



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA**

CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y
VINCULACIÓN

SEMINARIO DE TITULACIÓN EN ECONOMÍA
PÚBLICA

**LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN
MÉXICO EN LA DISMINUCIÓN DE LA
POBREZA, UTILIZANDO COMO
HERRAMIENTA LA MEDICIÓN
MULTIDIMENSIONAL DEL CONEVAL
2008-2018**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

FABIOLA ROMAHN CORONEL

ASESOR: DRA. RUBITH FELIPA NORIA MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., MARZO 2022





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.

Mi gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México, refiriéndome a la máxima casa de estudios como institución, al profesorado y al resto del personal que ahí labora, por imprimir en mi persona un espíritu inquieto por el conocimiento y justicia social, sentimientos que inspiraron la elaboración del presente trabajo y cuyos años como estudiante representan una etapa maravillosa de mi vida que siempre recordare con cariño y orgullo.

Mi gratitud al Centro de Educación Continua y Vinculación, por las facilidades otorgadas, sin las cuales no me hubiera sido posible lograr este objetivo, ya que, el presente trabajo fue elaborado en la modalidad de Seminario de Titulación en Economía Pública, a cargo del Centro de Educación Continua y Vinculación de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Mi gratitud a la Dra. Rubith Felipa Noria Martínez, mi asesora, porque sus concejos y experiencia me ayudaron a facilitar la elaboración del trabajo y mantener la calma en aquellos momentos que la meta se veía lejana y ardua. Su inagotable paciencia y guía fueron indispensables para lograr concluir esta experiencia.

Mi gratitud a mis amigos, ustedes son parte importante de este logro, siempre alimentando mis sueños y esperanzas. Les agradezco la cercanía y la confianza, sus múltiples palabras de aliento y estar a mi lado con tanto cariño y lealtad, recordándome que en estos tiempos caracterizados por la incertidumbre y lo efímero existen personas generosas y valiosas que llegan a tu vida y permanecen por el sentimiento puro de la empatía y hermandad, sin su apoyo y ayuda este logro no se hubiera concretado.

Toda mi gratitud a mi familia, por su infinito apoyo y paciencia, ustedes son el motivo de superarme, siempre compartiendo conmigo la emoción y la desesperación, impulsándome a no desistir y creer en mí. Su presencia en mi vida es invaluable y me siento sumamente afortunada de tenerlos, agradezco sus esfuerzos en inculcarme valores sólidos y sus sacrificios por brindarme la mejor educación, aprecio con todo mi amor ese esfuerzo. Muchas gracias por estar a mi lado cuando más los necesite en todos estos años de un proceso que, por fin, culmina exitosamente con este trabajo y que con alegría les comparto.

RESUMEN

El presente trabajo aborda el problema de la política social en México, pues a pesar de la metodología desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación y que sus indicadores permiten identificar a la población en pobreza de forma puntual, por grupo de edad, género, etnia y lugar de residencia, la pobreza no disminuye a pesar de los esfuerzos de los programas de la política social y el aumento de sus recursos.

En conclusión, se advierte una serie de problemas en el diseño, planeación e implementación en los programas y acciones de desarrollo social, por ejemplo, que muchos de ellos no cuentan con reglas de operación, ni padrón de beneficiarios y no realizan evaluaciones, por lo que se limita su impacto en la reducción de la pobreza.

ÍNDICE

Introducción	1
CAPÍTULO I	
Enfoques básicos de la pobreza, su medición y la experiencia de México.....	12
I.1 Perspectiva histórica de la pobreza y el origen de su enfoque monetarista.....	12
I.2 Complejidad en la definición del concepto de pobreza	17
<i>I.2.1 Diversidad conceptual de la pobreza</i>	<i>18</i>
I.3 Tipos de pobreza y sus métodos de medición	23
<i>I.3.1 La experiencia de la medición de la pobreza en México.....</i>	<i>27</i>
CAPÍTULO II	
Dimensión de la pobreza en México.....	35
II.1 La evolución de la pobreza en México 2008-2018	35
<i>II.1.1 Evolución de los indicadores de los derechos sociales.....</i>	<i>46</i>
<i>II.1.2 Evolución de los indicadores del espacio de bienestar económico</i>	<i>49</i>
CAPÍTULO III	
Impacto de la política social en la reducción de la pobreza en México	51
III.1 Evolución del gasto, programas y acciones de desarrollo social	51
<i>III.1.1 Evolución del presupuesto</i>	<i>52</i>
<i>III.1.2 Evolución por relación con los derechos sociales y bienestar económico</i>	<i>55</i>
<i>III.1.3 Programas y acciones por clasificación presupuestal.....</i>	<i>65</i>
<i>III.1.4 Tipo de apoyo de los programas y acciones de desarrollo social</i>	<i>70</i>
<i>III.1.5 Evaluaciones de los programas y acciones de desarrollo social</i>	<i>75</i>
III.2 Paradigmas teóricos de la política social en México	84
Conclusiones.....	91
Bibliografía.....	96

Índice de figuras

Figura 1. Aspectos similares en diferentes conceptos de pobreza.....	22
Figura 2. Población en situación de pobreza multidimensional	32
Figura 3. Pobreza extrema y moderada	33
Figura 4. Medición de la pobreza en México, distribución de la población según situación de pobreza, 2018	43
Figura 5. Definición de los derechos sociales y bienestar económico	55
Figura 6. Trampa de la pobreza	72
Figura 7. Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México	81
Figura 8. La pobreza en la teoría neoliberal	85

Índice de gráficas

Gráfica 1. Evolución de la pobreza y la pobreza extrema, 2008-2018.....	39
Gráfica 2. Composición de la pobreza total, 2008-2018	39
Gráfica 3. Personas en situación de pobreza en México, 2008-2018.....	42
Gráfica 4. Evolución de los indicadores de carencias sociales, 2008-2018	48
Gráfica 5. Evolución del gasto social y la población en pobreza, 2008-2018.....	54
Gráfica 6. Evolución del gasto para combatir la carencia por rezago educativo, 2009-2018	59
Gráfica 7. Evolución del gasto para combatir la carencia por acceso a los servicios de salud, 2009-2018	60
Gráfica 8. Evolución del gasto para combatir la carencia por acceso a la seguridad social, 2009-2018	61
Gráfica 9. Evolución del gasto para combatir las carencias relacionadas con la vivienda, 2009-2018	62
Gráfica 10. Evolución del gasto para combatir la carencia por acceso a la alimentación, 2009-2018	63
Gráfica 11. Evolución del gasto para contribuir al bienestar económico, 2009-2018.....	64
Gráfica 12. Participación del tipo de apoyo en los programas operados y los recursos ejercidos, 2009-2018.....	71
Gráfica 13. Participación del tipo de apoyo en las intervenciones sin padrón de beneficiarios.....	75
Gráfica 14. Número de programas por tipo de evaluación, 2009-2018	78
Gráfica 15. Crecimiento económico, 1990-2018.....	86
Gráfica 16. Valoración del salario mínimo, 1990-2018	87

Índice de cuadros

Cuadro 1. Evolución de la pobreza en México, 2008-2018	36
Cuadro 2. Población por Entidad Federativa en condiciones de pobreza, 2008 y 2018	36
Cuadro 3. Tasa de crecimiento de la población en pobreza por Entidad Federativa, 2008-2018	37
Cuadro 4. Comportamiento de la pobreza y pobreza extrema por nivel de desagregación, 2008-2018	40
Cuadro 5. Diferencias en la clasificación de los pobres de acuerdo con el método clásico y multidimensional, 2018.....	44
Cuadro 6. Evolución de los indicadores de los derechos sociales, 2008-2018	46
Cuadro 7. Evolución de los indicadores de bienestar económico, 2008-2018.....	49
Cuadro 8. Programas y acciones de desarrollo social, 2009-2018.....	53
Cuadro 9. Acumulado de programas y acciones de desarrollo social, 2009-2018.....	53
Cuadro 10. Número de programas y presupuesto ejercido por ejercicio fiscal, 2009-2018	54
Cuadro 11. Relación directa de los programas y acciones con el derecho social que atienden, acumulado 2009-2018.....	56
Cuadro 12. Número de programas por derecho social, 2009-2018.....	57
Cuadro 13. Monto ejercido de programas por derecho social atendido, 2009-2018.....	58
Cuadro 14. Clasificación presupuestaria del gasto social.....	66
Cuadro 15. Programas y acciones por clasificación presupuestal	67
Cuadro 16. Número de programas y acciones por clave presupuestal, 2009-2018.....	68
Cuadro 17. Monto de programas y acciones por clave presupuestal, 2009-2018	69
Cuadro 18. Tipo de apoyo de los programas y acciones, 2009-2018.....	70
Cuadro 19. Padrón de beneficiarios por tipo de apoyo, 2009-2018	74
Cuadro 20. Número de programas por tipo de evaluación concluida, 2009-2018.....	79
Cuadro 21. Indicadores económicos, 1990-2018	87

Introducción

La presente tesina es resultado de las sesiones de trabajo llevadas a cabo en el Seminario de Economía Pública del Centro de Educación Continua y Vinculación de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, con duración de 80 horas, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo integral del economista, a su actualización y proporcionar las herramientas necesarias, a fin de realizar un análisis creativo y complejo de los diferentes instrumentos con los que se cuenta para intervenir en la economía, entre otros temas tratados en el seminario.

Para facilitar la lectura y no confundir al lector con la tipología del texto en cuanto a menciones de autores, citas y otras consideraciones de sintaxis, cabe precisar que el trabajo fue elaborado con lo establecido en las normas editoriales dictadas por la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).

El trabajo parte de la idea de que si bien es cierto que hay muchos aspectos y detalles susceptibles de mejora en la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL, por ahora, esta herramienta es todo lo que tenemos en México y constituye un avance no menor para esclarecer la dimensión del fenómeno en el país y desde este sentido se pretende visualizar los avances que se han realizado en materia de política social con la información que esta herramienta nos provee en la identificación de los pobres, sus condiciones y características.

De lo anterior se desprende el objetivo general del trabajo, que es, identificar los desafíos de la política social en México para analizar el alcance de su impacto en la disminución de la pobreza, utilizando como herramienta la información que arroja la medición multidimensional de la pobreza instrumentada por el CONEVAL en el periodo 2008-2018.

El presente trabajo se divide en tres capítulos, en el primero se sintetizan las principales ideas en torno a la definición del concepto de pobreza, sus variables y la problemática de su medición, para conocer los antecedentes teóricos e históricos que dan origen a la medición multidimensional de la pobreza en México.

En el segundo capítulo se analiza el comportamiento de la pobreza en México de 2008 a 2018, los primeros diez años de la Medición Multidimensional de la Pobreza instrumentada por el CONEVAL, así como también, se analiza el comportamiento de los seis indicadores de pobreza: pobreza, pobreza extrema, pobreza moderada, vulnerables por ingreso, vulnerables por carencias y no pobres y no vulnerables, además la evolución de los seis indicadores de carencias sociales y las líneas de pobreza por ingreso.

En el tercer capítulo se analiza la política social a través de la evolución del gasto social en México de 2009 a 2018 y de los principales paradigmas teóricos que han sido base de la política social en el país para reducir la pobreza, con el objetivo de identificar las áreas de mejora de la política social que limitan su impacto en la reducción de la pobreza y localizar elementos que contribuyan eficientemente al logro de este objetivo.

Siglas y abreviaturas

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CTMP: Comité Técnico de Medición de la Pobreza

DEJ: Diccionario del Español Jurídico

DOF: Diario Oficial de la Federación

ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

IPM: Índice de Pobreza Multidimensional

LGDS: Ley General de Desarrollo Social

LP: Línea de Pobreza

MCS-ENIGH: Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados

MMP: Medición Multidimensional de la Pobreza

mdp: millones de pesos

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

ONU: Organizaciones de las Naciones Unidas

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo

SPS: Seguro Popular de Salud

SPSS: Sistema de Protección Social en Salud

s.f.: sin fecha

s.n.: sin número

Justificación

El presente trabajo aborda la pobreza, que es un tema vigente, un fenómeno mundial de dimensiones profundas, que, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2018 aproximadamente 1,300 millones de personas (una cuarta parte de 104 países) son pobres, de los cuales el 50.9% (662 millones de personas) son niños menores de 18 años y el 46.0% (598 millones de personas) viven en condiciones de pobreza extrema¹; de acuerdo con el CONEVAL en 2018 en México el 41.9% (52.4 millones de personas) se encontraba en condiciones de pobreza y el 7.4% (9.3 millones de personas) en pobreza extrema²; sin, embargo, pese a su importancia, por la complejidad y magnitud del problema no existe consenso para su definición ni para abordar la forma de medirlo.

Se trabaja el periodo 2008-2018 ya que a partir de 2008 es que se comenzó a generar información en México con la metodología del CONEVAL y en 2018 se cumplen 10 años de emplear dicha metodología, son 10 años en los que se acordó no realizar modificaciones para no caer en la poca credibilidad de las cifras, además de someterlos a la suspicacia de pensar que dichos cambios obedecían a preferencias o presiones partidistas, políticas o de clase, por lo tanto, se optó por no introducir cambios sustanciales durante esos 10 años para tener cifras confiables y comparables en un lapso considerable de tiempo y contar con suficientes elementos para analizar las virtudes y detectar las áreas de oportunidad de la metodología y someterla a evaluación.

En el presente trabajo se retoman los avances y esfuerzos que se han realizado en materia de pobreza para comprenderla, definirla y medirla. Al respecto, existen muchos trabajos dedicados a abordar la pobreza, su concepto, orígenes y manifestaciones, pero sobre todo su medición, se analiza a la pobreza desde muchos enfoques y perspectivas, que van desde la filosofía, la sociología, biología, humanista, histórica, económica, etc., y cada enfoque tiene su propio método para medirla. En este sentido, la visión multidimensional de la pobreza a ganado popularidad entre los organismos internacionales para conceptualizarla y desarrollar metodologías de medición.

En México, el estudio y la medición de la pobreza está a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que ha desarrollado la metodología de la medición multidimensional de la pobreza, con la cual se define que:

una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos no sean suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias y además no tenga garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social (CONEVAL, s.f.).

¹ Los datos corresponden a las estimaciones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global 2018, publicado por el PNUD en colaboración con la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford, que incluye la participación de 104 países principalmente de ingresos bajos y medianos.

El IPM mira más allá de los ingresos para comprender cómo las personas experimentan la pobreza de maneras múltiples y simultáneas, identifica cómo las personas se están quedando atrás en tres dimensiones clave: salud, educación y niveles de vida, sin elementos tales como agua potable, saneamiento, nutrición adecuada o educación primaria. Aquellos que están privados en al menos un tercio de los componentes del IPM se definen como multidimensionalmente pobres (PNUD, 2018).

² Cifras del anexo estadístico de pobreza en México 2018 del CONEVAL, en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx, acceso el 30 de octubre de 2021.

El CONEVAL toma la intersección de dos líneas, la del ingreso y la de los derechos sociales. Aunque existen muchas críticas sobre el método empleado por el CONEVAL, su trabajo denota un esfuerzo importante en el reconocimiento de la importancia del fenómeno y su dimensión en el país, esfuerzo que, por supuesto debe evaluarse, mejorar y pulirse para no dejar a nadie fuera, pero por el momento, es la herramienta de la que dispone nuestro país para identificar a las personas en situación de pobreza o vulnerables de serlo.

La medición multidimensional de la pobreza ha abierto una extensa área de oportunidad para el diseño de política social, ya que genera información muy específica que permite identificar a la población en condiciones de pobreza, como: en dónde se encuentra, cuáles son sus características y sus carencias; sin embargo, la política social se dirige a atacar las consecuencias y reducir las carencias, lo que son medidas importantes pero son momentáneas, superficiales y sirven más a los fines de reducción de los índices de pobreza, que a generar el impacto suficiente que permita el desarrollo de las comunidades para que salgan de la difícil situación de pobreza.

Faltan políticas que fomenten un cambio estructural y permitan mejorar la realidad de las personas desde las raíces del problema, la coordinación interinstitucional y entre niveles de gobierno. El propio CONEVAL cuenta con estudios y evaluaciones del funcionamiento e impacto de programas que apoyan la reducción de alguna carencia en específico, pero un programa o un par de ellos no bastan para cumplir los objetivos de una política pública. Se ha puesto la política pública a disposición de la estadística, atacando las carencias, pero ¿el origen de esas carencias?, ¿cómo asegurar que la carencia no reaparezca o se pase de una carencia a otra?

Lo anterior pone de manifiesto que en México los debates se centran en atacar y criticar la medición de la pobreza y no en la pobreza, no se hace buen uso de la información que la medición multidimensional de la pobreza provee para la generación de políticas y programas sociales que permitan que los grupos en situación de pobreza salgan de ella, en cambio sirve a la formulación de políticas asistencialistas que se dedican solo a reducir los indicadores atacando los efectos pero no las causas de la pobreza.

Por lo tanto, es pertinente analizar los desafíos de la política social en México para combatir la pobreza utilizando como herramienta la información que se desprende de la medición multidimensional del CONEVAL, ya que, como se ha mencionado, los esfuerzos se dedican en mayor medida a esclarecer la definición del concepto de pobreza o la metodología de su medición y se descuida el análisis de los esfuerzos traducidos en política social para atacar este fenómeno.

Es importante aclarar que no es propósito del presente trabajo analizar los desafíos teóricos que representa la definición del concepto de pobreza ni de su medición, tampoco profundizar en las diversas metodologías que se han implementado para calcular la dimensión del fenómeno. Tampoco se abordará de forma amplia la crítica a la metodología de la medición multidimensional de la pobreza, ni se analizarán a detalle las variables e indicadores de las dimensiones de la metodología del CONEVAL.

Objetivos

Objetivo general

Identificar los desafíos de la política social en México para analizar el alcance de su impacto en la disminución de la pobreza, utilizando como herramienta la información que arroja la medición multidimensional de la pobreza instrumentada por el CONEVAL en el periodo 2008-2018.

Objetivos específicos:

- Sintetizar las ideas y enfoques que se han desarrollado para definir la pobreza y su medición, así como la experiencia de México.
- Analizar el comportamiento de la pobreza y sus indicadores en México, de acuerdo con la metodología instrumentada por el CONEVAL en el periodo 2008-2018.
- Identificar las áreas de mejora de la política social que limitan su impacto en la reducción de la pobreza.

Definiciones conceptuales

Bienestar

De acuerdo con el CONEVAL, al hablar de bienestar en el tema de la pobreza, “lo que se busca es identificar las condiciones de vida que brindan las opciones de vida mínimamente aceptables en la sociedad” (CONEVAL, s.f. apud Boltvinik, s.f.: 12), y de acuerdo con Helen Clark, quien fue administradora del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) de 2009 a 2017, “el bienestar es un concepto cada vez más valioso por lo que: se requiere expandir las fronteras de la definición de bienestar más allá del ingreso” (PNUD, 2016: 5).

El bienestar en el contexto de la pobreza es un tema polémico, ya que tiene diversos significados según el enfoque, aunque usualmente se le relaciona con la cuestión económica y de ingreso, cada vez es más común encontrar en los textos la idea de que el ingreso no es suficiente para garantizar el bienestar de una persona, sino que además se requiere de otros satisfactores como salud, educación, tiempo para el ocio, un empleo con todas las garantías e incluso relaciones afectivas sanas, etc., que son algunas de las cuestiones que contribuyen al bienestar general de una persona.

Por lo anterior, en las definiciones y métodos de medición, se hace la diferencia entre bienestar económico, medido por el ingreso, para referir al bienestar que las personas pueden alcanzar por su riqueza material, nivel de ingreso y por otro lado bienestar, cuya medida no es el ingreso, para referir al bienestar de las personas que depende de la satisfacción de carencias sociales, llamadas así por que nacen de la concepción de los derechos humanos y por lo tanto, derechos de los que todos deberíamos gozar, es decir, carencias de las que nadie debería adolecer. Desde esta perspectiva se involucra al Estado como responsable y garante de generar las condiciones para erradicar dichas carencias.

Capacidades básicas

Para Amartya Sen³ la pobreza se define como “...la privación de capacidades básicas y no solo como una renta baja” (Sen, 2000 apud Giménez Mercado y Valente Adarme, 2016: 102).

Sen le da mucha importancia a las capacidades que la gente posee para desarrollar su vida con plenitud y libertad, ya que las capacidades o habilidades⁴ comprenden todo aquello que permite a una persona estar bien, saber escribir, leer, poder comunicarse, tomar parte en la vida comunitaria, etc., todo esto forma parte de las capacidades.

³ Amartya Sen es un economista indio que ganó el premio nobel de economía en 1998 por sus contribuciones a la teoría del bienestar y desarrollo humano, es el propulsor del concepto de desarrollo como libertad, en el que la pobreza y la falta de oportunidades económicas son vistas como obstáculos en el ejercicio de libertades fundamentales.

⁴ En las traducciones de las aportaciones de Amartya Sen se utiliza el término capacidad o habilidad indistintamente, pues:

en inglés se encuentra la palabra *capacity*, que se puede traducir como “capacidad”, pero una capacidad más general. Mientras que *capability*, que es el término utilizado por Sen, presenta un sentido más específico, ya que se refiere a las habilidades de ser capaz (física, legal o intelectualmente) de ser o hacer algo. En español no tenemos una palabra equivalente para cada uno de estos usos, por eso ambos términos se traducen como “capacidad” (Urquijo Angarita, 2014: 68; énfasis original).

En ese sentido, para Sen, las capacidades son más importantes que las necesidades, toda vez que las *necesidades básicas* constituyen una parte de las *capacidades*, pero estas últimas se refieren a algo mucho más amplio, ya que las capacidades están relacionadas con el número de opciones que las personas tienen y su libertad de elección sobre estas opciones, así como su ejercicio con plenitud, es decir, con la habilidad que cada persona posee para finalmente contribuir al bienestar humano. De esta forma, desde el enfoque de las capacidades, se postula que más capacidades, significa más opciones y libertad de elección, lo que tiene un efecto directo sobre el bienestar, incrementándolo y la pobreza es un obstáculo para desarrollar dichas capacidades ya que limita las habilidades y por lo tanto las opciones y libertad de cada individuo para vivir la vida que quiera vivir.

Carencia

En la literatura especializada sobre la pobreza a menudo se la define en términos de carencia, por ejemplo: “la pobreza [...] es la carencia de lo necesario para el sustento de la vida” (García, 1987 apud Mendoza Enríquez, 2011: 227).

Es común encontrar referencias a la carencia como la falta de ingreso, y aunque eventualmente se introdujo la idea de que la carencia también podría conceptualizarse en términos de necesidades básicas, un elemento en común en ambas perspectivas es que la palabra carencia se usa para describir la falta o ausencia de algo, se le relaciona con la privación, escases o insuficiencia ya sea de ingresos o necesidades de acuerdo con la perspectiva.

Derechos sociales

El Diccionario del Español Jurídico define a los derechos sociales como se presenta a continuación:

1. Los derechos fundamentales de prestación que reclaman una actuación por parte del estado mediante la organización de un servicio público destinado a cubrir una necesidad social básica como puede ser la sanidad, la educación o la seguridad social; 2. Las actuaciones típicas de los Estados sociales preocupados por el bienestar de sus ciudadanos y por la igualdad como valor (DEJ, 2020).

Un elemento en común de las definiciones anteriores es el reconocimiento de que se requiere la intervención del Estado. Esto se desprende del hecho de que los derechos sociales al ser reconocidos por la ley, se convierte en responsabilidad del Estado garantizarlos. Debe garantizar el ejercicio pleno de los derechos que facilitan a los ciudadanos o habitantes de un país a desarrollarse en autonomía, igualdad y libertad, así como aquellos derechos que les permiten las condiciones económicas y de acceso a bienes necesarios para una vida digna.

Los derechos sociales tienen como fin establecer y desarrollar principios y procedimientos protectores a favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles para lograr su convivencia con las otras clases sociales⁵.

⁵ El reconocimiento de los derechos sociales nace en México con la constitución de 1917 con la incorporación del artículo 3, en cuanto a la educación pública, gratuita, laica y obligatoria; el 27, que retomó la cuestión agraria; y el artículo 123 referente al trabajo y la previsión social.

Líneas de pobreza

La línea de pobreza “es una herramienta descriptiva, empleada por los científicos sociales para identificar los niveles de ingreso o umbrales asociados con niveles altos de privación” (Veit-Wilson, 1994 apud Spicker, Alvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 128).

De acuerdo con lo anterior, las líneas de pobreza son utilizadas como indicadores de ingreso mínimo, mismos que sirven como criterio para medir la pobreza, de manera que quienes se encuentran debajo de ella son pobres y quienes se encuentran encima no lo son.

Aunque las líneas de pobreza son muy populares no hay una medida precisa y universal, pues generalmente se le asocia exclusivamente con el nivel de ingresos que una persona necesita para no ser pobre, lo que presenta varios planteamientos en contra, por ejemplo que la falta de ingreso no es una medida suficiente de la pobreza, y es difícil hacer comparaciones entre países ya que cada país establece una línea de pobreza específica para las condiciones económico-sociales propias, por lo que hay que considerar que la línea de pobreza cambia de unas zonas geográficas a otras.

La línea de pobreza, por lo tanto, es un umbral simbólico, sin embargo, es un hecho que los ciudadanos que se encuentran debajo de dicha línea no tienen acceso a los recursos económicos indispensables para la satisfacción de las necesidades básicas de acuerdo con las condiciones socio-económicas de su país.

Medición multidimensional

La visión multidimensional de la pobreza considera que los satisfactores que el hombre requiere para vivir una vida digna:

[...] no son sólo “los bienes económicos disponibles, sino que están referidos a todo aquello que por representar formas de *ser, tener, hacer y estar*, contribuyen a la realización de las necesidades humanas”, (las cuales) pueden dividirse en: categorías existenciales relacionadas con las necesidades de *ser, tener, hacer y estar*; y categorías axiológicas referidas a las necesidades de *subsistencia, participación, protección, afecto, entendimiento, ocio, creación, identidad y libertad* de los individuos. Un satisfactor puede compensar varias necesidades y algunas requieren más de un satisfactor (Max-Neef, 1986 apud Alvarado Chacín, 2016: 110; énfasis original).

Para analizar la pobreza y conocer su impacto en la sociedad es imprescindible aplicar un enfoque multidimensional que tenga en cuenta los diferentes contextos en que se produce, es decir, que reconozca que la pobreza es un tema complejo en el que intervienen muchos factores y circunstancias, que es un fenómeno no solamente de una sola causa o manifestación.

Necesidad

De acuerdo con Boltvinik:

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española expresa el significado del adjetivo **pobre** como “necesitado, menesteroso y falta de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez”. Igualmente, define el sustantivo **pobreza** como “necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida”. Quedan aquí claras dos cuestiones: 1)

los términos pobreza y pobre están asociados a un **estado de necesidad**, a carencia; 2) que dicha carencia se relaciona con lo **necesario** para el sustento de la vida (Boltvinik, 1990: 5; énfasis original).

Por lo que necesidad expresa un condicionamiento de los elementos mínimos indispensables que deben de suceder para que una persona no sea pobre.

Pobreza

La palabra pobre es un término de uso extendido y las definiciones se refieren generalmente a la persona que no tiene lo necesario para vivir o que lo tiene con escasez.

Bajo el termino de “pobreza” son abarcados diversos aspectos de la vida social y humana, valorados negativamente; [...] se basa en juicios de valor sobre los niveles de bienestar mínimamente aceptables para llevar una vida digna, sobre las necesidades básicas, cuya satisfacción es indispensable, y sobre los grados de privación que se consideran intolerables (Martínez Bernal, 2015: 21, 22; énfasis original).

El concepto de pobreza desde el punto de vista teórico se utiliza para describir un fenómeno observable y medible, es un término relativo cuya definición y características evolucionan conforme lo hacen las condiciones materiales y culturales de un contexto histórico y social determinado.

Política pública

La literatura sobre política pública es amplia, pero en general se refiere a las acciones implementadas por el estado (en respuesta a una situación problemática) a favor de la sociedad.

Se entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras (Arroyave Alzate, 2011 apud Lobelle Fernández, 2017: 82).

Aunque las definiciones formales asuman todo el peso de la resolución de conflictos sociales al estado, es de suma importancia la participación social, de forma que, aunque las autoridades diseñen las directrices, la política pública no se refiere únicamente a la acción del estado sino a un proceso integrador en donde intervienen tanto autoridades públicas, como los ciudadanos particulares; sin embargo, es indispensable que esta coordinación que deriva en acciones y programas este orientada a alcanzar objetivos específicos, de forma que pueda medirse el impacto de la intervención en la resolución de la situación denominada como problemática.

Política social

La política social a diferencia de las políticas públicas tiene que ver con acciones específicas de protección a grupos vulnerables.

En una perspectiva de derechos, la política social se define como el conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en

términos de la equidad y la integración social (Rico de Alonso y Delgado, 2002 apud Delgado Gutiérrez, 2002: 1).

Todas las políticas sociales son políticas públicas, pero no todas las políticas públicas son sociales, estas últimas tienen el objetivo específico de lograr un aumento en la calidad de vida de algún grupo social determinado, a través de la creación de oportunidades, inclusión social, el pleno ejercicio de sus derechos, medidas reguladoras, distributivas y redistributivas, de seguridad social, protección laboral, asistencia a las familias, educación, salud, etcétera.

Metodología

Para la elaboración del trabajo se analizaron las bases de datos del anexo estadísticos de la Medición de la Pobreza en México del CONEVAL de 2008-2018, en específico se analizó el comportamiento del porcentaje y número de personas de los seis indicadores de pobreza: pobreza, pobreza extrema, pobreza moderada, vulnerables por ingreso, vulnerables por carencias y no pobres y no vulnerables; los indicadores de privación social: la población con al menos una carencia social y la población con al menos tres carencias sociales; los seis indicadores de carencias sociales: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación; también se utilizaron los indicadores de la dimensión del bienestar: población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingreso y población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.

La otra herramienta fundamental utilizada fueron las bases anuales del inventario federal de programas y acciones de desarrollo social y sus notas metodológicas. Las bases del inventario están disponibles para los tres niveles de gobierno de acuerdo con lo siguiente: nivel federal para los años 2004-2019; estatal 2010-2014, 2016 y 2018, y para el gobierno municipal 2012-2017.

El motivo de que los periodos no sean iguales en todos los órdenes de gobierno se debe, entre otros factores, al uso desigual de las tecnologías de la información y los periodos de gestión de cada orden de gobierno, pues las fuentes de información para crear estos inventarios son las publicaciones de las cuentas públicas, planes de desarrollo, informes de gobierno y presupuestos de egresos que los gobiernos federal y subnacionales publican en sus sitios oficiales de internet, lo que dificulta el rastreo de información cuando el uso de las tecnologías de información es desigual en el territorio nacional y no se utilizan adecuadamente los sitios oficiales de internet, estos son inexistentes o simplemente no se publican los documentos.

Por lo mencionado anteriormente y la disponibilidad de información, es que, en el presente trabajo únicamente se analizó la información correspondiente al inventario federal para el periodo 2009-2018, ya que, a partir de 2009 se agregaron variables y se homologó la estructura del inventario para disponer de información comparable en el tiempo, antes de esa fecha las bases no disponen de suficientes variables.

De las variables disponibles en las bases de los inventarios, se analizan aquellas relacionadas con el tema del presupuesto ejercido, el derecho social directo que atiende cada programa o acción, clasificación presupuestal, el tipo de apoyo que brindan los programas y acciones y las variables relacionadas con el tema de las evaluaciones.

CAPÍTULO I

Enfoques básicos de la pobreza, su medición y la experiencia de México

Cuando uso una palabra –dijo Humpty Dumpty, en tono más bien desdeñoso–, significa exactamente lo que yo quiero que signifique –ni más ni menos. La pregunta es –dijo Alicia– si puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes. A través del espejo.

(Lewis Carroll, s.f. apud MacEwan, 2010: 15; énfasis original)

En la actualidad, la pobreza es uno de los temas más importantes en la agenda política, de manera constante está presente en los medios de comunicación y es ampliamente discutido en foros internacionales; sin embargo, los avances en la definición del concepto y su medición se han desarrollado lentamente.

En ese sentido el objetivo del capítulo es exponer las ideas principales de los debates en torno a la determinación del concepto de pobreza, sus variables y la problemática de su medición, para conocer los antecedentes teóricos e históricos que dan origen a la medición multidimensional de la pobreza en México.

Es importante aclarar que no es el propósito del presente trabajo analizar los desafíos teóricos sobre la definición del concepto de pobreza de los distintos enfoques, sino que, se trata de recopilar las ideas que han marcado la pauta para avanzar en su determinación.

I.1 Perspectiva histórica de la pobreza y el origen de su enfoque monetarista

La pobreza es un tema tan relevante que, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, se propone alcanzar el fin de la pobreza extrema para el año 2030; sin embargo, Pedro Talavera expone que este objetivo:

continúa asumiendo un enfoque “monetarista” basado en el “umbral de renta mínima” (vivir con menos de 2 dólares diarios) y se aleja del enfoque de derechos humanos, [...], avalando la metodología economicista [...], basada en reproducir, para los países pobres, la senda del crecimiento económico que han seguido los países ricos (Talavera, 2019: 131; énfasis original).

Talavera aborda la pobreza desde una concepción histórica y moral, explica que la pobreza no siempre fue vista con una connotación negativa, sino que esta se le otorga con el paradigma de la modernidad, es así como se despoja de su connotación ética y se la identifica con una condición de indignidad, que hoy tiene más que ver con la pobreza extrema o miseria.

Históricamente la pobreza fue vista primero como virtud, pues aquellos que se desprendían de los bienes materiales podían trabajar más en su conciencia interna y su relación con Dios, por lo que se incentivó a vivir modestamente y desprenderse de los lujos y banalidades, pero se trataba de un desapego voluntario, por lo tanto, la pobreza tenía que ver con una vida modesta pero digna. Por otro lado, estaba la miseria, que se refería a la ausencia total del recurso más básico para sobrevivir (el alimento) y tenía que ver con la

lucha por mantener la propia existencia, se consideraba desafortunados a quienes experimentaban una existencia desesperada, dolorosa y angustiante por sobrevivir, eran vistos como necesitados y por cuestiones religiosas se obligaba al resto de la sociedad a tener empatía con ellos y brindarles apoyo.

La pobreza y la miseria tenían una carga moral y ética dictada por la religión, la pobreza era vivir con modestia y dignidad, y en la miseria se encontraban las personas abandonadas de Dios que necesitaban apoyo, por lo que, se incentivó la caridad como un gesto de solidaridad, pues las personas más opulentas tenían la obligación de ayudar a sus hermanos más necesitados. Desde esta concepción era la miseria la situación preocupante y ser pobre no era mal visto, al contrario, representaba un estado ideal de armonía entre las condiciones de bienestar dictadas por la sociedad y por la iglesia.

Durante los siglos XVI, XVII y mitad del XVIII, época del mercantilismo⁶, marcado por el proteccionismo, comercio de exportación y la idea de que la prosperidad es sinónimo de la acumulación de riquezas (principalmente metales preciosos), hubo un cambio de paradigma sobre la concepción de la pobreza, con el aumento del comercio, las personas que disponían de los medios necesarios vieron aumentado su capital, hasta que finalmente el exaltamiento de la riqueza se impuso como ideal de vida y la pobreza pierde su calidad de virtuosa, ahora el estado deseable era ser rico y quienes eran pobres o miserables era porque así lo deseaban. Las personas se dedicaron a vivir con el objetivo de acrecentar sus fortunas, en tanto eso representaba la adquisición de mejores mercancías, poder e influencia.

El cambio de paradigma respecto a la pobreza fue desafortunado para aquellas personas que asumieron la vida modesta y se desprendieron de sus riquezas, fueron estos quienes vieron desmejoradas sus condiciones de vida al comenzar la carrera del enriquecimiento⁷ como ideal de vida en condiciones menos ventajosas que quienes poseían riquezas más grandes, y quienes vivían en la miseria, al carecer de toda posesión, tuvieron posibilidades muy remotas de salir de esa condición.

Las condiciones individuales de riqueza con las que una persona cuenta desde el inicio son importantes, ya que, dependiendo de estas, se podrá amasar una gran fortuna rápidamente o no, esto lleva eventualmente a acentuar la desigualdad; es decir, a que los ricos sean cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres⁸.

