

140-29

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY  
EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA  
CIUDAD DE MÉXICO

## El Combate a la Pobreza en México

Cambios al modelo jurídico que lo norma y la adopción de una Política de Estado



**Biblioteca**  
Ciudad de México

Liev Vladimir Ramos Cárdenas

vladief@yahoo.com

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas

Asesor: Dr. Manuel Lara Caballero

Fecha de término: Noviembre de 2012

TESTS  
HCL140.P6  
R35  
2012

CVV 61761508



*Agradecimientos*

*Por su apoyo incondicional, porque siempre estuvo pendiente de mis acciones, de mis desvelos, de mis preocupaciones en la elaboración de este documento, a Miriam, mi esposa.*

*Al Dr. Manuel Lara, por la audacia de sus observaciones y buena guía durante los trabajos de investigación.*

*Al Mtro. Fernando García por apoyarme con tanta voluntad y determinación.*

*Dedicatoria*

*A mi esposa, éste documento simboliza la determinación por superarme todos los días para ofrecerle siempre lo mejor de mi.*

*A mis padres, por enseñarme el camino de la libertad a través de la educación.*

# Índice

Agradecimientos .....	1
Dedicatoria.....	2
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	6
<b>Capítulo I</b> .....	12
Marco de Referencia.....	12
Marco Histórico .....	13
Como se ha Medido la Pobreza .....	13
Enfoque Monetario y No Monetario.....	13
Enfoque de los Activos de los Pobres.....	14
Enfoque Estructural .....	15
Enfoque Gubernamental .....	16
Estados Unidos y la Unión Europea .....	16
México .....	17
La metodología de la medición de la pobreza por ingresos.....	18
Medición Multidimensional.....	25
<b>Capítulo II</b> .....	34
Marco Teórico.....	34
Pobreza.....	36
Enfoque de las Capacidades ó Desarrollo como Libertad .....	37
Instituciones Eficientes y Justas.....	39
Gobernanza: Gobierno de Calidad.....	42
<b>Capítulo III</b> .....	44
Apartado Documental y Explicativo.....	44
Medición de la Pobreza en México.....	44
Antecedentes.....	45
Índice de Marginación .....	52
Índice de Bienestar.....	54
Índice de Masas Carenciales para la Distribución de Recursos Fiscales.....	56
Medición para la Inclusión a Programas Sociales .....	58
Marco Normativo.....	58

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	58
Consejo Nacional de Población .....	59
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .....	60
Ley de Coordinación Fiscal .....	63
Ley de Planeación .....	64
Ley General de Desarrollo Social .....	65
<b>Capítulo IV</b> .....	69
Alternativa .....	69
Una Nueva Ley .....	69
<b>Capítulo V</b> .....	72
Conclusiones .....	72
Bibliografía .....	80
Apéndice .....	83
Síntesis de Definiciones de Pobreza .....	83
Enfoques .....	85
Tabla 1 .....	87

## Resumen Ejecutivo

El objetivo de esta investigación es doble. Por un lado analizar el marco normativo relacionado con el combate a la pobreza en México para exponer una alternativa sobre la necesidad de cambiar el marco jurídico que lo norma, mientras que por el otro lado se justifica la necesidad de implementar una Política de Estado para contender este fenómeno.

El principal problema del marco jurídico es la *dispersión normativa* ocasionada por los diferentes cuerpos normativos que lo integran, ya que si bien no existe un término específico para tal situación, en este caso *-dispersión normativa-* se refiere a que el combate a la pobreza no se encuentra regulado en una sino en varias leyes; cronológicamente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*norma normarun*), y en las leyes: General de Población, Orgánica de la Administración Pública Federal, de Coordinación Fiscal, de Planeación y en la Ley General de Desarrollo Social. La dificultad de este cuerpo normativo disperso estriba en que cada ley permite que organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Federal hagan sus propias estimaciones de la pobreza, y algunos, con base en esta información, diseñen programas y asignen recursos para combatirlo.

El esquema jurídico actual que regula el objeto de este estudio ha mostrado no sólo su ineficacia, sino su obsolescencia que se puede comprobar con los resultados obtenidos en las mediciones oficiales de pobreza por los gobiernos desde hace más de 10 años, a pesar de la implementación de políticas públicas de corte distributivo, redistributivo y sectoriales. Estas acciones fueron realizadas desde una perspectiva de Política de Gobierno que responde a planes temporales e ideologías partidistas que se truncan al final del mandato sexenal. Una Política de Estado permitiría una ofensiva perenne, sin intermisión sexenal contra la pobreza, y los programas de acción tendrían sustento en un solo cuerpo de medición oficial de la pobreza para poder asignar de mejor manera el Gasto Público y tener así mayores posibilidades de alcanzar el desarrollo social establecido en nuestra Constitución.

## Introducción

En el escenario internacional, México figura como un país con una presencia importante que muchas veces no refleja las condiciones reales que se viven en el interior, esta imagen de nuestro país que juega un papel considerable en el extranjero se debe más al oficio político que a sus condiciones económicas. En 1994 México se adhirió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y se convierte en el país número 25<sup>1</sup> de un club selecto, que desde su creación 1961, planteó entre sus objetivos que los países miembros alcancen el grado más alto de crecimiento económico y que sus poblaciones eleven su nivel de vida, entre otros.

Los resultados indican que después de 18 años después de obtener su ingreso, en términos del Índice de Desarrollo Humano<sup>2</sup>, México ocupa de los últimos lugares en la clasificación, superando a países como Turquía y algunos que otrora formaron parte del bloque socialista de la Unión Soviética como la República Eslovaca, República Checa, Polonia, Hungría, Estonia y Eslovenia que se incorporaron años más tarde. La desigualdad y el empobrecimiento de amplios sectores de la población que están relacionados con los procesos de globalización son de interés para los diferentes actores de la sociedad como la academia, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, entre otros. Los gobiernos de los distintos países, y algunas instituciones de ayuda multilateral como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han puesto una creciente atención a la magnitud y evolución de la desigualdad y la pobreza, convirtiendo a ambos fenómenos en temas de interés en las agendas de discusión política en la actualidad (Székely, 2005).

En un sentido similar, desde enero y durante todo el año 2012, México<sup>3</sup> presidirá el grupo de los 20 -donde se encuentran reunidas las economías desarrolladas y emergentes más importantes del mundo- en la que México es la segunda economía emergente a nivel mundial, y primera en Latinoamérica en estar al frente de una empresa de tal relevancia. Lo anterior, en términos de Sen parece irrelevante pues la riqueza no importa si no sirve para

---

<sup>1</sup> Datos actuales de la OCDE señalan que a septiembre de 2012 la Organización es integrada por 34 países miembros.

<sup>2</sup> Székely (2005)

<sup>3</sup> Nota explicatoria de la cumbre G20 en Los Cabos.

mejorar nuestras vidas y las libertades que gozamos<sup>4</sup>. Dentro de las cinco prioridades que el país se ha propuesto llevar a cabo desde la presidencia del G20, destacan el fortalecimiento de los sistemas financieros y el fomento de la inclusión financiera para impulsar el crecimiento económico, y la promoción de la seguridad alimentaria respectivamente.

Contradictoria a la presidencia del G20, la realidad de México al interior de este grupo de países es parecida a la mostrada en la OCDE, ocupa el lugar 13 de 20<sup>5</sup> en cuanto al Índice de Desarrollo Humano<sup>6</sup>, situándose solamente por encima de países como China, India y Rusia que lo superan en extensión territorial y en población y que junto con Brasil conforman el llamado bloque económico BRIC (Brasil, Rusia, India y China). A la par de su desempeño dentro de los organismos internacionales, México es un país con profundas y severas contradicciones, hasta el año 2010, los resultados de la medición de la pobreza que realizó CONEVAL mostraron que cerca de la mitad de mexicanas y mexicanos vivía en condiciones de pobreza, una de cada tres personas vivía en pobreza moderada y poco más de una décima parte en pobreza extrema. Además, casi tres de cada diez personas eran vulnerables por carencias sociales, uno de cada diecisiete era vulnerable por ingresos y casi una quinta parte no era pobre ni vulnerable<sup>7</sup>. Mientras que la Revista Forbes decía al mundo que desde 2007 un mexicano encabeza su lista como el hombre más rico del mundo.

La siguiente tabla exhibe el lugar que México ocupa a nivel mundial en Desarrollo Humano, el 57. Y es una fracción de la tabla general -de todos los componentes- del Reporte 2011 del Índice de Desarrollo Humano, Sustentabilidad y Equidad: Un Mejor Futuro para Todos. (La totalidad de la tabla se encuentra en el Apéndice)

Rank	Human Development Index (HDI)	Life expectancy at birth (years)	Mean years of schooling (years)	Expected years of schooling (years)	Gross National Income (GNI) per capita (Constant 2005 PPP\$)	rank minus HDI rank	HDI
<b>(1) HUMAN DEVELOPMENT</b>							
54	Montenegro	0.771	74.6	10.6	13.7	20	0.831
55	Bulgaria	0.771	73.4	10.6	13.7	14	0.822
56	Saudi Arabia	0.770	73.9	7.8	13.7	-19	0.765
57	México	0.770	77.0	8.5	13.9	2	0.808
58	Panama	0.768	76.1	9.4	13.2	7	0.811
59	Serbia	0.766	74.5	10.2	13.7	16	0.824

<sup>4</sup> Sen (2000).

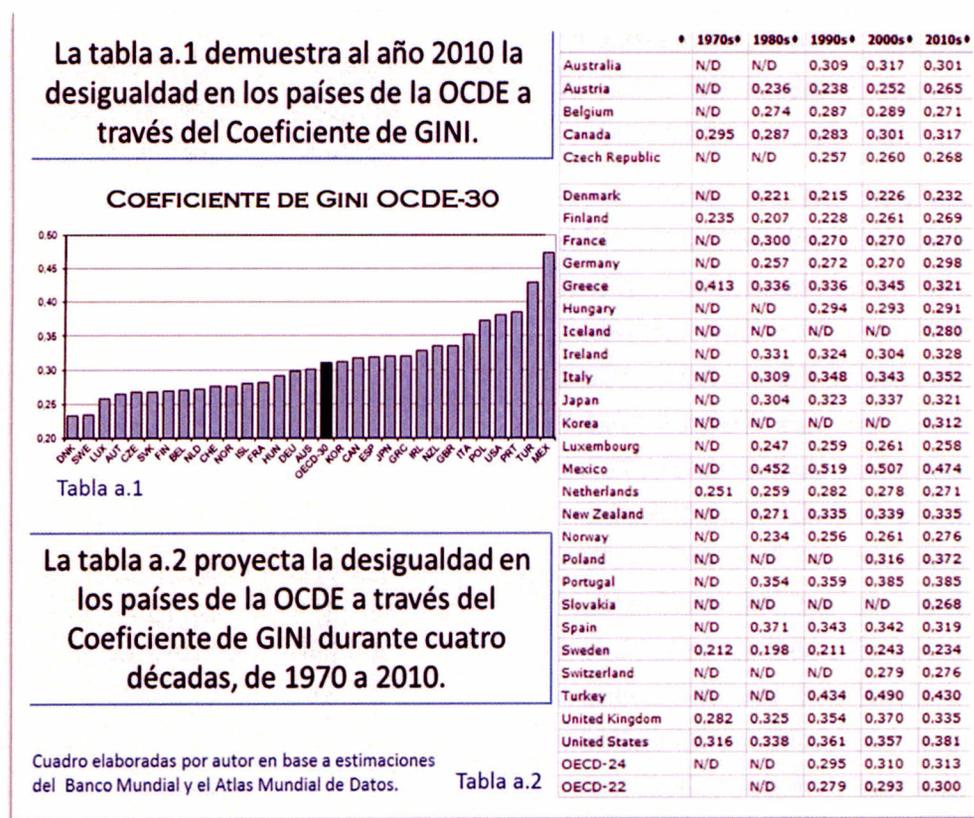
<sup>5</sup> El Grupo de los 20 está integrado por 19 países y la Unión Europea.

<sup>6</sup> Véase Tabla 1 en Apéndice. México en Pág. 64

<sup>7</sup> Véase, Informe de Pobreza en México 2010. CONEVAL.

La contradicción de la pobreza en México no es un fenómeno reciente ni mucho menos. En el periodo del “milagro mexicano”, los años de crecimiento tuvieron un efecto en el bienestar de la población, hubo una pequeña mejoría general en el nivel de vida, pero la desigualdad no se redujo en ningún momento, desde los años setenta se hacía patente que México no había mejorado significativamente en cuestiones de distribución y pobreza (véase Schettino, 2007, p. 325, 329).

El combate a la pobreza ha sido tan complejo como su medición. En el caso de México, no fue sino hasta el año 2000 que de manera oficial se diseñó una metodología para determinar el número de pobres y las características de su pobreza. El gobierno mexicano únicamente contemplaba las estimaciones que realizaba el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial. El país no contemplaba la medición de fenómenos sociales como instrumento útil para hacer eficiente el Gasto Público, por lo que al no existir instrumentos, hablar de metodologías para determinar poblaciones en pobreza y tipos de pobreza era inconcebible.



En la medición de la pobreza y el bienestar social, los organismos internacionales han desarrollado metodologías como el Índice de Desarrollo Humano o el Banco Mundial ha publicando su extensa base de datos respecto a los índices de pobreza y políticas públicas para combatirla. En el caso de México, se tienen esfuerzos aislados como la propuesta del Índice de Marginación de del Consejo Nacional de Población (CONAPO) el Índice de Marginación, la Agenda de Autodiagnóstico del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, y con anterioridad –a mediados de los 90’s- un conjunto de criterios a los que denominó “Índice Global de Pobreza” que se constituyeron como un mecanismo para asignar recursos federales a las entidades y municipios antes que ser un instrumento para medir el desarrollo, ese esquema -letras más letras menos- se mantiene vigente al día de hoy en donde la Secretaría de Hacienda<sup>8</sup> estima sus propios índices de pobreza global para alimentar las fórmulas a través de quienes se distribuyen los fondos del PEF (Presupuesto Oficial de la Federación) destinados a aliviar la pobreza municipal.

Otras instancias como la Asociación Mexicana de Municipios de México (AMMAC) crearon el Sistema de Indicadores para el Desempeño (SINDES) como una herramienta para que los gobiernos locales puedan evaluar, comparar y mejorar su desempeño. Se basa en la medición de nueve servicios públicos que son responsabilidad municipal. Este sistema reconoce la importancia de algunos servicios sobre otros y en base a ello determina el número de indicadores a evaluar. Por citar un ejemplo, para seguridad pública y tránsito incluye 16 mientras que para construcción y mantenimiento de vialidades solamente 2. El ITESM y el Colegio de la Frontera Norte así como varios investigadores, think tanks<sup>9</sup> y fundaciones han hecho lo propio en la materia, y esa es la novedad. Lo contradictorio estriba en que posterior a una década del diseño, implementación y evaluación de metodologías para medir la pobreza, lejos de ir ganando la batalla la hemos ido perdiendo incluso al estancarnos. De 1992 hasta 2010 la pobreza se ha mantenido en

---

<sup>8</sup> Pellégrini, Laura F. Hernández, Alberto, Sarah. (2008)

<sup>9</sup> Los “think thanks” según Antonio Castillo Esparcia es un término utilizado para referirse a centros de investigación, laboratorios de ideas, centros de pensamiento. Los think thanks han sido conceptualizados desde diferentes perspectivas y bajo esa denominación se puede agrupar a multitud de organizaciones sociales que planifican, realizan y ejecutan investigaciones sobre determinadas temáticas para proponer propuestas de actuación política.

un promedio anual de 51.7% respecto de la población del país, iniciando en 53.1% y terminando en 44.20% en los 18 años que comprende el periodo. Sobre estos datos, Gonzalo Hernández Licona, señala que México es uno de los países donde se cuenta con una de las metodologías más completas para la medición de la pobreza<sup>10</sup>. De 1985 al 2011, el Gasto Social (apoyo al ingreso en edad laboral, salud, pensión y otros servicios) de México como proporción del PIB ha tenido incrementos constantes, y en comparación con los demás países de la OCDE, México es el país que más ha disminuido los niveles de desigualdad en las últimas décadas, sin embargo, al interior estos siguen siendo altos y constituyen un grave obstáculo para el crecimiento y el desarrollo.

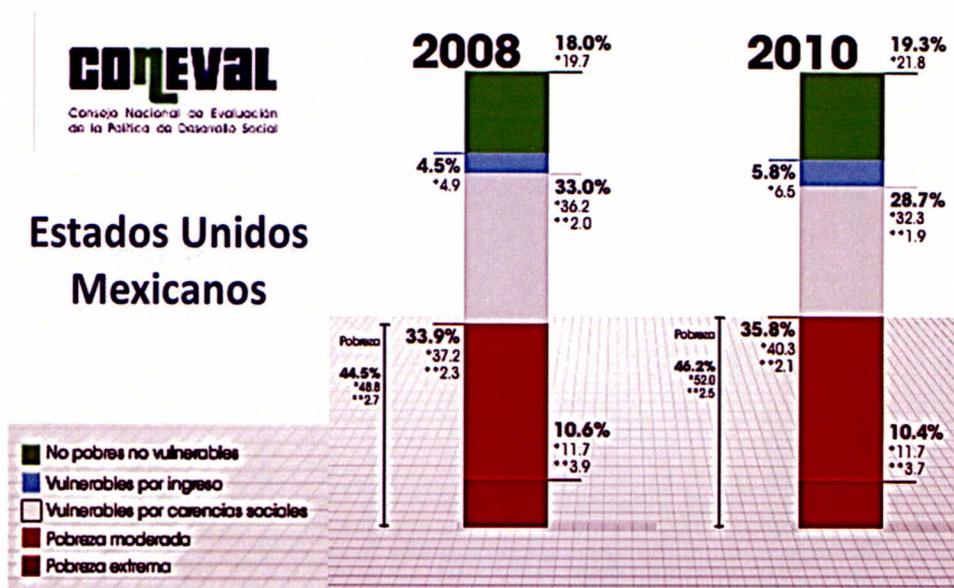
La innegable realidad de las condiciones socioeconómicas de México, en particular la de pobreza que afecta a casi la mitad<sup>11</sup> de la población obliga a las instituciones a sumar esfuerzos para encontrar solución al problema. Dentro de las instituciones hay una que tiene un papel esencial y es el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos como depositario y representante de la voluntad popular. Por los derechos y responsabilidades Constitucionales que le asisten, el Congreso de la Unión, en particular las LXII Legislaturas del Senado de la República y de la Cámara de Diputados –por la coyuntura política- están en condiciones de realizar reformas que hagan transitar la pobreza a un callejón sin salida, sin futuro. Lo anterior a razón de mi experiencia como Diputado Federal de la LXI Legislatura e integrante de la Comisión de Agricultura entre otras, desde la cual pude observar los esfuerzos de muchos legisladores por enriquecer el presupuesto del campo y de aquel orientado a combatir la pobreza en el sector rural y no obtener mas que resultados magros. El incremento constante al presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable conocido como PEC no contribuyó en mucho a combatir la pobreza y el rezago del campo mexicano por citar un ejemplo.

---

<sup>10</sup> Declaración hecha por el Secretario Ejecutivo de la Coneval a CNN México el 29 de julio de 2011.

<sup>11</sup> El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011, estimó que la población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representa 52 millones de personas. No obstante que el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5.

Cuadro 1



Fuente: CONEVAL. Medición de pobreza 2010 a nivel nacional.  
[http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo\\_nacional.swf](http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_nacional.swf)

Por lo anterior, una medida sustancial que permitiría tomar mejores decisiones para combatir la pobreza sería modificar el marco normativo actual que regula la relación entre instrumentos y metodologías para la medición de la pobreza y la relación de estos con las dependencias encargadas del diseño de las políticas públicas y orientación del Gasto Público, para que haya una secuencia entre medición de la pobreza y asignación del gasto para combatirla, una acción debe ser la alimentadora de la otra.

Actualmente la laxitud normativa que regula dicha relación no permite tener elementos para saber con certeza qué está fallando en el combate a la pobreza. Por otra parte, la periodicidad con que se aplican los instrumentos más visibles para medir la pobreza como es el Índice de Marginación de CONAPO –por citar un ejemplo- reducen la planeación a un diseño reactivo más que proactivo, haciendo más difícil combatir la pobreza pues se está siempre un paso atrás de ella. La reducción de los periodos de aplicación así como el ajuste necesario de los instrumentos de medición a pesar del costo, deben estimarse presupuestalmente como una inversión social al igual que la pertinencia de una participación municipal más activa en la constante evaluación de la pobreza.

Lo expuesto en esta nota introductoria así como mi experiencia como legislador federal desde donde pude atestiguar muy de cerca la otra cara de las grandes contradicciones de México, integran una parte del cúmulo de preocupaciones que me motivaron no solo a realizar estudios de maestría en administración pública y políticas públicas, sino a exponer en una tesis una propuesta de solución a los problemas de la paupérrima condición de vida de millones de mexicanos, esto como una acción cívica y profesional.

## Capítulo I

### Marco de Referencia

El siguiente es el marco general que guía al presente estudio; se inicia con un marco histórico cuyo objetivo es contextualizar un tema que va de lo general a lo particular. El marco histórico ofrece de manera descriptiva un recuento de los enfoques que se han implementado y estimado como los de mayor trascendencia para el estudio de la pobreza a nivel mundial, esto con la finalidad de que el lector sepa lo que se ha hecho en la materia y le sirvan como herramientas de comprensión, análisis y consideración de las conclusiones. Además, introduce de manera sucinta lo que al respecto se ha realizado en México. En el capítulo segundo se expone al Marco Teórico dividido en tres vertientes, la teoría de Amartya Sen sobre la eliminación de las no-libertades para lograr el desarrollo, sobre las instituciones justas y eficientes al servicio de una sociedad de John Rawls y por último, la Gobernanza. Estas tres vertientes son de suma relevancia en tanto argumentos de peso para sostener el porqué es necesario un cambio del paradigma jurídico que norma el combate a la pobreza y la adopción de una *política de estado* vertical. Una Política de Estado vertical se refiere a esta necesidad: que en el combate a la pobreza los tres niveles de gobierno actúen bajo una misma lógica y sobre un mismo objetivo sea o no distribuido entre ellos. Dicha política eliminaría el hecho de como algunas dependencias del gobierno federal, consejos nacionales y órganos públicos descentralizados realizan sus propias mediciones bajo un marco jurídico distinto. Por otra parte, porque una Política de Estado es mayor a una política de gobierno, la primera trasciende los periodos de mandato, mientras que la segunda se atiene a un sexenio y a ideologías partidistas.

El capítulo tres contiene al Marco Metodológico que es el apartado documental y explicativo de todo el tema, describe como se ha medido la pobreza en México, ofrece antecedentes de los programas sociales diseñados para combatir la pobreza sin tener bases sólidas que sustentaran su procedencia y sobre todo que supieran qué y porqué estaban orientadas a determinado sector poblacional, en la documentación sobre el tema, generó la impresión que la lucha contra la pobreza anterior a 1990 era como decimos coloquialmente, palos de ciego pues se aprecia una casi inexistente por no decir nula relación entre posición oficial sobre la pobreza en México, criterios y metodologías para medirla y obrar en consecuencia. Este apartado muestra también cómo la medición de la pobreza fue ganando terreno en el ámbito gubernamental hasta oficializarse en 2004 con la Ley General de Desarrollo Social que crea al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La descripción en este capítulo de metodologías como el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población, el Índice de Bienestar del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Índice de Masa Carenciales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la distribución de recursos fiscales, la Medición para la Inclusión a Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social obedece a la necesidad de contextualizar el tema de estudio de esta tesis para facilitar el análisis y la comprensión de lo que busca. El Marco Normativo de igual manera, obedece lo necesario de poner las cosas en contexto, además de contener lo que da origen a cada uno de los indicadores. Por fines prácticos, decidí ubicarlos cerca de las conclusiones en el capítulo cuatro.

