Si bien el proceso de industrialización y crecimiento económico crearon las condiciones que permitieron elevar los niveles de vida de la mayoría de la población, este esquema de crecimiento fue desigual en la distribución del ingreso.

¹⁰ Ídem.

Sobre la idea de que con el cambio de modelo y de política económica, hay que atender a los segmentos de la población afectada por las políticas de ajuste, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari hizo de la lucha contra la pobreza un verdadero caballo de batalla¹¹. Se incluyó como uno de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo (1989 – 1994), el acuerdo sobre el mejoramiento productivo del nivel del país, que planteaba crear empleos productivos y bien remunerados, atender las demandas sociales prioritarias, proteger el medio ambiente, y erradicar la pobreza extrema.

En este sentido, el objetivo fundamental en materia social del presidente Salinas fue el combate a la pobreza extrema, para ello, puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que se orientó a la atención de los pobres más pobres dentro de los pobres, es decir, a los indígenas, campesinos y grupos sociales urbanos excluidos por las políticas de ajuste.

Con la implementación de PRONASOL hubo un cambio del enfoque de la política social, pasando de la seguridad social a la reducción de la pobreza, sin embargo, el programa no logró resolver el problema de la pobreza en nuestro país; debido a que PRONASOL desconcentró sin descentralizar la administración y toma de decisiones en la política social, generando un problema de ausencia participativa y de gestión pública de las políticas sociales que dieron como resultado a toda una generación de pobres que se hicieron dependientes estructurales, ya se por el clientelismo o por una carencia a nivel generacional.

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, el ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, esbozó una estrategia denominada “Desarrollo Social”, que tenía como objetivo propiciar la igualdad de

¹¹ Guillén Romo, Héctor. “La contrarrevolución neoliberal”. Editorial Era. México, 1997.

oportunidades y de condiciones que asegurarán a la población elevar los niveles de bienestar y calidad de vida, disminuir la pobreza y la exclusión social. Como parte de esta estrategia, así como por razones económicas y políticas, el PRONASOL se transformó en el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Sin embargo, la pobreza siguió en aumento y el número absoluto de personas debajo de la línea de pobreza alimentaria creció; debido a que éste programa, en opinión de algunos estudios internacionales, estaba orientado a disminuir los síntomas de la pobreza y no sus verdaderas causas.

Además, la política social se ha caracterizado por ser excluyente, por la utilización discrecional de los recursos, por su clientelismo y por el uso con fines políticos.

Dados estos antecedentes, el discurso de una *nueva* política social pone énfasis en la necesidad de perseguir una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política económica, puesto que los programas que se han puesto en marcha resultan parciales en tanto que no integran ni se entrelazan ni plantean continuidad con otras esferas de la política económica.

Los programas sociales hasta ahora empleados, han tratado a los pobres como si éstos estuvieran fuera de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo, es decir como si los pobres fueran aparte, como si estuvieran aislados del sistema que los procrea y no inmersos y viviendo dentro de él, como lo están.

Capítulo I. Pobreza

De acuerdo a la Real Academia Española, la pobreza es una cualidad de pobre, es decir, aquella persona que no tiene lo necesario para vivir.

La pobreza ha sido, a lo largo de la historia, un fenómeno social que ha afectado a gran parte de la población mundial; el cual se ha venido agudizando por el desarrollo del capitalismo y por el modo en que la población se ha insertado en este proceso.

Cuando analizamos a la pobreza en términos de sus síntomas, es necesario recurrir a los diferentes niveles de ingreso o consumo; pero si lo hacemos de acuerdo a sus causas, la pobreza es la carencia de capacidades básicas que permitan al individuo insertarse productivamente en los mercados¹². Es decir, nos referimos a un fenómeno social que impone graves limitaciones en el desarrollo físico, intelectual y social de las personas que la padecen. Además, niega la igualdad de oportunidades entre individuos y pone en evidencia el rezago del ejercicio de los derechos humanos, económicos y sociales de una sociedad.

En este sentido, de acuerdo con Trejo y Jones (1993)¹³, la pobreza es una enfermedad endémica, donde el pobre es pobre porque no puede dejar de serlo.

Paul Spicker¹⁴ (1999) identifica doce posibles formas de interpretar a la pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiente de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión,

¹² Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. "Contra la pobreza. Por una estrategia de política social". Cal y Arena, México, 1993.

¹³ Ídem.

¹⁴ Paul Spicker es un investigador que ha dedicado gran parte de sus trabajos al tema de la pobreza. Uno de sus trabajos más importantes fue "Definiciones de Pobreza: Doce Grupos de Significados" dentro de "Pobreza: un Glosario Internacional" que fue publicado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. En dicho texto, el autor agrupa en 12 clases los distintos significados que se le han dado al concepto de pobreza en distintas etapas de la evolución de las ciencias sociales.

desigualdad, clase, posición económica, dependencia y padecimiento inaceptable.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se refiere a la pobreza como la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable (PNUD, 1997). Entre los aspectos que la componen se mencionan llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (DGEC, 1988) define a la pobreza como la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. Es considerada como un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educativos, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna manera de la del resto de la sociedad.

Amartya Sen¹⁵ (1984) identifica a la pobreza como la privación de capacidades básicas para funcionar dentro de la sociedad; una persona se considera como pobre cuando carece de la oportunidad para conseguir ciertos niveles mínimos aceptables en dichas realizaciones o funcionamientos.

¹⁵ Amartya Sen es un filósofo y economista bengalí, galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1998. A Amartya Sen se le conoce por sus trabajos sobre las hambrunas, la teoría del desarrollo humano, la economía del bienestar y los mecanismos subyacentes de la pobreza.

Julio Boltvinik¹⁶ (2003) define a la pobreza como un proceso multidimensional en el que el bienestar de los hogares y las personas depende de seis fuentes: el ingreso corriente; los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; el patrimonio familiar; el acceso a bienes y servicios gratuitos; el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico, educación y reposo; y los conocimientos de las personas.

Dados estos antecedentes, podemos definir a la población en situación de pobreza como aquella que carece de un nivel mínimo de capacidades, que incluyen salud, educación, alimentación y vivienda; y que dicha escasez no le permite desarrollarse y lograr su mayor potencial productivo.

Entonces, el término pobreza se relaciona a la falta de algo; “pobre” es el que no tiene, aunque por lo general no se sabe de qué carece. En este sentido, surge uno de los grandes problemas de la pobreza: su medición, la cual usualmente está en función de lo que se considera como básico.

Medición de la pobreza

Frecuentemente se distinguen dos métodos para medir las condiciones de la población en cuanto a sus necesidades básicas: el directo y el indirecto.

El método directo mide la insatisfacción fáctica y tiene como objeto determinar el grupo de personas que no satisfacen el conjunto de las necesidades básicas.

El método indirecto o del ingreso es una medida de la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades básicas. A diferencia del

¹⁶ Julio Boltvinik es un académico y político mexicano. En 2002 recibió el Premio Nacional de Periodismo. En 2005, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) lo distinguió con el premio a la mejor tesis de doctorado, por su investigación “Ampliar la mirada: Un enfoque a la pobreza y el florecimiento humano”.

método directo, el método del ingreso no mide la satisfacción, sino los medios para la satisfacción.¹⁷

De acuerdo con Amartya Sen, existen dos problemas básicos que debe resolver una metodología de medición de la pobreza: el de identificación y el de agregación¹⁸; el primero se refiere a los criterios que serán utilizados para determinar si una persona es pobre o no, y el segundo establece la forma en que se agregarán las carencias de cada persona para generar una medida general de pobreza en una población determinada. La solución al problema de la identificación consiste en adoptar una visión unidimensional; mientras que para la agregación es necesario adoptar un enfoque multidimensional, donde se precisen las dimensiones y la manera de identificar a la población en situación de pobreza, efectuando comparaciones en distintas dimensiones (salud, educación y vivienda).¹⁹

Enfoque Unidimensional

El enfoque unidimensional está basado en el Método Indirecto, Método del Ingreso o de la Línea de la Pobreza²⁰, el cual mide a la pobreza con un enfoque cuantitativo y es a partir de un nivel de ingreso como se determina la línea de pobreza.

Éste método tiene como objetivo medir la pobreza a través de la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades más básicas con

¹⁷ Sen, Amartya. "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en Comercio Exterior, Vol. 42 Núm. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1992.

¹⁸ Sen, Amartya. "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en Comercio Exterior, Vol. 42 Núm. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1992.

¹⁹ CONEVAL. "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza" en Revista Internacional de Estadística y Geografía: Realidad, datos y espacios. Vol. 2 Núm. 1, Enero – Abril, 2011.

²⁰ Generalmente se considera que una línea de pobreza es un umbral, en términos de ingreso o de riqueza, por debajo del cual las personas pueden ser consideradas "pobres". Cabe señalar que, si bien las líneas de pobreza son indicadores de pobreza, no constituyen mediciones precisas, puesto que la falta de ingreso no es una medición suficiente de la pobreza. (Abel-Smith, B. y Townsend, P. "The Poor and the poorest" Londres, Bell, 1965)

base en un ingreso mínimo; partiendo de la idea que la pobreza es resultado de la distribución desigual del ingreso.

Si bien el método del ingreso nos permite conocer la situación de una población, no podemos limitarnos a su concepción de pobreza donde el ingreso insuficiente es considerado el único problema.

Por ello, surge la metodología multidimensional, como un indicador más completo que considera una serie de variables que, por consenso internacional, son esenciales para la identificación de la población considerada como pobre.

Enfoque Multidimensional

En ésta metodología, se contemplan distintos métodos para identificar la pobreza: el Método Directo o de las Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI), el Método Integral de la Pobreza (MIP), el Índice de Pobreza Global (IPG), la Masa Carencial, y el Índice de Pobreza Multidimensional del PNUD (Anteriormente conocido como, Índice de Pobreza Humana²¹ en Países en Desarrollo y Desarrollados).

- I. El Método Directo o de las Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI), tiene como objetivo medir a la pobreza a partir de la insatisfacción de necesidades básicas (educación, salud y vivienda); e identifica a los pobres de una manera directa, no por la vía del ingreso sino por la carencia de una vivienda de mínima calidad, vivir en condiciones de hacinamiento, no tener acceso a agua potable, no tener servicios de drenaje, no tener acceso a la educación básica, entre otros. Este método presenta desventajas al no tomar en cuenta otras

²¹ El Informe de Desarrollo Humano de 1997 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo introdujo el Índice de Pobreza Humana. Este está constituido en base al concepto de capacidades de Sen, que define a la pobreza como la negación de opciones y oportunidades para una vida aceptable. El índice de Pobreza Humana intenta medir este concepto, centrándose en aquellos grupos cuyas opciones se encuentran muy restringidas. (PNUD "Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty" Oxford University Press, Oxford, 1997)

necesidades esenciales que permiten elevar la calidad de vida, como son la alimentación, el vestido y calzado, etc.

De acuerdo a Boltvinik, el Método Directo consiste en: definir las necesidades básicas, seleccionar los indicadores que ilustran el grado de satisfacción de cada necesidad y fijar el nivel mínimo de cada indicador, una vez hecho esto, se identifica como pobres a aquellos individuos que no cumplen con el conjunto de estos mínimos. Mientras que, se define como pobres extremos a aquellos que no satisfacen al menos dos de estas necesidades.

- II. El Método Integral de la Pobreza (MIP) es una aportación latinoamericana, que intenta reunir los puntos rescatables del Método del Ingreso y del Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas; pese a la creencia que de este modo se podría tener un mejor resultado, se enfrenta el problema de la doble cuantificación de la pobreza.
- III. El Índice de Pobreza Global (IPG) es un índice que sirve para identificar a los hogares pobres; se calcula tomando en cuenta cinco necesidades básicas: ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio del hogar, disponibilidad de espacio de vivienda, disponibilidad de drenaje, y disponibilidad de electricidad o combustible para cocinar. Se considera a un hogar en pobreza extrema si tiene un IPG entre cero y uno.
- IV. La Masa Carencial agrega el volumen de los hogares haciendo abstracción de la insatisfacción social que presentan, a partir de la identificación del IPG; tiene su unidad fundamental en el hogar y puede agregarse hasta a nivel nacional.

En México, el IPG se emplea por el Ejecutivo Federal para distribuir los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

del Ramo 33 entre los estados y municipios; a su vez, las entidades federativas, consideran la masa carencial para distribuir dichas aportaciones entre los municipios, de modo que éstas sean redistribuidas hacia aquellos con mayor profundidad y magnitud de pobreza extrema.

- V.** El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) construye dos importantes indicadores del desarrollo humano, el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Pobreza.

A partir de 2010, y en el marco del vigésimo aniversario del Informe Anual sobre el Desarrollo Humano del PNUD se elabora el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en colaboración con la Iniciativa de Desarrollo Humano y Pobreza, de la Universidad de Oxford (OPHI, por sus siglas en inglés). El IPM sustituye al Índice de Pobreza Humana en Países en Desarrollo (IPH₁) y al Índice de Pobreza Humana en Países Desarrollados (IPH₂), que son dos indicadores que se elaboraban desde 1998.

- a)** El IPH₁ se concentraba en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana: la longevidad, que es un indicador relacionado con la supervivencia, representado por el porcentaje de personas que se estima morirá antes de los 40 años de edad; los conocimientos, tomando en cuenta a la población excluida de la educación, es decir, el porcentaje de adultos analfabetas; y el nivel de vida decente, que es un indicador representado por el acceso a servicios de salud, agua potable y el porcentaje de niños menores de 5 años desnutridos.
- b)** El IPH₂ se concentraba en la privación de una vida larga, medida a través de la probabilidad al nacer de no sobrevivir a los 60 años; el conocimiento de los adultos, medido por la tasa de analfabetismo funcional adulto; la privación de un nivel de vida decoroso,

relacionado con el porcentaje de la población bajo el límite de la pobreza; y la inclusión social, medida por la tasa de desempleo de largo plazo (1 año o más).

Estos índices permitieron concluir que, los problemas de los países en desarrollo están relacionados con el hambre, el analfabetismo, las epidemias y la falta de servicios de salud y agua potable. Mientras que para los países desarrollados dichos problemas tienen rara ocurrencia y los servicios son casi universales.

Por su parte, el Índice Multidimensional de Pobreza (IMP) o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), incluye parámetros de ingresos junto con otros de privaciones que afectan a la vida de las personas. El índice muestra la índole e intensidad de la pobreza a nivel individual en tres aspectos básicos: la educación, la salud y la calidad de vida; a través de diez indicadores en una ponderación distinta según el grupo: 1/6 para los parámetros de educación y salud y 1/18 para los de calidad de vida.

a) Educación:

1. Años de escolarización: Sin acceso, si ningún miembro del hogar ha completado cinco años de escolaridad.
2. Niños escolarizados: Sin acceso, si los niños en edad escolar no asisten a la escuela.

b) Salud / Asistencia Sanitaria:

3. Mortalidad Infantil: Si un niño ha muerto en la familia.
4. Nutrición: Sin acceso, si un adulto o niño está desnutrido.

c) Calidad de Vida / Bienestar Social:

5. Electricidad: Sin acceso, si el hogar no tiene electricidad.

6. Saneamiento: Sin acceso, no tienen un baño con condiciones suficientes o si su baño es compartido.
7. Agua potable: Sin acceso, si el hogar no tiene acceso a agua potable o el agua potable está a más de 30 minutos caminando desde el hogar.
8. Suelo: Sin acceso, si el piso del hogar tiene suciedad, es de arena, tierra o estiércol.
9. Combustible del hogar: Sin acceso, si se cocina con leña o carbón.
10. Bienes: Sin acceso, si el hogar no tiene más de uno de los siguientes bienes: radio, televisión, teléfono, bicicleta o moto.

Bajo estos indicadores una persona se considera pobre si no tiene acceso en al menos 30 por ciento de los indicadores ponderados.

Una vez revisadas las dos metodologías para la medición de la pobreza adoptadas a nivel internacional: *unidimensional* y *multidimensional*; y que sabemos que la primera utiliza al ingreso corriente monetario como la medida fundamental de bienestar, tanto económico como social; mientras que la segunda refleja las diferentes dimensiones que tiene la pobreza, podemos concluir que la mejor manera para medir el problema es a través de un enfoque multidimensional.

Medición de la pobreza en México

Para el caso de México, conforme a las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en mayo de 2006, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); éste organismo tiene como objetivos evaluar la política nacional de desarrollo social y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México.

Dadas las facultades de CONEVAL, a finales de 2009, el organismo dio a conocer la Metodología Oficial para medir la pobreza multidimensional en México; considerando los estudios internacionales que demuestran la pobreza es un problema ocasionado por múltiples factores que van más allá de la ausencia de un ingreso adecuado; haciendo frente a la medición de la pobreza que se había llevado desde hace más de 20 años, desarrollada desde una perspectiva unidimensional.

A partir de esta nueva medición, el CONEVAL considera que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de, al menos uno de sus derechos²² para el desarrollo social y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.²³

Acorde a los requerimientos señalados por Amartya Sen para una buena metodología, el enfoque multidimensional de la pobreza utilizado en México, identifica la situación social de la población a partir de tres espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. Estos espacios brindan un diagnóstico de las limitaciones y restricciones que enfrentan las personas, por lo que es necesario establecer criterios diferenciados para definir la presencia o ausencia de carencias en cada uno de ellos.

- 1) El espacio del bienestar económico, medido a través de ingreso, permite conocer las necesidades que pueden ser satisfechas mediante la adquisición de bienes y servicios que se obtienen en los mercados con recursos monetarios; por tanto, la insuficiencia de ingreso se traduce en la limitación de las opciones de vida de los individuos.

²² Derechos Sociales: Derecho a un empleo, y un salario; Derecho a la protección social; Derecho a la vivienda; Derecho a la educación; Derecho a la sanidad; Derecho a un medio ambiente saludable; Derecho a la alimentación, y a la soberanía alimentaria.

²³ CONEVAL. "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México", en el Seminario Internacional La Medición del Progreso el Bienestar Social, 2009.

En este espacio, se establece una cantidad mínima de recursos necesarios, definida por la línea de bienestar, requeridos para satisfacer la necesidad de las personas. El ingreso corriente representa el flujo de entradas (no necesariamente monetarias, ya que pueden incluir productos recibidos o disponibles en especie) con el cual los hogares pueden disponer de los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen.

Con el propósito de permitir la comparación de distintos hogares, el ingreso corriente del hogar es ajustado con el fin de reflejar las diferencias en la composición del hogar (de acuerdo con su tamaño, edad de los integrantes y otras características).

- 2) El espacio de los derechos sociales, se sustenta en el principio de que toda persona debe disfrutar por completo de un conjunto de condiciones que son inherentes a la dignidad humana, es decir, al considerar a los derechos sociales como elementos universales, interdependientes e indivisibles, se dice que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en, al menos, uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación.

Para la identificación de las carencias se realiza un proceso en dos fases: en la primera se genera una variable dicotómica que permite distinguir si una persona presenta carencia en la dimensión respectiva o no, estos indicadores toman el valor de 1 cuando el individuo tiene la carencia y 0 en caso contrario; en la segunda se construye un índice de privación social a partir de los seis indicadores asociados a las carencias sociales.

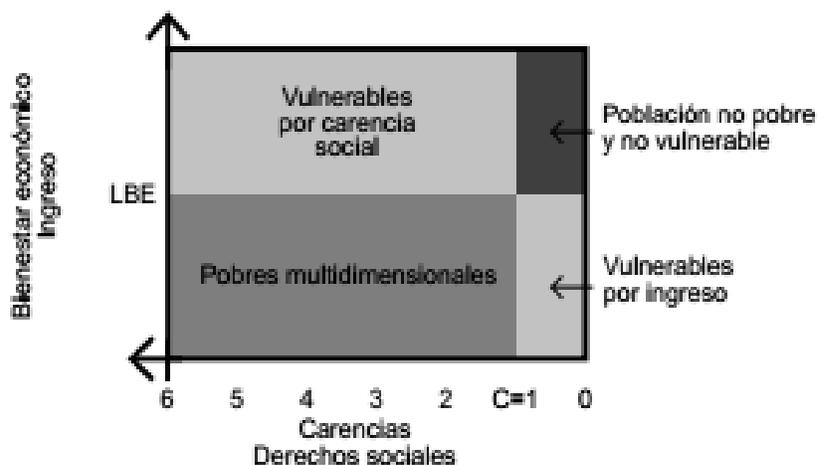
El ingreso y el índice de privación social ofrecen, de manera independiente, un diagnóstico de las restricciones monetarias y las carencias sociales que afectan a la población. De acuerdo con la definición de pobreza, es necesario conjugar ambos espacios (bienestar económico y derechos sociales) para delimitar de manera precisa a la población que se encuentra en dicha situación.

Asimismo, las mediciones realizadas en los ámbitos del bienestar y los derechos generan un espacio bidimensional en el que se puede clasificar toda la población del país. Es decir, se puede identificar tanto a la población en situación de pobreza como a aquellos grupos de la población que no necesariamente son pobres, pero tienen carencias ya sea por ingreso o por carencias sociales, así como a quienes no son pobres ni vulnerables.

Entonces, podemos definir a:

- a.** La población pobre multidimensional como aquella que presenta carencias en ambos espacios (bienestar económico y derechos sociales).
- b.** La población vulnerable por carencias sociales es aquella que, a pesar de tener un ingreso superior a la Línea de Bienestar (LBE), su índice de privación es mayor a uno, es decir, tiene una o más carencias sociales.
- c.** La población vulnerable por ingresos es la que cuenta con un ingreso menor a la LBE y que no tiene carencias sociales.
- d.** Mientras que, la población sin carencias y con un ingreso superior a la LBE, serán no pobres multidimensionales ni vulnerables.

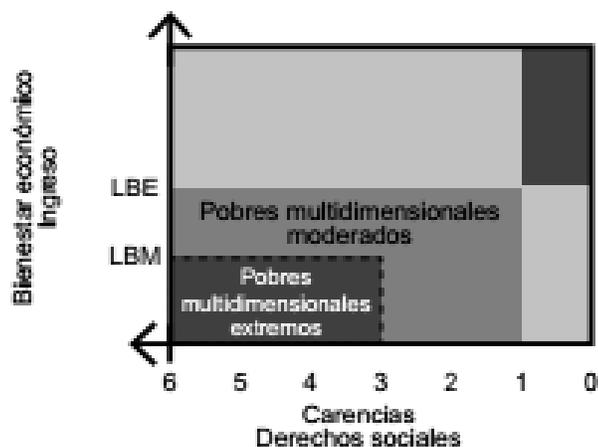
Gráfica 1. Identificación de la pobreza multidimensional.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La metodología también permite identificar dos tipos de pobreza multidimensional: la extrema y la moderada. Los pobres multidimensionales extremos son aquellas personas cuyo ingreso total es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y que, además tienen tres o más carencias sociales. Mientras que, los pobres moderados, son las personas que siendo pobres, no son pobres extremos.

Gráfica 2. Identificación de la pobreza multidimensional moderada y extrema



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El contexto territorial se concibe como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en que se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza, debido a que abarca conceptos relacionados a colectividades o comunidades sociales.

La LGDS establece que la medición de la pobreza debe incluir el grado de cohesión social. Puesto que, aun cuando este indicador no constituye una cualidad de los individuos o de los hogares en pobreza, sino de los contextos sociales (ciudades, pueblos o comunidades) en donde viven; sí proporciona el conjunto de relaciones que ofrecen posibilidades y recursos a las personas y a los hogares para enfrentar sus carencias.

En lo referente a la agregación; una vez resuelto el problema de la identificación, se definen las medidas que serán utilizadas para medir la pobreza multidimensional; las cuales deben satisfacer cuatro propiedades: asegurar la compatibilidad de las mediciones de pobreza a nivel nacional, estatal y municipal a lo largo del tiempo; valorar la contribución de los estados y municipios la pobreza nacional; posibilitar el conocimiento de la participación de cada una de las dimensiones; y tener algunas propiedades analíticas deseables.

De acuerdo a estos criterios, se precisan tres tipos de medidas de pobreza multidimensional: de incidencia, de profundidad y de intensidad.

- i. Las medidas de incidencia se refieren al porcentaje de la población o de un grupo específico que padece algún tipo de carencia económica o social. Los 13 indicadores de incidencia de pobreza, bienestar o carencia que CONEVAL identifica son:

1. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.

2. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
 3. Carencia por rezago educativo.
 4. Carencia de acceso a los servicios de salud.
 5. Carencia de acceso a la seguridad social.
 6. Carencia por la calidad y los espacios de la vivienda.
 7. Carencia por servicios básicos de la vivienda.
 8. Carencia de acceso a la alimentación.
 9. Población con una o más carencias sociales.
 10. Población con tres o más carencias sociales.
 11. Población en pobreza multidimensional.
 12. Población en pobreza multidimensional extrema.
 13. Población en pobreza multidimensional moderada.
- ii. Las medidas de profundidad están asociadas con el espacio del bienestar económico y el índice de privación social; la primera está dada por la distancia promedio del ingreso de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, respecto a esa misma línea; la segunda se reporta mediante el número y la proporción promedio de carencias sociales y se calcula para la población en pobreza multidimensional, la población en pobreza multidimensional extrema, la población con ingresos superiores a la línea de bienestar que tiene al menos una carencia, y para la población con al menos una carencia social.
- iii. El CONEVAL estima tres medidas de intensidad, las cuales permiten realizar diagnósticos sensibles a los cambios en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza multidimensional y se construyen a partir de la multiplicación de la incidencia y la profundidad:

- a)** De la pobreza multidimensional, se define como el producto de la medida de incidencia de la pobreza multidimensional y la proporción promedio de carencias de la población pobre multidimensional.
- b)** De la pobreza multidimensional extrema, dada por el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional extrema y la proporción promedio de carencias de la población pobre multidimensional extrema.
- c)** De la privación de la población con al menos una carencia, referente al producto de la medida de incidencia de la población que tienen, al menos, una carencia social y la proporción promedio de carencias de esa población.

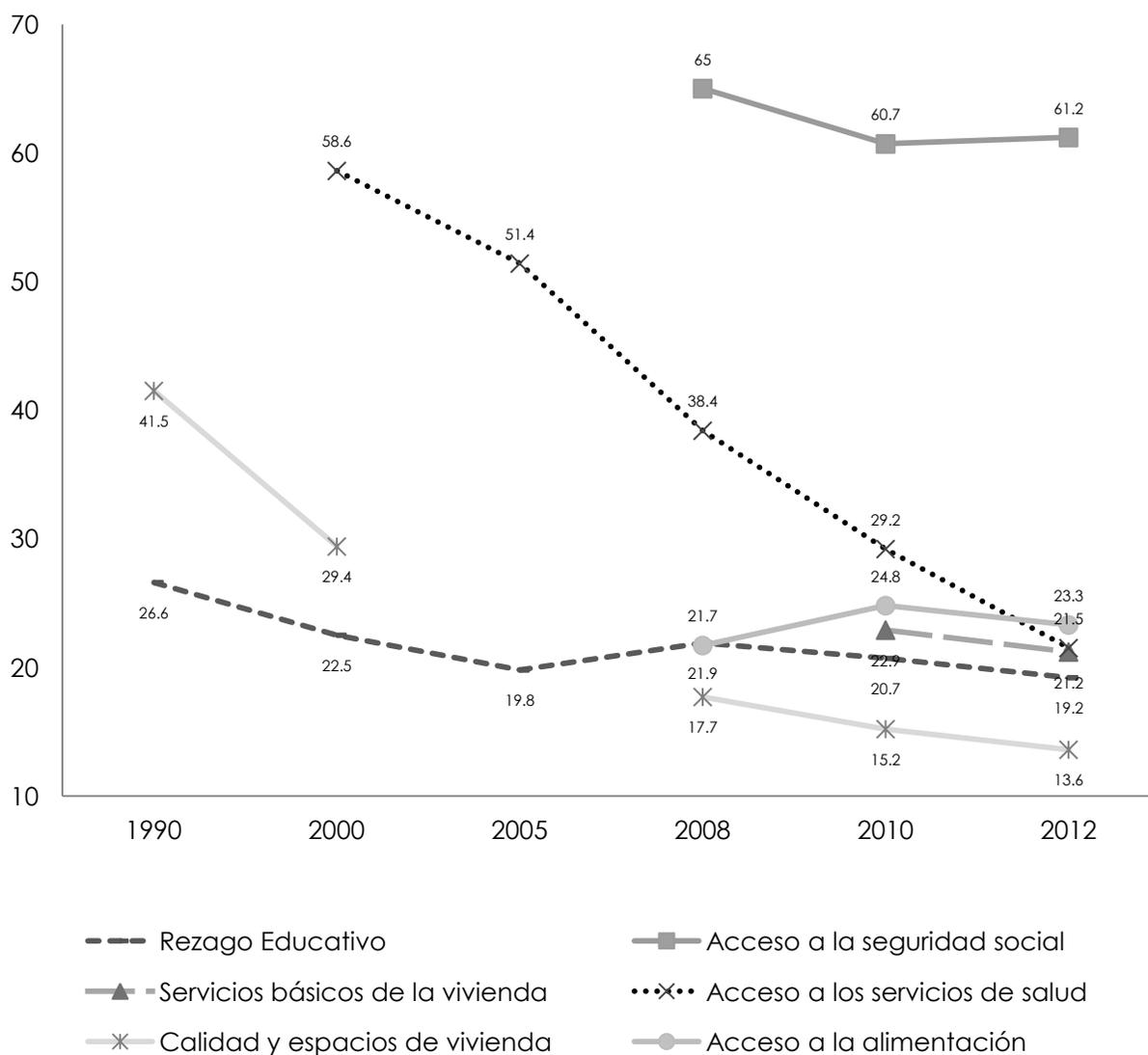
Estas medidas de intensidad permiten conocer la contribución a la pobreza multidimensional de las distintas carencias que presenta la población, aspecto fundamental para orientar la definición de las políticas públicas de desarrollo social.

Evolución de la población con carencias en México

La pobreza derivada de las carencias en la población, ha estado presente en México, de acuerdo a las cifras de CONEVAL para varios años; si bien algunos indicadores han disminuido, otros han ido en aumento; como consecuencia de la influencia de la política social que han emprendido los distintos gobiernos.