⁶ El mercantilismo es un conjunto de ideas económicas y políticas de intervención del Estado en la economía, en donde la riqueza y prosperidad dependen de la cantidad de oro y otros metales preciosos que se lograra acumular. El Estado tiene un papel fundamental en el desarrollo de la riqueza nacional, adoptando medidas proteccionistas y apoyando el comercio de exportación.

⁷ El concepto de ingreso y riqueza no son sinónimos, el ingreso se genera de los ingresos del trabajo y del capital, aunque la mayoría de la población genera ingresos del trabajo, no de una posesión (un negocio, inversión, una renta, etc.), pero entre más activos tenga una persona más posibilidades tiene de generar un ingreso de capital; por su parte, la riqueza (valor de los activos financieros y no financieros) tiene valor en el mercado y se puede intercambiar para obtener un ingreso, de hecho, hay quienes tienen activos y por ello un ingreso sin la necesidad de trabajar.

⁸ Este planteamiento ha sido ampliamente expuesto por el Dr. Gerardo Esquivel Hernández, en su libro *Desigualdad extrema en México, concentración del poder económico y político*. Habla sobre el círculo vicioso de la desigualdad y el crecimiento económico excluyente dando una visión de cómo la elite en México captura los hilos de la política y el crecimiento para su beneficio en detrimento del resto de la sociedad acentuando y profundizando las diferencias:

En términos de renta y capital, se encuentra concentrada en un grupo selecto de personas que se han beneficiado del poco crecimiento económico del que ha gozado México en las últimas dos décadas. Así, mientras el PIB per cápita crece a menos del 1% anual, la fortuna de los 16 mexicanos más ricos se multiplica por cinco.

Se atribuyó la pobreza y la miseria a la falta de voluntad y trabajo propio de las personas, por lo que era una decisión propia encontrarse en alguna de esas situaciones por considerar que dependía exclusivamente de cada individuo. Las personas sumidas en la pobreza eran percibidas como holgazanes y parásitos que con el pretexto de la caridad querían vivir a expensas de quienes si habían procurado su riqueza. Desde este momento, se le imputa un significado negativo y descalificativo a la pobreza:

acaba otorgando a la riqueza una dimensión incluso religiosa: se la considera un signo de predilección divina (el rico ha sido bendecido por Dios), mientras que la pobreza es una maldición (el pobre ha sido castigado y repudiado por Dios y sólo merece desprecio). Esta negativa calificación religiosa de la pobreza contribuye definitivamente a identificar la pobreza con miseria, al pobre con el miserable, otorgando a la palabra *miserable* la peyorativa connotación con la que hoy la usamos (Talavera, 2018: s.n.; énfasis original).

De acuerdo con lo anterior, los ricos tenían el favor divino, los pobres y miserables sufrían rechazo y marginación, incluso la caridad adquirió un mal significado, ya que se creía que fomentaba la comodidad de los pobres por mantenerse en esa situación, por lo que se relegó al Estado la responsabilidad de encargarse de los pobres, desapareciendo la caridad y por lo tanto la solidaridad entre individuos de la sociedad.

“Despojada de su dimensión ética, se introduce a la pobreza en una dimensión exclusivamente monetarista (carecer de una renta mínima disponible) confrontándola a una noción de bienestar medida en términos de riqueza (posesión de dinero o patrimonio)” (Talavera, 2018: s.n.). Desde esta perspectiva se rebautiza en la modernidad a la miseria como pobreza extrema, convirtiéndola en una manera más radical de la pobreza, y es desde este momento que la pobreza como condición negativa se aleja de las consideraciones de una vida digna.

Lo anterior, como se mencionó, sucede en el marco del mercantilismo como política económica, que describe el comportamiento económico que prevaleció antes de la revolución industrial (inicios entre 1760-1780) y las aportaciones de Adam Smith sobre el libre mercado y la libre competencia con su libro *la Riqueza de las Naciones* (1776); ya que, en la segunda mitad del siglo XVIII hubo cambios importantes encaminados a lograr mayor productividad tanto en la agricultura como en la industria, que, derivado del aumento en la demanda y las revoluciones burguesas⁹ provocaron el inicio del proceso de la revolución industrial, en

Vemos con preocupación la excesiva e indebida influencia de los poderes económicos y privados en la política pública y la interferencia que esto implica para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Las personas más afectadas por esto son las personas más pobres (Esquivel Hernández, 2015: 5).

⁹ Cabe precisar que la burguesía era una clase heterogénea, formada por nobles de categoría inferior, mercaderes y comerciantes adinerados que se habían enriquecido por la protección del comercio interno, algunos profesionistas y maestros artesanos, organizadores de manufacturas y arrendatarios que tenían una estrecha relación con la corona. El término de revolución burguesa se refiere a la lucha y al triunfo de estos grupos por independizarse del yugo de la corona:

compartían un interés en común: querían convertir todas sus crecientes posesiones de tierra en propiedad libre de tipo burgués, libre de todas las trabas feudales. A esta pretensión se oponía el régimen absolutista que imponía el sistema de control feudal sobre la propiedad de la tierra, y los derechos feudales (renta feudal) que recibía la Corona sobre sus tierras (que era de lo que vivía la vieja nobleza).

dónde los sectores textil, minero y siderúrgico fueron los más sobresalientes, estos, junto con el desarrollo de un comercio más libre y universal, influyó notablemente en el crecimiento económico.

A pesar de lo anterior, y pese al crecimiento económico que experimentaron las grandes potencias, mismo, que sembró la idea de que un alto crecimiento económico significaba que al interior de las sociedades, el bienestar de los individuos también crecería, pero la realidad es que ni en el mercantilismo ni en el crecimiento económico derivado de la revolución industrial tuvieron cabida los pobres, estos se rezagaron y no se consideró necesario la creación de políticas para apoyarlos, los esfuerzos se concentraron en las políticas de crecimiento.

La falta de atención a los pobres no se da por el desconocimiento de la existencia de personas con graves carencias, la explicación que se daba a la persistencia de la pobreza consideraba cuestiones culturales, históricas, de herencia, incluso cuestiones que tenían que ver con las características naturales del lugar de nacimiento y la solución más sencilla para afrontar la pobreza fue promover el crecimiento económico. La ideología liberal confiaba en las posibilidades que brindaba el capitalismo para crecer y en las interrelaciones positivas entre los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo, “la pobreza era una realidad, pero no merecía una atención específica: el desarrollo estaba por llegar. La **mano invisible** del mercado produciría necesariamente su efecto global antes o después” (Talavera, 2018: s.n.; énfasis original).

Fue después de la segunda guerra mundial que comenzaron a tomar relevancia los debates en torno a la pobreza, como se mencionó, antes de esa fecha se creía que era un fenómeno circunstancial que eventualmente desaparecería y se solucionaría con el crecimiento económico, pues el pensamiento del desarrollo en esa época era que eventualmente los beneficios de un mayor crecimiento llegarían a todos por el efecto derrame; sin embargo, el crecimiento de los países ricos no acabó con su pobreza y menos con la de los países menos desarrollados, después de un breve periodo de crecimiento post guerra, aproximadamente a partir de los años sesenta se vio que la pobreza no disminuía, por el contrario, aumentó. Fue entonces que tomó fuerza como un tema relevante que podía incluso obstaculizar el crecimiento y desarrollo económicos, y surgió la necesidad de analizar sus causas, definir un concepto y realizar un diagnóstico.

Surgen dos visiones para explicar las causas de la pobreza:

1. Antropológica, proponiendo que la pobreza es un fenómeno profundamente arraigado a la condición humana y al funcionamiento de las sociedades, por lo que es una situación natural para la que no se ha encontrado la forma de impedir su inevitabilidad.
2. Fenómeno económico, explicado por las circunstancias de nuestro tiempo, no desde el punto de vista como si fuera un fenómeno reciente que no existiera antes, sino por su persistencia y dimensión que pueden encontrar explicación en las reglas del modelo económico capitalista, que no se plantea su erradicación como objetivo e incluso parece que permite su existencia.

Fue la burguesía [...] la que definió el espíritu de los procesos revolucionarios, y son importantes en la historia económica porque con su triunfo se crearon las nuevas instituciones de la sociedad que resultaron propicias para el desarrollo del modo de producción capitalista en sustitución del orden social y modo de producción feudal (Aparicio Cabrera, 2013: 60, 61).

Con la explicación antropológica se asume que, la existencia de la pobreza es inevitable y natural; por su parte, desde la concepción económica se considera su persistencia y gravedad como un accidente perpetuado por la deficiente gestión de la macro o microeconomía. Ninguna de las dos explicaciones parece suficiente para explicar el fenómeno y menos para plantear soluciones, desde la perspectiva antropológica se niega la existencia de solución al ser un fenómeno inevitable de la construcción social y desde el punto de vista económico el sistema los excluye.

A pesar de lo anterior, el punto de vista económico para el estudio de la pobreza (aunque no es suficiente) es el más popular, se la ha estudiado casi exclusivamente desde los postulados de la economía, con los métodos e instrumentos propios de esta ciencia, por lo que las causas de la pobreza se definen con las variables disponibles para poder cuantificarla con la mayor precisión posible, es por eso, que, desde este enfoque se mide a la pobreza únicamente desde el ingreso y se desarrollan una serie de conceptos en función del ingreso o renta, como el *umbral de pobreza*, que hace referencia a los recursos mínimos necesarios para que una persona sobreviva.

El paradigma unidimensional de la pobreza concebido como la cantidad de ingreso disponible es extremadamente reduccionista y provoca graves consecuencias en la realidad de las personas, al identificar la pobreza con la idea de lo mínimo necesario para la supervivencia biológica, es decir, que la persona no muera, se establecen umbrales bajos de vida y las soluciones para la pobreza en función de ese mínimo nada tienen que ver con una vida digna, oportunidades, calidad de vida, etc., todas las consideraciones referentes al desarrollo humano quedan excluidas. Aunque desde la perspectiva económica también se desarrolló el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), adoptado en 1976, como un esfuerzo por introducir una perspectiva más amplia de la pobreza, su argumento depende precisamente del ingreso, ya que su propuesta tiene que ver con un nivel de renta mínimo que permite procurar ciertos satisfactores básicos, por lo que hubo un estancamiento de ideas al respecto, todas en función del ingreso.

Por lo anterior, son tan valiosos los enfoques alternativos como el de Amartya Sen, ya que al introducir su enfoque de capacidades en 1980 se desarrolla la idea de la pobreza multidimensional, en donde el bienestar no está determinado únicamente por la falta de recursos. El mérito de autores como Amartya Sen, es que:

han hecho hincapié en reformular la pobreza en clave del bienestar, reformulando a su vez el bienestar en clave de capacidades y no de renta disponible. El bienestar debe medirse como capacidad de acceder al mínimo de bienes que las personas consideran valiosos en su contexto social y cultural para el desarrollo de una vida digna (Talavera, 2018: s.n.).

Lo anterior exige poner énfasis en el concepto de bienestar y concebir la pobreza en términos de la carencia del bienestar, por lo tanto, la superación del enfoque monetarista comienza cuando se profundiza en las causas del fenómeno y aquellas cosas o situaciones que integran el bienestar, es en esa retrospectiva de las consecuencias a las causas en donde se observa que es un fenómeno que no tiene que ver únicamente con la cuestión monetaria, sino también con derechos básicos, principios, y valores inherentes a todo ser humano.

Con las aportaciones de Sen se abre el debate sobre ¿cuál es la mejor definición para el concepto de pobreza?, y conforme avanzan las definiciones se explora el desarrollo de las formas de su medición obedeciendo a las variables que integran la definición del concepto, ya que, tal como lo menciona Boltvinik, “la forma en que se aborda la medición de cualquier fenómeno refleja el nivel de desarrollo teórico y conceptual alcanzado” (Boltvinik, 2003:

10), por lo tanto, en la medida que se comprenda el fenómeno será más fácil plantear metodologías, ya que estas son el reflejo del grado de comprensión que se ha alcanzado del tema por complejo que sea.

A continuación, se revisan varias definiciones para la comprensión, medición y análisis de la pobreza, se retoman las ideas de diferentes investigadores que han hecho aportes valiosos sobre el tema para intentar definirlo, ya que, desde estas perspectivas se dependen las metodologías para su medición y soluciones.

I.2 Complejidad en la definición del concepto de pobreza

Con el aumento de los pobres después de la segunda guerra mundial y la apremiante necesidad de darle solución para que no se convirtieran en un obstáculo al crecimiento, se desarrollaron una gran cantidad de ideas que proporcionan un marco teórico disperso para la comprensión de este fenómeno; sin embargo, aunque no existe consenso sobre su definición, existen planteamientos de autores e instituciones que han contribuido a la reflexión del tema apoyando su evolución conceptual en un esfuerzo por comprender y captar de forma fiel su complejidad.

Pobreza, es una palabra que se utiliza con múltiples significados, “el problema es que se trata de un concepto usado para definir una gran parte de la política económica, y, en tanto política económica tiene o no tiene *impactos reales sobre la vida de las personas*” (MacEwan, 2010: 15; énfasis propio).

Al ser un fenómeno real que tiene que ver directamente con las condiciones de vida de la gente no es correcto enfrentarlo como si fuera un concepto abstracto, el que sea un concepto con un alto grado de complejidad no quiere decir que deba quedar indefinido a pesar de las dificultades para precisarlo:

con la pobreza sucede lo mismo que con el amor, todos saben cuándo se está enamorado, pero nadie sabe definir lo que es el amor. Para los que siguen esta línea de pensamiento, es importante identificar los síntomas, que son esencialmente dos, ingresos escasos e insuficiente acceso a servicios básicos (Morales, s.f. apud López Pardo, 2007: s.n.).

Al identificar los síntomas de la pobreza para definirla en función de ellos, históricamente se la ha concebido en términos de necesidad o escasez con la lógica de que las personas requieren ciertos satisfactores básicos para vivir; sin embargo, los problemas con esta definición de pobreza en función de la necesidad solo generan más interrogantes, ¿qué se entiende por necesidad?, ¿quién o cómo se determina lo que la gente necesita para vivir?

Responder las preguntas anteriores es lo que mantiene el debate de la pobreza activo, y aunque, como ya se mencionó, no existe un consenso sobre una definición universal para la pobreza, en su nivel más general la pobreza es entendida como el *nivel de bienestar* que no ha sido alcanzado por un individuo, a su vez, el bienestar se determina por lo que se necesita para vivir.

Actualmente, la palabra *bienestar* tiene amplios significados incluyendo cuestiones espirituales, pero el bienestar se ha reducido a los ingresos y riqueza material que se posee para facilitar su medición. La idea central de quienes sostienen e insisten en que esta idea es acertada y además práctica para medir la pobreza, tienen como argumento central que el dinero es la medida de las cosas que una persona puede adquirir de productos y bienes para

procurarse bienestar, por ello se mide el bienestar por la cantidad de bienes e ingreso; sin embargo, y aunque para la cuestión de medir sea lo más sencillo, el dinero y los bienes, es decir, *el bienestar económico no determina el bienestar general* de una persona, existen otros determinantes del bienestar que no son bienes y servicios disponibles en el mercado.

1.2.1 Diversidad conceptual de la pobreza

Si bien, toda solución respecto a la pobreza debe incluir un análisis del ingreso, este no es una variable suficiente, al plantear otros satisfactores del bienestar y otras necesidades además del ingreso, se pasa de la visión unidimensional a la multidimensional; sin embargo, definir la pobreza en términos multidimensionales plantea muchos retos, ¿qué variables (necesidades) se deben incluir?, ¿en función de qué se le imputa el sentido de indispensable o básica a una necesidad?, ¿todas las variables en cuanto a necesidades básicas deben tener el mismo peso?

Las respuestas a las cuestiones anteriores permiten la existencia de una amplia diversidad conceptual sobre la pobreza y métodos de medición, desde el punto de vista académico, es una situación que ha beneficiado la discusión sobre su contenido y las mejores formas de medirla. Se entiende que una mejor definición y medición de la pobreza constituye un paso esencial para eliminarla; sin embargo, este debate ha contribuido también a una mayor dispersión y a la ausencia de consensos como problema social.

La pobreza es, ante todo, un concepto que depende de los ingresos o los recursos, pero es mucho más que tener un ingreso relativamente bajo [...]. Si se pudieran desarrollar más criterios independientes del ingreso y se llegara a un acuerdo sobre ellos, entonces las estimaciones sobre la severidad y las dimensiones del fenómeno de la pobreza podrían fundamentarse correctamente. Esto significaría mejores investigaciones sobre sus causas y una selección más confiable de prioridades en las políticas (Townsend, 1997 apud Spicker, Alvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 302, 303).

Ante la diversidad de criterios que se han considerado para definir la pobreza multidimensional, se retoma el trabajo de Spicker¹⁰, que, en un esfuerzo por reducir la dispersión y confusión de conceptos, analiza los diversos argumentos y distingue 12 aspectos similares entre los diferentes conceptos de pobreza, 11 de ellos los clasifica en 3 categorías: la primera categoría son las definiciones que tienen como argumento las condiciones materiales, con 3 aspectos (necesidad, patrón de privaciones y línea de recursos); la segunda categoría son las condiciones económicas, con 3 aspectos (nivel de vida, desigualdad y posición económica); y la tercer categoría son las condiciones sociales, con 5 aspectos (ausencia de titularidades, carencia de seguridad básica, exclusión, dependencia y clase social), el último aspecto, que no categoriza es el de privación inaceptable. A continuación, se abordan las categorías con sus aspectos para dar un panorama general de todas las ideas y criterios que han surgido para definir y medir la pobreza.

¹⁰ Paul Spicker es profesor de políticas públicas en la Universidad de Robert Gordon en Escocia, escritor y comentarista de política social, cubre temas sobre pobreza, protección social y prestación de servicios, ha publicado dieciocho libros y noventa artículos académicos, ha sido consultor sobre el bienestar social en agencias a nivel internacional. Sus campos de especialización son diseño y ejecución de políticas, política social y protección social.

a) Pobreza como un concepto material.

Se refiere a las definiciones en dónde la población es pobre porque no tiene algo (cosas) que necesita, o cuando carece de los recursos para acceder a las cosas que necesita. En este sentido, los aspectos que abarcan estas definiciones son: la necesidad, un patrón de privaciones y la limitación de recursos.

Necesidad. Es el grupo de definiciones que entiende la pobreza como la carencia de cosas, es decir, la población necesita bienes o servicios; sin embargo, hay definiciones que hablan de un conjunto de necesidades básicas y otras que cambian en el tiempo y el espacio, un segundo grupo de definiciones hace referencia a las necesidades del bienestar físico y valoraciones que tienen que ver con las aspiraciones, autoestima, etc., pero todas ellas:

son interpretaciones sobre la construcción social de las necesidades y no de diferentes definiciones de la pobreza. Ambas visiones concuerdan en que la pobreza es una carencia de algo, y comparten parcialmente qué es aquello de lo que se carece. El desacuerdo fundamental radica en el origen y el fundamento de las necesidades (Spicker, 2009 apud Spicker, Alvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 292).

Un patrón de privaciones. Estas definiciones distinguen que no toda necesidad puede ser vista como equivalente de pobreza. Se enfatiza la importancia de cubrir cierta clase de necesidades como el hambre y tener un lugar donde vivir, a la falta de satisfacción de estas necesidades se le llama privación y se asigna un grado de gravedad a las privaciones, por ejemplo, es más alarmante que las personas no tengan que comer a que no tengan los medios de esparcimiento.

Otras interpretaciones se centran en la duración de las privaciones para asignarles un grado de gravedad, por ejemplo, hay quienes pueden haber perdido su hogar por casusas de un desastre natural; sin embargo, pueden procurarse rápidamente otra vivienda.

De acuerdo con lo anterior, la pobreza no se refiere a cualquier tipo de necesidad o privación, sino que se debe contemplar el tipo de necesidad y su perpetuación en el tiempo; sin embargo, claramente las necesidades continúan siendo importantes como los indicadores primordiales de la pobreza.

Limitación de recursos. Desde este punto de vista la pobreza se refiere a la carencia de ingreso o recursos suficientes para adquirir o consumir lo que se necesita para vivir de acuerdo con los estándares determinados por una sociedad en específico.

De acuerdo con lo anterior las necesidades mantienen un vínculo estrecho con los recursos y la pobreza es una forma de necesidad causada por la limitación de ellos.

Estas definiciones también consideran que no toda necesidad insatisfecha se debe a la falta de recursos y en este punto se debate si se debe medir la pobreza en términos de necesidad o de recursos limitados:

si la pobreza se define principalmente en términos de necesidad, entonces una necesidad que no haya surgido por una limitación de recursos sería suficiente para considerar a alguien como pobre; pero si la pobreza es sólo el resultado de recursos limitados, entonces la necesidad no sería suficiente para considerar a alguien pobre (Spicker, 2009 apud Spicker, Alvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 294).

b) Pobreza como situación económica.

Se refiere a las definiciones donde la pobreza está relacionada directamente con el ingreso y consumo bajo, pero estableciendo comparaciones entre distintos grupos sociales para identificar con mayor facilidad las características de los pobres. En esta categoría se distingue a los pobres por el nivel de vida, la desigualdad y la posición económica.

Nivel de vida. La pobreza desde el punto de vista del nivel de vida se refiere a la experiencia de vivir con menos que los demás.

Las definiciones de pobreza en este sentido se refieren a que, en términos de ingreso o consumo es pobre quien se encuentra por debajo de un estándar específico; sin embargo, el estándar o nivel de vida puede ser muy ambiguo por lo que se considera que hay factores subjetivos, morales y temporales que lo definen, por ello, en esta perspectiva se reducen las posibilidades y se establece un nivel de vida mínimo para definir aquellas necesidades prioritarias, por lo que el desacuerdo fundamental radica en la determinación de las necesidades e ingreso que cubren ese nivel de vida mínimo.

Desigualdad. Desde este punto de vista, se explica que la pobreza surge de las condiciones de desventaja que pueda experimentar una persona respecto a otra; sin embargo, aunque hay una conexión ineludible entre pobreza y desigualdad ya que ciertas condiciones de desigualdad llevan a que las personas se encuentren por debajo de los umbrales socialmente aceptables de vida y por lo tanto ser pobres, no toda desigualdad implica pobreza, solo es así, cuando las desigualdades rebasan un nivel crítico en las condiciones de vida. Este enfoque tiene importantes limitaciones:

Definir la pobreza en estos términos, [...] tendría como consecuencia que una eventual reducción de los recursos de los más ricos sería equivalente a una reducción en la pobreza; por otro lado, sería imposible hablar de una sociedad en la cual la mayoría de las personas sean pobres (Spicker, 2009 apud Spicker, Alvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 296).

Posición económica. Las definiciones en este sentido distinguen a las personas en grupos por su posición económica en la sociedad, a cada grupo se le llama clase y la diferencia entre las clases es un aspecto de desigualdad, pero es una desigualdad no únicamente de ingresos o consumo sino de la estructura social (empleador vs empleado, empresario vs obrero, etcétera).

Desde este enfoque, al estratificar a la población en clases se pierden los esfuerzos por medir con precisión las líneas de pobreza ya que estas se vuelven extremas y se crean umbrales de pobreza muy bajos que sirven para comparar solo a los más pobres con los más ricos y se saca del espectro a la mayoría de la población, muchos de ellos pobres también, lo que contribuye a perpetuar las condiciones de pobreza.

c) Condiciones sociales.

En esta categoría se encuentran las definiciones que tienen que ver con consideraciones subjetivas del entorno de convivencia y normas morales. Los aspectos que abarcan estas definiciones son: la clase social, dependencia, carencias de seguridad básica, ausencia de titularidades y exclusión.

Clase social. Las definiciones vinculadas con la clase social se refieren a la identificación de los pobres por su posición socioeconómica, pero a diferencia de la categoría de posición económica, no se les caracteriza por el ingreso y consumo, sino por los roles sociales y ocupacionales que desempeñan y a partir de ellos se les clasifica en una clase social.

Dependencia. Estas definiciones consideran pobres a quienes reciben asistencia del Estado por temas de exclusión social.

Carencia de seguridad básica. Desde esta perspectiva son pobres quienes no disfrutan de sus derechos fundamentales y por lo tanto ven comprometidas sus oportunidades de desarrollo.

Mediante este argumento, es posible considerar pobre a alguien que no está en condiciones de necesidad, ya que las necesidades están en el plano de lo material y se relacionan con la disponibilidad de recursos, por lo tanto, la carencia de seguridad básica no tiene un vínculo directo con ellos.

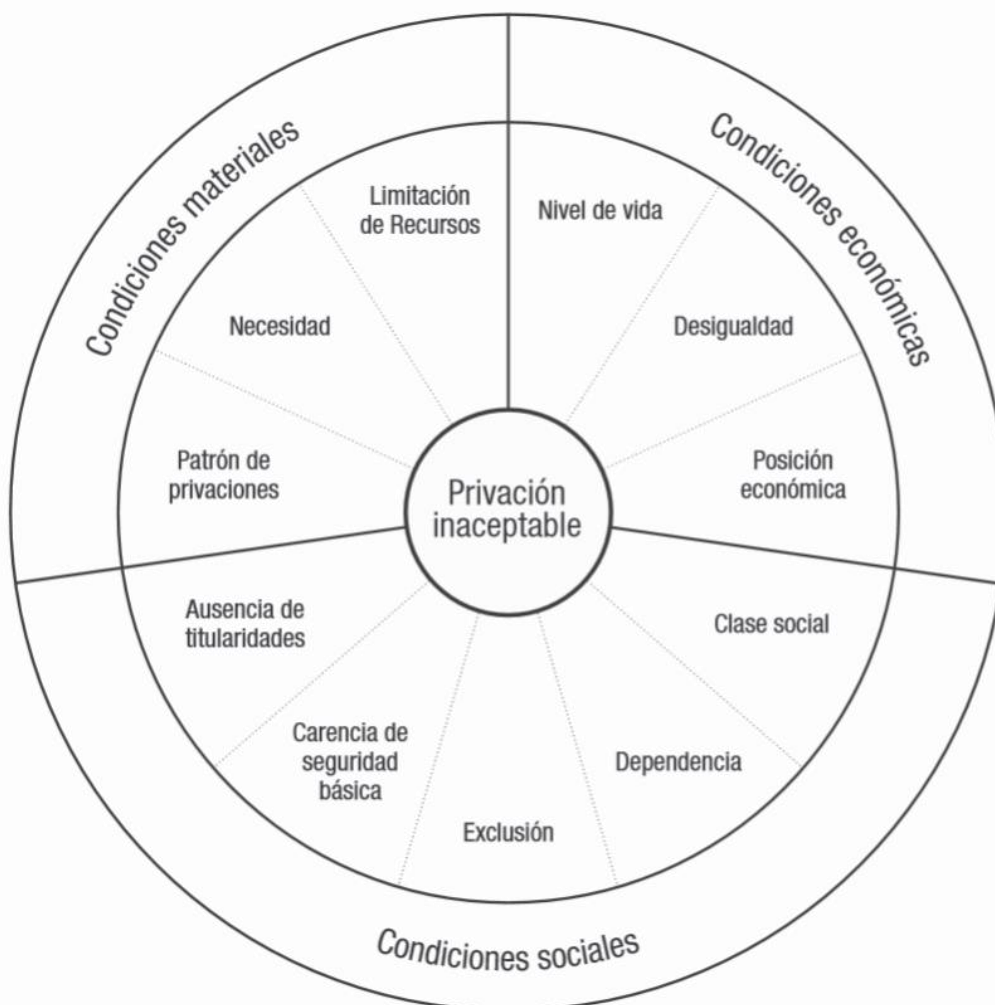
Ausencia de titularidades. Según este planteamiento la privación y la carencia de recursos reflejan la falta de titularidades, por ejemplo, “la falta de vivienda es el resultado de la falta de acceso a la vivienda o la tierra, no de la inexistencia de viviendas” (Spicker, 2009 apud Spicker, Alvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 298).

Exclusión. La exclusión, está vinculada a cuestiones materiales, culturales y sociales, supera la idea de privación porque incluye problemas de estigmatización y rechazo además de la cuestión económica, por lo que la pobreza desde este punto de vista es el conjunto de relaciones sociales en las cuales las personas no pueden integrarse y participar en una vida social normal.

La figura 1 resume la propuesta de Spicker, que realiza un análisis exhaustivo de los distintos significados que ha adoptado el concepto de pobreza, su visión, muestra que la mayoría de las definiciones giran en torno a once conceptos, mismos que clasifica en tres categorías según las condiciones que se privilegian en las definiciones ya sean: materiales, económicas o sociales, articulando los distintos conceptos en torno a una situación de *privación inaceptable* que caracteriza a la pobreza entendida como un juicio moral, ya que en todas las definiciones está implícito un límite inaceptable y una carga moral por actuar para erradicarla.

En cuanto a la pobreza como condición socialmente inaceptable, cada uno de los once enfoques plantea un punto de vista desde el cuál puede abordarse la solución; sin embargo, si se toma únicamente un enfoque se corre el riesgo de no contemplar algún aspecto importante de la pobreza solo porque no se tiene claro como intervenir para erradicarlo.

Figura 1
Aspectos similares en diferentes conceptos de pobreza



Fuente: Tomado de Spicker en Definiciones de pobreza: doce grupos de significados (Spicker, Alvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 302).

En los grupos de definiciones mencionados y expuestos en la figura 1, se observa que aunque los significados de pobreza son conceptualmente diferentes, por ejemplo, necesidad no es lo mismo que limitación de recursos y limitación de recursos no es sinónimo de dependencia; sin embargo, aunque cada definición se puede separar de manera lógica de las demás y referirse a distintas características, no se puede negar el hecho de que los conceptos efectivamente están estrechamente vinculados, por ejemplo, necesidad está relacionada con la limitación de recursos, a su vez, la limitación de recursos tiene que ver con el nivel de vida; por lo que ninguno de los conceptos puede explicar por sí solo la pobreza.

Cabe resaltar que en el planteamiento de Spicker es muy claro que, aunque en todos los enfoques hay un esfuerzo por entender las causas que llevan a una persona a ser pobre para abordar las soluciones, muchas de las características juegan un papel dual como causas y consecuencias, por ejemplo, la desigualdad es causa de la pobreza, pero a su vez la pobreza causa desigualdad y esto ha sido un problema constante al intentar definir y comprender el fenómeno.

De lo anterior se puede concluir que la dimensión tradicional de la pobreza, basada en la utilización del ingreso como una expresión del bienestar económico, constituyó una herramienta útil para el diagnóstico de las necesidades de vida de la población, pero esta visión *unidimensional* de medición es insuficiente para captar la amplia gama de necesidades y su origen, que las personas son susceptibles de experimentar en la vida diaria.

La pobreza no puede reducirse a la búsqueda del ingreso para la sobrevivencia, se involucran acciones diversas relacionadas con temas vitales de derechos humanos mediante la satisfacción de necesidades básicas, lo que implica pensar que el bienestar de las personas considera tener cubiertos aspectos como niveles adecuados de alimentación, vivienda, acceso a servicios de salud, educación, trabajo, etc., y reconoce así su carácter multidimensional.

Cabe destacar la existencia de un grado de arbitrariedad en las definiciones que cualquier investigador pueda hacer, pues más que definiciones lo que se hace es utilizar el término de pobreza para describir circunstancias, por lo que siempre existirá el riesgo de ser arbitrario al determinar qué factores o dimensiones incluir y cuáles no.

La variedad de condiciones por las que se puede identificar la pobreza demuestra que el avance más notable en su estudio es reconocer que es un fenómeno multidimensional y la falta de un modo unificado de entenderla se debe a que las circunstancias económicas y sociales alrededor del mundo son diferentes, por lo que el enfoque multidimensional es una postura flexible para un problema juzgado con diferentes criterios. Desde esta perspectiva, la conceptualización de la pobreza como fenómeno *multidimensional* no constituye una novedad, más bien se trata de una característica a la que se ha reconocido tardíamente.

I.3 Tipos de pobreza y sus métodos de medición

Ahora que se conocen los conceptos y categorías afines entre las definiciones de pobreza, se pueden abordar los métodos que se han desarrollado para su medición.

Ya se ha mencionado que se identifica a la pobreza principalmente con la insuficiencia de recursos y desde esta visión económica y monetarista de la pobreza los indicadores más utilizados tienen que ver con el ingreso disponible o el consumo de bienes, de manera general se concibe que la pobreza es la condición en la cual una o más personas tienen un nivel de bienestar inferior al mínimo necesario para la sobrevivencia, esta definición tan agregada de la pobreza es la premisa básica para iniciar el proceso de su medición cualquiera que sea el método, en este sentido, son los indicadores de *nivel de bienestar* y los criterios para determinar el *mínimo necesario* los que hacen diferente un método de medición de otro.

En la determinación del bienestar en función del mínimo necesario para vivir se identifican dos enfoques para medir la pobreza, por un lado, está la pobreza como un fenómeno relativo que se refiere a fijar el mínimo tomando como referencia los parámetros de vida socialmente establecidos, es decir, comparando las condiciones de vida de los individuos de la sociedad. Por otro lado, está la pobreza como fenómeno absoluto, en dónde el mínimo se establece con independencia de las condiciones socialmente establecidas y se relaciona con los requerimientos vitales que permiten la existencia de los individuos.

El enfoque relativo sostiene que las personas tenderían a percibir su propio bienestar en función del bienestar de los demás. La pobreza de una persona depende de cuanto tenga su grupo social de referencia, y no tener tanto como él implicaría una condición de “privación relativa”.

Para la visión absoluta, si bien la sociedad determina ciertas necesidades, no puede negarse la existencia de un “núcleo irreducible” de pobreza absoluta, independiente del nivel de ingresos de algún grupo referencial. Este núcleo está conformado por necesidades cuya satisfacción representa, indiscutiblemente, una situación de privación, por ejemplo, la inanición (Barneche et al., 2010: 32; énfasis original).

En términos generales, la pobreza es entendida como la situación de privación que obliga a quienes la padecen a llevar una vida por fuera de los estándares socialmente establecidos (pobreza relativa); sin embargo, la delimitación de lo que se considera necesario se puede referir también al núcleo irreducible de privación de cuya satisfacción depende la subsistencia (pobreza absoluta), que son un conjunto de necesidades que trascienden las comparaciones entre países o personas y que remiten a la dignidad e igualdad esenciales del ser humano, como es por ejemplo, la necesidad básica de alimento.

A partir de los planteamientos anteriores y con el objetivo de medir la pobreza se utilizan métodos directos o indirectos.

- Los métodos directos miden el bienestar de una persona por el consumo efectivamente realizado, por lo que se es pobre cuando no se tiene satisfecha una o varias necesidades básicas, como el alimento, un lugar dónde vivir, acceso a servicios de salud, educación básica, etcétera.
- Los métodos indirectos, evalúan el bienestar a través de la capacidad de realizar el consumo, por lo que son pobres quienes no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Cabe destacar que es parte de un amplio debate la determinación de cuáles y cuántas son las necesidades o carencias que deben considerarse básicas, pero un elemento en común de estas discusiones es que toman una dimensión ética y jurídica al ser vinculadas con aquellas necesidades derivadas de los derechos humanos, que son de carácter universal y por lo tanto carencias de las que nadie debería adolecer, de las que todas las personas deben gozar independientemente de las diferencias entre grupos sociales e incluso culturales, por ello, por su dimensión e importancia el Estado interviene para garantizar el ejercicio pleno de estos derechos y proveer a la población de los servicios para cubrir las necesidades básicas.

La dificultad de los métodos directos e indirectos es que:

puede que, al fijarse en distintos indicadores de bienestar, ambos métodos generen clasificaciones de pobreza incompatibles entre sí. Para el método “directo” una persona que cuenta con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades podría ser pobre; para el “indirecto”, una persona que no haya satisfecho varias necesidades básicas podría no ser considerado pobre (Barneche et al., 2010: 32; énfasis original).

Por las dificultades mencionadas, se suma además del método directo e indirecto un método integrado o mixto, por lo que actualmente existen básicamente tres métodos reconocidos internacionalmente para cuantificar la pobreza: la Línea de Pobreza (LP), el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el mixto o integrado que combina los dos anteriores, la Medición Multidimensional de la Pobreza del CONEVAL es un ejemplo de método integrado.