## **Marco Histórico**

### **Como se ha Medido la Pobreza**

#### **Enfoque Monetario y No Monetario**

Tienen su ordenamiento en el ingreso o gasto de las personas exclusivamente, y como tal, la incapacidad de adquirir bienes y servicios es considerado como componente básico de la pobreza o riqueza en economías de mercado. En América Latina éste tipo de estimación se ha identificado como las líneas de pobreza aunque la especificación de ésta sea considerablemente difícil de establecer de manera general, es relacionada con el acceso

a una canasta de satisfactores estimada indispensable. Lo anterior ocurre en las dimensiones de necesidades o capacidades pertinentes que después son transformadas a valores monetarios utilizando precios de mercado.

La pobreza en el enfoque monetario, acusa su primer síntoma en el acceso a una canasta alimenticia considerado como el punto de partida de la línea de pobreza que suma la valoración monetaria de satisfactores no alimentarios. Así, la pobreza se propone desde un inicio como la capacidad de compra del ingreso, y en dicha capacidad se establecen las características mismas de la pobreza. Una limitación aceptada universalmente es que la pobreza desde el enfoque monetario excluye por si misma a las dimensiones no monetarias aun cuando estas tengan un papel preponderante en la definición de las líneas de pobreza<sup>12</sup>.

Para el enfoque no monetario la pobreza es la proporción de acceso del individuo a los insumos básicos como a capacidades y funcionamientos considerados elementos constitutivos del bienestar. Para éste enfoque, la pobreza es un fenómeno multidimensional en causas y consecuencias. La diferencia entre ambas estimaciones de la pobreza radica en que las medidas no monetarias generalmente definen normas mínimas en las mismas dimensiones en que la medida está definida, mientras que las monetarias identifican una canasta de satisfactores considerada como indispensable.

### **Enfoque de los Activos de los Pobres**

Derivado de la teoría del capital humano que popularizó Becker en 1964 y que se ha extendido a la noción de capital social, considera que los individuos o familias pobres son propietarios de varias formas de activos de capital. La característica central de esta familia de enfoques es que los individuos o familias pobres son propietarios de varias formas de activos o de capital; algunos de los atributos de los pobres sino todos, se convierten en capital.

El capital ya no sería solamente el stock de activos en manos de las empresas. Todas las personas serían dueños de capital, sin prestar atención a las enormes diferencias entre ellos, esto es, sin reparar en la estructura económica y de la propiedad subyacente, más bien, buscando ocultarla. Los trabajadores asalariados son convertidos en trabajadores

---

<sup>12</sup> Székely, 2005.

independientes y propietarios de recursos. Llegados hasta aquí, finalmente, los pobres o una parte de ellos podrá salir de la pobreza si utiliza mejor sus activos o su capital<sup>13</sup>.

Este enfoque tiene referencia directa al estudio conjunto de un grupo de investigadores y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial y el Instituto de Desarrollo de la Universidad de Sussex. Dentro de los motivantes del enfoque está la preocupación de Chenery (1974) al ver que el rápido crecimiento de los países subdesarrollados había tenido poco o ningún beneficio para cerca de un tercio de su población pues el crecimiento se distribuyó de manera muy desigual entre países, regiones dentro de países y entre grupos socioeconómicos.

En ésta línea de pensamiento, la estimación de la pobreza tiene bases en el impedimento de la población para participar equitativamente en el crecimiento general del producto por la falta de capital físico y humano, y por la imposibilidad de acceder a estos. Aquí se estima que el crecimiento tiende a concentrarse en pocos sectores de la economía y con poco efecto sobre los principales grupos de población pobre; propone que el diseño de políticas para contrarrestar dicha tendencia tiene que buscar la equidad<sup>14</sup>.

El Banco Interamericano de Desarrollo a través de Birsdall y Londoño (1997) señala que el crecimiento económico es el factor clave para reducir la pobreza siendo la distribución de los activos físicos y de capital humano el segundo factor para la reducción de la pobreza. Éste segundo factor debe tener mayor atención no solo en la parte concerniente a la distribución de activos, sino también a los mecanismos sociales que inhiben un mayor acceso de los pobres a los activos que son claves para el aumento de su productividad e ingresos.

### **Enfoque Estructural**

La pobreza dice Alcock<sup>15</sup> es un fenómeno social, y por consiguiente, es el producto mismo que resulta del cambio social. En éste enfoque, si se quiere examinar la causa de la pobreza, se necesita examinar la dinámica del cambio social. La pobreza estructural o permanente tiene su origen en la estructuración de propiedad tanto de los recursos

---

<sup>13</sup> Verdera (2007).

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

productivos como en la estructura de producción derivada de la de propiedad. Desde este punto de vista, las causas de la pobreza de las mayorías se derivan de la tenencia de la propiedad y el uso de los recursos productivos, de la cantidad y calidad de los mismos por parte de ellas. Una estructura que concentra la propiedad condiciona la producción y sus rendimientos generando desigualdad en la distribución de los ingresos. Si gran parte de la sociedad no tiene acceso a la propiedad o lo tiene de manera insuficiente, o no cuenta con trabajo asalariado en empresas formales del tamaño que sean, no tendrá una remuneración con suficiencia y por tanto se encontrará en situación de pobreza.

### **Enfoque Gubernamental Estados Unidos y la Unión Europea**

Estados Unidos ha concebido la pobreza desde el enfoque de la canasta de bienes y servicios como delimitante de la línea de la pobreza, y fue creada por Mollie Orshansky para la seguridad social donde el Departamento de Agricultura determinó el costo de una dieta adecuada, después se calculó el coeficiente de Engel para determinar el costo del resto de las necesidades mediante una encuesta ingreso de los hogares en 1955.

De entre otras variables consideradas, EUA definió entonces la línea de pobreza como el resultado de multiplicar el costo de la canasta de alimentos por tres y la adoptó como criterio oficial de pobreza en 1969. Al día de hoy, la línea solo ha sido modificada actualizando los precios por el índice de precios al consumidor (US Census Bureau, 2005).

En 1969 la línea de pobreza se estimó en 3,743 dólares al año para una familia de cuatro integrantes y en 2006 en 20,164. Ambas cifras representan el mismo poder de compra. Para muchos académicos, este enfoque presentaba muchos problemas y no reflejaba la realidad de la pobreza y en 1995 se realizó una evaluación que culminó con una propuesta de renovación total de la línea de pobreza. A partir de 1999 hasta la fecha el Census Bureau ha considerado una medida experimental que calcula nuevas cifras de pobreza sin adoptarlas oficialmente como criterios de pobreza. Si bien Estados Unidos dimensiona los riesgos de contar con una línea oficial de pobreza entendida en términos fijos, lo limitado de la discusión acerca del concepto de pobreza y los métodos de medición, han provocado pocos cambios en la línea de pobreza.

En la Unión Europea el enfoque de la pobreza es heredera del de los estándares socialmente relativos. Para concebir la pobreza, en 1970 se iniciaron las mediciones y conceptualizaron la pobreza a través de un criterio establecido por una línea relativa, con la cual, se consideraría en pobreza a todas aquellas personas que vivían por debajo del 50% de la media del ingreso en cada país, y recientemente se cambió a 60% y constituye ahora el nuevo umbral oficial. Con la línea de pobreza relativa, los gobiernos europeos consideran como pobres a todas aquellas familias que viven con ingresos menores a ese umbral.

### **México**

Es importante señalar respecto a las metodologías que no se pretenden realizar un estudio técnico de todas y cada una de ellas, ni de sus alcances ni de sus limitaciones, sino la exposición de cómo, debido a la abundancia de indicadores y el uso de estos, no ha permitido la eficiencia del Gasto Público en materia de desarrollo social, en detrimento de la sociedad y del ideal de la gobernanza. Por último, se realiza una propuesta de reforma al marco jurídico actual, estableciendo de manera clara los pasos a seguir para lograrla sin pasar por alto una evaluación de las condiciones políticas del país, sobre todo, en materia legislativa.

Hasta antes del año 2000 no había conceptualización alguna en México sobre la pobreza. No obstante que la pobreza fue una de los grandes motivaciones de la Revolución Mexicana ha sido poco o nulamente entendida en sus causas. A lo largo de las décadas, y hasta 1999, sobre éste fenómeno social solamente existieron esfuerzos por describirla para poder generar criterios para la asignación de recursos. No existía un significado único del término pobreza a pesar de identificarla comúnmente como un nivel de vida que no podía ser alcanzado por ciertas personas.

La conceptualización de la pobreza inicia en el año 2001 con la creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza quien la estableció con el enfoque de la línea de pobreza denominada LP3 y cuya estimación no fue asumida por Sedesol, quien en cambio ponderó como Oficial una línea más baja a la que llamo pobreza de patrimonio. La pobreza en México es vista además con la óptica multidimensional sin que haya un consenso

general sobre como debiera ser medida y ha sido deslindada de la desigualdad social, pues Sedesol considera que un aumento en la pobreza no necesariamente implica mayor desigualdad y viceversa. En la práctica, se ha optado por concebir y medir la pobreza como una línea de ingreso mínimo que requieren los individuos para satisfacer sus necesidades básicas. En México se establece una canasta básica alimentaria (como en EUA) a través de la ingesta diaria de calorías, después se usa el coeficiente de Engel para estimar el resto de las necesidades. No obstante, rige como pobreza el que las personas encuentren serias dificultades para satisfacer la más perentoria de las necesidades, alimentarse. En nuestro país en el año 2000 pobre era aquel con un ingreso per cápita mensual de 1,254 y 843 pesos para áreas urbana y rural respectivamente.

No obstante del establecimiento de la línea oficial de pobreza en 2002, ésta no se ha logrado abatir, y la primera pareciera un instrumento que no ha sido útil para mejorar sustancialmente la situación de la pobreza en el país.

### **La metodología de la medición de la pobreza por ingresos**

Esquemáticamente hablando, para medir la pobreza por ingresos se requiere la definición de una canasta considerada como indispensable, y la estimación del ingreso de los hogares.<sup>16</sup> Conviene no perder de vista las siguientes cuatro piezas claves: i) la construcción del ingreso neto<sup>17</sup> total per cápita ii) las características de las canastas, iii) la expresión de los valores de las canastas y los ingresos en pesos reales y, iv) la aplicación de algunas pruebas estadísticas. A manera de ilustración revisaremos las características principales de éstas piezas correspondientes a la medición de la pobreza del año 2008.

La fuente de información para calcular el ingreso neto total per cápita a escala microeconómica es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que publica el INEGI. Es una encuesta que proporciona un panorama detallado del comportamiento de los ingresos y gastos de los hogares en cuanto a su monto, procedencia y distribución (INEGI, 2009a).

---

<sup>16</sup> En todo el apartado se hace referencia a la metodología para la medición de la pobreza por ingresos (SEDESOL, 2002), y a la información disponible en el portal del CONEVAL.

<sup>17</sup> Aquí la palabra *neto* hace referencia a las deducciones (otros ingresos, regalos y gastos en regalos otorgados a personas ajenas al hogar) realizadas al ingreso corriente monetario total.

Para obtener el ingreso neto corriente per cápita se procede de la siguiente manera: primero se calcula el ingreso corriente total mensual del hogar a partir del promedio de los ingresos, monetarios y no monetarios, correspondientes a los seis meses anteriores al levantamiento de la información.<sup>18</sup> Los ingresos monetarios tienen distintos orígenes, a saber, remuneraciones por trabajo subordinado, ingresos por trabajo independiente, otros ingresos provenientes del trabajo, transferencias, y otros ingresos corrientes; mientras que los ingresos no monetarios incluyen el valor imputado por autoconsumo, remuneraciones en especie, transferencias en especie, y la estimación del alquiler de vivienda.

Dado que la ENIGH registra los ingresos y gastos de los hogares en distintos momentos del tiempo es necesario ajustar sus valores utilizando algunos índices de precios. Para expresar los ingresos monetarios en pesos constantes de agosto de 2008 se dividen los ingresos registrados entre febrero y octubre por el deflactor correspondiente a su mes (CONEVAL, 2009a). Por su parte, los ingresos no monetarios clasifican los distintos rubros en subgrupos para deflactarlos según su periodicidad y el componente correspondiente del INPC por objeto de gasto:<sup>19</sup> i) los rubros semanales se deflactan respecto al mes del primer día en el que empieza la decena<sup>20</sup> de su levantamiento, ii) en el caso de los ingresos no monetarios mensuales se utiliza el mes anterior a aquél en el que se encuentre el mayor número de días de la decena, iii) para los rubros trimestrales, se considera el promedio de los tres meses anteriores, y iv) en el caso de los rubros de ingresos no monetarios semestrales se calcula el promedio de los seis meses anteriores. El cuadro 1 contiene la clasificación de los rubros de ingresos y gastos, su periodicidad y la clave correspondiente al INPC por objeto de gasto (CONEVAL, 2009a).

Previo al cálculo del ingreso neto corriente per cápita mensual de cada hogar se realizaron dos ajustes al ingreso corriente total (SEDESOL, 2002, p. 65): 1) se restó el rubro de “otros ingresos” por tener como contrapartida una disminución de activos (el ejemplo mencionado es la venta de un vehículo), y 2) se restaron los regalos otorgados,

---

<sup>18</sup> Como la ENIGH 2008 fue levantada entres los meses de agosto y noviembre, cuando se preguntó por los ingresos de los seis meses anteriores se recolectó información desde febrero y hasta octubre (INEGI, 2009a).

<sup>19</sup> Revisar el cuadro 1A en el apéndice del capítulo 1.

<sup>20</sup> La información del catálogo de la ENIGH 2008 se levantó en nueve decenas entre el 11 de agosto y 15 de noviembre (INEGI, 2009a).

bajo el supuesto de una contabilización repetida, en el sentido de que un mismo regalo puede cambiar de manos varias veces.<sup>21</sup> En su ejercicio para el 2008 se descontó del ingreso el gasto monetario en regalos otorgados.

**Cuadro 2. Clasificación de los rubros de ingreso y gasto para su deflatación**

Clasificación en la ENIGH 2008	Clave en el INPC	Periodo de deflatación
Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas dentro y fuera del hogar	SP509	Semanal
Bebidas alcohólicas y tabaco	SP831	Semanal
Vestido y calzado	SP12	Trimestral
Vivienda, servicios de conservación, energía eléctrica y combustible	SP13	Mensual
Estimación del alquiler de la vivienda	No se deflata	No se deflata
Artículos y servicios de limpieza	SP868	Mensual
Cristalería, utensilios domésticos y blancos	SP868	Trimestral
Enseres domésticos y muebles	SP531	Semestral
Cuidados de la salud	SP874	Trimestral
Transporte público	SP885	Semanal
Transporte foráneo, vehículos	SP16	Semestral
Comunicaciones	SP16	Mensual
Educación y recreación	SP17	Mensual
Artículos y servicios para el cuidado personal	SP851	Mensual
Accesorios personales	SP851	Trimestral
Otros gastos diversos y transferencias	SP1	Semestral
Regalos otorgados	SP1	Semestral
Ingreso corriente Monetario	SP1	Mensual

Fuente: CONEVAL (2009a, p. 6).

Al dividir el resultado de las operaciones antes señaladas entre el tamaño del hogar se obtiene el ingreso neto corriente per cápita mensual expresado en pesos de agosto de 2008. Este valor se compara contra el valor de la canasta alimentaria y las líneas de pobreza para identificar si un hogar es pobre o no.

Evidentemente, la determinación del valor de la canasta alimentaria representa una decisión metodológica relevante, ya que a partir de su monto se establece la población que

<sup>21</sup> En la medición multidimensional el ingreso corriente total per cápita ajustado se compone de la suma de las percepciones de todos los miembros del hogar, monetarios y no monetarios, e incluye las remuneraciones al trabajo, el ingreso por la explotación de negocios propios, la renta del capital, las transferencias, los ingresos por cooperativas, el valor imputado por autoconsumo, el pago en especie, los regalos recibidos en especie y una estimación de la renta por el uso de la vivienda propia. Se tomó la decisión de eliminar los regalos y percepciones en especie (por su carácter aleatorio y poco recurrente), y la estimación del alquiler de la vivienda porque difícilmente se puede disponer de esos recursos para la satisfacción de otras necesidades; adicionalmente se ajusta el ingreso corriente por escalas de equivalencia entre personas adultas y menores así como por economías de escala (CONEVAL, 2009d, p. 35).

no puede cubrir las necesidades básicas de alimentación.<sup>22</sup> La canasta alimentaria que se utiliza en la medición de la pobreza por ingresos fue desarrollada conjuntamente por el INEGI y la CEPAL en 1992;<sup>23</sup> contiene los requerimientos mínimos nutricionales de la población en zonas rurales y urbanas, considerando su estructura por edad, género, y las actividades físicas que realizan los miembros del hogar (INEGI-CEPAL, 1993).

**Cuadro 3. Canastas alimentarias estimadas (gramos diarios por persona)**

Fuente: INEGI (1993, p. 53).

Grupo alimenticio	Ámbito urbano	Ámbito rural
	1989-1992	1989-1992
Cereales y derivados	284.0	370.3
Carnes	110.4	105.1
Leches y derivados	165.3	149.6
Huevos	45.0	45.1
Aceites y grasas	34.0	30.0
Tubérculos y raíces	46.0	32.1
Leguminosas	62.0	74.0
Verduras	103.0	93.5
Frutas	115.7	95.2
Azúcar	58.0	62.0
Alimentos procesados	15.0	9.0
Bebidas	125.0	105.0

Conforme a las recomendaciones definidas por los organismos internacionales especializados en la materia, se calcularon los requerimientos mínimos de calorías y proteínas que necesita una persona para cumplir adecuadamente con sus funciones biológicas. Posteriormente, con la estructura de gasto y consumo de alimentos de los hogares rurales y urbanos de la ENIGH 1989, se seleccionó un estrato poblacional que cumpliera con los requerimientos nutricionales establecidos.<sup>24</sup> Combinando la información

<sup>22</sup> Se trata de una canasta de carácter normativo-positivo ya que contiene los requerimientos nutrimentales recomendados por organismos especializados y refleja el patrón de consumo observado en los hogares.

<sup>23</sup> Para la canasta alimentaria de 1992 se adoptó la estructura de consumo correspondiente a 1989 ya que no se observaron diferencias significativas entre ambos años; para su actualización se utilizaron los precios medios de cada alimento reportados por los hogares en la ENIGH 1992.

<sup>24</sup> Para la selección del estrato poblacional de referencia se ordenó el ingreso *per cápita* por deciles. Se buscó un grupo de referencia que reflejara un patrón de gasto representativo de la población y que sus hábitos de consumo fuesen la expresión de decisiones adoptadas por los hogares en un marco presumiblemente exento de una restricción significativa de recursos. El criterio fue elegir el grupo, que en promedio, superara levemente el nivel de los requerimientos nutricionales definidos para la población de las áreas urbanas y

anterior, el costo de la canasta alimentaria para zonas urbanas y rurales en 1992 ascendió a \$168 y \$125 respectivamente. En el cuadro 2 se puede apreciar los gramos diarios por persona de las canastas estimadas para 1989-1992.

Con el objetivo de registrar las variaciones que experimentaron los precios de los componentes de las canastas entre 1992 y 2008, se calculan los deflatores de los elementos que componen la canasta utilizando los distintos componentes desagregados por rubros o específicos del INPC.<sup>25</sup> La actualización del valor de la canasta a precios de agosto de 2008 dio como resultado un costo mensual por persona de \$949.38 para las zonas urbanas, y de \$706.69 para las rurales.

Finalmente, las mediciones de los diferentes niveles de pobreza se obtienen al comparar el ingreso neto total per cápita con el valor de tres líneas de pobreza previamente establecidas:

- Pobreza alimentaria: incapacidad para adquirir la canasta alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes y servicios de dicha canasta.
- Pobreza de capacidades: se tiene el ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, pero el ingreso familiar es insuficiente para efectuar los gastos necesarios en salud y educación.
- Pobreza de patrimonio: es posible adquirir la canasta alimentaria, efectuar gastos en salud y educación, sin embargo no es suficiente para realizar los gastos necesarios en vestido, vivienda y transporte.

La primera línea de pobreza determina como pobres sólo aquellos hogares que no tienen el ingreso suficiente para adquirir el valor de la canasta alimentaria; mientras que la segunda y tercera líneas incluyen otras necesidades no alimentarias que requiere cualquier ser humano para desarrollarse plenamente en la sociedad como son, entre otras, la educación, salud, transporte, y vivienda.

---

rurales. El grupo de referencia quedó ubicado entre los percentiles 20 y 50 de la distribución de ingresos (INEGI-CEPAL, 1993, p. 52).

<sup>25</sup> En los casos en los que no fue posible utilizar los subíndices específicos se utilizó el rubro de precios conceptualmente más próximo. Para mayores detalles revisar el cuadro 2A en el apéndice.

En la construcción de las dos últimas líneas de pobreza se multiplica en cada una el costo de la canasta alimentaria por su respectivo factor de expansión derivado de un procedimiento indirecto que utiliza el inverso del coeficiente de Engel (CONEVAL, 2009a).<sup>26</sup> En el cuadro 4 se muestra el valor de las líneas de pobreza urbana y rural, con su correspondiente valor del inverso del coeficiente de Engel utilizado para el periodo de análisis, y en el 5 se reporta la incidencia a nivel nacional, urbano y rural, para personas de 2000 a 2008.

**Cuadro 4. Líneas de Pobreza 2000-2008**

Ámbito y tipo de pobreza	Líneas de pobreza/Años						Inverso del coeficiente de Engel
	2000	2002	2004	2005	2006	2008	
<b>Urbano</b>							
<b>Alimentaria</b>	\$626	\$672	\$739	\$790	\$809	\$949	
<b>Capacidades</b>	\$768	\$824	\$907	\$969	\$993	\$1,164	1.2265
<b>Patrimonio</b>	\$1,257	\$1,384	\$1,483	\$1,586	\$1,904	\$1,904	2.0064
<b>Rural</b>							
<b>Alimentaria</b>	\$463	\$494	\$548	\$584	\$706	\$706	
<b>Capacidades</b>	\$547	\$584	\$648	\$690	\$835	\$835	1.1823
<b>Patrimonio</b>	\$840	\$897	\$994	\$1,060	\$1,282	\$1,282	1.8143

Nota: el valor de las líneas de pobreza se mide en pesos a precios de agosto de 2008.

Fuente: estimaciones propias con información de BANXICO e INEGI-CEPAL (2003).

**Cuadro 5. Porcentaje de personas en condición de pobreza por ingresos 2000-2008**

Ámbito y tipo de pobreza		Porcentajes					
		2000	2002	2004	2005	2006	2008
Nacional	Alimentaria	24.1	20.0	17.4	18.2	13.8	18.2
	Capacidades	31.8	26.9	24.7	24.7	20.7	25.1
	Patrimonio	53.6	50.0	47.2	47.0	42.6	47.4
Urbano	Alimentaria	12.5	11.3	11.0	9.9	7.5	10.6
	Capacidades	20.2	17.2	17.8	15.8	13.6	17.2
	Patrimonio	43.7	41.2	41.1	38.4	35.6	39.8
Rural	Alimentaria	42.4	34.0	28.0	32.3	24.5	31.8
	Capacidades	49.9	42.6	36.2	39.8	32.7	39.1
	Patrimonio	69.2	64.3	57.4	61.8	54.7	60.8

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de las ENIGH 2000-2008.

<sup>26</sup> Para las mediciones de pobreza de 2000 a 2008 se utiliza el inverso del coeficiente de Engel correspondiente al año 2000. El método para estimarlo consta de cuatro pasos (SEDESOL, 2002, pp. 66-70): i) indentificar un hogar de referencia que pueda cubrir potencialmente la canasta alimentaria especificada, ii) construcción de un grupo de hogares alrededor del hogar de referencia que correspondan a un decil móvil (para evitar la imprecisión de realizar el cálculo con un solo hogar y minimizar el riesgo de errores de muestreo), iii) con base en este grupo definido como decil móvil (que tiene al hogar de referencia como su centro), se obtienen los coeficientes de Engel de acuerdo a los componentes de gasto que definen la pobreza de capacidades y patrimonio, y iv) se calcula el inverso del coeficiente de Engel para las zonas rural y urbana.