Gráfica 3. Evolución de la población con carencias, México 1990–2012

(Porcentaje de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, varios años.

- La carencia de acceso a la seguridad social²⁴ ha sido el problema más recurrente, presentándose en 65 por ciento de la población para 2008, en 2010 su menor nivel con 60.7 por ciento y un aumento de 0.5 por ciento para 2012, ubicándolo en 61.2 por ciento.
- La carencia de acceso a los servicios de salud²⁵ que para el año 2000 alcanzó la cifra de 58.6 por ciento, ha disminuido a lo largo de 2005, 2008, 2010 y 2012, con cifras de 51.4, 38.4, 29.2 y 21.5 por ciento, respectivamente.

El que una mayor proporción de la población pueda tener acceso a los servicios de salud se vio influido por la puesta en marcha del Seguro Popular, los resultados son notables ya que logró disminuir a menos de la mitad de la población que no podían tener acceso al inicio del período.

- La carencia por la calidad y los espacios de vivienda²⁶ para el año 2000 tuvo un porcentaje de 29.4 por ciento, mientras que para el 2012 está carencia disminuyó a 13.6 por ciento, es decir, menos de la mitad; derivado de la mejora en el material de pisos, techos y muros de las viviendas, así como un menor hacinamiento de personas por cuarto.

²⁴ La Ley del Seguro Social, establece que la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

²⁵ El artículo 4 de la Constitución establece que toda la población mexicana tiene derecho a la protección de la salud. En términos de la Ley General de Salud, este derecho constitucional se refiere al derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud (Art. 77 BIS 1 de la LGS)

²⁶ El artículo 4 de la Constitución establece el derecho de toda la familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni en esta ordenamiento ni en la Ley de Vivienda se especifican las características mínimas que debe tener ésta. Los criterios formulados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para el indicador de calidad y espacios de vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción y sus espacios.

- La carencia por rezago educativo²⁷ ha presentado altibajos para el período 1990 a 2012, con 26.6, 22.5, 19.8, 21.9, 20.7 y 19.2 por ciento para 1990, 2000, 2005, 2008, 2010 y 2012 respectivamente.

En general, entre 2000 y 2012 no ha habido grandes cambios, el nivel de 2008 es similar al de 2000, mientras que el de 2012 a penas es inferior al de 2005. Aun cuando esta carencia no parece tan grave comparado con el resto, lo cierto es que se debe trabajar en un programa educativo que garantice el acceso y la calidad de la educación para toda la población, con énfasis en los niños y jóvenes.

- La carencia por servicios básicos de la vivienda²⁸ que para 2010 presentó un 22.9 por ciento de la población y para 2012 un 21.2 por ciento, es un problema en el que se debe seguir trabajando, a fin de que continúe la tendencia a la baja y cada vez haya más personas que puedan tener acceso.
- La carencia de acceso a la alimentación²⁹ está estrechamente relacionada con la pobreza alimentaria y la pobreza extrema, que se revisarán más adelante.

La carencia de acceso a la alimentación presenta su nivel más alto en 2010 con 24.8 por ciento, en 2008 el porcentaje ascendía a 21.7 por ciento y el de 2012 es a penas inferior con 21.5 por ciento.

²⁷ La Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) establece que la población con carencia por rezago educativo es aquella que: tiene de 3 a 15 años, no cuenta con educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; nació antes de 1982 y no cuenta con un nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); y nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

²⁸ El artículo 4 de la Constitución establece el derecho de toda la familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni en esta ordenamiento ni en la Ley de Vivienda se especifican las características mínimas que debe tener ésta. De acuerdo con los criterios propuestos por la CONAVI, se considera como población en situación de carencia de los servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten falta de agua, drenaje, energía eléctrica y que el combustible par cocinar o calentar sea leña o carbón.

²⁹ De acuerdo a la FAO (2006), la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos.

El acceso a la alimentación es un problema de seguridad nacional, por lo que es preocupante que poco más de una quinta parte de la población no pueda tener acceso. Si bien se han establecido diversos programas para que la población pueda tener acceso a una alimentación adecuada, éstos no han logrado el objetivo y la actual Cruzada Nacional contra el Hambre parece tampoco alcanzar las metas planteadas.

Dados estos indicadores, podemos concluir que las carencias que orillan a la población a una situación de pobreza son diversas por lo que resulta necesario *implementar una política social* que realmente permita que éstas disminuyan, pues hasta ahora la pobreza está, y siempre ha estado lejos de ser resuelta; sin embargo, aun cuando no se trata de un problema nuevo, no hay razón para ignorarlo.

Pobreza Moderada y Pobreza Extrema

Como ya se mencionó en la metodología de los espacios del bienestar económico y los derechos sociales, existe una distinción entre tipos de pobreza de gran trascendencia analítica, sobre todo por las derivaciones que surgen en el diseño y ejecución de políticas públicas. Se distinguen dos tipos de pobreza:

1. Pobreza extrema, y
2. Pobreza moderada.

Pobreza Extrema

La pobreza extrema está asociada con la insatisfacción de necesidades mínimas de subsistencia³⁰, con la negación de titularidades básicas³¹ y con la experiencia de exclusión.

Comúnmente, la pobreza extrema, o pobreza alimentaria, es definida a partir de un nivel de ingreso cuyo monto no permite consumir ni siquiera una cantidad mínima de alimentos que permita un desempeño personal adecuado³². Y, debido a su estado de salud, alimentación y educación se carece de capacidades para llevar una vida sana, con suficiente energía para desenvolverse satisfactoriamente en las actividades diarias, en la escuela, en el hogar o en el trabajo.

En la pobreza extrema, no existen oportunidades para que la población supere dicha condición, aún si la sociedad en su conjunto registra progreso económico y social; es decir, la pobreza extrema identifica a un conjunto de individuos que necesitan ayuda directa para poder beneficiarse al máximo de las políticas formuladas para reducir la pobreza, y por tanto, deben ser la población objetivo de los programas sociales.

De acuerdo a cifras de CONEVAL para el año 2010 y 2012, Chiapas es el estado con mayor porcentaje de población en pobreza extrema con 38.3 y 32.2 por ciento, respectivamente. Mientras que Nuevo León es el estado que menor porcentaje de población en esta situación, con 1.8 y 2.4 por ciento para cada año.

Por su parte, en Guerrero la población en pobreza extrema sólo ha variado 0.01 por ciento entre 2010 y 2012, pasando de 31.8 a 31.7 por ciento.

³⁰ Commission on Human Rights "Interim Report on Human Rights and Extreme Poverty". ONU, Nueva York, 1994.

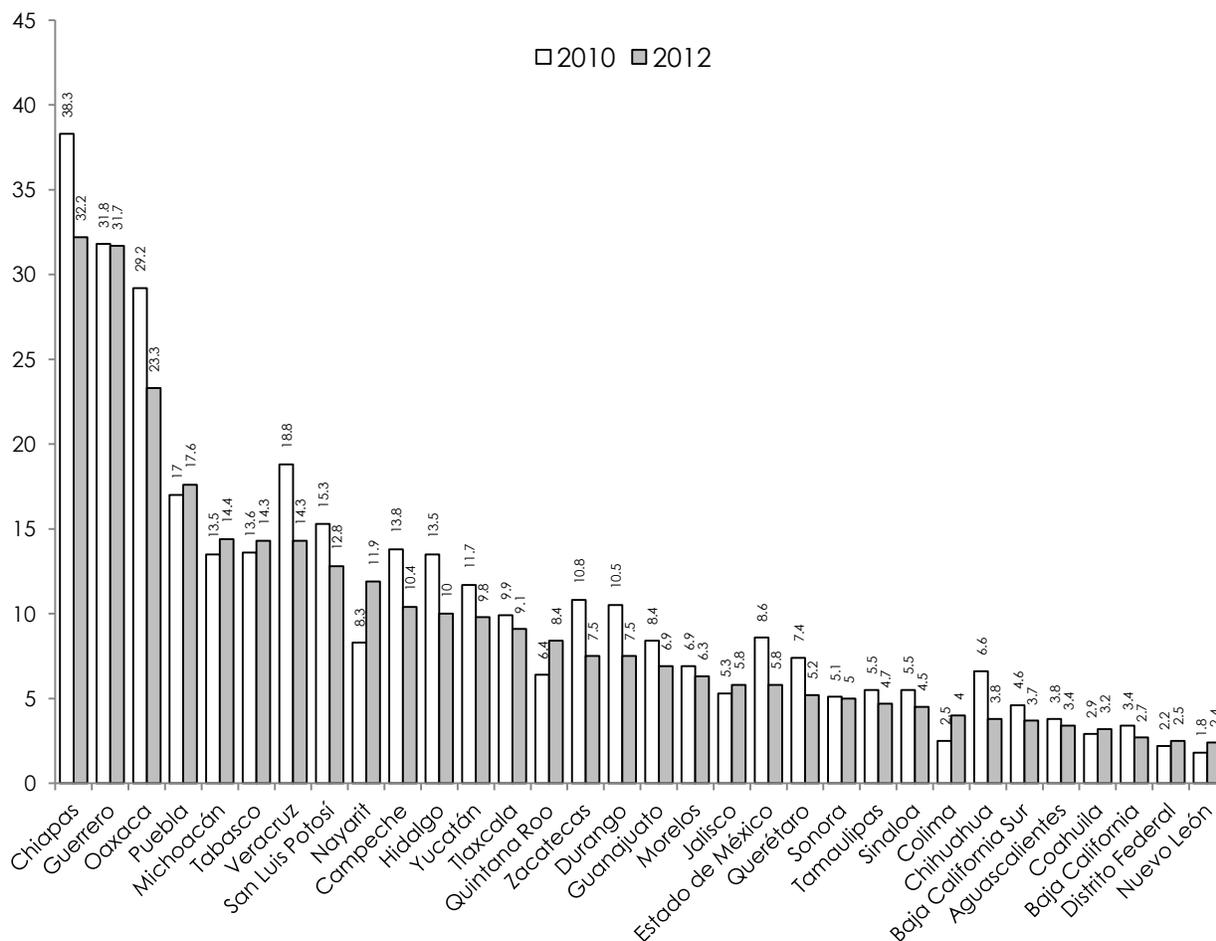
³¹ Hunt, P. "Extreme poverty and human rights", UN Seminar, Nueva York, 1994.

³² Boltvinik, J. "La medición de la pobreza en América Latina" en Comercio Exterior, Vol. 41 Núm. 5, México, 1991.

De los 32 estados de la República Mexicana, en 22 de ellos la pobreza extrema ha disminuido entre 2010 y 2012: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Campeche, Hidalgo, Yucatán, Tlaxcala, Zacatecas, Durango, Guanajuato, Morelos, Estado de México, Querétaro, Sonora, Tamaulipas, Sinaloa, Chihuahua, Baja California Sur, Aguascalientes y Baja California. Mientras que en 10 de ellos la pobreza extrema se ha incrementado: Puebla, Michoacán, Tabasco, Nayarit, Quintana Roo, Jalisco, Colima, Coahuila, Distrito Federal y Nuevo León.

Gráfica 4. Población en pobreza extrema según entidad federativa 2010 y 2012

(Porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Si bien la pobreza extrema en general, se ha disminuido, el problema prevalece en un gran porcentaje de población por lo que se requiere implementar una política social incluyente, que brinde a la población los alimentos que les permitan tener un desempeño personal adecuado.

Pobreza Moderada

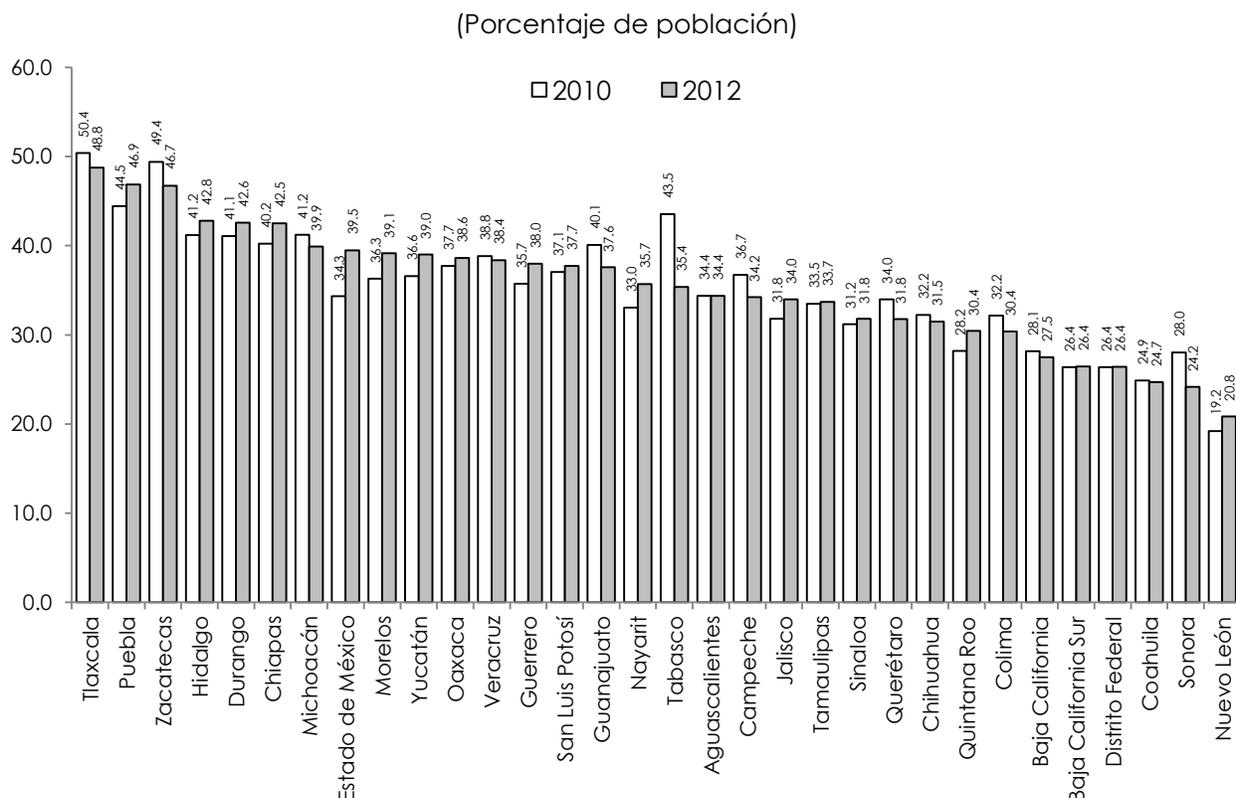
La pobreza moderada, está definida a partir de un patrón normativo de consumo cuyo monto de ingresos permitiría vivir a las personas o familias cubriendo satisfactoriamente algunas de sus necesidades básicas.

Así, las personas u hogares moderadamente pobres pueden desempeñarse en forma aceptable y por lo tanto, aprovechar las oportunidades del desarrollo de diversas maneras, logrando tener cierta movilidad social, competir en el mercado de trabajo, participar en las ofertas de educación pública, etc.

La Secretaría de Desarrollo Social, determina dos líneas para la pobreza moderada, distinguiendo entre pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio. La pobreza moderada tiene un carácter relativo, a consecuencia de que, quienes la padecen, son pobres en relación al bienestar que prevalece en el entorno inmediato. En la pobreza moderada, están ausentes uno o varios satisfactores que sin ser esenciales para la realización de un proyecto de vida, deberían ser cubiertos para toda la población.

En este tipo de pobreza, las condiciones sociales y económicas adyacentes brindan las oportunidades para superar esa condición, mediante el esfuerzo individual realizado en un contexto de crecimiento económico y desarrollo social sostenidos. Por ello, a la población que se encuentra en pobreza moderada se le debe ayudar con políticas que le permitan ampliar las oportunidades a las que tienen acceso.

Gráfica 5. Población en pobreza moderada según entidad federativa 2010 y 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

De acuerdo a información de CONEVAL, en el año 2012, Tlaxcala con un 48.8 por ciento fue el estado con mayor porcentaje de población en pobreza moderada, mientras que Nuevo León con 20.8 por ciento fue el de menor porcentaje.

La pobreza moderada es un problema recurrente en la población mexicana, pues en la mayoría de los estados un 30 por ciento de la población la padece, otros alcanzan el 40 por ciento y a penas unos cuantos tienen 20 por ciento de su población en esta situación.

El caso de Tabasco es excepcional puesto que en dos años su población en pobreza moderada disminuyó cerca de diez puntos porcentuales, al pasar de 43.5 a 35.4 por ciento entre 2010 y 2012. Otros estados que

disminuyeron su porcentaje de población en pobreza moderada son Tlaxcala, Zacatecas, Michoacán, Veracruz, Guanajuato, Campeche, Querétaro, Chihuahua, Colima, Baja California, Coahuila y Sonora. Aguascalientes, Baja California Sur, Distrito Federal conservaron el mismo porcentaje de población. Mientras que hubo algunos que aumentaron, tal es el caso de Puebla, Hidalgo, Durango, Chiapas, Estado de México, Morelos, Yucatán, Oaxaca, Guerrero, San Luis Potosí, Nayarit, Jalisco, Tamaulipas, Sinaloa, Quintana Roo y Nuevo León.

Pobreza Patrimonial, Alimentaria y de Capacidades

La medición de la pobreza por ingresos se realiza a partir de tres distintos niveles de carencia de la población: la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza patrimonial; los cuales permiten determinar dos líneas de pobreza: la pobreza moderada y la pobreza extrema.

A escala mundial, la incidencia de la pobreza por ingresos es un indicador ampliamente utilizado, ya que refleja el porcentaje de la población, en un cierto ámbito, que no cuenta con los recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios considerados como necesarios en su entorno social³³.

En México, es a partir de 2002 cuando, de manera oficial, empezaron a reportarse sistemáticamente los niveles de pobreza por ingresos; resultado de la labor emprendida por la Secretaría de Desarrollo Social a partir de los trabajos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Tras entrar en

³³ Es importante destacar que la población en situación de pobreza alimentaria también es pobre de capacidades y de patrimonio, y que los pobres de capacidades también lo son de patrimonio; no obstante, no todas las personas pobres de patrimonio sufren pobreza alimentaria o de capacidades.

vigor la LGDS y su Reglamento, el CONEVAL es el encargado de dar a conocer las mediciones de pobreza por ingresos en México.³⁴

El comportamiento de largo plazo de la incidencia de la pobreza por ingresos no muestra una única tendencia sino que exhibe variaciones que pueden ser relacionadas directamente con el desempeño económico de nuestro país.

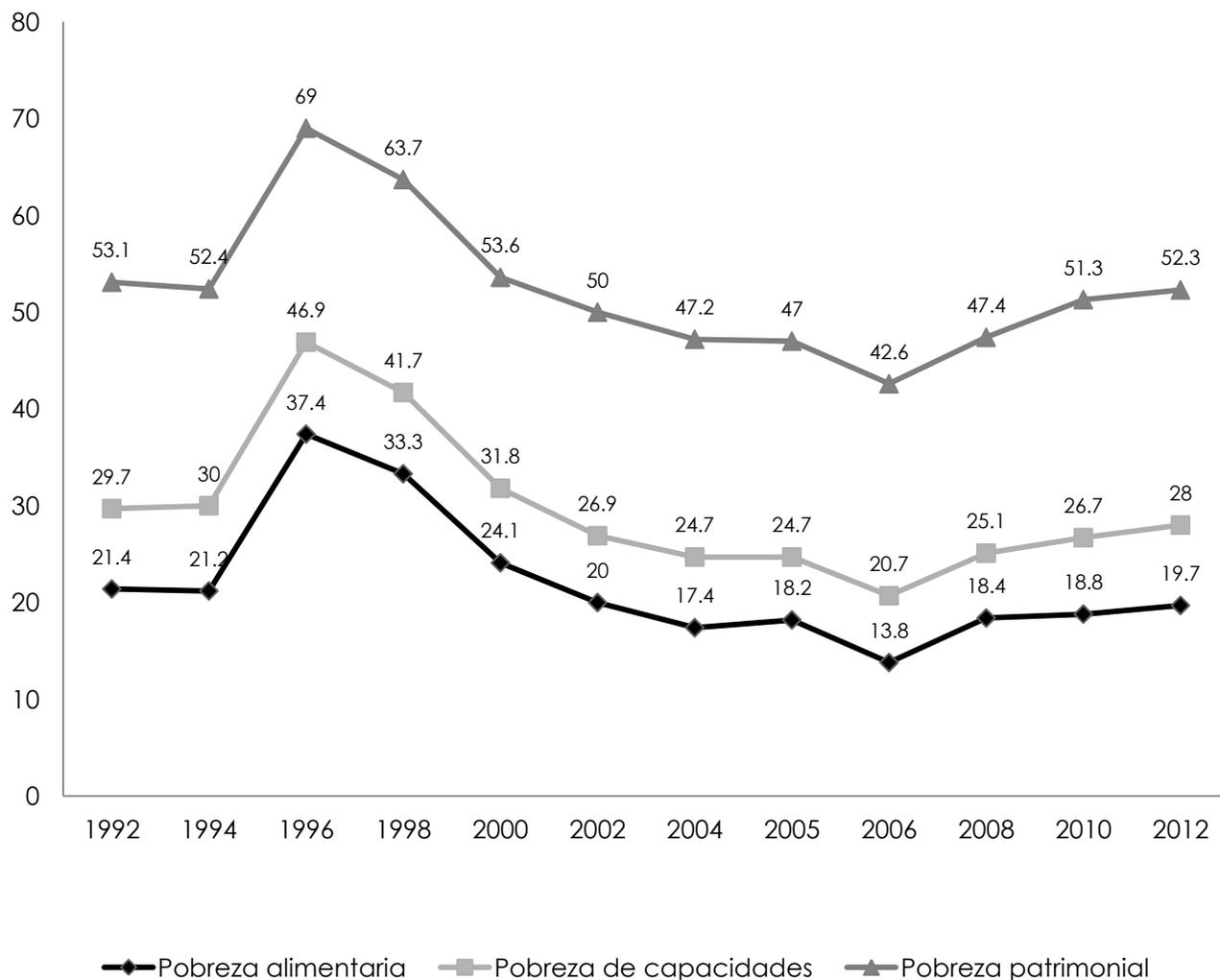
En la historia mexicana reciente, se han presentado diversos cambios en el ritmo de crecimiento y la estructura económica y social, los cuales han impactado de modo directo los niveles de pobreza de su población. La persistencia de los altos niveles de pobreza por ingresos en México está altamente relacionada con el comportamiento de distintas variables macroeconómicas. En los ciclos económicos destacan tres eventos que han tenido un efecto significativo en la evolución de la pobreza en el período 1992 – 2012: la crisis económica de 1994 – 1996; el crecimiento acelerado que siguió a dicha crisis y que se extendió hasta el año 2000; y la crisis económica iniciada en 2007, que presentó un aumento acelerado del precio de los alimentos, una disminución de la actividad económica y crecientes niveles de desempleo.

De acuerdo a información de INEGI, las tres líneas (pobreza patrimonial, alimentaria y de capacidades) exhiben el mismo perfil: un pico que se observa en 1996 expresa los efectos de la crisis económica; una reducción sistemática desde 1996, aunque a tasa decreciente, alcanzando valores inferiores a los de 1994 a partir de 2002, y una elevación entre 2006 y 2012 como consecuencia del alza en los precios de los alimentos y el inicio de la recesión económica mundial reciente.

³⁴ CONEVAL. "La pobreza por ingresos en México". Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México, 2010.

Gráfica 6. Evolución de la pobreza en México 1992–2012

(Porcentaje de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, varios años.

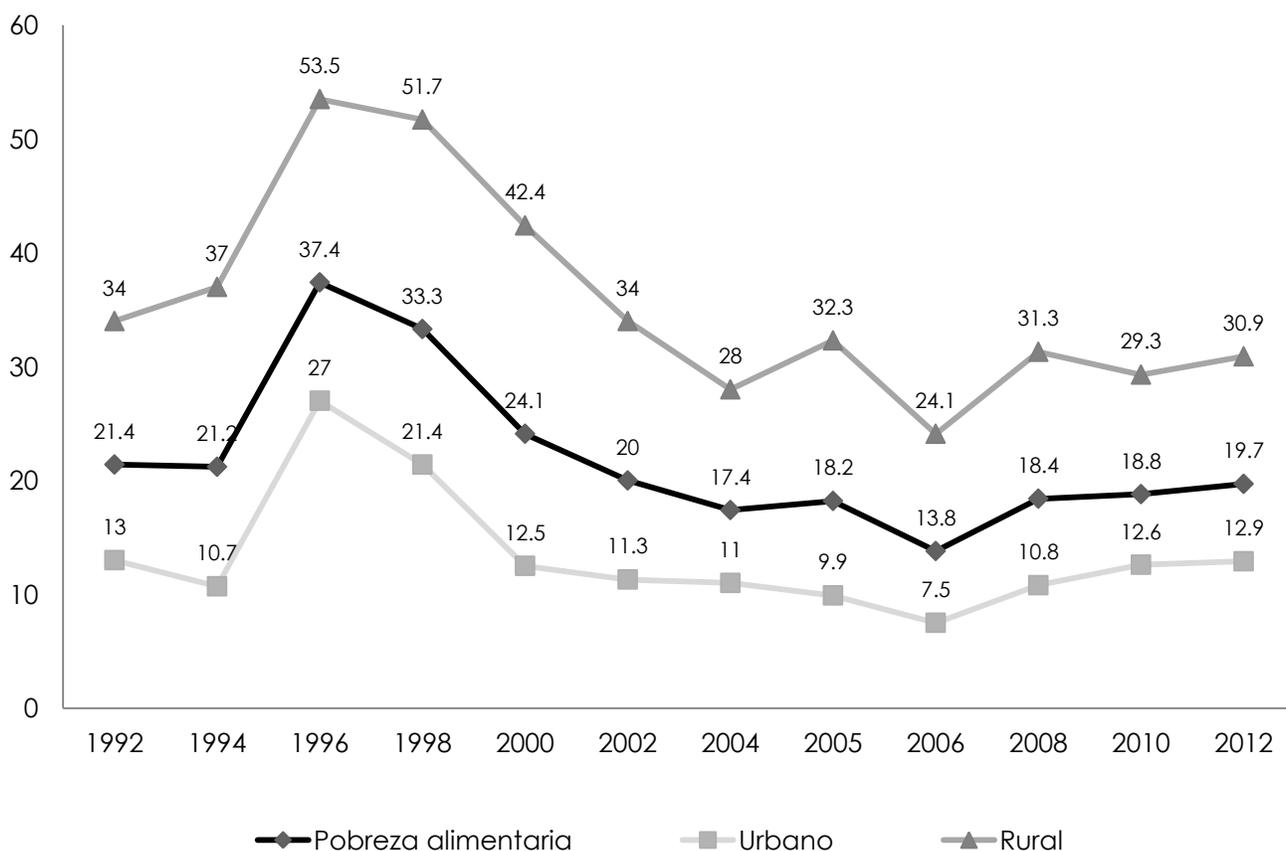
A lo largo de todo el período, 1992 a 2012, la pobreza patrimonial fue la que registró mayor porcentaje de personas superando el 50 por ciento; le sigue la pobreza de capacidades con un 28 por ciento; y finalmente la pobreza alimentaria con cerca de 20 por ciento, es decir, casi la quinta parte de la población del país enfrenta una situación de pobreza extrema en la cual no tiene acceso a los alimentos necesarios para su desarrollo.

Pobreza alimentaria

La pobreza alimentaria refleja la magnitud de la población que aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que dispone para la obtención de una canasta de alimentos (crudos) que lo nutra en forma adecuada, no podría cubrir el costo de esta canasta.

Gráfica 7. Pobreza Alimentaria 1992-2012

(Porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, varios años.

Para 2012, casi una quinta parte de la población (19.7 por ciento) en México se encontraba en pobreza alimentaria, la situación es más grave para las personas en un medio rural donde el problema alcanzó un 30.9 por ciento, mientras que en el ámbito urbano a penas alcanzó el 12.9 por

ciento; esto está relacionado con el acceso y con el precio de los alimentos.

Las tres líneas muestran el mismo comportamiento, su nivel más alto en 1996 (37.4 por ciento), para el año 2000 un notable avance (24.1 por ciento), en 2005 hubo un repunte (18.2 por ciento) y para 2008 se registró el mayor nivel del período (18.4 por ciento). En 2006, con un 13.8 por ciento se tiene registrado el menor nivel de población en pobreza alimentaria.

Pobreza de Capacidades

La pobreza de capacidades refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que dispone, no podría cubrir el costo de la canasta de alimentos ni realizar los gastos indispensables en educación y salud.