Antes de profundizar en cada método, se debe recordar que la identificación de la pobreza implica realizar una comparación entre distintos niveles de bienestar, además de

elegir una variable cuantificable que actúe como indicador del nivel de bienestar. Esta elección responde al concepto de pobreza utilizado, pero también a la información disponible, por ello la medición a través del ingreso es la más popular ya que es la variable de la que más fácil se puede obtener información.

Entonces, se desprenden tres enfoques principales para la medición de la pobreza, el directo, el indirecto y el mixto o integrado, cada uno con diversas metodologías para la identificación de los pobres; sin embargo, debe quedar claro que todos requieren ciertas condiciones metodológicas¹¹.

- La medición de la pobreza dependerá del concepto de pobreza adoptado para su medición. Esto es de suma importancia ya que los resultados de las mediciones pueden variar sensiblemente de acuerdo con la definición de pobreza utilizada, pues la definición determinará el indicador de bienestar que será evaluado y comparado para determinar la existencia o profundidad de la pobreza.
- Después de definir el concepto y por ende tener la variable a través de la cual se medirá la pobreza, se deberá seleccionar la unidad de análisis o agregación, es decir, si se hablara de hogares o personas.
- Cuando ha sido definida la unidad de observación se debe proceder a construir una norma que permita realizar comparaciones para poder clasificar a las personas u hogares como pobres o no pobres, esta norma de satisfacción mínima es lo que se conoce como Línea de Pobreza.
- Finalmente, es importante especificar la agregación de los resultados, es decir, donde las personas u hogares que no logren superar la norma mínima establecida sean consideradas pobres o se harán agregaciones ponderadas, donde se mide la intensidad de la pobreza según el nivel de carencias de los individuos.

Una vez definidos y aclarados los aspectos metodológicos mencionados es posible revisar los enfoques existentes para la medición de la pobreza.

Método de la Línea de Pobreza (LP)

Es un método directo que utiliza el ingreso o el gasto de consumo como medida del bienestar, es el método más popular a nivel internacional y consiste en establecer un valor per cápita de una canasta mínima de consumo, es decir, una canasta de satisfactores esenciales, la cual permite diferenciar entre los niveles de pobreza, para ello, se establece una canasta alimentaria y una canasta mínima total que incluye otros satisfactores considerados esenciales además de alimentos.

De acuerdo con lo anterior, “la línea de pobreza extrema corresponde al valor per cápita de la canasta que contiene sólo rubros alimenticios. La línea de pobreza total

¹¹ Los cuatro elementos afines a todas las metodologías para la medición de la pobreza que se presentan son las condiciones metodológicas propuestas por Gerardo Escaroz y Rodrigo Zenteno en 2009, en la tesis titulada *Medición de la incidencia de la pobreza alimentaria en el estado de Puebla en el año 2005*.

comprende el valor per cápita de los rubros alimenticios y no alimenticios” (Barneche et al., 2010: 32, 33).

Con este método son considerados:

- *Pobres* quienes tienen ingresos o gastos por arriba de la línea de pobreza extrema (que pueden adquirir alimentos), pero cuyos ingresos no son suficientes para consumir la canasta mínima total que incluye otros satisfactores además de alimento.
- *Pobres extremos* quienes tienen ingresos por debajo del valor de la línea de pobreza extrema y por lo tanto no pueden adquirir la canasta alimentaria que les provea los nutrientes mínimos suficientes que una vida sana requiere.
- *No pobres* a quienes tienen ingresos o gastos per cápita por arriba de la línea de pobreza total.

Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas es un método indirecto, que considera un conjunto de necesidades como indicadores del bienestar individual y por lo tanto la carencia de ellas mide el nivel de pobreza.

Como ya se ha mencionado, el conjunto de necesidades básicas que se toman como indicador varía de acuerdo con la definición de pobreza utilizado y las condiciones socialmente percibidas como aceptables, generalmente se incluyen elementos que tienen que ver con la vivienda, educación y salud; sin embargo, sea cual sea el conjunto considerado se clasifica como pobres a quienes no tienen cubierto el conjunto de necesidades básicas porque no cuentan con los recursos suficientes para satisfacerlas.

Con este método se consideran pobres quienes tienen al menos una necesidad básica insatisfecha y son pobres extremos quienes tienen dos o más indicadores del conjunto determinado como necesidades básicas sin satisfacer.

“La principal característica de este método es que no es sensible a los cambios de coyuntura económica y por lo tanto ofrece una visión específica del comportamiento de la pobreza” (Barneche et al., 2010: 33). A pesar de sus ventajas este método tiene limitaciones importantes como:

- Generalmente se asigna a todos los indicadores de las necesidades básicas el mismo peso.
- Como se asigna el mismo peso a todos los indicadores, son considerados igual de pobres las personas u hogares indistintamente de las necesidades básicas que no tengan cubiertas, es decir, es igual de pobre una familia que no tiene que comer que una familia que no tiene acceso a los servicios de salud.
- Son consideradas igual de pobres las familias con uno o más niños que no asisten a la escuela.
- Por facilidades de medición y disponibilidad de información se privilegian los indicadores de la vivienda.
- Existe dificultad para definir indicadores para las áreas rurales.

De acuerdo con lo anterior, aunque el método no obedezca a los cambios de coyuntura económica, en el ámbito urbano se subestima la pobreza al medir en agregado los componentes de las necesidades para los hogares, y en el ámbito rural la pobreza podría sobrestimarse si se mide con los mismos indicadores que se utilizan para el contexto urbano y no se definen indicadores específicos para este contexto.

Método de medición mixto o integrado

El método, denominado como integrado o mixto, combina los métodos de la línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas y clasifica a la población en cuatro grupos:

- Pobres crónicos que son los que tienen ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza y al menos una necesidad básica insatisfecha.
- Pobres recientes, son aquellos que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero que sus ingresos están por debajo de la línea de pobreza.
- Pobres inerciales, que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, pero sus ingresos o gastos están por encima de la línea de pobreza.
- Los que no tienen necesidades básicas insatisfechas y sus gastos están por arriba de la línea de pobreza.

La ventaja principal de este método es que mientras la pobreza medida por medio de los métodos de LP o NBI pueden tener comportamientos diferentes en el tiempo, un método mixto toma en cuenta ambas consideraciones, las coyunturales y las estructurales, por lo tanto se desprenden varias clasificaciones para distinguir a los pobres con el objetivo de no dejar a nadie fuera; sin embargo, esta metodología ha sido blanco de múltiples críticas ya que el porcentaje total de pobres que se obtiene siempre resulta mayor que el que proporciona cualquiera de los dos métodos por separado, por lo que se piensa que sobrestima los niveles de pobreza.

1.3.1 La experiencia de la medición de la pobreza en México

En México, hasta antes de 2002 no había una metodología oficial para medir la pobreza, fue en 2001 cuando el Gobierno Federal celebró el simposio internacional “Pobreza: Conceptos y Metodologías”, al que asistieron expertos en medición de pobreza nacionales e internacionales, que se evidenció la necesidad de elaborar una propuesta metodológica oficial, tarea que se solicitó a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Para cumplir con el propósito encomendado, la SEDESOL conformó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), mismo que se integró por académicos¹², representantes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), miembros del Consejo Nacional de Población, de SEDESOL y la Presidencia de la República.

En 2002 el CTMP presentó una metodología basada en el método de la Línea de Pobreza utilizando como fuente primaria de información la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) publicada por el Instituto Nacional de Estadística, y Geografía (INEGI).

El CTMP publicó cálculos para los años 2000, 2002 y 2004; sin embargo, se desconfiaba de las cifras, ya que, a pesar de la cuidadosa selección de los especialistas, se pensó que los resultados tenían un corte político y los datos estaban influenciados. Esta situación puso de manifiesto la necesidad de crear un organismo independiente de las instancias gubernamentales encargado de medir la pobreza.

¹² La elección de los integrantes del consejo se hizo bajo criterios de solidez académica, es decir, lo conformaban personas que hubieran realizado estudios, investigaciones y/o mediciones previas sobre la pobreza o desigualdad, para evitar incurrir en sesgos políticos y falta de credibilidad en sus hallazgos y propuestas.

La creación del CONEVAL

La metodología propuesta por el CTMP estaba inscrita sobre la misma línea de las metodologías tradicionales, se enfocaba únicamente en los recursos económicos de las personas como la medida para satisfacer sus necesidades básicas, por ello y ante la poca aceptación de las cifras de los estudios del comité, en 2004 fue aprobada la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para determinar los principios de la política de desarrollo social y reconocer un conjunto de derechos básicos que toda persona debe ejercer y disfrutar, además, decreta la creación del CONEVAL como un organismo público autónomo, con libertad técnica y de gestión.

Con la LGDS, se inició una etapa de institucionalización de la medición de la pobreza en México, reconociendo la importancia del tema y enfatizando el compromiso del Estado para diagnosticar la situación de la pobreza en las distintas dimensiones que afectan la vida de la población para *proponer políticas de impacto*.

En 2006 el CONEVAL inició formalmente sus funciones con dos objetivos centrales: por un lado, normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social; por otro lado, establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, desde una perspectiva multidimensional, con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, a fin de posibilitar el monitoreo periódico de los cambios en los niveles de pobreza que padece la población (CONEVAL, s.f.: 3, 4).

En 2009 el CONEVAL desarrolló y aprobó la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* y se publicó en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2010. Se determinó que, para asegurar continuidad en las mediciones de pobreza, los criterios metodológicos permanecerían inalterados por lo menos diez años, ya que modificar la forma de medir la pobreza de manera frecuente, podría no brindarle confianza a la ciudadanía pues se podría sospechar de promover cambios con fines políticos.

Es importante mencionar que, a diferencia de los enfoques preponderantes, la Medición Multidimensional de la Pobreza (MMP) del CONEVAL, identificó la condición de pobreza con base en la intersección de dos espacios: el espacio del bienestar económico y el espacio de los derechos sociales. De esta manera, el CONEVAL reconoce en su metodología la existencia de elementos indispensables para permitir el desarrollo social de las personas y trasciende los límites tradicionales del ingreso.

Para la construcción de la metodología se desarrolló el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH)¹³, que se tuvo disponible por primera vez en 2008 y permitió contar con información suficiente para generar estimaciones de pobreza multidimensional por entidad federativa.

¹³ El Módulo de Condiciones Socioeconómicas, es un anexo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), nace del esfuerzo conjunto entre el INEGI y el CONEVAL para proporcionar un panorama estadístico de las variables necesarias para la medición multidimensional de la pobreza, establecidas en la Ley General de Desarrollo Social.

El MCS tiene como objetivo contar con datos sobre ingresos, salud, educación, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos, alimentación y redes sociales (INEGI, 2014).

La gran riqueza informativa de esta encuesta permite la medición de la pobreza mediante una amplia variedad de definiciones alternativas de ingreso o de gasto, aportando también la posibilidad de correlacionar las características económicas de los hogares con otras características sociodemográficas de los mismos, con las de sus viviendas, o las de su equipamiento, de manera que provee información para medir la pobreza tanto por la metodología de Líneas de Pobreza (LP) como por la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y, en consecuencia, también por métodos mixtos (Barneche et al., 2010: 38).

En síntesis, al día de hoy, México cuenta con una metodología de medición de la pobreza que es un método mixto, producto de la amplia participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, siendo el primer país del mundo en tener una medición oficial de pobreza.

La Medición Multidimensional de la Pobreza

La metodología de la MMP se realiza de acuerdo con nueve indicadores establecidos en el artículo 36 de la LGDS.

- I. Ingreso corriente per cápita
- II. Rezago educativo promedio en el hogar
- III. Acceso a los servicios de salud
- IV. Acceso a la seguridad social
- V. Calidad y espacios en la vivienda digna y decorosa
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa
- VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad
- VIII. Grado de cohesión social
- IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada (LGDS, 2018: 9).

A partir de los indicadores establecidos por la LGDS se puede identificar que se aborda la pobreza desde un enfoque multidimensional que toma en cuenta el enfoque del bienestar (ingreso) y el de derechos humanos, incluso toma en cuenta el contexto territorial al incluir indicadores como el grado de cohesión social y el acceso a carretera pavimentada, reconociendo que existe una serie de factores geográficos, sociales, culturales, entre otros, que influyen en el pleno ejercicio de las libertades de los individuos.

El CONEVAL define que “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias” (CONEVAL, s.f.), es decir, toma la intersección de dos líneas, por una parte, la del ingreso y por otra la de los derechos sociales.

La identificación de la población en situación de pobreza se realiza en dos etapas:

1. Determinar si los ingresos de una persona son insuficientes para la satisfacción de sus necesidades.
2. Determinar si se presentan carencias de carácter social.

Al tener dos espacios analíticos diferentes, la identificación de la persona pobre obedece tanto al diagnóstico de su situación económica como al número de carencias sociales que presenta.

Espacio del bienestar económico

El espacio del bienestar económico será analizado a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, el cual representa:

el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros), que les permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen (CONEVAL, 2009: 39, 40).

Los umbrales de la dimensión económica se construyen a partir de dos canastas, la canasta alimentaria que incluye solo alimentos y otra canasta que incluye además de alimentos un conjunto de bienes y servicios de consumo básico, a la que se le denomina canasta completa. En total se construyen cuatro canastas, una alimentaria y una completa para cada contexto rural y urbano.

El método para la construcción de la canasta alimentaria se fundamenta en la propuesta metodológica de la CEPAL (2007), que se basa en los patrones de gasto de los hogares para aproximarse a los valores de consumo de energía y micronutrientes [...] que se transforman en consumo de nutrientes de acuerdo con tablas de aportaciones nutricionales de los alimentos. Se suman las cantidades consumidas de nutrientes y se comparan los requerimientos de consumo de cada hogar, según su composición por edad y sexo, para determinar si el hogar alcanza el consumo requerido de los mismos o no (CONEVAL, 2014: 15, 16).

En resumen, se puede decir que se hace una lista de alimentos tomando en cuenta sus aportaciones nutricionales, la frecuencia de su consumo y su participación en el gasto de las familias y a partir de aquí se mide si una familia con su ingreso disponible puede o no acceder a los nutrientes necesarios para desarrollarse en su contexto territorial.

Para los rubros de la canasta no alimentaria se consideran las preferencias de bienes no alimentarios, la frecuencia de su consumo y su participación en el gasto a partir de cuatro criterios:

i) que los bienes y servicios mostraran una elasticidad-ingreso menor a uno, es decir, que fueran bienes necesarios; ii) que 50% o más de la población considerara que el bien o servicio es necesario; iii) que la participación del gasto en el bien con respecto al gasto total en el estrato de referencia fuese mayor a la media de todos los bienes, la cual fue de 16%, y iv) que el porcentaje de los hogares que consumieron el bien o servicio en el estrato de referencia fuese mayor a 20% (CONEVAL, 2010 y 2012 apud CONEVAL, 2014: 16).

Para identificar a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requieren, se definen la línea de pobreza por ingresos (canasta total) y la línea de pobreza extrema por ingresos (canasta alimentaria).

Espacio de los derechos sociales

El espacio asociado a los derechos sociales se mide por medio de seis indicadores de carencia social referidos en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda y sus servicios. Para cada uno de los indicadores sociales se genera una variable que permite distinguir si una persona presenta carencia en la dimensión respectiva o no. Estos indicadores toman el valor uno cuando el individuo tiene la carencia y cero en caso contrario.

Como no hay jerarquía entre los derechos no cabe la posibilidad de asignarles ponderaciones distintas, por lo que se pueden agregar por simple suma. La suma de las carencias de una persona es su índice de privación social. Este índice se construye para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales.

Conforme a la definición de pobreza multidimensional, se considera que una persona experimenta carencias en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, cuando padece al menos una de las seis carencias. A este punto de corte ($C=1$) se le denominará umbral de privación.

Debe notarse que la construcción del índice de privación social, como la suma de los indicadores de carencia, conlleva el supuesto de que cada una de las carencias tiene la misma importancia relativa. Esto, así como la decisión de adoptar como umbral de privación a la presencia de al menos una carencia social, está fundamentado en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, los cuales reconocen que el incumplimiento de uno de los derechos humanos vulnera el cumplimiento de los demás y que ningún derecho humano es más importante que otro (CONEVAL, 2009: 40, 41).

En este espacio se identifica a las personas con un número importante de carencias mediante un umbral de privación extrema cuando tengan tres o más carencias ($C^*=3$).

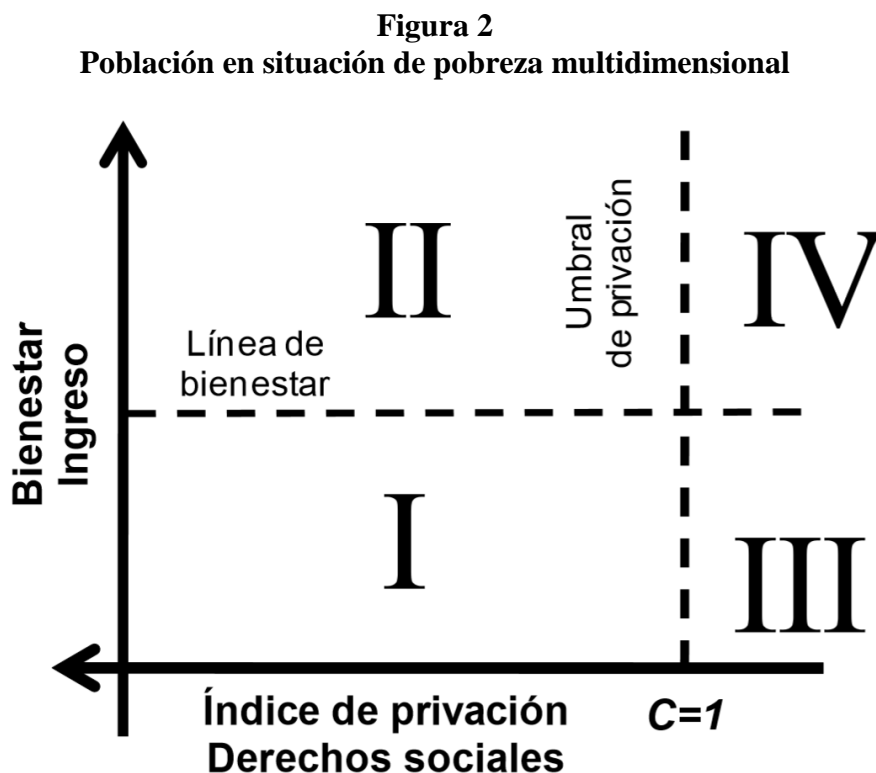
Clasificaciones de pobreza del CONEVAL

Al tener dos espacios analíticos diferentes, la identificación de la persona pobre obedece tanto al diagnóstico de su situación económica como al número de carencias sociales que presenta; por lo que, la metodología utiliza el criterio de intersección de las dimensiones para identificar a la población en pobreza. Esta es una característica particular de la metodología desarrollada por México.

Una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno, y sólo uno, de los cuatro cuadrantes representados en la figura 2, en donde el eje vertical representa el espacio del bienestar económico, el cual se mide por medio del ingreso de las personas y el eje horizontal representa el espacio de los derechos sociales, medido mediante el índice de privación social.

En la figura 2 el punto de partida lo representan las personas que presentan al menos una carencia social, de tal forma que para estas personas el valor del umbral de privación es

igual a 1 ($C=1$). A partir del umbral de privación es posible diferenciar a las personas con carencias de quienes no las tienen, así, las personas que se ubican en el eje horizontal a la izquierda del umbral de privación son aquellas que experimentan al menos una carencia y quienes se encuentran a la derecha son quienes no padecen carencias en alguna de las seis dimensiones sociales.

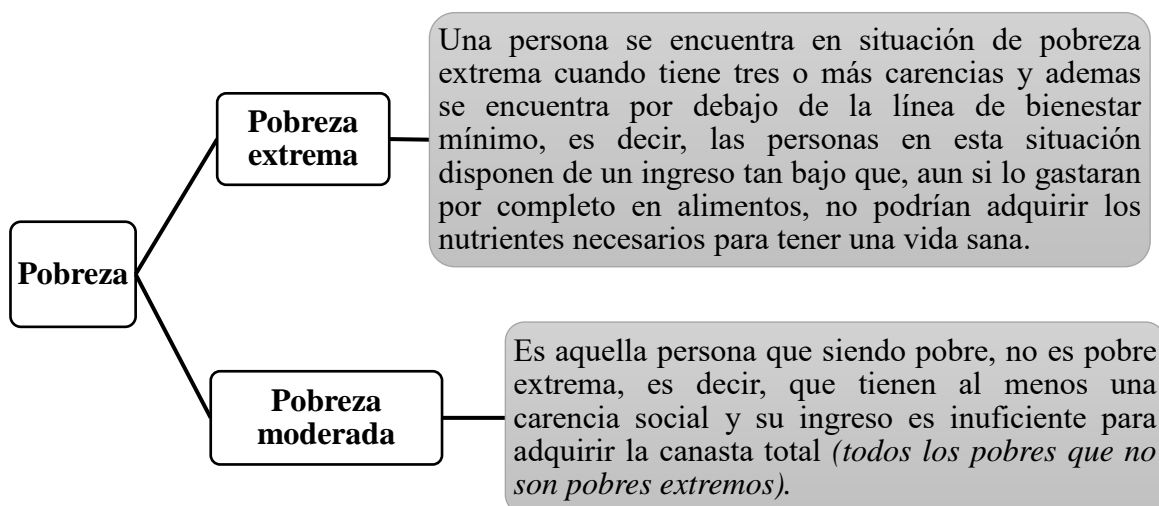


Fuente: Tomado de CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (2009: 42).

Cuadrante I Pobre multidimensional. Una persona se encuentra en situación de pobreza o pobreza multidimensional cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Si se integran las líneas de pobreza extrema por ingreso (bienestar mínimo), relacionado con la canasta alimentaria y el umbral de privación extrema en donde se tienen tres o más carencias sociales ($C^*=3$), se puede distinguir a los pobres multidimensionales en dos grupos, por un lado, están los que se encuentran en pobreza multidimensional extrema y por otro los que encuentran en situación de pobreza multidimensional moderada. Ambos, pobres multidimensionales extremos y moderados se encuentran en el cuadrante 1 y sus diferencias se explican más profundamente en la figura 3.

Figura 3
Pobreza extrema y moderada



Fuente: Elaboración propia con las definiciones del glosario de CONEVAL.

Cuadrante II Vulnerables por carencias sociales. Aquella población que presenta una o más carencias sociales pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar, es decir, no son carentes en la dimensión del bienestar (ingreso) pero sí lo son en el índice de privación social.

Cuadrante III Vulnerables por ingresos. Aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar y no pueden adquirir la canasta completa.

Cuadrante IV No pobres y no vulnerables. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y no tiene carencias sociales.

Con todo lo anterior el CONEVAL distingue tres niveles de pobreza, es decir, distingue tres situaciones de pobreza y les asigna un grado de importancia de acuerdo con la prioridad con la que intervienen.

- Pobreza alimentaria. Es la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- Pobreza de capacidades. Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- Pobreza de patrimonio. Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Conclusiones

No existe consenso para una definición universal de la pobreza, más bien en la literatura lo que se puede encontrar son enfoques particulares de los diferentes autores según su interpretación. Aunque, el concepto y medición de la pobreza tienen dos enfoques básicos: el *unidimensional* que tiene que ver con la cantidad de riqueza que una persona posee tanto en ingreso como bienes materiales, por lo que una persona será pobre en función de lo que tiene o no tiene, todo se reduce a dinero, ya que este enfoque sostiene que el dinero es la medida en la que una persona puede adquirir bienes que le procuren bienestar.

Por otro lado, el enfoque *multidimensional* tiene que ver con la idea de que el bienestar económico no constituye el bienestar general de las personas, incluso hoy en día el término bienestar tiene que ver con cuestiones emocionales e incluso espirituales y no se reduce a lo material ni a lo que el dinero pueda comparar, tiene que ver con temas de desarrollo humano, necesidades básicas, derechos humanos y sociales, con contar con capacidades individuales mínimas que permitan a una persona el desarrollo pleno de su existencia.

Los planteamientos multidimensionales de la pobreza tienen como fundamento el enfoque de capacidades de Amartya Sen como fundamento teórico-conceptual y desde esta perspectiva se abre la puerta al desarrollo de nuevas metodologías de medición que abarquen más de un aspecto de la pobreza, ya que en la medida en que se identifiquen las diferentes dimensiones del concepto de pobreza es más fácil identificar las causas y consecuencias de las privaciones que llevan a caer a una persona o un grupo de ellas en esta condición, lo que aporta mayor claridad sobre las medidas que se requiere diseñar para superarla.

Aunque ha habido avances notables en el tema de la definición de la pobreza, no se ha avanzado lo suficiente considerando la gravedad del problema, debido a que es un tema complejo que ha logrado avanzar en la definición en la medida que se tiene la necesidad de cuantificar su impacto y sus características, para después atacar las causas o efectos, dependiendo de la capacidad y eficacia de los gobiernos para implementar medidas ex ante o ex post. En este sentido, los avances teóricos más notables hasta el momento son los que reconocen que la pobreza es un fenómeno complejo y que el enfoque unidimensional es insuficiente para entenderlo.

Por otro lado, las propuestas más novedosas para su medición son las que reconocen dos componentes, las privaciones de carácter social y la cuestión monetaria, como el caso de México con el desarrollo de la Medición Multidimensional de la Pobreza del CONEVAL, que para la identificación de las personas en pobreza utiliza el criterio de intersección entre la dimensión del ingreso (línea de bienestar) y la de los derechos sociales (índice de privación).

CAPÍTULO II

Dimensión de la pobreza en México

Lo que se mide se puede mejorar.
CONEVAL

El estudio de la pobreza ha sido una constante no solo en la vida de los académicos, también en la agenda política. La pobreza se ha convertido en un referente para hablar de desarrollo, es por eso que el interés en su medición tiene un doble propósito, por una parte, pretende contribuir al conocimiento de sus elementos, los factores que llevan a una persona o a un grupo de ellas a estar en condiciones de pobreza y por otra, sirve de apoyo en la generación de políticas sociales y económicas para el desarrollo.

En México, se ha adoptado el enfoque multidimensional para definir la pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el organismo público autónomo facultado para medirla y evaluar las políticas y programas de desarrollo social implementados para reducirla, con la intención de que los gobiernos dispongan de la mayor evidencia posible para tomar las mejores decisiones de política pública.

En 2018 se cumplieron 10 años de la medición multidimensional de la pobreza en México, plazo que se propuso para evaluar la metodología. El objetivo de este capítulo es presentar un diagnóstico general de la pobreza y la evolución de sus indicadores en el periodo 2008-2018, se analiza el comportamiento de los seis indicadores de pobreza manejados por el CONEVAL: pobreza, pobreza extrema, pobreza moderada, vulnerables por ingreso, vulnerables por carencias y no pobres y no vulnerables, además la evolución de los seis indicadores de carencias sociales y las líneas de pobreza por ingreso.

II.1 La evolución de la pobreza en México 2008-2018

De acuerdo con los datos del CONEVAL que se presentan en el cuadro 1, el porcentaje de la población en situación de pobreza pasó de 44.4% a 41.9% entre 2008-2018, lo que representa una disminución media anual de 0.2%; sin embargo, en términos reales (número de personas), se pasó de 49.5 millones de personas en 2008 a 52.4 millones de personas en 2018, por lo que, las personas que tienen al menos una carencia social en los seis indicadores (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias aumentó 5.9%. Es decir, en 2018 hay 2.9 millones de personas más en condiciones de pobreza que las que había en 2008.

Cuadro 1
Evolución de la pobreza en México, 2008-2018
(Porcentaje y millones de personas)

Indicador	Porcentaje							Millones de personas						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Disminución media anual ^{1/}	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Tasa de crecimiento
Pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	0.2	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4	5.9
Pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	-0.1	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1	16.0
Pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4	0.4	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3	-24.5
Vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3	0.3	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	36.7	1.9
Vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	-0.2	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6	66.0
No pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	-0.3	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4	31.0

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

1/ El signo negativo representa que no hubo una disminución sino un aumento.

De 2008 a 2018 la pobreza no solo aumentó, además, tal como se muestra en el cuadro 2 el comportamiento de la pobreza en el país no es homogéneo, presenta diferencias dependiendo de la región geográfica, lo que plantea retos importantes para las políticas orientadas a su reducción. De acuerdo con los datos presentados en el cuadro 2, en 2008, 11 de las 32 entidades federativas del país tenían más del 50.0% de su población en condiciones de pobreza y en 2018 fueron 7 estados en esta situación, en donde Chiapas fue el estado más pobre con el 76.4% de su población en pobreza, Guerrero con 66.5%, Oaxaca con 66.4%, Veracruz con 61.8%, Puebla con 58.9%, Tabasco con 53.6% y Morelos con 50.8%.

Como se observa en el cuadro siguiente, de 2008 a 2018 los estados que lograron reducir su población en condiciones de pobreza a menos del 50.0% fueron Tlaxcala, Michoacán, Hidalgo, San Luis Potosí y Zacatecas.

Cuadro 2
Población por Entidad Federativa en condiciones de pobreza, 2008 y 2018
(Porcentaje)

Entidad	2008	Entidad	2018
Chiapas	77.0	Chiapas	76.4
Guerrero	68.4	Guerrero	66.5
Puebla	64.6	Oaxaca	66.4
Oaxaca	61.8	Veracruz	61.8
Tlaxcala	59.6	Puebla	58.9
Michoacán	55.5	Tabasco	53.6
Hidalgo	55.2	Morelos	50.8
Tabasco	53.8	Tlaxcala	48.4
Veracruz	51.2	Zacatecas	46.8
San Luis Potosí	50.9	Campeche	46.2
Zacatecas	50.1	Michoacán	46.0
Morelos	48.8	Hidalgo	43.8

Entidad	2008	Entidad	2018
Durango	48.4	San Luis Potosí	43.4
Yucatán	47.0	Guanajuato	43.4
Campeche	45.9	México	42.7
Guanajuato	44.1	Yucatán	40.8
México	43.6	Durango	37.3
Nayarit	41.7	Tamaulipas	35.1
Aguascalientes	37.6	Nayarit	34.8
Jalisco	36.7	Sinaloa	30.9
Querétaro	35.2	Colima	30.9
Tamaulipas	33.8	Ciudad de México	30.6
Quintana Roo	33.7	Jalisco	28.4
Coahuila	32.7	Sonora	28.2
Sinaloa	32.4	Querétaro	27.6
Chihuahua	32.1	Quintana Roo	27.6
Ciudad de México	27.6	Chihuahua	26.3
Colima	27.4	Aguascalientes	26.2
Sonora	27.1	Baja California	23.3
Baja California	26.0	Coahuila	22.5
Nuevo León	21.4	Baja California Sur	18.1
Baja California Sur	21.4	Nuevo León	14.5
Total Nacional	44.4	Total Nacional	41.9

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

Además de lo anterior, en el cuadro 3 se muestra que entre 2008-2018 la población en pobreza disminuyó en 12 entidades y en 20 aumentó. Los estados de Coahuila, Nuevo León y Aguascalientes fueron los que más redujeron su población en pobreza con 22.0%, 20.8% y 19.2% respectivamente, en las otras 9 entidades la reducción fue menor al 15.0%.

De las 20 entidades en las que aumentó la pobreza, los estados de Colima, Veracruz y Sonora registraron los mayores aumentos con el 35.9%, 31.2% y 20.4% respectivamente.

Cuadro 3
Tasa de crecimiento de la población en pobreza por Entidad Federativa, 2008-2018
(Millones de personas)

Entidad	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Tasa de crecimiento
Colima	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	35.9
Veracruz	3.9	4.4	4.1	4.6	5.0	5.1	31.2
Sonora	0.7	0.9	0.8	0.9	0.8	0.9	20.4
Morelos	0.9	0.8	0.8	1.0	1.0	1.0	18.2
Campeche	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	18.1
Tamaulipas	1.1	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	17.3
Baja California Sur	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	16.2
Oaxaca	2.4	2.6	2.4	2.7	2.8	2.7	15.3
México	6.6	6.7	7.3	8.3	8.2	7.5	14.7
Chiapas	3.7	3.9	3.8	4.0	4.1	4.2	13.4
Tabasco	1.2	1.3	1.1	1.2	1.2	1.3	11.1
Quintana Roo	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	10.9
Ciudad de México	2.5	2.5	2.6	2.5	2.4	2.7	8.8
Guanajuato	2.4	2.7	2.5	2.7	2.5	2.6	7.7

Entidad	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Tasa de crecimiento
Baja California	0.8	1.0	1.0	1.0	0.8	0.8	4.8
Sinaloa	0.9	1.0	1.1	1.2	0.9	0.9	4.6
Guerrero	2.3	2.3	2.4	2.3	2.3	2.4	4.0
Zacatecas	0.7	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	1.7
Puebla	3.7	3.6	3.9	4.0	3.7	3.8	1.6
Nayarit	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	1.5
Yucatán	0.9	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	-0.7
San Luis Potosí	1.3	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	-5.8
Tlaxcala	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	-6.1
Querétaro	0.6	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	-7.9
Chihuahua	1.1	1.4	1.3	1.3	1.1	1.0	-9.0
Hidalgo	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.3	-9.2
Michoacán	2.4	2.4	2.4	2.7	2.6	2.2	-10.3
Jalisco	2.7	2.8	3.1	2.8	2.6	2.3	-12.0
Durango	0.8	0.9	0.9	0.8	0.6	0.7	-14.1
Aguascalientes	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	-19.2
Nuevo León	1.0	1.0	1.1	1.0	0.7	0.8	-20.8
Coahuila	0.9	0.8	0.8	0.9	0.7	0.7	-22.0
Total Nacional	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4	5.9

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

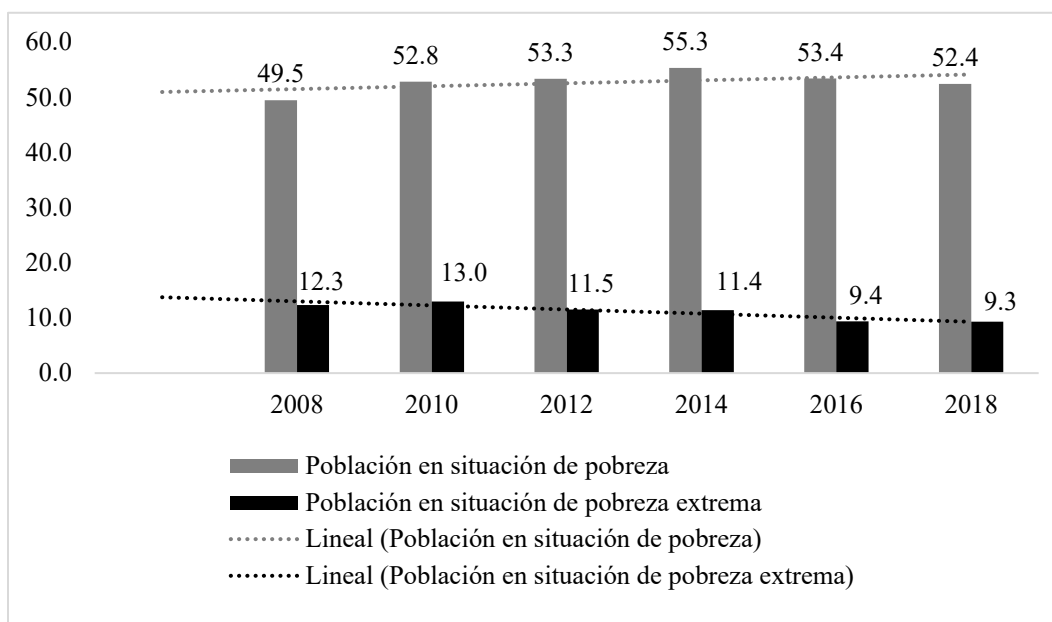
Después de señalar la heterogeneidad y gravedad de la pobreza en el territorio nacional, cabe mencionar la evolución de las otras clasificaciones que hace el CONEVAL, se debe recordar que los pobres o pobres multidimensionales se pueden clasificar en pobres moderados y pobres extremos al incluir la línea de pobreza extrema por ingreso (canasta alimentaria) y el umbral de privación extrema (tres o más carencias sociales). Retomando estos conceptos, de acuerdo con los datos presentados en el cuadro 1 (página 36), la población en pobreza moderada, es decir, con una o dos carencias y un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, pasó de 33.3% (37.2 millones de personas) en 2008 a 34.5% (43.1 millones de personas) en 2018, lo que representa un aumento del 16.0%, por lo tanto, en 2018 había 5.9 millones de personas más en pobreza moderada que en 2008.