Es importante señalar otras propuestas para la definición de las líneas de pobreza, como la *canasta normativa de satisfactores esenciales* (CNSE) realizada por la *Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR) en 1982. La CNSE comprende una lista de bienes, servicios y derechos socialmente generalizados para México, que resultan de analizar el patrón de gasto del decil 7 en la ENIGH del año 1977. Las principales diferencias de la CNSE con la canasta propuesta por la INEGI-CEPAL son (Boltvinik y Marin, 2003): i) contiene necesidades alimentarias y no alimentarias (no es necesario utilizar el coeficiente de Engel); ii) coincide, en su carácter positivo-normativo, con las percepciones de los mexicanos para el año 2000 e, iii) incluye las equivalencias adulto y las economías de escala en el hogar.

Las características del diseño de la CNSE hacen evidente las principales limitaciones de la canasta alimentaria utilizada en la medición de la pobreza por ingresos. Por tal motivo, el CONEVAL diseñó y estimó una nueva canasta alimentaria y no alimentaria para la nueva medición multidimensional de la pobreza. En la construcción de esta nueva canasta se utilizaron tres fuentes básicas que permiten analizar la ingesta energética de otros nutrientes de la población: los aportes nutricionales por cada alimento, los requerimientos y recomendaciones de consumo de nutrientes, y los datos sobre gasto y frecuencia de consumo de alimentos de los hogares.

El patrón de consumo de alimentos de los hogares mexicanos se obtuvo de la ENIGH 2006, de acuerdo con el gasto efectuado y la frecuencia de compra durante el periodo de referencia de la encuesta. Posteriormente, la cantidad consumida de alimentos se ponderó por la porción comestible o aprovechable de cada alimento y se convirtieron esas cantidades en consumos de calorías diarias y otros nutrientes de acuerdo a las tablas de aportes nutricionales de los alimentos (CONEVAL, 2009d).

La construcción de la canasta para las necesidades no alimentarias en la medición multidimensional de la pobreza constó de tres etapas (CONEVAL, 2009b): i) selección de un estrato de referencia para analizar el patrón de gasto no alimentario, ii) estimación de los montos de gasto para cubrir las necesidades no alimentarias a partir de los patrones observados de gasto en el estrato de referencia, y iii) desagregación de los componentes del gasto en bienes y servicios no alimentarios y la actualización de sus valores monetarios. El

ajuste por las equivalencias adulto y las economías de escala en el hogar se realizan a través del ingreso.

### **Medición Multidimensional**

El ingreso es un elemento importante para analizar la pobreza, pero no es suficiente para captar su complejidad porque no incluye otros aspectos que pueden incidir en el nivel y calidad de vida de la población. Por tal motivo, el CONEVAL desarrolló una nueva medición multidimensional de la pobreza que permite contar con un marco analítico y conceptual que evalúe el desempeño del Estado mexicano en garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales establecidos en la LGDS (CONEVAL, 2009c).

La metodología multidimensional permite complementar la medición de la pobreza por ingresos, no sólo desde la óptica de los derechos sociales sino también ampliando el análisis del contexto territorial. En este sentido, el artículo 37 de la LGDS estableció que el CONEVAL debe realizar sus estudios cada dos años a nivel estatal, por lo que realizó estimaciones de pobreza por ingresos a nivel estatal sólo para aquellos estados que contaron con una muestra representativa de hogares en la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares* para algunos de los años 2004, 2006 y 2008.

El principal problema con la medición estatal de la pobreza utilizando la ENIGH es que no es posible dar un seguimiento bianual a las entidades federativas por la poca cantidad de estados representativos, ya que por ejemplo, para el año 2008 sólo fue posible calcular la incidencia de la pobreza en los siguientes siete estados: Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Sonora y Yucatán.

En un proceso de colaboración institucional que buscaba resolver la limitante técnica de la ENIGH de contar con una representatividad limitada a nivel estatal, el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI) y el CONEVAL desarrollaron el *Módulo de Condiciones Socioeconómicas* (MCS) de la ENIGH 2008. Esta nueva fuente de información estadística amplía las temáticas y los ámbitos de la ENIGH porque permite generar información confiable a nivel estatal sobre los ingresos, características sociodemográficas y los indicadores de la medición de la pobreza multidimensional (CONEVAL, 2009c, p. 3).

El origen de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza se encuentra en los criterios que la *Ley General de Desarrollo Social (LGDS)* establece al CONEVAL para definir, identificar y medir la pobreza. En este apartado se exponen las principales decisiones metodológicas y las características más importantes de esta nueva medición oficial.<sup>27</sup>

El punto de partida para entender la metodología de medición multidimensional de la pobreza se encuentra en el conjunto de indicadores que la LGDS, en los artículos 36 y 37, establece al CONEVAL para medir la pobreza: i) el ingreso corriente per cápita; ii) el rezago educativo promedio en el hogar; iii) el acceso a los servicios de salud; iv) el acceso a la seguridad social; v) la calidad y espacios de la vivienda; vi) el acceso a los servicios básicos en la vivienda; vii) el acceso a la alimentación, y viii) el grado de cohesión social.<sup>28</sup> Lo anterior plantea importantes retos conceptuales, metodológicos y empíricos que la actual medición unidimensional, basada en el ingreso neto<sup>29</sup> corriente per cápita como único indicador del bienestar de los hogares no puede resolver.

El MCS de la ENIGH 2008 representó la pieza clave de información para realizar la primera medición multidimensional de la pobreza, porque no sólo proporciona un panorama estadístico detallado del comportamiento de los ingresos de los hogares, sino también incorpora información sobre diversos derechos sociales y tiene representatividad a nivel nacional y para las 32 entidades federativas.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> En todo el apartado se hace referencia a la metodología para la medición multidimensional de la pobreza publicada por el CONEVAL (2009c) y a la información pública disponible en su portal.

<sup>28</sup> El indicador de cohesión social no se incluye en la medición multidimensional de la pobreza porque recibe un tratamiento diferente respecto a los otros seis derechos sociales (educación, salud, seguridad social, alimentación, calidad y espacios de la vivienda y servicios básico). Existen dos razones principales (CONEVAL, 2009c, p. 12): i) la cohesión social no puede ser considerada como parte del núcleo constitutivo de pobreza a nivel de individuos u hogares, ya que es un fenómeno que sólo puede observarse a un nivel de mayor agregación y; ii) no hay un nexo demostrado, unidireccional o directo, entre pobreza o cohesión social que permita identificar a esta última como componente intrínseco de la primera. Por tales motivos, la cohesión social no se incluye como un componente de la pobreza, sino como una variable que contribuye a explicar su estructura y dinámica como un indicador exógeno.

<sup>29</sup> La palabra *neto* hace referencia a las deducciones (otros ingresos, regalos y gastos en regalos otorgados a personas ajenas al hogar) realizadas al ingreso corriente monetario total.

<sup>30</sup> Los ingresos en el MCS se encuentran detallados mediante 40 rubros distintos, entre otros el ingreso laboral, no laboral, monetario y no monetario, y 12 categorías de percepciones financieras y de capital; por su parte, los ingresos monetarios y no monetarios se dividen en 571 categorías de bienes y servicios (INEGI, 2009a).

Esquemáticamente hablando los elementos relevantes involucrados en la medición multidimensional de la pobreza son cuatro (CONEVAL, 2009c, p. 21): i) la definición del concepto de pobreza multidimensional; ii) la construcción de la dimensión asociada al espacio de bienestar económico en la que se compara el ingreso corriente per cápita con una canasta alimentaria y no alimentaria; iii) la identificación de las carencias de seis derechos sociales establecidos en la LGDS, las que se miden mediante un índice de privación social, y iv) la combinación del ingreso y el índice de privación social para identificar los tipos de pobres.

La pobreza multidimensional se define como “la situación en la que una persona no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos sociales y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2009c, p. 20). En la construcción del espacio de bienestar económico descubrimos tres componentes: i) el ingreso neto corriente de todos los miembros del hogar; ii) la determinación de los valores de las líneas de bienestar mínimo (canasta alimentaria), y iii) de bienestar económico (canasta no alimentaria).

El ingreso neto<sup>31</sup> corriente per cápita se obtiene de calcular el ingreso corriente total mensual del hogar como promedio de los ingresos, monetarios y no monetarios, correspondientes a los seis meses anteriores al levantamiento de la información.<sup>32</sup> Los ingresos monetarios se derivan de diversas fuentes, entre otras, remuneraciones por trabajo subordinado, ingresos por trabajo independiente, otros ingresos provenientes del trabajo, transferencias y otros ingresos corrientes; mientras que los ingresos no monetarios incluyen: el valor imputado por autoconsumo, remuneraciones en especie, transferencias en especie, y la estimación del alquiler de vivienda (ENIGH 2009a).

El MCS registró el monto de los ingresos de los hogares en distintos momentos del tiempo, por lo que es necesario deflactarlos a fin de hacerlos comparables. Para expresar los ingresos monetarios en pesos constantes de agosto de 2008, se dividieron los ingresos

---

<sup>31</sup> La palabra *neto* en esta sección hace referencia a las deducciones (alquiler de la vivienda y algunos regalos en especie) y el ajuste por escalas de equivalencia entre personas adultas y menores, así como por economías de escala (CONEVAL, 2009c, p. 35).

<sup>32</sup> Como el MCS se levantó del 21 de agosto al 27 de noviembre, cuando se preguntó por los ingresos de los seis meses anteriores se recolectó la información correspondiente a los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre (INEGI, 2009a).

registrados entre febrero y octubre por el deflactor correspondiente a su mes del INPC (CONEVAL, 2009c).

En el caso de los ingresos no monetarios se clasificaron los distintos rubros de ingreso en subgrupos para deflactarlos según su periodicidad y el componente correspondiente del INPC por objeto de gasto: i) los rubros semanales se deflactaron respecto al mes del primer día en el que empieza la decena de su levantamiento;<sup>33</sup> ii) en el caso de los ingresos no monetarios mensuales se utilizó el mes anterior a aquél en el que se encontró el mayor número de días de la decena; iii) para los rubros trimestrales se consideró el promedio de los tres meses anteriores, y iv) en los rubros de ingresos no monetarios semestrales se calculó el promedio de los seis meses anteriores.

A continuación se presenta el Cuadro 6 con la clasificación de los rubros de ingreso y gasto, su periodicidad, y la clave correspondiente del INPC por objeto de gasto (CONEVAL, 2009c).

**Cuadro 6. Clasificación de los rubros de ingreso y gasto**

Clasificación	Clave en el INPC	Periodo de deflactación
Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas dentro y fuera del hogar	SP509	Semanal
Bebidas alcohólicas y tabaco	SP831	Semanal
Vestido y calzado	SP12	Trimestral
Vivienda, servicios de conservación, energía eléctrica y combustible	SP13	Mensual
Estimación del alquiler de la vivienda	No se deflacta	No se deflacta
Artículos y servicios de limpieza	SP868	Mensual
Cristalería, utensilios domésticos y blancos	SP868	Trimestral
Enseres domésticos y muebles	SP531	Semestral
Cuidados de la salud	SP874	Trimestral
Transporte público	SP885	Semanal
Transporte foráneo, vehículos	SP16	Semestral
Comunicaciones	SP16	Mensual
Educación y recreación	SP17	Mensual
Artículos y servicios para el cuidado personal	SP851	Mensual
Accesorios personales	SP851	Trimestral
Otros gastos diversos y transferencias	SP1	Semestral
Regalos otorgados	SP1	Semestral
Ingreso corriente monetario	SP1	Mensual

Fuente: CONEVAL (2009c, p. 6).

<sup>33</sup> La información del catálogo de la ENIGH 2008 se levantó en nueve decenas entre el 11 de agosto y 15 de noviembre (INEGI, 2009a).

Antes de calcular el ingreso neto corriente per cápita mensual se acotó la definición de ingreso con el propósito de reflejar adecuadamente los recursos disponibles de los hogares para la satisfacción de sus necesidades (CONEVAL, 2009c, p. 35) en los siguientes sentidos: 1) por el carácter aleatorio y poco recurrente de muchas de las percepciones y regalos en especie, se mantuvieron sólo aquellos que se recibieron al menos una vez al año; 2) en el caso de la estimación del alquiler de la vivienda, se consideró que difícilmente los hogares pueden disponer de esos recursos para la satisfacción de sus necesidades, por lo cual se excluyó como concepto del ingreso, y 3) con el propósito de comparar los niveles de ingreso de hogares con diferentes composiciones demográficas, se ajustó el ingreso corriente por escalas de equivalencia entre personas adultas y menores, así como por economías de escala.

El no incluir la estimación del alquiler de la vivienda es una decisión metodológica que puede impactar los resultados de la incidencia multidimensional de la pobreza en la medida que el valor imputado que se hace al ingreso por este rubro representa, en promedio, el 11.1% del ingreso corriente total (ENIGH, 2009a). En este sentido, para el año 2008 sin la estimación del alquiler de la vivienda se obtuvieron las siguientes estimaciones a nivel nacional: 44.23% de pobres multidimensionales, 10.5% de pobres multidimensionales extremos, 33.74% de pobres multidimensionales moderados, y 4.48% de vulnerables por ingresos; si no se deduce el rubro mencionado, los resultados de incidencia son evidentemente menores: 38.81% de pobres multidimensionales, 8.5% de pobres multidimensionales extremos, 30.31% de pobres multidimensionales moderados, y 3.06% de vulnerables por ingresos.<sup>34</sup>

El ingreso corriente per cápita, como aproximación del bienestar del hogar, omite las diferencias existentes en su composición. El CONEVAL diseñó una escala de equivalencias que permite definir medidas del costo de vida relativo para realizar comparaciones entre hogares con distinta composición demográfica (tanto por edad, género

---

<sup>34</sup> Realizamos pruebas de hipótesis conocidas como “diferencia de medias con muestras pareadas”. Se descubrió que el cambio en las estimaciones de incidencia de la pobreza multidimensional deduciendo e incluyendo el rubro de alquiler de la vivienda fue estadísticamente significativo para todos los tipos de pobreza. Para mayores detalles véase el cuadro 9A en el apéndice.

y posibles economías de escala en el consumo). Cuando el tamaño del hogar es mayor a uno, el ingreso neto corriente total per cápita (INCTP) se determinó así:

**Cuadro 7**

$$\text{INCTP} = \frac{\text{ingreso neto corriente total del hogar}}{1 + d_i n_i} \quad (2-1)$$

Donde  $n_i$  es el número de miembros del hogar en cada  $i$ -ésimo rango de edad,  $d_i$  es la escala de equivalencia (con economías de escala) que corresponde a cada  $i$ -ésimo grupo de edad  $i$ . Las escalas empleadas de acuerdo con la composición demográfica de cada hogar fueron las siguientes:

**Cuadro 8. Escala de equivalencia**

Grupo de edad ( $i$ )	Escala
0 a 5 años	0.70
6 a 12 años	0.74
13 a 18 años	0.71
19 a 64 años	0.99

Fuente: CONEVAL (2009c, p. 77).

Al dividir el resultado de las operaciones antes señaladas entre el tamaño del hogar se obtuvo el ingreso neto corriente per cápita mensual expresado en pesos de agosto de 2008. En el espacio de bienestar económico, este valor se comparó contra la línea de bienestar mínimo (canasta alimentaria) y la línea de bienestar económico (canasta no alimentaria) para identificar, en conjunto con el espacio de los derechos sociales, el tipo de pobreza de un hogar, si aplica.

La determinación de la línea de bienestar mínimo<sup>35</sup> constituye otra decisión metodológica clave, en la medida en que, a partir de su monto, se establece la población que no puede cubrir sus necesidades básicas de alimentación. El CONEVAL definió una

<sup>35</sup> Se trata de una línea de carácter normativo-positivo; normativo porque contiene los requerimientos nutrimentales recomendados por organismos especializados, y positivo porque refleja el patrón de consumo observado.

canasta alimentaria que refleja los patrones de consumo actuales de la población utilizando la información de la ENIGH 2006.

En la construcción de la canasta alimentaria primero se determinó la ingesta calórica para cumplir adecuadamente con las funciones biológicas de una persona; posteriormente, con la estructura de gasto de alimentos de los hogares rurales y urbanos de la ENIGH 2006, se seleccionó un estrato poblacional de referencia (en adelante EPR) que cumpliera con los requerimientos nutricionales establecidos.

El valor monetario de la canasta alimentaria se generó con una base de precios implícitos calculados como la media geométrica de las razones entre el gasto y la cantidad por rubro de todos los hogares; después se obtuvo el costo de la canasta al multiplicar el precio por el consumo de cada alimento. El costo mensual per cápita de las canastas resulta de sumar el costo de todas las claves de alimentos que lo componen y multiplicarlo por 30 (CONEVAL, 2009c, p. 70); el valor de la línea de bienestar mínimo para las zonas urbanas y rurales en 2006 fue de \$757.08 y \$525.95 respectivamente.

Con el objetivo de registrar las variaciones en los precios de los componentes de las canastas entre 2006 y 2008, se calcularon los deflatores por cada elemento dentro de la canasta utilizando los distintos componentes desagregados del INPC.<sup>36</sup> La actualización del valor de la canasta a precios de agosto de 2008 arrojó como resultado un costo mensual por persona de \$874.63 para las zonas urbanas y de \$613.80 para las rurales.

La primera línea de pobreza identifica aquellos hogares sin el ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria, pero falta incluir aquellas necesidades no alimentarias que requiere cualquier persona para que, puesto rápidamente, se desarrolle en sociedad. El CONEVAL diseñó una canasta no alimentaria a partir de (CONEVAL, 2009c, p. 73): i) la selección de un EPR para analizar el patrón de gasto no alimentario; ii) el cálculo de los montos de gasto para cubrir las necesidades no alimentarias a partir de los patrones observados de gasto en el estrato de referencia y, iii) la desagregación de los componentes del gasto en bienes y servicios no alimentarios.

---

<sup>36</sup> En los casos en los que no fue posible utilizar los subíndices específicos se utilizó el rubro de precios conceptualmente más próximo. Para mayores detalles véase el cuadro 10A en el apéndice del capítulo 2.

Se utilizó el mismo EPR que en la construcción de la canasta alimentaria por tratarse de un grupo con un patrón de gasto representativo de la población, en el sentido de que sus hábitos de consumo son la expresión de decisiones adoptadas por los hogares en un marco presumiblemente exento de una restricción significativa de recursos.

El valor de cada rubro de bienes y servicios del gasto no alimentario para el año 2006 se actualizó con los índices de precios correspondientes por objeto de gasto del INPC. El valor de las líneas de bienestar a precios de 2008, con los criterios mencionados, dio como resultado un costo mensual por persona de \$1,921.74 para las zonas urbanas y de \$1,202.80 para las rurales.

El marco normativo que busca garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la citada LGDS. Como se adelantó, el espacio de los derechos sociales en la medición multidimensional de la pobreza está conformado por los siete indicadores de carencia establecidos en el artículo 36 de la LGDS: i) rezago educativo; ii) acceso a los servicios de salud; iii) acceso a la seguridad social; iv) calidad y espacios de la vivienda; v) servicios básicos en la vivienda; vi) acceso a la alimentación, y vi) el grado de cohesión social.<sup>37</sup>

El enfoque de derechos sociales supone que toda persona debe contar con una serie de garantías derivadas de su propia dignidad humana, las cuales suelen ser incorporadas en el marco normativo de cada sociedad. La pobreza está directamente asociada a una falla en el ejercicio de los derechos sociales en el sentido que se considera que una persona está imposibilitada para ejercerlos cuando presenta carencia en, al menos, uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS (CONEVAL, 2009c, p. 10).

En cada uno de los seis indicadores sociales se identificaron los elementos mínimos a partir de los cuales se define un umbral de carencia. Los criterios adoptados para la elaboración del umbral son los siguientes (CONEVAL, 2009c, pp. 36-7): i) aplicar las

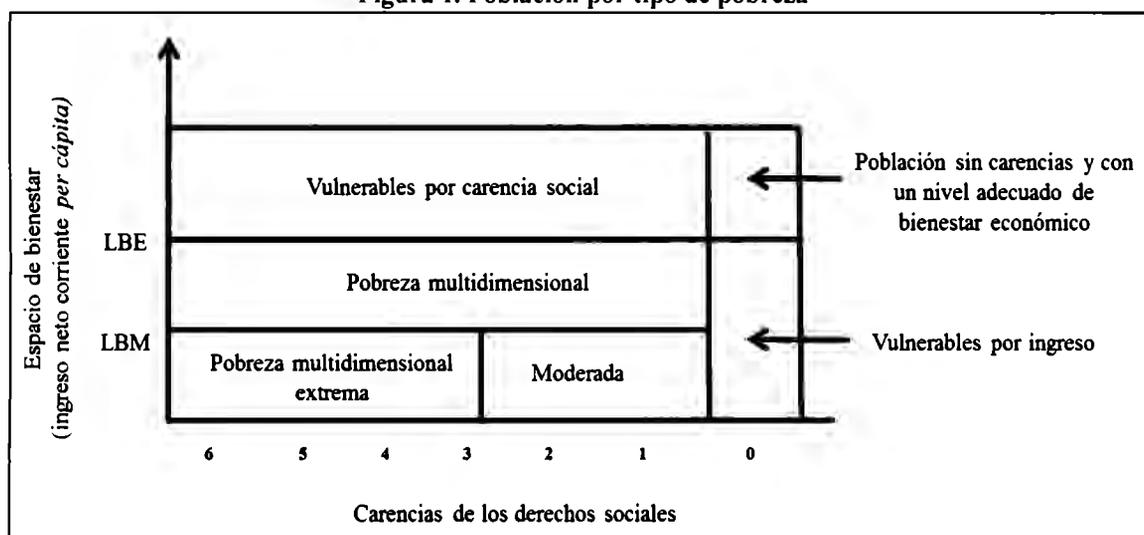
---

<sup>37</sup> El indicador de cohesión social no se incluye directamente en la medición multidimensional de la pobreza porque recibe un tratamiento diferente respecto a los otros seis derechos sociales. Existen dos razones principales (CONEVAL, 2009c, p. 12): i) la cohesión social no puede ser considerada como parte del núcleo constitutivo de pobreza a nivel de individuos u hogares, ya que es un fenómeno que sólo puede observarse a un nivel de mayor agregación y; ii) no hay un nexo demostrado, unidireccional o directo, entre pobreza o cohesión social que permita identificar a esta última como componente intrínseco de la primera. Por tales motivos, la cohesión social no se incluye como un componente de la pobreza, sino como una variable que contribuye a explicar su estructura y dinámica como un indicador exógeno.

normas legales existentes; ii) aplicar criterios definidos por expertos de instituciones públicas dedicadas a la materia de cada indicador de carencia; iii) aplicar criterios basados en los resultados del análisis estadístico, y iv) determinar el umbral por parte de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL, después de haber considerado la opinión de personas expertas en la materia. Por último, se calculó el índice de privación social como la medida agregada de carencias de los seis indicadores establecidos en el artículo 36 de la LGDS.

En el espacio de bienestar económico se identificó la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias; mientras que en el espacio de los derechos sociales se obtuvo el índice de privación social. El último paso en la medición multidimensional de la pobreza consiste en el análisis simultáneo de ambos espacios para identificar aquellos individuos que son pobres.

**Figura 1. Población por tipo de pobreza**



Nota: LBE significa línea de bienestar económico y LBM representa la línea de bienestar mínimo.

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (2009c).

En el rectángulo de la Figura 1 se representa la población total. En el eje vertical se tiene la primera dimensión que marca la LGDS que es el ingreso neto corriente per cápita, mientras que en el eje horizontal se mide, de derecha a izquierda, el conjunto de las seis carencias sociales: educación, salud, vivienda, seguridad social, servicios básicos y

alimentación; el número 0 indica la población que no tiene ninguna carencia, hasta el número 6 que significa que tiene todas las carencias de derechos sociales.