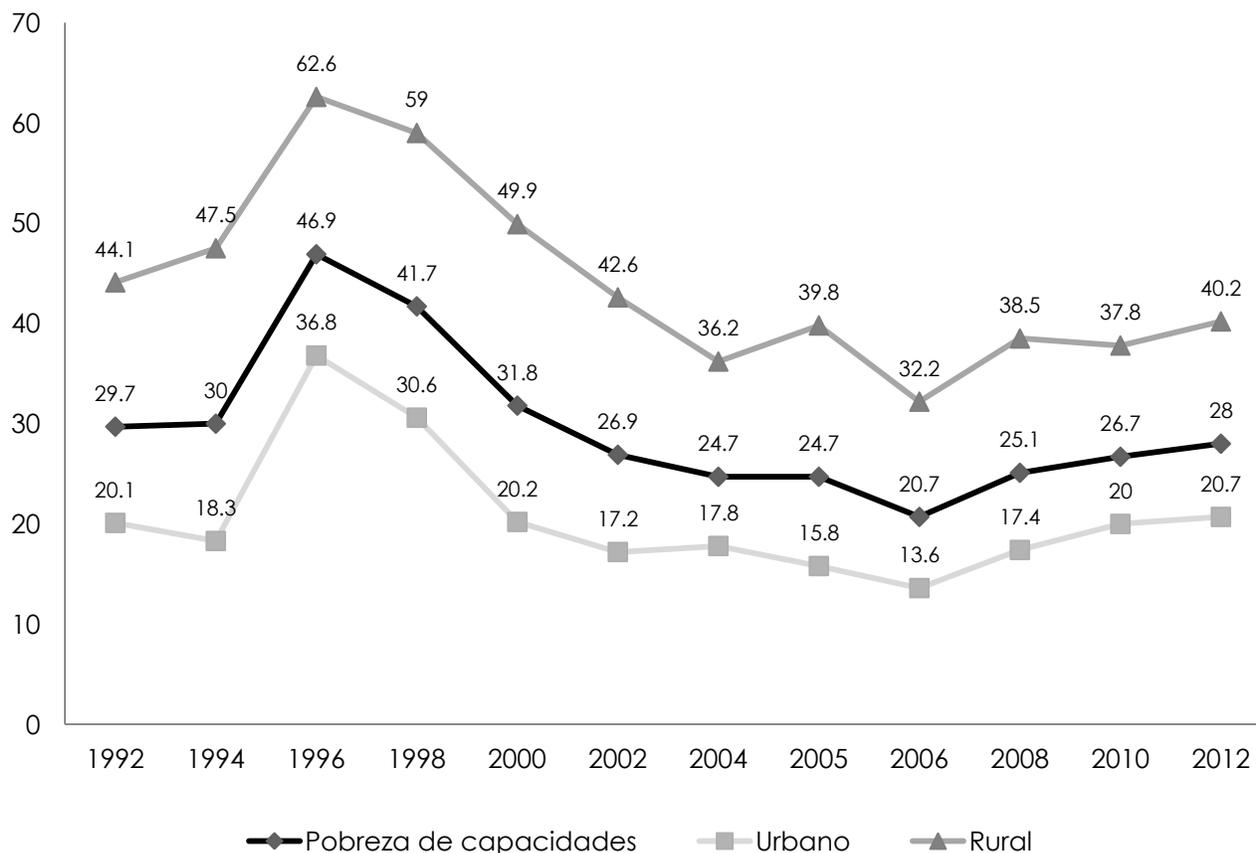
La pobreza de capacidades al igual que la pobreza alimentaria afecta en mayor medida a la población rural que a la urbana.

Para el año 2000, 31.8 por ciento de la población enfrentó pobreza de capacidades, 49.9 por ciento en el sector rural y 30.6 por ciento en el sector urbano. Mientras que entre 2004 y 2005 permanece constante el porcentaje de población en 24.7 por ciento, en el ámbito rural pasó de 36.2 a 39.8 por ciento y el ámbito urbano de 17.8 a 15.8 por ciento. Para 2006, el porcentaje de población en pobreza disminuye a 20.7 por ciento, 32.3 por ciento en el sector rural y 13.6 en el sector urbano.

A partir del 2006, la población en pobreza de capacidades ha ido en aumento, alcanzando en 2012 un 28 por ciento, 40.2 por ciento en el sector rural y 20.7 por ciento en el urbano.

Gráfica 8. Pobreza de Capacidades 1992–2012

(Porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, varios años.

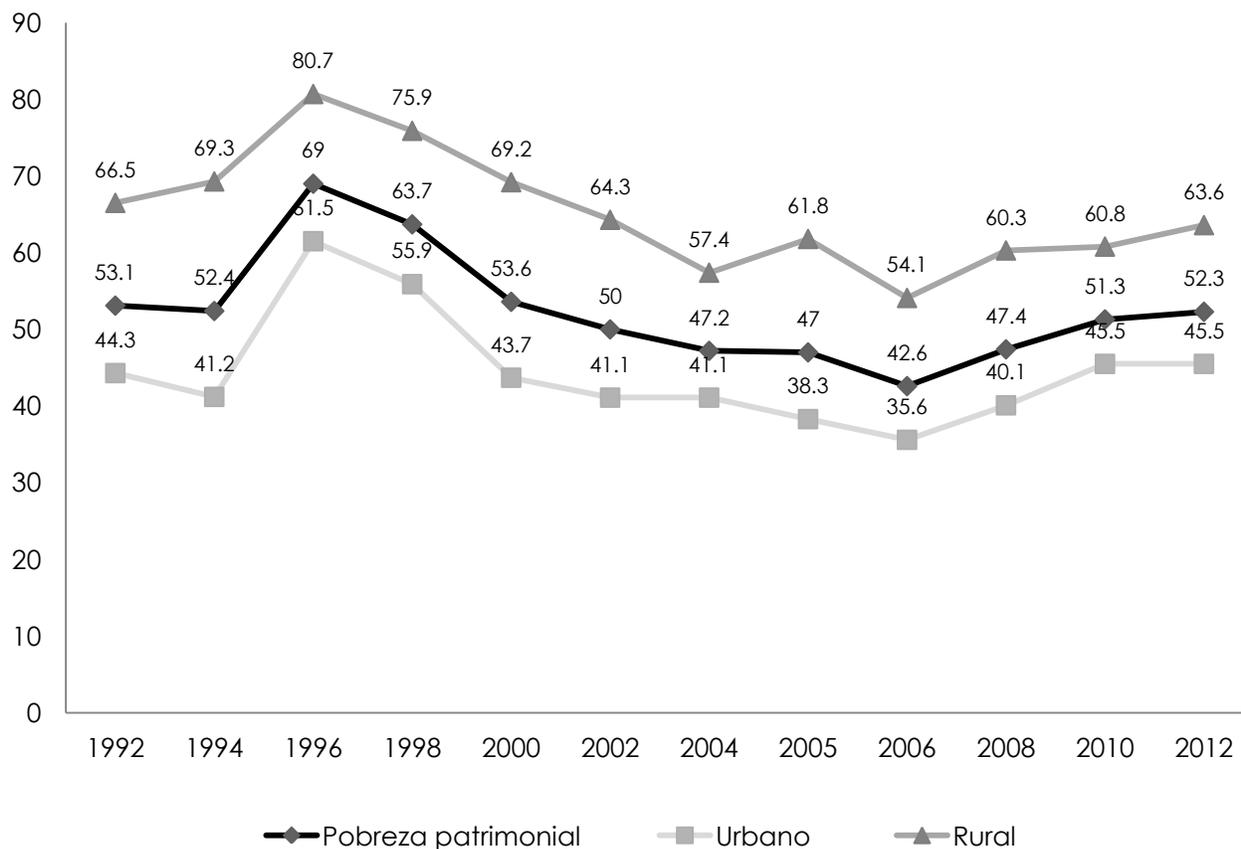
Pobreza Patrimonial

La pobreza patrimonial refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos corrientes de que dispone, no podría cubrir el costo de la canasta de alimentos ni erogar los gastos indispensables en salud, educación, vestido y calzado, vivienda y transporte.

La pobreza patrimonial es la más grave de las tres, y de igual modo que las otras, en el sector rural es mayor al promedio nacional, mientras que en el sector urbano es menor.

Gráfica 9. Pobreza Patrimonial 1992–2012

(Porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, varios años.

En el año 2000, el porcentaje de población en pobreza patrimonial llegó a 53.6 por ciento. Para el 2012, la cifra es a penas inferior, ya que 52.3 por ciento de la población padece pobreza patrimonial; la gravedad del problema es tal debido a que en más de la mitad de la población persiste.

En estos tres niveles de carencias de la población, se observan marcadas diferencias en los niveles de pobreza por ingresos en distintos ámbitos, en este caso, entre las localidades con menos de 15,000 habitantes (rurales) y las de 15,000 habitantes o más (urbanas).

Si bien la tendencia de cada tipo de localidades presenta una evolución en los niveles de pobreza similar a la observada en el orden nacional, los

niveles de pobreza en las zonas rurales son superiores a los de las zonas urbanas, en especial en la pobreza alimentaria.

Esquema conceptual de la pobreza

Concepto	Grado	Dimensiones Socioeconómicas
<p>Pobreza:</p> <p>Situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.</p>	<p>Extrema</p> <p>Definida a partir de un nivel de ingreso cuyo monto no permite consumir ni siquiera una cantidad mínima de alimentos que permita un desempeño personal adecuado.</p>	<p>Alimentaria</p> <p>Refleja la magnitud de la población que aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que dispone para la obtención de una canasta de alimentos (crudos) que lo nutra en forma adecuada, no podría cubrir el costo de esta canasta.</p>
	<p>Moderada</p> <p>Definida a partir de un patrón normativo de consumo cuyo monto de ingresos permitiría vivir a las personas o familias cubriendo satisfactoriamente algunas de sus necesidades básicas.</p>	<p>Capacidades</p> <p>Refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que dispone, no podría cubrir el costo de la canasta de alimentos ni realizar los gastos indispensables en educación y salud.</p>
		<p>Patrimonial</p> <p>Refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos corrientes de que dispone, no podría cubrir el costo de la canasta de alimentos ni erogar los gastos indispensables en salud, educación, vestido y calzado, vivienda y transporte.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

Las empresas frente a la pobreza

La pobreza se ha convertido en un problema recurrente, en el cual grandes grupos de personas sobreviven por debajo de las líneas de pobreza; el problema se agrava al considerar que grandes empresas han encontrado en estos grupos la base de su modelo de negocios, apostando por la demanda agregada.

Es decir, las empresas basan la estrategia competitiva de un país en salarios bajos, que condena a una deflación secular: salarios bajos, crecimiento basado en exportaciones y, cuando los mercados foráneos se deprimen, bajo crecimiento. Si se continúa con esta estrategia de país ensamblador y no subir peldaños en la cadena de valor agregado, se está condenado a ser un país de baja demanda.

Además, mantener grupos de trabajadores pobres para que la inversión extranjera venga a instalarse el país sólo sirve como estrategia a corto plazo; en el largo plazo, la pobreza es un mal negocio para todos, empezando por los empresarios locales, incapaces de vender gran cosa a las empresas que vienen a hospedarse a México y cuyo mercado, son las masas de trabajadores de bajos ingresos.³⁵

En este sentido, se debe terminar con la pobreza en el país, o al menos mitigarla, para lo que se requiere la inversión del Estado, con el fin de detonar el crecimiento económico que permita elevar el bienestar de la población. Pero dicha inversión no debe de ser patrimonialista, no debe incrementar los activos del Gobierno, no debe comprar empresas fallidas, ni crear nuevas, ni absorber negocios para salvar empleos; las inversiones deben ser en infraestructura, de modo que en el largo plazo se produzca crecimiento económico.

³⁵ Amador Zamora, Édgar. "Y mi dinero, ¿qué?". Ediciones B. México, 2012.

Capítulo II. Marginación Social

La Real Academia Española define a la marginación como la acción y efecto de excluir a una persona o a un conjunto de personas de un asunto, actividad o de un medio social.

Es decir, las personas están marginadas si no están lo suficientemente integradas en la sociedad.³⁶ Las principales formas de exclusión refieren a:

- a)** Situaciones en las cuales la población está fuera de la sociedad, a través de la no inclusión en sistemas de protección social.
- b)** Situaciones, como la pobreza y la discapacidad, en las que la población no puede participar en actividades comunes y corrientes.
- c)** Situaciones en las cuales la población es silenciada, ya sea por medio del estigma o de la discriminación.

En este sentido, se puede entender a la marginación social, como el fenómeno por medio del cual la sociedad rechaza a unos determinados individuos, excluyéndolos de los beneficios del desarrollo político, económico y social basados en la discriminación racial, económica, de género o por capacidades; afectando las oportunidades de los individuos para encontrar un buen trabajo, vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad y condiciones de vida seguras.

El presente capítulo adopta el concepto de marginación empleado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), cuya función primordial es ayudar en la definición de estrategias y de política social, el cual refiere a un fenómeno que surge de la dificultad de propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos, y socialmente se expresa como

³⁶ Silver, H. "Social exclusion and social solidarity: three paradigms" en *International Labour Review*, Vol. 133 Núm. 5 - 6, Ginebra, 1994.

persistente desigualdad en la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.

Es decir, la marginación consiste en un fenómeno multidimensional y estructural originado, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales. Por tanto, la marginación se considera como una de las formas más graves que adquiere la pobreza.³⁷

La marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar.

En consecuencia, las comunidades marginadas enfrentan escenarios de elevada vulnerabilidad social cuya mitigación escapa del control personal o familiar, pues esas situaciones no son resultado de elecciones individuales, sino de un modelo que no brinda a todos las mismas oportunidades. Cabe señalar que las desventajas ocasionadas por la marginación son acumulables, configurando escenarios cada vez más desfavorables.

De acuerdo con lo que señalan diversas publicaciones del CONAPO, el índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

³⁷ CONAPO. "Índice absoluto de marginación 2000 – 2010" Capítulo 1. Concepto y dimensiones de la marginación. Pág. 11

El índice de marginación se concentra en las carencias de la población de las localidades en cuatro dimensiones estructurales de la marginación; identifica nueve formas de exclusión y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa en el disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. El mayor porcentaje indica menos oportunidades para acceder a los beneficios del desarrollo.

Indicadores socioeconómicos del índice de marginación

Educación

Es un factor para acceder a empleos mejor pagados; también se relaciona con la capacitación de los trabajadores y con ello con la producción de bienes y servicios de mayor valor agregado e incremento de la productividad, las innovaciones y la competitividad económica. A nivel individual, es crucial para la realización de los objetivos, metas, proyectos personales y la movilidad social.

Aun cuando la obligatoriedad de la educación hasta el nivel medio superior es un derecho consignado en el artículo tercero constitucional, persiste un elevado segmento de la población que no tiene acceso.

Así, el analfabetismo configura escenarios de exclusión y falta de oportunidades de insertarse en las dinámicas sociales y productivas.

- *Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta y porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.*

La escasa o nula escolaridad repercute a nivel individual en la generación de oportunidades de movilidad social y a nivel comunitario, dado que una población trabajadora pobremente capacitada influye en el ámbito laboral, en la innovación y en la

productividad. No resulta extraño que la mayor marginación social se presente en comunidades en las que la población tenga bajos niveles educativos, situación que se acentúa en los grupos de mayor edad.

Vivienda

Es el espacio afectivo y físico donde los individuos refuerzan sus vínculos familiares en las distintas etapas del curso de vida. Una vivienda digna favorece la integración familiar, genera ambientes favorables para los niños, reduce la insalubridad y facilita el acceso a las tecnologías de la información.

Una vivienda digna y decorosa es un derecho consignado en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La carencia de estos indicadores reduce el bienestar de los ocupantes limitando sus actividades domésticas y familiares, con consecuencias para el ingreso del hogar.

- *Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin agua entubada.*

La ausencia de agua entubada perjudica la salud y potencia la presencia de enfermedades gastrointestinales, dérmicas y respiratorias; además dificulta las labores domésticas. Asimismo, la necesidad de allegarse del recurso desde grandes distancias puede consumir grandes cantidades de trabajo familiar.

- *Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin drenaje ni servicio sanitario.*

La carencia de drenaje y servicio sanitario repercute sobre la higiene de las viviendas y la salud de sus ocupantes, propiciando la

transmisión de enfermedades gastrointestinales, que pueden convertirse en problemas de salud pública y que repercuten en el gasto familiar, aumentando las disparidades sociales y afectando la calidad de vida.

- *Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica.*

La falta de energía eléctrica en la vivienda limita el uso de bienes y servicios tecnológicos que permiten la preparación y conservación de alimentos, así como el acceso a sistemas de información, comunicación y entretenimiento que repercuten en la calidad de vida. Asimismo, supone el uso de fuentes de energía que además de elevar los costos afectan negativamente al medio ambiente y la salud de los ocupantes.

- *Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas con piso de tierra.*

La presencia de piso de tierra se relaciona directamente con la salubridad de las viviendas y su vulnerabilidad ante enfermedades principalmente gastrointestinales; también influye en la confortabilidad, por ello se considera una limitante para el desarrollo integral de las familias y las comunidades.

- *Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento.*

El hacinamiento compromete la privacidad de las personas generando espacios inadecuados para el estudio, esparcimiento y actividades íntimas para el desarrollo pleno de las personas. Al afectar de estas maneras, se traduce en una desventaja para los individuos.

Distribución de la población

La residencia en las localidades pequeñas, dispersas y en muchas ocasiones aisladas, desaparece las economías de escala en la provisión de los servicios básicos, en la construcción de infraestructura, originando una circularidad entre el tamaño del asentamiento y la existencia o inexistencia de servicios.

- *Porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes.*

La residencia en localidades pequeñas, que en muchos casos se encuentran dispersas y aisladas, se asocia a la carencia de servicios básicos como agua, drenaje, servicio sanitario, electricidad y servicios educativos, lo cual repercute en los ingresos percibidos por la población y en consecuencia, en su bienestar.

Ingresos

Los ingresos por trabajo son importantes por su relación con la adquisición de satisfactores básicos, suntuarios y la acumulación de activos elevando el nivel de vida. También se relacionan con el acceso a los servicios educativos, de salud y de amenidades que facilitan la inserción a los mercados productivos.

- *Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.*

El ingreso monetario determina las capacidades para adquirir bienes y servicios; además, en el caso de los trabajadores con baja capacitación se relaciona estrechamente con la productividad.

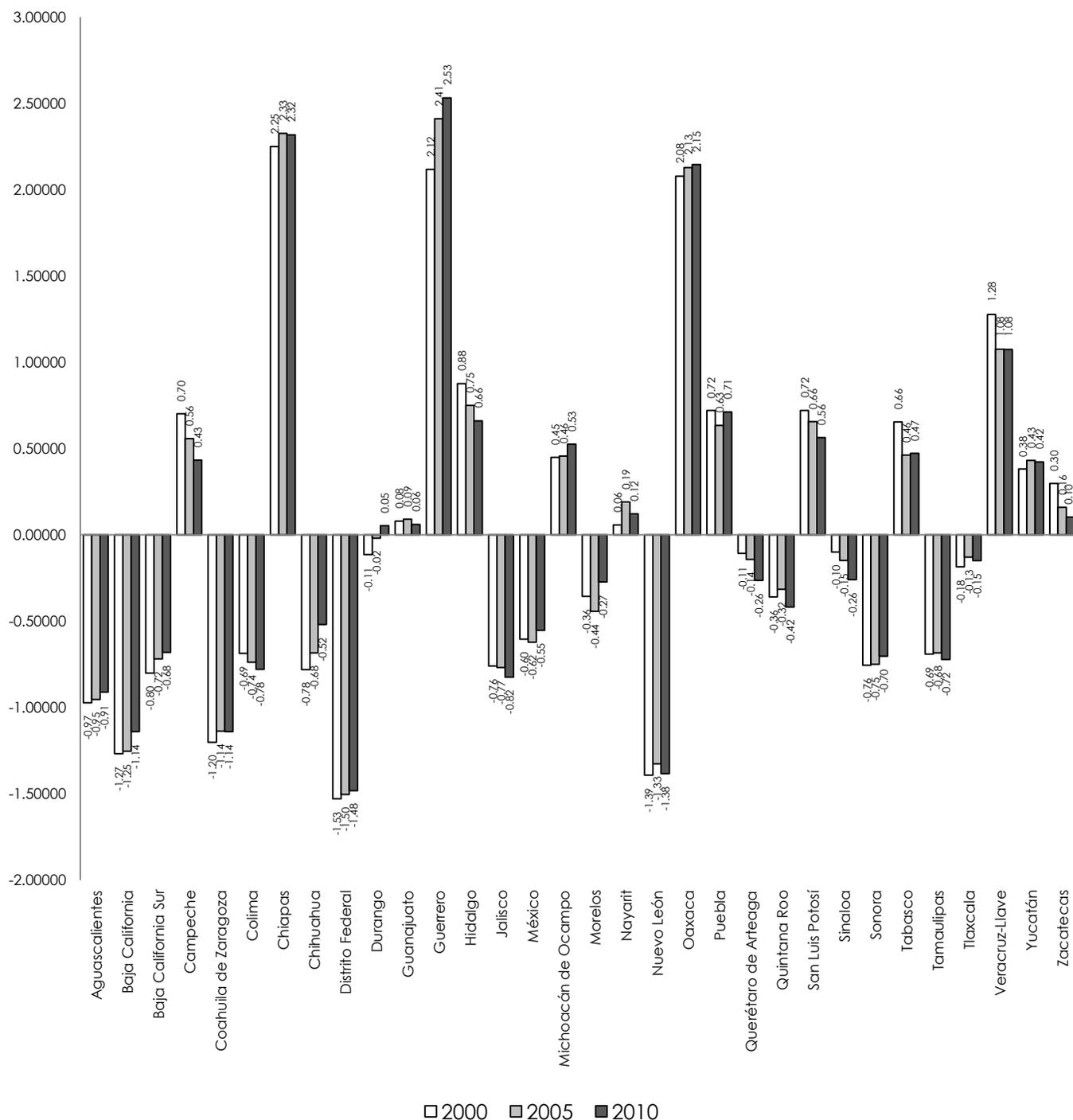
Esquema conceptual de la marginación

Concepto	Dimensiones Socioeconómicas	Formas de exclusión	Indicadores para medir intensidad de la exclusión	Índice de marginación
Marginación: fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.	Educación	Analfabetismo	1. Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta.	Intensidad global de la marginación socioeconómica.
		Población sin primaria completa	2. Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.	
	Vivienda	Viviendas particulares sin agua entubada	3. Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.	
		Viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	4. Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo.	
		Viviendas particulares con piso de tierra	5. Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra.	
		Viviendas particulares sin energía eléctrica	6. Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica.	
		Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	7. Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.	
	Ingresos monetarios	Población ocupada que percibe hasta 2 salarios mínimos	8. Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos.	
	Distribución de la población	Localidades con menos de 5 mil habitantes	9. Porcentaje de población en localidades con menos de 5 mil habitantes.	

Fuente: CONAPO, "Índice Absoluto de Marginación, 1990 - 2000" México, 2004.

Evolución de la Marginación

Gráfica 10. Índice de Marginación 2000, 2005 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO con base en INEGI: Censo Nacional de Población y Vivienda, varios años.

De acuerdo al índice de marginación estimado por CONAPO:

Para el año 2000, Chiapas era la entidad más marginada con un índice de 2.25, seguido de Guerrero con 2.12 y Oaxaca con 2.08; en contraste, los estados menos marginados eran Distrito Federal (-1.53), Nuevo León (-1.39), Baja California (-1.27) y Coahuila (-1.20). El grado de marginación corresponde al nivel de pobreza existente en la entidad, es común que un mismo territorio sea pobre y marginado.

Para el año 2005, el índice de marginación tuvo una tendencia similar, ubicando a Guerrero, Chiapas y Oaxaca como las entidades más marginadas; y al Distrito Federal, Nuevo León, Baja California y Coahuila como los menos marginados.

En el año 2010, Guerrero se posicionó como el estado más marginado con un índice de 2.53, seguido de Chiapas con 2.32 y de Oaxaca con 2.15; como podemos observar la marginación creció en estas entidades, en especial en Guerrero. Por su parte, el Distrito Federal continuó liderando los estados menos marginados con un índice de 1.48, seguido de Nuevo León con 1.38, y Baja California y Coahuila con 1.14

El caso de Durango es digno de señalarse ya que paso de un -0.11 de 2000 a un 0.05 en 2010.

Cuadro 1. Marginación: Lugar que ocupan las entidades en el contexto nacional 1990–2010.

Entidad	1990	1995	2000	2005	2010
Guerrero	3	2	2	1	1
Chiapas	1	1	1	2	2
Oaxaca	2	4	3	3	3
Veracruz	5	3	4	4	4
Puebla	6	6	7	7	5
Hidalgo	4	5	5	5	6
San Luis Potosí	7	9	6	6	7
Michoacán	12	12	10	10	8
Tabasco	9	10	9	9	9
Campeche	10	8	8	8	10
Yucatán	11	7	11	11	11
Nayarit	17	14	14	12	12
Zacatecas	8	11	12	13	13
Guanajuato	13	13	13	14	14
Durango	15	15	17	15	15
Tlaxcala	16	19	18	16	16
Sinaloa	18	17	15	18	17
Querétaro	14	16	16	17	18
Morelos	20	20	19	20	19
Quintana Roo	19	18	20	19	20
Chihuahua	26	25	26	23	21
Estado de México	21	24	21	21	22
Baja California Sur	28	26	27	24	23
Sonora	25	27	24	26	24
Tamaulipas	22	21	23	22	25
Colima	23	23	22	25	26
Jalisco	24	22	25	27	27
Aguascalientes	27	28	28	28	28
Coahuila	29	29	29	29	29
Baja California	30	30	30	30	30
Nuevo León	31	31	31	31	31
Distrito Federal	32	32	32	32	32

Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO con base en INEGI: Censo Nacional de Población y Vivienda, varios años.

Como ya se revisó, una parte importante de la población nacional sufre los estragos de la marginación, lo que favorece la intención de migrar hacia los estados más urbanos, o en algunos casos, hacia Estados Unidos. Además, la marginación origina otro tipo de problemas sociales como el alcoholismo, la drogadicción, la delincuencia y la violencia intrafamiliar.

El problema de la marginación es un fenómeno viejo en la sociedad mexicana; la falta de conceptos y métodos eficientes que logren homogenizar a la población para otorgarles los beneficios a todos en la misma cantidad, provoca un rezago por la ineficacia del gobierno en la planeación para enfrentar los problemas sociales.

En este sentido, el Estado debe mejorar su intervención como agente regulador del modo de producción, fomentar las actividades económicas, procurar el bienestar de la población y de las localidades, así como incorporar al desarrollo a los sectores de población o regiones que por sus condiciones o carencias no participan de los beneficios de la dinámica económica ni de su bienestar.

Capítulo III. Rezago Social, según CONEVAL

Si se considera el carácter multidimensional de la pobreza, se debe tener en cuenta además de la pobreza por ingresos, las condiciones de vida de la población.³⁸

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en su artículo 36 establece que la definición, identificación y medición de la pobreza en México, debe incluir al menos ocho indicadores relacionados con los derechos para el desarrollo social: el ingreso corriente per cápita, el rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y los espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación y el grado de cohesión social; sin embargo al no existir la totalidad de la información, el CONEVAL se dio a la tarea de diseñar un indicador que sin ser una medida de pobreza pudiera ser empleado en el diagnóstico y la evaluación de la política de desarrollo social, a este indicador se le denominó Índice de Rezago Social (IRS).

Para el cálculo del IRS se incluyen indicadores educativos, de acceso a servicios de salud, servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, y de activos en el hogar, variables que son referentes como indicadores de rezago social, al ser manifestaciones concretas de carencias sociales que padece la población.

La construcción del IRS tiene como intención cumplir con tres criterios básicos:

- En primer lugar, considera la oportunidad de la información e incorpora la que está disponible de acuerdo con los indicadores de

³⁸ CONEVAL. "La pobreza por ingresos en México". Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México, 2010.

pobreza y los niveles de desagregación que marca la ley y la información disponible.

- En segundo lugar, selecciona una base de datos cuya estructura permite obtener indicadores en los niveles de agregación de las localidades, municipal, estatal y nacional.
- En tercer lugar, opta por la técnica estadística de componentes principales, que permite resumir en un indicador agregado las diferentes dimensiones del fenómeno de estudio. El índice resultante hace posible ordenar las unidades de observación (localidad, municipio, estado) según sus carencias sociales.

Evolución de los indicadores de Rezago

Para la construcción del IRS se consideran los siguientes indicadores³⁹:

Educativos

La educación aparece como un factor que contribuye a la pobreza inter-generacional y a la falta de oportunidades, por no permitir el desarrollo de capital humano a los niveles que la economía lo requiere.

1. Porcentaje de la población de 15 años o más analfabeta

$$I_{analf} = \frac{p_{15maan}}{p_{15ymas}} * 100$$

Donde:

p_15maan: Población de 15 años y más analfabeta.

p_15ymas: Población de 15 años y más.

³⁹ CONEVAL. "Anexo C. Índice de Rezago Social" en La pobreza por ingresos en México. Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México, 2010.

De acuerdo a información de CONEVAL para el año 2000, Chiapas era la entidad con mayor rezago educativo, ya que 22.91 por ciento de su población de 15 años o más era analfabeta. Mientras que en el Distrito Federal, sólo 2.90 por ciento de la población de 15 años o más tenía esta característica. Guerrero y Oaxaca eran dos entidades con una gran población analfabeta, pues esta representaba 21.55 y 21.47 por ciento, respectivamente.

Para el año 2005, hubo un avance en materia educativa, si bien Chiapas, Guerrero y Oaxaca siguieron encabezando la lista de entidades con mayor población de 15 años o más analfabeta, lograron reducir ese porcentaje a 21.33, 19.86 y 19.33 por ciento, respectivamente. Por su parte, el Distrito Federal también redujo su porcentaje de población analfabeta a 2.59 por ciento; seguido de Nuevo León y Baja California con 2.77 y 3.07 por ciento, respectivamente.

Las cifras más recientes de CONEVAL, que son a 2010 muestran un gran avance al reducirse notablemente el porcentaje de población de 15 años o más analfabeta. En Chiapas la población analfabeta se redujo a 17.8 por ciento, en Guerrero a 16.68 por ciento y en Oaxaca a 16.27; en el resto de las entidades también disminuyó entre 1 y 2 por ciento la población analfabeta, y Coahuila, Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal a penas alcanzaron los 2.63, 2.57, 2.20 y 2.09 por ciento, respectivamente.

**Cuadro 2. Educación: Población analfabeta de 15 años o más
2000, 2005 y 2010**

(Porcentaje de población)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Chiapas	22.91	21.33	17.80
Guerrero	21.55	19.86	16.68
Oaxaca	21.47	19.33	16.27
Veracruz	14.85	13.41	11.44
Puebla	14.59	12.70	10.38
Hidalgo	14.91	12.79	10.23
Michoacán	13.89	12.57	10.18
Yucatán	12.29	10.87	9.23
Campeche	11.80	10.17	8.31
Guanajuato	11.98	10.43	8.18
San Luis Potosí	11.28	9.91	7.91
Tabasco	9.72	8.56	7.06
Morelos	9.24	8.12	6.42
Querétaro	9.79	8.13	6.31
Nayarit	9.04	8.00	6.31
Zacatecas	7.96	7.19	5.55
Tlaxcala	7.80	6.67	5.19
Colima	7.15	6.42	5.13
Sinaloa	7.96	6.42	4.97
Quintana Roo	7.52	6.58	4.77
Estado de México	6.39	5.31	4.38
Jalisco	6.45	5.54	4.36
Durango	5.40	4.83	3.82
Chihuahua	4.79	4.41	3.66
Tamaulipas	5.13	4.51	3.61
Aguascalientes	4.84	4.15	3.26
Baja California Sur	4.20	3.60	3.21
Sonora	4.39	3.73	3.04
Coahuila	3.86	3.28	2.63
Baja California	3.52	3.07	2.57
Nuevo León	3.32	2.77	2.20
Distrito Federal	2.90	2.59	2.09

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

2. Porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela

$$I_{asistesc} = \frac{p_{6a14noa}}{p_{6a14_an}} * 100$$

Donde:

$p_{6a14noa}$: Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.

p_{6a14_an} : Población de 6 a 14 años.