Por otro lado, la población en pobreza extrema, es decir, aquellos que tienen tres o más carencias (de seis posibles) y que, además, se encuentran por debajo de la línea de ingreso mínimo y por lo tanto no tienen garantizada su subsistencia por medio de la adquisición de la canasta básica de alimentos, fue la única que disminuyó, al pasar del 11.0% (12.3 millones de personas) en 2008 a 7.4% (9.3 millones de personas) en 2018, es decir, tuvo una reducción del 24.5%.

Lo anterior significa que 3.0 millones de personas salieron de la pobreza extrema durante 2008-2018, es decir, que dispusieron de un ingreso mínimo que les permitió adquirir alimentos y además disminuyeron sus carencias a menos de tres; sin embargo, la considerable disminución en la pobreza extrema no ha sido suficiente para reducir los índices de pobreza totales, pues mientras 3.0 millones de personas salieron de la pobreza extrema durante 2008-2018, se sumaron a la pobreza moderada 5.9 millones de personas, lo que hace evidente la necesidad de formular políticas y programas incluyentes, pues si bien, la población en pobreza extrema experimenta una situación más angustiante en sus condiciones, se corre el riesgo de que los pobres moderados caigan en pobreza extrema por cualquier eventualidad en sus vidas.

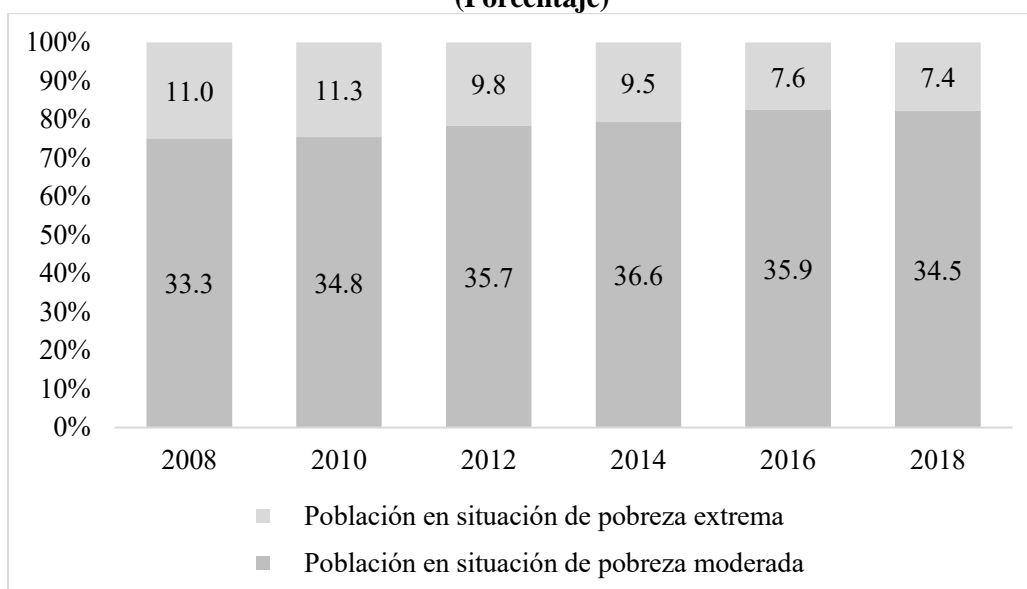
Las gráficas 1 y 2 ilustran el planteamiento anterior y muestran que, mientras la pobreza extrema se reduce, la pobreza moderada y por lo tanto la pobreza total aumentan.

Gráfica 1
Evolución de la pobreza y la pobreza extrema, 2008-2018
(Millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

Gráfica 2
Composición de la pobreza total, 2008-2018
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

De acuerdo con la información desagregada por grupos de edad, género, residencia y pertenencia étnica disponible en el CONEVAL¹⁴, misma que se presenta en el cuadro 4, se observa que, en términos reales, la pobreza extrema se redujo en casi todos los niveles de desagregación, a excepción de las personas con discapacidad; sin embargo, en 2018, las mujeres, la población entre 30 y 65 años y aquellos que viven en zonas rurales siguen representando una parte importante de la población en situación de pobreza extrema. Además, cabe mencionar que si bien, en 2018 las personas con discapacidad en pobreza extrema representan el 9.8% (0.9 millones de personas) del total de la población en pobreza extrema, no debe desestimarse este porcentaje relativamente bajo, pues de 2010 a 2018 hubo un aumento del 13.1% de las personas con discapacidad en pobreza extrema.

Cuadro 4
Comportamiento de la pobreza y pobreza extrema por nivel de desagregación, 2008-2018
(Millones de personas)

Concepto	Población en situación de pobreza extrema					Población en situación de pobreza multidimensional				
	2008	2018	Tasa de crecimiento	% 2018		2008	2018	Tasa de crecimiento	% 2018	
	12.3	9.3	- 24.5			49.5	52.4	5.9		
Genero										
Mujeres	6.5	4.8	- 26.5	51.1		25.7	27.3	6.1	52.0	
Hombres	5.9	4.5	- 22.2	48.9		23.8	25.1	5.7	48.0	
Total	12.3	9.3		100.0		49.5	52.4		100.0	
Población menor de 18 años										
Menores de 18 años	5.7	3.7	- 35.0	39.5		21.8	19.5	- 10.5	37.3	
18 años o más	6.7	5.6	- 15.6	60.5		27.7	32.9	18.9	62.7	
Total	12.3	9.3		100.0		49.5	52.4		100.0	
Población de adolescentes y jóvenes										
Entre 12 y 29 años	3.7	2.7	- 26.1	29.2		15.7	16.2	3.4	30.9	
Entre 0 a 11 años y de 30 años o más	8.7	6.6	- 23.8	70.8		33.8	36.2	7.1	69.1	
Total	12.3	9.3		100.0		49.5	52.4		100.0	
Adultos mayores										
65 años o más	0.9	0.7	- 23.3	7.6		3.2	4.3	31.7	8.2	
Menores de 65 años	11.4	8.6	- 24.6	92.4		46.2	48.1	4.1	91.8	
Total	12.3	9.3		100.0		49.5	52.4		100.0	
Pertenencia étnica										
Población indígena	4.0	3.4	- 15.0	36.1		8.5	8.4	- 0.9	16.0	
Población NO indígena	8.4	5.9	- 29.0	63.9		41.0	44.1	7.3	84.0	
Total	12.3	9.3		100.0		49.5	52.4		100.0	
Discapacidad^{1/}										
Con discapacidad	0.8	0.9	13.1	9.8		2.9	4.5	55.6	8.6	
Sin discapacidad	12.2	8.4	- 30.9	90.2		49.9	47.9	- 4.0	91.4	
Total	13.0	9.3		100.0		52.8	52.4		100.0	

¹⁴ Esta información se dispone para los seis indicadores de pobreza que maneja el CONEVAL (pobreza, pobreza moderada, pobreza extrema, vulnerable por carencias sociales, vulnerable por ingresos y no pobre y no vulnerable); las carencias sociales (población con al menos una carencia social y con al menos de tres carencias sociales); los indicadores de carencia social (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación); y finalmente para los indicadores de bienestar (ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos y el ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos).

Lugar de residencia									
Rural	7.0	5.0	-	28.1	54.1	16.2	17.0	4.8	32.3
Urbano	5.3	4.3	-	19.7	45.9	33.3	35.5	6.5	67.7
Total	12.3	9.3			100.0	49.5	52.4		100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

1/ Se considera persona con discapacidad a quien manifiesta tener alguna dificultad para desempeñar sus actividades cotidianas como: caminar, moverse, subir o bajar, ver, hablar, oír, vestirse, bañarse, comer, poner atención o alguna limitación mental. En 2008 no se cuenta con las variables que permiten la estimación del indicador de personas discapacitadas, por lo que los valores corresponden al periodo 2010-2018.

También se observa que no es la población joven o los adultos mayores los que sufren de pobreza extrema, ya que, es la población menor de 65 años la que representa el 92.4% (8.6 millones de personas) de los pobres extremos y los menores de 18 años tuvieron la mayor tasa de reducción del 35.0%, pasando de representar en 2008 el 46.3% (5.7 millones de personas) en pobreza extrema al 39.8% (3.7 millones de personas) en 2018.

Por su parte, en marcado contraste con la evolución de la pobreza extrema, en todos los rubros de desagregación presentados en el cuadro 4, la pobreza total únicamente disminuyó en la población menor de 18 años y la población indígena, en todos los demás rubros la población en pobreza aumentó.

Cabe resaltar que, en la clasificación por género, en 2018 hay más personas de ambos géneros en pobreza en comparación con 2008; sin embargo, las mujeres representan un porcentaje mayor con el 52.0% (27.3 millones de personas) y los hombres representan el 48.0% (25.1 millones de personas). Estos datos contrastan con la pobreza extrema, en dónde ambos géneros experimentaron una mejora en sus condiciones.

Otro rubro de desagregación en dónde se observa una relación inversa entre la pobreza extrema y la pobreza multidimensional es en la población de adultos mayores, mientras la población mayor de 65 años en pobreza extrema experimentó una reducción del 23.3% en el periodo 2008-2018, los adultos mayores en pobreza multidimensional aumentaron 31.7%, pasando de 3.2 millones de personas en 2008 a 4.3 millones de personas en 2018. Cabe resaltar que, en 2018 la población de 65 años o más representa el 8.2% de la población en pobreza y la población menor de 65 años representa el 91.8% de los pobres, por lo que, al igual que en la pobreza extrema, es la población menor de 65 años la que representa un porcentaje mayor en la pobreza.

Por su parte, aunque la población de zonas rurales pueda ser más vulnerable, no se debe desestimar la pobreza de las zonas urbanas, ya que, la población en pobreza multidimensional en ambos rubros aumentó, pero no lo hacen al mismo ritmo. Durante 2008-2018 la pobreza en zonas rurales aumentó 4.8% y en las zonas urbanas el aumento fue de 6.5%, es decir, la población rural en pobreza aumentó 0.8 millones de personas al pasar de 16.2 millones de personas en 2008 a 17.0 millones de personas en 2018, mientras tanto el aumento de la población urbana en pobreza fue de 2.2 millones de personas al pasar de 33.3 millones de personas en 2008 a 35.5 millones de personas en 2018. Lo anterior demuestra que el porcentaje de pobreza en las zonas urbanas no es menor que en las rurales y además el número de personas en esa condición en las zonas urbanas es mayor, mientras que, en las zonas rurales la pobreza se encuentra en comunidades pequeñas y dispersas.

Lo anterior no concluye con el panorama de la pobreza en México, hay que recordar que la medición del CONEVAL además de la pobreza o pobreza multidimensional, moderada y extrema también considera a la población vulnerable por carencias sociales y por ingresos.

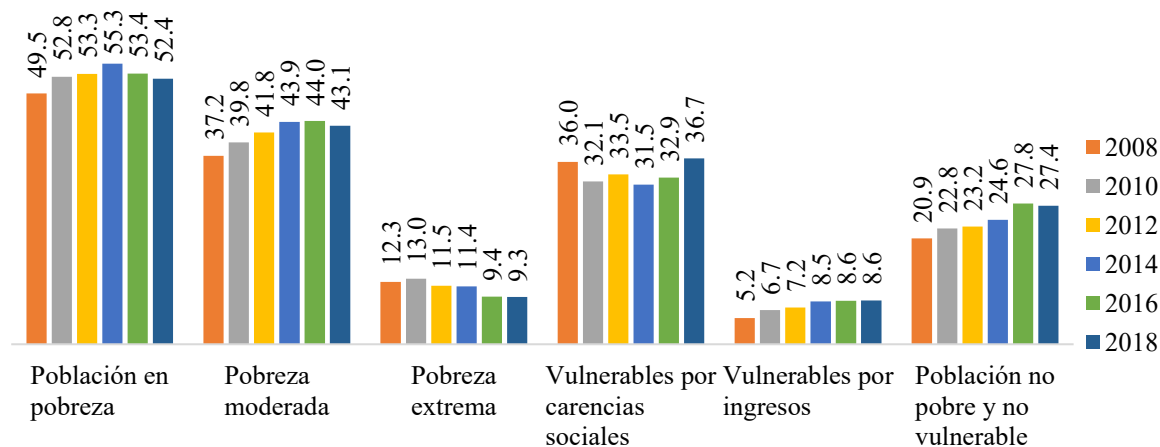
De acuerdo con los datos presentados anteriormente en el cuadro 1 (página 36), la población vulnerable por carencias sociales pasó de 32.3% al 29.3% entre 2008-2018, lo que representa una disminución media anual de 0.3%; sin embargo, en términos reales (número de personas), pasó de 36.0 millones de personas en 2008 a 36.7 millones de personas en 2018, por lo que, las personas que presentan una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y por lo tanto no son carentes en la dimensión del ingreso pero si en el índice de privación social aumentó 1.9%, es decir, aumentaron las carencias sociales de 0.7 millones de personas de 2008 a 2018.

Por su parte, la población vulnerable por ingresos, es decir, aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar y por lo tanto no disponen de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias pasó en 2008 de 4.7% (5.2 millones de personas) a 6.9% (8.6 millones de personas) en 2018, lo que representa un aumento del 66.0%, por lo tanto, en 2018 había 3.4 millones de personas más que no dispusieron de ingresos suficientes en comparación con 2008. La población vulnerable por ingresos fue, de las seis clasificaciones del CONEVAL en las que se identifica a la población pobre, la que más aumentó durante 2008-2018.

Además, la población no pobre y no vulnerable, aquella población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene ninguna de las carencias sociales, registró un aumento del 31.0%, al pasar del 18.7% (20.9 millones de personas) en 2008 a 21.9% (27.4 millones de personas) en 2018. En este caso el aumento es positivo, ya que significa que 6.5 millones de personas se sumaron a la población lejos de la condición de pobreza o vulnerables de serlo durante 2008-2018.

La gráfica 3 muestra la evolución de las seis clasificaciones de pobreza utilizadas por el CONEVAL, para ilustrar el crecimiento o disminución reales de cada uno de ellos, medidos en millones de personas.

Gráfica 3
Personas en situación de pobreza en México, 2008-2018
(Millones de personas)

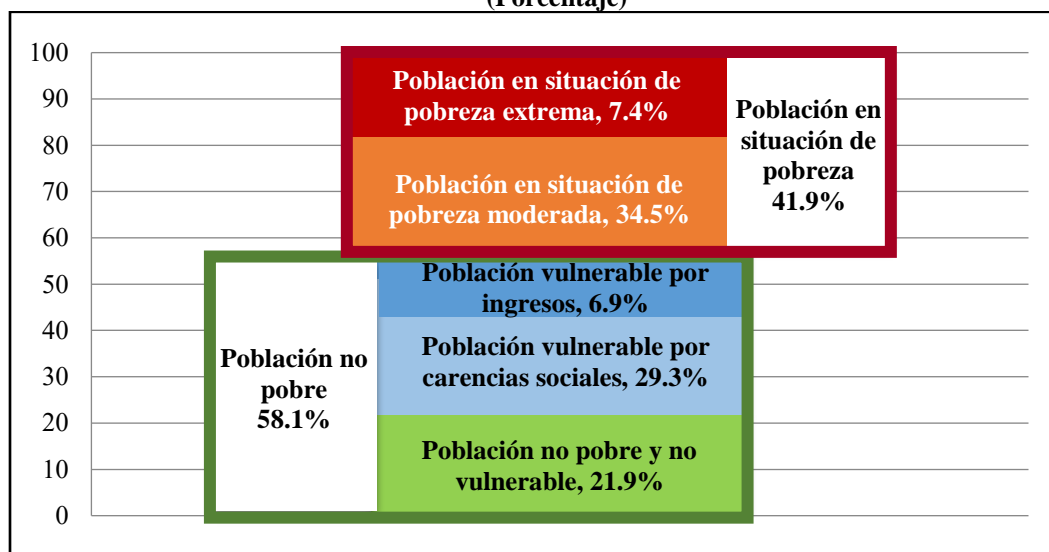


Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

La figura 4 muestra la situación de pobreza en México para 2018 contemplada por el CONEVAL, aparentemente la población en situación de pobreza es menor que la no pobre; sin embargo, no se contempla a la población vulnerable por ingresos o carencias como parte de la población en pobreza, lo que podría representar un riesgo, pues al minimizar la importancia de las condiciones de esta población con la denominación de *vulnerable*, se le resta prioridad y se la puede dejar fuera de las políticas dirigidas a la disminución de la pobreza.

La importancia de la población vulnerable no es menor, ya se ha mencionado anteriormente que la población vulnerable por ingresos aumentó 66.0% y la vulnerable por carencias sociales 1.9% durante 2008-2018. Esta población al no ser atendida y deteriorarse sus condiciones de vida por cualquier eventualidad, se convertirán en pobres o pobres extremos.

Figura 4
Medición de la pobreza en México, distribución de la población según situación de pobreza, 2018
(Porcentaje)



Fuente: Tomado de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL.

La diferencia entre pobres extremos, pobres moderados, vulnerables por carencias y vulnerables por ingresos parece estar muy bien definida con la medición multidimensional del CONEVAL, pero estas clasificaciones han sido el centro de debates que ayudan a reflexionar más sobre lo que implica hacer estas diferencias, por ejemplo, el estudio del profesor Sergio Vega¹⁵, indica que la medición de la pobreza trata de medir al pobre y aunque, en el caso de la medición multidimensional en México toma en cuenta la línea del ingreso y su intersección con las carencias sociales para abarcar aspectos que se consideran esenciales y pueden conducir a la pobreza, poco se ha hecho para analizar el proceso de empobrecimiento y reconoce que pobre, pobreza y empobrecimiento no son sinónimos.

La medición de la pobreza es en realidad medición del pobre y, por otro lado, el combate a la pobreza es en realidad atención al pobre. Ni una ni otra logran palpar el problema de fondo, dejando atrás la posibilidad de modificar las condiciones que llevan a la repetición o reproducción de la pobreza. La pobreza es un contexto, es un contraste, el sujeto que la sufre es

¹⁵ Profesor-investigador titular del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco México.

el que más preocupa, pero el proceso por el cual se generan pobres dentro de un tiempo y un espacio no ha recibido el tratamiento apropiado para su conocimiento (Vega, 2014: 210).

El argumento central del profesor Vega es que, el proceso de empobrecimiento no ha sido abordado y aunque este proceso tiene su manifestación más profunda en los pobres y de ahí la importancia de cuantificarlos y reconocer sus características, la medición multidimensional del CONEVAL tiene algunas clasificaciones poco acertadas a la hora de tomar sus datos para formular políticas y programas sociales, ya que los programas diseñan su población objetivo basados en estas clasificaciones, lo que puede llevar a que las personas no beneficiarias e inmersas en el proceso de empobrecimiento sea mayor que las atendidas por la política social.

El planteamiento sostiene básicamente que, con el pasó de la medición del Comité Técnico de Medición de la Pobreza (medición clásica), a la medición efectuada por el CONEVAL (medición multidimensional), no solo se reconocen las carencias sociales, que es el punto positivo de esta nueva metodología, además, como punto negativo, disminuye la importancia del ingreso como indicador y con la introducción de la línea de pobreza extrema por ingreso (canasta alimentaria) se establece un umbral tan bajo que se deja de reconocer como pobres prioritarios a quienes se encuentran por encima de esta línea extrema pero que aún se encuentran por debajo de la línea de pobreza por ingresos (canasta total).

El cuadro 5 ilustra el argumento del profesor Vega, de acuerdo con los datos presentados, para la medición clásica de la pobreza llevada a cabo por el comité, eran pobres extremos todos aquellos que no alcanzaban la línea de pobreza por ingresos (canasta total), es decir, todos aquellos que no dispusieran de un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, por lo que, de acuerdo con esta definición, serían considerados pobres extremos aquellos que la medición multidimensional distribuye en pobres extremos, moderados y vulnerables por ingresos.

Cuadro 5
Diferencias en la clasificación de los pobres
de acuerdo con el método clásico y multidimensional, 2018
(Millones de personas)

Concepto	Multidimensional
Pobreza extrema (a)	9.3
Pobreza moderada (b)	43.1
Vulnerables por ingreso (c)	8.6
Vulnerables por carencias (d)	36.7
No pobres y no vulnerables (e)	27.4
Total de pobres extremos de acuerdo con la medición clásica (f = a + b + c)	61.0

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2018.

De acuerdo con lo anterior, de seguir la línea clásica de medición, como se muestra en el cuadro 5, en 2018 no serían 9.3 millones de pobres extremos, sino 61.0 millones de personas. “La encuesta define ahora a los pobres extremos como aquellos que tienen ingresos por debajo de la [...] línea de la pobreza extrema o alimentaria pero que además tengan al menos tres de las seis carencias sociales” (Vega, 2014: 213).

Cuando se toma en cuenta la clasificación clásica, son 61.0 millones de personas que están por debajo del límite extremo de ingresos, ya que su línea de ingresos extrema no fijaba un límite tan bajo como lo son los ingresos que permitieran únicamente adquirir alimentos y

además tener como mínimo tres carencias sociales tal como la define hoy el CONEVAL, por lo que, los pobres extremos clásicos quedan repartidos y nombrados de diferente manera bajo el esquema multidimensional.

De acuerdo con los datos del cuadro 5, son 9.3 millones de pobres extremos multidimensionales que, además de estar debajo del límite extremo de ingresos tienen de tres a seis carencias. Los otros pobres debajo de la línea, pero no de la línea extrema de ingresos y con una o dos de las seis carencias, serán clasificados en la medición multidimensional como pobres moderados, es decir, son 43.1 millones de pobres extremos clásicos, que son transferidos como pobres moderados en la medición multidimensional. Finalmente, los pobres debajo de la línea, pero no de la línea extrema de ingresos mínimos y con cero carencias sociales, son nombrados como vulnerables por ingreso, es decir, son 8.6 millones de personas de pobres extremos clásicos calificados ahora como vulnerables por ingreso.

Por otro lado, la medición clásica, al ser una medida que únicamente toma en cuenta el ingreso, no contempla a las 36.7 millones de personas que en 2018 con la medición multidimensional se encuentran clasificadas como vulnerables por carencias sociales.

Lo que se puede concluir de lo anterior, es que, si bien, la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL dispone de muchas clasificaciones para la población, y al considerar la línea de pobreza extrema por ingresos (canasta alimentaria) y el índice de privación extremo (tener tres o más carencias), parezca que se ponen umbrales tan bajos que queda excluida una parte importante de la población que también se encuentra en condiciones precarias pero fuera de los límites extremos, y se les resta importancia clasificándolas con términos como moderada y vulnerable por ingresos, lo que pretende en realidad la medición multidimensional es brindar información muy precisa del nivel económico y carencias sociales de cada clasificación, con el objetivo de apoyar el desarrollo de programas focalizados para cada grupo y conocer cuál de ellos requiere atención inmediata.

A pesar de lo anterior y de las ventajas de poseer información más detallada para cada tipo de pobreza manejado por el CONEVAL, un punto importante señalado por el profesor Vega es la falta de atención al proceso de empobrecimiento; sin embargo, personalmente creo que es un problema más relacionado con la interpretación de las cifras de la medición de la pobreza que un problema inherente a la propia clasificación derivada del método de medición. Pues los datos del CONEVAL son solo eso, hasta que se analiza lo que difiere a un grupo de otro y en consecuencia se actúa o no, por ejemplo, debe tenerse en cuenta lo delgada que es la línea entre un pobre moderado y un extremo, entre un pobre y un vulnerable, no se puede descuidar a ninguno de los grupos porque existen diversos factores por los que el proceso de empobrecimiento puede llevar a esos pobres moderados a ser pobres extremos mucho más rápido de lo que se reduce la pobreza extrema como resultado de la política social y sucede lo mismo con los vulnerables.

Es vital identificar los procesos de empobrecimiento, porque no se puede descartar que estos ocurran simultáneamente con los programas de apoyo, por ejemplo, un programa dedicado a distribuir despensa alivia el hambre de las familias en el momento, pero ¿se reduce la pobreza?, ¿qué proceso vive la familia que no le permite obtener el ingreso mínimo para la compra de alimentos?, ya que, el proceso de empobrecimiento puede desarrollarse por muchas circunstancias, puede ser que una enfermedad haya desgastado económicamente a la familia y en consecuencia se encuentre por debajo de la línea de ingresos extrema, o una crisis económica llevó a la pérdida de empleos y con ello no solo a la pérdida del sustento, sino que también miembros de la familia dejaron de estudiar para buscar un ingreso, en fin, si no se identifican los procesos de empobrecimiento, no importa cuantas despensas se le

provea a esta familia, se encuentra inmersa en un proceso de empobrecimiento y hay dos opciones, o se generan políticas que intervengan en estos procesos de empobrecimiento para generar condiciones por las que la familia sea capaz de sostenerse sola (por ejemplo la creación de empleos) o el estado deberá siempre proveer alimento a la familia mediante la perpetuación de programas asistencialistas.

II.1.1 Evolución de los indicadores de los derechos sociales

Cabe recordar que la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL toma en cuenta el espacio de los derechos sociales y el de bienestar económico. El espacio de los derechos sociales, tal como se mencionó en el capítulo 1, se mide por medio de los seis indicadores de carencia social referidos en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social y la suma de las carencias construye el índice de privación social, además, se establece un umbral de privación extrema cuando se tienen tres o más carencias.

De acuerdo con los datos del CONEVAL que se presentan en el cuadro 6, el porcentaje de la población con al menos una carencia social pasó de 76.6% a 71.2% entre 2008-2018, lo que representa una disminución media anual de 0.5%; sin embargo, en términos reales (número de personas), se pasó de 85.5 millones de personas en 2008 a 89.1 millones de personas en 2018, por lo que, las personas que tienen al menos una carencia social en los seis indicadores aumentó en 4.2%, es decir, en 2018 hay 3.6 millones de personas más con al menos una carencia social que las que había en 2008.

En contraste con lo anterior, el índice de privación extrema (relacionado con la pobreza extrema), en el que se encuentran las personas con tres o más carencias, disminuyó 33.6%, al pasar de 31.7% (35.4 millones de personas) en 2008 a 18.8% (23.5 millones de personas) en 2018, por lo que, 11.9 millones de personas redujeron sus carencias a menos de tres en el periodo 2008-2018.

Cuadro 6
Evolución de los indicadores de los derechos sociales, 2008-2018
(Porcentaje y millones de personas)

Concepto	Porcentaje							Millones de personas						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Disminución media anual	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Tasa de crecimiento
Privación social con al menos:														
Una carencia	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	71.2	0.5	85.5	85.0	86.9	86.8	86.3	89.1	4.2
Tres carencias	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	18.8	1.3	35.4	32.4	28.1	26.5	23.0	23.5	-33.6
Indicadores de carencia social														
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	16.9	0.5	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3	21.1	-13.7
Acceso a servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2	2.2	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	20.2	-52.7
Acceso a seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	57.3	0.8	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4	71.7	-1.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	11.1	0.7	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8	13.8	-29.9
Acceso a servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	19.8	0.3	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7	24.7	-3.1
Acceso a alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	20.4	0.1	24.3	28.4	27.4	28.0	24.6	25.5	5.2

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

Indicadores de las carencias sociales

De acuerdo con los datos presentados en el cuadro 6, entre 2008-2018, se observa una mejora en los indicadores de carencias sociales a nivel nacional. Según los datos del cuadro, en todas las carencias disminuyó el número de personas que las padecen, a excepción de la carencia por acceso a la alimentación.

El número de carencias sociales que experimenta la población es un indicador de la gravedad de las carencias, por ejemplo, no es lo mismo no tener acceso a la seguridad social únicamente que a seguridad social y educación, por lo que la reducción de la población en cinco de las seis carencias significa que hubo un aumento en la calidad de vida en las personas de acuerdo con lo siguiente:

Rezago educativo: pasó de 21.9% (24.5 millones de personas) en 2008 a 16.9% (21.1 millones de personas) en 2018, lo que representa una disminución del 13.7%, por lo tanto, en 2018 había 3.4 millones de personas menos con rezago educativo respecto a 2008.

Carencia por acceso a los servicios de salud: pasó de 38.4% (42.8 millones de personas) en 2008 a 16.2% (20.2 millones de personas) en 2018, lo que representa una disminución del 52.7%, por lo tanto, en 2018 había 22.6 millones de personas menos sin acceso a servicios de salud de las que había en 2008.

Cabe mencionar que el acceso a los servicios de salud fue la carencia con la mayor disminución durante el periodo, seguramente la disminución en este rubro tiene que ver con la operación del Seguro Popular de Salud (SPS), que surge como rama operativa del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) fundado en 2004 con las reformas a la Ley General de Salud.

El Seguro Popular consiste en un prepago subsidiado con fondos públicos, dirigido a la población de bajos recursos que [...] carece de aseguramiento y formas de prepago. De esta manera el SPS se considera el instrumento de financiamiento que brindará protección médica (Contreras Landgrave y Tetelboin Henrion, 2011: 20).

De acuerdo con lo anterior, de 2004 a 2020¹⁶ el SPS fue un mecanismo que buscó garantizar el acceso a los servicios de salud para todos los mexicanos bajo un esquema de aseguramiento sin distinción de su condición social, laboral y económica; sin embargo, funcionaba más como un mecanismo de financiamiento que de provisión de servicios, para asegurar que la población no asegurada no tuviera que desembolsar grandes cantidades de dinero a la hora de enfrentar un padecimiento de salud.

Carencia por acceso a la seguridad social: la población con esta carencia pasó de 65.0% (72.5 millones de personas) en 2008 a 57.3% (71.7 millones de personas) en 2018, lo que representa una disminución del 1.2%, es decir, en 2018 había 0.8 millones de personas más que en 2008 con acceso a la seguridad social.

Carencia por calidad y espacios de la vivienda: la población con esta carencia pasó de 17.7% (19.7 millones de personas) en 2008 a 11.1% (13.8 millones de personas) en 2018, lo que

¹⁶ A partir del 1 de enero de 2020 entra en operación el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), que es un órgano descentralizado de la Secretaría de Salud que sustituye al Seguro Popular.

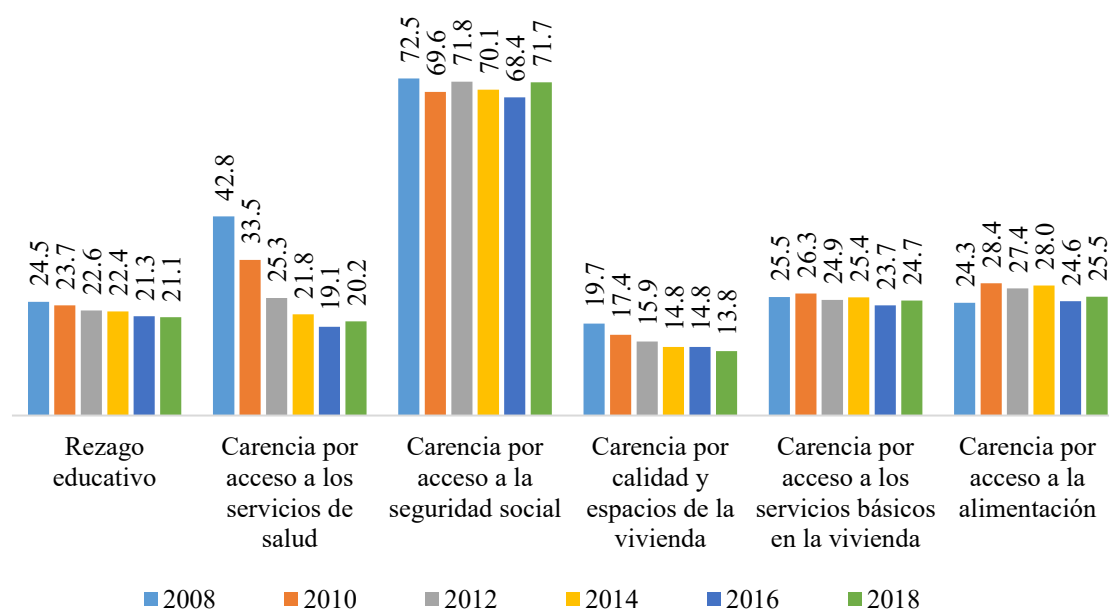
representa una disminución del 29.9%, por lo tanto, en 2018 había 5.9 millones de personas más que en 2008 con acceso a una vivienda y espacios de calidad.

Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda: pasó de 22.9% (25.5 millones de personas) en 2008 a 19.8% (24.7 millones de personas) en 2018, lo que representa una disminución del 3.1%, es decir, en 2018 había 0.8 millones de personas más que en 2008 con acceso a servicios básicos en la vivienda.

Carencia por acceso a la alimentación: la población con esta carencia fue la única que aumentó, pasó de 21.7% (24.3 millones de personas) en 2008 a 20.4% (25.5 millones de personas) en 2018, lo que representa un aumento del 5.2%, por lo tanto, en 2018 había 1.2 millones de personas más que en 2008 sin acceso a la alimentación.

La gráfica 4 muestra la evolución de las seis carencias sociales utilizadas por el CONEVAL, para ilustrar el crecimiento o disminución reales de cada una de ellas, de acuerdo con las personas que las padecen.

Gráfica 4
Evolución de los indicadores de carencias sociales, 2008-2018
(Millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

Entonces, de acuerdo con lo anterior y los valores presentados en el cuadro 6 (página 46), la población con carencias se redujo en cinco de seis indicadores, excepto en el acceso a la alimentación. A pesar de las disminuciones experimentadas, en 2018, el porcentaje de población sin acceso a estos derechos sociales sigue representando un porcentaje superior al 16.0% en cinco de ellos, el porcentaje más alto con el 57.3% (71.7 millones de personas) es la población sin seguridad social.

II.1.2 Evolución de los indicadores del espacio de bienestar económico

La medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL además de contemplar el espacio de los derechos sociales toma en cuenta el espacio de bienestar económico que, tal como se mencionó en el capítulo 1, se analiza a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado.

El CONEVAL construyó dos umbrales para medir el bienestar económico: 1) la línea de pobreza por ingresos, determinada por el valor de una canasta total que incluye además de alimentos un conjunto de bienes y servicios de consumo básico y 2) la línea de pobreza extrema por ingresos, determinada por el valor de una canasta que incluye solo alimentos y denominada por ello canasta alimentaria.

A continuación, el cuadro 7 muestra la evolución de 2008-2018 para ambas líneas de ingreso.

Cuadro 7
Evolución de los indicadores de bienestar económico, 2008-2018
(Porcentaje y millones de personas)

Concepto	Porcentaje							Millones de personas						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Disminución media anual	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Tasa de crecimiento
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	16.8	-0.01	18.7	22.2	23.5	24.6	21.4	21.0	12.5
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	48.8	0.02	54.7	59.6	60.6	63.8	62.0	61.1	11.6

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

De acuerdo con los datos del CONEVAL presentados en el cuadro anterior, el porcentaje de la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema por ingresos es de 16.8% en 2018, mismo nivel observado en 2008; sin embargo, en términos reales (número de personas), se pasó de 18.7 millones de personas en 2008 a 21.0 millones de personas en 2018, lo que representa un aumento del 12.5%, es decir, en 2018 hay 2.3 millones de personas más que no cuentan con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria básica en comparación con 2008.

Por su parte, la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso también aumentó, ya que pasó de 54.7 millones de personas en 2008 a 61.1 millones de personas en 2018, por lo tanto, hubo un aumento de 11.6%, es decir, en 2018 existieron 6.4 millones de personas más que no dispusieron de los ingresos suficientes para adquirir los bienes de la canasta total (alimentaria y no alimentaria) que las que había en 2008.

A diferencia del espacio de los derechos sociales, en donde, durante el periodo 2008-2018 se muestra una mejoría de sus indicadores en general, el espacio del bienestar económico muestra un retroceso, lo que explica que la población vulnerable por ingresos aumentara 66.0%, pasando de 4.7% (5.2 millones de personas) en 2008 a 6.9% (8.6 millones de personas) en 2018, como se mencionó de acuerdo con los datos del cuadro 1 (página 36).