Se identifican también los distintos tipos de pobres según la medición multidimensional de la pobreza (CONEVAL, 2009c, p. 25):

- Pobres multidimensionales: es la población con un ingreso por debajo de la línea de bienestar económico (\$1,921.74 para las zonas urbanas y \$1,202.80 para las zonas rurales) y que padece al menos una carencia social.<sup>38</sup>
- Vulnerables por carencia social: población que presenta una o más carencias sociales, pero tiene un ingreso superior a la línea de bienestar económica.
- Vulnerables por ingreso: son aquellos individuos que no presentan carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar mínimo.
- No pobre multidimensional y no vulnerable: población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y no reporta ninguna carencia social.

A partir de la línea de bienestar mínimo y el umbral de privación extremo se puede identificar dos subgrupos de los pobres multidimensionales: i) los pobres multidimensionales extremos que disponen de un ingreso neto corriente per cápita insuficiente para la adquisición de la canasta alimentaria y presentan al menos tres de las seis carencias sociales, y ii) los pobres multidimensionales moderados que están por debajo de la LBM pero tienen al menos tres derechos sociales cubiertos.

## Capítulo II

### Marco Teórico

La persistencia de la pobreza por décadas en un sector muy importante de la población del país debiera ser suficiente argumento para que las Instituciones se movilicen y enfoquen todos sus recursos e instrumentos posibles a la eliminación de éste flagelo. La medición de la pobreza como acción de gobierno debe tener un cambio radical, medirla no

---

<sup>38</sup> Se considera que una persona experimenta carencia en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, que presenta al menos una de las seis carencias. Al construir el índice de privación social como la suma de los indicadores de carencia, se supone que cada una de las carencias tiene la misma importancia.

puede ser el objetivo *per se* de la actividad sino la generación de un mapa sobre las condiciones que la provocan para poder actuar en consecuencia.

Los resultados de la medición de la pobreza han sido utilizados como instrumento del debate político estéril, al interior del poder legislativo se convierte en el mejor motivo para hacer uso de la tribuna y generar intercambios políticos entre partidos gobernantes y la oposición. Medir la pobreza en sí no debe ser una *raison d'État*, no debe ser el todo. La verdadera *razón de estado* debe ser qué hacer a partir de la medición de la pobreza, para qué quiero medir la pobreza si no es con el fin único de saber por donde eliminarla. Los fines de la medición de la pobreza deben ser establecidos *de iure* para que tenga sentido y deje de ser un mero indicador.

Por su parte, la pobreza debe ser vista como lo que es, una condición indeseable y un lastre para el desarrollo nacional. De ser atendida así, las acciones contra ella dejarán de ser buenos deseos y aspiraciones para tomarse en políticas públicas agresivas y eficientes. Éste apartado ha sido integrado en base a tres vertientes teóricas que a juicio personal tienen una relación muy estrecha entre si.

La primera que tiene que ver con la teoría del desarrollo como libertad de Amartya Sen, teoría que ha servido como guía para muchos programas sociales diseñados para combatir la pobreza. Para mí, Sen constituye la explicación de lo que sucede en México a partir de las condiciones de pobreza que guardan millones de mexicanos. Cómo podemos desarrollarnos si no somos capaces de eliminar las no-libertades, cómo podemos siquiera creer que somos una nación desarrollada cuando tenemos en pobreza a la mitad de la población.

La segunda vertiente esta integrada por la visión de instituciones eficientes y justas de John Rawls. La teoría rawlsiana guarda sentido en la parte propositiva a partir de la siguiente reflexión. Rawls dice: no importa si las *leyes e instituciones* están ordenadas y son eficientes, si estas son injustas deben ser reformadas o abolidas. Esta conceptualización la llevo al terreno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *norma normarun* que da origen al Estado Mexicano y su sistema de gobierno, la Constitución instituye todos los fines del Estado, los de combatir la pobreza y buscar del desarrollo social entre otros se encuentran en el capítulo económico integrado por los

artículos 25, 26, 27 y 28. En ellos la Carta Magna –ley, institución- establece la responsabilidad de una más justa distribución del ingreso y la riqueza para que los individuos, grupos y clases sociales puedan ejercer de manera plena su libertad y dignidad. A lo largo de los años, desde la instalación del primer gobierno revolucionario al segundo del partido de la alternancia, las leyes e instituciones que han emanado de la CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) orientadas a combatir la pobreza han probado su insuficiencia, y las considero injustas en tanto que no logran los objetivos para las cuales fueron creadas, por ello estimo la conveniencia como acto de justicia y eficiencia la construcción de un nuevo marco jurídico que haga valer y logre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales.

Finalmente, la tercera y última vertiente es aquella de la Gobernanza, y se vuelve trascendente en un país como el nuestro que busca estar entre los primeros del mundo. Para ello debe ser democrático, cumplir la ley y que las características de su gobierno sean la eficiencia y la efectividad.

### **Pobreza**

Al día de hoy no existe definición general alguna de la pobreza. En los diferentes estudios económicos al respecto, las posiciones de lo que debiera entenderse como pobreza<sup>39</sup> tienen perceptibles puntos en común pero fuertes desacuerdos técnicos y conceptuales. Para Verdera (2007), en el estudio de la pobreza se utilizan enfoques o perspectivas –básicamente en la forma de dicotomías- no teorías ni explicaciones de sus causas. Los enfoques actuales dice Verdera (2007), presentan un grado desigual de desarrollo, y postula que existen en la actualidad hasta cuatro enfoques principales. Activos de los pobres, variante de la teoría del capital humano popularizada por Becker (1964) y que se ha extendido a la noción de capital social; Reconocimiento de derechos y capacidades de Sen; Exclusión social, difundida por la OIT, vista también como la contraparte tanto del enfoque de activos (falta de activos) como el de derechos (falta de reconocimiento de derechos); y, Estructural, que considera la pobreza como derivada de la

---

<sup>39</sup> Verdera, (2007).

estructura social de la economía, y en el que se inscriben los estudios sobre el impacto del ajuste y las reformas liberales sobre la pobreza. No obstante, a partir de la segunda mitad del siglo XX ha cobrado fuerza la consideración de ésta como inaceptable en cualquier sociedad y en un mundo moderno y que requiere de atención prioritaria.

### **Enfoque de las Capacidades ó Desarrollo como Libertad**

Probablemente uno de los enfoques que más ha trascendido –si no el que más- en las últimas décadas es el propuesto por el economista bengalí Amartya Kumar Sen quien percibió y expuso a la pobreza como obstáculo para lograr el desarrollo y la libertad. Sen introdujo al estudio de la pobreza consideraciones éticas y sociales por encima de cuestiones puramente matemáticas, para el caso de México, la asignación presupuestaria debería contener un componente de tales características. En mi experiencia como legislador, el periodo de revisión y aprobación del PEF mostro cómo los apartados que podrían hacer la diferencia entre país pobre país rico carecen de atención, pues casi toda se orienta a ver cual de las obras de infraestructura que gestionamos alcanzan presupuesto. Sí creo que no podemos clasificar *pobreza* estimando únicamente el trazo de una línea presupuestaria como el vivir con un salario mínimo o con menos de un dólar al día –aunque permite atestiguar cierto tipo de carencia- sino como dice Sen, hay que establecerle en el horizonte de las privaciones de las capacidades básicas y no simplemente como la vida con un bajo nivel de ingresos.

La pobreza, la ausencia de oportunidades, la tiranía, la falta de progreso, la persistencia de las carencias sociales, el descuido de los apoyos públicos así como la intolerancia y los excesos por parte del Estado son las mayores fuentes de la no-libertad y su remoción constituye el aseguramiento del desarrollo. El desarrollo consiste en la extracción de las no-libertades para dar al individuo opciones y oportunidades para que puedan ejercer su capacidad de acción. México es un país de privaciones, y en términos de Sen, un país con una realidad de altas contradicciones económicas, sociales y políticas, mientras dichas contradicciones permanezcan y mientras no se den las condiciones para el usufructo de las libertades sustantivas y que el hombre pueda así llevar a cabo un proyecto de vida propio. Tenemos que eliminar si no es que reducir al máximo –en el peor de los

casos- las carencias sociales de millones de mexicanos, de lo contrario, pensar que llegaremos a ser un país desarrollado no será más que una falaz pretensión.

En México, instituciones como Hacienda se han quedado atrapadas en la dimensión economicista, concediendo primacía a la economía en el análisis de los fenómenos sociales, mientras que el desarrollo es un proceso en el que concurren muchos componentes que no provienen de la esfera económica como las restricciones impuestas a la libertad para participar en la vida social, política y económica de la comunidad. Lo que el mexicano pueda positivamente lograr estará determinado por las oportunidades económicas, las libertades políticas, el empoderamiento social, la promoción y creación de iniciativas, y sobre todo, por las condiciones que favorezcan su buena salud, su educación básica.

En este sentido, Sen propone centrarse en las potencialidades de la gente y en las condiciones de todo tipo que le restringen la libertad de tener y ser lo que considera racionalmente que vale la pena tener y ser. La condición de pobreza de una persona equivale a algún grado de privación que impide el desarrollo pleno de sus capacidades, y, en última instancia, de su libertad. La superación de esta condición de privación está obvia y directamente asociada al ingreso real que la gente recibe de su contribución en el sistema productivo, pero involucra más cosas que el crecimiento de objetos inanimados de conveniencia. El valor de todos estos objetos depende esencialmente de lo que permiten a la gente conseguir en términos de su propia vida y la libertad sustantiva de las personas no coincide necesariamente con la opulencia económica medida en bienes y servicios<sup>40</sup>.

El desarrollo es un proceso integral en el cual participan *instituciones* como las autoridades gubernamentales, instituciones locales y partidos políticos entre otros. Para que en México se dé el desarrollo en los términos de Sen, primero tenemos que establecer las condiciones jurídicas para asegurar el cumplimiento de las garantías sociales en términos del apartado económico de la Constitución, y de la misma manera, acondicionar las instituciones encargadas de ejecutar el mandamiento constitucional de distribuir el ingreso para que funcionen de manera justa y eficiente. De esta manera, estaremos estableciendo la complementariedad de las garantías civiles con la justicia distributiva en términos de Sen. Para poder llevar esto a cabo, se requiere de la discusión política y del

---

<sup>40</sup> Sen, 2000.

debate legislativo pues son mecanismos que actúan –cuando así se dispone- a favor del cambio social y el progreso económico. México está en una situación donde su riqueza se vuelve irrelevante si no sirve para mejorar las vidas y las libertades de sus vástagos.

México no necesita primero de la riqueza -aunque la tiene- para lograr el desarrollo, la calidad de vida podría incrementarse rápidamente aún con bajos ingresos si logramos implementar los programas de servicios sociales adecuados a través de las instituciones correctas y en coordinación institucional para tener siempre claro quien es responsable de qué, esto sin dejar a un lado la utilización de los instrumentos oficiales para la medición de la pobreza en los términos planteados en la parte introductoria del marco teórico.

### **Instituciones Eficientes y Justas**

La importancia de Rawls en el marco teórico viene de lo propuesto en su obra “Una Teoría de Justicia”, en ella señala que *la Justicia* debe ser la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad es a los sistemas de pensamiento. Para Rawls, una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que *las leyes e instituciones* estén ordenadas y sean eficientes: *si son injustas han de ser reformadas o abolidas*. La teoría de justicia se refiere al arreglo de las instituciones de una sociedad, y a esta última como una empresa cooperativa de beneficio mutuo donde los derechos de los individuos no están sujetos a transacciones, en una realidad donde los individuos quieren obtener mayor beneficio sobre lo que aportan y para librar a la sociedad de esta circunstancia negativa, se requiere de un conjunto de principios, y estos son: la Justicia Social.

Para John Rawls *el objeto de la justicia* es el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos, los deberes fundamentales, las oportunidades económicas y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. En este apartado fundamento la participación de Rawls en esta tesis, en Gobierno y Sociedad Civil con el Dr. Santillán pude complementar la idea sobre el objetivo del Estado Mexicano y de su gobierno, y concluí que no podía ser otro más que el señalado por la Constitución Política, ella es nuestra más grande institución social pues integra el acuerdo original logrado mediante una revolución social en la vía de las armas y plasmado por el

Constituyente de 1917 quien instituye el tipo de nación seríamos. La Constitución como gran institución social que es, distribuyo los derechos sociales y los puso por encima de las garantías individuales, y en ellos se contempla el derecho de acceso a una justa distribución del ingreso y la riqueza para lograr el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos. Por ello, cuando hablamos de justicia social nos referimos a aquellas responsabilidades que el Estado le incumple a México. Para Rawls, la *justicia social es el convenio sobre participaciones distributivas correctas ó la distribución apropiada de los beneficios y cargas de la cooperación social*, considerando que una sociedad ordenada promueve el bien de sus miembros pero eficazmente regulada por una concepción pública de la justicia y mediante asignaciones no arbitrarias que constituyen un rasgo fundamental de una sociedad bien ordenada. Precisamente esto es la Constitución, y debe entenderse no como el documento en sí, sino todo lo que como *norma normarun* genera, como las leyes generales y demás normativas como por ejemplo, la Ley General de Desarrollo Social que se extiende sobre el campo de la correcta participación distributiva.

*La idea principal de la teoría de la justicia* tiene como eje rector que los principios de justicia para la estructura básica de la sociedad son el objeto del acuerdo original –para el caso de México, su Constitución Política- determinados por las personas –ayer el Constituyente, hoy el Poder Ejecutivo y el Legislativo-, donde los principios son definitorios de una posición de igualdad para todos en un esquema voluntario que consentirían personas libres e iguales en condiciones de imparcialidad. La justicia como imparcialidad es una idea contractual (la justicia como imparcialidad desde la perspectiva social son los deseos de una colectividad que se expresa mediante el voto, instrumento que hace las veces de una firma que acepta las condiciones del contrato que ofrece candidato alguno) que consiste en dos partes: la interpretación de la situación inicial y del problema de elección que ella plantea, y dos, el conjunto de principios en los cuales se dice habrá acuerdo, y aunque parecen antagónicos, la doctrina del contrato proporciona alternativas a estos puntos de vista. Finalmente, al ser estos principios el resultado de un acuerdo, los ciudadanos conocerán los principios observados por los demás. En cuanto a *la posición original*, el statu quo inicial de los acuerdos es lo que asegura imparcialidad porque aquí todos son iguales, todos somos iguales ante la ley. Los principios de la justicia son los

acuerdos originales tomados en ciertas condiciones, y deben evitar inclinaciones particulares y no ir por aquello que pueda ser improcedente desde el punto de vista de la justicia. Cuando hay igualdad todos tienen los mismos derechos en el procedimiento para escoger principios. No obstante, es importante tener en claro que *la posición original* es cambiante –cuando las instituciones originadas a partir del acuerdo original dejan de ser eficientes o justas respecto de las necesidades y demandas sociales en este caso en particular, en tanto que siempre estamos en búsqueda de la descripción preferida y aquí –el balance correcto-, el proceso reflexivo –la parte deliberativa, el debate político, la legislación, la creación de un nuevo acuerdo- juega un papel preponderante pues es inherente a la búsqueda permanente del equilibrio contractual, es el ulterior examen de las condiciones que debieran imponerse a la situación contractual.

Todo el pensamiento de Rawls gira entorno al concepto de justicia, y considera siete grandes condiciones en la cooperativización y que aplican correctamente a la búsqueda de un nuevo acuerdo nacional respecto del desarrollo social y el combate a la pobreza.

- *La posición originaria*: condición en la cual los individuos acuerdan reunirse para deliberar acerca de la situación social. En ella acuerdan establecer un procedimiento equitativo para que todos sean tratados justamente.
- *El velo de la ignorancia*: es el contexto donde los contratantes olvidan por un momento su situación particular; es decir, nivel de ingresos, sexo, religión, color de piel, etc. Esto se hace con el fin de que los individuos abandonen sus intereses particulares y sólo vean por el interés general.
- *Principios de justicia*: se refiere a que todos tenemos derecho a una igual libertad compatible con la libertad de los demás, y que las desigualdades sociales y económicas deben ser combinadas de manera que sean razonablemente previstas para beneficio de cada uno de los coasociados, y estén vinculadas a cargos y posiciones abiertas a todos.
- *Principios de diferencia*: donde las desigualdades sociales sólo están justificadas si están diseñadas para favorecer a quien menos tiene.

- *Orden lexicográfico*: donde los recursos públicos deben establecer prioridades de tal manera que se atienda a todos pero en especial a los menos favorecidos y así sucesivamente hasta llegar a los mejor situados.
- *Principio de reparación*: se refiere a que las desigualdades de nacimiento y de dotes naturales son inmerecidas y por tanto necesitan ser compensadas. La sociedad debe prestar mayor atención a quienes nacieron en posiciones sociales que les dificultan el acceso a bienes y servicios básicos. Los mejor dotados deben utilizar sus talentos para favorecer a los menos agraciados.
- *Las circunstancias de justicia*: la cooperación entre los hombres hace posible mejorar la situación de todos los miembros de la sociedad. En la sociedad encontramos tanto conflicto de intereses como coincidencias. Es preciso contar con ciertos principios para poder optar entre los varios arreglos institucionales.

### **Gobernanza: Gobierno de Calidad**

Con ella me refiero a la dirección de la sociedad por parte del gobierno. Porque la buena gobernanza puede ser clave para entender al crecimiento económico y el bienestar social en países en desarrollo y en transición como el nuestro, lo anterior lo señalo teniendo la estimación de muchos autores que consideran a la *gobernanza*, *la gobernabilidad* y *la nueva gestión pública* como conceptos emparentados. En este caso, con Gobernanza o Gobierno de Calidad abordo la imparcialidad con que las instituciones que ejercen autoridad gubernamental debieran o tienen que llevar a cabo sus acciones.

Para Aguilar (2008), el gobierno es un agente central de la gobernación, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad. Para estos efectos, *gobernanza*, toda vez que es un concepto emparentado con *governabilidad*, me refiero a la creación y capacidad de gobernar del gobierno. No obstante que para la gobernanza es aceptado que dirigir a la sociedad es mucho más que la sola acción gubernamental, de ahí que hoy en día las políticas públicas sociales y servicios públicos se definen en bases no estrictamente gubernamentales y burocráticas sino que consideran la participación de mecanismos de mercado y, sobre todo de participación social. La gobernanza como tal es conceptualizar que la inclusión y participación de la sociedad civil y del sector privado

trascienden al Estado, es decir, que la consecución de objetivos sociales, válidos, como el desarrollo, bienestar económico entre otros, es resultado de una colaboración entre Estado y sociedad más allá de lo que establece el enfoque de gobernabilidad que se centra en los poderes públicos. Es la noción que incorpora la sociedad civil a las acciones de gobierno.

Ahora bien, una parte importante para este documento es la *gobernanza* desde la visión normativa porque es esta la que establece *de iure* el marco conceptual del término. La acepción prescriptiva de la gobernanza expone que existen formas apropiadas, eficaces y correctas de cómo gobernar una sociedad determinada y es aquí donde encontramos la pertinencia del concepto en la contienda contra la pobreza que es de lo que tratan los objetivos del documento.

Ahora bien, gobernanza y gobierno de calidad –nuevamente- términos emparentados, tienen cabida en la presente en tanto que en una democracia debe existir el cumplimiento de la ley, la eficiencia y efectividad del gobierno que como bien señala la teoría sobre *gobierno de calidad*: para que éste exista, un punto clave a cumplir es la imparcialidad en el ejercicio de la autoridad pública, y no meramente la democracia *per se* como llave de acceso al poder, para proponer un gobierno de calidad la democracia es un criterio insuficiente, porque si Gobierno de Calidad fuera igual a Democracia la importancia de cómo el poder es ejercido sería irrelevante, un gobierno de calidad está más allá de la legitimidad de éste mediante su elección, se encuentra en la imparcialidad misma de sus acciones como gobierno, entendiéndose imparcialidad como la búsqueda de un gobierno porque sus instituciones provean de justicia social como la prevista por Rawls: una que se dé sobre el convenio de participaciones distributivas correctas ó la distribución apropiada de los beneficios y cargas de la cooperación social. Esto puede atenderse a través del punto rawlsiano del *orden lexicográfico* donde los recursos públicos deben establecer prioridades para poder atender a todos, especialmente a los menos favorecidos hasta llegar a los mejor situados.

Para lograr lo anterior se necesita de un ejercicio de gobernanza, en donde el gobierno no centre su actuar en la gobernabilidad y los efectos de ejercer sus poderes públicos sino en la capacidad de incluir para diseñar, diseñar para proveer, proveer para satisfacer modificando instituciones deficientes aunque legales sean injustas como aquellas

que tienen la responsabilidad de contener la pobreza, y en ello no hago alusión a una u otra secretaría sino al cuerpo normativo que regula la contienda y permite lo que llamo dispersión normativa.

## **Capítulo III**

### **Apartado Documental y Explicativo**

A partir de los años noventa, organismos internacionales inician formalmente la implementación de metodologías para medir la pobreza y el grado de desarrollo de los países, en el caso de México, si bien se tomaban en cuenta estos instrumentos, así como los realizados por investigadores, no eran respaldados de manera oficial. No es sino hasta el año 2000 que la concepción del gobierno sobre la pobreza toma un rumbo diferente y se establece en 2001, de manera oficial, la metodología para medir la pobreza y el grado de desarrollo. Abatir la pobreza es tan importante como los instrumentos de política pública utilizados para ello, así como los marcos normativos que los regulan. De lo anterior, la importancia de documentar las posturas de las instituciones tanto nacionales como internacionales se vuelve fundamental. Sobre todo como precedente al desarrollo del apartado más relevante de este documento que es la parte explicativa –considerada como el ideal de la investigación no experimental- sección en la cual se planteará la prueba de la o las hipótesis, y en donde se buscará que las conclusiones finales culminen con la formulación de una propuesta de ley.

### **Medición de la Pobreza en México**

Medir la pobreza no debe ser el objetivo en sí, sino lo que el Gobierno puede hacer con los resultados de la medición en términos de eficacia. Medir la pobreza no es solamente un ejercicio técnico: tiene que ver con una decisión política y con la visión de país que se quiere construir<sup>41</sup>. A partir del 09 de julio de 2001, el enfoque oficial respecto de la pobreza viró completamente, para 2003, dos años más tarde se habían logrado presentar los primeros resultados de su medición, dando así al Gobierno un instrumento de valor incalculable pues, se establecía un punto de partida para la eficientización del Gasto

---

<sup>41</sup> Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social. (Székely, 2005.)

Público y por otro lado, al ser esta información de conocimiento público se volvía el mecanismo de presión social por excelencia. En el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza se creía que este debía ser el indicador fuerza y el elemento central de la planeación estratégica en el país.

Existe una extensa gama de técnicas para medir la pobreza y una gran variedad de líneas potenciales de pobreza asociadas a éstas, y ha sido una constante que la utilización de las líneas de pobreza generan estimaciones diversas. No obstante, seleccionar una metodología específica puede traer consigo problemas como el grado de arbitrariedad: donde líneas de pobreza distintas pueden ser igualmente justificables, y donde algunos pobres serían erróneamente clasificados como no pobres y viceversa. Para el caso de México, los trabajos del CTMP identificaron principios que la metodología de medición debía contener: 1. Ser entendible y fácil de explicar; 2. Responder al sentido común; 3. Cumplir con el propósito para el cual fue desarrollada; 4. Ser técnicamente sólida; 5. Ser operativamente viable en términos de acceso y disposición de información, y 6. Ser fácilmente replicable. Para James Foster, el que la metodología se adoptará de manera oficial por parte del gobierno de México en agosto de 2002 evidenció una fuerte voluntad política y compromiso hacia la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad.

### **Antecedentes**

Los programas para el combate a la pobreza que hoy conocemos y las metodologías que los sustentan han tenido un proceso de aproximadamente 50 años. Las primeras acciones de Estado a favor de los grupos hoy considerados vulnerables se constituyeron en programas que a la postre resultaron de poca utilidad. Probablemente, la limitación de sus alcances tuvo una fuerte dependencia a los mecanismos implementados y objetivos trazados. Los primeros no fueron los correctos, y los segundos no iban encaminados a los grupos que realmente eran prioridad, sino dirigidos a otros sectores cuya preponderancia se sostenía en una lógica discrecional escondida en una agenda gubernamental orientada a los más desposeídos. Este apartado cumple varios objetivos, por una parte hacer un recuento de las acciones realizadas por los Gobiernos Mexicanos en contra de la pobreza, y por otro, mostrar los magros resultados obtenidos al respecto.