De acuerdo al CONEVAL, para el año 2000, Chiapas con 15.89 por ciento era la entidad con mayor población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela. Seguido de Michoacán con 11.8 por ciento, Guerrero con 11.09 por ciento, Puebla con 10.44 por ciento y Oaxaca con 10.22 por ciento. Mientras que las entidades con menor población con esta característica eran Distrito Federal, Nuevo León, Baja California Sur, Coahuila, Sonora, Estado de México e Hidalgo, con 3.57, 4.72, 5.62, 5.69, 5.69, 5.81 y 5.96 por ciento, respectivamente.

Para el 2005 hubo un notable avance educativo, si bien Chiapas, Michoacán y Guerrero siguieron encabezando la lista de entidades con mayor población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, con 9.65, 7.74 y 7.09 por ciento, respectivamente; el porcentaje se redujo entre 6 y 4 puntos. El resto de las entidades también logró reducir el porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela; ubicando al Distrito Federal, Nuevo León y Sonora al final de la lista con 2.71, 3.30 y 3.32 por ciento, respectivamente.

En 2010 hubo un nuevo ajuste, con el cual logró reducirse la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, en Chiapas dicha población llegó a 8.91 por ciento, en Michoacán a 7.13 por ciento, en Guerrero a 6.49 por ciento. Además 7 entidades alcanzaron una cifra de alrededor de 5 por ciento: Puebla, Veracruz, Oaxaca, Chihuahua, Jalisco, Morelos y Colima; 9

entidades alrededor de 4 por ciento: Durango, Guanajuato, Campeche, Zacatecas, Quintana Roo, Aguascalientes, Tabasco, Nayarit y Baja California; 12 entidades alrededor de 3 por ciento: Tamaulipas, Querétaro, Estado de México, Sinaloa, Coahuila, Baja California Sur, Yucatán, San Luis Potosí, Sonora, Hidalgo, Tlaxcala y Distrito Federal; mientras que Nuevo León alcanzó una cifra de 2.98 por ciento.

**Cuadro 3. Educación: Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela
2000, 2005 y 2010**

(Porcentaje de población)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Chiapas	15.89	9.65	8.91
Michoacán	11.80	7.74	7.13
Guerrero	11.09	7.09	6.49
Puebla	10.44	6.67	5.78
Veracruz	9.89	5.93	5.71
Oaxaca	10.22	6.18	5.64
Chihuahua	8.42	5.83	5.41
Jalisco	8.59	5.96	5.27
Morelos	8.13	5.09	5.15
Colima	7.94	4.77	5.07
Durango	8.19	4.98	4.87
Guanajuato	10.21	6.58	4.85
Campeche	8.14	5.11	4.79
Zacatecas	9.29	5.52	4.40
Quintana Roo	6.80	3.94	4.27
Aguascalientes	6.89	4.53	4.26
Tabasco	7.43	4.47	4.21
Nayarit	7.13	4.67	4.20
Baja California	7.60	4.77	4.04
Tamaulipas	6.64	4.09	3.97
Querétaro	7.77	5.14	3.84
Estado de México	5.81	4.22	3.84
Sinaloa	8.71	4.52	3.79
Coahuila	5.69	3.84	3.74
Baja California Sur	5.62	4.03	3.64
Yucatán	6.90	4.20	3.60
San Luis Potosí	6.77	4.17	3.54
Sonora	5.69	3.32	3.42
Hidalgo	5.96	4.27	3.29
Tlaxcala	6.29	4.27	3.28
Distrito Federal	3.57	2.71	3.05
Nuevo León	4.72	3.30	2.98

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

3. Porcentaje de la población de 15 años o más con educación básica incompleta

$$I_{edbasinc} = \frac{p15ymase + p15ym_ebin}{p15ymase + p15ym_ebin + p15ym_etc + p15ymapb} * 100$$

Donde:

p15ymase: Población de 15 años y más sin escolaridad.

p15ym_ebin: Población de 15 años y más con educación básica incompleta.

p15ym_etc: Población de 15 años y más con educación básica completa.

p15ymapb: Población de 15 años y más con educación posbásica.

La población de 15 años o más con educación básica incompleta representa a la población que dejó de estudiar por diversos factores y que se encuentran trabajando en el sector informal, o bien, forman parte de la generación de jóvenes que ni estudia ni trabaja.

Para el año 2000, de acuerdo a información de CONEVAL, el estado de Chiapas era la entidad con mayor porcentaje de población con educación básica incompleta con 71.38 por ciento, le seguía Oaxaca con 70.03, Zacatecas con 65.47 por ciento, Michoacán con 65.06 y Guerrero con 63.92 por ciento. Mientras que Nuevo León y el Distrito Federal con 37.17 y 32.70 por ciento, respectivamente, eran las entidades con menor porcentaje de población con educación básica incompleta.

En el año 2005, con los avances logrados en materia educativa, Chiapas logró reducir su porcentaje de población con educación básica incompleta a 64.65 por ciento, Oaxaca a 62.59, Michoacán a 58.46, Guerrero a 57.98 y Zacatecas a 57.48; si bien fueron las mismas entidades para ambos años (2000 y 2005), estas modificaron su posición en el ranking. Del mismo modo, Nuevo León con 32.64 y el Distrito Federal con 28.28 por

ciento fueron las entidades con menor porcentaje de población de 15 años o más con educación básica incompleta.

De acuerdo al CONEVAL, para 2010 la población que pudo completar su educación básica fue en aumento. En Distrito Federal la población con educación básica incompleta ascendió a 25.16 por ciento, seguido de Nuevo León con 28.33. Por su parte, 14 entidades lograron estar en un rango de 30 por ciento y 11 en un rango de 40 por ciento, mientras que Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Veracruz rebasaron el 50 por ciento, con cifras de 59.93, 57.80, 53.75, 53.71 y 50.72, respectivamente.

Cuadro 4. Educación: Población de 15 años o más con educación básica incompleta 2000, 2005 y 2010

(Porcentaje de población)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Chiapas	71.38	64.65	59.93
Oaxaca	70.03	62.59	57.80
Guerrero	63.92	57.98	53.75
Michoacán	65.06	58.46	53.71
Veracruz	62.16	55.42	50.72
Guanajuato	63.61	56.02	49.78
Puebla	60.29	53.54	49.09
Zacatecas	65.47	57.48	48.78
Yucatán	58.47	51.11	45.06
San Luis Potosí	58.03	49.53	44.20
Hidalgo	58.70	49.95	43.19
Campeche	57.70	49.00	42.20
Durango	56.51	49.55	41.66
Jalisco	53.51	46.91	41.19
Nayarit	53.08	45.72	40.52
Chihuahua	52.58	47.45	40.16
Tabasco	56.31	45.23	39.83
Sinaloa	52.51	44.89	39.67
Tlaxcala	50.55	44.09	38.97
Colima	51.14	43.72	38.94
Querétaro	50.88	43.39	38.56
Morelos	47.30	41.19	37.19
Tamaulipas	47.33	41.82	35.93
Aguascalientes	49.07	41.83	35.57
Baja California	44.38	38.94	35.02
Estado de México	45.15	38.65	34.76
Baja California Sur	44.34	38.92	34.32
Quintana Roo	47.73	39.77	33.44
Sonora	45.67	38.96	32.74
Coahuila	43.45	38.13	32.46
Nuevo León	37.17	32.64	28.33
Distrito Federal	32.70	28.28	25.16

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Acceso a servicios de salud

4. Porcentaje de la población sin derechohabiencia a servicios de salud

$$I_{sdersalud} = \frac{p_{sinder}}{p_{total}} * 100$$

Donde:

p_sinder: Población sin derechohabiencia a servicios de salud.

p_total: Población total.

En lo referente a servicios de salud, al inicio del período de estudio, es decir en el año 2000, existía un gran rezago, el cual ha ido reduciéndose como resultado de diversos programas sociales emprendidos por el gobierno; sin embargo, aún hay camino por recorrer, puesto que al año 2010, todavía hay entidades que rebasan el 40 por ciento de su población sin derechohabiencia a servicios de salud.

Para el año 2000, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Puebla eran las entidades con mayor población sin derechohabiencia a servicios de salud, todas con un porcentaje mayor a 70 por ciento; Hidalgo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí y Campeche registraron un porcentaje superior a 60 por ciento; Nayarit, Estado de México, Jalisco, Yucatán, Querétaro y Quintana Roo estuvieron por arriba de 50 por ciento; Durango, Colima, Tamaulipas, Distrito Federal, Sinaloa, Aguascalientes y Sonora en un rango de 40 por ciento; Chihuahua, Baja California Sur, Baja California y Nuevo León en un rango de 30 por ciento; y sólo Coahuila logró estar debajo del 30 por ciento, con 28.41 por ciento.

En el año 2005, la población sin derechohabiencia a servicios de salud se redujo en algunos casos hasta 10 por ciento; sin embargo, es en 2010 cuando se da una mejor significativa con la cual sólo seis entidades quedaron con una población mayor a 40 por ciento sin derechohabiencia:

Puebla, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Chiapas y Estado de México, otras siete en un rango de 30 por ciento: Veracruz, Tlaxcala, Morelos, Jalisco, Hidalgo, Distrito Federal y Zacatecas; Colima alcanzó una cifra de 17.34 por ciento; y el resto de las entidades quedó en un rango de 20 por ciento.

**Cuadro 5. Salud: Población sin derechohabiencia a servicios de salud
2000, 2005 y 2010**
(Porcentaje de población)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Puebla	71.45	63.37	49.28
Guerrero	78.12	74.08	45.75
Michoacán	71.98	70.28	44.36
Oaxaca	76.02	75.75	43.08
Chiapas	77.82	76.37	41.73
Estado de México	54.81	52.66	40.39
Veracruz	68.12	59.16	39.87
Tlaxcala	68.79	63.47	37.77
Morelos	61.74	54.65	35.28
Jalisco	53.81	44.84	34.51
Hidalgo	69.59	62.12	33.79
Distrito Federal	45.94	42.65	33.57
Zacatecas	66.33	56.43	30.46
Durango	49.23	48.04	29.85
Quintana Roo	51.55	41.44	29.81
Guanajuato	64.52	48.91	29.61
Baja California	38.10	35.53	28.81
San Luis Potosí	61.16	48.69	25.92
Tabasco	69.48	32.23	25.21
Querétaro	52.61	46.21	25.18
Sonora	41.75	30.26	25.03
Sinaloa	45.43	33.10	24.47
Yucatán	53.88	44.82	24.08
Chihuahua	39.28	35.96	23.45
Baja California Sur	39.24	30.64	22.79
Nayarit	58.47	38.29	22.77
Tamaulipas	46.52	31.76	22.46
Campeche	60.47	39.99	22.15
Coahuila	28.41	28.98	21.92
Aguascalientes	43.40	26.94	21.06
Nuevo León	31.18	28.09	20.33
Colima	48.22	26.32	17.34

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Calidad en la vivienda

5. Porcentaje de las viviendas particulares habitadas con piso de tierra

$$I_{ptierra} = \frac{vph_con_pt}{vivparha} * 100$$

Donde:

vph_con_pt: Viviendas particulares habitadas con piso de tierra.

vivparha: Viviendas particulares habitadas.

Cuando se habla de calidad de la vivienda, es común referir a las viviendas que tienen piso de tierra como indicador de rezago. Esta característica se encuentra en mayor grado en las entidades donde la población rural es mayor a la urbana.

Para el año 2000, el CONEVAL identificó a Oaxaca, Chiapas y Guerrero, como las entidades con mayor porcentaje de viviendas con piso de tierra, con 39.71, 38.45 y 36.92, respectivamente. Mientras que el Distrito Federal fue la entidad con menor porcentaje de viviendas con piso de tierra con sólo 1.9 por ciento; seguido de Aguascalientes, Nuevo León, Coahuila y Baja California, con 3.52, 3.78, 4.90 y 4.95 por ciento, respectivamente.

En el año 2005, se presentaron avances en materia social, al reducirse la cantidad de viviendas con piso de tierra; en el Distrito Federal sólo 0.98 por ciento de las viviendas tenían esta característica. Mientras que Aguascalientes, Nuevo León y Coahuila lograron cifras de 2.09, 2.27 y 2.49 por ciento, respectivamente. Oaxaca con 32.6 por ciento y Guerrero con 31.6 por ciento, fueron las entidades con mayor porcentaje de viviendas con piso de tierra.

Las cifras de CONEVAL para 2010, ubican a Oaxaca con 18.74, Guerrero con 18.35, Chiapas con 14.71, Veracruz con 11.68 y Michoacán con 10.25 por ciento, como las entidades con mayor cantidad de viviendas con piso

de tierra. Las 27 entidades restantes están en un rango inferior al 10 por ciento; siendo Aguascalientes, Coahuila y el Distrito Federal con 1.66, 1.55 y 1.02 por ciento, las entidades con menor cantidad de viviendas con piso de tierra.

Cuadro 6. Vivienda: Viviendas con piso de tierra 2000, 2005 y 2010

(Porcentaje de viviendas)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Oaxaca	39.71	32.60	18.74
Guerrero	36.92	31.60	18.35
Chiapas	38.45	29.04	14.71
Veracruz	26.56	20.17	11.68
Michoacán	18.57	13.94	10.25
Puebla	22.69	14.34	9.46
San Luis Potosí	22.09	17.61	8.73
Morelos	13.90	9.28	7.21
Hidalgo	18.24	11.93	7.12
Tabasco	13.11	8.59	6.44
Durango	12.82	9.78	6.30
Sinaloa	14.18	8.80	6.14
Baja California Sur	10.81	7.42	5.74
Sonora	12.78	8.67	5.26
Campeche	14.41	8.29	4.66
Colima	11.93	7.41	4.46
Guanajuato	10.71	8.00	4.15
Nayarit	12.11	8.35	3.96
Tlaxcala	9.44	6.07	3.85
Estado de México	7.12	5.21	3.76
Querétaro	9.89	7.64	3.74
Quintana Roo	10.54	6.29	3.70
Zacatecas	8.95	6.05	3.41
Tamaulipas	9.05	5.06	3.33
Baja California	4.95	3.35	3.29
Chihuahua	6.62	5.21	3.16
Jalisco	7.27	4.68	3.02
Yucatán	5.92	4.33	2.78
Nuevo León	3.78	2.27	2.01
Aguascalientes	3.52	2.09	1.66
Coahuila	4.90	2.49	1.55
Distrito Federal	1.90	0.98	1.02

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Servicios básicos de la vivienda

6. Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de escusado o sanitario

$$I_{nosan} = \left(1 - \frac{vph_excscsa}{viviparha}\right) * 100$$

Donde:

vph_excscsa: Viviendas particulares habitadas que disponen de escusado o sanitario.

viviparha: Viviendas particulares habitadas.

Las viviendas que no disponen de sanitario son un indicador de rezago; al año 2000, en Guerrero 36.89 por ciento de las viviendas no contaban con uno, le seguían Yucatán con 24.10 por ciento, Zacatecas con 23.06 por ciento, Chiapas con 23.02 por ciento e Hidalgo con 22.07 por ciento. Mientras que Colima, Aguascalientes, Baja California, Coahuila y Sonora con 5.82, 6.04, 6.12, 6.3 y 6.53 por ciento, respectivamente, eran las entidades que presentaban menor número de viviendas con esta característica.

Para el año 2005, Guerrero redujo su porcentaje de viviendas que no disponen de sanitario a 29.22 por ciento y Yucatán a 20.47 por ciento. En este año, Aguascalientes se posicionó como la entidad con menor porcentaje de viviendas con 4.53 por ciento.

En el año 2010, se registraron grandes avances en la disponibilidad de sanitario en las viviendas, con el cual Guerrero logró reducir en casi diez puntos porcentuales su porcentaje de viviendas, alcanzando una cifra de 19.52 por ciento; por su parte Yucatán logró reducir su porcentaje a 13.36; y el resto de las entidades alcanzaron cifras inferiores a los diez puntos porcentuales. Aguascalientes con 1.73 por ciento, Colima con 1.52 por

ciento y el Distrito Federal con 1.09 por ciento, lograron las mejores posiciones en el ranking. El caso del Distrito Federal es significativo ya que para 2000 y 2005 mantuvo cifras de 8.66 y 5.47 por ciento.

**Cuadro 7. Vivienda: Viviendas que no disponen de sanitario
2000, 2005 y 2010**
(Porcentaje de población)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Guerrero	36.89	29.22	19.52
Yucatán	24.10	20.47	13.36
Zacatecas	23.06	13.69	8.50
Hidalgo	22.07	13.04	7.70
Campeche	19.03	12.69	7.67
Guanajuato	19.27	13.02	7.62
Querétaro	19.74	13.96	7.24
Durango	16.12	11.68	7.11
Chiapas	23.02	12.99	6.23
Oaxaca	22.18	10.08	5.41
Nayarit	12.60	9.02	5.41
Quintana Roo	14.17	18.28	5.16
San Luis Potosí	13.33	8.09	5.16
Sinaloa	14.27	10.94	5.12
Michoacán	14.43	9.57	4.96
Puebla	16.78	9.78	4.60
Tlaxcala	14.15	8.93	4.57
Tabasco	12.11	8.01	4.54
Estado de México	15.56	10.81	4.02
Veracruz	15.68	7.35	3.90
Chihuahua	9.27	9.67	3.52
Morelos	13.07	8.95	3.17
Sonora	6.53	6.83	2.88
Baja California Sur	8.20	10.01	2.57
Tamaulipas	7.21	5.94	2.57
Jalisco	7.53	7.34	2.37
Nuevo León	4.35	4.83	2.27
Baja California	6.12	11.19	2.08
Coahuila	6.30	5.11	2.08
Aguascalientes	6.04	4.53	1.73
Colima	5.82	6.51	1.52
Distrito Federal	8.66	5.47	1.09

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

7. Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública

$$I_{noagua} = \frac{vph_noag}{viviparha} * 100$$

Donde:

vph_noag: Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.

vivparha: Viviendas particulares habitadas.

Para el año 2000, el 40.13 por ciento de las viviendas particulares habitadas en Guerrero no disponía de agua entubada de la red pública, en Oaxaca dicho porcentaje ascendía a 34.53, en Veracruz a 33.87, en Chiapas a 31.99 y en Tabasco a 30.72 por ciento. Mientras que en el Distrito Federal dicho porcentaje se ubicaba en 3.12 y en Aguascalientes en 3.29 por ciento.

En el 2005, el Distrito Federal logró una cifra de 1.83 por ciento, seguido de Aguascalientes con 2.37 y Colima con 2.8 por ciento. Por su parte, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Tabasco se mantuvieron como las entidades con mayor porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada al alcanzar porcentajes de 34.48, 28.04, 27.22, 25.74 y 24.23, respectivamente.

Si bien el avance logrado entre 2000 y 2005 era pequeño, para el año 2010 ocurrió un retroceso, ya que en 14 entidades volvió a incrementarse el número de viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública: Guerrero, Chiapas, Tabasco, Puebla, Campeche, Morelos, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Zacatecas, Quintana Roo, Estado de México, Tlaxcala y el Distrito Federal.

Guerrero alcanzó una cifra de 37.74 por ciento, Oaxaca de 30.10 por ciento y Tabasco de 26.11 por ciento; mientras que Chiapas y Veracruz presentaron una ligera mejora al disminuir su cifra a 26.04 y 23.61 por ciento, respectivamente. Colima también presentó mejoras reduciendo su porcentaje a 2.64, mientras que Colima logró un 2.02 por ciento; por su parte el Distrito Federal incrementó su cifra a 2.44 por ciento.

El caso del agua entubada es muy particular, ya que aquí no sólo habría que tomar en cuenta la disponibilidad, sino la cantidad, la frecuencia y la calidad del agua que llega a las distintas comunidades.

**Cuadro 8. Vivienda: Viviendas que no disponen de agua entubada
2000, 2005 y 2010**
(Porcentaje de viviendas)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Guerrero	40.13	34.48	37.74
Oaxaca	34.53	28.04	30.10
Tabasco	30.72	24.23	26.11
Chiapas	31.99	27.22	26.04
Veracruz	33.87	25.74	23.61
San Luis Potosí	23.85	17.39	16.79
Puebla	22.72	15.15	16.17
Campeche	19.90	14.43	14.90
Hidalgo	20.45	13.86	12.72
Morelos	13.92	9.89	12.39
Michoacán	17.40	11.05	11.82
Baja California Sur	12.91	12.64	11.77
Nayarit	15.23	9.91	11.68
Sinaloa	15.07	9.22	9.61
Zacatecas	16.44	7.67	8.30
Quintana Roo	10.04	5.42	8.16
Querétaro	11.80	9.07	8.07
Guanajuato	11.70	7.22	8.05
Estado de México	10.13	6.44	7.81
Durango	10.03	8.49	7.06
Sonora	8.41	5.62	5.55
Yucatán	10.43	6.23	5.52
Jalisco	10.78	6.30	5.34
Chihuahua	8.04	6.11	5.07
Tamaulipas	9.72	5.79	4.84
Baja California	10.62	5.36	4.67
Tlaxcala	9.75	3.45	4.36
Coahuila	6.54	3.90	3.20
Nuevo León	6.47	4.37	3.08
Colima	6.02	2.80	2.64
Distrito Federal	3.12	1.83	2.44
Aguascalientes	3.29	2.37	2.02

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

8. Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje

$$I_{noagua} = \frac{vph_nodren}{viviparha} * 100$$

Donde:

vph_nodren: Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.

viviparha: Viviendas particulares habitadas.

El hecho de que las viviendas no cuenten con drenaje es una característica importante debido a que puede derivar en problemas de salud, que representan un gasto para la economía familiar y en muchas comunidades, para el gobierno.

Para el año 2000, las entidades que reportaron mayor porcentaje de viviendas que no contaban con drenaje fueron Oaxaca, donde ascendió a 54.41 por ciento, Guerrero con 46.44 por ciento y Yucatán con 41.56 por ciento. Mientras que en el Distrito Federal solo 1.83 por ciento de las viviendas tenían esta característica.

En el año 2005, se redujo notablemente el número de viviendas que no disponían de drenaje, en Oaxaca dicho porcentaje se redujo a 35.54, en Guerrero a 30.12, en Yucatán a 26.98, en San Luis Potosí a 22.43 y en Chiapas a 20.76 por ciento; el resto de las entidades se ubicaron debajo del 20 por ciento, destacando Colima con un porcentaje de 1.12 y el Distrito Federal con sólo 0.43 por ciento.

Para el 2010, el CONEVAL reportó cifras sólo dos entidades con un porcentaje mayor a 20 por ciento: Oaxaca (28.35) y Guerrero (22.55); once entidades con cifras superiores al 10 por ciento: Yucatán (19.47), San Luis Potosí (18.65), Chiapas (15.97), Veracruz (15.62), Hidalgo (14.09), Campeche (13.98), Puebla (12.31), Tamaulipas (11.52), Michoacán (10.76),

Durango (10.67) y Zacatecas (10.09); dieciocho entidades con un porcentaje entre uno y diez por ciento: Sonora (9.65), Guanajuato (8.99), Querétaro (8.42), Sinaloa (7.82), Chihuahua (6.46), Baja California (5.77), Nayarit (5.62), Baja California Sur (5.6), Tlaxcala (5.36), Estado de México (5.26), Quintana Roo (4.87), Morelos (4.43), Coahuila (4.31), Tabasco (4.19), Nuevo León (2.64), Jalisco (2.06), Aguascalientes (1.66) y Colima (1.06); y el Distrito Federal fue la entidad con menor porcentaje de viviendas que no disponían de drenaje con sólo 0.30 por ciento.

**Cuadro 9. Vivienda: Viviendas que no disponen de drenaje
2000, 2005 y 2010**
(Porcentaje de viviendas)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Oaxaca	54.41	35.54	28.35
Guerrero	46.44	30.12	22.55
Yucatán	41.56	26.98	19.47
San Luis Potosí	37.92	22.43	18.65
Chiapas	37.73	20.76	15.97
Veracruz	32.18	19.13	15.62
Hidalgo	34.28	18.32	14.09
Campeche	36.21	18.69	13.98
Puebla	34.43	18.12	12.31
Tamaulipas	25.67	14.99	11.52
Michoacán	25.33	13.19	10.76
Durango	26.48	14.49	10.67
Zacatecas	29.75	14.27	10.09
Sonora	20.82	11.81	9.65
Guanajuato	23.72	12.56	8.99
Querétaro	24.29	11.78	8.42
Sinaloa	25.71	11.41	7.82
Chihuahua	14.85	7.73	6.46
Baja California	18.12	7.81	5.77
Nayarit	19.77	7.34	5.62
Baja California Sur	19.43	8.22	5.60
Tlaxcala	17.79	8.70	5.36
Estado de México	13.69	6.58	5.26
Quintana Roo	16.31	6.61	4.87
Morelos	15.01	5.78	4.43
Coahuila	16.53	7.49	4.31
Tabasco	14.65	5.28	4.19
Nuevo León	9.22	3.58	2.64
Jalisco	8.26	2.99	2.06
Aguascalientes	5.05	2.39	1.66
Colima	6.76	1.12	1.06
Distrito Federal	1.83	0.43	0.30

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

9. Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica

$$I_{noelec} = \left(1 - \frac{vph_enel}{viviparha}\right) * 100$$

Donde:

vph_enel: Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica.

vivparha: Viviendas particulares habitadas.

Tal es el caso de Oaxaca, Chiapas, San Luis Potosí, Guerrero y Veracruz; que para el año 2000 de acuerdo a información del CONEVAL, registraron que 12.67, 12.10, 11.54, 10.67 y 10.61 por ciento, respectivamente de sus viviendas particulares habitadas no disponían de energía eléctrica. En cambio, en Coahuila, Nuevo León y el Distrito Federal sólo 1.86, 1.47 y 0.47 por ciento de las viviendas, respectivamente, no disponían de energía eléctrica.

Para el año 2005, 30 entidades federativas lograron ubicarse en un porcentaje de viviendas con carencia de energía eléctrica inferior a diez por ciento, sólo Quintana Roo y Baja California estuvieron por encima de este porcentaje, con 15.95 y 10.59 por ciento, respectivamente. Mientras que Aguascalientes fue la entidad con menor porcentaje de carencia, con 2.84 por ciento.

En el año 2010, hubo un avance en materia energética, con el cual 29 entidades federativas se ubicaron por debajo del cuatro por ciento; dos a penas por encima del 4 por ciento, Guerrero (4.18) y San Luis Potosí (4.13); y sólo Oaxaca por encima del 5 por ciento, con 5.23

Para el 2010, las entidades que lograron mayores avances fueron Morelos, Jalisco, Estado de México, Colima, Coahuila, Aguascalientes, Nuevo León y

Distrito Federal, al alcanzar cifras de 0.97, 0.83, 0.81, 0.78, 0.71, 0.66, 0.39 y 0.09 por ciento, respectivamente. El caso del Distrito Federal es notable, pues prácticamente alcanzó el 100 por ciento de cobertura de energía eléctrica.

La falta de cobertura de energía eléctrica en México es baja comparada con el resto de los indicadores y ocurre con mayor frecuencia en las entidades con poblaciones rurales de difícil acceso.

**Cuadro 10. Vivienda: Viviendas que no disponen de energía eléctrica
2000, 2005 y 2010**
(Porcentaje de viviendas)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Oaxaca	12.67	9.29	5.23
Guerrero	10.67	8.52	4.18
San Luis Potosí	11.54	7.05	4.13
Chiapas	12.10	9.17	3.68
Durango	6.41	5.41	3.57
Chihuahua	6.07	9.04	3.28
Veracruz	10.61	6.37	3.15
Baja California Sur	5.40	9.16	3.09
Campeche	8.78	6.98	3.06
Nayarit	4.61	5.67	3.04
Hidalgo	8.09	6.16	2.87
Querétaro	6.00	6.46	2.06
Quintana Roo	4.68	15.95	2.05
Yucatán	4.65	5.86	2.02
Sonora	3.89	5.62	1.89
Puebla	5.21	5.41	1.86
Tamaulipas	5.40	6.92	1.77
Michoacán	4.65	4.75	1.75
Guanajuato	3.79	3.83	1.58
Zacatecas	4.47	3.47	1.53
Tabasco	6.05	4.40	1.37
Sinaloa	3.74	5.78	1.22
Tlaxcala	2.85	3.27	1.20
Baja California	2.83	10.59	1.10
Morelos	2.04	5.68	0.97
Jalisco	2.50	5.17	0.83
Estado de México	2.10	6.32	0.81
Colima	2.55	5.18	0.78
Coahuila	1.86	3.16	0.71
Aguascalientes	2.06	2.84	0.66
Nuevo León	1.47	3.70	0.39
Distrito Federal	0.47	4.47	0.09

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

Activos en el hogar

10. Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora

$$I_{nolav} = \left(1 - \frac{vph_lava}{viviparha}\right) * 100$$

Donde:

vph_excsa: Viviendas particulares habitadas que disponen de lavadora.

viviparha: Viviendas particulares habitadas.

Los activos en el hogar se refieren a los bienes de los cuales se disponen en las viviendas que facilitan la vida de sus habitantes.