Conclusiones

A lo largo de 2008-2018, los primeros diez años de la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL, los datos arrojan que, de seis indicadores de pobreza, cuatro aumentaron: pobreza, pobreza moderada, vulnerables por carencias sociales y vulnerables por ingresos, y únicamente en dos, pobreza extrema y la población no pobre y no vulnerable mejoraron sus indicadores, pues la pobreza extrema se redujo en 24.5% y la población no pobre y no vulnerable aumentó 31.0%.

La población en condición de pobreza aumentó 5.9%, la pobreza moderada 16.0%, los vulnerables por carencias sociales 1.9% y los vulnerables por ingresos 66.0%.

A pesar de lo anterior, de los ocho indicadores del espacio de los derechos sociales (dos índices de privación y seis carencias sociales), en seis se observó una mejoría: la población con al menos tres carencias se redujo en 33.6%, la población con rezago educativo se redujo 13.7%, hay menos personas con carencia de acceso a los servicios de salud con una reducción del 52.7%, la población sin seguridad social disminuyó 1.2%, las personas con carencia por la calidad y espacios de la vivienda tuvo una disminución del 29.9% y las personas con carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda disminuyó en 3.1%.

Los dos indicadores del espacio de los derechos sociales en los que no hubo mejora fue la población con al menos una carencia social y la población con carencia por acceso a la alimentación que aumentaron en 4.2% y 5.2% respectivamente.

Por su parte, los dos indicadores del espacio de bienestar económico tampoco mejoraron, pues las personas con ingresos insuficientes para adquirir tanto la canasta total (línea de pobreza por ingresos) y la canasta alimentaria (línea de pobreza extrema por ingresos) aumentaron en 11.6% y 12.5% respectivamente.

En general lo que demuestran estas cifras es todo el trabajo que hay por hacer en el combate a la pobreza pues a pesar de toda la información que se desprende de la medición del CONEVAL, desde las clasificaciones de pobreza, los índices de privación social, los indicadores de las carencias sociales, las líneas de pobreza por ingresos, la información desagregada por entidad federativa, género, edad, residencia y pertenencia étnica, la pobreza no disminuye. Se tiene que dar continuidad a las políticas de apoyo para quienes se encuentran en pobreza extrema para que esta siga disminuyendo, no se puede restar importancia a los pobres moderados y a los vulnerables porque estos aumentan más de lo que logra combatirse la pobreza extrema, el ingreso de las familias, el acceso a la alimentación y a la seguridad social siguen siendo retos importantes.

Es compromiso del CONEVAL continuar aportando información que contribuya a la superación de la pobreza y al acceso efectivo de los derechos sociales, pero, retomando las ideas del profesor Sergio Vega, la medición de la pobreza no es un fin en sí mismo, se mide la pobreza para encontrar soluciones y el combate a la pobreza no debe ser únicamente la atención al pobre, con toda la información que arroja la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL se dispone de suficientes herramientas para focalizar programas, atender prioritariamente a la población en las peores condiciones y promover políticas que contribuyan a la disminución de carencias y generación de condiciones de prosperidad, así que el CONEVAL provee información suficiente para verificar y atacar los procesos de empobrecimiento.

CAPÍTULO III

Impacto de la política social en la reducción de la pobreza en México

El fracaso de las políticas y las causas de que la ayuda no tenga el efecto que debería tener radican a menudo en las llamadas «tres íes», es decir, ideología, ignorancia e inercia.
(Banerjee y Duflo, 2019: s.n., énfasis propio)

Como se ha mencionado, la medición de la pobreza no es un fin en sí mismo, se pretende que los datos derivados de la medición sirvan de apoyo en la generación de políticas sociales y económicas para el desarrollo. En México, a pesar de toda la información de la que se dispone gracias a la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL, que permite saber e identificar cuántos y cuál es la población en pobreza, en dónde se encuentran, cuáles son sus carencias y su nivel de ingreso, de 2008 a 2018 la pobreza aumentó 5.9% (2.9 millones de personas).

El presente capítulo es un estudio de la evolución del gasto social en México de 2009 a 2018 y de los principales paradigmas teóricos que han sido base de la política social en el país para reducir la pobreza, con el objetivo de analizar los alcances y limitaciones de la política social para identificar por qué no ha disminuido de manera eficiente los niveles de pobreza y localizar elementos que contribuyan al logro de este objetivo.

III.1 Evolución del gasto, programas y acciones de desarrollo social

La Ley General de Desarrollo Social establece en el artículo 72 y 81 que el CONEVAL no solo es el encargado de medir la pobreza, también está a cargo de la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social. En cumplimiento de estas disposiciones el CONEVAL dispone de un inventario nacional de programas y acciones para el desarrollo social, con la finalidad de dar a conocer cuáles son las intervenciones del gobierno en ese ámbito y proveer información que contribuya a mejorar la política pública.

La información del inventario está disponible para los tres niveles de gobierno de acuerdo con lo siguiente: nivel federal para los años 2004-2019; estatal 2010-2014, 2016 y 2018, y para el gobierno municipal 2012-2017.

El motivo de que los periodos no sean iguales en todos los órdenes de gobierno se debe, entre otros factores, al uso desigual de las tecnologías de la información y los periodos de gestión de cada orden de gobierno, pues las fuentes de información para crear estos inventarios son las publicaciones de las cuentas públicas, planes de desarrollo, informes de gobierno y presupuestos de egresos que los gobiernos federal y subnacionales publican en sus sitios oficiales de internet, lo que dificulta el rastreo de información cuando el uso de las tecnologías de información es desigual en el territorio nacional y no se utilizan adecuadamente los sitios oficiales de internet, estos son inexistentes o simplemente no se publican los documentos.

Por lo mencionado anteriormente y la disponibilidad de información, es que, en el presente capítulo únicamente se analizará la información correspondiente al inventario

federal en el periodo 2009-2018, ya que, a partir de 2009 se agregaron variables y se homologó la estructura del inventario para disponer de información comparable en el tiempo; antes de esa fecha las bases no disponen de suficientes variables.

De acuerdo con las notas metodológicas del inventario federal, para la determinación de los programas y acciones para cada año, son considerados los siguientes criterios:

- Se considera programa o acción de desarrollo social a aquellos alineados con alguno de los derechos sociales establecidos en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) o con la dimensión del bienestar económico.
- Los programas y las acciones son aquellas intervenciones gubernamentales que son responsabilidad de una dependencia o entidad a nivel federal, que cuentan con clave presupuestal y que se encuentran contenidos dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año correspondiente.
- Los programas son aquellas intervenciones gubernamentales con clave presupuestal S (con reglas de operación) o U (que se refiere a otros programas de subsidios). Por su parte, las acciones son aquellas con clave E (prestación de servicios públicos) o B (provisión de bienes públicos).
- Todos los programas sujetos a reglas de operación, es decir, aquellos con clave presupuestal S, forman parte del inventario CONEVAL.
- De los programas y las acciones con clave presupuestal U, E o B, se excluyen aquellos con recursos asignados para los siguientes conceptos: a) instancias o universidades estatales; b) acciones judiciales; c) sindicatos y/o prestaciones para los trabajadores; d) operación de infraestructura; e) entes autónomos; f) centros de metrología; g) centros y servicios de geología; h) servicios funerarios e i) centros meteorológicos.

Con las consideraciones anteriores, se integra una base anual con los datos de los programas y acciones de desarrollo social. Para el periodo 2009-2018, el inventario federal registra 438 programas y acciones diferentes; sin embargo, algunos de ellos se repiten año con año, por lo que, en las bases, el acumulado de programas y acciones es de 2,289 para el periodo, de los cuales 2,253 ejercieron recursos, 29 no los ejercieron, es decir, no se ejecutaron aun cuando dispusieron de un presupuesto original, y para 7 (todos de modalidad U) no se dispuso información sobre los recursos ejercidos.

Por lo anterior, en adelante se analizan únicamente aquellos programas y acciones que efectivamente ejercieron recursos y por lo tanto de los que se puede demostrar su operación.

III.1.1 Evolución del presupuesto

Con el análisis de las bases del inventario federal, se identificó, como se muestra en el cuadro siguiente, que se operaron, es decir, que ejercieron recursos, 434 programas y acciones diferentes de desarrollo social durante el periodo 2009-2018, de los cuales el 70.3% (305) son programas y 29.7% (129) son acciones.

Cuadro 8
Programas y acciones de desarrollo social, 2009-2018

Modalidad de transferencia	Total de programas y acciones por modalidad de transferencia	Programas	Acciones
S	172	172	
U	133	133	
E	124		124
B	5		5
Total	434	305	129
%	100.0	70.3	29.7

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

Cabe mencionar que, aunque durante todo el periodo fueron 434 programas y acciones diferentes, el acumulado para el periodo es de 2,253, ya que, algunos de los 434 programas y acciones se ejecutan año con año. El cuadro 9 indica cuántos programas y acciones se ejecutaron a lo largo del periodo, por ejemplo, de 2009 a 2018 existieron 70 programas y acciones que se ejecutaron durante los 10 años, 4 programas y acciones durante 9 años, 11 durante 8 años, etcétera.

Cuadro 9
Acumulado de programas y acciones de desarrollo social, 2009-2018

Número de años en los que se ejecutaron los programas	Programas y acciones que se repiten año con año	Total de programas y acciones acumulados en el periodo
A	B	$C = (A * B)$
10	70	700
9	4	36
8	11	88
7	73	511
6	9	54
5	74	370
4	38	152
3	64	192
2	59	118
1	32	32
Total	434	2,253

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

Los 2,253 programas y acciones que ejercieron recursos durante 2009-2018 tuvieron un presupuesto original de 8,056,019.7 millones de pesos (mdp), pero el total ejercido fue de 8,251,844.1 mdp. Cabe resaltar que, a pesar del aumento entre el monto presupuestado y el ejercido, el 64.9% (1,463) de los programas y acciones tuvieron un subejercicio, es decir, ejercieron menos recursos de los que tenían autorizados para gastar en un ejercicio fiscal y el 35.1% (790) tuvieron ampliación en su presupuesto.

En general para el periodo, como se muestra en el cuadro 10, hay una disminución en el número de programas operados y un aumento en el monto ejercido en cada ejercicio fiscal, lo que implica que por cada programa se ejerce mayor presupuesto.

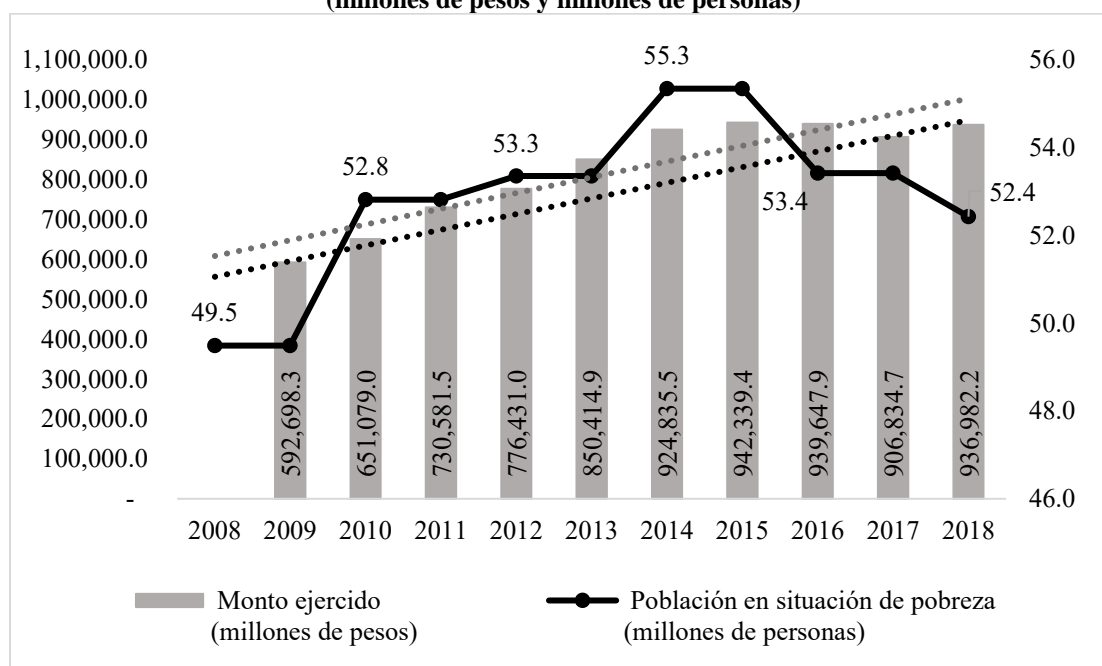
Cuadro 10
Número de programas y presupuesto ejercido
por ejercicio fiscal, 2009-2018
(millones de pesos)

Año	Número de programas	Monto ejercido (millones de pesos)
2009	268	592,698.3
2010	266	651,079.0
2011	268	730,581.5
2012	272	776,431.0
2013	258	850,414.9
2014	232	924,835.5
2015	231	942,339.4
2016	153	939,647.9
2017	152	906,834.7
2018	153	936,982.2
Total	2,253	8,251,844.1
Tasa de crecimiento	-42.9	58.1

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

El aumento de los recursos ejercidos y la disminución en el número de programas y acciones de desarrollo social, no quiere decir necesariamente que la efectividad de los programas haya aumentado o que estén mejor diseñados, pues como se muestra en la gráfica 5, a pesar del aumento en los recursos ejercidos en programas y acciones de desarrollo social, la pobreza no disminuye.

Gráfica 5
Evolución del gasto social y la población en pobreza, 2008-2018
(millones de pesos y millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018 y los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

III.1.2 Evolución por relación con los derechos sociales y bienestar económico

Los programas y acciones federales de desarrollo social buscan contribuir a la preservación de los derechos sociales y bienestar económico de los ciudadanos. Los derechos fundamentales para el desarrollo social que considera el CONEVAL para clasificar los programas y acciones son: educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social, los relativos a la no discriminación y bienestar económico.

La vinculación entre los programas y acciones federales con los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico se realiza considerando la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o la normativa de cada programa. La vinculación se define mediante el análisis del objetivo principal (propósito) de los programas y acciones a uno de los derechos sociales o a la dimensión de bienestar económico. Al respecto, el inventario CONEVAL considera dos grados de vinculación:

- Directo. Identifica una relación explícita del derecho social o de la dimensión de bienestar económico dentro del objetivo principal del programa o acción expresado en la MIR o la normativa que lo rige.
- Indirecto. Identifica un relativo grado de causalidad entre el objetivo principal y un derecho social o la dimensión de bienestar económico.

En la figura 5 se muestran las definiciones de los derechos sociales y bienestar económico que se utilizan para vincular los programas y acciones de acuerdo con los objetivos expresados en la MIR o en su normativa.

Figura 5
Definición de los derechos sociales y bienestar económico

Alimentación	Toda persona tiene el derecho inalienable a una nutrición adecuada, a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales.
Educación	Toda persona tiene derecho a la educación para el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.
Medio ambiente sano	Toda persona tiene derecho a la protección y mejora del medio ambiente, para preservar el entorno propicio para la existencia y desarrollo de la vida humana.
No discriminación	Todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja la Declaración Universal de los Derechos Humanos y contra toda provocación a tal discriminación.
Salud	Toda persona tiene derecho a la aplicación de medidas destinadas a proteger la salud y a que se establezcan y mantengan las condiciones adecuadas para alcanzar un estado óptimo de bienestar físico, mental y social.
Seguridad social	Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Trabajo	Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a la protección contra el desempleo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana.
Vivienda	Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la provisión de una vivienda para una mejora continua de las condiciones de existencia, en particular a las personas de ingresos reducidos y las familias numerosas tanto en las zonas rurales como en las urbanas.
Bienestar económico	Se refiere a cuando las acciones que se ejecutan permiten el fomento económico o mejorara las condiciones de las poblaciones vulnerables o en situaciones de bajo nivel de desarrollo social.

Fuente: Tomado de las notas metodológicas del inventario federal del CONEVAL 2010-2018.

De acuerdo con las definiciones presentadas, en las bases que conforman el inventario federal, de 2009 a 2018, el CONEVAL clasificó los programas y acciones vinculándolos con el derecho social que atienden directamente. Del análisis a la información se encontró, como se muestra en el cuadro 11, que, de los 2,253 programas y acciones operados durante 2009-2018, el 70.9% (1,597) programas y acciones se concentró en 3 de los 9 derechos sociales: educación, bienestar económico y salud. Además, estos 3 derechos sociales fueron también los que ejercieron más recursos, concentrando el 83.9% (6,921,778.9 mdp) del total de los recursos ejercidos en el periodo (8,251,844.1 mdp). Cabe mencionar que educación fue el derecho social con mayor número de programas y salud el que más recursos ejerció.

Por su parte, los otros 6 derechos sociales concentraron el 29.1% (656) de los programas y acciones de desarrollo social y ejercieron el 16.1% (1,330,065.2 mdp) de los recursos del periodo. El derecho social con menor número de programas fue la alimentación y trabajo el derecho en el que menos recursos se ejercieron.

Cuadro 11
Relación directa de los programas y acciones con el derecho social que atienden, acumulado 2009-2018
(Número de programas y millones de pesos)

Derecho social y bienestar económico	Número de programas	% en el total de programas del periodo	Presupuesto ejercido (mdp)	% en el recurso ejercido del periodo
Salud	351	15.6	2,691,670.8	32.6
Educación	743	33.0	2,639,389.9	32.0
Bienestar económico	503	22.3	1,590,718.2	19.3
Alimentación	48	2.1	455,235.2	5.5
Seguridad Social	74	3.3	344,556.2	4.3
Vivienda	84	3.7	217,828.2	2.6
Medio ambiente sano	190	8.4	150,997.2	1.8
No discriminación	132	5.9	85,037.0	1.0
Trabajo	128	5.7	76,411.4	0.9
Total	2,253	100.0	8,251,844.1	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

En el cuadro siguiente se aprecia la reducción del número de programas en casi todos los derechos sociales, excepto en seguridad social, en dónde se registra un aumento de los programas operados. Además, la representación del número de programas por derecho social en el total de cada ejercicio fiscal también se ha visto afectada, pues de 2009 a 2018 los programas dedicados a la educación, salud, medio ambiente sano y trabajo vieron reducida su participación, en cambio, los programas dedicados al bienestar económico, a la no discriminación, vivienda, seguridad social y alimentación aumentaron su participación respecto del total de programas operados en 2009-2018.

Cuadro 12
Número de programas por derecho social, 2009-2018

Derechos sociales	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	% 2009	% 2018
Educación	96	91	89	102	95	61	59	47	52	51	743	35.8	33.3
Bienestar económico	55	55	56	48	56	58	61	40	39	35	503	20.5	22.9
Salud	42	40	42	41	41	41	41	21	21	21	351	15.7	13.7
Medio ambiente sano	26	25	25	23	17	24	22	13	8	7	190	9.7	4.6
No discriminación	15	19	16	15	16	12	8	9	9	13	132	5.6	8.5
Trabajo	19	19	19	16	11	11	11	7	7	8	128	7.1	5.2
Vivienda	7	9	9	10	10	12	12	5	5	5	84	2.6	3.3
Seguridad social	3	3	7	10	7	7	13	8	8	8	74	1.1	5.2
Alimentación	5	5	5	7	5	6	4	3	3	5	48	1.9	3.3
Total	268	266	268	272	258	232	231	153	152	153	2,253	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

El cuadro 13, muestra como en contraste con la reducción generalizada en el número de programas prácticamente en todos los derechos sociales, el monto ejercido durante 2009-2018 aumentó en 4 de los 9 derechos: seguridad social, salud, educación y bienestar económico, mientras que, en 5 de ellos: vivienda, trabajo, no discriminación, medio ambiente sano y alimentación, el monto ejercido disminuyó.

De acuerdo con los datos del CONEVAL que se presentan en el cuadro 13, al igual que los datos acumulados del periodo presentados anteriormente en el cuadro 11 (página 56), se observa que en 2009 y 2018 los programas y acciones cuyo objetivo fue apoyar al derecho de la educación, salud y bienestar económico, fueron en los que se concentró la mayor cantidad de recursos en 2009 con el 82.3% del total ejercido y en 2018 con el 89.8%.

Cabe resaltar, que, durante todo el periodo, el gasto en seguridad social fue el que registró el mayor aumento, al pasar de 1,351.0 mdp en 2009 a 56,102.9 mdp en 2018 y el derecho social que experimentó la mayor reducción fue la alimentación al pasar de 50,986.3 mdp en 2009 a 11,127.1 mdp en 2018 con una tasa de crecimiento negativa de 78.2%.

Cuadro 13
Monto ejercido de programas por derecho social atendido, 2009-2018
(Millones de pesos)

Año	Seguridad social	Salud	Educación	Bienestar económico	Vivienda	Trabajo	No discriminación	Medio ambiente sano	Alimentación	Total
2009	1,351.0	167,300.8	173,013.1	147,672.6	15,050.5	8,503.4	11,405.6	17,415.0	50,986.3	592,698.3
2010	1,028.5	180,353.3	190,104.2	147,584.8	24,552.6	8,584.8	15,443.4	18,390.0	65,037.5	651,079.0
2011	3,669.1	212,826.4	222,605.7	161,952.9	22,926.9	9,598.1	8,574.8	20,526.7	67,900.9	730,581.5
2012	25,907.6	209,257.6	252,591.5	143,773.5	26,533.2	7,790.0	9,917.2	20,828.8	79,831.6	776,431.0
2013	36,335.4	236,201.9	291,651.5	150,704.6	26,510.8	7,240.8	8,453.8	19,878.5	73,437.6	850,414.9
2014	48,736.2	246,798.5	301,290.9	174,111.1	31,916.3	12,023.3	10,208.0	17,200.2	82,550.9	924,835.5
2015	57,132.6	335,749.3	304,573.0	180,006.3	26,756.6	5,885.2	6,686.3	12,849.3	12,700.8	942,339.4
2016	58,212.0	348,010.4	300,738.3	181,657.1	20,598.8	6,716.9	6,032.5	12,017.0	5,665.0	939,647.9
2017	56,080.9	374,956.0	294,180.6	150,487.3	10,664.5	3,776.9	3,949.1	6,741.9	5,997.6	906,834.7
2018	56,102.9	380,216.5	308,641.2	152,768.2	12,318.1	6,292.0	4,366.4	5,149.8	11,127.1	936,982.2
Total	344,556.2	2,691,670.8	2,639,389.9	1,590,718.2	217,828.2	76,411.4	85,037.0	150,997.2	455,235.2	8,251,844.1
% 2009	0.2	28.2	29.2	24.9	2.6	1.4	1.9	3.0	8.6	100.0
% 2018	6.0	40.6	32.9	16.3	1.3	0.7	0.5	0.5	1.2	100.0
Tasa de crecimiento	4,052.7	127.3	78.4	3.5	-18.2	-26.0	-61.7	-70.4	-78.2	

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

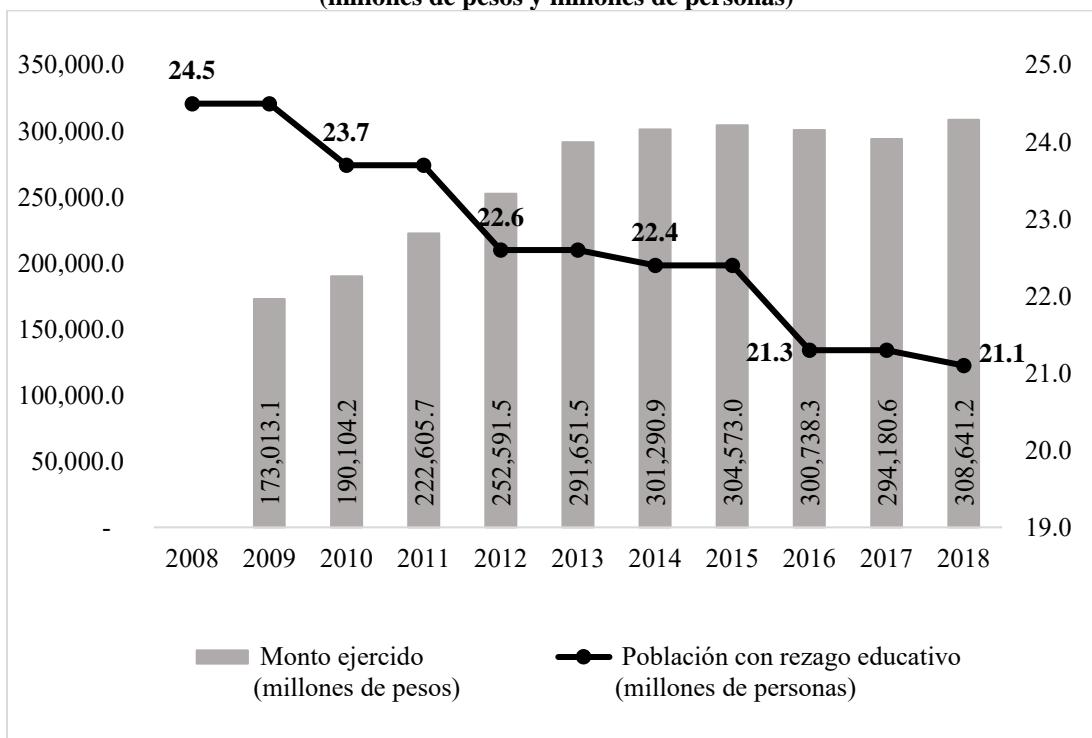
Como se ha mencionado con anterioridad, el aumento de los recursos ejercidos y la disminución del número de programas sociales no significa necesariamente que la efectividad de los programas haya aumentado, por lo que, a continuación, se analiza por derecho social atendido, la participación de las intervenciones en el número de programas operados en total y los recursos ejercidos tanto en el acumulado del periodo como en el detalle anual, datos correspondientes a los datos presentados anteriormente en los cuadros 11, 12 y 13. Para verificar la relación entre el gasto de los programas y acciones con la evolución de los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza, en las dos dimensiones que interseca la medición: la dimensión de los derechos sociales, medida por medio de seis indicadores de carencia social referidos en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación), y la dimensión del bienestar económico, medida a través del ingreso disponible para adquirir las canastas total y alimentaria para determinar la influencia del gasto social en la reducción de la población con carencias.

Rezago educativo. Los programas y acciones que tuvieron como objetivo contribuir con el derecho a la educación fueron los que más programas operaron durante 2009-2018, con el 33.0% (743) de los 2,253 ejecutados en el periodo, además, en cuanto a recursos ejercidos ocuparon el segundo lugar de los derechos que más recursos ejercieron con el 32.0% (2,639,389.9 mdp).

En el detalle anual, aunque el número de programas disminuyó de 96 en 2009 a 51 en 2018, los programas dirigidos a la educación siguen representando el 33.3% del total de programas operados en 2018, por lo que es el derecho social en el que más programas y acciones se desarrollan. En cuanto a los recursos anuales, pasó de ejercer el 29.2% (173,013.1 mdp) de los recursos en 2009, al 32.9% (308,641.2 mdp) en 2018, por lo que sus ingresos se incrementaron en 78.4%.

La población con carencia por rezago educativo pasó de 24.5 millones de personas en 2008 a 21.1 millones de personas en 2018, por lo tanto se registró una disminución del 13.7% de la población con esta carencia, es decir, en 2018 había 3.4 millones de personas menos con rezago educativo respecto a 2008, por lo que, en este caso, tal como se muestra en la gráfica siguiente, el aumento del gasto social en los programas y acciones que tuvieron como objetivo apoyar la educación han contribuido efectivamente a la reducción de esta carencia.

Gráfica 6
Evolución del gasto para combatir la carencia por rezago educativo, 2009-2018
 (millones de pesos y millones de personas)



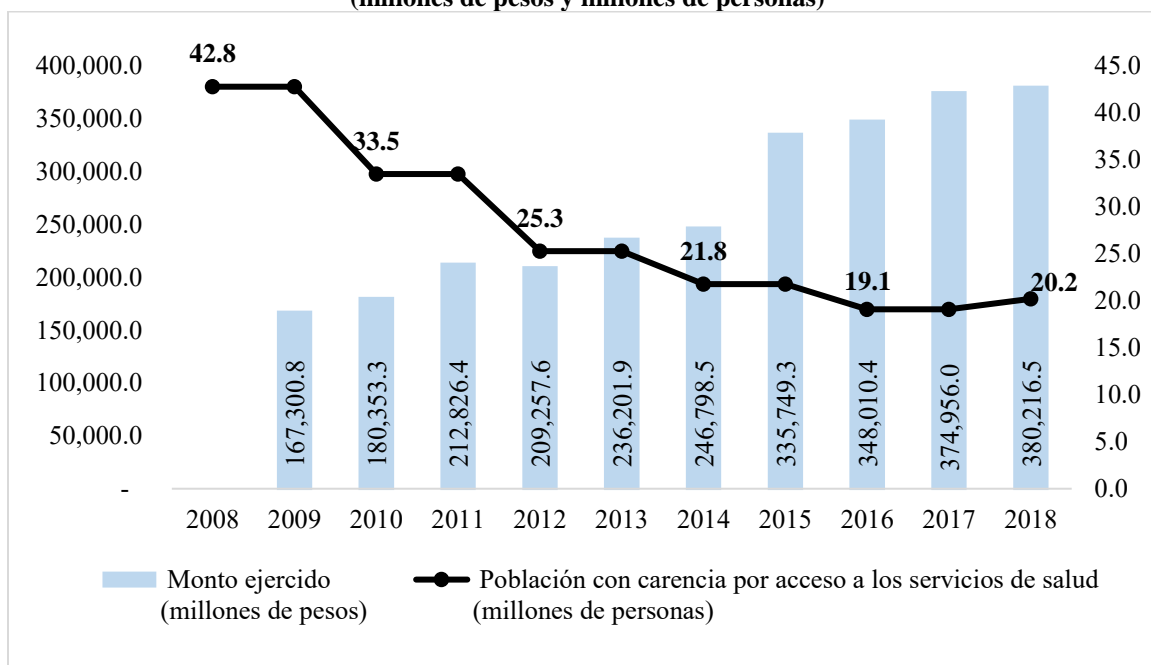
Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018 y los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

Carencia por acceso a los servicios de salud. El derecho a la salud fue el tercer derecho social que operó más programas y acciones durante 2009-2018 con el 15.6% (351) del total de programas ejecutados, además, fue el derecho social que más recursos ejerció durante el periodo con el 32.6% (2,691,670.8 mdp) del total de recursos ejercidos.

En el detalle anual, aunque el número de programas disminuyó de 42 en 2009 a 21 en 2018, los programas y acciones que dan atención a la salud ocupan en 2018 el tercer puesto como el derecho social con más programas y acciones operados con el 13.7% del total de programas ejecutados ese año. En cuanto a los recursos anuales, pasó de ejercer el 28.2% (167,300.8 mdp) de los recursos en 2009 al 40.6% (380,216.5 mdp) en 2018, por lo que, sus ingresos aumentaron 127.3%.

La población con carencia por acceso a los servicios de salud pasó de 42.8 millones de personas en 2008 a 20.2 millones de personas en 2018, lo que representa una disminución del 52.7%, por lo tanto, en 2018 había 22.6 millones de personas menos sin acceso a servicios de salud de las que había en 2008, por lo que, tal como se ilustra con la siguiente gráfica, el aumento del gasto social en los programas y acciones que tuvieron como objetivo contribuir con el derecho a la salud han favorecido la reducción de esta carencia.

Gráfica 7
Evolución del gasto para combatir la carencia por acceso a los servicios de salud, 2009-2018
 (millones de pesos y millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018 y los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

Carencia por acceso a la seguridad social. Para esta carencia se toman en cuenta los programas y acciones dirigidos directamente a la seguridad social, pero también aquellos que el CONEVAL clasifica como de atención al derecho social del trabajo, pues si bien, los programas y acciones que atienden el trabajo podrían considerarse dentro del bienestar económico, ya se dispone de una categoría específica para esta dimensión, y ya que la definición de este derecho social contempla la protección contra el desempleo, se consideran los datos de estos programas y acciones en atención a la seguridad social.

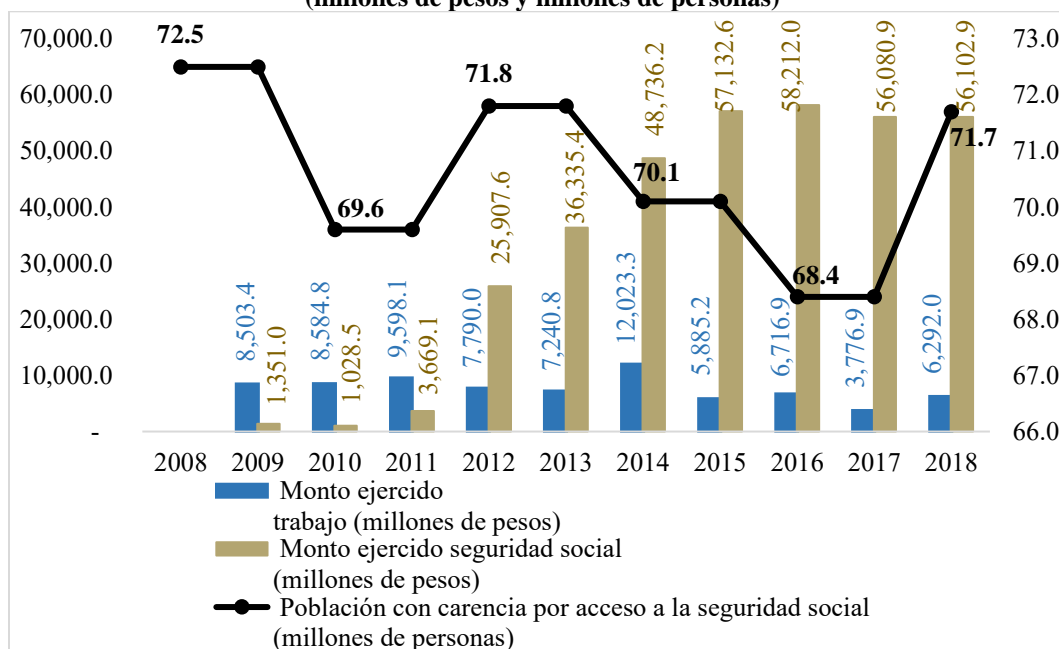
De los 2,253 programas y acciones de desarrollo social ejecutados durante 2009-2018, el derecho a la seguridad social únicamente operó el 3.3% (74) del total de los programas y ejerció el 4.3% (344,556.2 mdp) de los recursos. Por su parte, el trabajo operó el 5.7% (128) de los programas y acciones; sin embargo, fue el derecho social que menos recursos ejerció durante el periodo con el 0.9% (76,411.4 mdp).

En el detalle anual, seguridad social fue el único derecho social en el que se registró un aumento en los programas y acciones, pasó de 3 en 2009 a 8 en 2018, representando en 2018 el 5.2% de los programas ejecutados ese año. Además, fue el derecho en el que más se incrementó el recurso ejercido, pasó de ejercer el 0.2% (1,351.0 mdp) de los recursos en 2009 al 6.0% (56,102.9 mdp) en 2018.

Por su parte, anualmente el número de programas y acciones dedicados al derecho del trabajo disminuyó de 19 en 2009 a 8 en 2018 y también registró una disminución de 26.0% en los recursos ejercidos al pasar del 1.4% (8,503.4 mdp) en 2009 al 0.7% (6,292.0 mdp) en 2018.

La población con carencia por acceso a la seguridad social pasó de 72.5 millones de personas en 2008 a 71.7 millones de personas en 2018, lo que representa una disminución del 1.2%, es decir, en 2018 había 0.8 millones de personas más que en 2008 con acceso a seguridad social, por lo que, el incremento de los programas y recursos que tuvieron como objetivo contribuir con el derecho a la seguridad social, han apoyado la reducción de esta carencia; sin embargo, si bien, de 2008 a 2018 la población con esta carencia ha disminuido, se deben reforzar los programas y acciones dedicados al derecho del trabajo, pues como se muestra en la gráfica 8, pese al aumento del gasto y los programas la tendencia descendente de la población con esta carencia no es suficientemente clara, es volátil, lo que demuestra que sigue siendo un tema delicado que quizá no es suficiente enfrentar únicamente con gasto social.