En 1977 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados conocida como COPLAMAR con el objetivo de distribuir la riqueza nacional de manera más equitativa para reducir las condiciones de desventaja de los grupos poblacionales beneficiados. Tenía tres objetivos identificables, sacar el máximo provecho productivo tanto a los sectores marginados como a las zonas geográficas, crear trabajo y diversificarlo en las zonas, y tres, impulsar una justa remuneración al trabajo y la producción, así como más recursos para los estratos más pobres en áreas como alimentación, educación, salud y vivienda. Su metodología era simple: un esquema de asignación de apoyos generalizados de ahí que no combatían a la pobreza sino que hacían frente a la marginación del sector rural.

Posteriormente, con una visión sectorial, COPLAMAR realizó una medición de líneas de pobreza cuya publicación se conoció como la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE). Las líneas cuantificadas por COPLAMAR son notoriamente mayores que las de INEGI-CEPAL y del Banco Mundial, y aunque sólo cubren lo considerado como indispensable desde el punto de vista de un estándar de vida decoroso, la línea de “pobreza moderada” derivada de la CNSE representó el 92% del ingreso per cápita de los hogares en México a 2005, en tanto que en 1981 representaba sólo el 58% del ingreso per cápita promedio de los hogares. Así, se dispuso a crear programas con una visión sectorial como IMSS-COPLAMAR para llevar servicios de salud; CONASUPO-COPLAMAR que buscaba abastecer productos básicos a precios accesibles; STPS-SARH-COPLAMAR para promover la capacitación y empleo cooperativo, el SAHOP para agua y caminos, y SEP-COPLAMAR para dotar a las zonas marginadas de casas-escuelas. Si bien este programa no tuvo éxito en la reducción de la pobreza, sus investigaciones fueron valiosas pues en esos años contribuyeron a tener un panorama menos oscuro sobre la pobreza y sobre todo, de los niveles de bienestar.

Un segundo programa de esos años fue el PIDER o Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural que estuvo en funciones por diez años hasta su desaparición en 1983. Fue planeado para no duplicar recursos en el combate al rezago social pues se movía a través de inversión diversificada de sectores y niveles de gobierno y dependía directamente de la Presidencia de la República y tuvo apoyos de organismos

como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Su objetivo: desarrollar de manera integral al sector rural para generar arraigo. Era muy similar a COPLAMAR pues ambos buscaban mejor remuneración a la producción agropecuaria y diversificación del trabajo.

El esquema normativo del PIDER era la coordinación entre el Gobierno Federal y sus dependencias con los Gobiernos Estatales a través de los COPRADES<sup>42</sup>. Tres años después de su creación, el esquema de asignación de recursos inició un viraje hacia la descentralización de recursos al plantearse necesario considerar la diversidad de formas de vida en lo local. De forma parecida a COPLAMAR, lo más destacado de sus funciones durante una década fue la aportación que hizo en materia de planeación y coordinación regional, así como su incorporación al Convenio Único de Coordinación, lo cual se considera como un respaldo a la descentralización. Antes que terminaran las operaciones de PIDER, en 1980 el Ejecutivo Federal dio a conocer el programa Sistema Alimentario Mexicano –en un contexto de crisis alimentaria de los productos básicos- cuyo objetivo era lograr la autosuficiencia y alcanzar mínimos nutricionales de la población con más necesidades. Los mecanismos utilizados fueron el aumento de crédito al sector, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y más serie de acciones de esta índole. SAM tuvo un éxito irónico, si bien durante su ejecución el país tuvo sus cosechas más altas, el programa tuvo un escaso impacto redistributivo además de ocasionar deterioro ambiental.

En la recta final de los ochentas, de 1988 a 1994, el programa principal para aliviar la pobreza implementado por el Gobierno Federal tuvo en sus inicios un presupuesto que representó el 0.2% del PIB y terminó con la asignación del 0.4%. Su metodología o mecanismo de asignación era impulsada por la demanda basada en la participación organizada de las comunidades locales –ignorando a las administraciones locales- lo que constituyó un dilema con términos negativos, el programa cumplió la encomienda de generar representatividad y legitimar un gobierno carente de reconocimiento, pero es considerado ineficiente pues su metodología para seleccionar los objetivos no ponderaba entre otras cosas, que las comunidades más pobres tienen menos capacidad para expresar

---

<sup>42</sup> Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico que cambiaría su nombre y ordenamiento en 1981 a Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE).

sus demandas de una manera organizada, y por otro lado, la marcada escasez de las transferencias. Debido a una falta de información detallada del porqué y cómo se asignaba geográficamente, porque no tenía mecanismos para conocer sus efectos entre los pobres y por presentar escasa información sobre la transparencia y rendición de cuentas, fue descontinuado en 1995 aunque hasta 2004 algunos de sus subprogramas seguían funcionando.

En 1997 fue instituido el programa PROGRESA que cuyo objetivo era formar capital humano estimulando la demanda, la inversión en capital humano en las comunidades y familias más pobres mediante un esquema de expansión focalizada. Buscaba romper círculos intergeneracionales de pobreza extrema, reducir la desnutrición, controlar la alta fertilidad y mortalidad infantil así como la deserción escolar. Se implementaba mediante transferencias monetarias directas y su impacto era evaluado semestralmente mediante encuestas a los beneficiarios, lo cual conllevaba el riesgo de un sesgo en la información obtenida.

Desde COPLAMAR hasta PROGRESA se presentaban dos hechos importantes, uno eran las maneras en que se establecían los objetivos -una tendencia orientada a la argumentación empírica por encima de las respuestas de un método científico-, y otra, que las diferentes metodologías de cálculo arrojaban cifras de pobreza de muy diferentes dimensiones. Por estos motivos se considera que hasta los noventas, el país no tenía una posición oficial respecto de los pobres, ni mucho menos una política pública especialmente diseñada para favorecer a ese sector. Del recuento de pobres en el país hablaban el Banco Mundial y la CEPAL<sup>43</sup>, así como una serie de estimaciones del INEGI<sup>44</sup> pero hasta ahí,

---

<sup>43</sup> Un extenso estudio ha mostrado con toda claridad que en la mayoría de los países de la región, las encuestas de hogares y los censos de población, utilizados para cuantificar la distribución del ingreso y la pobreza, adolecen del fenómeno de la subdeclaración de ingresos por parte de las personas encuestadas, lo que detecta con claridad al comparar los totales de ingreso de los hogares reportados por esas fuentes, con los totales implícitos en los sistemas de cuentas nacionales de los diversos países. Mas recientemente, se demostró que además de los sesgos de subdeclaración mencionados, las encuestas de hogares presentan problemas muestrales de consideración, ya que las mismas no cubren tanto a los hogares más pobres como a los más ricos de la escala distributiva, por lo que pueden estar presentando un truncamiento en la distribución que conduce a sesgos de relevancia en las mediciones de la pobreza y de la distribución del ingreso. Székely (2005).

<sup>44</sup> En 1993 CEPAL-INEGI determinaron las líneas de pobreza extrema y pobreza moderada para México con información de 1992. Para Boltvinik el procedimiento aplicado “no sólo era empíricamente incorrecto” sino

nada que tuviera el respaldo oficial. Trece años después, aún al 2005, la medición de fenómenos sociales en países como México dice Székely todavía es incipiente como práctica común del sector público para realizar una mejor planeación y evaluación de las políticas y del desarrollo en general. El cambio de enfoque respecto de la pobreza como fenómeno social en México sobreviene con la transición democrática en el año 2000, y para el 2001 se tenían ya las primeras tres conclusiones al respecto. La primera fue que existían literalmente miles de opciones metodológicas para medir la pobreza, por lo que importaba más cuál era el punto de referencia más útil para el objetivo determinado –como lo es el diseño y la evaluación de las políticas públicas. La segunda decía que si el gobierno quería adoptar una posición oficial al respecto, era necesario identificar una metodología sólida en lo académico, en sus cualidades informativas y sobre todo, útil. Lo anterior, a través de un acuerdo de especialistas en el tema para lograr un consenso. La tercera señalaba que se debía poner la hoja en blanco en aras de lograr consensos al respecto además de eliminar prejuicios y deshacerse de posiciones ideológicas.

Derivado de estas conclusiones se estableció que el gobierno debía contar con un indicador que proveyera información para:

- Establecer la magnitud del problema de la pobreza.
- Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público encaminadas a su solución.
- Evaluar los cambios en las condiciones de vida de la población.
- Evaluar las políticas, programas, y acciones públicas de desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.
- Con dichas características, en 2001 el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza a sugerencia de expertos internacionales en la materia, adoptó que cualquier propuesta metodológica que se aceptase debía:
- Ser simple y fácil de comunicar.

---

que además “era conceptualmente insostenible” y se preguntó si el método aplicable “en realidad medía algo”.

- Responder al sentido común.
- Responder a las preguntas para las que estaba diseñada.
- Ser sólida, defendible y estadísticamente robusta.
- Ser operacionalmente viable –es decir, debe poderse construir con los datos de que se dispone; es importante que no se requiera esperar a que se generen datos adicionales para este propósito.
- Ser fácilmente replicable.

En 2002 el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza entregó al Gobierno Federal sus recomendaciones metodológicas –un aspecto central de la propuesta era la recomendación de que la base de datos a la cual debía aplicarse la metodología era la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares- a través del gabinete de Desarrollo Social. El gobierno federal y en particular la SEDESOL, adoptaron la propuesta metodológica y anunciaron que se asumía como oficial a partir de ese momento.

La insuficiencia de las fuentes de información para estimar la pobreza motivó que se desarrollaran alternativas que permitieran mayor precisión sobre las condiciones socioeconómicas de la población. En el año 2001 las metodologías<sup>45</sup> adoptadas de manera oficial fueron: 1) El índice de marginación desarrollado por CONAPO; 2) El índice de bienestar propuesto por el INEGI; 3) El índice de masas carenciales plasmado en la LCF, y 4) Los índices de identificación de beneficiarios de programas sociales desarrollados por SEDESOL. Estos indicadores suplían la falta de una metodología oficial para medir la pobreza en México. Posteriormente, en 2004, con la entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social, se institucionalizaron indicadores de carácter multidimensional sobre las cuales, el CONEVAL habría de realizar sus mediciones oficiales de pobreza. Los siguientes cuadros, exponen como fueron evolucionando las carencias en la población nacional de 1990 a 2010. Veinte años de estimar y medir el comportamiento de la pobreza.

---

<sup>45</sup> Toman como referencia el sistema de generación de datos sistemático del INEGI.

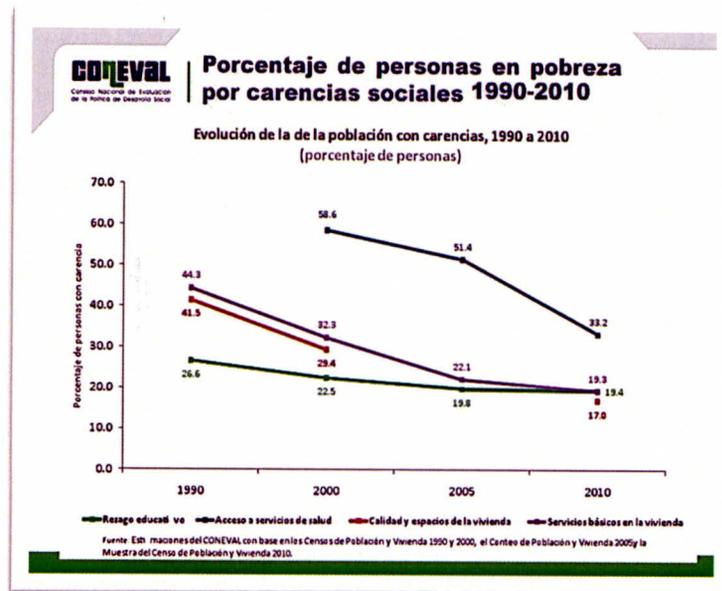


Tabla 3 Fuente: CONEVAL.

Por carencias sociales debe entenderse a los rezagos de un porcentaje poblacional en los siguientes rubros, rezago educativo, nivel de acceso a los servicios de salud, el tipo de material de los pisos, muros y techos, así como hacinamiento en viviendas, nivel de acceso al agua entubada, servicios de drenaje y electricidad.

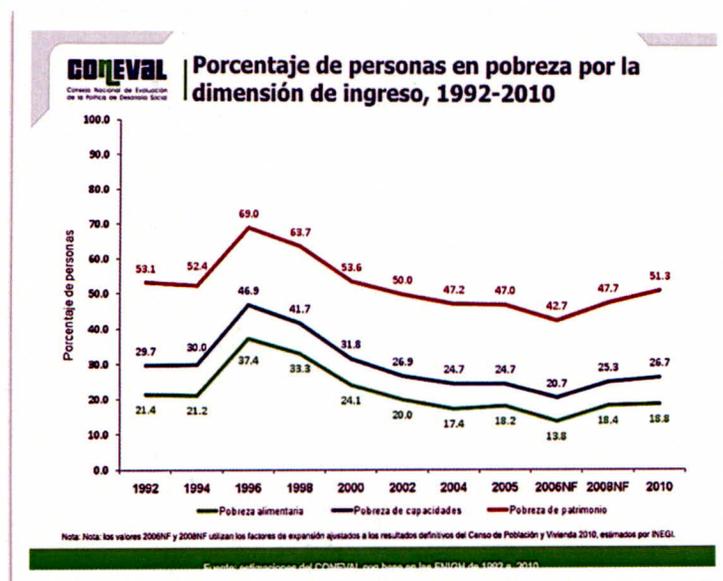


Tabla 4 Fuente: CONEVAL.

Carencias económicas son, alimentarias, capacidades y patrimonio.

### **Índice de Marginación<sup>46</sup>**

El indicador de uso más común en México para medir el bienestar ha sido el Índice de Marginación. Székely (2005) Se ha utilizado como herramienta de diagnóstico y como insumo para el diseño de políticas y programas específicos como el de Microrregiones que constaba de dirigir un conjunto de inversiones por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, el IM<sup>47</sup> era el criterio de clasificación de áreas prioritarias. El índice de marginación considera cuatro dimensiones de la marginación mediante la identificación de nueve factores de exclusión o carencia de oportunidades.

La agregación de estos factores en una variable resumen se realizó mediante el análisis de componentes principales que permite transformar un conjunto de variables o indicadores en uno nuevo y facilita una interpretación más sencilla del fenómeno original al reducir el análisis a un menor número de variables. Con este método se proyecta el espacio definido por los nueve indicadores sobre un espacio unidimensional, donde la base del análisis por componentes principales es el coeficiente de correlación lineal o la covarianza.

A partir de los valores que toman estas medidas de asociación cuando se consideran todas las parejas de indicadores involucrados en el estudio es posible definir nuevos indicadores resumen denominados componentes principales. La primera componente principal es el indicador resumen que explica la mayor heterogeneidad entre los casos; es decir, tiene la mayor varianza. La segunda componente es el indicador resumen que ocupa el segundo lugar en heterogeneidad y que no está correlacionado con el primero y así sucesivamente. Para el cálculo del IM se realizaron pruebas sobre los componentes principales y se concluyó la pertinencia de sólo tomar en cuenta el primero de ellos para conformar el índice de marginación. El primer criterio empleado fue el de seleccionar aquellos componentes principales cuyo valor propio sea superior al promedio de la varianza de los datos estandarizados. El segundo criterio fue la elaboración de una gráfica de sedimentación.

---

<sup>46</sup> Aproximadamente el 60% de los datos expuestos en éste apartado, uno de los sustanciales del documento, han sido transcritos de manera casi literal de Székely (2005) para no cometer errores en la puntualidad de las descripciones.

<sup>47</sup> El IM es una medida resumen que permite estratificar jerárquicamente unidades territoriales, como son las entidades federativas y los municipios, según el impacto global de distintas carencias que enfrenta la población.

Una vez que se estimaron los coeficientes que ponderan cada una de las variables estandarizadas para obtener la primera componente principal, se obtuvo el índice de marginación como una combinación lineal de los indicadores estandarizados. Este índice conlleva a una ordenación robusta de las unidades en estudio (estados o municipios), ya que se construye en un intervalo, cualidad que a su vez permite llevar a cabo una estratificación de las unidades objeto de estudio en conjuntos homogéneos de acuerdo con la síntesis de los nueve factores de exclusión social- La técnica empleada para llevar a cabo la estratificación fue la desarrollada por Dalenius y Hodges, y se dividió el rango del índice de marginación en cinco subconjuntos.

Los nueve indicadores de exclusión considerados dentro del índice de marginación son:

- Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más.
- Porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada.
- Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.
- Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes.
- Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.

El índice de marginación ha sido calculado para estados y municipios utilizando los datos censales de 1990, 2000 y 2010, así como los de conteo de población de 1995 y 2005. Es importante subrayar que el ordenamiento de las unidades de análisis se ha establecido con relación al conjunto de las mismas. Esto significa que un municipio que puede tener mayores rezagos al interior de su entidad federativa, puede no ser clasificado en niveles de muy alta marginación cuando se le compara con municipios mucho más rezagados de otros estados del país.

Además, como el proceso de estimación del índice de marginación (medida resumen de los nueve factores señalados) se lleva a cabo de manera relativa a todas la unidades de análisis (estados o municipios), para hacer comparaciones en el tiempo se

requirió aplicar la parametrización del índice de marginación municipal, obtenido a partir de la información conjunta de los censos de población 1990 y 2000 en ambos periodos, para poder calcular tendencias en la marginación de los municipios durante la última década del siglo XX<sup>48</sup>.

Actualmente, el Índice de Marginación es relevante porque abarca el nivel mínimo de organización social en México como es el municipio. El IDM señala Félix Fernández, Secretario General de CONAPO, permite notar las diferencias entre estados y municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. El índice de marginación contribuye a identificar las disparidades territoriales que existen entre las entidades federativas y los municipios del país. Además de ser utilizado como criterio de las reglas de operación de diversos programas, lo que es un indicativo de su aceptación y usa cada vez más generalizado.

### **Índice de Bienestar**

El Índice de Bienestar considera que el bienestar proviene de satisfactores como la educación, vivienda y la disponibilidad de bienes y servicios con que cuente el hogar entre otros. Entre más variables y más diversas estas sean, más complejo se vuelve el análisis y la selección de un método de agregación. Al igual que en el Índice de Marginación, el de Bienestar utiliza la técnica de componentes principales para solucionar el conflicto existente entre buscar mayor simplicidad y evitar la pérdida de información relevante.

Una vez realizada la selección de indicadores por componentes principales, el INEGI empleó la metodología de estratificación multivariada para encontrar siete distintos grupos homogéneos de entidades federativas y municipios, que fueron clasificados y ordenados jerárquicamente. De esta forma, el indicador de niveles de bienestar ofrece un análisis sencillo a un problema multidimensional que concierne al nivel global de bienestar de los habitantes de las regiones político administrativas de México.

---

<sup>48</sup> Al año de la publicación de estos datos aún no se contaba con el Censo General del 2005 ni mucho menos con el Censo General de Población y Vivienda 2010.

Las 35 variables incluidas en el nivel de bienestar por el INEGI son las siguientes:

- Porcentaje de población menor de 15 años.
- Porcentaje de población residente nacida en otro estado.
- Porcentaje de población de cinco años y más que en 1995 residía en otro estado.
- Porcentaje de población de seis a 14 años que sabe leer y escribir.
- Porcentaje de población de 15 años y más que sabe leer y escribir.
- Porcentaje de población de seis a 11 años que asiste a la escuela.
- Porcentaje de población de 12 a 14 años que asiste a la escuela.
- Porcentaje de población de 15 a 19 años que asiste a la escuela.
- Escolaridad promedio.
- Promedio de hijos nacidos vivos de mujeres de 12 años y más.
- Promedio de hijos nacidos vivos de mujeres de 12 a 19 años.
- Porcentaje de población económicamente activa.
- Porcentaje de población ocupada que son trabajadores en servicios públicos.
- Porcentaje de población ocupada que son comerciantes o dependientes.
- Porcentaje de población ocupada que trabaja menos de 24 horas a la semana.
- Porcentaje de viviendas con piso de tierra.
- Cuartos por vivienda.
- Porcentaje de viviendas con drenaje.
- Porcentaje de viviendas con agua entubada.
- Porcentaje de viviendas con electricidad.
- Promedio de hijos nacidos vivos de mujeres de 12 a 29 años.
- Factor de dependencia.
- Porcentaje de población rural.
- Porcentaje de población urbana.
- Porcentaje de población con estudios después de primaria.
- Porcentaje de población ocupada en el sector primario.
- Porcentaje de población ocupada que trabaja menos de 33 horas a la semana.
- Porcentaje de viviendas con un cuarto.

- Porcentaje de viviendas que usan leña o carbón para cocinar.
- Relación de hijos fallecidos de mujeres de 20 a 29 años.
- Porcentaje de población no derechohabiente de seguridad social.
- Porcentaje de población ocupada que son trabajadores familiares sin pago.
- Porcentaje viviendas sin baño exclusivo.
- Porcentaje viviendas sin refrigerador.
- Porcentaje viviendas sin televisión.

A diferencia del IM, esta medida, a nivel de municipios, se calcula teniendo como referencia solamente a los municipios de la misma entidad federativa, de manera que el municipio con el menor nivel de bienestar estará clasificado en los grupos más precarios, lo que no necesariamente sucedería al utilizar la marginación, que como ya se dijo, se calculó con referencia a todos los municipios del país, usando un patrón homogéneo para todos ellos y no diferenciado por estado.

### **Índice de Masas Carenciales para la Distribución de Recursos Fiscales**

A partir de 1996, el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal incluye el mandato a la Secretaría de Desarrollo Social de publicar cada año las nomas básicas y valores para estimar la masa carencial de cada uno de los estados de la República Mexicana, de manera que se puedan distribuir fondos para la infraestructura social con una fórmula progresiva basada en el nivel de bienestar de cada entidad. Los fondos se establecen en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se asigna a cada entidad. Para calcular la masa carencial de cada estado, se realiza un procedimiento de dos etapas, una de identificación:

Del total de hogares se identifica a aquellos que no satisfacen sus necesidades básicas en cinco rubros (ingreso, educación, espacio habitacional, drenaje y combustible utilizado). Se calculan, por hogar, brechas para cada rubro, que miden la distancia entre la situación observada y una norma predeterminada. (Específicamente, la brecha de ingreso se mide como la diferencia del ingreso de cada individuo del hogar respecto a la línea de pobreza, mensuales por hogar. La brecha de educación es la diferencia entre el número de

grados escolares de cada miembro de la familia, mayor a siete años y el número de grados escolares que deben haber sido aprobados por cada individuo de acuerdo con su edad si tienen más de siete años. En cuanto al hacinamiento en la vivienda, se compara el número de cuartos dormitorio por persona con la norma de tres personas por cuarto dormitorio.

Para el caso del servicio de drenaje, se adjudica un valor a cada hogar dependiendo de si está conectado a red pública, si se cuenta con fosa séptica, si está orientado a una barranca, río, lago o mar, o si no está disponible. Para la variable de combustible, se atribuye un valor distinto dependiendo de si el hogar utiliza leña, carbón, petróleo, gas o electricidad.<sup>49</sup> En cuanto al proceso de agregación geográfica: Para cada variable, se eleva al cuadrado el valor de la brecha que presenta cada hogar para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Este valor se multiplica por el tamaño del hogar con lo que se conforma la masa carencial del hogar.