El porcentaje de viviendas en México que no disponen de lavadora es alto; para el año 2000, en 12 entidades federativas el porcentaje superó el 50 por ciento de las viviendas: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala, Veracruz, Morelos, San Luis Potosí, Michoacán, Querétaro y Tabasco. En 18 entidades federativas el porcentaje era mayor al 25 por ciento: Estado de México, Baja California Sur, Yucatán, Quintana Roo, Durango, Campeche, Nayarit, Colima, Guanajuato, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Distrito Federal, Baja California, Jalisco, Chihuahua y Coahuila. Y sólo Aguascalientes y Nuevo León se encontraron debajo de este porcentaje, con 23.79 y 18.92 por ciento, respectivamente.

En el año 2005, el porcentaje de viviendas que no disponían de lavadora se redujo notablemente. Aún cuando en siete entidades la cantidad de viviendas sin lavadora era superior a 50 por ciento, sólo en Chiapas el porcentaje fue superior a tres cuartas partes de la población que no podían tener acceso a dicho bien, con 75.82 por ciento. En Coahuila, Aguascalientes y Nuevo León, el porcentaje era inferior a una quinta parte de la población, con 18.27, 18.07 y 14.65 por ciento.

Para el año 2010, sólo en seis entidades el porcentaje de viviendas sin lavadora era mayor a 50 por ciento: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala. Mientras que en cinco entidades el porcentaje de viviendas sin lavadora fue inferior a 20 por ciento: Jalisco, Chihuahua, Coahuila, Aguascalientes y Nuevo León.

**Cuadro 11. Vivienda: Viviendas que no disponen de lavadora
2000, 2005 y 2010**
(Porcentaje de viviendas)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Chiapas	84.65	75.82	63.83
Oaxaca	82.16	71.09	62.70
Guerrero	79.18	67.20	60.57
Puebla	67.79	58.21	52.06
Hidalgo	72.27	59.50	51.71
Tlaxcala	70.23	57.38	51.47
Veracruz	67.69	54.42	45.62
Morelos	56.30	44.59	38.11
San Luis Potosí	50.28	39.24	35.21
Michoacán	52.78	40.06	34.76
Estado de México	47.37	39.61	34.29
Querétaro	53.34	39.29	34.04
Baja California Sur	45.84	39.73	31.96
Yucatán	47.97	36.36	31.51
Tabasco	59.70	42.19	30.38
Quintana Roo	44.65	39.76	30.14
Durango	44.05	33.43	29.71
Campeche	48.23	34.68	29.26
Nayarit	43.21	33.82	29.12
Colima	42.36	32.73	27.96
Guanajuato	41.94	31.00	27.14
Sonora	41.40	32.59	27.11
Sinaloa	44.51	33.64	26.73
Tamaulipas	39.82	30.82	25.32
Zacatecas	40.65	27.74	23.75
Distrito Federal	30.70	25.55	22.35
Baja California	28.05	28.19	20.54
Jalisco	29.23	22.96	19.20
Chihuahua	27.33	23.73	18.87
Coahuila	25.04	18.27	17.55
Aguascalientes	23.79	18.07	17.48
Nuevo León	18.92	14.65	14.50

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

11. Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador

$$I_{noref} = \left(1 - \frac{vph_refr}{viviparha}\right) * 100$$

Donde:

vph_refr: Viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador.

viviparha: Viviendas particulares habitadas.

El porcentaje de viviendas que no disponen de refrigerador, es un indicador de rezago en la población que aunque es menor a la carencia de lavadora, sigue siendo alto.

Para el año 2000, las entidades que presentaron mayor cantidad de viviendas con carencia de refrigerador fueron Chiapas y Oaxaca, con 62.89 y 62.40 por ciento. Mientras que en Nuevo León solo 8.29 por ciento del total de las viviendas no disponía de dicho bien.

En el año 2005, 52.65 por ciento de las viviendas de Chiapas no tenían refrigerador; 29 entidades federativas se encontraban en un rango de entre 10 y 50 por ciento; y Coahuila y Nuevo León estaban por debajo de ese rango, con 7.41 y 6.92 por ciento, respectivamente.

De acuerdo a información de CONEVAL, en el año 2010, las 32 entidades federativas tuvieron un porcentaje de viviendas sin refrigerador inferior a 43 por ciento. Chiapas con 42.11 y Oaxaca con 40.04 por ciento, fueron las entidades que presentaron mayor carencia. Mientras que Coahuila y Nuevo León, con 5.74 y 5.59 por ciento, respectivamente, fueron las de menor porcentaje de carencia.

**Cuadro 12. Vivienda: Viviendas que no disponen de refrigerador
2000, 2005 y 2010**
(Porcentaje de viviendas)

Entidad Federativa	2000	2005	2010
Chiapas	62.89	52.65	42.11
Oaxaca	62.40	48.99	40.04
Puebla	54.64	43.06	36.31
Tlaxcala	55.15	39.24	33.68
Hidalgo	52.50	36.49	28.34
Guerrero	46.17	33.53	26.81
Veracruz	47.73	32.57	25.25
Yucatán	41.87	29.89	23.16
San Luis Potosí	40.82	27.31	21.93
Campeche	42.77	27.27	21.51
Estado de México	32.96	25.76	20.60
Quintana Roo	34.83	30.72	18.46
Michoacán	35.83	23.09	18.16
Tabasco	42.15	25.89	17.16
Querétaro	33.06	21.18	16.00
Zacatecas	34.16	18.67	14.26
Morelos	28.08	19.70	14.25
Guanajuato	30.57	18.01	13.95
Nayarit	27.77	18.11	13.61
Durango	27.07	17.30	13.53
Baja California Sur	18.52	16.94	11.72
Tamaulipas	20.77	14.18	10.44
Colima	20.63	14.10	9.51
Distrito Federal	14.36	12.36	9.32
Chihuahua	14.85	13.64	8.67
Aguascalientes	17.91	10.24	8.62
Sonora	14.61	11.03	7.99
Baja California	10.55	14.99	7.97
Jalisco	15.95	11.33	7.35
Sinaloa	18.24	12.04	7.01
Coahuila	12.65	7.41	5.74
Nuevo León	8.29	6.92	5.59

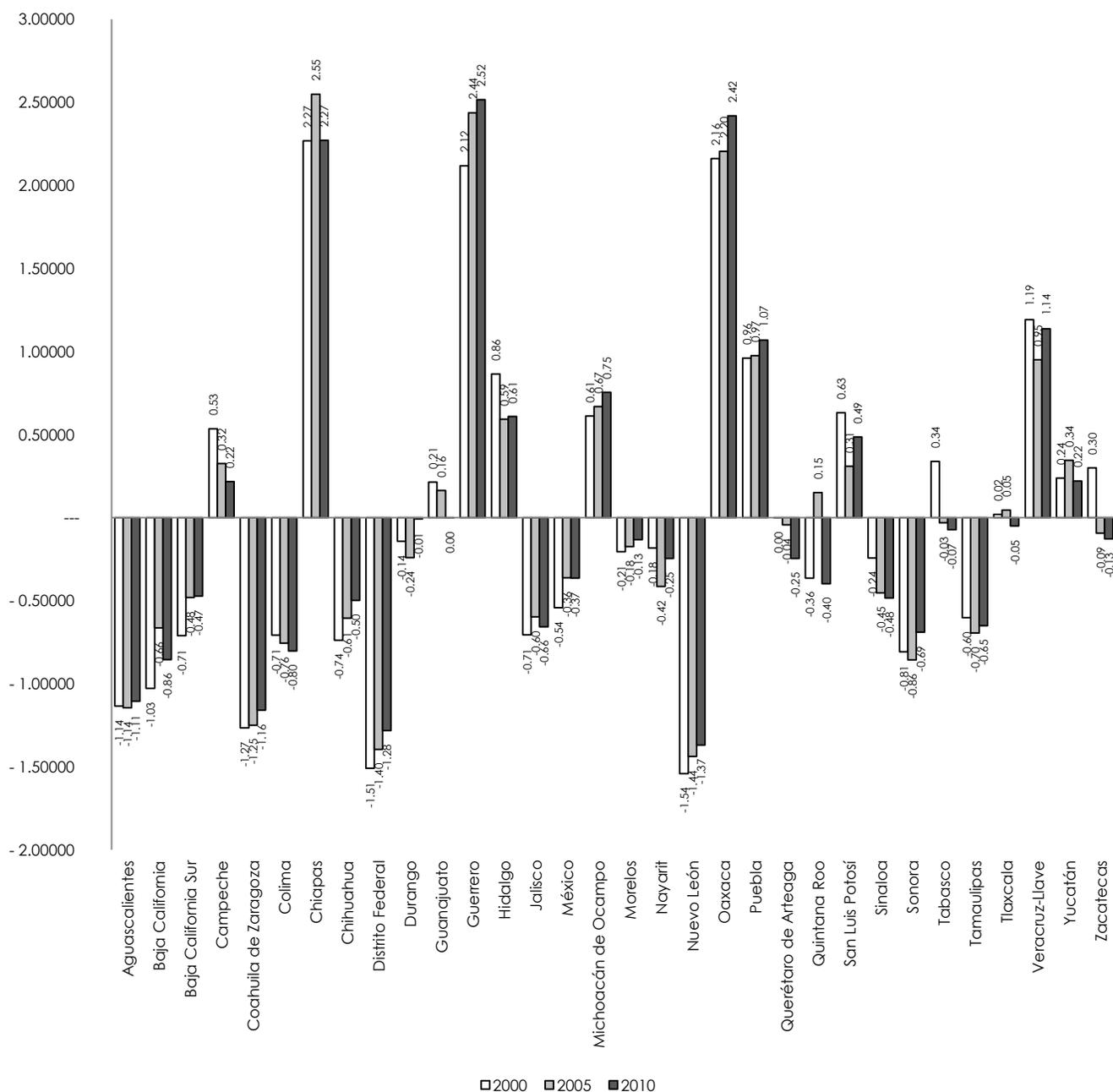
Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

Como ya se mencionó, el IRS se construye como una suma ponderada de los diferentes indicadores. En este sentido, tras el análisis de los indicadores del CONEVAL para educación, salud y vivienda, podríamos concluir que:

- Dependiendo del IRS se determinan cinco grados de rezago social: Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Muy bajo.
- Guerrero, Oaxaca y Chiapas, son las entidades federativas con mayor rezago, con un IRS al 2010 de 2.52, 2.42 y 2.27, respectivamente. Por lo que se ubican como entidades con muy alto rezago social.
- Nuevo León con -1.37, Distrito Federal con -1.28, Coahuila con -1.16 y Aguascalientes con -1.11, son las entidades federativas con un IRS más bajo, al 2010; con lo que se ubican como las entidades con un muy bajo rezago social.
- El IRS de las entidades con un grado de rezago social alto, para 2010, fue: Hidalgo (0.61), Michoacán (0.75), Puebla (1.07) y Veracruz (1.14).
- Para el año 2010, las entidades con un grado de rezago social bajo fueron: Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Jalisco, Sonora y Tamaulipas, con un IRS de -0.86, -0.49, -0.80, -0.50, -0.66, -0.69 y -0.65, respectivamente.
- Las entidades con un grado de rezago social medio a 2010, son: Campeche con 0.22, Durango con -0.01, Guanajuato con 0.00, Estado de México con -0.37, Morelos con -0.13, Nayarit con -0.25, Querétaro con -0.25, Quintana Roo con 0.49, San Luis Potosí con -0.48, Sinaloa con -0.48, Tabasco con -0.07, Tlaxcala con -0.05, Yucatán con 0.22 y Zacatecas con -0.13.
- A nivel estatal, Guerrero fue la entidad con mayor rezago social en 2010 y Nuevo León la que presentó el menor rezago social.

A partir de la información sobre rezago social, proporcionada por el CONEVAL, el gobierno debe hacer una toma de decisiones en materia de política social, especialmente para disminuir la desigualdad de coberturas sociales que subsisten en el territorio nacional.

Gráfica 11. Índice de Rezago Social 2000, 2005 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL: Principales resultados por localidad (ITER).

Capítulo IV. Desigualdad del ingreso

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define a la igualdad como el principio normativo, orientación estratégica y horizonte de referencia; que supone difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, oportunidades laborales, acceso a prestaciones y redes de protección social, donde a diferencia de la noción de equidad, la de igualdad connota no solo menores brechas en cuanto a oportunidades, sino un claro compromiso redistributivo del Estado respecto a los frutos del desarrollo, mayor equilibrio en dotación de factores y en cómo estos se apropian de los aumentos de productividad, un marco normativo explícito de derechos sociales que obligan a pactos fiscales en torno a prestaciones con vocación universal, y una mayor apertura a pensar no solo en “pisos mínimos” sino también en “techos máximos”.

Por su parte, el término desigualdad alude al hecho de que un conjunto de magnitudes económicas, o de cualquier otra índole, son diferentes. El término inequidad y otros con igual connotación, hace referencia a juicios de valor sobre el perfil de esas magnitudes.

Históricamente las desigualdades sociales tienen un fundamento natural, basado en las distintas habilidades, recursos y aptitudes de los seres humanos; la lucha contra la desigualdad debe orientarse para conseguir una sociedad en la que todos los individuos puedan disfrutar de los mismos derechos como ciudadanos.

De acuerdo con Adalberto García Rocha⁴⁰, la desigualdad económica es un hecho; los ingresos y la riqueza entre individuos, familias, regiones o

⁴⁰ Adalberto García Rocha fue Director del Centro de estudios Económicos de El Colegio de México, comisionado en la Comisión Federal de Competencia y en la actualidad se desarrolla como consultor privado.

clases son dispares en todas las organizaciones económicas conocidas hasta ahora.⁴¹

La desigualdad, se manifiesta como un aspecto central de la justicia económica, que abarca toda la distribución del ingreso. Por ello, las políticas para reducir la desigualdad son, en general, de largo plazo, al requerir inversiones en capital humano y físico que reduzcan las desigualdades de capacidad productiva; los cambios en la desigualdad de efecto más inmediato son los fiscales, tributarios y de gasto, sin embargo estos presentan diversos problemas de incentivos que a la larga pueden terminar acentuando la desigualdad.

Los debates sobre la desigualdad han girado en torno a la desigualdad económica y por tanto, a la del ingreso, como medida general del acceso a bienes y servicios corrientes, y de riqueza, como medida de acceso y de capacidad para generar ingreso.

Sin embargo, observar que el rico tiene diez veces más ingreso que el pobre subestima la desigualdad, porque además del ingreso, el rico tiene capacidades de las que carece el pobre. Es decir, el ingreso no captura todas las dimensiones relevantes de la pobreza ni de la desigualdad.⁴²

Dadas estas condiciones, la tarea de la política social está en construir un nuevo orden político, económico y social, sustentado en una justa distribución de la riqueza social; ya que de seguir con estas desigualdades, la lucha contra la justicia fiscal y las acciones para erradicar la pobreza quedarán sin efecto alguno.

⁴¹ García Rocha, Adalberto. "La desigualdad económica", El Colegio de México, A.C., México, 1986. (2º lugar del Premio Banamex 1986)

⁴² García Rocha, Adalberto "Las políticas contra la desigualdad y la pobreza en México" El Nuevo Milenio Mexicano. <http://www.milenio.analisiseconomico.com.mx/pdf/0405.pdf>

Es decir, el Estado debe garantizar una mejor asignación de los recursos, debido a que el mercado no proporciona un mecanismo de distribución equitativo, unos tienen más y otros muy poco.

En este sentido, el Estado puede mejorar la asignación de recursos mediante políticas de política social, impuesto, subvenciones, regulación de la producción, provisión de bienes públicos, obra de infraestructura, regulación de mercados financieros, protección al consumo, protección a la salud, legislación antimonopolios, entre otros.

De acuerdo con la Organización No Gubernamental de Desarrollo española, InspirAction, para combatir la desigualdad económica se debe aplicar una política fiscal justa, en la cual se luche por conseguir que los impuestos propicien una justa distribución de las rentas; además de mantener un control de los paraísos y evasiones fiscales, así como toda acción que implique fraude fiscal. Asimismo, es necesario restablecer valores en la educación, la formación profesional, la reducción del desempleo y en suma, un sistema más equitativo de reparto de riquezas, que haga posible una sociedad con menos desigualdades.

Tomando en cuenta que, las principales consecuencias de la desigualdad económica son:

- Pobreza, principal consecuencia frente a la desigual distribución de los recursos. En los países menos desarrollados son las personas más pobres y los menos favorecidos de la sociedad los que pagan mayores impuestos en proporción con otros sectores de la sociedad.
- Carencia de salud, las condiciones sociales en las que la gente nace, vive y trabaja determinan directamente el nivel de salud de la población. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, en los países más pobres no todos tienen acceso al sistema sanitario ni a medicamentos.

- Desnutrición, la cual afecta a 146 millones de niños en el mundo. La falta de recursos económicos priva no sólo del alimento, sino también de la educación necesaria para alimentarse de forma correcta.
- Migración, la mayoría de las personas que emigran lo hacen por motivos económicos, escapando de situaciones de hambre y miseria de países con una alta desigualdad social.
- Falta de Inserción laboral. La pobreza, la exclusión social y la desigualdad en renta, disminuyen las oportunidades de empleo de la población.

Se debe adoptar a la igualdad como el eje que articule los objetivos de una amplia reforma social que se inserte en la organización económica y el discurso de la política de un proyecto donde el Estado sea el actor fundamental de la política social y garantice los derechos fundamentales, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad.

El Principio de la Desigualdad Económica

El concepto de desigualdad está asociado a las diferencias entre las personas, puede encontrarse un precedente de la desigualdad cuando V. Pareto⁴³ identificó una "menor desigualdad" como la situación en que los ingresos personales tienden a ser más parecidos, lo que constituye una versión temprana del Principio de Transferencias.

El Principio de Transferencias planteado por H. Dalton se apoya en lo expuesto por Pigou⁴⁴ *"si hay solo dos receptores de renta, y se produce una transferencia de renta del más rico al más pobre, la desigualdad*

⁴³ Vilfredo Pareto (1848-1923) fue un economista italiano. Definió el concepto conocidos como "Óptimo de Pareto"; al estudiar la distribución de la riqueza y las rentas estableció la llamada "Ley de Pareto" según la cual la desigualdad económica es inevitable en cualquier sociedad.

⁴⁴ Arthur Cecil Pigou fue un economista inglés, que en su trabajo "Economía del Bienestar" hizo una notable contribución para el estudio de la intervención del Estado en la Economía, siendo el pionero de la configuración de la actual provisión de bienes y servicios de carácter público en un Estado moderno a sus ciudadanos.

disminuye", aunque Dalton impone la restricción obvia de que la cantidad transferida no debe alterar la posición relativa de ambos preceptores, lo que le conduce a afirmar que la transferencia más igualadora asciende a la mitad de la diferencia de la renta que ostentan ambos.⁴⁵

Entonces, el Principio de Transferencias de Pigou-Dalton refiere a que *"la transferencia de un individuo de mayor ingreso a otro de ingreso menor que no cambia sus posiciones relativas da origen a una distribución más igualitaria."*⁴⁶

Medición de la desigualdad

La medición de la desigualdad se realiza mediante los denominados índices de desigualdad, unos indicadores numéricos que estiman, con diferentes criterios, el grado de dispersión en las rentas en una sociedad y momento dados.⁴⁷

Entre las principales aplicaciones de los índices de desigualdad destacan:

- a)** Permite comparar cómo evoluciona la desigualdad a lo largo del tiempo en una determinada sociedad, así como evaluar el impacto que sobre la distribución de la renta ejercen las diversas medidas de política económica, y específicamente, aquellas destinadas a reducir la desigualdad o la lucha contra la pobreza.
- b)** Proporcionan criterios de comparación entre diferentes sociedades, desde el punto de vista de la igualdad, y permiten hacer evaluaciones del bienestar colectivo que van más allá de la mera contraposición de niveles de renta per cápita.

⁴⁵ Núñez Velázquez, José Javier "La desigualdad económica medida a través de las curvas de Lorenz" Departamento de Estadística, Estructura Económica y O.E.I. Universidad de Alcalá de Henares, en Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, Diciembre de 2006.

⁴⁶ Gasparini, Leonardo "Desigualdad" en Economía de la Distribución, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

⁴⁷ Goerlich, Francisco J. "Desigualdad y Bienestar Social: de la teoría a la práctica" Francisco J. Goerlich, Antonio Villar: prólogo de Javier Ruiz-Castillo, Fundación BBVA, Primera Edición, Bilbao 2009.

- c) Facilitan el análisis del origen y la naturaleza de la desigualdad, lo que resulta esencial a la hora de diseñar medidas de política económica encaminadas a reducir o contener la desigualdad.
- d) Posibilitan la construcción de indicadores de bienestar que incorporan aspectos distributivos.

Curva de Lorenz

La curva de *Lorenz*, es una forma gráfica de demostrar la distribución del ingreso de la población. En ella se relacionan los porcentajes acumulados de población con porcentajes acumulados del ingreso que la población percibe.

Gráficamente se puede ilustrar poniendo en el eje de las ordenadas (Y) la parte del ingreso, en el rango de cero a uno en forma ascendente, y en el eje de las abscisas (X) la proporción de la población de izquierda a derecha con el rango de cero a uno. La línea que conecta todos esos puntos se denomina curva de *Lorenz*.

Si la sociedad fuera equitativa de modo total, la curva de *Lorenz* sería una línea recta que iría de la esquina inferior izquierda a la esquina superior derecha. Si el ingreso estuviera concentrado en una sola persona, la curva de *Lorenz* sería la unión de las dos rectas formadas por el eje de las abscisas de 0 a 1 y en el eje de las ordenadas de 0 a 1.

Coeficiente de Gini

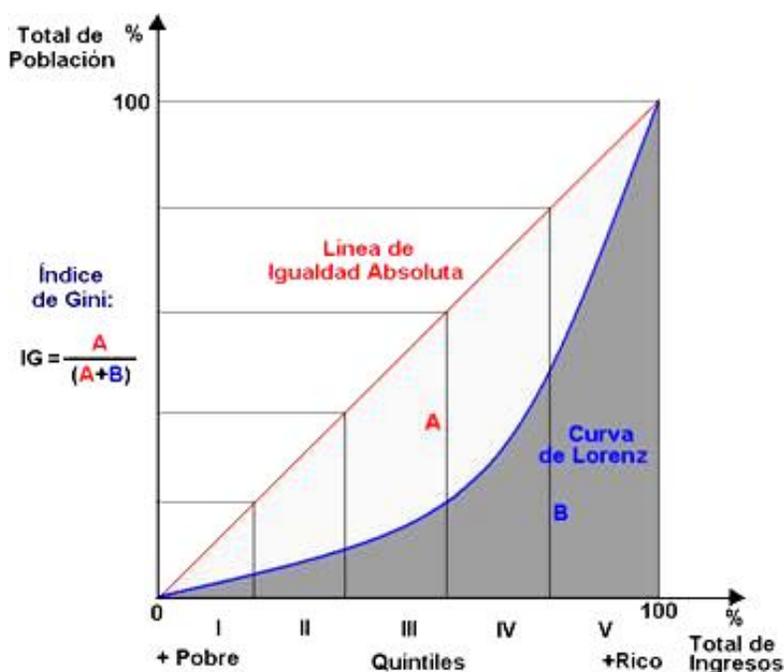
El índice de Gini es el método más utilizado para determinar la desigualdad de una zona y/o región, se deriva del coeficiente de Gini que está basado en la curva de *Lorenz*. Mientras más equitativamente sea repartido el ingreso, mejor será la calidad de vida de cada uno de los individuos.

El coeficiente de Gini establece el grado en que la distribución del ingreso entre las personas o los hogares de un país se desvía de una distribución en

situación de igualdad perfecta. Su rango es de 0 a 1 siendo cero el nivel de equidad absoluta y 1 el de máxima desigualdad, es decir concentración del ingreso en una sola persona o unidad familiar, satisface las condiciones de Pigou-Dalton.⁴⁸

El coeficiente de Gini se calcula como una ratio de las áreas en el diagrama de la curva de Lorenz. Si el área entre la línea de perfecta igualdad y la curva de Lorenz es A, y el área por debajo de la curva de Lorenz es B, entonces el coeficiente de Gini es $A/(A+B)$. Esta ratio se expresa como porcentaje o como equivalente numérico de ese porcentaje, que es siempre un número entre 0 y 1.⁴⁹

Gráfica 12. Índice de Gini y Curva de Lorenz



Fuente: Zuñiga Muñoz, Lisset "Distribución de la Riqueza" Instituto Tecnológico de Zacatepec, Santiago de Chile, Diciembre 2005.

⁴⁸ González de Alba, Iván "Índices de Pobreza y Desigualdad" en Economía Informa Núm. 311, Octubre de 2002. Editorial Litografías Delta S.A. de C.V.

⁴⁹ Zuñiga Muñoz, Lisset "Mantenimiento del módulo 'Distribución de la Riqueza' del modelo macroeconómico 'The Economist'" Instituto Tecnológico de Zacatepec, Morelos, México. Santiago de Chile, Diciembre 2005.

La desigualdad a nivel internacional

De acuerdo con Milanovic⁵⁰, la desigualdad global en el ingreso se ha venido incrementando desde inicios del siglo XIX, aumentando de forma constante de 1820 a 2002, con un alza significativa a partir de 1980.

Cuadro 13. Índices de Gini globales estimados, 1820 – 2002

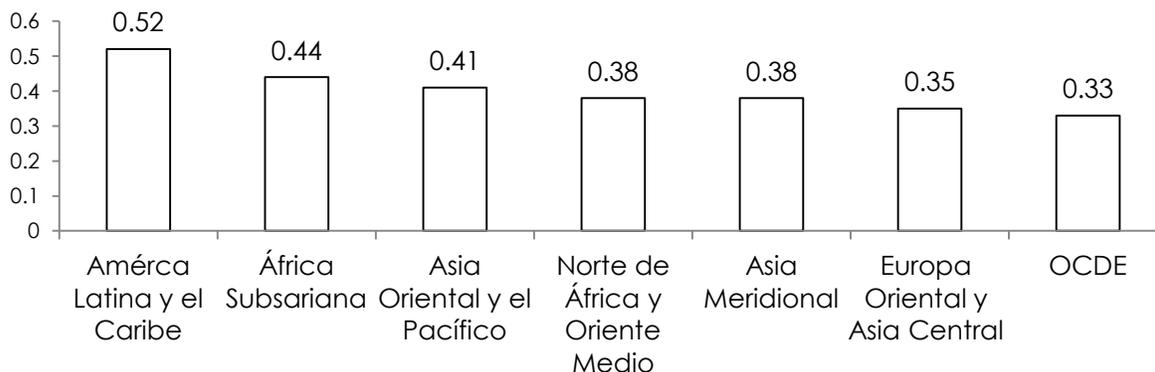
Año	Gini
1820	43.0
1850	53.2
1870	56.0
1913	61.0
1929	61.6
1950	64.0
1960	63.5
1980	65.7
2002	70.7

Fuente: Milanovic (2009).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para 2010, destaca que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo con un coeficiente de Gini igual a 0.52; seguido de Asia y África con 0.4 y Europa con 0.3. Mientras que los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) constituyen la región menos desigual del mundo con 0.33.

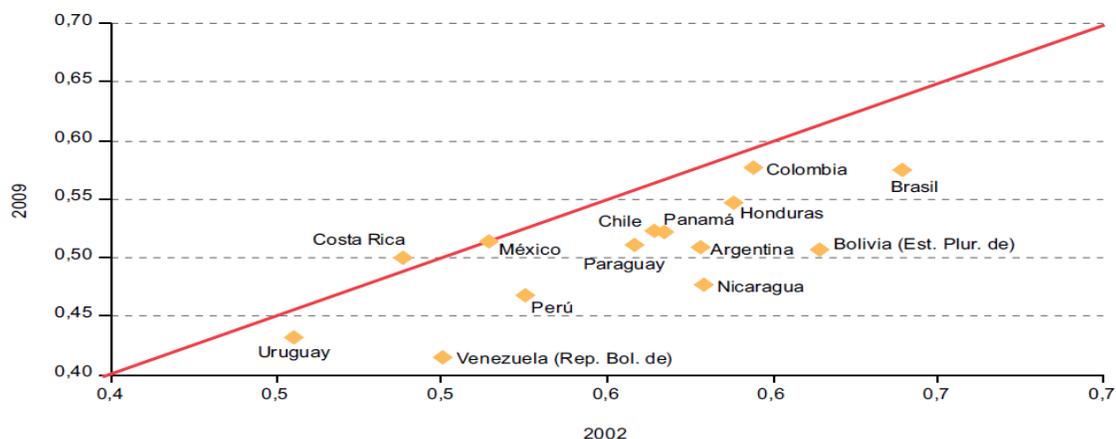
⁵⁰ Branko Milanovic (1953) es un economista serbio-americano, especialista en el desarrollo y la desigualdad.

Gráfica 13. Coeficiente de Gini, 2010: América Latina y otras regiones del mundo



Fuente: CEPAL, Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfica 14. Variación del Índice de Gini, 2002 – 2009: América Latina



Fuente: CEPAL. Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible.

La experiencia internacional nos dice que la única entidad para intervenir significativamente en la reducción de desigualdades a nivel nacional es el Estado, pero para hacerlo necesita fondos con los que financiar inversiones en salud, empleo, educación o seguridad social. Sin embargo, en las últimas décadas la élite mundial, que suele acusar al Estado de todos los males económicos, ha contribuido decisivamente al desfinanciamiento estatal.⁵¹

⁵¹ Justo, Marcelo "¿Se puede revertir la desigualdad mundial?" en BBC Mundo, 22 de enero de 2014.

Dada la existencia de millones de personas pobres que requieren atención urgente para aliviar su persistente miseria, el progreso social en el siglo XXI esfuerzos mucho mayores.

La extrema desigualdad en la distribución de la ingreso a nivel global, regional y nacional nos hacer cuestionar el actual enfoque del desarrollo – ¿desarrollo para quién? – y situar la equidad en el centro de la agenda del desarrollo.⁵²

Entre las principales acciones para dicha agenda destacan:

- Encontrar el correcto equilibrio entre equidad y crecimiento.

Desde una perspectiva histórica, Maddison⁵³ muestra que el ascenso del PIB per cápita durante los últimos dos siglos en gran medida fue impulsado por la revolución industrial en Europa Occidental y Estados Unidos junto a unos pocos países que se las arreglaron para posicionarse como exportadores estratégicos. El extraordinario aumento del PIB entre estos países les permitió convertirse en hegemónicos e influenciar las políticas globales en su propio interés. Sin embargo, muchos países en desarrollo no crecieron como podrían haberlo hecho en las últimas décadas.