Gráfica 8
Evolución del gasto para combatir la carencia por acceso a la seguridad social, 2009-2018
 (millones de pesos y millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018 y los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

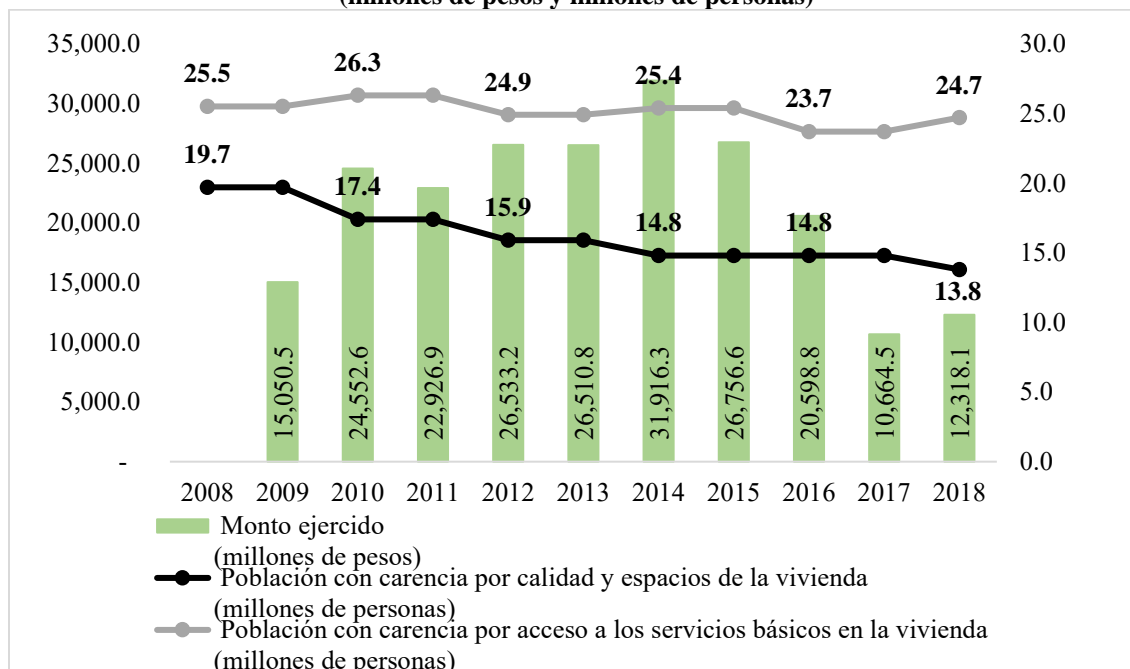
Carencia por calidad y espacios de la vivienda y carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Los programas y acciones dedicados a atender el derecho de la vivienda operaron durante 2009-2018 el 3.7% (84) del total de programas y acciones y el 2.6% (217,828.2 mdp) del total de los recursos ejercidos.

En el detalle anual, el número de programas y acciones disminuyó de 7 en 2009 a 5 en 2018, por lo que, los programas dirigidos a la vivienda representan el 3.3% del total de programas operados en 2018. En cuanto a los recursos anuales, pasó de ejercer el 2.6% (15,050.5 mdp) de los recursos en 2009 al 1.3% (12,318.1 mdp) en 2018, por lo que registró una disminución de los recursos ejercidos del 18.2%.

La gráfica 9 muestra que, mientras la cantidad de programas, acciones y recursos que tuvieron como propósito contribuir al derecho de la vivienda disminuyeron durante el periodo 2009-2018, la población con carencias relacionadas con la vivienda también disminuyó, pues la población con *carencia por calidad y espacios de la vivienda* pasó de 19.7 millones de personas en 2008 a 13.8 millones de personas en 2018, lo que representa una disminución del 29.9%, por lo tanto, en 2018 había 5.9 millones de personas más que en 2008 con acceso a una vivienda y espacios de calidad. Por su parte, la población con *carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda* pasó de 25.5 millones de personas en 2008 a 24.7 millones de personas en 2018, lo que representa una disminución del 3.1%, es decir, en 2018 había 0.8 millones de personas más que en 2008 con acceso a servicios básicos en la vivienda.

De acuerdo con lo anterior, tal como se ilustra en la gráfica, no hay una relación aparente entre el número de programas y gasto de aquellas intervenciones clasificadas por el CONEVAL para atender la vivienda y las personas que padecen esta carencia, ya que, aunque los programas y los recursos ejercidos han disminuido, la población con esta carencia también lo hace.

Gráfica 9
Evolución del gasto para combatir las carencias relacionadas con la vivienda, 2009-2018
 (millones de pesos y millones de personas)



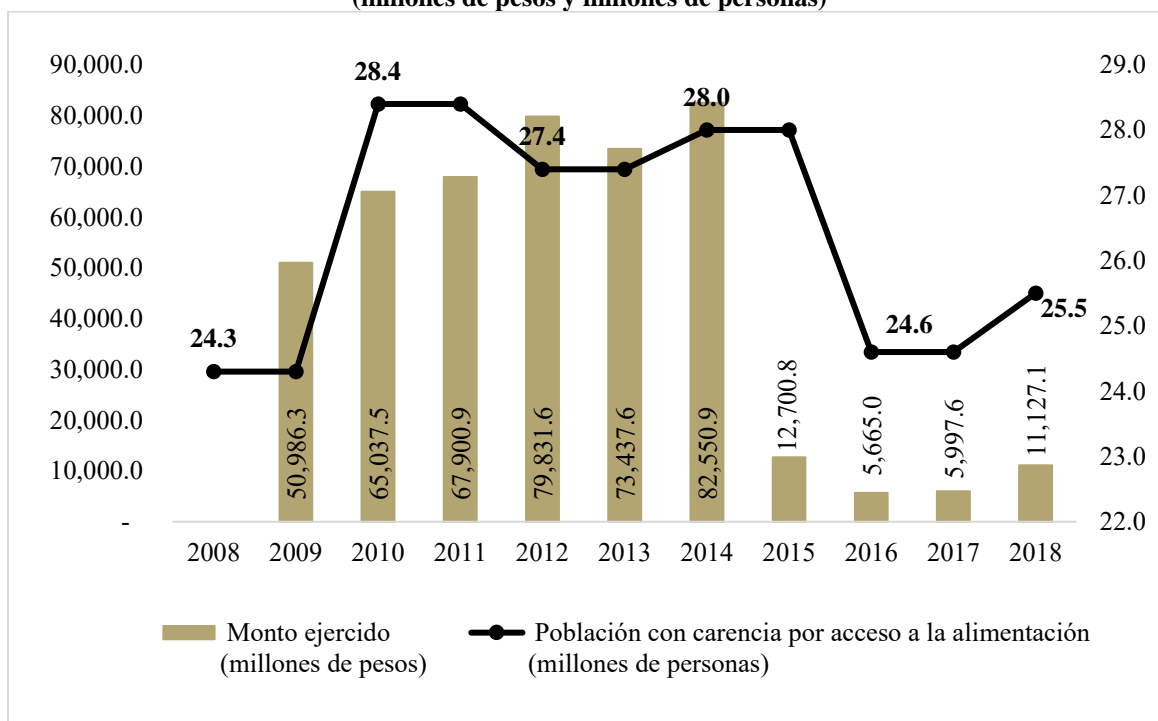
Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018 y los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

Carencia por acceso a la alimentación. La alimentación fue el derecho social con menor número de programas durante 2009-2018 con el 2.1% (48) de los programas y acciones ejecutados durante el periodo; sin embargo, fue el cuarto derecho social con más recursos ejercidos con el 5.5% (455,235.2 mdp) del total de recursos ejercidos en el periodo.

En el detalle anual, el número de programas dedicados a la alimentación tiene altas y bajas, pero de 2009 a 2018 mantiene el mismo nivel con 5 programas y acciones; sin embargo, a pesar de ocupar el cuarto lugar de los derechos sociales que más recursos ejerció con el 5.5% durante el periodo, también es el derecho social con la mayor reducción de recursos ejercidos, pasó de ejercer el 8.6% (50,986.3 mdp) en 2009 al 1.2% (11,127.1 mdp) en 2018, por lo que, registró una disminución de los recursos ejercidos del 78.2%.

La población con carencia por acceso a la alimentación pasó de 24.3 millones de personas en 2008 a 25.5 millones de personas en 2018, lo que representa un aumento del 5.2%, por lo tanto, en 2018 había 1.2 millones de personas más que en 2008 sin acceso a la alimentación, por lo que, en este caso, como se muestra en la siguiente gráfica, la disminución de los recursos y la constancia en el número de programas dificulta la reducción de la población con esta carencia.

Gráfica 10
Evolución del gasto para combatir la carencia por acceso a la alimentación, 2009-2018
 (millones de pesos y millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018 y los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

Bienestar económico. El derecho al bienestar económico fue el segundo derecho social que operó más programas y acciones durante 2009-2018 con el 22.3% (503) del total de programas ejecutados, además, fue el tercer derecho social que más recursos ejerció durante el periodo con el 19.3% (1,590,718.2 mdp) del total de recursos ejercidos.

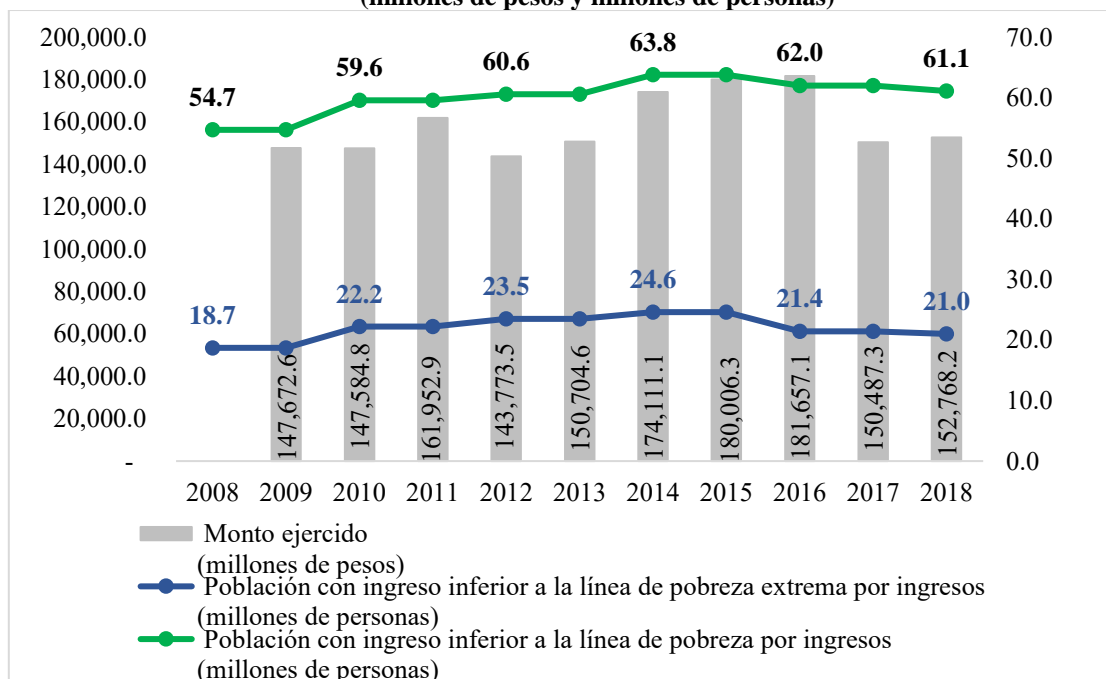
En el detalle anual, aunque el número de programas disminuyó de 55 en 2009 a 35 en 2018, los programas y acciones que dan atención al bienestar económico ocupan en 2018 el segundo puesto como el derecho social con más programas y acciones operados con el 22.9% del total de programas ejecutados ese año. En cuanto a los recursos anuales, pasó de ejercer el 24.9% (147,672.6 mdp) de los recursos en 2009 al 16.3% (152,768.2 mdp) en 2018, por lo que sus ingresos tuvieron una tasa de crecimiento del 3.5%.

A pesar de que los recursos que tuvieron como propósito contribuir a la dimensión del bienestar económico aumentaron durante 2009-2018, también lo hizo la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema por ingresos y la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos, que son los dos indicadores de la dimensión del bienestar económico.

La población con *ingreso inferior a la línea de pobreza extrema* pasó de 18.7 millones de personas en 2008 a 21.0 millones de personas en 2018, lo que representa un aumento del 12.5%, es decir, en 2018 hay 2.3 millones de personas más que no cuentan con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria básica en comparación con 2008. Por su parte, la población con *ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso* también aumentó, pasó de 54.7 millones de personas en 2008 a 61.1 millones de personas en 2018, por lo tanto, hubo un aumento de 11.6%, es decir, en 2018 existieron 6.4 millones de personas más que no dispusieron de los ingresos suficientes para adquirir los bienes de la canasta total (alimentaria y no alimentaria) que las que había en 2008.

De acuerdo con lo anterior, tal como se ilustra en la siguiente gráfica, el aumento del gasto social en los programas y acciones que tuvieron como objetivo el bienestar económico no ha logrado contribuir efectivamente a la reducción de los indicadores de esta dimensión.

Gráfica 11
Evolución del gasto para contribuir al bienestar económico, 2009-2018
 (millones de pesos y millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018 y los anexos estadísticos de la medición de la pobreza en México del CONEVAL 2008-2018.

De acuerdo con el análisis anterior, respecto de los programas y acciones relacionados con los seis derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social para la medición multidimensional de la pobreza, en periodo 2009-2018, en tres de ellos parece que el gasto tiene un impacto directo, es decir, si el gasto aumenta la población con la carencia disminuye y si el gasto disminuye la población con la carencia aumenta, por lo que, en el caso de la educación y salud parece que el aumento del gasto si ha contribuido con la reducción de la población con estas carencias y en el caso de la alimentación, en dónde el gasto disminuyó, la población con esta carencia aumentó.

En los otros tres derechos sociales, parece que la evolución del gasto no tiene relación con la evolución de los indicadores, pues en el caso de la seguridad social, a pesar del aumento de programas, acciones y recursos destinados a este derecho, la población sin acceso a seguridad social no ha disminuido de forma considerable ni constante, por lo que, el aumento de programas y recursos no ha tenido el impacto suficiente. Por su parte, la población con carencias relacionadas con la vivienda ha disminuido aun cuando los programas y recursos que tienen como objetivo el derecho de la vivienda también lo ha hecho, y finalmente el gasto en programas y acciones de bienestar económico ha aumentado y aun así los indicadores de esta carencia no han mejorado.

Lo anterior es muestra de que no necesariamente un mayor gasto social saneara las brechas y los indicadores de pobreza.

III.1.3 Programas y acciones por clasificación presupuestal

Del inventario del CONEVAL se puede distinguir entre programas y acciones de acuerdo con lo siguiente:

- Las actividades son el conjunto de intervenciones y tareas necesarias para mantener, de forma permanente y continua la operación de las acciones de gobierno (como la producción de bienes y servicios) que se llevan a cabo de acuerdo con las atribuciones que les corresponden a las instituciones, por eso, las acciones son aquellas intervenciones con clave E (prestación de servicios públicos) o B (provisión de bienes públicos) y estas tienen como normativa que los rige reglamentos o manuales internos de cada unidad responsable, decretos y estatutos de gobierno o programas de acción específicos (especiales o sectoriales).
- Los programas son las intervenciones gubernamentales que se operan en un determinado momento y tienen fecha de caducidad, es decir, no son intervenciones permanentes pues obedecen a la consecución de un objetivo y meta particular, de las cuales el producto final resulta en la expansión de la acción de gobierno y representa la creación o modernización de sus actividades, por lo que, luego de alcanzar su objetivo, los programas se integran o dan origen a una actividad, por eso, los programas son aquellas intervenciones con clave S (con reglas de operación) o U (que se refiere a otros programas de subsidios) y por su carácter momentáneo tienen normativa exclusiva para cada programa como: convocatorias, criterios, convenios, acuerdos, lineamientos y reglas de operación para el ejercicio de los recursos.

En el cuadro siguiente se presenta información sobre más características específicas de las clasificaciones presupuestales para distinguir las y diferenciarlas más adecuadamente.

Cuadro 14
Clasificación presupuestaria del gasto social

Modalidad	Clasificación	Características
Provisión de Bienes Públicos	B	Actividades que se realizan para crear, fabricar y/o elaborar bienes que son competencia del Sector Público Federal.
Prestación de Servicios Públicos	E	<p>Actividades del sector público que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, a través de las siguientes finalidades:</p> <p>i. Funciones de gobierno. Las que realiza para la atención de los derechos políticos y civiles de las personas, por ejemplo: población (seguridad pública y nacional), grupos vulnerables (prevención de la discriminación), pasaportes, víctimas de delitos (ministerios públicos), trabajadores (tribunales de conciliación y arbitraje), ejidatarios y comuneros (tribunales agrarios), contribuyentes (SAT, tribunal fiscal), extranjeros (servicios migratorios), etc. Incluye los demás servicios públicos en cumplimiento a las funciones programáticas relacionadas y atribuciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</p> <p>ii. Funciones de desarrollo social. Para atención de los derechos para el desarrollo social, cultural y humano de la población, por ejemplo: educación, salud, seguridad social, suministro de agua potable, servicios de drenaje y alcantarillado, vivienda, servicios culturales y deportivos.</p> <p>iii. Funciones de desarrollo económico. Las que realiza la Administración Pública Federal para proporcionar y facilitar el desarrollo económico de las personas físicas y morales, por ejemplo: servicios de energía eléctrica, servicios en vías de comunicación y telecomunicaciones, servicios turísticos, protección al consumidor, correos, etc. Incluye los programas presupuestarios de servicios para el desarrollo científico y tecnológico, así como el financiero; otorgamiento de créditos, aseguramiento y garantías.</p>
Sujetos a Reglas de Operación	S	Definidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los que se incorporen en el ejercicio.
Otros Subsidios	U	Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación.

Fuente: Tomado del manual de programación y presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y su clasificación de los programas presupuestarios.

De acuerdo con lo anterior, en las bases del inventario del CONEVAL no solamente se puede verificar cuántos programas y acciones fueron operados de 2009 a 2018 por la clave presupuestaria, además es posible analizarlos desde el punto de vista de la normativa que los rige. Este análisis es importante porque habla del diseño y planeación de los programas, la transparencia y opacidad que existe en su ejecución y por lo tanto en el nivel de efectividad que consigan en la consecución de su objetivo.

Las acciones, al ser actividades que forman parte del propósito de las dependencias de la administración pública federal, son intervenciones con cierto grado de cotidianidad integradas en los manuales de operación o reglamentos interiores, por lo tanto, son intervenciones con menor grado de propensión a la opacidad, pues son procesos institucionalizados formales de los cuales se debe rendir cuentas.

Po su parte, los programas disponen de criterios propios de operación y a menudo son el esfuerzo conjunto de varias dependencias y aunque también se debe rendir cuentas de su operación, es más fácil la pérdida o duplicidad de información, criterios poco claros en su ejecución, etc., además, como se mencionó anteriormente, en los programas se encuentran aquellas intervenciones con clave presupuestal S, que son los sujetos a reglas de operación, pero también los de modalidad U que no están sujetos a ellas y por lo tanto es más fácil la opacidad, corrupción y discrecionalidad en su ejercicio.

Cuadro 15
Programas y acciones por clasificación presupuestal

Clave	Programas y acciones acumulados	% programas en el acumulado	Monto ejercido (millones de pesos)	% monto ejercido
S	886	39.3	2,692,823.6	32.6
U	572	25.4	1,816,188.2	22.0
Programas	1,458	64.7	4,509,011.8	54.6
E	760	33.7	3,695,381.2	44.8
B	35	1.6	47,451.2	0.6
Acciones	795	35.3	3,742,832.3	45.4
Total	2,253	100.0	8,251,844.1	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

En el cuadro 15 se aprecia que, de las 2,253 intervenciones acumuladas en el periodo, el 64.7% (1,458) son programas y estos ejercieron el 54.6% (4,509,011.8 mdp) del total de los recursos del periodo 2009-2018, mientras que, las acciones representan el 35.3% (795) de las intervenciones y estas ejercieron el 45.4% (3,742,832.3 mdp) de los recursos del periodo.

Dado que, los programas representan un porcentaje mayor que las acciones en las intervenciones del periodo, cabe señalar que los programas con clave S, sujetos a reglas de operación, fueron los que más intervenciones ejecutaron, representaron el 39.3% (886) del total de intervenciones del periodo y ocuparon el segundo lugar como la clave presupuestal que más recursos ejerció con el 32.6% (2,692,823.6 mdp) del total.

A pesar de lo anterior, los programas que no cuentan con reglas de operación y por lo tanto no tienen una normativa clara que los guíe en dónde se establezcan las bases de convocatoria, la población objetivo y en general la forma de ejercicio del programa, transferidos por modalidad U, representan una parte importante de los programas operados, con el 25.4% (572) de ellos y ejercieron el 22.0% (1,816,188.2 mdp) de los recursos del periodo, lo que denota la falta de planeación en los programas y la urgente necesidad de normalizar la elaboración de reglas de operación que permitan transparentar el gasto social y medir su efectividad.

Las reglas de operación son importantes, ya que son un “conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, y una herramienta normativa que tiene como finalidad, asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa, y transparente de los recursos públicos” (CONEVAL, 2018: 21). Con esta definición todos los programas presupuestarios deberían estar sujetos a reglas de operación ya que las reglas tienen como objetivo principal:

- Informar cuáles son los apoyos específicos que ofrecen los programas, los requisitos para obtenerlos y quiénes son sujetos de recibir los apoyos.
- Informar cómo contribuyen al desarrollo.

- Permiten vigilar que los recursos públicos se apliquen de acuerdo como fueron programados.

Las reglas de operación establecen las obligaciones de las dependencias e instituciones encargadas del programa pero también los de las personas beneficiarias, por lo que, la falta de ellas significa la pérdida de un instrumento importante que da cumplimiento al artículo 134 de la constitución mexicana, que establece que los recursos económicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, además, los programas que no disponen de reglas de operación incumplen también con el artículo 26 de la Ley General de Desarrollo Social, en donde se establece que el gobierno federal es el responsable de elaborar y publicar las reglas de operación de los programas de desarrollo social.

Existe un vacío jurídico respecto a los programas sujetos a reglas de operación ya que, con apego a lo establecido en la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal decide la implementación de un determinado programa, delegando la responsabilidad del diseño de sus reglas de operación a la entidad de la Administración Pública Federal a la cual se le asigna (Fuentes Durán, 2009: 27).

Lo que se ha mencionado son argumentos suficientes para evidenciar que la falta de reglas de operación impide el pleno ejercicio de los derechos, vulnera el derecho de recibir los servicios y prestaciones de los programas adecuadamente y la transparencia de la información, por lo que, las reglas de operación requieren “el respaldo de una política pública, que sustente su existencia y aplicación, debido a que debe incidir de manera directa en la mejoría de un grupo social o en una actividad determinada” (Fuentes Durán, 2009: 27).

En los cuadros siguientes se analiza el comportamiento del número de programas por clave presupuestal y el monto ejercido en el detalle anual.

Cuadro 16
Número de programas y acciones por clave presupuestal, 2009-2018

Año	Provisión de bienes públicos (B)	Prestación de servicios públicos (E)	Sujetos a reglas de operación (S)	Otros subsidios no sujetos a reglas de operación (U)	Total
2009	4	87	105	72	268
2010	4	82	106	74	266
2011	4	90	101	73	268
2012	4	85	97	86	272
2013	4	84	94	76	258
2014	3	80	91	58	232
2015	3	80	92	56	231
2016	3	54	67	29	153
2017	3	59	66	24	152
2018	3	59	67	24	153
Total	35	760	886	572	2,253
% respecto de 2009	1.5	32.5	39.2	26.9	100.0
% respecto de 2018	2.0	38.6	43.8	15.7	100.0
Tasa de crecimiento	-25.0	-32.2	-36.2	-66.7	

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

Cuadro 17
Monto de programas y acciones por clave presupuestal, 2009-2018
(Millones de pesos)

Año	Provisión de bienes públicos (B)	Prestación de servicios públicos (E)	Sujetos a reglas de operación (S)	Otros subsidios no sujetos a reglas de operación (U)	Total
2009	1,649.5	263,447.0	206,862.4	120,739.4	592,698.3
2010	4,426.1	279,825.7	233,442.7	133,384.5	651,079.0
2011	5,370.5	327,196.9	248,552.4	149,461.7	730,581.5
2012	4,230.2	336,661.2	251,207.2	184,332.4	776,431.0
2013	4,781.2	383,076.2	261,252.3	201,305.2	850,414.9
2014	6,062.8	374,947.7	326,525.4	217,299.6	924,835.5
2015	5,449.1	408,324.3	312,335.8	216,230.0	942,339.4
2016	5,433.6	422,369.2	317,448.4	194,396.6	939,647.9
2017	5,241.4	437,264.3	260,886.8	203,442.1	906,834.7
2018	4,806.8	462,268.5	274,310.2	195,596.8	936,982.2
Total	47,451.2	3,695,381.2	2,692,823.6	1,816,188.2	8,251,844.1
% respecto de 2009	0.3	44.4	34.9	20.4	100.0
% respecto de 2018	0.5	49.3	29.3	20.9	100.0
Tasa de crecimiento	191.4	75.5	32.6	62.0	

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

De acuerdo con los datos del inventario del CONEVAL presentados en el cuadro 16, los programas y acciones en todas las claves presupuestarias disminuyeron de 2009 a 2018, aunque fueron los programas, es decir, las intervenciones con clave S y U los que más disminuyeron. En particular, fueron los programas de modalidad U, no sujetos a reglas de operación, los que registraron la mayor disminución del 66.7% en el periodo 2009-2018, al pasar del 26.9% (72) programas en 2009 a 15.7% (24) programas en 2018.

En el cuadro 17 se muestra la evolución de los recursos ejercidos por clave presupuestal y se observa que, en contraste con la reducción de programas, en todas las claves presupuestarias se registró un aumento de los recursos ejercidos; sin embargo, fueron las acciones, es decir, aquellas intervenciones con clave B y E las que registraron las tasas de crecimiento más altas, y en los programas fueron aquellos de modalidad U los que registraron mayor aumento del 62.0%, al pasar de ejercer el 20.4% (120,739.4 mdp) de los recursos en 2009 al 20.9% (195,596.8 mdp) en 2018.

Los datos del comportamiento anual del ejercicio de los recursos en el cuadro 17 y el acumulado del periodo presentados en el cuadro 15 (página 67), indican que los programas de modalidad U ejercen más del 20.0% de los recursos destinados al desarrollo social, por lo que, es fundamental trabajar en el diseño y robustecimiento del marco normativo que regula la implementación de los programas sujetos a reglas de operación y que además establezca contenidos mínimos con que debe contar cada programa con el fin de dar mayor certidumbre y transparencia al uso de los recursos públicos.

III.1.4 Tipo de apoyo de los programas y acciones de desarrollo social

Del análisis a la información del inventario federal del CONEVAL y sus notas metodológicas es posible identificar el tipo de apoyo que se proporciona a la población atendida por los programas y acciones de acuerdo con lo siguiente:

- Monetario. Se refiere a la entrega de apoyos económicos directos como: becas, financiamiento de proyectos productivos, subsidios para la adquisición de alimentos, eventos culturales, medicamentos, útiles escolares, etc. De 2009 a 2018 los apoyos monetarios representaron el 34.8% (783) del total de las intervenciones y ejercieron el 28.0% (2,306,560.8 mdp) de los recursos totales del periodo.
- No monetario. Se refiere a los apoyos que no tienen que ver con la entrega de dinero a los beneficiarios, dentro de los apoyos no monetarios se pueden encontrar, por ejemplo: asesorías, capacitación, acciones sanitarias, actividades deportivas, recreativas y culturales, la entrega de apoyos en especie como despensa, materiales para el capo (granos, abono, maquinaria, etc.), entre otros. Durante 2009-2018 los apoyos no monetarios fueron los que más programas operaron con el 36.0% (812) de ellos y fueron también los que ejercieron la mayor cantidad de recursos con el 51.4% (4,243,983.0 mdp) del total de los recursos ejercidos en el periodo.
- Ambos. Se refiere a los programas que brindan apoyo económico y además la entrega de apoyos en especie o algún servicio. Los programas que brindaron ambos tipos de apoyo ejecutaron en 2009-2018 el 21.1% (476) de los programas y ejercieron el 19.0% (1,567,583.8 mdp) del total de los recursos.

Además de lo anterior se identificó que de las 2,253 intervenciones entre programas y acciones de desarrollo social que se ejecutaron durante 2009-2018, para el 8.1% (182) de ellos, que ejercieron el 1.6% (133,716.5 mdp) de los recursos, no se dispuso de la información necesaria para clasificar el tipo de apoyo que otorgaron a su población objetivo o no proporcionaron esta información para la integración del inventario.

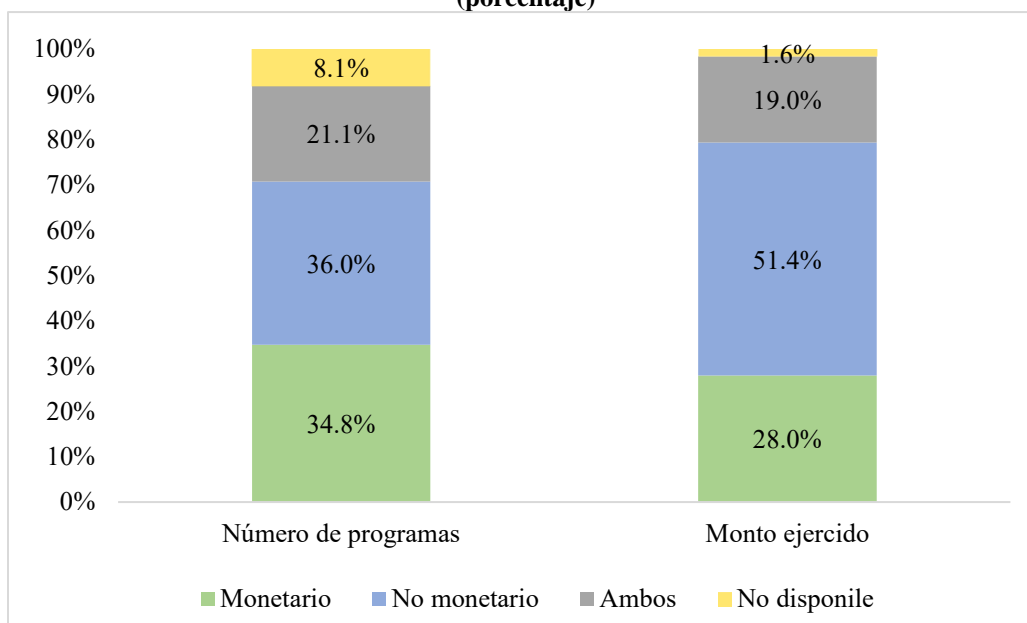
Cuadro 18
Tipo de apoyo de los programas y acciones, 2009-2018

Tipo de apoyo	Número de programas	% programas	Monto ejercido (millones de pesos)	% monto ejercido
No monetario	812	36.0	4,243,983.0	51.4
Monetario	783	34.8	2,306,560.8	28.0
Ambos	476	21.1	1,567,583.8	19.0
No disponible	182	8.1	133,716.5	1.6
Total	2,253	100.0	8,251,844.1	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

La gráfica 12 ilustra cuánto representa cada tipo de apoyo en el número de programas operados en el periodo y cuánto representan del total de recursos ejercidos, se observa que los apoyos no monetarios fueron los que más programas y recursos ejercieron.

Gráfica 12
Participación del tipo de apoyo en los programas operados y los recursos ejercidos, 2009-2018
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

El análisis anterior es relevante porque el tipo de apoyo que brindan los programas de desarrollo social es un tema que tiene que ver directamente con la visión que se tiene sobre cómo abordar los problemas de la pobreza, la población vulnerable, garantizar el cumplimiento de los derechos sociales y mejorar las condiciones de vida de la gente. Al respecto, existe un amplio debate de dos puntos de vista sobre la importancia de los apoyos para la reducción de la pobreza, por una parte están quienes piensan que los pobres son pobres porque se encuentran en condiciones tan desventajosas que les es imposible salir de esa situación, por lo que requieren un empujón inicial, una especie de apoyo o inversión inicial que ellos nunca podrían financiar por si mismos precisamente porque son pobres, por lo que, de acuerdo con esta visión se encuentran inmersos en una trampa de pobreza de la que solo es posible salir con ayuda.

El principal exponente de la trampa de la pobreza y que fomenta el aumento de los recursos dedicados al apoyo y donaciones es Jeffrey Sach, economista y profesor estadounidense, asesor de las Naciones Unidas. El experto sostiene que el argumento de las trampas de pobreza son las que impiden superar la pobreza y resalta las bondades de la ayuda externa, aunque él trata el tema desde un nivel macro al hablar de la ayuda externa de los países ricos a los países pobres, la idea es aplicable a niveles menos extensos, Sach dice que:

la ayuda externa resulta fundamental, ya que, gracias a ella, los países pobres pueden invertir en áreas críticas, haciéndolos más productivos e iniciando un círculo virtuoso. Los ingresos que se generen, que serán más elevados, permitirán nuevas inversiones y así continuará una espiral favorable. En su *best-seller* de 2005, *El fin de la pobreza*, Sachs argumenta que, si los países ricos aportasen 195,000 millones de dólares al año en cooperación entre los años 2005 y 2025, al final de este periodo la pobreza podría haber desaparecido completamente (Baneare y Duflo, 2019: s.n., énfasis original).

Por otra parte, están quienes se oponen a estas ideas y piensan que la ayuda externa puede ocasionar incentivos perversos en la superación de la pobreza, tal es el caso de William Easterly, economista estadounidense, especialista en crecimiento económico y ayuda exterior, profesor de economía en la Universidad de Nueva York, quién no cree en la existencia de las denominadas trampas de pobreza, pues él sostiene que:

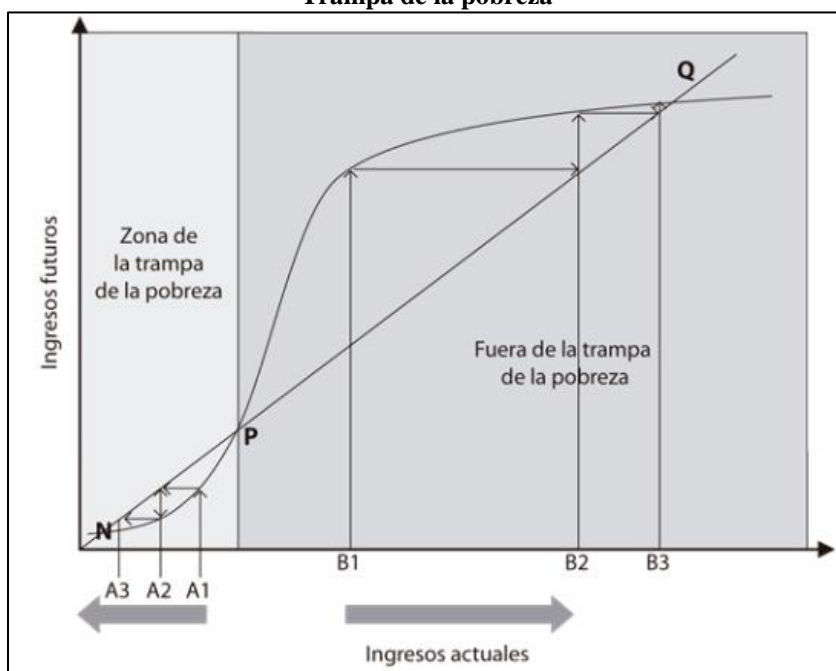
la ayuda hace más mal que bien, al disuadir a la gente de buscar soluciones propias, al corromper y socavar las instituciones locales y al crear un lobby formado por las ONG que tiende a perpetuarse. La mejor opción para los países pobres es apoyarse en la idea básica de que cuando los mercados son libres y los incentivos adecuados, la gente puede encontrar la solución a sus problemas sin necesidad de limosnas del extranjero ni de sus propios gobiernos (Banerjee y Duflo, 2019: s.n.).

Para entender ambas posturas es preciso explicar de qué se trata una trampa de pobreza, y básicamente esta se produce cuando:

el margen existente para que crezca la riqueza a una tasa rápida se encuentra limitado para quienes tienen poco para invertir, y por otra parte crece rápidamente para quienes tienen las condiciones para invertir un poco más; sin embargo, si el potencial de crecimiento es elevando entre los pobres y disminuye al irse haciendo ricos, no existirá trampa de la pobreza (Banerjee y Duflo, 2019: s.n.).