Se suman las masas carenciales de los hogares para cada estado. Se obtiene la “masa carencial estatal”. Al sumar las “masas carenciales” de todos los estados se obtiene la masa carencial nacional y puede calcularse el peso relativo de cada estado. La proporción que cada estado represente respecto al total nacional, determina la proporción de recursos del FAIS que se asignará a cada entidad. Mediante este mecanismo, la Secretaría de Hacienda es quien dispone cuantos recursos y para qué serán enviados a las entidades, convirtiéndose en una suerte de instrumento de persuasión política para los gobiernos de las entidades con mayores índices de pobreza. Es la ley de coordinación fiscal la que otorga un poder injustificado a la SHCP, es esta misma ley la que en su interior guarda los motivos que politizan el combate a la pobreza. Desde la opinión de Sarah Pellérini<sup>49</sup>, el poder de Hacienda otorga inocuidad a la alta calidad y prestigio de los demás índices para medir la pobreza y asignar recursos en base a ellos, al estimar sus propios índices de pobreza global para alimentar las fórmulas que se utilizan para distribuir, entre los municipios, diversos fondos destinados a aliviar la pobreza. (El Ramo 33 del Fondo de Aportaciones Federales del PEF considerado en la Ley de Coordinación Fiscal.

---

<sup>49</sup> Pellérini, Laura F. Hernández, Alberto, Sarah. (2008)

### **Medición para la Inclusión a Programas Sociales**

Su metodología se desarrollo a finales de los noventa para identificar a los hogares de menores recursos, que fueran susceptibles de recibir los apoyos de un programa de desarrollo de capital humano. Este programa se denominó Progresa y, después de la ampliación de sus apoyos, ahora es Oportunidades. Traducir cierto nivel de carencias calculado con datos de una fuente de datos con representatividad para el país en su conjunto, a una medida que pudiera obtenerse con datos recolectados mediante instrumentos de aplicación comparativamente más rápida y con menor costo, con respecto a fuentes de datos muy detalladas que convencionalmente se emplean para estimar los ingresos o los gastos de las personas. Esta cuestión surge debido al costo y la complejidad de la recolección de datos, los métodos para estimar el ingreso de un hogar con base en encuestas socioeconómicas detalladas, no son reproducibles en el proceso de identificación de hogares susceptibles de ser apoyados, desde el punto de vista operativo de un programa social de gran escala. Para garantizar que los apoyos llegaran a las familias que efectivamente los requieren, y con ello propiciar un uso transparente y eficiente de los recursos públicos asignados a dicha acción de política pública, se necesitaba un mecanismo de identificación de hogares derivado de una metodología robusta.

### **Marco Normativo**

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1916 -1917 queda establecida la conquista jurídico política de los derechos sociales. Comprendidos en el articulado 1-29 del Título Primero, Capítulo I y el artículo 123. El Constituyente descubrió y adoptó por primera vez en la historia del constitucionalismo, derechos sociales en el texto de una Constitución.

Los derechos sociales superan y perfeccionan a los derechos individuales de acuerdo a lo sentenciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: las garantías sociales están por encima de las garantías individuales consagradas en la CPEUM. Los Derechos Sociales constituyen una categoría cuyo ejercicio queda al arbitrio y voluntad del individuo, sin embargo, por ser garantías, se convierten no en un derecho al que pueda

apelar el individuo sino un principio que debe procurar el Estado a pesar de la voluntad de ejercicio que pueda tener el individuo. Es decir, en todo momento, el Estado debe cumplir con el otorgamiento de esos derechos.

Los derechos sociales han estado previstos -de una u otra manera, con definiciones que guardan ciertas características- en los textos constitucionales mas no han tenido una adecuada y plena realización y por lo tanto, su demanda y satisfacción son cuestiones aún pendientes. El problema ha radicado en su exigencia y justiciabilidad, o en otras palabras, en su no cumplimiento.

La CPEUM como he mencionado anteriormente, es la *norma normarun* de la cual se desprende todo el andamiaje normativo relacionado con el desarrollo social y particularmente con la pobreza. En dicho andamiaje o marco jurídico se encuentra la Ley General de Población que da origen al Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que establece los alcances de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como lo hace la Ley de Planeación, y la Ley General de Desarrollo Social que trae consigo la institucionalización de indicadores multidimensionales para la medición de la pobreza y la personalidad jurídica encargada de realizar dicha tarea, mismos que son expuestos a continuación por orden cronológico, orden que sirve para atestiguar como ha ido develándose la legislación al respecto y que servirán para demostrar lo que he llamado *dispersión normativa*.

### **Consejo Nacional de Población**

Creado el 27 de marzo de 1974 por disposiciones de la *Ley General de Población*, el Consejo (CONAPO) esta integrado por diecisiete dependencias y es presidido por el Secretario de Gobernación. Su marco jurídico se encuentra en la Ley General de Población y en el Reglamento de dicha Ley. En la página de inicio de su sitio web, la misión del Consejo Nacional de Población es la planeación demográfica del país a fin de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular sus objetivos a las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

La Secretaría General del Consejo, propone, ejecuta, coordina, da seguimiento, evalúa, estudia, asesora y apoya las acciones que determine el Consejo a fin de dar continuidad a los programas en materia de población. El Consejo Nacional de Población considera que el objetivo de la política de población es contribuir a asegurar que los mexicanos y las mexicanas participen justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social, mediante la regularización de los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución territorial.

Por lo anterior, del Reglamento de la Ley General de Población se advierte que el Consejo tiene la función de vincular la formulación de sus programas de población a los del desarrollo económico y social del sector público. Es quien realiza, promueve, apoyo y coordina estudios e investigaciones para los fines de la política de población. Además, realiza cada 5 años el Índice de Marginación.

Desde los noventa, el CONAPO ha ponderado a la educación, a la vivienda y el ingreso como las tres dimensiones de la marginación de las localidades. Sobre la primera, establece que si una persona no es capaz de leer y escribir un recado, sus posibilidades de comunicación son limitadas, lo cual, trunca cualquier posibilidad de obtener conocimiento. Por otro lado es la acumulación de conocimiento brindado por el sistema educativo nacional. De la vivienda, es el único espacio constante durante las etapas de la vida y de ahí su importancia para el desarrollo de capacidades, habilidades, madurez emocional y conocimientos de toda persona. Finalmente, respecto del ingreso, es considerado en orden del acceso a la disponibilidad de bienes que éste otorga.

### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el análisis es diferente, cito textualmente los artículos y al final hago la valoración de estos y como incurren en la dispersión normativa.

*Artículo 31.-* A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del Gobierno del Distrito Federal;

IX. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo compete a otra Secretaría;

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XIX. Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación de permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables;

*Artículo 32.-* A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

IV. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

VI. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado:

IX. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

Por lo expuesto anteriormente, considero que en la LOAPF hay una reproducción del problema de dispersión normativa, y tiene que ver con el diseño de las funciones de la Secretaría de Hacienda. De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SHCP tiene la facultad de proyectar y calcular los egresos del gobierno federal haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos, obligando con ello la reflexión y pregunta: ¿Cuál es la cabida de la SEDESOL con sus programas?

Desde mi punto de vista estas consideraciones legales colocan a la Secretaría de Hacienda como la instancia última y la que debería tener todas las facultades exclusivas y excluyentes para la medición de la pobreza si dentro del esquema propuesto de verticalidad estatal, sobre un eje únicamente. Y es que sí es Hacienda la que calcula los egresos de acuerdo a la disponibilidad de recursos, y si solo ellos son los que conocen la disponibilidad de recursos... ¿Entonces? Serán la que tendrá la última palabra dejando fuera cualquier argumento legal o constitucional que le obligue en contrario pues nadie esta obligado a lo imposible. Por estas y otras consideraciones que serán expresadas a lo largo del documento es que señalo que no tiene caso establecer a SEDESOL como la encargada exclusiva de medir la pobreza porque es inútil cuando que al final lo que debe mandar a la SHCP es una propuesta meramente que la Secretaría receptora deberá escuchar por lo que una reforma constitucional, o la creación de un órgano constitucional autónomo que se encargue de contender la pobreza como podría pensarse en primera instancia esta por demás siquiera pensarlo pues ante una imposibilidad material –como la falta de recursos que solo lo sabe Hacienda- la SEDESOL no podría cumplir con las determinaciones impuestas.

Lo anterior refuerza la idoneidad de la tesis central, el esquema actual no sirve para combatir la pobreza, hay muchas manos que intervienen en la asignación de recursos, en la medición de la pobreza y en la creación de variables para tal fin. El problema que centra

esta tesina y que son los objetivos se presentan en la LOAPF cuando de manera indirecta permite que Hacienda también haga sus mediciones.

### **Ley de Coordinación Fiscal**

Promulgada el 27 de diciembre de 1978, tiene su última reforma con fecha del 12 de diciembre de 2011. Creada para coordinar los sistemas fiscales de los tres órdenes de gobierno mediante convenios por los cuales, los Estados limitan sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. Derivado de los convenios, el Fondo General de Participaciones<sup>50</sup> y las metodologías para su distribución son de suma importancia.

El Fondo se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable que consta de todos los impuestos, derechos sobre extracción de petróleo y minería, y disminuidos solamente por las devoluciones por los mismos conceptos. Dos tercios del FGP constituyen porcentajes iguales de 45.17% los cuales se distribuyen uno en proporción directa al número de habitantes de cada entidad, y el otro, en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, premiando a quienes más recaudan. La parte restante, el 9.66% se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitantes de cada entidad. El capítulo V de la ley enumera y describe ocho fondos de aportaciones federales: el de educación básica y normal, el de servicios de salud, el de infraestructura social, el de fortalecimiento a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, el de aportaciones múltiples, el de educación tecnológica y de adultos, el de seguridad pública para los estados y el Distrito Federal así como el de fortalecimiento de entidades federativas, los cuales tienen sus propios mecanismos y criterios de asignación.

El primero de estos fondos, el FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica), basa su distribución en criterios tales como la infraestructura material y humana

---

<sup>50</sup> Ha ido evolucionando de manera constante, recién creado tuvo el propósito de resarcir en un esquema compensatorio los ingresos que las entidades dejaron de percibir por convenios. Posteriormente, busco incentivar la recaudación de las entidades federativas y después, eliminó la suma 0 entre los años 1987 y 1989 aunque con resultados desfavorables. En la década de los noventa, el FGP inicia el periodo de transición hacia la fórmula actual, que pretende ser equitativa e incentivar la recaudación compensando a las entidades que menor cantidad de participaciones reciben.

con que cuenten las entidades en este rubro, un detalle a considerar es como sin haber un padrón nacional de maestros la infraestructura humana es un criterio para asignar recursos, además de considerar el ejercicio del año anterior; y el fondo de aportaciones para los servicios de salud considera criterios similares al primero. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>51</sup> considerado en esta ley, es el facilitador para el desarrollo de los convenios fiscales en coordinación con las autoridades hacendarias federales. La dinámica hacendaria entre estados y federación observa un principio de solidaridad que se manifiesta a través de los criterios compensatorios que se encuentran en las distintas fórmulas que deben aplicarse para definir la manera en que se han de distribuir los fondos federales participables o transferibles a las entidades federativas, y que toman en cuenta factores como los niveles de pobreza, marginalidad e índices de mortalidad de las entidades federativas.

### **Ley de Planeación**

Fue publicada el 05 de enero de 1983, y el 09 de abril de 2012 fue modificada por última vez. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer el marco normativo para la Planeación Nacional que es considerada como la ordenación racional y sistemática de acciones del Ejecutivo Federal para transformar la realidad del país. Las iniciativas de ley de ingresos y egresos deben ir acorde a lo que establece esta ley en su artículo 27, y que ante dudas al respecto de esta misma ley, para efectos administrativos será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que represente al Poder Ejecutivo Federal. De aquí, se desprenden atribuciones que dan a la SHCP una personalidad preponderante pues es la encargada de coordinar las actividades de la planeación nacional para el desarrollo, elaborar el PND que integrará proyectos anuales-considerando las propuestas de las dependencias y entidades -las cuales pueden intervenir en la elaboración en el ámbito de sus respectivas competencias-, coordinar y proyectar la planeación regional así como promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico, y que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas regionales especiales

---

<sup>51</sup> Debe recordarse que el Fondo General de Participaciones es el principal instrumento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

deberán ser sometidos por esta Secretaría para consideración y aprobación del Presidente de la República.

### **Ley General de Desarrollo Social**

Entro en vigor el 20 de Enero de 2004 con el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando así el acceso de toda la población al desarrollo social.

En ella se establecen las obligaciones del Gobierno Federal a través de sus instituciones como responsable del “desarrollo social” al definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social. La LGDS señala la importancia de generar un sistema de desarrollo social concurrente donde haya competencia de los gobiernos municipales, estatales y el federal en la materia, considerando necesario tener mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social. En beneficio de los mexicanos, la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad, la participación social, la sustentabilidad, el respeto a la diversidad, la libre determinación, la transparencia y la perspectiva de género son los principios que por ley deben observar las políticas de desarrollo; y la implementación de estos principios corresponde al Ejecutivo Federal a través de sus dependencias y organismos.

Respecto de los grupos sociales más desfavorecidos<sup>52</sup>, se obliga el Estado a darles atención e invertir para lograr su bienestar, y como sujetos del desarrollo social tienen derecho a la educación, salud, vivienda, alimentación, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y a la no discriminación. Lo anterior debe darse al menos, a través de la seguridad social y programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía, y todo debe englobarse dentro del Plan Nacional de Desarrollo Social a cargo del Gobierno Federal en los términos de la Ley de Planeación.

---

<sup>52</sup> Para el caso de esta ley por ejemplo, aquellos que viven en zonas de atención prioritaria, sean rurales o urbanas, las cuales se determinan anualmente en base a la información oficial publicada por el CONEVAL.

El gobierno según la LGDS debe diseñar e implementar políticas compensatorias y asistenciales que promuevan desarrollo productivo e ingreso, debe destinar el presupuesto necesario y verificar el trazado de metas confiables. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social en educación, prevención y control de enfermedades, los dirigidos a personas en condiciones de pobreza, marginación o vulnerabilidad, de las zonas de atención prioritarias, los destinados a programas de alimentación y nutrición materno-infantil, para el abasto social y de productos básicos, para el desarrollo de vivienda, los que generan y preservan empleos, a las actividades sociales productivas y las obras sociales de infraestructura son prioritarios y de interés público, y no podrán sufrir disminuciones en sus techos presupuestales, salvo lo que disponga la Cámara de Diputados. No obstante, se deberá considerar que el presupuesto no podrá ser inferior a su inmediato anterior en términos reales. El Estado Mexicano a través de su gobierno dice esta ley, debe asegurar condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales.

La Ley General de Desarrollo Social tiene limitaciones en cuanto a los incentivos para su cumplimiento eficaz, en cierto sentido, su articulado pareciera guardar un carácter potestativo que la hace débil. El Sistema Nacional de Desarrollo Social que tiene sus atribuciones a partir de ésta ley, son de concurrencia, colaboración, coordinación, concertación de gobiernos y de impulsar la desconcentración y descentralización, donde la Secretaría de Desarrollo Social coordina la correspondencia entre el PNDS, los programas sectoriales y los de las entidades federativas para cuidar que la planeación sea congruente. Mientras que es competencia del gobierno federal por conducto de la Sedesol, proyectar y coordinar la planeación nacional y regional, formular el Plan Nacional de Desarrollo Social y otros que el Ejecutivo Federal le señale en coordinación con dependencias y entidades de la administración pública federal.

Una de las grandes aportaciones de la Ley General de Desarrollo Social fue promover la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL. Órgano encargado en normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas, acciones que ejecuten las dependencias públicas, y establecer además, los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor

técnico en dicha actividad. Una de las responsabilidades de CONEVAL que llama la atención es la de establecer los criterios para la definición de Zonas de Atención Prioritaria, los cuales, en base al artículo 29 de dicha Ley, se deben orientar por los criterios que para sus efectos defina el Consejo, y es correspondencia de la Secretaría de Desarrollo Social determinar anualmente las ZAP. Lo anterior, en observancia del artículo 36 de la Ley, los lineamientos y criterios deberán utilizar información generada por el INEGI, independientemente que estime convenientes otros datos.

El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con: la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento; la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento y, el Decreto que regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Está sectorizado, para fines presupuestales, a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y tiene su sede en la Ciudad de México.

La normatividad que establece las competencias del CONEVAL en materia de evaluación y monitoreo de las políticas y programas de desarrollo social que ejecutan las dependencias públicas son: la LGDS, los Lineamiento Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, el Programa Anual de Evaluación, la Normatividad en Materia de Matriz de Indicadores y el Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales 2008.

En ese sentido, debe revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente<sup>53</sup>. Por tal motivo, los programas sociales deberán contar con indicadores de resultados, gestión y

---

<sup>53</sup> Estas competencias están los artículos del 72 al 80 de la LGDS.

servicios para medir su cobertura, calidad e impacto para que reflejen las metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social<sup>54</sup>.

Los indicadores de resultados deben mostrar el cumplimiento de los objetivos sociales a través de la elaboración de un marco lógico. El CONEVAL, antes de aprobar la matriz de indicadores, la tendrá que someter a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Cámara de Diputados por medio de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que consideren pertinentes.

En un periodo relativamente corto, entre 2005 y 2010, México experimentó cambios importantes en la gestión pública como (CONEVAL, 2009): i) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2009) se publicaron indicadores de desempeño y resultados para evaluar el gasto público de las dependencias y entidades federales; ii) el total de las dependencias que elaboraron o revisaron sus reglas de operación mejoraron sus esquemas de planeación; iii) las evaluaciones<sup>55</sup> realizadas generaron insumos para la SHCP en la asignación presupuestaria 2010; iv) un insumo importante del presupuesto 2011 fueron las evaluaciones externas del CONEVAL.

En materia de evaluación y monitoreo de los programas sociales, el CONEVAL cuenta con el respaldo legal para realizarlos cambios que considere necesarios a las políticas sociales. Con relación a la medición de la pobreza, el artículo 36 de la LGDS determina que los lineamientos que el CONEVAL establezca son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social.

El gobierno Mexicano estableció su compromiso para contender la pobreza al definir una metodología oficial para medirla, pero es importante analizar si estas estimaciones no son sólo una estadística más y son útiles para la gente que diseña o evalúa las políticas sociales. El CONEVAL tiene más de cinco años realizando estimaciones

---

<sup>54</sup> Para mayor información véase los artículos del 5 al 15 de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales.

<sup>55</sup> De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales existen los siguientes tipos de evaluación: de consistencia y resultados, de indicadores, de procesos, de impacto, específicas y estratégicas. Las evaluaciones se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal.

oficiales de pobreza que han intentado integrar las mejores prácticas metodológicas disponibles a nivel nacional e internacional.

El CONEVAL ha forjado una importante credibilidad gracias al modelo institucional que le permite cumplir con sus funciones de manera objetiva y hasta cierto punto independiente. El principal problema es que esta relativa independencia también lo separa de los procesos directos de toma de decisiones del gobierno y limita su capacidad de hacer exigible el uso de la información que genera en la política social, ya que son pocos los programas sociales que han homologado las reglas de operación con los criterios de la nueva medición multidimensional de la pobreza.

El CONEVAL es un buen ejemplo de transparencia en las prácticas públicas a nivel nacional e internacional. Cualquier interesado tiene acceso a una buena cantidad de documentación metodológica, al soporte técnico de su personal calificado y a las herramientas necesarias para replicar sus estimaciones de pobreza. El conocer las decisiones metodológicas en materia de medición de la pobreza permite tener una visión más crítica sobre las estadísticas.

## **Capítulo IV**

### **Alternativa**

#### **Una Nueva Ley**

Tenemos que eliminar la dispersión normativa para afianzar las condiciones de orden estructural que promuevan, integren y mantengan la inclusión, la equidad, el desarrollo social y por tanto la eliminación de la pobreza. Para lograrlo, tenemos que llevar a cabo un análisis exhaustivo de cuales disposiciones normativas en la actualidad generan contradicción entre ellas, cuáles se excluyen mutuamente, cuáles no funcionan, sustituir lo que se necesite sustituir, y ello materializarlo en una nueva ley que obligará a:

Primero: revisión del marco jurídico actual para obtener de manera precisa cuáles son las disposiciones que rigen la materia y derogarlas con la finalidad de evitar antinomias. De inicio, el articulado correspondiente al cuerpo normativo señalado en el marco jurídico de este documento.

Segundo: crear una nueva ley para lograr mayor eficacia jurídica, pues uno de los elementos que determinan el cumplimiento de la ley radica en el conocimiento que sus destinatarios tiene de la misma. Al sistematizar todas las disposiciones existentes en un solo cuerpo normativo el mensaje es más claro lo que permite mejor y mayor conocimiento y comprensión del mismo y en consecuencia mayor acatamiento.

Tercero: esta ley debe analizar los aspectos concurrentes que se consideraran debieran pasar a la Federación y normarlos. Esto significa que, si en algún momento o área se considera otorgar preponderancia exclusiva a la Federación, se evitaría la posibilidad de que resultaran impugnaciones de tipo competencial (Estados o Municipios que considerasen afectados sus intereses). No obstante, consideraciones en este sentido en ningún caso deben detener la creación de una nueva ley cuando es necesaria porque en materia legislativa, impugnaciones siempre habrá, fundadas o no.

Cuarto: la nueva ley debe establecer la prevalencia de las mediciones de la pobreza que realice el organismo que por ley se determine como el encargado para ello.

Quinto: debe establecer claramente la obligatoriedad de los niveles de gobierno de diseñar sus programas y acciones en la materia tomando como base a dichos resultados y anular que cada dependencia y/o entidad tenga su propio indicador.

Sexto: debe establecer todas las variables que se ocuparán para medir la pobreza; como aquellas consideradas en la ley general de desarrollo social, esto porque, al tener rango de ley no podrán ser utilizadas variables distintas.

Séptimo: para evitar la superposición de una secretaría sobre otra, esta ley deberá asignar a la Secretaría de Hacienda responsabilidades diferentes a las que actualmente tiene. Por ejemplo, recibir de SEDESOL la propuesta de presupuesto para combatir la pobreza, sus políticas públicas y programas para ejecutar dicho presupuesto sin que Hacienda intervenga con el argumento de la disponibilidad o indisponibilidad de recursos.

Crear una nueva ley en esta materia demanda el consenso general de las fuerzas políticas, y de un correcto procesamiento del tema y la importancia del mismo para que sea visualizado como lo que pretende y más importante aún, en base a la causa que la motiva. Debe ser un pacto general y no cuestión de un solo postulante aunque en principio será casi inevitable que sea de otra manera.

En materia de pobreza tomó muchísimos años que el Gobierno adoptara una posición al respecto, a casi una década de ese avance, las circunstancias actuales obligan a continuar en el perfeccionamiento de la ejecución y cumplimiento de las disposiciones de nuestra Carta Magna en la materia. Una ventaja propia del tema es su naturaleza, difícilmente encontrará resistencia considerable en las fuerzas políticas sin que esto signifique que estará exenta de ella. Porque es difícil que un tema de este tipo encuentre resistencia y hostilidad, porque los legisladores, en el fondo y otros en la superficie de su escala de valores saben lo inmoral de tener pobreza en estos extremos. Claro, en el debate parlamentario habría quien negara su apoyo mediante la exposición de argumentos, los cuales, sin presunción de vidente, estos serían de carácter muy técnico los cuales, para temas sensibles son siempre hechos a un lado. Por ejemplo, en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que estuvo en funciones al término del segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año legislativo, se dio una discusión que puso en contra los argumentos técnico legales y los de –llamémosles- moral política para no decir electorales. Ante las heladas que sufrió el país y que afectaron la producción agropecuaria en varios estados de la República, en su mayoría del norte, la Confederación Nacional Campesina solicitó a través de la bancada del PRI la creación de un fondo emergente de aproximadamente 10 mil millones de pesos. La discusión fue técnico-jurídica y política. Acción Nacional se mostraba abierto a la construcción de dicho fondo pero ejecutable el próximo año para que pudiera ser programado en el PEF 2013 que el Ejecutivo entregaría a la Cámara de Diputados. Los motivos, de la posición del PAN estaban basados en la definición constitucional del Presupuesto de Egresos de la Federación que tiene un carácter anual, y que su reglamentación establece que no podrán realizarse pagos que no estén contemplados en él.