Para que los países en desarrollo emerjan, se necesita un similar impulso al desarrollo productivo intensivo en empleo, así como un entorno internacional que le sea favorable.

El ex economista jefe del Banco Mundial, F. Bourguignon subraya que la distribución de ingresos importa tanto como el crecimiento en la reducción de la pobreza, y que la redistribución es un objetivo legítimo de las políticas

⁵² Ortiz, Isabel y Cummin, Matthew "Desigualdad Global: la distribución del ingreso en 141 países" Documento de Trabajo sobre Política Económica y Social. UNICEF Políticas y Práctica, Agosto de 2012.

⁵³ Maddison, Angus (2010) fue un economista que dedicó su vida a reconstruir el tamaño y el ritmo de crecimiento de la economía global desde el momento en que nació Cristo hasta la modernidad. El propósito de su trabajo fue "explicar por qué algunos países lograron tasas más rápidas de crecimiento y un mayor nivel de renta que otros".

globales para equilibrar la tendencia del mercado a concentrar recursos. Es decir, la reducción sostenida de la pobreza depende tanto de la tasa de crecimiento como de la variación en la distribución del ingreso, por ello una distribución más equitativa tiende a tener consecuencias más rápidas en la reducción de la pobreza que el crecimiento, pero el crecimiento económico es también necesario para mantener el proceso a lo largo del tiempo.

Una distribución más equitativa no es algo opuesto al crecimiento, de hecho tiende a estimular el consumo, elevar la productividad y contribuye a sustentar al propio crecimiento.

- Incorporar la equidad a la agenda del desarrollo.

Las decisiones económicas tanto a nivel internacional como a nivel nacional a menudo se toman sin considerar sus efectos distributivos. Si hay efectos sociales negativos, se tiende a adoptar medidas para mitigarlos, pero la equidad y el progreso social no pueden lograrse únicamente a través de este enfoque centrado en un primer momento en lo económico primero y luego en lo social, sino que debe adoptarse una visión global en la cual por medio de instrumentos como el empleo, el desarrollo alcance a la sociedad en su conjunto.

- Financiación de políticas equitativas

Dado el tamaño de las asimetrías globales, la financiación de una agenda de desarrollo equitativa requiere un grado de transferencia de los ricos a los pobres.

La desigualdad en México

México es un país de contrastes y la desigualdad es uno de sus aspectos más característicos.⁵⁴ En el país coexisten grupos de población cuya abundancia de recursos económicos y patrones culturales son muy similares a los que se observan entre los grupos más favorecidos de los países más desarrollados y, al mismo tiempo, importantes contingentes de la población todavía subsisten en condiciones sumamente precarias, similares a las que prevalecen en algunos de los países más pobres del mundo.

Al mismo tiempo, los avances en educación, salud, vivienda, seguridad social, acceso a la alimentación y a las tecnologías de la información han permitido que, entre los extremos antes mencionados, se haya conformado una clase media o un conjunto de clases medias que concentran una parte importante de la población.

Sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso es sólo una de las muchas que imperan en el país, donde con un mayor o menor grado de correlación, las desigualdades económicas conviven con las de género, de acceso a la justicia y a la seguridad, de desarrollo de capacidades y de acceso a bienes y servicios ambientales, entre muchas otras.

México ha sido uno de los países con mayor desigualdad en el contexto internacional, medido a través del Índice de Gini⁵⁵. En el contexto de mayor desigualdad, México sobresale; debido a que la desigualdad económica y social, se han incrementado en las últimas décadas.

⁵⁴ INEGI y El Colegio de México. Seminario "Las Desigualdades y el Progreso en México: Enfoques, Dimensiones y Medición" 20 y 21 de marzo de 2013.

⁵⁵ El coeficiente de Gini es una de las formas de medición de la desigualdad en el ingreso más utilizadas. El coeficiente oscila entre 0, cuando todos tienen el mismo ingreso, y 1, cuando una persona tiene todo el ingreso. (Raskall, P. y Matherson, G. "Understanding the Gini Coefficient" en SPRC Newsletter, Vol. 46 Núm. 11, Londres, 1992.)

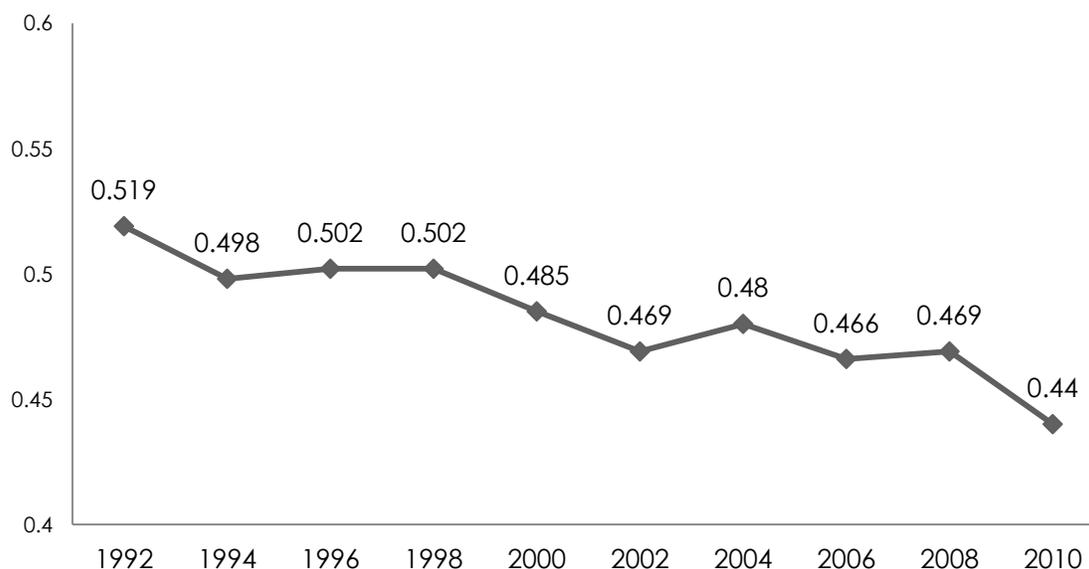
A lo largo del período 2000 a 2013, México ha presentado un nivel de desigualdad en el ingreso similar al de otras economías latinoamericanas, pero mayor al de países industrializados como Canadá, España y Estados Unidos. Si bien se han mostrado avances hacia una distribución del ingreso más equitativa entre 1992 y 2010, ha persistido una enorme desigualdad.

Los elevados niveles de desigualdad tienen implicaciones importantes en el desarrollo, pues limitan el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. De acuerdo a cifras de la ENIGH, entre 2000 y 2012, el porcentaje del ingreso total que recibió diez por ciento de los hogares con menores ingresos de la población mexicana (primer decil), solo aumentó en una décima de punto porcentual.

Por su parte, se han dado importantes avances en la reducción de la brecha del ingreso de la población, al pasar de 0.519 en 1992 a 0.44 en 2010 el Índice de Gini.

Gráfica 15. México: Coeficiente de Gini 1992 – 2010

(Variación anual)



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE.

La persistencia de la pobreza y la creciente desigualdad denota la poca eficacia de la acción pública en enfrentar el mayor reto de nuestro desarrollo: una cada vez mayor pobreza y desigualdad, que genera mayor vulnerabilidad ante los graves desafíos del presente, como inseguridad, volatilidad financiera, crimen organizado, cambio climático.⁵⁶

Entre las múltiples causas de la desigualdad destaca la falta de crecimiento económico y de empleos de calidad, lo que deriva en subempleo, informalidad y actividades ilícitas.

En este sentido, la necesidad de crecer es impostergable; sin embargo, el solo crecimiento no abate la desigualdad, se requiere crecer a mayores ritmos, con mayor equidad y por periodos largos; tomando al empleo de calidad como instrumento para disminuir en forma significativa los niveles de pobreza.

⁵⁶ Montemayor, Rogelio "Reformas y la Lucha contra la Pobreza" en XX Congreso Nacional de Economistas, 26 de septiembre de 2014.

Capítulo V. Política Social

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicarla. Dye⁵⁷ menciona que una política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”, Frohock⁵⁸ menciona que una política pública es: una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.

En general, una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad. El gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública, y si opta por no dar solución entonces no cumple con su función primordial que es la de atender las necesidades de la sociedad.

Las políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población.

Por ello, las políticas sociales constituyen una parte imprescindible del actuar gubernamental; puesto que sin una política social resulta imposible avanzar en el desarrollo, entendido éste no sólo en términos económicos, sino en el sentido más amplio del término.⁵⁹

Los esquemas de racionalización de la política social son cuatro: los programas de prevención, los programas finales (más allá de la aprobación de leyes y medidas, la instrumentación de ambos depende de

⁵⁷ Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy*. 11th Edition.

⁵⁸ Frohock, F. M. (1979). *Public Policy : Scope and Logic*. Prentices Hall.

⁵⁹ Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. “Contra la pobreza. Por una estrategia de política social”. Cal y Arena, México, 1993.

la capacidad de presión de los destinatarios), la asistencia institucionalizada (que abre un poder potencial de negociación al convertir a individuos en miembros de una colectividad de beneficiarios enganchados en ese momento con el sistema político – administrativo) y la privatización.

En general, la política social es el principal instrumento para atacar uno de los mayores problemas que enfrentan diversos países del mundo, y específicamente México: la pobreza.

Sin embargo, la política social en México ha respondido a la estrategia económica que se ha adoptado, subordinándose a la misma; por ello, ésta política ha sido criticada por su carácter generalizado, focalizado⁶⁰ o compensatorio, y sobre todo asistencialista.

Recientemente se ha planteado una política social innovadora basada en un enfoque de derechos. Aun cuando la propia noción de ciudadanía alude a una titularidad universal de los derechos sociales, y por ende, no es nada nuevo, la noción de políticas con enfoque de derechos aparece desde hace no más de 15 años.⁶¹

Políticas con enfoque de derechos

El denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad mundial, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para la cooperación

⁶⁰ La focalización es el proceso en el cual las políticas se focalizan hacia ciertos individuos o grupos dentro de una población. En ciertas ocasiones se le identifica con la selectividad, pero la focalización puede estar basada en criterios distintos a la necesidad, tales como la edad, el sexo, la etnia o la localidad. (Gilbert, N; Sepcht, H. y Terrell, P.; “Dimensions of social welfare policy” Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993)

⁶¹ Cunill Grau, Nuria “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública” en la Revista del CLAD Reforma y Democracia Núm. 46, Febrero 2010, Caracas.

y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional.⁶²

Es decir, el “enfoque de derechos” constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano basado en principios y estándares internacionales de Derechos Humanos (DDHH) y dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos.⁶³ Un enfoque de este tipo, pretende integrar estos principios en la legislación, programas, planes y procesos de desarrollo de cada uno de los países. Además, propone una relación entre la política y los “receptores de la política” como sujetos portadores de derechos, y no como beneficiarios.⁶⁴

En suma, plantea un nuevo mecanismo de intervención estatal que contempla tres dimensiones:

- a) Ética, pues se rige por principios plasmados en los derechos humanos, de carácter vinculante.
- b) Dimensión procesal, referente a mecanismos instituidos que faciliten el diálogo entre actores sociales y políticos y que permitan traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y políticas.
- c) Protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida.

⁶² Abramovich, Víctor “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en Revista de la CEPAL, Abril 2006.

⁶³ Con esta nueva concepción, se supera la histórica tradición de conceptualizar a los DDHH como un medio para imponer límites a las formas abusivas de uso del poder por el Estado. Los DDHH son **Universales**: pertenecen a todo ser humano, independientemente de su país de origen, raza, sexo, creencias, etc. **Indivisibles**: no pueden fraccionarse ni reducirse, se deben garantizar plenamente. La satisfacción parcial de los mismos constituye una violación que debe ser reparada. **Inalienables**: no pueden separarse de las personas sin afectar su dignidad humana. Cada uno de los derechos es indispensable para una adecuada calidad de vida. **Interdependientes**: la realización de cada derecho es indispensable para el pleno goce de los demás derechos.

⁶⁴ Arcidiácono, Pilar “Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina” Programa Andino de Derechos Humanos, Ecuador.

El Gobierno de Vicente Fox (2000 – 2006)

En general, el gobierno encabezado por el Partido Acción Nacional (PAN), buscaba multiplicar las oportunidades de progreso material; promover la capacidad, la fuerza y la voluntad de todos para abastecerse a sí mismos; y la erradicación de cualquier forma de sumisión, eliminando tutelajes y paternalismos. Es decir, la adopción de una política incluyente y liberadora.

Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006

El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 fue el documento rector fundamental de la acción gubernamental durante el sexenio. Sus objetivos incluían: consolidar el avance democrático; reducir la inseguridad y cancelar la impunidad; abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; reformar la educación para asegurar oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; alcanzar un crecimiento económico con estabilidad, incluyente y justo; asegurar la transparencia y rendición de cuentas del gobierno; descentralizar las facultades y recursos de la Federación. Considerando como palancas del cambio a lograr la educación, el empleo, la democratización de la economía, el federalismo, el desarrollo regional y el bienestar social.

Para el tema de bienestar social se requería superar amplios y profundos problemas, puesto que, de acuerdo a cifras de 2000:

- La pobreza había alcanzado un nivel en el que 55 por ciento de la población recibía un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales.
- Además, el 20 por ciento de la población de mayores ingresos concentraba el 58 por ciento de los mismos, mientras que el 20 por

ciento más pobre recibía el 3.7 por ciento del ingreso total del país, lo que representaba una alta desigualdad económica.

- La educación manifestaba muy bajos niveles, el promedio de escolaridad de la población era de 7.56 grados, 27.8 por ciento de la población mayor a 15 años no había terminado la primaria y sólo el 20 por ciento de los jóvenes tenía acceso a la educación.
- Asimismo, 47.5 por ciento de los hogares presentaban algún nivel de hacinamiento y el 13.3 por ciento de las viviendas tenía piso de tierra. Mientras que el 15.4 por ciento no contaba con agua entubada y el 21.5 carecía de drenaje.
- A todo lo anterior se agregaba la insatisfacción de las familias mexicanas con la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por los programas gubernamentales de salud y educación, la inequidad en su acceso, la calidad de la infraestructura, etc.

Para enfrentar tales problemas, el gobierno del presidente Vicente Fox creó la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, cuyo objetivo central era coordinar las inversiones en justicia social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos, promoviendo la iniciativa individual y colectiva de los mexicanos; en especial para aquellos que aguardan la justicia y cotidianamente sufren el abandono, la miseria, la ignorancia y la violencia.

En este sentido, las acciones en materia de política social giraban alrededor de seis ejes:

- 1) Evitar la existencia de grupos de población cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encontraran por debajo de ciertos umbrales. Los aspectos a medir en

cantidad y calidad, eran educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza.

- 2) Ofrecer equidad en los programas e igualdad de oportunidades para permitir la superación del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables y numerosos (indígenas, ancianos, niños, discapacitados, mujeres, jóvenes), sin abandonar los programas de cobertura general.

La evaluación de este eje se realizaría con base en información sobre las oportunidades en el acceso a la salud, a la educación, al trabajo y en general, aspectos del ámbito social y humano que tuvieran distintos grupo de la población.

- 3) Fomentar la actitud independiente y emprendedora de los ciudadanos, su capacidad e iniciativa, promoviendo proyectos que mejoren la preparación, la escolaridad y los conocimientos de la población, conduzcan al desarrollo de sus habilidades y destrezas, etc.

En este eje se evaluaría la cobertura, calidad y repercusión de los programas mediante información relativa a escolaridad, competencias laborales y sociales, y capacidades emprendedora y de innovación.

- 4) Propiciar, conservar y alentar la cohesión social, aumentar la solidaridad de los mexicanos entre sí y con el bien común, etc., mediante políticas y proyectos incluyentes. En particular, fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas y programas públicos, basando la evaluación en información sobre procesos de participación comunitaria, funcionamiento de organizaciones civiles y sociales, y existencia de valores solidarios.

- 5) Construir una cultura de desarrollo en armonía con la naturaleza, que fomente el conocimiento sobre el deterioro del medio ambiente y su

impacto en el bienestar; evaluándolos a partir de información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales, etc.

- 6) Recuperar la confianza en la capacidad del gobierno y las instituciones, mediante el diseño de respuestas eficaces a situaciones no previstas de orden natural y social. A través de indicadores como la rendición de cuentas, la calidad del trato a los usuarios de los servicios públicos y el alcance de la protección financiera frente a eventos catastróficos.

En general, el gobierno del presidente Vicente Fox, definió las prioridades de su administración en materia de combate a la pobreza y desigualdad en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006.

El Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) estableció los objetivos, ejes rectores, estrategias y líneas de acción a desarrollar en materia de desarrollo social, enfocadas en la superación de la pobreza extrema como tarea inmediata e impostergable, debido a que el crecimiento económico no se tradujo en bienestar para toda la población.

Por ello, el PNDS pretendía dotar a la población de nuevas capacidades mediante un enfoque integral, compensatorio, focalizado y multidimensional, rechazando el asistencialismo a favor de la subsidiariedad y la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones; asimismo, planteaba que la política social no debía estar subordinada a la económica sino que debía adquirir características de política de Estado, con una perspectiva de largo plazo.

Para el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, la Secretaría de Desarrollo Social se comprometió a realizar una evaluación integral de los programas sociales que permitiera dar a conocer el desempeño de los mismos, recomendar alternativas para mejorar y promover la rendición de

cuentas, incluyendo seis tipos de evaluación: de diagnóstico, de seguimiento, de gestión, participativa, de resultados y de impactos.

Como parte del PNDS surge la estrategia Contigo, que constituye la base de la política social del sexenio y pretendía transformarse en política de Estado, para impulsar y lograr el desarrollo humano integral de los ciudadanos y responder a los graves rezagos que enfrentaban amplios sectores de la población.

Dicha estrategia tenía cuatro objetivos, que desde la perspectiva oficial constituyeron el qué de la política de desarrollo social, y representaron el punto de arribo del esfuerzo que se realizaría.

Los objetivos eran reducir la pobreza extrema; generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; y fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

En términos generales, la estrategia buscaba:

- Articular los programas federales entre sí y con los que desarrollan los gobiernos estatales, municipales, las organizaciones civiles y las comunidades.
- Crear nuevos programas en áreas que, hasta ese momento, habían sido consideradas de baja prioridad, pero que son necesarias a fin de tratar de manera integral la superación de la pobreza.
- Transformar acciones que requerían un renovado impulso con objeto de aumentar su impacto bajo el nuevo esquema.
- Reforzar los programas existentes con potencial para aportar sus beneficios, con apego a sus principios, en cuatro vertientes:

desarrollo de capacidades, generación de oportunidades, desarrollo del patrimonio y protección social.

De igual modo, para cumplir con la estrategia prioritaria del PND de lograr el desarrollo social y económico de los sectores más marginados, la Sedesol definió la estrategia Microrregiones, y comenzó por mapear a nivel municipal y local la ubicación de la marginación en México.

Para el desarrollo de las capacidades, dados los avances de la estrategia Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), se decidió mantenerla como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a partir de marzo del 2002.

Aunadas a estas acciones, durante el sexenio de Vicente Fox, para definir los retos y el campo de acción de la política social, y ante la dispersión de criterios para medir la pobreza, así como para evaluar y dar seguimiento a los programas para reducirla, a través de la Secretaría de Desarrollo Social se convocó a un grupo de expertos en el tema para integrar el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), con el objetivo de que plantearan una metodología para la medición oficial de la pobreza en nuestro país.

El CTMP desarrolló un método de carácter monetario, utilizando parámetros de Líneas de Pobreza (LP), mediante la valoración cuantitativa de una canasta de bienes y servicios considerados básicos, y su comparación con los recursos de que disponían los individuos y los hogares para adquirirla; si tales recursos resultaban insuficientes, se consideraba que la personas o el hogar se encontraba en condiciones de pobreza.

Los trabajos del CTMP se llevaron a cabo bajo la premisa de que la pobreza es una condición multidimensional y que el conocimiento real del problema permite desarrollar políticas, programas y acciones con el fin de combatirla.

También, se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual representa el primer ordenamiento legal en México que regula los programas y las acciones públicas, orientados a la atención de los derechos sociales de la población, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; precisa cuáles son las instituciones responsables del desarrollo social y define los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; además busca evitar la subordinación de esta política a los cambios de la política económica al establecer que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público por lo que no deberán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales; y que el gasto social per cápita no podrá ser menor al asignado en el año anterior.

La LGDS se sustenta en nueve principios: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y transparencia.

Y considera como derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social.

Principales Programas Sociales 2002 - 2006

2002	2003	2004	2005	2006
<ul style="list-style-type: none"> - Conaza - Diconsa Abasto Rural - Fonart - Indesol - INI - Abasto Social De Leche (Liconsa) - Ahorro Y Subsidios Para La Vivienda Progresiva - Desarrollo Humano Oportunidades - Empleo Temporal - Estatales Por Demanda - Identidad Jurídica - Mujeres Jefas De Familia - Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 - Jornaleros Agrícolas - Programa Jóvenes Por México - Microrregiones - Desarrollo De Pueblos Y Comunidades Indígenas - Superación De La Pobreza Urbana - Tortilla (Liconsa) - Programas Regionales Para Zonas De Alta Marginación E Indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo Humano Oportunidades - Diconsa - Fonart - Fonhapo - Indesol - Programa De Abasto Social De Leche (Liconsa) - Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 - Programa Jornaleros Agrícolas - Programa Jóvenes Por México - Programa Microrregiones - Programa Opciones Productivas - Programa Tortilla (Liconsa) 	<ul style="list-style-type: none"> - Diconsa - Fonart - Fonhapo - Indesol - Programa Atención A Los Adultos Mayores - Programa De Abasto Social De Leche (Liconsa) - Programa De Desarrollo Humano Oportunidades - Programa De Incentivos Estatales - Programa Hábitat - Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 - Programa Jornaleros Agrícolas - Programa Microrregiones - Programa Opciones Productivas 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 X 1 Para Migrantes - Adultos Mayores - Desarrollo Humano Oportunidades - Desarrollo Local Microrregiones - Diconsa Abasto Rural - Diconsa Apoyo Alimentario - Fonart - Fonhapo - Hábitat - Incentivos Estatales - Indesol - Jornaleros Agrícolas - Liconsa Abasto Social De Leche - Liconsa Adquisición De Leche Nacional - Opciones Productivas - Vivienda Rural 	<ul style="list-style-type: none"> - Adultos Mayores - Jornaleros Agrícolas - Desarrollo Local Microrregiones - Programa Hábitat - Incentivos Estatales - Programa Opciones Productivas - Programa Jóvenes Por México - 3x1 Para Migrantes - Diconsa - Abasto Rural - Liconsa - Abasto Social De Leche - Diconsa - Apoyo Alimentario - Liconsa Adquisición De Leche Nacional - Fonart, Fondo Nacional Para El Fomento De Las Artesanías - Fonhapo, Ahorro Subsidio Y Crédito Para La Vivienda Progresiva "Tu Casa" - Fonhapo, Vivienda Rural - Indesol, Coinversión Social - Oportunidades - Desarrollo Humano Oportunidades

Fuente: Elaboración propia con información de Sedesol.

El objetivo central de la política social en el periodo 2000 a 2006 fue superar las condiciones de pobreza y marginación en las que se encontraba un importante segmento de la población mexicana.

Estrategia Oportunidades - Contigo

La estrategia “Contigo” le permitió al programa Oportunidades un carácter más integral que al obtenido con Progresá, así como una mayor promoción del desarrollo humano y social de fomento de capacidades, y mayor apertura de opciones de desarrollo para las familias.

Asimismo, la estrategia planteó una mejor coordinación y articulación de las acciones gubernamentales en materia de desarrollo social, permitiendo un uso más eficiente de los recursos para este fin.

“Contigo” se desarrolló a través de cuatro vertientes:

- i.** Desarrollo de capacidades, para que todas las personas tengan acceso a educación de calidad, servicios de salud y un buen estado nutricional. (Educación, Salud y Nutrición, Capacitación)
- ii.** Generación de opciones de ingreso, a través de la creación y consolidación de proyectos productivos y el autoempleo, propiciando el acceso de las familias al financiamiento de proyectos y asesoría jurídica. (Desarrollo local y acceso a créditos, Generación de empleos)
- iii.** Desarrollo del patrimonio, para la construcción y el fortalecimiento de la infraestructura, acceso a la vivienda, capacitación y asistencia técnica para el trabajo. (Vivienda, Ahorro, Derechos de propiedad)
- iv.** Protección social, para las familias en pobreza que estén en posibilidad de enfrentar acontecimientos imprevistos o circunstancias de riesgo que atenten contra el desarrollo humano y social. (Seguros, Seguridad social, Protección contra riesgos colectivos)

El programa Oportunidades se centró en mejorar el desarrollo humano de la población objetivo constituida por las familias más pobres, asegurándose que existiera una oferta de educación, salud y alimentación mediante transferencias en efectivo para satisfacer la demanda de dichos bienes y servicios.

El programa pretendió atacar las causas que inciden en la reproducción de la pobreza, bajo un enfoque de género por lo que los apoyos se entregaron a la figura femenina y se hizo énfasis en la corresponsabilidad de las familias, ya que a cambio de las transferencias monetarias las familias debían llevar una participación activa.

Para la cobertura, el ex presidente Vicente Fox llevó a cabo gestiones para obtener financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo que tuvieron como resultado un préstamo de mil millones de dólares, el más grande logrado hasta entonces para programas sociales.

El Gobierno de Felipe Calderón (2007 – 2012)

El sexenio de Felipe Calderón comenzó con marcados signos de debilidad, producto de una elección fuertemente cuestionada por algunos segmentos de la sociedad.

El gobierno de Calderón dio continuidad al primer gobierno del Partido Acción Nacional, por lo que se supuso que un gobierno autodefinido de empresarios y para empresarios, impulsaría a la Nación a un estadio superior de desarrollo.

Con este paradigma se intentó nulificar y reducir las facultades de lo público, con la incorporación directa de empresarios – servidores públicos, en un contexto de “libre” mercado que supuestamente permitiría que la riqueza social beneficiara al conjunto de la sociedad.⁶⁵

Sin embargo, la estrategia falló al privilegiarse los intereses particulares que condujeron a la sociedad mexicana a una pérdida de poder nacional, a una dependencia económica multidimensional, a una polarización y desigualdad social extrema, a una irracionalidad económica denotada por la incapacidad de crecer al ritmo que la demografía nacional requería, y a la vulneración del pacto social nacional. Esto derivó en la creciente violencia de la sociedad, misma que lejos de buscar ser superada mediante el desarrollo pleno de las personas, de la economía política, de la democracia y la justicia; se pretendió mitigar mediante la implementación de un Estado policiaco – militar, lo que dio como

⁶⁵ Montoya Martín del Campo, Alberto “Sexenio en perspectiva: Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón” Introducción, Dirección de Comunicación Institucional, Universidad Iberoamericana, Diciembre 2012.

resultado un alto costo de oportunidad para los mexicanos y un costo humano de sufrimiento, violencia, impunidad, muerte, desapariciones, violaciones a los derechos humanos y ruptura del Estado de Derecho.

Es decir, el sexenio estuvo caracterizado por la lucha contra el crimen organizado, que no sólo tuvo un costo para la administración pública, sino también para miles de personas que fueron alcanzadas por la violencia. Además, las denominadas “reformas estructurales” dejaron como resultado un país con menores capacidades productivas y mayor desigualdad social.

Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012

El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 fue el documento rector fundamental de la acción gubernamental durante el sexenio. Los ejes de política pública establecidos eran: Estado de Derecho y Seguridad; Economía Competitiva y Generadora de Empleos; Igualdad de Oportunidades; Desarrollo Sustentable; y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable.

En lo correspondiente al ámbito social, el PND definió al desarrollo humano sustentable como un proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

En este sentido, la finalidad de la política social era lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos, a través de la igualdad de oportunidades y la superación de las condiciones de pobreza en que vivía gran parte de la población.

Sin embargo, durante el sexenio de Felipe Calderón, se pudieron advertir dos fenómenos que marcaron la política social: por un lado, se redujeron las carencias de salud, vivienda, educación y seguridad social; y por otro,

aumentó la población con ingresos bajos y la carencia de acceso a la alimentación, lo que propició pobreza.

De acuerdo a cifras de 2010:

- Entre 2008 y 2010, se redujeron las carencias sociales de acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, servicios básicos de la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, y de rezago educativo.
- El número de personas en situación de indigencia creció de 12.6 por ciento en 2002 a 13.3 por ciento en 2010.
- Entre 2008 y 2010, el porcentaje de pobreza en el país pasó de 44.5 a 46.2 por ciento, esto significa un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas.
- Entre 2008 y 2010, el porcentaje de personas en pobreza extrema pasó de 10.6 a 10.4, lo equivalente a 11.7 millones de personas.

Dados estos resultados y pese a las afirmaciones del propio Felipe Calderón acerca de que la política social aplicada durante los seis años de su gobierno corresponde a la de un gobierno humanista, a favor del hombre y su dignidad; lo cierto es que la política social fracasó.

"Oportunidades" en el sexenio de Felipe Calderón

El programa Oportunidades se concibe como un instrumento de desarrollo humano, que propicia el incremento de las capacidades en educación, salud y alimentación en los hogares más necesitados, que genera incentivos para que las familias y las personas mediante su esfuerzo y con el apoyo de la sociedad y el Gobierno, superen su situación precaria, accedan a mejores niveles de bienestar y se incorporen al desarrollo nacional.

En el sexenio de Felipe Calderón, el programa Oportunidades se inserta dentro de la estrategia "Vivir Mejor", la cual incluye más programas y

acciones en torno al desarrollo social para así generar condiciones de crecimiento económico y prosperidad social.

Para el año 2006, hubo cambios en el programa al surgir el componente para adultos mayores destinado a miembros de hogares beneficiados mayores de 70 años, así como el componente energético caracterizado por una transferencia monetaria para el pago de luz.