Lo anterior quiere decir, cómo se observa en la figura 6, que para quienes creen en la existencia de las trampas de pobreza, los ingresos y condiciones actuales influyen en el futuro, es decir, el dinero que se tiene hoy determina cuánto puedes comer, gastar en medicamentos, estudios, etc., es decir, determina cuánto puedes invertir en tu futuro y por lo tanto todas estas cosas determinan lo que tendrás el día de mañana, para los más pobres, aquellos inmersos en la trampa de la pobreza, los ingresos futuros son menores a los actuales.

Figura 6
Trampa de la pobreza



Fuente: Tomado de Banerjee y Duflo, 2019: s.n.

De acuerdo con la figura 6, la gráfica de la trampa de pobreza tiene forma de S, en dónde del punto P al Q se encuentran quienes empiezan fuera de la zona de la trampa de pobreza y por lo tanto en donde el ingreso futuro es mayor al actual, por lo que, al pasar el tiempo se irán haciendo cada vez más ricos, esta trayectoria está representada en la gráfica por la flecha que va del punto B1 y se va moviendo hacia delante a B2, B3 y así sucesivamente conforme pasa el tiempo y aumentan los ingresos. Mientras tanto, las personas en la zona de la trampa de la pobreza se mueven del punto P al N, en esta zona se encuentran aquellos que comienzan con ingresos y condiciones tan escasos y precarios que los ingresos futuros son menores al actual, es decir, su ingreso se moverá hacia atrás pasando del punto A1 al A2 y A3, por lo que, se harán más pobres conforme pasa el tiempo y para evitar que esto suceda requieren de apoyo para pasar del punto A1 a la zona fuera de la trampa de la pobreza y de ahí procurarse una trayectoria hacia delante.

En su libro *Repensar la pobreza, un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, los economistas Abhijit Banerjee y Esther Duflo, ganadores del Premio Nobel en Ciencias Económicas de 2019, explican que tanto Sach como Easterly lo que intentan con sus posturas es ofrecer respuesta a grandes preguntas como ¿por qué hay países ricos y pobres? La visión de Sach radica en creer que la razón por la que algunos países se encuentran atrapados en la pobreza es porque son pobres y por lo tanto aunque tengan el potencial para no serlo están estancados en la trampa de la pobreza y sin la ayuda externa nunca podrían dejar de serlo, por su parte Easterly argumenta que muchos países que fueron pobres en el pasado dejaron de serlo sin necesidad de la ayuda externa y muchos países que eran ricos ahora son pobres y por lo tanto, si la pobreza no es una condición permanente, la idea de la trampa de la pobreza que retiene a los países en esa condición es falaz; en todo caso, para ambos puntos de vista hay anécdotas convincentes y que apoyan cada postura.

Para concluir con las ideas que dan origen al debate entre ambas posturas se retoma un pasaje que mencionan en su libro Banerjee y Dufflo para que quede asentado el pensamiento del que se desprende cada posición. El pasaje es sobre un agricultor en una aldea de Kenia que recibió fertilizante gratuito con el que consiguió multiplicar su cosecha por veinte respecto a otros años, gracias a la donación ahora podrá mantenerse de por vida.

Para los seguidores de Sach, el agricultor se encontraba en una trampa de pobreza por culpa de la cual no podía pagar los fertilizantes y la donación de ellos lo liberó, siendo la donación la única forma en la que pudo haber escapado de la trampa; sin embargo, los escépticos dicen que si el fertilizante era tan rentable, el agricultor pudo haber comprado solo un poco y aplicarlo a la zona más favorable de su terreno, lo que le habría permitido incrementar la producción lo suficiente como para permitirse comprar un poco más de fertilizante y así repetir la operación poco a poco hasta tener lo suficiente como para aplicar el fertilizante a todo el terreno, por lo que, desde este punto de vista no habría trampa de pobreza.

El análisis de Banerjee y Duflo en conclusión no determina si Sach o Easterly tienen razón, sino que, profundizan en otras cuestiones, por ejemplo, si la compra de un poco de fertilizante hubiera sido suficiente para obtener dinero extra que permitiera la compra de más, o por qué el agricultor no acudió a algún préstamo para adquirir el fertilizante, incluso incluyen temas de la democracia, la propiedad, las instituciones y el poder político, además indagan en las causas más básicas que podrían mantener a una persona en la trampa de la pobreza, por ejemplo el alimento y la salud, pues si una persona no tiene lo suficiente para alimentarse adecuadamente o se encuentra en condiciones precarias de salud, escasamente podrá desempeñar un trabajo con eficiencia y por lo tanto no podrá procurarse un futuro más

prometedor, todo este análisis radica en la importancia que le dan Banerjee y Duflo a conocer mejor a los pobres y su entorno, conocer un poco la lógica de sus decisiones para determinar las causas que retienen en la pobreza a la población pobre e identificar aquellos casos que requieren una intervención, pero la mayor aportación de Banerjee y Duflo es desmitificar si la ayuda es buena o no, su análisis sostiene que no es tanto la cantidad de ayuda pero si tiene que ver el tipo de ayuda y a dónde se dirige.

En México, como se mencionó al inicio de este apartado, se puede distinguir entre apoyos monetarios, no monetarios y aquellos que incluyen ambos tipos de apoyo, pero además de esta clasificación no es posible saber con más detalle cuánto del apoyo no monetario corresponde a la entrega en especie de productos y cuánto a servicios, proyectos y actividades, lo que limita el análisis ya que no es posible determinar cuánto específicamente entre apoyos monetarios y en especie está recibiendo la población directamente para la atención de sus necesidades y derechos sociales y por lo tanto no se puede determinar el impacto de la ayuda con exactitud.

Cabe mencionar que, saber cuántos apoyos económicos y en especie recibe directamente la población no es el único inconveniente, también debe considerarse que durante 2009-2018, de los 2,253 programas y acciones operados, el 19.2% (434) de ellos no tiene definido el padrón de beneficiarios (cuadro 19), y de estos, para el 31.3% (136) de los programas, no se dispone ni de la información pertinente para saber el tipo de apoyo que brindan ni la población objetivo que atiende. Además, destaca el tema de los programas que reparten directamente recursos económicos y por lo tanto deberían tener un control más estricto de su ejercicio y operación; sin embargo, los programas que brindan apoyo monetario representan el 20.3% (88) de los 434 programas que no cuentan con padrón de beneficiarios definido.

Lo anterior significa que hay gran opacidad en el ejercicio del gasto social y es imposible medir su impacto cuando no se cuenta definida la población objetivo por la inexistencia de reglas de operación, en este caso, ¿cómo saber que los recursos o donativos en especie terminaron en manos de quienes lo necesitan si no se cuenta con reglas de operación o padrón de beneficiarios?, en caso de los apoyos monetarios, ¿cómo saber que el dinero se gastó adecuadamente si no hay reglas de operación que direccionen el gasto y no hay un padrón de beneficiarios bien definido?, en estas circunstancias cualquiera puede acceder a la ayuda y al no tener que comprobar el gasto se puede ejercer en fines que no contribuyen a la reducción de las necesidades y carencias. Todas estas circunstancias inevitablemente dan pie a la corrupción y a la malversación de datos y recursos con fines políticos y partidistas en detrimento del bienestar de la población necesitada.

Cuadro 19
Padrón de beneficiarios por tipo de apoyo, 2009-2018

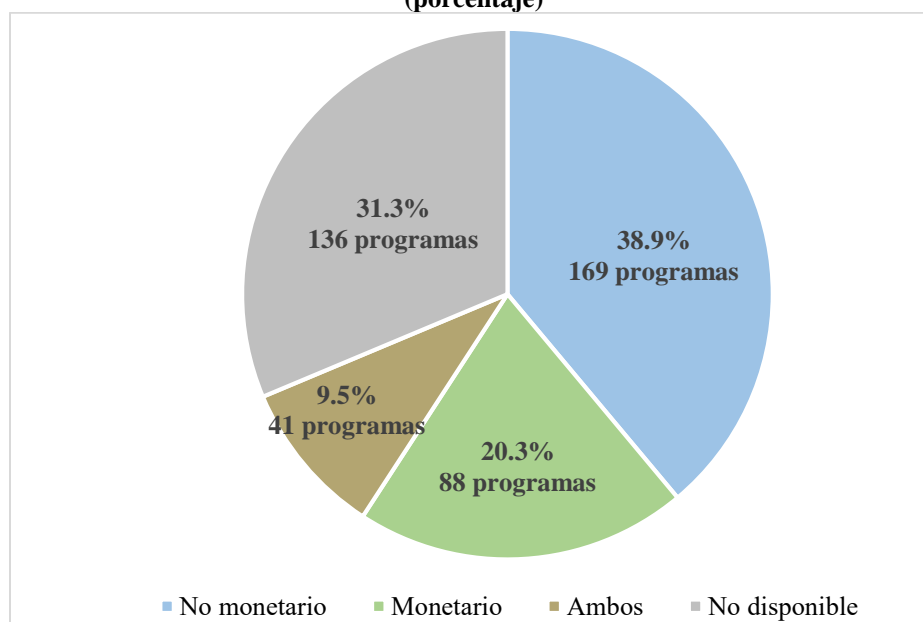
Tipo de apoyo	Número de programas y acciones con población objetivo definida				Monto ejercido de programas y acciones con población objetivo definida (millones de pesos)			
	Sí	No	ND	Total	Sí	No	ND	Total
No monetario	639	169	4	812	3,961,219.8	280,857.8	1,905.4	4,243,983.0
Monetario	690	88	5	783	2,210,820.7	93,477.1	2,263.0	2,306,560.8
Ambos	435	41		476	1,519,052.7	48,531.1		1,567,583.8
ND	33	136	13	182	40,168.0	88,913.1	4,635.4	133,716.5
Total	1,797	434	22	2,253	7,731,261.2	511,779.0	8,803.9	8,251,844.1
%	79.8	19.2	1.0	100.0	93.7	6.2	0.1	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

ND: Dato no disponible.

La gráfica 13 muestra cuántos programas por tipo de apoyo no cuentan con padrón de beneficiarios y por lo tanto no se sabe si apoyan a la población más necesitada y si cumplen con su objetivo.

Gráfica 13
Participación del tipo de apoyo en las intervenciones sin padrón de beneficiarios (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

Del análisis anterior se desprenden áreas de mejora para el diseño de los programas, por una parte se requiere precisar el tipo de apoyo que se brindará para saber cuántos apoyos directos recibe la población objetivo y cuántos de estos son en especie y cuántos monetarios, para poder medir su impacto y determinar el grado de asistencialismo de las intervenciones de desarrollo social, además se requiere de un marco normativo que apoye y regule la exigencia de las reglas de operación con el objetivo de asegurar que todos los programas y acciones cuenten con un padrón de beneficiarios definido, lo que implica definir requisitos y obligaciones tanto para los beneficiarios como para los encargados de la operación de las intervenciones favoreciendo la transparencia y rendición de cuentas.

Lo anterior también es evidencia de la necesidad de tomar en cuenta los datos de la medición multidimensional de la pobreza en el diseño de los programas y acciones, ya que esta brinda la información precisa de quiénes son los pobres, cuántos son, en dónde se encuentran, su etnia, edad, cuáles y cuántas carencias tienen y su nivel de ingreso, información con la que se puede identificar a quienes están en la zona de la trampa de pobreza y quienes no, para determinar el tipo de apoyo que requieren y causar el mayor impacto posible y no crear incentivos perversos y seguir incrementando el gasto social sin sentido.

III.1.5 Evaluaciones de los programas y acciones de desarrollo social

En el inventario federal se pueden consultar las evaluaciones con las que cuentan los programas y acciones de desarrollo social, así como las características de estas, tales como: nombre de la evaluación, costo, datos del evaluador, hipervínculo de la evaluación, entre otros. Además, el CONEVAL dispone de un sitio llamado *Evaluación y Monitoreo de*

Programas Sociales, en dónde se encuentra en específico por cada tipo de evaluación sus definiciones y los elementos que contempla, también es un sitio de consulta en donde se encuentra el acervo de los programas que han concluido las evaluaciones. Al respecto, en su sitio de internet, el CONEVAL define cada evaluación de la siguiente manera:

Evaluación de Diseño. Es un instrumento dirigido a los programas de nueva creación, por lo que se realiza en el primer año de implementación de un programa ya que la información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.

De 2009 a 2018, como se muestra en el cuadro 20 (página 79), de las 2,253 intervenciones de desarrollo social, únicamente el 8.3% (187) concluyeron una evaluación de diseño, el 57.1% (1,287) no lo hicieron y para el 34.6% (779) no aplica la evaluación porque no fueron programas de nueva creación y por lo tanto el tiempo de su operación era superior a un año.

Evaluación de Consistencia y Resultados. Esta evaluación analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa y puede efectuarse a partir de los dos años de creación del programa. Los principales usuarios de esta evaluación son las dependencias y entidades a cargo de la operación de dichos programas y consiste en revisar seis temas:

1. Diseño. Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.
2. Planeación estratégica. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados.
3. Operación. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa o en la normatividad aplicable y sus mecanismos de rendición de cuentas.
4. Cobertura y focalización. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado.
5. Percepción de beneficiarios. Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados.
6. Resultados. Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

Durante 2009-2018 los programas que concluyeron una evaluación de consistencia y resultados fue el 10.0% (225), el 53.3% (1,201) no lo hicieron, para el 36.3% (818) no aplica el tipo de evaluación porque los programas no tenían en operación el tiempo requerido para llevar a cabo una evaluación de este tipo y para el 0.4% (9) no se dispuso de la información.

Evaluación de Procesos. La evaluación de procesos brinda información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas, estas evaluaciones apoyan a fortalecer y mejorar la implementación de los programas.

La evaluación de procesos analiza si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. En este sentido, por medio de las evaluaciones de procesos se detectan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas, por lo que se sugiere que la evaluación de proceso se realice a partir del tercer año de operación de los programas.

A pesar de la utilidad e importancia mencionada, la evaluación de procesos ocupa el segundo lugar, de cinco tipos de evaluación considerados por el CONEVAL, con el peor desempeño, pues durante 2009-2018 únicamente el 1.7% (38) de los programas concluyó una evaluación de este tipo, el 58.1% (1,310) no la realizaron y para el 40.2% (905) de los programas no aplica el tipo de evaluación porque el tiempo de operación no supera los tres años.

Evaluación Específica de Desempeño. Esta evaluación es una valoración del desempeño de los programas sociales durante un ejercicio fiscal y muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las unidades responsables de los programas.

La evaluación específica de desempeño fue diseñada para generar información útil, rigurosa y homogénea para los servidores públicos de las dependencias, unidades de evaluación y gobierno federal que toman decisiones a nivel gerencial, ya que tienen la obligación de reportar datos de un ejercicio fiscal de los programas mediante un informe y un reporte ejecutivo en donde se integran los siguientes temas generales:

- Resultados. Avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el programa.
- Productos. Avance en la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y el ejercicio del presupuesto.
- Presupuesto. Cambios en los recursos ejercidos por el programa en el ejercicio fiscal evaluado y ejercicios anteriores.
- Cobertura. Definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida, así como la localización geográfica de la población atendida.
- Seguimiento de aspectos susceptibles de mejora. Avance en los compromisos de mejora que definen los programas a partir de las evaluaciones.

La evaluación específica de desempeño ocupa el primer lugar, de cinco tipos de evaluación considerados por el CONEVAL, con el mejor desempeño, pues durante 2009-2018 el 22.7% (511) de los programas concluyó una evaluación de este tipo, el 41.7% (940) no la realizaron y para el 35.6% (802) de los programas no se dispone de la información.

Evaluación de Impacto. Estas evaluaciones permiten medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido.

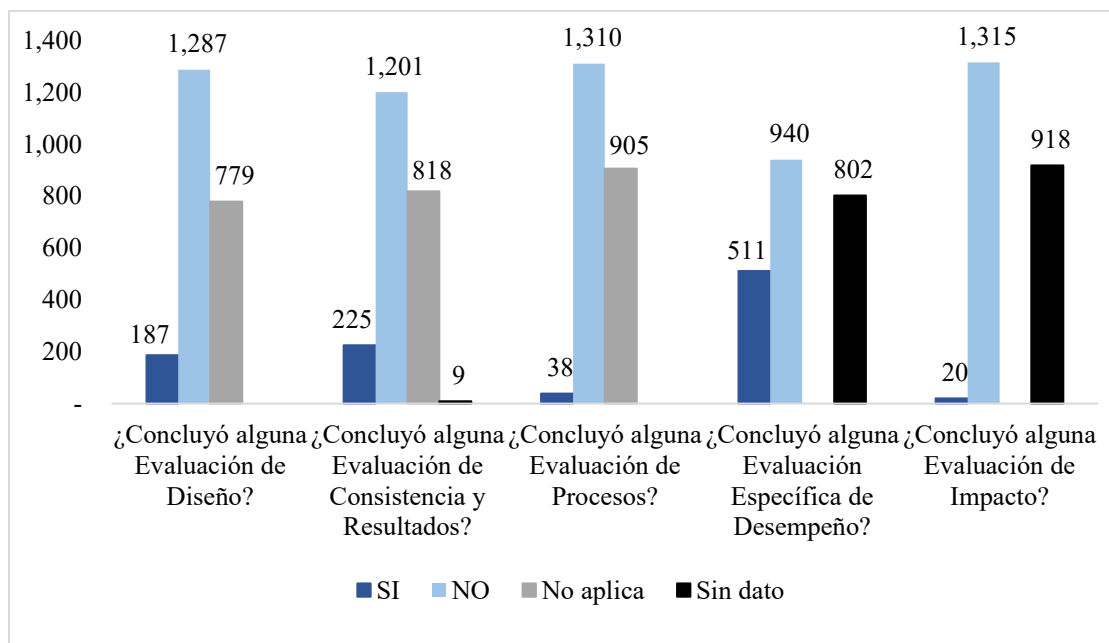
La evaluación de impacto es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, es decir, aporta información tanto para actores a nivel gerencial (quienes toman las decisiones) como para los ciudadanos sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina un presupuesto público. En general este tipo de evaluación demanda un mayor tiempo y costo en su desarrollo con respecto a los otros tipos de evaluaciones. Tomando en cuenta lo anterior, CONEVAL no define una periodicidad en su aplicación, ésta responde a las necesidades de cada programa y dependencia.

Cabe señalar que no todos los programas cuentan con las condiciones necesarias en términos de información sobre beneficiarios y no beneficiarios o de mediciones antes y después de la intervención, por lo que el CONEVAL determinó que todo programa que pretenda desarrollar una evaluación de impacto debe previamente desarrollar un análisis de factibilidad.

Durante 2009-2018 las evaluaciones de impacto fueron las menos requeridas, pues únicamente el 0.9% (20) de las intervenciones concluyeron una evaluación de este tipo, el 58.4% (1,315) no lo hicieron y para el 40.7% (918) no se dispone de la información.

La siguiente gráfica muestra el resumen, por cada uno de los cinco tipos de evaluación, de cuántas intervenciones realizaron o no las evaluaciones o en su caso de cuántos programas y acciones no se dispuso de información. Se observa que, en todos los casos, las intervenciones que realizaron algún tipo de evaluación fueron reducidas.

Gráfica 14
Número de programas por tipo de evaluación, 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

Cuadro 20
Número de programas por tipo de evaluación concluida, 2009-2018

Periodo	¿El programa concluyó alguna Evaluación de Diseño?				¿El programa concluyó alguna Evaluación de Consistencia y Resultados?					¿El programa concluyó alguna Evaluación de Procesos?			
	SI	NO	No aplica	Total	SI	NO	No aplica	Sin dato	Total	SI	NO	No aplica	Total
2009	21	247		268		268			268	14	254		268
2010	7	259		266		266			266		266		266
2011	15	253		268	134	134			268	2	266		268
2012	14	258		272		272			272	3	269		272
2013	3	255		258		258			258	3	255		258
2014	35	12	185	232	2		230		232	1		231	232
2015	40	3	188	231	1	3	227		231	4		227	231
2016	51		102	153	3		150		153	5		148	153
2017			152	152	80		63	9	152	1		151	152
2018	1		152	153	5		148		153	5		148	153
Total	187	1,287	779	2,253	225	1,201	818	9	2,253	38	1,310	905	2,253
% de programas	8.3	57.1	34.6	100.0	10.0	53.3	36.3	0.4	100.0	1.7	58.1	40.2	100.0
Monto ejercido	3,791,866.8	3,491,090.2	968,887.2	8,251,844.1	780,517.9	3,255,620.2	4,130,671.0	85,035.0	8,251,844.1	108,310.1	3,576,855.2	4,566,678.8	8,251,844.1
% monto	46.0	42.3	11.7	100.0	9.5	39.5	50.1	1.0	100.0	1.3	43.3	55.3	100.0

Periodo	¿El programa concluyó alguna Evaluación Específica de Desempeño?				¿El programa concluyó alguna Evaluación de Impacto?			
	SI	NO	Sin dato	Total	SI	NO	Sin dato	Total
2009	122	146		268	11	257		268
2010	133	133		266	3	263		266
2011		268		268	1	267		268
2012	137	135		272	2	270		272
2013		258		258		258		258
2014	114		118	232			232	232
2015			231	231	1		230	231
2016			153	153			153	153
2017	2		150	152			152	152
2018	3		150	153	2		151	153
Total	511	940	802	2,253	20	1,315	918	2,253
% de programas	22.7	41.7	35.6	100.0	0.9	58.4	40.7	100.0
Monto ejercido	1,875,267.3	2,230,854.3	4,145,722.5	8,251,844.1	100,281.3	3,506,295.2	4,645,267.7	8,251,844.1
% monto	22.7	27.0	50.2	100.0	1.2	42.5	56.3	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del inventario federal del CONEVAL 2009-2018.

De acuerdo con lo observado en la gráfica 14 y los datos del cuadro 20, en todos los casos se observa que el número de programas que no realizan las evaluaciones es mayor que aquellos que si las concluyeron. De los cinco tipos de evaluación, en dos el porcentaje de programas que las concluyeron fue menor al 2.0% (de procesos y de impacto); en una fue del 8.3% (de diseño); en una fue del 10.0% (consistencia y resultados), y la más alta fue apenas del 22.7% (desempeño).

Por su parte, en cuatro de las cinco evaluaciones el porcentaje de programas que no cuentan con la evaluación es superior al 50.0% y en uno más representaron el 41.7%.

Son también los programas que no cuentan con evaluaciones los que ejercen más recursos, pues de las cinco evaluaciones, en tres los programas sin evaluaciones ejercieron más del 40.0% de los recursos y en los dos restantes fue del 39.5% y 27.0%.

De acuerdo con lo observado, que el porcentaje de los programas que realizan evaluaciones sea tan bajo como 0.9% y tan alto de apenas el 22.7%, representa una gran debilidad en el impacto del gasto social, pues al no realizar evaluaciones se pierde la oportunidad de mejorar los programas y orientarlos para contribuir con el objetivo para el que fueron diseñados. Además, evaluaciones como la de desempeño y consistencia y resultados que tienen como uno de sus componentes revisar la definición y cuantificación de la cobertura de los programas, obligaría necesariamente a reducir los programas que no cuentan con un padrón de beneficiarios.

Por su parte, las evaluaciones de impacto al evaluar la problemática antes y después de los programas constituye una herramienta sumamente útil para definir cuáles son los programas que deben continuar y cuáles no, de acuerdo con las proyecciones de la evolución de la situación con y sin la existencia del programa.

Las evaluaciones de procesos permiten mejorar la gestión y operatividad del programa.

En resumen, las evaluaciones son herramientas para mejorar el impacto del gasto social, apoyan la transparencia y rendición de cuentas y aportan datos para mejorar el diseño de los programas y dirigir de mejor forma los apoyos, por su importancia cuentan con un marco normativo que las vuelve obligatorias, el acervo normativo que regula las evaluaciones en México se muestra en la figura 7.

Figura 7

Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México

Normativa	Publicación	Disposición sobre evaluación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019.	<p>Artículo 134, párrafo primero y segundo establecen que:</p> <p>Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.</p> <p>Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas.</p>
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2015.	Tienen por objeto reglamentar la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Asimismo, con el propósito de hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos se promueve la planeación del presupuesto federal basado en resultados, tomando en cuenta la información generada por evaluaciones. Adicionalmente, se establece el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y se señala que el CONEVAL coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social.
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2016.	
Ley General de Contabilidad Gubernamental	Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2018.	Establece que los entes públicos deben publicar en sus páginas de internet su programa anual de evaluaciones, las metodologías e indicadores de desempeño, así como los resultados de las mismas. Además, en esta Ley se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el ámbito de sus competencias, enviarán al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que el CONAC, en el ámbito de sus atribuciones, determine los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México del CONEVAL 2019.

Normativa	Publicación	Disposición sobre evaluación
<p>Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.</p> <p>Acuerdo por el que se reforma la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.</p>	<p>Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 2013.</p> <p>Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 2015.</p>	<p>El Objetivo de la norma y su acuerdo es que los entes obligados generen y publiquen información financiera con base en estructuras y formatos armonizados, además con el acuerdo se modifican disposiciones referentes al seguimiento de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones.</p>
<p>Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019</p>	<p>Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 2018.</p>	<p>El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) establece las disposiciones para el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente.</p> <p>El PEF 2019 señala que la evaluación de los programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades se sujetará a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y a las demás disposiciones aplicables, y se llevará a cabo en los términos del Programa Anual de Evaluación que emitan, de manera conjunta, dichas instituciones.</p> <p>Además, en el PEF se establece que puede haber evaluaciones externas, pero estas deberán realizarse por instituciones académicas, de investigación, personas físicas o morales especializadas en la materia.</p>
<p>Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.</p> <p>Acuerdo por el que se modifican los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados el 30 de marzo de 2007.</p>	<p>Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2007.</p> <p>Diario Oficial de la Federación del 9 de octubre de 2007.</p>	<p>Los Lineamientos tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Dichos Lineamientos contribuyen a orientar los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, así como medir sus resultados objetivamente mediante indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto del gasto social público.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México del CONEVAL 2019.

Normativa	Publicación	Disposición sobre evaluación
Programa Anual de Evaluación	Se emite cada año a partir de 2007.	En cumplimiento a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social publican el Programa Anual de Evaluación para dar a conocer las evaluaciones que se llevarán a cabo o comenzarán durante cada uno de los ejercicios fiscales y a los programas federales que aplican.

Fuente: Elaboración propia con datos del Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México del CONEVAL 2019.

De acuerdo con lo anterior, México cuenta con un marco normativo robusto para hacer del ejercicio de evaluación un elemento fundamental en el ejercicio de los recursos, la formulación de las políticas públicas y en particular de la política social. Este esfuerzo ha requerido del impulso a distintos factores como la articulación de la evaluación con la gestión pública basada en resultados y sin duda se ha desarrollado una amplia normativa que enmarca la evaluación, que designa responsables de realizarla, identifica criterios y procesos para llevar a cabo las evaluaciones y mejorar su calidad, así como los tipos de evaluaciones y los mecanismos para impulsar el seguimiento de los resultados procedentes de estas, para mejorar la calidad de las políticas, programas y el ejercicio del gasto público.

A pesar de lo mencionado y de toda la disposición normativa que exalta las virtudes e importancia de la evaluación, como se mencionó anteriormente en este apartado, el número de programas que realizan las evaluaciones es menos que escaso, entonces, ¿por qué a pesar de contar con un marco normativo tan amplio se realizan pocas evaluaciones?, aunque no es el objetivo del presente apartado profundizar en las razones, puesto que queda asentada como debilidad de la política social el que se realicen pocas evaluaciones, incluso este hecho incumple con la normativa que dicta que deben de realizarse de forma rigurosa; sin embargo, vale la pena reflexionar en un elemento de la definición del CONEVAL en las evaluaciones de impacto, en la que, se menciona que este tipo de evaluación es muy costosa, quizá no todas las evaluaciones sean igual de costosas y más allá de su costo, que también es un tema relevante, cabe señalar el hecho de que no se contempla en el presupuesto un rubro dedicado a financiar las evaluaciones, si no que estas deben realizarse del presupuesto designado para las dependencias encargadas de operar los programas.

Aunque se ha avanzado mucho normativamente para resaltar la importancia y obligatoriedad de las evaluaciones, hace falta impulsar mecanismos para que operativamente el número de programas que las realicen sea mayor y cumplir con las disposiciones normativas, el hecho de que el propio recurso para su ejecución sea un obstáculo plantea retos importantes en la planeación y ejecución de la política para el desarrollo social.

III.2 Paradigmas teóricos de la política social en México

El pensamiento económico influye no solo en el diseño de las políticas de desarrollo y crecimiento económico, también tienen que ver en el diseño de las políticas públicas de desarrollo social, pues marcan la pauta de lo que se considera prioritario y en función de ello se ponen en marcha programas y acciones para lograr los objetivos propuestos, por lo tanto, los paradigmas teóricos influyen en las acciones del Estado para el manejo del país no solo en aquellos asuntos referentes a las relaciones internacionales, tratados, comercio, producción, impuestos e inflación, entre otros, también influyen en el papel del Estado ante los problemas sociales como la pobreza, desigualdad, marginación, etcétera.

En México, la base de la política social descansa en dos paradigmas teóricos, por un lado, se ha contemplado la teoría del desarrollo humano y el enfoque de capacidades en el diseño de la medición multidimensional de la pobreza, ya que, como se ha mencionado anteriormente en numerosas ocasiones, esta metodología toma en cuenta el espacio de los derechos sociales y contempla variables distintas al ingreso, señaladas en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, como: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Por otro lado, la evidencia destaca que la política social en México, más allá de la medición, está enmarcada en un paradigma neoliberal que, por sus preceptos naturales de libre mercado y mínima intervención del Estado, tiene como objetivo involucrarse en lo estrictamente necesario para permitir que los mercados fluyan sin inconvenientes, por lo tanto, es de esperar que desde esta perspectiva los objetivos en la pobreza sean:

reducir solamente la pobreza extrema y/o alimentaria de acuerdo a los principios de focalización, necesidades mínimas y no intervención del Estado en la economía, ocasionado graves problemas de exclusión de regiones y personas, que aunado al aumento del desempleo, el desfase entre el aumento del salario y el costo de la canasta alimentaria que han producido la pérdida sistemática del poder adquisitivo, han ocasionado la disminución en los niveles de vida de la sociedad mexicana, quienes han pasado a formar parte en alguna categoría de la pobreza o bien experimentado una profundidad en ésta. De esta forma se considera que el empleo y el salario son dos elementos estructurales que reflejan la incapacidad del Estado Mexicano en su lucha contra la pobreza (Anaya Ortíz, 2014: 63).

La pobreza en la concepción neoliberal es vista en términos de renta y derechos mínimos y el Estado debe intervenir para garantizar únicamente esos derechos sin provocar disturbios para el mercado, ya que, se retoma la idea de que el mercado permitirá el progreso y por lo tanto erradicara la pobreza por si solo mediante el efecto del goteo, pero como se vio en el capítulo 1, esto no necesariamente sucede así, por el contrario, el mercado acentúa las desigualdades.

En la figura 8 se mencionan algunas opiniones de autores afines a la teoría neoliberal y su visión de las causas de la pobreza y sus soluciones desde este pensamiento.

Figura 8
La pobreza en la teoría neoliberal

Concepción de la pobreza en la teoría neoliberal			
Concepto	Friedrich von Hayek	Milton Friedman	Gary Becker
Causas de la pobreza	El mercado proporciona prosperidad en una sociedad libre y cuando existen interferencias se produce la pobreza.	El problema de la pobreza está vinculado con la inflación que lleva al desempleo, aunque siempre existirá una tasa natural de desempleo.	Define la pobreza como la carencia de capital humano.
Solución a la pobreza	La pobreza se puede erradicar mediante el progreso al brindar un estándar mínimo de vida.	La política monetaria por sí misma promueve la estabilidad económica y no es necesaria la intervención del Estado cuya regulación excesiva o inadecuada puede provocar pobreza. Es necesario tener programas para ayudar a los pobres con dos condiciones: únicamente debe ayudarse a los pobres y la ayuda no debe distorsionar el mercado e impedir su funcionamiento.	El aumento del capital humano representaría a largo plazo un aumento en la productividad y mejora del ingreso para todos. El progreso económico es la consecuencia del mejoramiento del capital humano y todas las personas deben poseer un mínimo de capitales humanos: salud, educación, alimentación, capacitación, entre otros; los cuales el Estado debe garantizar sin que provoque algún disturbio en el mercado.

Fuente: Elaboración propia con base en Políticas públicas en el combate a la pobreza de Anaya Ortíz, 2014: 64-66.

En México, en la década de los setenta y principios de los ochenta los niveles de inflación, devaluación, endeudamiento y crisis económica obligaron a redireccionar la política económica y con ello la política social. Durante estos años el presupuesto se dirigió al sector productivo, se controlaron los precios y los salarios, lo que llevó a la pérdida de poder adquisitivo y se comenzó la privatización de empresas estratégicas; sin embargo, la orientación de la política social no tuvo que ver solamente con la escasez de recursos y las políticas de austeridad, fue la reducción de la dimensión del Estado la que tuvo un papel determinante.

Se decidió confiar al crecimiento económico la desaparición de la pobreza con la convicción de que el crecimiento propiciaría las condiciones para el desarrollo social y permitiría que la población en pobreza obtuviera una mejor posición económica por efecto goteo. Bajo esta lógica, la única intervención en materia de pobreza era atender a quienes se encontraban en pobreza extrema, dejando la responsabilidad de su pobreza a los demás pobres, siendo la pobreza el resultado de las decisiones de los pobres, ya que, el mercado les brindaba la oportunidad y los incentivos a todos para superar su situación, por lo que, la focalización fue la principal estrategia de combate a la pobreza, es decir, se decidió concentrar los recursos en una población específica claramente identificada, este, como menciona Boltvinik, “es el modelo que el Banco Mundial, entre otras instituciones internacionales está promoviendo” (Anaya Ortíz, 2014: 63).

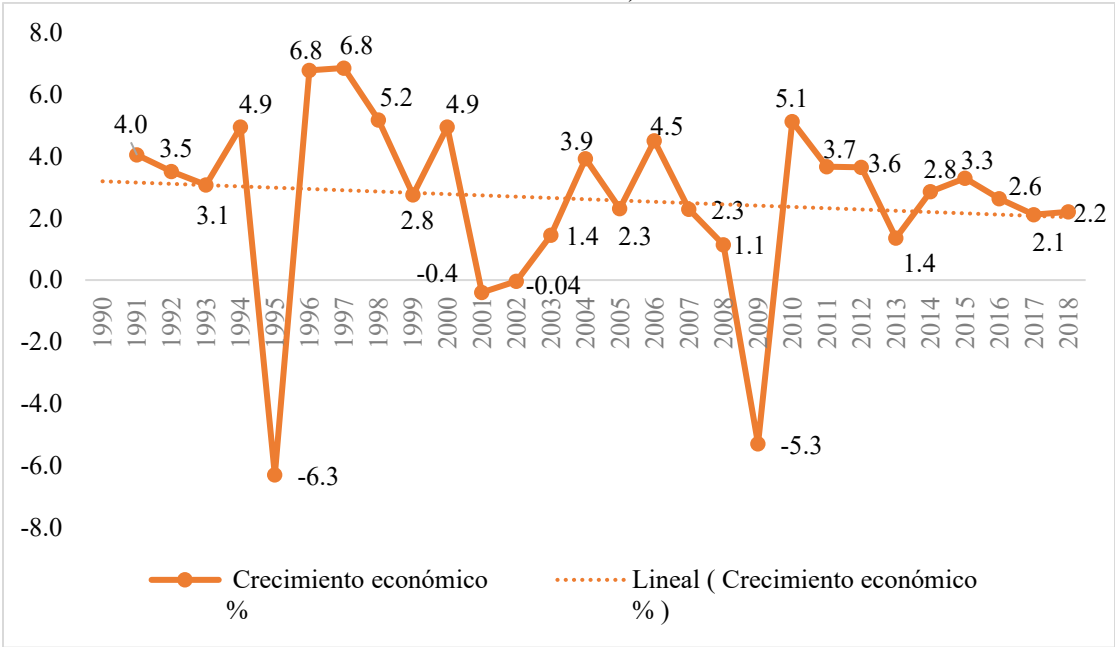
En el periodo que va de 2008 a 2018, el Gobierno Federal ha ampliado el gasto social; sin embargo, los niveles de pobreza aumentaron, únicamente la pobreza extrema se redujo, por lo tanto la focalización de la política social, si bien atendió a la población con más rezago, marginación y niveles de pobreza, también descuidó a quienes no habían presentado niveles altos de pobreza, pero que en los últimos años la incrementó, por lo que, la reducción del 24.5% (3.0 millones de personas) en la pobreza extrema no es suficiente para reducir los niveles de pobreza totales, ya que los pobres moderados aumentaron en 16.0% (5.9 millones de personas) y por lo tanto la pobreza total aumentó en 5.9% (2.9 millones de personas).