Hacer lo contrario atentaba contra el estado de derecho y el imperio de la ley. Finalmente, prevaleció la mayoría de votos que tenía el PRI con el argumento de la necesidad de ayudar al campo mexicano. Ayuda con la que no estoy de acuerdo toda vez que es vista, pensada y planeada desde una visión que ha mantenido al campo mexicano sumido en la miseria desde hace más de cuatro décadas y no hablar de los campesinos.

## Capítulo V

### Conclusiones

La pobreza en México sigue siendo un tema tan relevante y devastador hasta el día de hoy cuando que erradicarla ha sido entre otras cosas, motivante de una revolución social, La Revolución Mexicana de 1910.

Si la creación del Estado responde a una orientación del individuo a integrarse para obtener ventajas de vivir en sociedad independientemente de sus virtudes y características personales, y si la estructura de Gobierno es el Estado mismo organizado por los individuos, como resultado del *acuerdo original* más allá de la connotación de la visión espinoziana del Soberano, qué tan difícil es hacer las reformas para generar cambios sociales positivos para disminuir y erradicar la pobreza y la desigualdad por ejemplo, cuando las leyes que reglamentan la materia provenientes de la gran institución social que es la Constitución Política han dejado de ser justas y eficientes saben que les sobreviene un proceso reflexivo porque la *posición original es cambiante*, y en lo cambiante se considera reformar o abolir esas instituciones, esas leyes.

¿Por qué si la relación entre los instrumentos de medición de la pobreza, grado de marginación en México y asignación de un Gasto Público en constante crecimiento para combatir el fenómeno no ha resultado hasta el día de hoy, no se ha optado por la eliminación de la dispersión de instrumentos y el establecimiento de una política nacional única para la asignación presupuestaria? Si las instituciones –entiéndase leyes, políticas públicas, acciones de gobierno– encargadas de combatir la pobreza se encuentran dentro de lo que Rawls señala como injustas, o ineficientes, ¿Por qué no se han reformado? ¿Qué ha faltado para modificarlas? ¿Conocimiento, voluntad política, visión...?

Si logramos generar una política nacional en el sentido extenso del concepto, que abarque a los gobiernos locales y municipales para el combate a la pobreza, una que unifique criterios y acciones probablemente tengamos mayores posibilidades de erradicar el flagelo, de no hacerlo, descartando posibilidades habremos ganado terreno.

En mayo de 2010, a casi una década aproximadamente de encarar la pobreza de una manera diferente, con objetivos cimentados por primera vez en metodologías y técnicas reconocidas por expertos, los datos publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social no fueron alentadores. Antes de publicarse, Jorge Romero León sentenciaba en un artículo publicado en CNN Expansión: a finales de 2010 México tendrá 12 millones de pobres más que en 2006. Los resultados que dio CONEVAL en 2010 sobre el estatus de la pobreza en el país evidenciaron que el Estado Mexicano no estaba teniendo éxito, el aumento de pobres contrastaba con los presupuestos y recursos asignados para ello. Tal cual había dicho Romero León, para el año 2008 las cifras sobre pobreza y pobreza extrema<sup>56</sup> fueron cercanas o superiores a las del 2000, dejando a descubierto un claro retroceso en décadas en materia de combate a la pobreza, y es que especialistas señalaban que los niveles de los distintos tipos de pobreza empezaron a disminuir a partir de 1996, cuando se estimó la cantidad de 37.4 millones de personas en pobreza alimentaria, 46.9 en pobreza de capacidades y 69 en pobreza de patrimonio. A partir del 2000 la disminución continuó y en el periodo 2000-2006 se estimaron los puntos más bajos al contabilizarse 13.8 millones de personas en pobreza alimentaria, 20.7 de capacidades y 42.6 de patrimonio, siendo el 2006 el año en el cual se obtuvo el porcentaje de pobres más bajo de la historia del país: 47%<sup>57</sup> (48.9 millones de pobres según CONEVAL).

En la parte introductoria señalé las grandes inconsistencias y contradicciones de México<sup>58</sup>, un país pobre con ífulas de rico, un país que preside el G-20 pero que esta por

---

<sup>56</sup> Entre 2006 y 2008 el número de personas en pobreza extrema aumentó 5.1 millones, para un total de 19.5 millones.

<sup>57</sup> Se estima que en ese periodo la pobreza se había reducido de 70% a 40% una disminución de 30% en solo 10 años.

<sup>58</sup> Según el BM la pobreza en México de 2008 a 2009 pasó de 50.6 a 54.8 millones. 4.8 millones de nuevos pobres a pesar que desde 1998 el gobierno federal ha invertido miles de millones de pesos en diversos programas para disminuir los niveles de la miseria.

debajo del promedio latinoamericano<sup>59</sup> en cuestiones de igualdad social. Países como Uruguay, Costa Rica, Venezuela, Argentina, El Salvador y Perú tienen una mejor distribución de los ingresos más equitativa, más justa. Mejor posicionado en cuanto a la cantidad de ingresos que genera, todo se convierte en nada cuando la riqueza producida se concentra en pequeño sector poblacional. Los resultados de 2010 sobre la medición de la pobreza demostraron sin cortapisas que la desigualdad y la pobreza requieren urgentemente ser enfrentadas con un paradigma diferente, no se pueden combatir únicamente con programas sociales, no funciona. Si bien estamos alcanzando un mayor número de años escolares, más visitas a los centros de salud y mayor acceso a alimentos, no estamos logrando romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de la educación, salud y empleo digno para jóvenes porque no estamos teniendo mayores niveles de aprendizaje, mejor salud o nutrición.

En mi experiencia como Diputado Federal pude atestiguar convicción en las formas con que las fuerzas políticas abordaron y abordan aún el tema de la pobreza, saben que el país que queremos no puede permitirse tener tal cantidad de mexicanos viviendo paupérrimamente. Sin embargo se promueven soluciones orientadas de manera general a promover un crecimiento de la economía, a crear empleos bien remunerados, a impulsar una política social que garantice una buena educación, salud y vivienda en puntos de acuerdo, debates en tribuna, señalamientos públicos, conferencias de prensa. Otras propuestas van por la línea de tener políticas fiscales progresivas, mientras hay quienes establecen que el escenario actual de México no requiere grandes cambios ni reformas legales para impulsar una transformación, para estos es suficiente la coordinación efectiva y el aprovechamiento de los mecanismos institucionales existentes<sup>60</sup> que debe eliminarse la obstaculización institucional. Independientemente del tipo de propuestas, hay la disposición y eso en política es sumamente valioso. Como Diputado, pero sobre todo como

---

<sup>59</sup> Según el Primer Informe de Desarrollo sobre Desigualdad en América Latina y el Caribe, elaborado por el PNUD.

<sup>60</sup> Ejemplifican su posición haciendo referencia al gasto en salud, que no se ha ejercido a plenitud por la falta de coordinación y confianza entre órdenes de gobierno. Según Fundar y la ASF se ejercen solamente un tercio de los recursos disponibles para infraestructura en salud. CONEVAL por su parte revela que 41% de la población no tiene acceso a servicios básicos de salud.

chiapaneco -oriundo de un pueblo en la costa del Soconusco llamado Villa Comaltitlán, municipio de alta marginación- advertí desde hace mucho que combatir la pobreza es una guerra en varios frentes de batalla, es una situación compleja que obliga a la concurrencia de actores, a la actuación estratégica.

De ahí que piense que el *apartado sustancial* y *obstáculo al avance* en el combate a la pobreza es la *dispersión normativa*. Derivadas de la *norma normarun que es la Constitución Política* leyes como la Ley de Planeación, la Ley General de Población, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Desarrollo Social entre otras consagran los principios constitucionales de la planeación democrática, el acceso a la riqueza del país y el desarrollo social y debiera entenderse que como tal es suficiente como mandato para que los niveles de gobierno actúen en consecuencia. Sin embargo, los resultados al día de hoy comprueban la insuficiencia de su estructuración para hacer posible lo que establece la Carta Magna, dando la sensación de que todos son responsables y al mismo tiempo nadie es responsable en el combate de la pobreza.

Ilustrando lo anterior, tenemos que las acciones para combatir la pobreza están contempladas en la *norma normarun* que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado económico que comprende los artículos 25, 26, 27 y 28. En éste capítulo tienen su origen diversas leyes que intentan instrumentar lo que dice la Constitución en cuanto a planeación nacional, desarrollo económico y desarrollo social entre otros<sup>61</sup>. Del dispositivo constitucional 25 por ejemplo, es de donde surgen la ley general de desarrollo social y la ley general de planeación, la primera desarrolla los principios que contiene el artículo 25 constitucional como son, garantizar el pleno ejercicio

---

<sup>61</sup> Existen distintos tipos de leyes de acuerdo a su objeto, y competencia. Para este caso, la referencia es sobre las *leyes federales* y las *leyes generales*, ambas de competencia federal y expedidas por el Congreso de la Unión. Debemos tener claro que las leyes así como todo acto de autoridad, tienen su fundamento en la CPEUM, de otra forma son inconstitucionales y no pueden formar parte del sistema jurídico. Las *leyes federales* son aquellas que, por lo general, reglamentan algún artículo de la Constitución como la Ley Federal del Trabajo (123), la Ley Federal de competencia (28); la Ley de Amparo (103 y 107). Su aplicación compete a las autoridades federales. Las *leyes generales* por el contrario son de competencia concurrente, esto es, obligatorias para todas las autoridades del país, y que si bien no son reglamentarias de algún artículo como las federales, desde luego tienen su fundamento en la CPEUM.

de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurar el acceso de la población al desarrollo social, establecer las instituciones responsables del desarrollo social, establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social, fomentar el sector social de la economía y fomentar la participación social y privada; y la segunda, regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Después del 2010 y los resultados que sobre la pobreza publicó CONEVAL, una cosa quedó manifiesta a la vista de todos: no estamos ganando la guerra contra la pobreza y por tanto es apremiante un cambio de paradigma. Si bien a partir del año 2000 el Gobierno Federal adoptó una postura oficial respecto de este fenómeno y se tomó la decisión de medir la pobreza de manera constante y periódica a través de un organismo público descentralizado creado expresamente para ello, utilizando metodologías y criterios de consenso general, y que se creó una ley general para el desarrollo social, y que los programas sociales de transferencia así como de otro tipo han ido incrementando su partida presupuestal, la pobreza se mantiene.

El Marco Jurídico aquí es todo aquello que norma las acciones del gobierno contra la pobreza, la CPEUM, el Consejo Nacional de Población creado en base a la Ley General de Población, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Planeación y la Ley General de Desarrollo Social. El actual modelo por ejemplo, condiciona como deberá medirse la pobreza pero el tema no es cómo medimos la pobreza ni mucho menos, sino que al parecer no terminamos de decidir para qué estamos midiendo la pobreza.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social guarda en su espíritu informar de manera objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México de tal manera que haya más elementos para mejorar la toma de decisiones en la materia para una mejor y eficiente asignación del Gasto Público, y a juzgar por los resultados no se está haciendo, y esto tampoco permite avanzar.

Otra situación a considerar dentro del marco jurídico es que no hay una rectoría, un verticalismo Estatal que obligue la concreción coordinada de las acciones en contra de la pobreza, es decir, no existe como tal, de manera precisa una política de Estado

materializada en actos de gobierno, y mucho menos, un mandato horizontal para la ejecución de la política de Estado. Hoy, cada dependencia hace lo suyo en cuestiones de medición como en diseño de políticas y ejecución de gasto para ello. Por una parte está el Consejo Nacional de Población que elabora el Índice de Marginación que expone las condiciones de marginación de los más de dos mil cuatrocientos municipios del país, el Índice de Masas Carenciales realizado por la Secretaría de Hacienda para hacer sus estimaciones y asignaciones de recursos a las entidades federativas para el desarrollo de la infraestructura social municipal y la Medición para la Inclusión a los Programas Sociales que permite a la SEDESOL estimar quienes son sujetos a gozar de los programas sociales. En base a su metodología y criterios, los indicadores –incluyendo al Índice de Bienestar– exponen para sus propios fines las condiciones sociales en que se encuentra la población como base para la toma de decisiones de las dependencias que los utilizan.

El problema que se advierte en México es la dispersión normativa en la materia, misma que se refleja en dependencias con sus propios indicadores y criterios de asignación de recursos, siendo la Secretaría de Hacienda y la de Desarrollo Social las que más sobresalen por la capacidad de recursos que administran. Precisando, señalaría que la actual legislación genera descoordinación en la materia de combate a la pobreza y esto ha enseñado sus desventajas, más pobres y pobreza que en antaño. Habrá quienes arguyan lo contrario, que gracias a la legislación vigente México esta en condiciones de poder hacer frente a éste fenómeno a diferencia de otros tiempos, que actualmente se tienen competencias y facultades definidas. La dispersión normativa hace que la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Desarrollo se crucen pero no se acompañen.

Tratando de ilustrar lo anterior, la Secretaría de Hacienda con base en el sistema de coordinación fiscal determina a partir de la Recaudación Federal Participable el Fondo General de Participaciones, cuya asignación obedece a una fórmula general que contempla además la asignación federal a estados y municipios a través del FAIS<sup>62</sup> tomando en cuenta el Índice de Masas Carenciales, fondo creado para ser destinado exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social

---

<sup>62</sup> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

y pobreza extrema, obras<sup>63</sup> tales como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural entre otros, son obras que tienen una relación muy estrecha con varios de los lineamientos y criterios que establecen la Ley General de Desarrollo Social en cuanto a la definición y medición de la pobreza que a saber son el ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, 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, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

En base a lo anterior y continuando con la construcción argumentativa del porqué la *dispersión normativa* es un problema sustancial en el combate a la pobreza, ejemplifico y expongo en materia educativa. El rubro educación, particularmente el Rezago Educativo es considerado como una carencia social para la determinación de pobre y pobreza y se estima de la siguiente manera: hay rezago educativo cuando se tienen de 3 a 15 años y no se cuenta con la educación básica obligatoria y no se asiste a un centro de educación formal, nacer antes de 1982 y no contar con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa). Haber nacido a partir de 1982 y no contar con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Entre las que más, dos son las dependencias que atacan este problema. La Secretaría de Hacienda mediante los Fondos de Aportaciones Federales. Con el Fondo de Aportaciones para la Estructura Educativa el país hace frente a lo que establece la Ley General de Educación en sus artículos 13 y 16 que entre otras competencias está el prestar servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, proponer contenidos regionales para inclusión a programas de estudios para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica. De manera complementaria, por medio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal -en base al índice de masa carencial que presente la entidad- se contempla la edificación de obras estrechamente vinculadas con la educación como son por supuesto,

---

<sup>63</sup> Artículo 33, inciso A de la Ley de Coordinación Fiscal.

aquellas de infraestructura básica educativa, electrificación rural y de colonias pobres, caminos rurales.

Por su parte, Sedesol, a través de Oportunidades partiendo de la Medición de para la Inclusión a Programas Sociales busca superar la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social, este programa articula incentivos para la educación, salud y nutrición con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza.

Ahí mismo, CONAPO participa con la planeación demográfica del país a fin de poder incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social formulados dentro del sector gubernamental y en ello están las proyecciones que los diferentes órdenes de gobierno utilizan para diseñar sus políticas públicas en materia de combate a la pobreza en este caso, aunado a la realización del Índice de Marginación que permite ver el comportamiento de los municipios de México. Las acciones del gobierno federal en este apartado, el de materia educativa y combate al *rezago educativo* están enmarcadas además dentro de lo que establece la Ley de Planeación pues ésta norma la planeación nacional que es la ordenación racional y sistemática de las acciones del Ejecutivo Federal encaminadas a transformar la realidad del país. Un esquema similar se advierte en materia de acceso a los servicios de salud, acceso a servicios básicos en la vivienda que son indicadores de carencias sociales para determinar que población se encuentra en condiciones de pobreza.

De lo anterior, se advierte como varias leyes generales participan para cumplir lo que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la salvaguarda de los derechos sociales y el desarrollo social que en este caso se deben entender como combate a la pobreza, pero los resultados que sobre esta dio a conocer CONEVAL demuestran probatoriamente que no ha sido suficiente.

Cómo podemos resolver esta situación y qué tenemos que hacer tiene que ver con adoptar no solo una visión de Estado, pues esta ya se encuentra plasmada en la Constitución Política, tenemos que adoptar una Política de Estado, tenemos que establecer una línea vertical construida con estricto apego a la planeación democrática que manda la Carta Magna para que todos los órdenes de gobierno tengan responsabilidades y sanciones en ésta cruzada. Nuestro pacto original en este sentido está rebasado desde hace mucho.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Bernal, César. (2010). Metodología de la investigación. Colombia: Pearson Educación.

Carbonell, Miguel. (2005). Los derechos fundamentales en México. México: Porrúa, UNAM.

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) [www.ciep.mx](http://www.ciep.mx)

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. (2002). Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar. Serie: *Documentos de investigación*. México: Sedesol.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

Consejo Nacional de Población (CONAPO) [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Decreto de la declaratoria de las zonas de atención prioritaria 2012.

Diario Oficial de la Federación

El Grupo del Banco Mundial [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

Fernández Santillán, José. (2011). Política, gobierno y sociedad civil. México: Fontamara.

Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) [www.infotec.com.mx](http://www.infotec.com.mx)

Gestión y Política Pública (Revista Especializada, Edit. CIDE) [www.gestionypoliticapublica.cide.edu](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu)

Índice de Desarrollo Humano por Localidades 2000

Índice de Desarrollo Humano por Localidades 2005

Índice de Desarrollo Humano por Localidades 2010

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Planeación

Ley General de Desarrollo Social

Ley General de Población

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Martínez Pellégrini, Flamand L. y Hernández, Alberto, Sára. (2008, I Semestre). Panorama del desarrollo municipal en México, Antecedentes, diseño y hallazgos del índice de desarrollo social básico. *Gestión y política pública.* 17, 1, 145-192. México: CIDE.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Presidencia Mexicana del G-20. <http://www.g20mexico.org/index.php/es/presidencia-mexicana-del-g20-nuevo>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx)

Programa e-local del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (INAFED) [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)

Programa para el desarrollo de zonas prioritarias (PDZP)

Publicación Política Digital, Innovación Gubernamental. [www.politicadigital.com.mx](http://www.politicadigital.com.mx)

Rawls, John. (2010). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.

Reglamento de la Ley de Coordinación Fiscal

Reglamento de la Ley de Planeación

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social

Reglamento de la Ley General de Población

Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Reglas de operación del programa para el desarrollo de zonas prioritarias (PDZP)

Rodríguez Gómez, Katya. (2009, I Semestre). La política contra la pobreza en México: Ventajas y desventajas de la línea oficial a la luz de experiencias internacionales. *Gestión y política pública.* 18, 1, 107-148. México: CIDE.

Schettino, Macario. (2007). Cien años de confusión: México en el Siglo XX. México: Taurus.

Scott Andretta, John. (2001). Calidad de gobierno: Gasto público y desarrollo humano. *Programa de presupuesto y gasto público.* México: CIDE.

Scott Andretta, John. (2004, II Semestre). La descentralización, el gasto social y la pobreza en México. *Gestión y política pública.* 13, 3, 785-831. México: CIDE

- Sen, Amartya. (2000). Desarrollo y libertad. México: Planeta.
- Székely, Miguel. Coord. (2005). Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México. México: Sedesol, Anuiés, CIDE, Porrúa.
- Teorell, Rothstein Bo y Jan. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance: An international journal of policy, administration, and institutions*. 21, 2, 165-190. Suecia, Göteborg: Göteborg University.
- Vélez Grajales, López- Calva, Luis F y Roberto. (2004). El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México. *Serie: Documentos de investigación*. México: Sedesol.
- Verdera V. Francisco. (2007). La pobreza en el Perú: Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla. *Serie Análisis Económico*, 24. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

## Apéndice

### *Síntesis de Definiciones de Pobreza*

<p>Perspectiva: Ausencia de Recursos/Privación.</p> <p>Escuela: Neoclásica (esta escuela recoge la mayoría de modernas interpretaciones sobre el concepto de pobreza).</p> <p>Visión: materialista/utilitarista, procedimentalista.</p> <p>Características básicas: falta de un recurso o recursos ante un referente de dotación de recursos que posee un individuo, grupo o comunidad que presenta un grado de bienestar. Como consecuencia de esta privación se presenta una pérdida de bienestar.</p> <p>En el modelo neoclásico se asume equidad en la dotación inicial de un individuo o familia, éste es un fuerte supuesto del modelo.</p>
<p>Perspectiva: Insuficiencia de Medios para Adquirir Recursos.</p> <p>Autores: Atkinson, Bourguignon.</p> <p>Visión: inequidad social/consecuencialista.</p> <p>Características básicas: inequitativa distribución del ingreso que genera un obstáculo a los individuos para acceder a recursos o falta de ingresos que genera brechas entre de niveles de vida entre las personas.</p> <p>Nivel mínimo de vida razonable frente a los estándares de la sociedad.</p>
<p>Perspectiva: Necesidades Básicas (privación).</p> <p>Escuela/autores: Banco Mundial.</p> <p>Visión: materialista/procedimentalista.</p> <p>Características básicas: mínimo de bienes que debe tener una persona o grupo para encontrarse en una situación digna de vida. Pérdida de bienestar por tal circunstancia. Existe quién puede solucionar los problemas de necesidades con provisión de bienes públicos.</p>
<p>Perspectiva: Problema de Capacidades Individuales/Titularidades.</p> <p>Autores: Sen, Dréze.</p> <p>Visión: individualismo/liberalismo.</p> <p>Características básicas: se concentra en las capacidades de los individuos y en su</p>

posibilidad de desarrollar habilidades, allí lo material pasa a un segundo plano (sin dejar de ser importante). Las titularidades permiten analizar cómo las estructuras sociales le permiten a los individuos acceder a un bien. Cualquier desigualdad en la estructura social genera un problema.

Perspectiva: Clase Social/Desigualdad.

Escuela: Marxista.

Visión: explotación/socialismo.

Características básicas: la extracción social genera grandes desigualdades entre los grupos sociales, los cuales explican su bajo nivel de bienestar. Apropiación de un grupo de clase del excedente que otros producen. Problemas de estructura social. Dificultades en los accesos a bienes de posición.

Perspectiva: Problema moral.

Visión: Ética.

Características básicas: posición normativa frente a la pobreza en planos de carácter cultural.

Elaborado por Edgard David Serrano Moya<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> EDGAR DAVID SERRANO MOYA, "El concepto de pobreza, su medición y la relación con los problemas del medio ambiente". En: Colombia. Revista Luna Azul ISSN: 0122-5391 ed: v.7 fasc.14 p.1 - 109, 2002.

*Enfoques*

Clasificación de enfoques según sus características y causas económicas de la pobreza

ENFOQUES	OBJETO	ASPECTOS QUE RESALTAN COMO CAUSAS	UNIDAD DE ANÁLISIS	INDICADORES	POLÍTICAS
Estructural y Largo Plazo (Desde clásicos al enfoque de activos de Chenery)	Propiedad y Producción	Estructura de la propiedad, del producto y del empleo. Falta de absorción de empleo asalariado.	Grupos ocupacionales, estratos sociales de población	Nivel de empleo asalariado, productividad del trabajo e ingreso primarios. a/	Redistribución de propiedad y cambios en la estructura productiva. Aumento de productividad del trabajo.
Macroeconómico o Coyuntural (Keynes a Stewart)	Nivel de actividad, empleo y precios	Funcionamiento agregado de mercados lleva a recesión, desempleo y salarios reales bajos	Medidas de política macroeconómica que afectan los niveles de actividad, empleo e ingresos.	Variación del nivel de actividad, del empleo y los ingresos primarios	Anticíclicas Antiinflacionarias Protección y seguridad social

soeconómico IDEM	Cambios en distribución del ingreso vía ingresos secundarios	Papel del ESTADO y del Sector Privado regresivos. Reducción de Gasto Público Social Corriente	Políticas públicas, posibles de ser contrarrestadas por redes de solidaridad o de protección social	Nivel y variación de los ingresos secundarios b/	Redistribución de ingresos, vía política fiscal o vía privada
Microeconómico (De vacío en neoclásicos activos de BID)	Comportamiento eficiente de los agentes	Oferta de trabajo y baja dotación y uso no eficiente de recursos (activos)	Familias o individuos	Nivel de productividad, ingreso, gasto o consumo total de familias o individuos	[Aumentar la calidad de la oferta de trabajo y la eficiencia] [Políticas Sociales]

Fuente: Elaborado por Verdera sobre la base de Stewart (1995) y añadidos.

a/ Son los ingresos generados antes de impuestos y subsidios. Incluyen los ingresos de activos (tierra y capital), del trabajo por cuenta propia y del empleo.

b/ Ingresos que reciben las personas después de impuestos y beneficios, incluyendo tanto transferencias privadas como del gobierno y bienes públicos.