En el año 2007, a 10 años del Programa Oportunidades no se logró erradicar la pobreza, no obstante la estrategia fue considerada exitosa, debido a que: reduce marginalmente la proporción de pobres; su principal impacto es en la pobreza alimentaria, seguida por la de capacidades y por último la de patrimonio, y los efectos de los apoyos tienden a disminuir la brecha de la pobreza.

Falta de ¿Oportunidades?

El legado de pobreza, precarización laboral, bajo crecimiento económico, corrupción y violencia marcó una administración que no logró definir y aplicar una estrategia exitosa en materia económica, política y social.

A pesar de contar con recursos extraordinarios, principalmente por el elevado precio del petróleo, durante el sexenio de Felipe Calderón pareciese que se remó a contracorriente al momento de resolver los problemas del país.

El gran error del sexenio fue dar prioridad a una lucha armada contra la delincuencia y dejar a un lado la preparación e implementación de una política económica y social que permitiera enfrentar la crisis de 2008, ya que se minimizó la magnitud de la recesión y se privilegió el combate contra el crimen altamente organizado y enraizado en la propia administración pública.

Este hecho llevó a que la contracción económica debilitará a la sociedad mexicana, condenándola a una precarización no vista desde 1995.

Un factor que agravó el problema fue que, con la crisis de 2008 y la gran recesión, se produjeron recortes en gastos sociales y alto nivel de desempleo lo que presionó los salarios a la baja, generando un incremento en la desigualdad que propició el freno del crecimiento, del bienestar y de las oportunidades.

Si bien México logró crecer a partir de 2010, este efecto no alcanzó a la mayoría de las familias mexicanas. El crecimiento económico exhibido durante el sexenio mostró la incapacidad del aparato productivo para generar elevadas tasas de crecimiento que se tradujeran en un mayor desarrollo social del país y en consecuencia un incremento en el nivel de bienestar de la población.⁶⁶

En este sentido, para todo el sexenio se aprecia una modesta tasa de crecimiento promedio de 2.2 por ciento cuyos beneficios son heterogéneos, mientras que existe una concentración de riqueza en un sector privilegiado, también hubo un deterioro del bienestar social de millones de mexicanos.

Por su parte, la medición de la pobreza por ingresos entre 2006 y 2010, refleja un incremento de 26.8 por ciento, que representa a 12.2 millones de mexicanos más que enfrentaron esta situación.

Además, el incremento en precios de los bienes de la canasta básica y las bajas percepciones salariales trajeron como consecuencia 21.2 millones de pobres entre 2008 y 2010 que no contaron con la capacidad de alimentarse adecuadamente.

⁶⁶ De la Cruz Gallegos, José Luis. "El legado económico de Felipe Calderón". Escuela de Negocios, Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México, 2012.

Principales Programas Sociales 2007 - 2012

2007	2008	2009	2010	2011	2012
<ul style="list-style-type: none"> - 70 y más - Guarderías Y Estancias Infantiles Para Apoyar A Madres Trabajadoras - Rescate De Espacios Públicos - Adquisición De Leche Nacional, A Cargo De Liconsa S.A. De C.V - Apoyo A Las Instancias De Mujeres En Las Entidades Federativas - Desarrollo Local - 3x1 Para Migrantes - Hábitat - Jóvenes Por México - Opciones Productivas - Atención A Adultos Mayores En Zonas Rurales - Jornaleros Agrícolas - Desarrollo Humano Oportunidades - Diconsa, Abasto Rural - Diconsa, Apoyo Alimentario - Empleo Temporal - Fondo Nacional Para El Fomento De Las Artesanías - Fonhapo Ahorro, Subsidio Y Crédito Para La Vivienda "Tu Casa" - Fonhapo Vivienda Rural - Indesol Coinversión Social 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa De Abasto Rural A Cargo De Diconsa, S.A., De C.V. - Programa De Apoyo A Los Vecindados En Condiciones De Pobreza Patrimonial Para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (Pasprah) - Programa De Apoyo A Zonas De Atención Prioritaria (Pazap) - Programa De Apoyo Alimentario En Zonas De Atención Prioritaria (Paazap) 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V. - Desarrollo Local - 3x1 para Migrantes - Atención a Jornaleros Agrícolas - "Tu Casa" y Hábitat. - Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) - Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S. A. de C. V. - Estancias infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras - 70 y más - Opciones Productivas - Empleo Temporal - Rescate de Espacios Públicos - Vivienda Rural - Programa del fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías - Coinversión social - Desarrollo Humano Oportunidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V. - Desarrollo Local - 3x1 para Migrantes - Atención a Jornaleros Agrícolas - "Tu Casa" y Hábitat. - Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) - Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S. A. de C. V. - Estancias infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras - 70 y más - Opciones Productivas - Empleo Temporal - Rescate de Espacios Públicos - Vivienda Rural - Programa del fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías - Coinversión social - Desarrollo Humano Oportunidades y Apoyo Alimentario 	<ul style="list-style-type: none"> - Atención a Jornaleros Agrícolas - Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) - Empleo Temporal (PET) - Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras - Programa 3x1 para Migrantes - Opciones Productivas - Pensión para Adultos Mayores - Seguro de Vida para Jefas de Familia - Hábitat - Rescate de Espacios Públicos - Abasto Social de Leche - Abasto Rural - Ahorro y subsidio para la vivienda "Tu Casa" - Coinversión social - Programa de Desarrollo Humano Oportunidades - Programa de Apoyo alimentario 	

Fuente: Elaboración propia con información de Sedesol.

La mezcla de altos niveles de desigualdad, presiones sobre la clase media y envejecimiento poblacional generan un contexto de desempleo y escasez de recursos fiscales, que en un entorno internacional disminuye el potencial de crecimiento de todos los países, tal como sucedió con México en este sexenio.

El Gobierno de Enrique Peña Nieto (2013 – Actual)

Una vez realizada la evaluación de la situación de la población en pobreza del país, la actual administración reconoció que para realizar un tratamiento eficiente que diera solución a esta problemática, tenía que partir de políticas integrales, mediante las cuales se concentraran los esfuerzos de todos los programas dedicados a incidir en diferentes aspectos de la pobreza.⁶⁷

De acuerdo con el secretario ejecutivo del CONEVAL, Gonzalo Hernández Licona, el reto del presidente Enrique Peña Nieto está en incrementar el poder adquisitivo de la población, ya que es una variable que prevaleció durante el sexenio anterior y contribuyó a aumentar la pobreza en el país. Aun cuando existían programas de protección social, éstos resultaron insuficientes para fortalecer el ingreso económico de la población.

Durante el periodo de campaña presidencial, la propuesta⁶⁸ de Enrique Peña Nieto en materia de política social consistió en:

- i.** Erradicar la pobreza alimentaria para que todo mexicano tenga lo suficiente para comer.
- ii.** El programa Oportunidades continuará y crecerá.
- iii.** Incrementar la producción agropecuaria nacional para lograr la seguridad alimentaria del país.
- iv.** Nuevo plan hidrológico para proteger a la población de inundaciones y aprovechar mejor el agua.
- v.** Pensión para los mexicanos de 65 años en adelante.

⁶⁷ Rodríguez, Flavia "Pobreza, Política Social y Reforma Educativa en México" en XX Congreso Nacional de Economistas, Aregional, Septiembre 2014.

⁶⁸ "Las propuestas de Enrique Peña Nieto" Evalúa y Decide 2012. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

- vi.** Establecer los vales de medicina en el IMSS, ISSSTE y Seguro Popular para asegurar el abasto de medicamentos.
- vii.** Lograr que 15 millones de mexicanos superen la pobreza y erradicar la pobreza alimentaria, promover acciones concretas para que las mujeres, la población indígena y las personas con discapacidad ejerzan plenamente sus derechos.
- viii.** Crear un sistema de seguridad social donde se garantice a todos los mexicanos acceso a salud, a un seguro de riesgo de trabajo y a una pensión para el retiro.
- ix.** Impulsar un nuevo modelo de libre mercado pero con sentido social que logre dos propósitos: generar empleos y brindar seguridad social universal para toda la población.

Política Social de "Nueva Generación"

La política social del presidente Enrique Peña Nieto se identifica como una política de nueva generación porque toma para su formulación como punto de partida los derechos sociales y humanos que recoge nuestra Constitución.

Tal como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, es una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. Para ello, las políticas sociales giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa, es decir, los ciudadanos deben actuar organizadamente con su comunidad para contribuir en la superación de las carencias sociales, en el mejoramiento físico y en la adquisición de conocimientos y habilidades para insertarse productivamente en el México Próspero, que constituye una de las grandes metas del PND.

El conjunto de derechos sociales constitucionalmente establecidos y que conforman el piso básico son:

1. La alimentación,
2. El ingreso,
3. La educación,
4. La salud,
5. La seguridad social,
6. La calidad de la vivienda, y
7. Los servicios básicos de la vivienda.

Estos derechos, junto con la garantía al derecho de las mujeres para evitar la desigualdad, exclusión o discriminación; la protección a los derechos de las personas adultas mayores; el derecho de los jóvenes al desarrollo personal y profesional; así como la protección de los derechos de las personas con discapacidad, constituyen los principales componente que orientan a las políticas sociales y económicas dirigidas a toda la población; acorde al consenso mundial sobre los Derechos Humanos de Segunda Generación, que establecen las bases para un Estado de Bienestar.

Principales Programas Sociales 2013

2013
<ul style="list-style-type: none">- Atención a Jornaleros Agrícolas- Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)- Empleo Temporal (PET)- Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras- Programa 3x1 para Migrantes- Opciones Productivas- Pensión para Adultos Mayores- Seguro de Vida para Jefas de Familia- Cruzada SIN HAMBRE

Fuente: Elaboración propia con información de Sedesol.

Primer Informe de Gobierno: EPN

A nueve meses de gestión, el presidente Enrique Peña Nieto destacó los rubros de la política de desarrollo social.

Los cinco puntos de la política incluyente del primer informe son:

- 1) El Gobierno Federal pretende que los avances generen un entorno de mayor igualdad de oportunidades para todos.
- 2) El rubro de México Incluyente propone enfocar las acciones del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales.
- 3) La política social propone cerrar brechas de la desigualdad a nivel nacional.
- 4) Otro eje es la promoción de una política de equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.
- 5) La política del gobierno federal implica garantizar el acceso a los derechos sociales de los mexicanos y los servicios básicos de agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación, vivienda digna.

Estrategia Cruzada Nacional contra el Hambre

En enero de 2013 fue anunciado el programa social Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), cuyo objetivo es abatir la pobreza, la desnutrición y la marginación en México; acorde a los objetivos del programa Hambre Cero de las Naciones Unidas.

El programa fue lanzado oficialmente en el Estado de Chiapas, creándose el Sistema Nacional contra el Hambre (SINHAMBRE) y una comisión intersecretarial que lo implementaría.

La característica principal que diferencia esta estrategia de las seguidas anteriormente, es la suma de programas, que aumenta su capacidad de

respuesta y eficiencia de resultados; y la puesta en marcha de un enfoque que contempla la capacitación de los beneficiarios en la producción de alimentos para el autoconsumo, dotando de los instrumentos necesarios para implementarlo.

Mediante la estrategia se integraron las acciones de 70 programas relacionados con el combate a las situaciones de hambre y pobreza de los municipios más vulnerables del país en estas dos áreas, todos coordinados por una sola instancia, que evita duplicidades y busca complementariedad entre los programas.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), surge como una estrategia de inclusión y bienestar social para la población que vive en condiciones de pobreza extrema, ha beneficiado mayoritariamente a los estados de Baja California, Guerrero, Chiapas, Tabasco y Estado de México, donde el número de afiliados a la CNCH coincide con las cifras de CONEVAL, que identificaron un gran número de municipios prioritarios en estas entidades, principalmente en Chiapas, donde 32.2 por ciento de la población se encontraba en pobreza extrema; y Guerrero donde 31.7 por ciento de la población tenía esta característica.

Si bien esta estrategia es una gran idea, a la fecha poco ha sido el impacto en la reducción de la pobreza alimentaria. Además, existe la necesidad de trabajar en una política urbana, puesto que mientras para los municipios y localidades rurales se presentó una estrategia bastante completa, en las poblaciones urbanas sigue prevaleciendo gran dificultad para encontrar a las poblaciones objetivo e identificar las acciones a generarse.

Segundo Informe de Gobierno: EPN

En el mensaje con motivo de su Segundo Informe de Gobierno, el presidente Enrique Peña Nieto aseveró que México se atrevió a cambiar y está en movimiento; y las 11 reformas concretadas en menos de 2 años representan esa voluntad de cambio de los mexicanos.

En materia de política social, el presidente aseguró que con Prospera ahora habrá más oportunidades, tras anunciar la transformación del Programa Oportunidades.

Con el cambio del Programa Oportunidades a Prospera, se espera que las familias fortalezcan sus ingresos propios, al tener acceso prioritario a 15 programas productivos.

El programa Prospera incorporará nuevas alternativas para que los beneficiarios tengan acceso a la educación financiera, el ahorro, los seguros y el crédito, y se incorporen a la vida productiva.

En lo referente a los avances en el sexenio destacan:

- a) El Sistema de Protección Social en Salud, con la incorporación de 6.5 millones de mexicanos, así como las medidas para combatir la obesidad.
- b) El Programa Escuelas Dignas ha rehabilitado más de 2 mil 600 planteles con una inversión superior a los 2,550 mdp.
- c) El Programa Pensión para Adultos Mayores se ha duplicado, al incorporar a más de 2.7 millones de personas.
- d) La Cruzada Sin Hambre ha instalado 4 mil 522 Comedores Comunitarios.
- e) Se cuenta con mil 945 tiendas DICONSA adicionales y mil 582 lecherías más.

Estas acciones representan el trabajo del gobierno de la República para que México logre un crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable.

Programa Prospera

En palabras del presidente Enrique Peña Nieto, el propósito de su Política Social de Nueva Generación es combatir la pobreza con eficacia y apoyar a grupos vulnerables. Por ello, el Programa Oportunidades crece, evoluciona y se transforma en PROSPERA.

El objetivo de PROSPERA es hacer frente a las limitaciones de Oportunidades, encontrar alternativas más eficaces contra la pobreza y disminuir la proporción de mexicanos pobres que es prácticamente la misma desde hace tres décadas.

Con el Decreto que crea la Coordinación Nacional de PROSPERA, este Programa de inclusión social será la principal estrategia para combatir la pobreza en México. Todas las familias que están en Oportunidades seguirán recibiendo los apoyos que han tenido hasta hoy, pero ahora además contarán con nuevos beneficios. Con el programa PROSPERA se busca crear un puente entre la política social y el dinamismo económico, que se está impulsando con las reformas; a fin de construir un México más Incluyente y Próspero.

Los nuevos beneficios incluyen:

- a)** Educación: Los jóvenes podrán beneficiarse con becas para estudios universitarios o técnicos superiores. Además, recibirán un estímulo especial, de 4 mil 890 pesos, para inscribirse a la universidad.
- b)** Salud: Las familias tendrán facilidades adicionales para afiliarse al Seguro Popular o al Seguro Médico Siglo XXI, y el Paquete Básico

Garantizado de Salud crece al doble, de 13 a 27 servicios médicos básicos o intervenciones.

- c)** Nutrición: Las mujeres embarazadas o en lactancia, y los niños de 6 meses a 5 años, recibirán nuevos suplementos alimenticios.
- d)** Inclusión Financiera: A través de la Banca de Desarrollo, se facilitará el acceso de más de 6 millones de mujeres beneficiarias, a diversos servicios financieros, como préstamos con tasas promedio de 10% anuales, seguro de vida, cuentas de ahorro, entre otros.
- e)** Inserción Laboral: Cuando los jóvenes busquen un trabajo, tendrán prioridad en el Servicio Nacional de Empleo y en el Programa Bécate, que les brinda capacitación laboral.
- f)** Salidas Productivas: Los beneficiarios contarán con apoyo para tener una fuente de ingresos, que les permita salir de la pobreza, a partir de su propio trabajo y esfuerzo. Para ello, las familias de PROSPERA tendrán acceso prioritario a 15 programas productivos.

Si bien las nuevas características del Programa Oportunidades, ahora Prospera brindan mayor certeza para que la población en pobreza pueda superar dicha condición, al otorgar estímulos y capacidades productivas; se requieren avances en la política económica para que los beneficios del desarrollo alcancen a las familias beneficiadas por Prospera, hecho que no ha sucedido pues los indicadores económicos se precipitan a la baja, con un crecimiento de la economía que en 2014 apenas rondó el 2 por ciento.

La evolución del Programa Oportunidades

Desde 1988, Solidaridad, Progresá, Oportunidades y este año Prospera han sido la base de los gobiernos para combatir y erradicar la pobreza en México.

En particular, el programa Progresar/Oportunidades ha elevado notablemente su presupuesto a partir de 1997, esta tendencia sólo se ha quebrado en el entorno de los cambios de presidentes (2006 y 2007; 2012 y 2013). El crecimiento del presupuesto ha respondido a los aumentos sostenidos en su cobertura; en 1997 el Programa incorporó 300 mil familias, al año siguiente 1.6 millones, en 2004 llegó a incluir 5 millones de familias, alcanzando 6.5 millones en 2012.

Sin embargo, pese a la extensa cobertura y su vertiginoso aumento no se observa una relación entre el crecimiento sistemático de su presupuesto y la evolución de la pobreza por ingresos

Cuadro 14. Evolución de las Políticas Sociales dirigidas al Combate a la Pobreza, 1988 – 2014

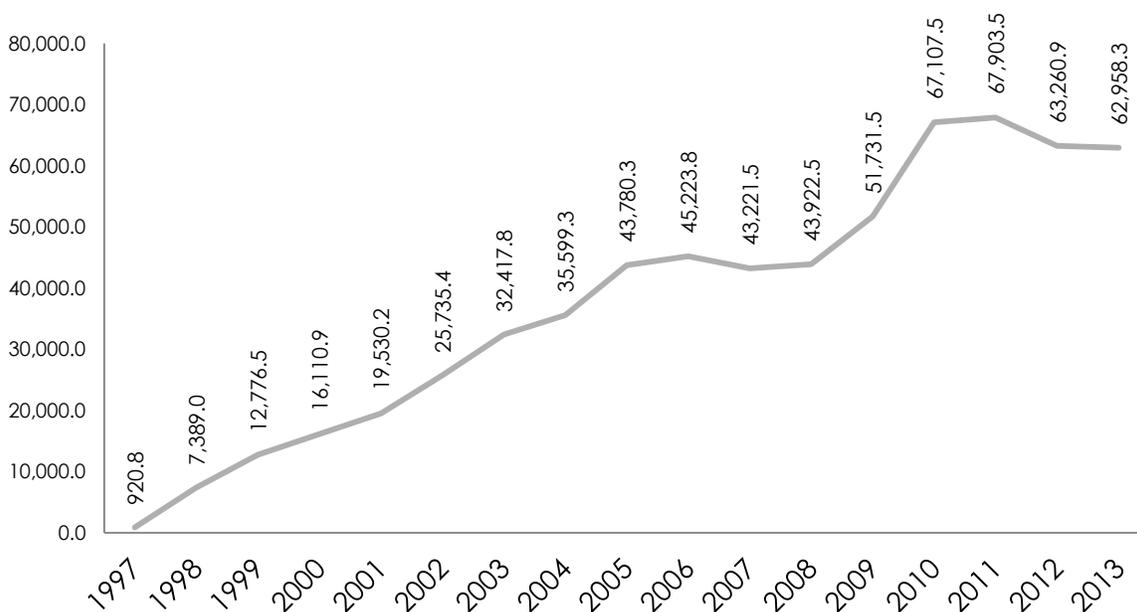
Año	Programa	Objetivos
1988	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	a) Satisfacer las necesidades básicas de servicios. b) Descentralizar los programas. c) Crear infraestructura regional de alto impacto.
1994	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	a) Satisfacer las necesidades básicas de servicios públicos. b) Brindar apoyos alimentarios en combate a la desnutrición infantil. c) Impulsar que los niños completen la educación básica, mediante el otorgamiento de becas.
2002	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	a) Mantienen los ejes principales del Programa PROGRESA. b) Implementan acciones como transferencias monetarias y suplementos alimenticios condicionando la asistencia de los niños a las escuelas. c) Propone mejorar los servicios de salud y fortalecer el tejido social. d) Proporciona útiles escolares y becas según el grado de estudios.
2013	Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH)	Tiene como finalidad atender las carencias alimenticias, de vivienda y salud de un sector focalizado de la población, conocido como pobres extremos.

2014	Programa Prospera	a) Retoma las políticas de articulación de la política social con las de desarrollo económico – productivo. b) Adiciona como uno de los ejes principales la inclusión financiera, mediante el fomento de los créditos productivos, la educación financiera y el fomento al ahorro.
------	-------------------	---

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Infografía / www.progesa.gob.mx / Mathus Robles, M.A. "La lucha contra la Pobreza en México" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Núm. 109, 2009.

Gráfica 16. Presupuesto aprobado de Oportunidades: México 1997 – 2013

Cifras en millones de pesos de enero de 2012



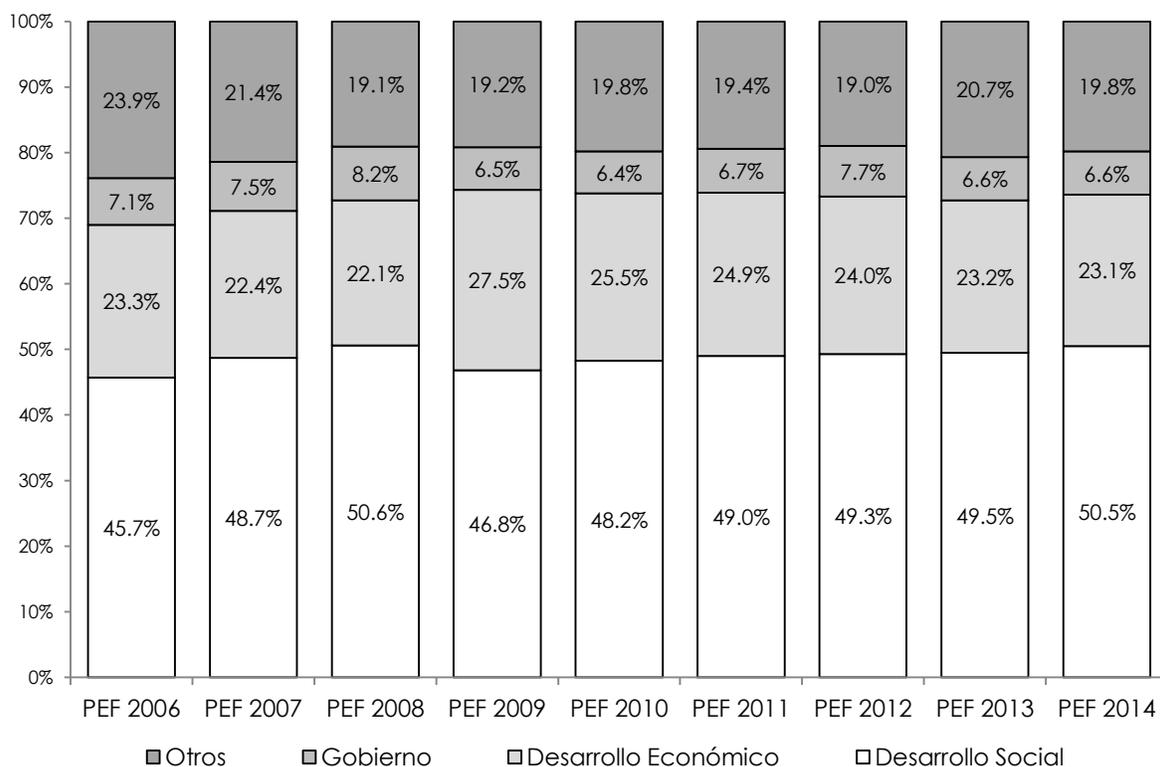
Fuente: Cortés, Fernando "La pobreza, el crecimiento económico y la política social" XX Congreso Nacional de Economistas, Agenda por un México con menor desigualdad. PUED/UNAM, 26 de septiembre de 2014.

El Gasto Social

Mientras que en 1992 el gasto social representaba el 6.37 por ciento del Producto Interno Bruto, para 2012 el gasto social significó el 11.43 por ciento; sin embargo, si bien se han presentado avances en algunas de las carencias sociales muchas otras se han mantenido prácticamente sin cambio durante las últimas dos décadas.

La evolución del gasto público en los últimos años, nos indica un notable intento por parte del gobierno para erradicar la pobreza y fortalecer a la sociedad, al asignar alrededor del 50 por ciento al gasto social; sin embargo, estos esfuerzos han resultado insuficientes, ya que poco más de 50 por ciento de la población padece algún tipo de pobreza.

Gráfica 17. Evolución del Gasto por Función

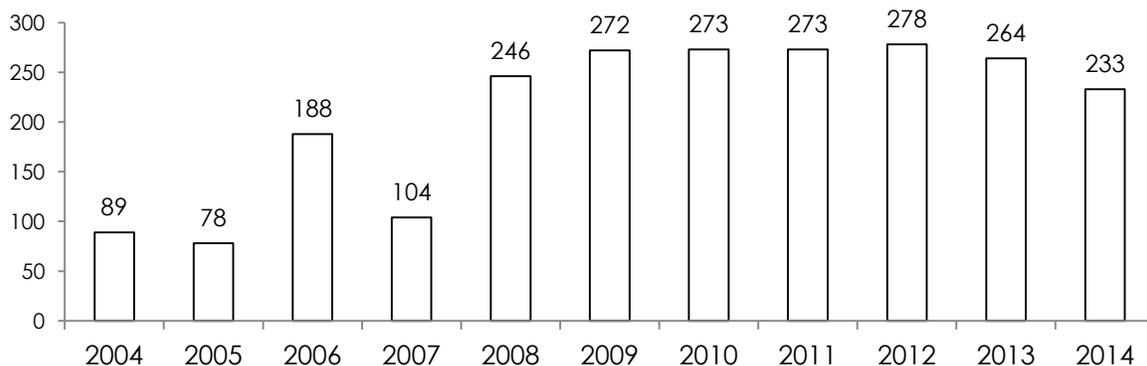


Fuente: CONEVAL, en Observatorio de Política Social y Derechos Humanos.

Aun cuando entre el año 2004 y 2012, el número de programas y acciones federales en materia de política social se triplicó (de 89 a 278), desde el año 2009 (272) el número se había mantenido constante para bajar a 264 en 2013 y 233 en 2014, lo anterior según el Inventario de Programas Sociales Federales del CONEVAL.

La reducción de programas en los últimos años, se debe a que la Estrategia Sin Hambre absorbió a diversos programas.

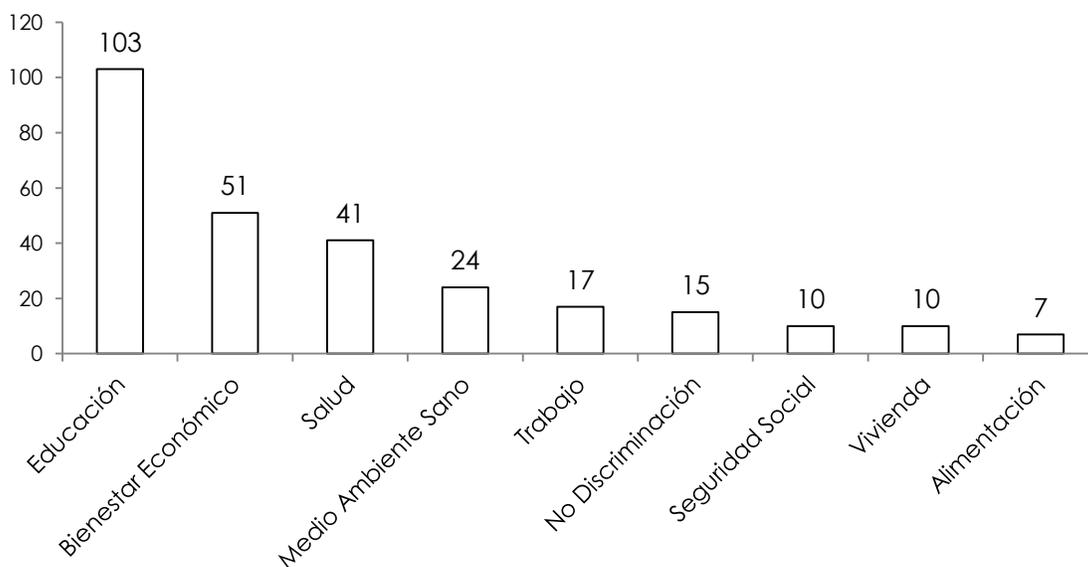
Gráfica 18. Número de Programas y Acciones Sociales Federales



Fuente: CONEVAL, Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2014.

En el año 2012 el mayor número de programas y acciones estuvieron destinados al Derecho a la Educación; mientras que únicamente se identificaron siete programas para el Derecho a la Alimentación.