Entre los datos más alarmantes de la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL, se encuentra la persistencia de los altos niveles de pobreza en la dimensión del ingreso, pues a diferencia de la dimensión de los derechos sociales que experimentó un progreso en casi todos sus indicadores, la población vulnerable por ingresos aumento de 2008 a 2018 en 66.0% (3.4 millones de personas), y la población con ingresos insuficientes para adquirir tanto la canasta total (línea de pobreza por ingresos) y la canasta alimentaria (línea de pobreza extrema por ingresos) aumentaron en 11.6% (6.4 millones de personas) y 12.5% (2.3 millones de personas) respectivamente.

La persistencia de la pobreza relacionada con los ingresos tiene una conexión inegable con el comportamiento de las variables macroeconómicas, es un hecho contundente que el escenario del libre mercado y una política social asistencialista no son suficientes para enfrentar la pobreza, las decisiones y el contexto político-económico que se ha desencadenado a partir de la década de los setenta y ochenta ha derivado en la vulnerabilidad social.

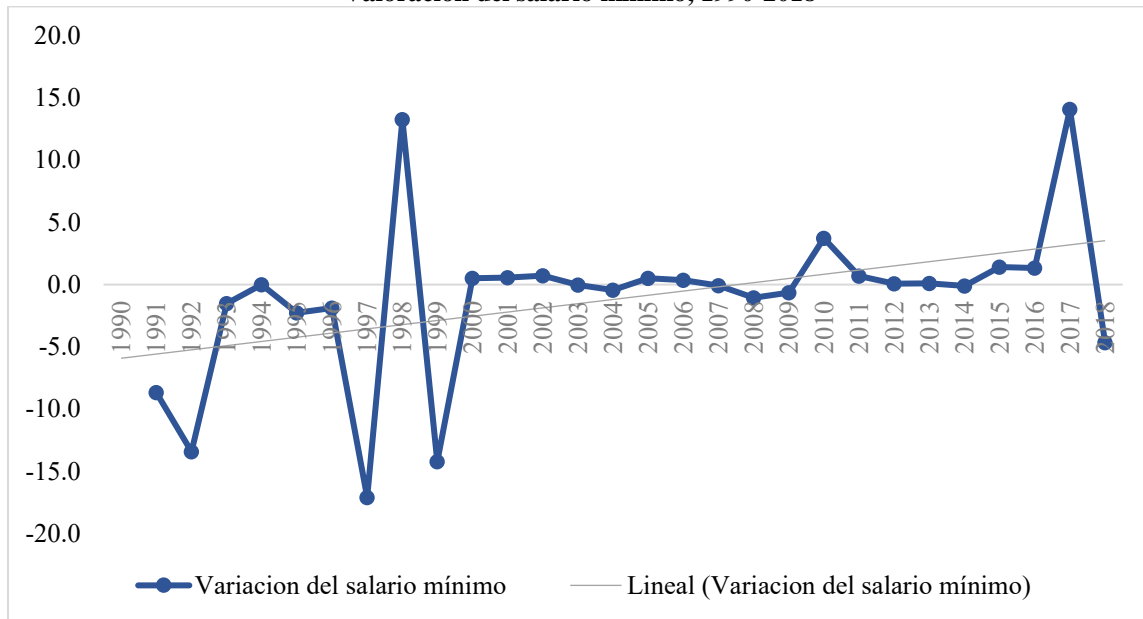
Entre 1990 y 2018 el ingreso ha tenido fluctuaciones que no han permitido progresos permanentes en el bienestar de los hogares y como se muestra en la gráfica 15 las crisis económicas se han traducido en un crecimiento económico promedio anual del 3.7% entre 1990 y 2018, si se toma un periodo menor de 2008 a 2018 el crecimiento ha sido del 2.3%.

Gráfica 15
Crecimiento económico, 1990-2018



Fuente. Elaboración propia con base en los datos del INEGI, PIB serie original base 2013, Banxico.

Gráfica 16
Valoración del salario mínimo, 1990-2018



Fuente. Elaboración propia con base en los datos del INEGI, PIB serie original base 2013, Banxico.

De acuerdo con los datos presentados en la gráfica anterior y retomando el dato del crecimiento económico, el deficiente crecimiento económico acompañado de un ínfimo aumento en el salario mínimo crean un panorama de poco poder adquisitivo de los salarios, lo que dificulta la vida diaria de las personas que está lejos de ser una vida satisfactoria, aumentando la propensión de necesitar el apoyo del gasto social.

Cuadro 21
Indicadores económicos, 1990-2018

Año	PIB (Millones de pesos a precios de 2013)	Crecimiento económico %	Salario mínimo (Pesos)	Variación del salario mínimo	Inflación anual
1990	9,158,810.0		125.0		29.9
1991	9,528,606.0	4.0	114.2	-8.7	18.8
1992	9,862,877.0	3.5	98.8	-13.4	11.9
1993	10,165,571.0	3.1	97.3	-1.5	8.0
1994	10,667,860.0	4.9	97.3	0.0	7.1
1995	9,996,721.0	-6.3	95.1	-2.3	52.0
1996	10,673,824.0	6.8	93.3	-1.9	27.7
1997	11,404,645.0	6.8	77.4	-17.1	15.7
1998	11,993,573.0	5.2	87.6	13.3	18.6
1999	12,323,822.0	2.8	75.2	-14.2	12.3
2000	12,932,921.0	4.9	75.6	0.5	9.0
2001	12,880,622.0	-0.4	76.0	0.6	4.4
2002	12,875,490.0	-0.04	76.5	0.7	5.7
2003	13,061,719.0	1.4	76.5	0.0	4.0
2004	13,573,815.0	3.9	76.2	-0.4	5.2
2005	13,887,073.0	2.3	76.6	0.5	3.3
2006	14,511,307.0	4.5	76.8	0.4	4.1
2007	14,843,826.0	2.3	76.8	-0.1	3.8
2008	15,013,578.0	1.1	76.0	-1.1	6.5

Año	PIB (Millones de pesos a precios de 2013)	Crecimiento económico %	Salario mínimo (Pesos)	Variación del salario mínimo	Inflación anual
2009	14,219,998.0	-5.3	75.5	-0.6	3.6
2010	14,947,795.0	5.1	78.3	3.7	4.4
2011	15,495,334.0	3.7	78.8	0.7	3.8
2012	16,059,724.0	3.6	78.9	0.1	3.6
2013	16,277,187.0	1.4	78.9	0.1	4.0
2014	16,741,050.0	2.8	78.9	-0.1	4.1
2015	17,292,358.0	3.3	80.0	1.4	2.1
2016	17,747,239.0	2.6	81.0	1.3	3.4
2017	18,122,261.0	2.1	92.5	14.1	6.8
2018	18,521,324.0	2.2	88.1	-4.7	4.8

Fuente. Elaboración propia con base en los datos del INEGI, PIB serie original base 2013, Banxico.

La contracción de la economía coincide con la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y el aumento de la pobreza relacionada con los ingresos, esta vinculación muestra la debilidad de la política social en la dimensión del bienestar económico, ya que, la política social tiene mayor impacto en los derechos sociales, más no en el ingreso, los ingresos tienen más que ver con la dinámica económica que con la política social y sus programas con grandes presupuestos. En este sentido, el empleo y el poder adquisitivo son dos elementos clave para la superación de la pobreza, pese a ello, en los últimos años ambos indicadores han presentado cifras poco favorables, el desempleo ha aumentado y el poder adquisitivo ha caído.

Conclusiones

Del análisis a las variables del inventario federal del CONEVAL en el periodo 2009-2018, ya que las bases anteriores a este periodo no cuentan con variables suficientes ni estructuras homologadas que permita hacer comparaciones, los resultados arrojan que la efectividad del gasto social en la reducción de la pobreza es poca, pues, aunque el gasto social se ha incrementado en 58.1% y el número de programas y acciones se ha reducido en 42.9%, esto no quiere decir que la efectividad de las intervenciones aumente pues la población en pobreza aumentó de 2008 a 2018 en 5.9% (2.9 millones de personas).

Se observó también que, de los programas y acciones relacionados con los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social para la medición de la pobreza, en el periodo, únicamente en tres de ellos el gasto tiene un impacto directo, es decir, si el gasto aumenta la población con la carencia disminuye (educación y salud) y si el gasto disminuye la población con la carencia aumenta (alimentación), para los otros tres (seguridad social, carencias relacionadas con la vivienda y bienestar económico) la evolución del gasto no tiene relación con la evolución de los indicadores.

Además de la inconsistencia entre el número de intervenciones ejecutadas y su presupuesto con la reducción de las carencias y la pobreza, se pudo extraer otros datos interesantes de las variables del inventario, como el hecho de que, los programas que no cuentan con reglas de operación y por lo tanto no tienen una normativa que los guíe y establezca las bases de convocatoria, la población objetivo y en general la forma de ejercicio del programa, representan una parte importante de los programas operados, con el 25.4% de ellos y ejercieron el 22.0% de los recursos del periodo, lo que denota la falta de planeación en los programas y la urgente necesidad de normalizar la elaboración de reglas de operación que permitan transparentar el gasto social y medir su efectividad.

En las áreas de oportunidad del diseño de los programas también se detectó que se requiere precisar con más exactitud el tipo de apoyo que se brinda, ya que no es posible identificar cuántos apoyos en especie y monetarios recibe con exactitud la población beneficiaria y por lo tanto no se puede medir el impacto de los apoyos directos, saber si efectivamente están contribuyendo a los objetivos o es gasto social asistencialista que está generando incentivos perversos.

Además de lo anterior, el porcentaje de programas que realizan evaluaciones es muy reducido, incumpliendo con una extensa normativa en la que se establece claramente el carácter obligatorio de las evaluaciones.

Todas las debilidades en el diseño y planeación de los programas y acciones de desarrollo social limitan el alcance del impacto de estas intervenciones para la reducción de la pobreza y denotan la falta de interés en lograr estos objetivos, ya que, muchas de las intervenciones se pierden en la burocracia del proceso de desarrollo, es decir, por ejemplo, las reglas de operación y metas de los programas terminan ajustándose a la operatividad del programa cuando debería ser al revés, por lo que, se pierde la oportunidad de medir su potencial real.

La necesidad de replantear los programas y acciones de desarrollo social es fundamental pero no suficiente para reducir la pobreza, se requiere que vaya de la mano con medidas de política económica, como la protección a los salarios, legislación en materia de empleo y crecimiento, pues si bien, el crecimiento económico por sí solo no garantiza la reducción de la pobreza, la política social con el esquema de asistencialismo actual tampoco podrá abatirla, pues el modelo económico vigente de libre mercado requiere que el Estado

intervenga para garantizar condiciones que no vulneren los derechos sociales y permitan que los pobres moderados y vulnerables no caigan en la pobreza extrema y no dejarlos a la deriva encargándose únicamente de la pobreza extrema, pues sin esas medidas, como garantizar seguridad social, la valoración de los salarios y su poder adquisitivo, la creación de empleos y las condiciones para la inversión nacional y extranjera, solo se acrecientan las desigualdades y el gasto social representa en ese contexto un desperdicio de recurso, es un balde de agua para un pozo con fugas.

Conclusiones

La pobreza es un problema que enfrenta muchos desafíos, desde los que implican llegar a un consenso sobre su definición y medirlo hasta la forma de cómo enfrentarlo, pero lo más relevante es no considerarlo un tema menor o desanimarnos por sus dimensiones, pues más allá de las teorías e ideologías que se adopten para visualizarlo es un problema complejo que afectó en 2018 a 1,300 millones de personas en el mundo y en México es el 41.9% (52.4 millones de personas) de la población que se encuentra en esta condición. Es un tema delicado, la gente muere de hambre y es el hecho más contundente de que la pobreza existe y el que la sociedad y los gobiernos lo minimicen o nieguen su existencia es aberrante, aun así, es una realidad lastimosa que se utiliza como discurso con fines políticos y por el cual se hace poco.

Entre los logros que ha sumado la pobreza están aquellos que tienen que ver con su definición, aunque, aún no hay un consenso de su definición ni una definición universal y el camino ha sido arduo y lento, se ha conseguido avanzar de una visión unidimensional y monetarista en la que solo se le concibe como un problema que tiene que ver únicamente con el nivel de renta disponible, hasta considerarlo un concepto multidimensional e incluir variables distintitas al ingreso que tienen que ver con el desarrollo humano.

La variedad de condiciones por las que se puede identificar la pobreza demuestra que el avance más notable en su estudio es reconocer que es un fenómeno multidimensional y la falta de un modo unificado de entenderla se debe a que las circunstancias económicas y sociales alrededor del mundo son diferentes, por lo que, el enfoque multidimensional es una postura flexible para un problema juzgado con diferentes criterios. Desde esta perspectiva, la conceptualización de la pobreza como fenómeno multidimensional no constituye una novedad, más bien se trata de una característica a la que se ha reconocido tardíamente.

Los avances en la definición de la pobreza tienen mucho que ver con la consideración del nivel de vida, la necesidad y el bienestar, que son la antesala para las metodologías de su medición, por lo que, a pesar de las dificultades existentes aún, como ya se ha mencionado, es una victoria relevante el que se comience a difundir la idea de que la pobreza es un fenómeno multidimensional, ya que, esta consideración tiene como fundamento teórico-conceptual el enfoque de capacidades de Amartya Sen, que considera a los individuos por su potencial de ser y vivir su vida desde sus preferencias sin estar limitados por sus capacidades y habilidades. Desde esta perspectiva se abre la puerta al desarrollo de nuevas metodologías de medición, ya que, en la medida en que se identifiquen las diferentes dimensiones del concepto, es más fácil identificar las causas y consecuencias de las privaciones que llevan a una persona o un grupo de ellas a la pobreza, lo que aporta mayor claridad sobre las medidas que se requiere diseñar para superarla.

Otro aspecto relevante de la visión de la pobreza como un fenómeno multidimensional es que, busca el reconocimiento de las características de una vida digna y abatir las consideraciones miserables como la que maneja el Banco Mundial, que considera pobres a quienes viven con menos de dos dólares diarios, nadie puede vivir con eso, es un límite indignante que no tiene que ver con vivir sino con la lucha por sobrevivir.

Así como los avances teóricos más notables hasta el momento son los que reconocen que la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, las propuestas más novedosas para su medición son las que reconocen dos componentes, las privaciones de carácter social y la cuestión monetaria, como el caso de México, que logró avanzar normativamente

reconociendo a la pobreza como un problema que requería el estudio de planteamientos y soluciones efectivas, por lo que, en 2004 por medio de la Ley General de Desarrollo Social se decreta la creación del CONEVAL como el organismo público autónomo facultado para medir la pobreza y evaluar las políticas y programas de desarrollo social implementados para reducirla, con la intención de que los gobiernos dispongan de la mayor evidencia posible para tomar las mejores decisiones de política pública.

Con la Ley General de Desarrollo Social y la creación del CONEVAL en 2006, se inicia un proceso de institucionalización de la medición de la pobreza en México, reconociendo la importancia del tema y enfatizando el compromiso del Estado para diagnosticar la situación de la pobreza en las distintas dimensiones que afectan la vida de la población para proponer políticas de impacto, finalmente esta visión se concretó cuando en 2010 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, como un esfuerzo conjunto entre la metodología diseñada por el CONEVAL y las herramientas creadas por el INEGI para permitir su operación.

La medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL fue pionera en su tipo por utilizar para la identificación de las personas en pobreza el criterio de intersección entre la dimensión del ingreso (línea del bienestar) y la de los derechos sociales (índice de privación), esta metodología permitió a México estar a la vanguardia en cuanto a la identificación del estatus de su población en pobreza, pero, como ni la definición ni la medición de la pobreza son un fin en sí mismo, lo que se pretende con la metodología es la generación de información para el planteamiento de soluciones, por lo que, representa un punto de partida, una herramienta para dar solución a un problema grave.

A pesar del carácter novedoso de la metodología del CONEVAL, esta sigue basándose en estándares mínimos de vida, de forma que se fija una línea de privación extrema, en donde se encuentran quienes tienen al menos tres de seis carencias y se establece también una línea de bienestar extrema, en donde se encuentran quienes no cuentan con los ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria, que apenas contempla los nutrientes mínimos para que una persona no muera.

La metodología del CONEVAL permite reconocer entre cinco conceptos: pobres o pobres multidimensionales, que se pueden dividir en pobres extremos y moderados, también están los vulnerables por carencias sociales y los vulnerables por ingresos, y de estas clasificaciones poder diseñar apoyos específicos para cada grupo, pero, derivado de la visión neoliberal de la política social, los programas y acciones se han dedicado a combatir la pobreza extrema, esta fue la única de los cinco conceptos que disminuyó durante los primeros diez años de la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL 2008-2018.

La población en pobreza extrema, es decir, aquellos que tienen tres o más carencias (de seis posibles) y que además se encuentran por debajo de la línea de ingreso mínimo y por lo tanto no tienen garantizada su subsistencia por medio de la adquisición de la canasta básica de alimentos, fue la única que disminuyó, al pasar del 11.0% (12.3 millones de personas) en 2008 a 7.4% (9.3 millones de personas) en 2018, es decir, tuvo una reducción del 24.5%.

Lo anterior significa que 3.0 millones de personas salieron de la pobreza extrema durante 2008-2018, es decir, que dispusieron de un ingreso mínimo que les permitió adquirir alimentos y además disminuyeron sus carencias a menos de tres; sin embargo, la considerable disminución en la pobreza extrema no ha sido suficiente para reducir los índices de pobreza totales, pues mientras 3.0 millones de personas salieron de la pobreza extrema durante 2008-2018, se sumaron a la pobreza moderada 5.9 millones de personas, lo que hace evidente la

necesidad de formular políticas y programas incluyentes, pues si bien, la población en pobreza extrema experimenta una situación más angustiante en sus condiciones, se corre el riesgo de que los pobres moderados caigan en pobreza extrema por cualquier eventualidad en sus vidas.

Entonces, la pobreza extrema se redujo, pero la población en condición de pobreza aumentó 5.9%, la pobreza moderada en 16.0%, los vulnerables por carencias sociales 1.9% y los vulnerables por ingresos tuvieron un aumento del 66.0%.

A pesar de lo anterior, entre 2008-2018 hay un progreso en seis de los ocho indicadores de carencias sociales a nivel nacional con excepción de la carencia por acceso a la alimentación, pues la población con al menos tres carencias se redujo en 33.6%, la población con rezago educativo se redujo 13.7%, hay menos personas con carencia de acceso a los servicios de salud con una reducción del 52.7%, la población sin seguridad social disminuyó 1.2%, las personas con carencia por la calidad y espacios de la vivienda tuvo una disminución del 29.9% y las personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda se redujo 3.1%.

Los dos indicadores del espacio de los derechos sociales en los que no hubo mejora fue la población con al menos una carencia social y la población con carencia por acceso a la alimentación que aumentaron en 4.2% y 5.2% respectivamente.

A pesar de las disminuciones experimentadas en la dimensión de los derechos sociales, en 2018 la población sin acceso a estos derechos sigue representando un porcentaje superior al 16.0% en cinco de ellos, el porcentaje más alto con el 57.3% (71.7 millones de personas) es la población sin seguridad social.

La medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL además de contemplar el espacio de los derechos sociales, como ya se mencionó, toma en cuenta el espacio del bienestar económico que se analiza a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado. El CONEVAL construyó dos umbrales para medir el bienestar económico: 1) la línea de pobreza por ingresos, determinada por el valor de una canasta total que incluye además de alimentos un conjunto de bienes y servicios de consumo básico y 2) la línea de pobreza extrema por ingresos, determinada por el valor de la canasta alimentaria que incluye solo alimentos.

A diferencia del espacio de los derechos sociales, en donde, durante el periodo 2008-2018 hay en general una mejoría de sus indicadores, el espacio del bienestar económico muestra un retroceso, pues las personas con ingresos insuficientes para adquirir tanto la canasta total (línea de pobreza por ingresos) y la canasta alimentaria (línea de pobreza extrema por ingresos) aumentaron en 11.6% y 12.5% respectivamente.

Lo que demuestran las cifras de los indicadores del CONEVAL es todo el trabajo que hay por hacer en el combate a la pobreza pues a pesar de toda la información que se desprende de la medición del CONEVAL, desde las clasificaciones de pobreza, los índices de privación social, los indicadores de las carencias sociales, las líneas de pobreza por ingresos, la información desagregada por entidad federativa, género, edad, residencia y pertenencia étnica, la pobreza no disminuye. Se tiene que dar continuidad a las políticas de apoyo para quienes se encuentran en pobreza extrema para que esta siga disminuyendo, pero no se puede restar importancia a los pobres moderados ni a los vulnerables porque estos aumentan más de lo que logra combatirse la pobreza extrema, el ingreso de las familias, el acceso a la alimentación y a la seguridad social siguen siendo retos importantes.

Es compromiso del CONEVAL continuar aportando información que contribuya a la superación de la pobreza y al acceso efectivo de los derechos sociales, esta es la verdadera importancia de la metodología, no es tanto el que se reconozca a la pobreza como un asunto

importante y que se cuente con una metodología oficial de medición, son igual o más relevantes las medidas que se desprenden de esta información para dar soluciones, por lo tanto, los debates deben avanzar hacia el planteamiento de mecanismos de solución y no solamente a mejorar la metodología, pues si bien, quizá hay muchos aspectos que mejorar, por ahora es la herramienta con la que se cuenta y pone a disposición suficiente información que puede ser utilizada como insumo para el diseño y la focalización de programas, además, provee información para verificar y atacar los procesos de empobrecimiento.

Lo anterior significa que la información del CONEVAL permite visualizar tanto situaciones específicas como el panorama global de la pobreza en el país y el análisis de esta información puede derivar no solo en programas específicos, sino en un conjunto de medidas que pueden abarcar desde la política social hasta medidas de política económica atacando las raíces de la pobreza, asegurando la creación de condiciones para evitar la perpetuación de la pobreza y sus trampas; sin embargo, el Estado ha decidido promover el abatimiento de la pobreza solo en su discurso, aumentando el gasto social sin resultados, en programas y acciones sin reglas de operación, sin evaluaciones y por lo tanto sin justificación de su operación.

En cumplimiento con las obligaciones establecidas en la Ley General de Desarrollo Social, como el órgano encargado de la medición de la pobreza y de la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, el CONEVAL dispone de un sitio de internet en dónde se pueden consultar las evaluaciones realizadas a los programas, además cuenta con un inventario nacional federal de las intervenciones que se han implementado. Este último es una herramienta que provee información concreta y relevante de los programas y acciones por ejercicio fiscal.

Del análisis a los datos del inventario federal de 2009 a 2018, ya que las bases anteriores a este periodo no cuentan con variables suficientes ni estructuras homologadas que permita hacer comparaciones, los datos arrojan que se operaron en total 2,253 programas y acciones, de los que el 64.9% tuvieron subejercicio y por lo tanto no ejercieron la totalidad de recursos que tenían autorizados para gastar en un ejercicio fiscal y el 35.1% tuvieron ampliación en su presupuesto, es decir, que ejercieron más de lo que inicialmente se presupuestó o autorizó ejercer.

Durante el periodo 2009-2018 el número de programas y acciones de desarrollo social operados disminuyó en 42.9% y hubo un aumento del monto ejercido en cada ejercicio fiscal, de forma que el aumento en los recursos para el periodo fue del 58.1%. El aumento de los recursos ejercidos y la disminución del número de programas y acciones no quiere decir necesariamente que la efectividad de los programas haya aumentado, ya que, a pesar del aumento en los recursos ejercidos en programas y acciones de desarrollo social, la pobreza no disminuyó, ya se ha mencionado que de 2008 a 2018 la pobreza aumentó en 5.9% (2.9 millones de personas).

Hay muchas razones que explican la poca efectividad de las intervenciones y el gasto en desarrollo social en la reducción de la pobreza, entre las principales razones destaca el hecho de que el 25.4% de los programas operados, mismos que ejercieron el 22.0% de los recursos, no contaron con reglas de operación y por lo tanto no tuvieron una normativa a que apegarse, en la que se estableciera claramente el objetivo, el tipo de apoyo proporcionado, la población objetivo, las bases de convocatoria, las obligaciones de los beneficiarios y las de la dependencia encargada del ejercicio del programa, en general no existió un mecanismo que permitiera verificar la forma de ejercicio del programa limitando su impacto.

La falta de reglamentación de los programas es una debilidad que impide el pleno ejercicio de los derechos, vulnera el derecho de recibir los servicios y prestaciones de los programas adecuadamente e incumple también con la transparencia y rendición de cuentas, por lo que, requiere el respaldo de un marco normativo que sustente su existencia y aplicación obligatoria. Es urgente contar con un marco normativo que exija la existencia de reglas de operación para todas aquellas intervenciones con carácter de desarrollo social, porque, aunque si hay normativa que presupone su existencia, como el artículo 26 de la Ley General de Desarrollo Social, que establece que el gobierno federal es el responsable de elaborar y publicar las reglas de operación de los programas de desarrollo social, existe un vacío jurídico que permite la operación de los programas aun cuando no cuenten con ninguna especie de lineamiento o reglas.

Además de lo anterior, falta extender la focalización de los programas y hacer participe de ellos a la población vulnerable, además, precisión en el tipo de apoyo que brindan y el hecho de que no se realizan evaluaciones a los programas. Todos estos temas hablan de la poca planeación y compromiso que existe para apoyar la reducción de la pobreza con las intervenciones de desarrollo social.

Ante el esquema de libre mercado y mínima intervención del Estado, los programas y acciones de desarrollo social son la única herramienta que se tiene para combatir la pobreza, pues el Estado se niega a intervenir para acompañar la política social con medidas de política económica que garanticen condiciones que no vulneren los derechos sociales y permitan que los pobres moderados y vulnerables caigan en la pobreza, no hay seguridad social, no hay medidas de protección a los salarios y su poder adquisitivo, ni legislación en materia de empleo y crecimiento. Si se suman estos inconvenientes al poco esfuerzo dedicado en la planeación y diseño de las intervenciones de desarrollo social, se vislumbra un panorama gris para la pobreza, pues con este esquema seguirá creciendo, ni siquiera el aumento en el gasto social servirá como medida de contención con todas las fallas estructurales que se han mencionado, pues como lo muestran los resultados actuales estas políticas no cuentan con un diagnóstico integral que justifique su pertinencia.

La evidencia del presente estudio parece sugerir que las intervenciones de política social no tienen la intención de contribuir a la reducción de la pobreza, la falta de esfuerzo en su planeación las convierte en un gasto asistencialista del que ni las autoridades ni los beneficiarios esperan grandes resultados, porque su diseño habla de lo poco que se conoce a los pobres y sus decisiones, pues a pesar de todos los datos que arroja la medición multidimensional del CONEVAL y lo que puedan decir los indicadores de los apoyos, que por lo general es una relación entre población objetivo y población atendida, no se sabe con certeza como cambia la vida de la población con su implementación y el carácter asistencialista del apoyo no le da la oportunidad a los pobres de salir adelante por sí mismos.

El impacto de la política de desarrollo social en México está limitado por la falta de planeación de sus intervenciones, pero esta falta de planeación viene de la falta de compromiso de las autoridades por lograr un objetivo en común, no de la ignorancia, a menudo la preocupación por tener buenos indicadores y resultados que justifiquen la existencia de los programas y validen el papel de las dependencias e instituciones es superior al mismo propósito de los programas y el compromiso de las instituciones con la sociedad, promoviendo malos incentivos en su ejercicio y ejecución, lo que impide medir el potencial real de los programas y su verdadero impacto en la vida de las personas, la pobreza no solo es un discurso para ganar votos, es una realidad profunda que no puede combatirse únicamente con gasto social y menos cuando este no tiene planteamientos sólidos.

Bibliografía

Libros

Boltvinik, Julio (1990), *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, Caracas: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 1-64.

CONEVAL (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México: CONEVAL, 2009, pp. 1-128.

CONEVAL (2018), *Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2018-2019*, pp. 1-41.

Esquivel Hernández, Gerardo (2015), *Desigualdad extrema en México, concentración del poder económico y político*, México: OXFAM, pp. 1-44.

Spicker, Paul, Alvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David (2009), *Pobreza un glosario internacional, Definiciones de pobreza: doce grupos de significados*, Buenos Aires: CLACSO-CROP, pp. 128,129, 291-306.

Artículos de revistas

Alvarado Chacín, Neritza (2016), “Debate internacional sobre pobreza”, en *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulia, Vol. XXII, Núm. 3, julio-enero, 2016, pp. 104-121.

Aparicio Cabrera, Abraham (2013), “Historia económica mundial siglos XVII-XIX: revoluciones burguesas y procesos de industrialización”, en *Economía Informa*, México: Facultad de Economía de la UNAM, Núm. 378, enero-febrero, pp. 60-73.

Barneche, Pablo et al. (2010), “Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina”, en *Entrelíneas de la Política Económica*, Argentina: CIEPYC, Núm. 26, agosto, pp. 31-41.

Boltvinik, Julio (2003), “Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada”, en *Papeles de población*, Montecillos, Estado de México: El Colegio de México, Núm. 38, octubre-diciembre, pp. 9-25.

CONEVAL (2014), “Medición multidimensional de la pobreza en México”, en *El trimestre económico*, Ciudad de México: CONEVAL, Vol. 81, Núm. 321, enero-marzo, pp. 5-42.

Contreras Landgrave, Georgina y Tetelboin Henrion, Carolina (2011), “El seguro popular de salud y la reforma a las políticas de salud en el estado de México”, en *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, Colombia, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Vol. 10, Núm. 21, julio-diciembre, pp. 10-32.

Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier (2016), “Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen”, en *Provincia*, Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes, Núm. 35, enero-junio, pp. 99-149.

Lobelle Fernández, Gretel (2017), “Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones”, en *ALCANCE Revista Cubana de Información y Comunicación*, La Habana, Cuba: Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, Vol. 6, Núm. 14, septiembre-diciembre, pp. 81-96.

MacEwan, Arthur (2010), “El significado de la pobreza: cuestiones de distribución y poder”, en *Investigación Económica*, Distrito Federal, México: Facultad de Economía, Vol. LXIX, Núm. 272, abril-junio, 2010, pp. 15-56.

Martínez Bernal, Bertha Lucía (2015), “Planteamientos sobre la pobreza: una aproximación conceptual”, en *Apuntes del CENES*, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Boyacá, Vol. 34, Núm. 60, julio-diciembre, pp. 15-40.

Mendoza Enríquez, Hipólito (2011), “El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano”, en *Estudios Sociales*, Hermosillo, México: Coordinación de Desarrollo Regional, Vol. 19, Núm. 37, enero-junio, pp. 222-251.

Talavera Fernández, Pedro (2019), “El buen camino hacia el fin de la pobreza del paradigma monetarista al enfoque de derechos humanos”, en *Revista de Filosofía*, Valencia, España: Facultad de Derecho, Departamento del Derecho y Política Universitaria, Núm. 17, noviembre, pp. 131-166.

Urquijo Angarita, Martín J. (2014), “La teoría de las capacidades en Amartya Sen”, en *EDETANIA, Estudios y propuestas socio-educativas*, Valencia, España: Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, Núm. 46, diciembre, pp. 1-252.

Vega Estrada, Sergio (2014), “La pobreza que no está en los pobres”, en *Política y Cultura*, México, Núm. 41, pp. 209-226.

Tesis y ponencias

Delgado Gutiérrez, Adriana (2002), “Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia”, Reunión de expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ponencia, *El impacto de la reforma de pensiones en Colombia sobre la equidad de género*, Bogotá, 31 de octubre de 2002.

Escaroz Cetina, Gerardo Antonio y Zenteno Licea, Rodrigo René (2009), “Medición de la incidencia de la pobreza alimentaria en el estado de Puebla en el año 2005”, Tesis, Cholula Puebla, México, Departamento de Economía de la Escuela de Negocios y Economía de la Universidad de las Américas Puebla, 9 de enero de 2009, pp. 11-19.

Consulta de documentos en electrónico y sitios we

Anaya Ortiz, Ramón Guadalupe (2014), “Políticas públicas en el combate a la pobreza en México 2000-2012”, Tesis, Estado de México, México, Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario UAEM, Amecameca, septiembre, pp. 62-88, consulta electrónica en <<http://www.amhe.mx/jornadas/ponencias2015/Anaya%20Ortiz%20Ram%C3%B3n%20Guadalupe%20-%20Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20en%20el%20combate%20a%20la%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202000-2012.pdf>>, acceso 16 de diciembre de 2021.

Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther (2019), *Repensar la pobreza, un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Editor digital: diegoan, consulta electrónica formato EPUB en <[file:///D:/Seminario/BIBLIOGRAFIA/29\)%20Repensar%20la%20pobreza%20by%20Abhijit%20V.%20Banerjee%20%20Esther%20Duflo%20\(z-lib.org\).epub](file:///D:/Seminario/BIBLIOGRAFIA/29)%20Repensar%20la%20pobreza%20by%20Abhijit%20V.%20Banerjee%20%20Esther%20Duflo%20(z-lib.org).epub)>, acceso 19 de noviembre de 2021.

Boltvinik, Julio (s.f.), *Conceptos y medición de pobreza y políticas públicas. La medición multidimensional del Coneval y la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, México: El Colegio de México, pp. 1-30, consulta electrónica en <http://www.julioboltvinik.org/wp-content/uploads/CAPITULOS_LIBRO_1/conceptos_y_medicion_de_la_pobreza_y_politicas_publicas.pdf>, acceso el 24 de septiembre de 2020.

CONEVAL (2018), *Anexo estadístico de pobreza en México*, consulta electrónica en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx>, acceso el 30 de octubre de 2021.

CONEVAL (s.f.), Glosario, consulta electrónica en <<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>>, acceso el 2 de noviembre de 2021.

CONEVAL (s.f.), *¿Cómo se logró construir la medición de la pobreza del CONEVAL?*, consulta electrónica en <<https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx?k=%C2%BFC%C3%93MO%20SE%20LOGR%C3%93%20CONSTRUIR%20LA%20MEDICI%C3%93N%20DE%20POBREZA%20DEL%20CONEVAL%3F>>, acceso 5 de noviembre de 2021.

Diccionario del Español Jurídico (2020), consulta electrónica en <<https://dej.rae.es/lema/derechos-sociales>>, acceso 29 de junio de 2020.

Fuentes Durán, Gilberto (2009), *Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Documento de trabajo núm. 71, junio, pp. 1-48, consulta electrónica en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:efbTZu7pB-cJ:www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/217709/550731/file/Reeglas_Operacion_docto%252071.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>, acceso 5 de diciembre de 2021.

INEGI (2014), *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH) 2014*, consulta electrónica en <<https://www.inegi.org.mx/programas/mcs/2014/>>, acceso 8 de noviembre de 2021.

López Pardo, Cándido M. (2007), “Concepto y medición de la pobreza”, en *Revista Cubana de Salud Pública*, La Habana: Universidad de la Habana, Vol. 33, Núm. 4, octubre-diciembre, consulta electrónica en <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662007000400003>, acceso el 29 de junio de 2020.

PNUD (2016), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*, pp. 1-376, consulta electrónica en <http://desarrollohumano.org.gt/wpcontent/uploads/2016/04/UNDP_RBLAC_IDH2016Final.pdf>, acceso el 24 de septiembre de 2020.

PNUD (2018), *La mitad de los pobres en el mundo son niños*, Centro de noticias, consulta electrónica en <<http://hdr.undp.org/en/content/half-worlds-poor-are-children>>, acceso el 30 de octubre de 2021.

Talavera Fernández, Pedro (2018), “La pobreza y sus diversos enfoques”, en *Revista de Filosofía*, consulta electrónica en <<https://proyectosocio.ucv.es/articulos-filosoficos/pobreza-y-miseria/>>, acceso 1 de septiembre de 2021.