Tabla 1

Human Development Report 2011 - Sustainability and Equity: A Better

Future for All

**Human Development Index and its components**

HDI Rank		Human Development Index (HDI) Value 2011	Life expectancy at birth (years) 2011	Mean years of schooling (years) 2011 <sup>a</sup>	Expected years of schooling (years) 2011 <sup>a</sup>	Gross National Income (GNI) per capita (Constant 2005 PPP\$) 2011	GNI per capita rank minus HDI rank 2011	Nonincome HDI Value 2011
<b>VERY HIGH HUMAN DEVELOPMENT</b>								
1	Norway	0.943	81.1	12.6	17.3	47,557	6	0.975
2	Australia	0.929	81.9	12.0	18.0	34,431	16	0.979
3	Netherlands	0.910	80.7	11.6	<sup>b</sup> 16.8	36,402	9	0.944
4	United States	0.910	78.5	12.4	16.0	43,017	6	0.931
5	New Zealand	0.908	80.7	12.5	18.0	23,737	30	0.978
6	Canada	0.908	81.0	12.1	<sup>b</sup> 16.0	35,166	10	0.944
7	Ireland	0.908	80.6	11.6	18.0	29,322	19	0.959
8	Liechtenstein	0.905	79.6	10.3	<sup>c</sup> 14.7	83,717	<sup>d</sup> -6	0.877
9	Germany	0.905	80.4	12.2	<sup>b</sup> 15.9	34,854	8	0.940
10	Sweden	0.904	81.4	11.7	<sup>b</sup> 15.7	35,837	4	0.936
11	Switzerland	0.903	82.3	11.0	<sup>b</sup> 15.6	39,924	0	0.926
12	Japan	0.901	83.4	11.6	<sup>b</sup> 15.1	32,295	11	0.940
13	Hong Kong, China (SAR)	0.898	82.8	10.0	15.7	44,805	-4	0.910
14	Iceland	0.898	81.8	10.4	18.0	29,354	11	0.943
15	Korea (Republic of)	0.897	80.6	11.6	<sup>b</sup> 16.9	28,230	12	0.945
16	Denmark	0.895	78.8	11.4	<sup>b</sup> 16.9	34,347	3	0.926
17	Israel	0.888	81.6	11.9	15.5	25,849	14	0.939
18	Belgium	0.886	80.0	10.9	<sup>b</sup> 16.1	33,357	2	0.914
19	Austria	0.885	80.9	10.8	<sup>b</sup> 15.3	35,719	-4	0.908
20	France	0.884	81.5	10.6	<sup>b</sup> 16.1	30,462	4	0.919
21	Slovenia	0.884	79.3	11.6	<sup>b</sup> 16.9	24,914	11	0.935
22	Finland	0.882	80.0	10.3	16.8	32,438	0	0.911
23	Spain	0.878	81.4	10.4	<sup>b</sup> 16.6	26,508	6	0.920
24	Italy	0.874	81.9	10.1	<sup>b</sup> 16.3	26,484	6	0.914

25	Luxembourg	0.867	80.0	10.1		13.3		50,557	-20	0.854	
26	Singapore	0.866	81.1	8.8	b	14.4	e	52,569	-22	0.851	
27	Czech Republic	0.865	77.7	12.3		15.6		21,405	14	0.917	
28	United Kingdom	0.863	80.2	9.3		16.1		33,296	-7	0.879	
29	Greece	0.861	79.9	10.1	b	16.5		23,747	5	0.902	
30	United Arab Emirates	0.846	76.5	9.3		13.3		59,993	-27	0.813	
31	Cyprus	0.840	79.6	9.8		14.7		24,841	2	0.866	
32	Andorra	0.838	80.9	10.4	i	11.5		36,095	g	-19	0.836
33	Brunei Darussalam	0.838	78.0	8.6		14.1		45,753	-25	0.819	
34	Estonia	0.835	74.8	12.0		15.7		16,799	13	0.890	
35	Slovakia	0.834	75.4	11.6		14.9		19,998	8	0.875	
36	Malta	0.832	79.6	9.9		14.4		21,460	4	0.866	
37	Qatar	0.831	78.4	7.3		12.0		107,721	-36	0.757	
38	Hungary	0.816	74.4	11.1	b	15.3		16,581	11	0.862	
39	Poland	0.813	76.1	10.0	b	15.3		17,451	7	0.853	
40	Lithuania	0.810	72.2	10.9		16.1		16,234	10	0.853	
41	Portugal	0.809	79.5	7.7		15.9		20,573	1	0.833	
42	Bahrain	0.806	75.1	9.4		13.4		28,169	-14	0.806	
43	Latvia	0.805	73.3	11.5	b	15.0		14,293	12	0.857	
44	Chile	0.805	79.1	9.7		14.7		13,329	14	0.862	
45	Argentina	0.797	75.9	9.3		15.8		14,527	9	0.843	
46	Croatia	0.796	76.6	9.8	b	13.9		15,729	5	0.834	
47	Barbados	0.793	76.8	9.3		13.4	h	17,966	-3	0.818	
<b>HIGH HUMAN DEVELOPMENT</b>											
48	Uruguay	0.783	77.0	8.5	b	15.5		13,242	12	0.828	
49	Palau	0.782	71.8	12.1	i	14.7		9,744	j	29	0.853
									k		
50	Romania	0.781	74.0	10.4		14.9		11,046	20	0.841	
51	Cuba	0.776	79.1	9.9		17.5		5,416	l	52	0.904
52	Seychelles	0.773	73.6	9.4	m	13.3		16,729	-4	0.794	
53	Bahamas	0.771	75.6	8.5	m	12.0		23,029	n	-15	0.768
54	Montenegro	0.771	74.6	10.6		13.7	h	10,361	o	20	0.831
55	Bulgaria	0.771	73.4	10.6	b	13.7		11,412	14	0.822	
56	Saudi Arabia	0.770	73.9	7.8		13.7		23,274	-19	0.765	
<b>57</b>	<b>Mexico</b>	<b>0.770</b>	<b>77.0</b>	<b>8.5</b>		<b>13.9</b>		<b>13,245</b>	<b>2</b>	<b>0.808</b>	
58	Panama	0.768	76.1	9.4		13.2		12,335	7	0.811	
59	Serbia	0.766	74.5	10.2	b	13.7		10,236	16	0.824	

60	Antigua and Barbuda	0.764	72.6	8.9	<sup>h</sup>	14.0	15,521	-8	0.786
61	Malaysia	0.761	74.2	9.5		12.6	13,685	-5	0.790
62	Trinidad and Tobago	0.760	70.1	9.2		12.3	23,439	<sup>p</sup> -26	0.750
63	Kuwait	0.760	74.6	6.1		12.3	47,926	-57	0.705
64	Libyan Arab Jamahiriya	0.760	74.8	7.3		16.6	12,637	<sup>q</sup> 0	0.795
65	Belarus	0.756	70.3	9.3	<sup>r</sup>	14.6	13,439	-8	0.785
66	Russian Federation	0.755	68.8	9.8		14.1	14,561	-13	0.777
67	Grenada	0.748	76.0	8.6		16.0	6,982	30	0.829
68	Kazakhstan	0.745	67.0	10.4		15.1	10,585	4	0.786
69	Costa Rica	0.744	79.3	8.3		11.7	10,497	4	0.785
70	Albania	0.739	76.9	10.4		11.3	7,803	18	0.804
71	Lebanon	0.739	72.6	7.9	<sup>m</sup>	13.8	13,076	-10	0.760
72	Saint Kitts and Nevis	0.735	73.1	8.4		12.9	11,897	-4	0.762
73	Venezuela (Bolivarian Republic of)	0.735	74.4	7.6	<sup>b</sup>	14.2	10,656	-2	0.771
74	Bosnia and Herzegovina	0.733	75.7	8.7	<sup>r</sup>	13.6	7,664	16	0.797
75	Georgia	0.733	73.7	12.1	<sup>r</sup>	13.1	4,780	36	0.843
76	Ukraine	0.729	68.5	11.3		14.7	6,175	24	0.810
77	Mauritius	0.728	73.4	7.2		13.6	12,918	-14	0.745
78	The former Yugoslav Republic of Macedonia	0.728	74.8	8.2	<sup>r</sup>	13.3	8,804	2	0.776
79	Jamaica	0.727	73.1	9.6		13.8	6,487	19	0.802
80	Peru	0.725	74.0	8.7		12.9	8,389	2	0.775
81	Dominica	0.724	77.5	7.7	<sup>m</sup>	13.2	7,889	6	0.779
82	Saint Lucia	0.723	74.6	8.3		13.1	8,273	2	0.773
83	Ecuador	0.720	75.6	7.6		14.0	7,589	9	0.776
84	Brazil	0.718	73.5	7.2		13.8	10,162	-7	0.748
85	Saint Vincent and the Grenadines	0.717	72.3	8.6		13.2	8,013	1	0.766
86	Armenia	0.716	74.2	10.8		12.0	5,188	22	0.806
87	Colombia	0.710	73.7	7.3		13.6	8,315	-4	0.752
88	Iran (Islamic Republic of)	0.707	73.0	7.3		12.7	10,164	-12	0.731
89	Oman	0.705	73.0	5.5	<sup>m</sup>	11.8	22,841	-50	0.671
90	Tonga	0.704	72.3	10.3	<sup>b</sup>	13.7	4,186	26	0.808
91	Azerbaijan	0.700	70.7	8.6	<sup>m</sup>	11.8	8,666	-10	0.733
92	Turkey	0.699	74.0	6.5		11.8	12,246	-25	0.704
93	Belize	0.699	76.1	8.0	<sup>b</sup>	12.4	5,812	9	0.766
94	Tunisia	0.698	74.5	6.5		14.5	7,281	2	0.745
<b>MEDIUM HUMAN DEVELOPMENT</b>									
95	Jordan	0.698	73.4	8.6		13.1	5,300	9	0.773

96	Algeria	0.698	73.1	7.0		13.6	7,658		-5	0.739
97	Sri Lanka	0.691	74.9	8.2		12.7	4,943		12	0.768
98	Dominican Republic	0.689	73.4	7.2	b	11.9	8,087		-13	0.720
99	Samoa	0.688	72.4	10.3	m	12.3	3,931	s	22	0.788
100	Fiji	0.688	69.2	10.7	b	13.0	4,145		18	0.781
101	China	0.687	73.5	7.5		11.6	7,476		-7	0.725
102	Turkmenistan	0.686	65.0	9.9	i	12.5	7,306	h	-7	0.724
103	Thailand	0.682	74.1	6.6		12.3	7,694		-14	0.714
104	Suriname	0.680	70.6	7.2	r	12.6	7,538		-11	0.712
105	El Salvador	0.674	72.2	7.5		12.1	5,925		-4	0.724
106	Gabon	0.674	62.7	7.5		13.1	12,249		-40	0.667
107	Paraguay	0.665	72.5	7.7		12.1	4,727		5	0.729
108	Bolivia (Plurinational State of)	0.663	66.6	9.2		13.7	4,054		11	0.742
109	Maldives	0.661	76.8	5.8	b	12.4	5,276		-3	0.714
110	Mongolia	0.653	68.5	8.3		14.1	3,391		17	0.743
111	Moldova (Republic of)	0.649	69.3	9.7		11.9	3,058		21	0.746
112	Philippines	0.644	68.7	8.9	b	11.9	3,478		11	0.725
113	Egypt	0.644	73.2	6.4		11.0	5,269		-6	0.686
114	Occupied Palestinian Territory	0.641	72.8	8.0	m	12.7	2,656	k	23	0.750
								l		
115	Uzbekistan	0.641	68.3	10.0	r	11.4	2,967		19	0.736
116	Micronesia (Federated States of)	0.636	69.0	8.8	i	12.1	2,935	u	19	0.729
117	Guyana	0.633	69.9	8.0		11.9	3,192		11	0.715
118	Botswana	0.633	53.2	8.9		12.2	13,049		-56	0.602
119	Syrian Arab Republic	0.632	75.9	5.7	b	11.3	4,243		-5	0.686
120	Namibia	0.625	62.5	7.4		11.6	6,206		-21	0.643
121	Honduras	0.625	73.1	6.5		11.4	3,443		4	0.694
122	Kiribati	0.624	68.1	7.8		12.1	3,140		8	0.701
123	South Africa	0.619	52.8	8.5	b	13.1	9,469		-44	0.604
124	Indonesia	0.617	69.4	5.8		13.2	3,716		-2	0.674
125	Vanuatu	0.617	71.0	6.7		10.4	3,950		-5	0.668
126	Kyrgyzstan	0.615	67.7	9.3		12.5	2,036		19	0.734
127	Tajikistan	0.607	67.5	9.8		11.4	1,937		20	0.726
128	Viet Nam	0.593	75.2	5.5		10.4	2,805		8	0.662
129	Nicaragua	0.589	74.0	5.8		10.8	2,430		10	0.669
130	Morocco	0.582	72.2	4.4		10.3	4,196		-15	0.606
131	Guatemala	0.574	71.2	4.1		10.6	4,167		-14	0.595

132	Iraq	0.573	69.0	5.6		9.8	3,177	-3	0.616
133	Cape Verde	0.568	74.2	3.5	'	11.6	3,402	-7	0.603
134	India	0.547	65.4	4.4		10.3	3,468	-10	0.568
135	Ghana	0.541	64.2	7.1		10.5	1,584	20	0.633
136	Equatorial Guinea	0.537	51.1	5.4	r	7.7	17,608	-91	0.458
137	Congo	0.533	57.4	5.9		10.5	3,066	-6	0.555
138	Lao People's Democratic Republic	0.524	67.5	4.6		9.2	2,242	4	0.569
139	Cambodia	0.523	63.1	5.8		9.8	1,848	11	0.584
140	Swaziland	0.522	48.7	7.1		10.6	4,484	-27	0.512
141	Bhutan	0.522	67.2	2.3	r	11.0	5,293	-36	0.500
<b>LOW HUMAN DEVELOPMENT</b>									
142	Solomon Islands	0.510	67.9	4.5	'	9.1	1,782	10	0.567
143	Kenya	0.509	57.1	7.0		11.0	1,492	15	0.584
144	Sao Tome and Principe	0.509	64.7	4.2	'	10.8	1,792	7	0.564
145	Pakistan	0.504	65.4	4.9		6.9	2,550	-7	0.526
146	Bangladesh	0.500	68.9	4.8		8.1	1,529	11	0.566
147	Timor-Leste	0.495	62.5	2.8	'	11.2	3,005	-14	0.499
148	Angola	0.486	51.1	4.4	r	9.1	4,874	-38	0.455
149	Myanmar	0.483	65.2	4.0		9.2	1,535	7	0.536
150	Cameroon	0.482	51.6	5.9		10.3	2,031	-4	0.509
151	Madagascar	0.480	66.7	5.2	'	10.7	824	26	0.605
152	Tanzania (United Republic of)	0.466	58.2	5.1		9.1	1,328	10	0.523
153	Papua New Guinea	0.466	62.8	4.3		5.8	2,271	-12	0.475
154	Yemen	0.462	65.5	2.5		8.6	2,213	-11	0.471
155	Senegal	0.459	59.3	4.5		7.5	1,708	-2	0.488
156	Nigeria	0.459	51.9	5.0	r	8.9	2,069	-12	0.471
157	Nepal	0.458	68.8	3.2		8.8	1,160	8	0.524
158	Haiti	0.454	62.1	4.9		7.6	1,123	12	0.520
159	Mauritania	0.453	58.6	3.7		8.1	1,859	-10	0.472
160	Lesotho	0.450	48.2	5.9	b	9.9	1,664	-6	0.475
161	Uganda	0.446	54.1	4.7		10.8	1,124	7	0.506
162	Togo	0.435	57.1	5.3		9.6	798	16	0.526
163	Comoros	0.433	61.1	2.8	'	10.7	1,079	9	0.488
164	Zambia	0.430	49.0	6.5		7.9	1,254	0	0.469
165	Djibouti	0.430	57.9	3.8	r	5.1	2,335	-25	0.420
166	Rwanda	0.429	55.4	3.3		11.1	1,133	1	0.477
167	Benin	0.427	56.1	3.3		9.2	1,364	-6	0.456

168	Gambia	0.420	58.5	2.8	9.0	1,282	-5	0.450
169	Sudan	0.408	61.5	3.1	4.4	1,894	-21	0.402
170	Côte d'Ivoire	0.400	55.4	3.3	6.3	1,387	<sup>p</sup> -10	0.412
171	Malawi	0.400	54.2	4.2	8.9	753	8	0.470
172	Afghanistan	0.398	48.7	3.3	9.1	1,416	-13	0.407
173	Zimbabwe	0.376	51.4	7.2	9.9	376	<sup>n</sup> 11	0.529
174	Ethiopia	0.363	59.3	1.5	<sup>i</sup> 8.5	971	0	0.383
175	Mali	0.359	51.4	2.0	<sup>b</sup> 8.3	1,123	-6	0.366
176	Guinea-Bissau	0.353	48.1	2.3	<sup>r</sup> 9.1	994	-3	0.366
177	Eritrea	0.349	61.6	3.4	4.8	536	6	0.421
178	Guinea	0.344	54.1	1.6	<sup>w</sup> 8.6	863	-2	0.364
179	Central African Republic	0.343	48.4	3.5	6.6	707	2	0.379
180	Sierra Leone	0.336	47.8	2.9	7.2	737	0	0.365
181	Burkina Faso	0.331	55.4	1.3	<sup>r</sup> 6.3	1,141	-15	0.323
182	Liberia	0.329	56.8	3.9	11.0	265	5	0.504
183	Chad	0.328	49.6	1.5	<sup>i</sup> 7.2	1,105	-12	0.320
184	Mozambique	0.322	50.2	1.2	9.2	898	-9	0.325
185	Burundi	0.316	50.4	2.7	10.5	368	0	0.412
186	Niger	0.295	54.7	1.4	4.9	641	-4	0.311
187	Congo (Democratic Republic of the)	0.286	48.4	3.5	8.2	280	-1	0.399

#### OTHER COUNTRIES OR TERRITORIES

..	Korea (Democratic People's Rep. of)	..	68.8	..	..	..	..	..
	Marshall Islands		72.0	9.8	<sup>i</sup> 10.8			0.752
	Monaco		82.2		17.5			
	Nauru		79.9		9.3			
	San Marino		81.8					
	Somalia		51.2		2.4			
	Tuvalu		67.2		10.8			

#### HDI groupings

<b>Very high human development</b>	<b>0.889</b>	<b>80.0</b>	<b>11.3</b>	<b>15.9</b>	<b>33,352</b>	<b>—</b>	<b>0.918</b>
<b>High human development</b>	<b>0.741</b>	<b>73.1</b>	<b>8.5</b>	<b>13.6</b>	<b>11,579</b>	<b>—</b>	<b>0.769</b>
<b>Medium human development</b>	<b>0.630</b>	<b>69.7</b>	<b>6.3</b>	<b>11.2</b>	<b>5,276</b>	<b>—</b>	<b>0.658</b>
<b>Low human development</b>	<b>0.456</b>	<b>58.7</b>	<b>4.2</b>	<b>8.3</b>	<b>1,585</b>	<b>—</b>	<b>0.478</b>

Regio ns							
Arab States	0.641	70.5	5.9	10.2	8,554	—	0.643
East Asia and the Pacific	0.671	72.4	7.2	11.7	6,466	—	0.709
Europe and Central Asia	0.751	71.3	9.7	13.4	12,004	—	0.785
Latin America and the Caribbean	0.731	74.4	7.8	13.6	10,119	—	0.767
South Asia	0.548	65.9	4.6	9.8	3,435	—	0.569
Sub-Saharan Africa	0.463	54.4	4.5	9.2	1,966	—	0.467
Least developed countries	0.439	59.1	3.7	8.3	1,327	—	0.467
Small island developing states	0.640	69.6	7.3	10.8	5,200	—	0.675
World	0.682	69.8	7.4	11.3	10,082	—	0.683

## NOTES

- a. Data refer to 2011 or the most recent year available.
- b. Updated by HDRO based on UNESCO (2011) data.
- c. Assumes the same adult mean years of schooling as Switzerland before the most recent update.
- d. Estimated using the purchasing power parity (PPP) and projected growth rate of Switzerland.
- e. Calculated by the Singapore Ministry of Education.
- f. Assumes the same adult mean years of schooling as Spain before the most recent update.
- g. Estimated using the PPP and projected growth rate of Spain.
- h. Based on cross-country regression.
- i. Based on data on years of schooling of adults from household surveys from World Bank (2010).
- j. Based on UNESCAP (2011) and UNDESA (2011) projected growth rates.
- k. Based on unpublished estimates from the World Bank.
- l. PPP estimate based on cross-country regression; projected growth rate based on ECLAC (2011) and UNDESA (2011) projected growth rates.
- m. Based on UNESCO (2011) estimates of education attainment distribution.
- n. Based on PPP data from IMF (2011).
- o. Based on EBRD (2011) and UNDESA (2011) projected growth rates.
- p. Based on World Bank (2011b).
- q. Based on OECD and others (2011) and UNDESA (2011) projected growth rates.
- r. Based on data from UNICEF (2000–2010).
- s. Based on ADB (2011) projected growth rate.
- t. Based on UNESCWA (2011) and UNDESA (2011) projected growth rates.

- u. Refers to primary and secondary education only. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Institute for Statistics estimation.
- v. Based on ADB (2011) and UNDESA (2011) projected growth rates.
- w. Based on data from ICF Macro (2011).

## DEFINITIONS

**Human Development Index (HDI):** A composite index measuring average achievement in three basic dimensions of human development—a long and healthy life, knowledge and a decent standard of living. See *Technical note 1* for details on how the HDI is calculated.

**Life expectancy at birth:** Number of years a newborn infant could expect to live if prevailing patterns of age-specific mortality rates at the time of birth stay the same throughout the infant's life.

**Mean years of schooling:** Average number of years of education received by people ages 25 and older, converted from education attainment levels using official durations of each level.

**Expected years of schooling:** Number of years of schooling that a child of school entrance age can expect to receive if prevailing patterns of age-specific enrolment rates persist throughout the child's life.

**Gross national income (GNI) per capita:** Aggregate income of an economy generated by its production and its ownership of factors of production, less the incomes paid for the use of factors of production owned by the rest of the world, converted to international dollars using purchasing power parity (PPP) rates, divided by midyear population.

**GNI per capita rank minus HDI rank:** Difference in rankings by GNI per capita and by the HDI. A negative value means that the country is better ranked by GNI than by the HDI.

**Nonincome HDI:** Value of the HDI computed from the life expectancy and education indicators only.

## MAIN DATA SOURCES

**Column 1:** HDRO calculations based on data from UNDESA (2011), Barro and Lee (2010), UNESCO Institute for Statistics (2011), World Bank (2011a), UNSD (2011) and IMF (2011).

**Column 2:** UNDESA (2011).

**Column 3:** HDRO updates of Barro and Lee (2010) estimates based on UNESCO Institute for Statistics data on education attainment (2011) and Barro and Lee (2010) methodology.

**Column 4:** UNESCO (2011).

**Column 5:** HDRO calculations based on data from World Bank (2011), IMF (2011) and UNSD (2011).

**Column 6:** Calculated based on data in columns 1 and 5.

**Column 7:** Calculated based on data in columns 2, 3 and 4.