Gráfica 19. Programas y acciones por función, 2012

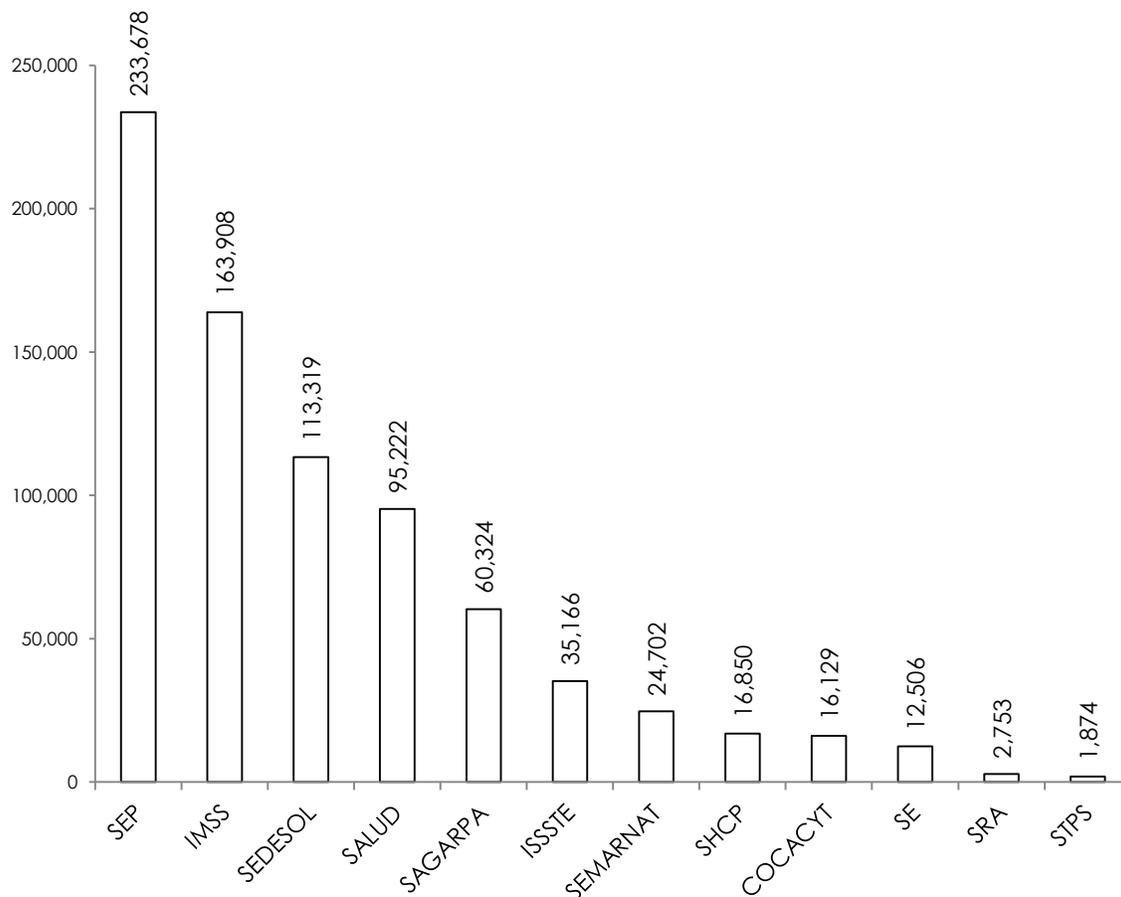


Fuente: CONEVAL, Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2013.

Como resultado, la mayor cantidad de presupuesto Federal en materia de Desarrollo Social en 2012 lo ejerció la Secretaría de Educación Pública,

destaca el hecho de que la Secretaría de Desarrollo Social ocupó el tercer lugar y que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social haya contado con pocos recursos destinados a acciones y programas que procuren el Derecho al Trabajo.

Gráfica 20. Presupuesto ejercido para Desarrollo Social



Fuente: CONEVAL, 2012.

Nota: Secretaría de Educación Pública (SEP); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Secretaría de Salud (SALUD); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); Secretaría de Economía (SE); Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SRA); y Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).

Déficits de la Política Social

Si bien en la política social existen avances, en el complejo y fragmentado mundo de la normatividad y la programación social es común encontrar deficiencias que contribuyen al rezago de los déficits sociales; los cuales aun cuando no niegan la validez de la orientación, obligan a repensar algunos aspectos básicos en el ciclo de la política, desde su diseño hasta su evaluación.

Entre los déficits encontramos:⁶⁹

- a)** Déficit de implementación, entendido como la brecha existente entre normatividad y ejecución. Entre las normas y las prácticas concretas del desarrollo social han aparecido brechas que tienden a profundizarse, las cuales se caracterizan por la desarticulación de las acciones de gobierno y los canales para la participación ciudadana. Adicionalmente, surge la multiplicación, no siempre necesaria, de nuevas leyes que pretenden normar aspectos muy concretos y que en su proliferación contribuyen a ahondar estas brechas.
- b)** Déficit de articulación, entendido como las dificultades para la integración entre las diversas políticas, programas y acciones de desarrollo social. La construcción de la Política Social implica un gran esfuerzo de articulación de planteamientos, así como la integración de servicios y programas operativos. Sin embargo, junto con estos esfuerzos coexisten programas dispersos para los que no existen políticas articuladoras; lo cual genera una brecha entre la construcción de la integralidad de la política social y la dispersión de

⁶⁹ Dr. Manuel Canto Chac y Dra. Arcelia Martínez Bordon "Quince años de política social en el Distrito Federal: Balance y propuestas para su fortalecimiento" Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa DF, México, D.F., Enero 2013.

los programas, que plantea un desafío a la planificación y evaluación.

- c)** Déficit de relaciones intergubernamentales, que se refiere a los acuerdos necesarios entre el gobierno federal y los gobiernos locales. La coordinación entre una dependencia del gobierno federal y una del gobierno local, constituye un desafío en la construcción de instrumentos para la gestión de la política social, debido al surgimiento de lagunas entre las atribuciones y las formas de relación entre ambos niveles de gobierno.
- d)** Déficit de sustentabilidad, que si bien parte de un ejercicio responsable de las finanzas públicas, los requerimientos de mediano y largo plazos ponen en el centro de la reflexión los recursos para sostener y fortalecer la política social. Las orientaciones de los últimos años han privilegiado las transferencias monetarias universalizadas, que han tenido un papel innovador en la política social y han contribuido al reconocimiento y garantía de derechos, pero que en su expansión compiten por recursos, tanto con servicios como con nuevos campos de acción que la problemática de la sociedad demanda.
- e)** Déficit de calidad y suficiencia, entendido como el reto para dar un paso más en la garantía de los derechos sociales para la población. El carácter de progresividad inherente a los derechos humanos fuerza a avanzar a la siguiente etapa que constituye el desafío a la calidad y la suficiencia en la satisfacción de los derechos sociales de la población, así como a la atención específica de otras áreas fundamentales como la cohesión social, el reconocimiento de las diferencias, entre otras, cuya atención requiere un rediseño de la política social.

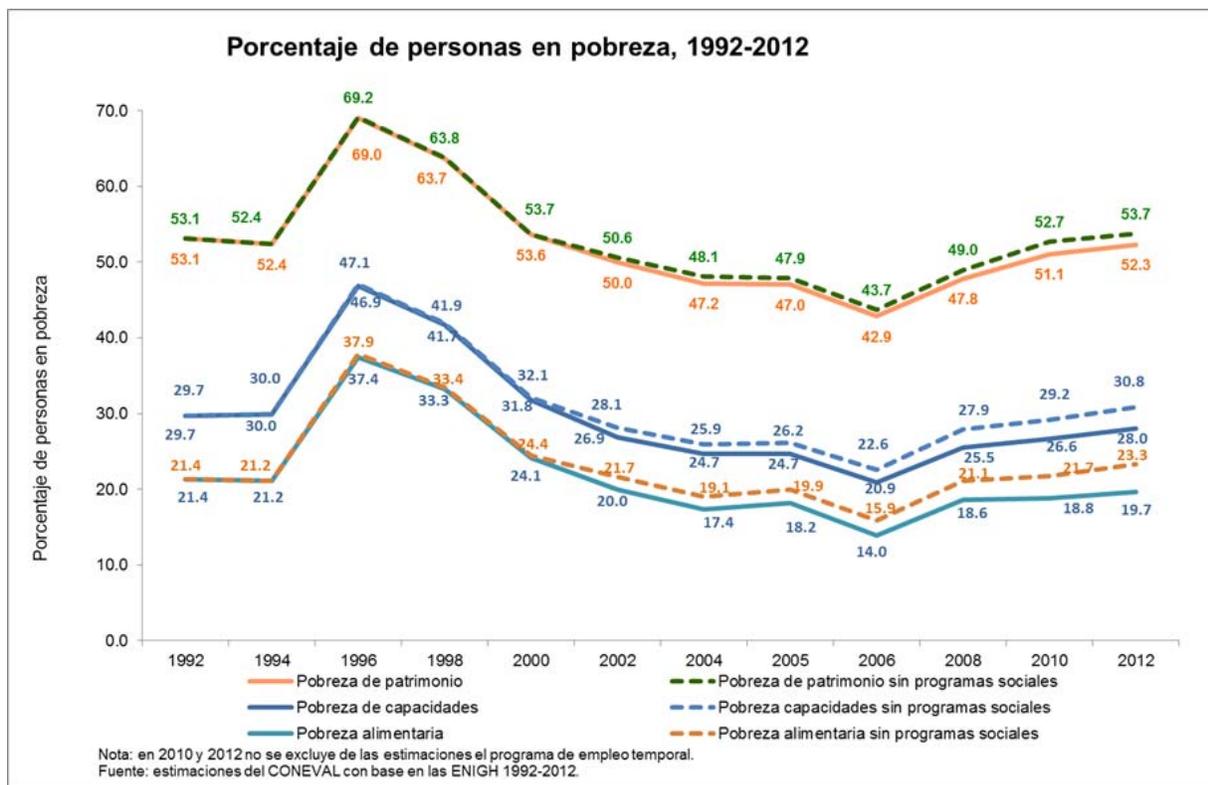
Por ello, la construcción de una eficiente política social tiene como desafío superar las tendencias a la informalización, el incremento a la desigualdad, el deterioro de los niveles y calidad de vida, así como combatir eficazmente la desregulación de la vida social.

Capítulo VI. Propuesta de Política Social

La evaluación de un programa público se centra básicamente en dos cuestiones: su influencia sobre la eficiencia económica y sus consecuencias distributivas.

En general, estas dos cuestiones aparecen contrapuestas, para ganar algo en equidad se debe renunciar a parte de la eficiencia económica. El debate sobre esta disyuntiva se centra en dos aspectos: Cuánta eficiencia tenemos que renunciar para aumentar la equidad; y la valoración relativa que hacemos sobre estos dos aspectos (que depende fundamentalmente de nuestra escala de valores).

Gráfica 21. La ineficacia de la Política Social



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 – 2012.

De acuerdo a estimaciones del CONEVAL, la eficiencia de los programas sociales ha sido mínima, especialmente antes del año 2000. A partir del 2008, existe mayor distancia entre la pobreza y la pobreza sin programas sociales; sin embargo, incluso en aquellos casos en los que existen mayores resultados (pobreza alimentaria y de capacidades) resultan insuficientes las acciones del gobierno.

En México, las cifras más recientes de CONEVAL (2012) muestran que 53.3 millones de personas se encuentran en situación de pobreza. Es decir, 5 de cada 10 habitantes en México son pobres y 2 de cada 10 se encuentran en pobreza extrema. Las entidades con mayor nivel de pobreza son Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca.

De acuerdo con Ricardo Raphael⁷⁰ de todas las violencias que se viven en México la pobreza y la desigualdad son las peores. Es inexplicable que en la economía número trece del mundo vivan 7 millones de personas cuyo ingreso para cubrir todas sus necesidades incluido alimentarse, no rebasa los 19 pesos (1.2 dólares) por día.

El propio presidente Enrique Peña Nieto en su discurso de toma de posesión del 1 de diciembre de 2012 dijo "es indignante, es inaceptable que millones de mexicanos aun padezcan hambre"; sin embargo, al día de hoy, dos años después de iniciado el sexenio y con él, la Cruzada Nacional Contra el Hambre la estrategia sigue en construcción y en más de un sentido está reprobada según el último Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014) de CONEVAL, debido a que los programas no logran llegar a las comunidades con mayor marginación y cuando lo hacen muestran calidad inadecuada, dando como resultado que el

⁷⁰ Ricardo Raphael es periodista, analista político de los noticieros Informativo 40 y Enfoque, conductor del programa Espiral de Once TV México, articulista de El Universal, columnista de sinembargo.mx y coordinador de la Maestría en Periodismo en el CIDE. Es autor de Mirreynato (2015), El Otro México (2011), Para entender la institución ciudadana (Nostra Ediciones, 2007), Los socios de Elba Esther (Planeta, 2007), coordinador de El México Indignado (Destino, 2011) y coautor de Los intocables (Temas de hoy, 2008) y Los suspirantes 2012 (Temas de hoy, 2011).

estado de la pobreza alimentaria en México sea casi idéntico al que había hace dos años. Además, dos de los objetivos centrales de la Cruzada han sido prácticamente abandonados: la estrategia no ha servido para crecer la producción y el ingreso de los campesinos que viven en los municipios más pobres, y no se ha logrado combatir el desperdicio de los alimentos que se obtienen después de cada cosecha. Además, son insuficientes las políticas y proyectos productivos, y es casi nulo el acceso al crédito en las regiones atendidas.

En relación con la situación de la población en México y el ejercicio de sus derechos sociales, del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014, destaca lo siguiente⁷¹:

- Derecho a la alimentación

Entre 2008 y 2010 la carencia alimentaria se incrementó derivado de la crisis financiera que el país enfrentó y de la volatilidad del precio de los alimentos. De 2010 a 2012 hubo una ligera mejora; la carencia alimentaria llegó a 23.3 por ciento de la población en 2012.

- Derecho a la educación

En 2012, 19.2 por ciento de los mexicanos presentaron rezago educativo (22.6 millones de personas). Cabe destacar que la calidad educativa no ha avanzado a la par de la cobertura.

En el periodo 1992-2012 en todos los grupos etarios se han registrado incrementos en la asistencia escolar. Actualmente, más del 90 por ciento de los niños y niñas de entre 6 y 14 años asisten a la escuela. Mientras que, la asistencia escolar de las personas entre dieciocho y veinticinco años sigue siendo la que registra menor porcentaje.

⁷¹ "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social", Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 17 de diciembre de 2014.

http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

- Derecho a un medio ambiente sano

Se observa una disminución de la superficie nacional cubierta por bosques y selvas, que en 2011 llegó a 33.8 por ciento, lo que muestra que las acciones implementadas en la materia no han conseguido aumentar, o por lo menos mantener, la superficie de selvas y bosques en el país

- Derecho a la no discriminación entre grupos vulnerables

De acuerdo con las estimaciones de pobreza 2012, es posible señalar que la población mayor de 65 años en pobreza extrema disminuyó 3.5 puntos porcentuales respecto de 2008. El creciente número de programas de pensiones no contributivas explica la tendencia positiva en el comportamiento de las carencias en la población mayor de 65 años.

En 2012, siete de cada diez personas indígenas se encontraban en pobreza.

- Derecho a la salud

En 2012, 21.5 por ciento de la población presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud, lo que equivale a 25.3 millones de personas. Esta carencia fue la que mayor reducción tuvo a nivel nacional y en las entidades del país de 2008 a 2012. Si bien la carencia por acceso a los servicios de salud ha mostrado una tendencia positiva en los últimos años, ello no implica que la calidad de los servicios haya mejorado.

- Derecho a la seguridad social

La carencia por acceso a la seguridad social fue la mayor del país tanto en 2010 como en 2012. En 2012, 53 por ciento de las personas de 65 años o más no trabajaban y no recibían pensión.

- Derecho al trabajo

Aun cuando el número de trabajadores asegurados por el IMSS se ha incrementado, el crecimiento no ha sido suficiente para incorporar a la población que se integra año con año al mercado laboral (casi un millón de personas).

- Derecho a la vivienda

De 2008 a 2012 ha disminuido el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda (en 2012, representó 13.6 por ciento, lo que equivale a 15.9 millones de personas).

En 2012 la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda representaba 15 por ciento, equivalente a 17.6 millones.

- Ingreso de los hogares

Derivado de dos crisis económicas severas, de la falta de crecimiento de la productividad, de la volatilidad del precio de los alimentos e incluso con un muy bajo nivel del salario mínimo, entre 1992 y 2012 el poder adquisitivo promedio de los mexicanos no se ha incrementado e incluso ha disminuido.

En consecuencia, el combate a la pobreza requiere amplios esfuerzos para reducirla significativamente, los cuales implican una participación activa de la población, de modo que la intervención del Estado refleje sus demandas, intereses e inquietudes y se convierta en una política pública, en lugar de limitarse a programas gubernamentales definidos solo por los grupos a cargo de los gobiernos de turno.

En México, la política social se ha viciado al asistir a los grupos de presión y favorecer a prácticas clientelares; el Estado ha descuidado su papel social de creador de oportunidades y generador de bienestar mínimo.

De todos los diferentes programas sociales que se han implementado para erradicar la pobreza, ninguno ha logrado disminuirla significativamente en casi treinta años.

En este sentido, un punto central que debe de favorecer una política de Estado eficiente, eficaz y con justicia social, es el promover proyectos productivos que se traduzcan en un desarrollo económico sostenido y dejen de ser paliativos para la gente; a fin de encarar los factores de generación y crecimiento del problema y no sólo sus síntomas.

La presente propuesta de política social busca fomentar acciones y medidas que permitan a los pobres valerse por sus propios medios: brindar oportunidades para que las personas puedan definir su propio porvenir.

Al brindar las oportunidades para que la mayoría de la población disfrute de los avances del desarrollo podrá darse una reducción de programas sociales, permaneciendo sólo aquellos que asisten a los sectores de la población que por sus condiciones requieren una atención especial asistencial, como las personas con discapacidad, los niños y las niñas en situación vulnerable y la población afectada por desastres o exclusión permanente de los mínimos de bienestar. Es decir, aun cuando el componente asistencial de la política social no se puede eliminar, puesto que siempre existirán sectores de la población que requieran de apoyo, se debe buscar que cada vez existan menos programas asistencialistas.

Dado que en los últimos dos años, se han asignado más de cien mil millones de pesos anuales en política social y a pesar de ello 45.5 por ciento de la población en México se encuentra en condición de pobreza,

derivando en problemas como ingobernabilidad, migración, analfabetismo, inseguridad y subdesarrollo; la política social debe crear mecanismos de evaluación de los resultados y de rendimiento de cuentas para evitar prácticas perversas en el uso de los recursos públicos, así como el favorecer a grupos de interés.

Además, tomando en cuenta el actual escenario donde la violencia y la corrupción asociadas al crimen organizado son prácticas comunes se debe incentivar la participación ciudadana a través de políticas públicas que contrarresten las fallas regulatorias del Estado y en cambio, fortalezcan los derechos humanos necesarios para el desarrollo de los individuos. Puesto que, es justo en espacios de derechos violados donde no existe protección al ciudadano, que la delincuencia organizada encuentra su fortalecimiento.

Entonces, el reto está en vincular la política económica con la política social, de modo que se logre un crecimiento económico sostenido que permita generar los empleos necesarios para aumentar el ingreso de las familias. Al mismo tiempo, resulta crucial que los diferentes niveles de gobierno se coordinen y promuevan un incremento al salario, toda vez que el poder adquisitivo del ingreso se ha reducido desde 1992.

La política social debe concentrarse en mejorar la distribución del ingreso, tomando en cuenta que el mejor instrumento para lograrlo es el aumento de los salarios mínimos.

La propuesta de política social, plantea un reto no sólo para la eficiencia de los programas sociales sino también en lo que respecta a equidad, ya que las actuales políticas si bien en materia de acceso a los derechos sociales muestran un incremento en la cobertura de servicios básicos (educación, salud y vivienda), la calidad de los servicios no ha crecido a la par.

El gobierno debe enfrentar a la visión asistencialista de la política social, estableciendo acciones que generen empleos de calidad e ingresos y ayuden a los sectores más pobres del país a salir de su condición precaria. La calidad de la educación y la capacitación laboral deben ser ejes transversales fundamentales para aumentar las oportunidades de empleo e ingresos.

En lo que respecta a la salud, es importante comprender que el estado de salud de las personas es el resultante de la acción de una serie de factores entre los que destacan las condiciones ambientales y el saneamiento básico, los hábitos de vida y la alimentación, las acciones preventivas y la disponibilidad de centros curativos. Por ello, el Estado debe plantearse:

- Impulsar con coherencia la estrategia de atención primaria, que consista en saneamiento básico, refuerzo nutricional y un programa de salud para enfermedades terminales.
- Consolidar un sistema de atención que provea servicios públicos de calidad a la mayoría.
- Reformar la organización del Sistema de Salud Público.

En este sentido, los principales retos son: creación de capital humano, desarrollo de capital social, empleo a través de las pequeñas y medianas empresas, fortalecimiento institucional del área social, profundización de la democracia, y el Estado como promotor del desarrollo.

De este modo, la política social no sólo se enfocará en la contención de la pobreza sino también de los efectos de un Estado frágil frente a un mercado fuerte.

HOY MÁS QUE NUNCA SE REQUIERE CONSTRUIR UN MÉXICO INCLUYENTE QUE VAYA DE LA MANO DE UN MÉXICO PRÓSPERO.

Cuadro 15. Propuestas en materia de Política Social

Tema	Propuesta	Objetivos	Principales acciones
Alimentación	Estrategia por la Seguridad Alimentaria	Garantizar la seguridad alimentaria de la población.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dotar a la población de los insumos necesarios para la producción de alimentos. 2. Impulsar una reforma al campo de recuperación de espacios de producción. 3. Promover encadenamientos productivos, de modo que los agricultores puedan comercializar sus productos.
Salud	Salud para el desarrollo	Establecer un sistema de salud en la entidad capaz de atender a toda la población.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de un hospital especializado por región. 2. Autobuses de la salud para aquellas comunidades alejadas. 3. Mejorar los tiempos de respuesta ante emergencia vía aérea.
Educación	Prevenir con Educación	Fortalecer la educación básica. Promover la educación profesional.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dotar a las escuelas de educación básica de la infraestructura necesaria para su funcionamiento. 2. Mejorar la calidad de la educación. 3. Incrementos salariales para los profesores como agentes de cambio. 4. Fortalecer la educación superior, a través de intercambios.
Infraestructura Social	Programa para mejorar el entorno	Dotar a la población de los servicios necesarios para el desarrollo de las actividades cotidianas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cobertura 100% de electricidad. 2. Agua potable para todas las comunidades como medida de salud pública.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La pobreza ha sido a lo largo de la historia un fenómeno social que ha venido afectando a gran parte de la población, agudizándose por el desarrollo del capitalismo y por el modo en que la población se ha insertado a este proceso.

La pobreza impone graves limitaciones en el desarrollo físico, intelectual y social de las personas que la padecen, además niega la igualdad de oportunidades entre individuos y pone en evidencia el rezago del ejercicio de los derechos humanos, económicos y sociales de una sociedad.

Por su parte, la desigualdad aparece como un agravante de la pobreza al imponer un acceso diferenciado a bienes y servicios, consecuencia de la concentración de riqueza para unos cuantos y la existencia de una gran masa de pobres.

De acuerdo al último informe de CONEVAL, para 2012, en México 45.5 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza, es decir, 1 de cada 10 habitantes enfrentaba a la pobreza extrema y 3 de cada 10 a la pobreza moderada.

Además, dada la caída sostenida del ingreso por más de tres décadas y el escaso crecimiento económico, amplias capas de la población vieron disminuido su poder adquisitivo.

Si a esto sumamos que se gasta mucho pero se gasta mal, pues aun cuando cada año se destina cerca del 50 por ciento del gasto público para desarrollo social, no hay grandes cambios en la dinámica de la pobreza.

Podemos concluir que en México, la política de combate a la pobreza, desigualdad, marginación y rezago social ha sido insuficiente.

En este sentido, la nación se enfrenta a la necesidad de reorientar la política económica y asumir la responsabilidad social del Estado de manera más amplia, dado que el saldo final de las reformas estructurales no ha garantizado aun una cobertura mínima de protección social a la población y de mejoramiento de la distribución de la riqueza.

Tomando en cuenta la tendencia al ensanchamiento de la pirámide demográfica en las edades intermedias y el aumento de la población adulta, es previsible en el mediano y largo plazos un incremento en la demanda de educación superior, de cultura, de vivienda, de empleo y protección social, que de no atenderse podrían derivar en la pérdida de las oportunidades que hoy nos brinda el bono demográfico para elevar el bienestar de la población.

Por ello, resulta prioritario enfrentar los fenómenos que debilitan el tejido social, pues si no se perfecciona la atención a las distintas problemáticas como la exclusión, maltrato, discriminación y violencia, podrían generarse efectos negativos sobre la integración social, así como la paz y la seguridad pública.

En este sentido, es impostergable fortalecer al sistema educativo, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población y evitar se incremente el subempleo, la subocupación y la exclusión social. Es decir, se ocupa con urgencia vincular lo económico con lo social y que el acceso a educación de calidad, principalmente en el nivel medio superior y superior sea garantía de ascenso social y prosperidad.

Esto acompañado de una política de Estado que garantice una sociedad equitativa e inclusiva, a través del ejercicio pleno de los derechos de la población, en igualdad de condiciones y oportunidades; pero sin dejar de apoyar de manera digna a las personas en situación de vulnerabilidad.

Bajo esta idea, si bien el gobierno continuará ejerciendo los recursos para la garantía de los derechos humanos, debe existir la participación de la población para fortalecer el tejido y la cohesión social.

Bibliografía

Libros

1. Abel-Smith, B. y Townsend, P. "The Poor and the poorest" Londres, Bell, 1965
2. Aguilar, Genaro. "Desigualdad y Pobreza en México: ¿son inevitables?". UNAM, 2000. 203 páginas.
3. Amador, Edgar. "Y mi dinero, ¿qué?". Ediciones B. México, 2012.
4. Atkinson, A.B. "Incomes and the Welfare State". Cambridge University Press, 1995
5. Ayala Espino, José. "Mercado, elección e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado" FE-UNAM, Porrúa 2004.
6. Boltvinik, Julio. "Pobreza y estratificación social". INEGI – COLMEX – IIS/UNAM. México, 1994.
7. Cabrera, Carlos y Gutiérrez, Abelardo. "La protección social en México". Facultad de Economía, UNAM, 2011.
8. Casas, R. "Las políticas sociales de México en los noventa." México, UNAM, 1996.
9. Corbacho y Fretes. "Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo". Banco Interamericano de Desarrollo. FCE, 2012.
10. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal" CEPAL, Naciones Unidas. Febrero 2013.

11. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública". México, D.F. CONEVAL, 2010.
12. Cordera, Rolando y Ramírez, Patricia. "Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI" UNAM. México, 2000.
13. Cortés, Fernando. "Procesos sociales y desigualdad económica en México" Siglo XXI. Umbrales de México, 2000.
14. De la Cruz Gallegos, José Luis. "El legado económico de Felipe Calderón". Escuela de Negocios, Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México, 2012.
15. García Rocha, Adalberto. "La desigualdad económica", El Colegio de México, A.C., México, 1986.
16. Guillén Romo, Héctor. "La contrarrevolución neoliberal". Editorial Era. México, 1997.
17. Hunt, P. "Extreme poverty and human rights", UN Seminar, Nueva York, 1994.
18. Navarro, V. "The political economy of social inequalities: consequences for health and quality of life". Amityville (New York), Baywood, cop. 2002.
19. Rosner, P.G. "The economics of social policy. Cheltenham". Edward Elgar, cop. 2003.
20. Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. "Contra la pobreza. Por una estrategia de política social". Cal y Arena, México, 1993.
21. Villarespe Reyes, Verónica. "La solidaridad: Beneficencia y Programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza". Textos Breves de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2001.

Artículos

1. Ángeles Palacios Escobar. "Características de la Política Social en México", Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM), UNAM, 2010.
2. Boltvinik, Julio. "Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para su superación" en Laureli, Asa C.
3. Boltvinik, J. "La medición de la pobreza en América Latina" en Comercio Exterior, Vol. 41 Núm. 5, México, 1991.
4. Cabrera Adame, Carlos Javier. "Cap. 1 Política y Seguridad Social en México", en La Protección Social en México. Carlos Javier Cabrera Adame y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, Coordinadores. UNAM, 2011.
5. CONAPO. "Índice absoluto de marginación 2000 – 2010" Capítulo 1. Concepto y dimensiones de la marginación.
6. CONEVAL. "Anexo C. Índice de Rezago Social" en La pobreza por ingresos en México. Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México, 2010.
7. CONEVAL. "La pobreza por ingresos en México". Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México, 2010.
8. CONEVAL. "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza" en Revista Internacional de Estadística y Geografía: Realidad, datos y espacios. Vol. 2 Núm. 1, Enero – Abril, 2011.
9. Commission on Human Rights "Interim Report on Human Rights and Extreme Poverty". ONU, Nueva York, 1994.
10. Goudie y Ladd. "Economic growth, poverty and inequality". *Journal of International Development*. Pp. 177-195

11. Janvry y Soudolet. "Growth, poverty and inequality in Latin America: a casual analysis 1970-1994" en *Review of income and wealth*. Series 46, number 3.
12. Jimenez. "The Political Uses of Some Economic Ideas: The Trade-Off between Efficiency and Equality", en *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 70, No. 4
13. Kehoe. "Why have economic reforms in Mexico not generated growth?" *Journal of Economic Literature* 2010, 48:4. Pp. 1005-1027
14. PNUD "Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty" Oxford University Press, Oxford, 1997.
15. Ramírez, Eduardo. "La búsqueda de Motores de Crecimiento Bajo Condiciones de Liberalización Económica", en *Revista Contaduría y Administración*, FCA-UNAM. Núm. 218, Enero-abril 2006. Pp. 115-143
16. Ramírez, Eduardo. "El gobierno como empleador de última instancia: una alternativa de Programa Público de Empleo (PPE)", en *Problemas de Desarrollo*, IIE-UNAM. Vol. 137 Núm. 147, enero-marzo 2006. Pp. 171-191
17. Ramírez, Eduardo. "Estado, Economía y Administración Pública: una aproximación para México" en *Denarius*, Departamento de Economía de la UAM-I. Núm. 25, Año 2012.
18. Satriano, C. "Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales". *Revista del Magister en Antropología y Desarrollo*, 15, 2006.
19. Sen, Amartya. "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en *Comercio Exterior*, Vol. 42 Núm. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1992.

20. Stolleis, Michael. "Las líneas de la dogmática del Derecho Administrativo en la era industrial" en Documentación Administrativa Núm. 234. Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1993.

21. Ley General de Desarrollo Social

Páginas de internet

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe www.eclal.cl
2. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social www.coneval.gob.mx
3. Consejo Nacional de Población www.conapo.gob.mx
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía www.inegi.org.mx
5. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas www.indetec.gob.mx
6. Observatorio de Política Social y Derechos Humanos www.observatoriopoliticasocial.org
7. Organización Internacional del Trabajo (OIT) www.ilo.org
8. Secretaría de Desarrollo Social www.sedesol.org.mx