

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA  
RICARDO APARICIO JIMÉNEZ  
FIORELLA MANCINI  
(coordinadores)

---

# Pobreza y **DERECHOS** SOCIALES en México



---

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN  
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

# Pobreza y derechos sociales en México

Gonzalo Hernández Licona  
Ricardo Aparicio Jiménez  
Fiorella Mancini  
(coordinadores)



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

México, 2018

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Universidad Nacional Autónoma  
de México

CONSEJO ACADÉMICO

María del Rosario Cárdenas Elizalde  
*Universidad Autónoma Metropolitana*  
Fernando Alberto Cortés Cáceres  
*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*  
Agustín Escobar Latapí  
*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social-Occidente*  
Salomón Nahmad Sittón  
*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social-Pacífico Sur*  
John Scott Andretta  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*  
Graciela María Teruel Belismelis  
*Universidad Iberoamericana*

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona  
*Secretario Ejecutivo*  
Ricardo César Aparicio Jiménez  
*Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza*  
Thania Paola de la Garza Navarrete  
*Directora General Adjunta de Evaluación*  
Édgar A. Martínez Mendoza  
*Director General Adjunto de Coordinación*  
Daniel Gutiérrez Cruz  
*Director General Adjunto de Administración*

Enrique Graue Wiechers  
*Rector*  
Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*  
Leopoldo Silva Gutiérrez  
*Secretario Administrativo*  
Alberto Ken Oyama Nakagawa  
*Secretario de Desarrollo Institucional*  
Raúl Arcenio Aguilar Tamayo  
*Secretaría de Atención  
a la Comunidad Universitaria*  
Mónica González Contró  
*Abogada General*  
Domingo Alberto Vital Díaz  
*Coordinador de Humanidades*  
Miguel Armando López Leyva  
*Director del Instituto de Investigaciones Sociales*

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas**

**Nombres:** Hernández Licona, Gonzalo, editor. | Aparicio Jiménez, Ricardo César, editor. | Mancini, Fiorella, editor.

**Título:** Pobreza y derechos sociales en México / Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio Jiménez, Fiorella Mancini (coordinadores).

**Descripción:** Primera edición. | México : Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2018.

**Identificadores:** CONEVAL | ISBN 9786079384111

LIBRUNAM 2014873 | ISBN 9786073008426

**Temas:** Derechos sociales – México. | Pobreza – México.

**Clasificación:** LCC HM671.P63 2018 | DDC 303.372—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto y de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Queda prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Primera edición: 2018

D.R. © 2018, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)  
Insurgentes Sur No. 810, Colonia del Valle, 03100. Ciudad de México

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Ciudad Universitaria, 04510. Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias  
Diseño de portada: Cynthia Trigos Suzán

Impreso y hecho en México

ISBN Coneval: 978-607-9384-11-1

ISBN UNAM: 978-607-30-0842-6

# Índice

Presentación ..... 9

Introducción..... 11

Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio Jiménez y Fiorella Mancini

## Derechos sociales y pobreza. Abordajes teóricos y desafíos metodológicos

La pobreza y el enfoque de derechos:  
algunas reflexiones teóricas ..... 29

Fiorella Mancini

Desafíos metodológicos para la medición de la pobreza  
en México desde el enfoque de derechos ..... 83

Iliana Yaschine Arroyo

Medición de la pobreza con un enfoque de derechos  
en México..... 135

Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio Jiménez y Araceli Ruiz Peña

## Derechos para el desarrollo social y pobreza en México

Incumplimiento del derecho humano  
a una educación obligatoria de calidad: medición actual  
y posibilidades de mejora..... 171

Héctor V. Robles Vásquez y Arturo Vera Moreno

Salud y pobreza ..... 223

Carlos Javier Echarri Cánovas

Trabajo y pobreza multidimensional. .... 303

Edith Pacheco Gómez

Medición de la pobreza: indicadores de acceso a la seguridad social durante la vejez .....	349
Alberto Valencia Armas	
Vivienda, pobreza y derechos sociales .....	403
Guillermo Boils Morales	
Mediciones relacionadas con el derecho a la vivienda: una propuesta para mejorar los indicadores de pobreza .....	437
Nuria Torroja Mateu	
Carencia por acceso a la alimentación: medición y evaluación de acciones para superarla.....	493
Juan A. Rivera Dommarco y Teresa Shamah Levy	
Derecho a un medio ambiente sano.....	553
Carlos Muñoz Piña	
Discriminación y pobreza: cómo identificar la desventaja social .....	611
Jesús Rodríguez Zepeda	
Perspectiva normativa legal de la cohesión social y una propuesta de medición.....	653
Francisco Javier Sales Heredia	
<b>Los derechos sociales y la evaluación de la política social</b>	
Hacia un modelo de evaluación del acceso a los derechos sociales en México .....	685
Gonzalo Hernández Licona y Thania de la Garza Navarrete	
Consideraciones generales .....	713
Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio Jiménez y Fiorella Mancini	
Sobre los autores.....	727

## Presentación

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) tiene como marco normativo la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en donde se establecen los indicadores para definir, identificar y medir la pobreza en nuestro país. Este grupo de indicadores ha permitido identificar los tres espacios analíticos que le dan el carácter multidimensional a la medición de la pobreza en México: el bienestar económico (relacionado con el ingreso), los derechos sociales (educación, salud, alimentación, seguridad social y vivienda) y el contexto territorial (cohesión social).

Con estos indicadores se ha estimado la pobreza en el país desde 2008. La serie histórica de estimaciones de pobreza ha permitido contar con la información necesaria para conocer y analizar cómo ha evolucionado la pobreza en este periodo, cuáles son los grupos más vulnerables, dónde debe actuar la política pública y dónde se localiza la población en situación de pobreza para responder a varias interrogantes sobre el tema.

Con el propósito de dar respuesta a estas interrogantes, el Coneval impulsó una línea de investigación para analizar cuáles son los principales desafíos, las limitaciones y las oportunidades que habría que considerar en la medición de la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos. Esta investigación se desarrolló a partir del vínculo normativo entre medición de la pobreza y derechos sociales establecido en el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social, donde se asienta que los derechos sociales para el desarrollo social son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación.

Como resultado surge esta obra colectiva entre el Coneval y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), como producto de un convenio de colaboración entre ambas instituciones, coordinado por la doctora Fiorella Mancini, con el objetivo de hacer una revisión exhaustiva del vínculo entre la pobreza y los derechos sociales en México para dar

continuidad a la inclusión del enfoque de derechos en la medición y el análisis de la pobreza.

En el proyecto participaron reconocidos especialistas en cada uno de los derechos sociales y en el tema de la pobreza adscritos a diversas instituciones académicas y de la administración pública. La diversidad de disciplinas y enfoques epistemológicos reunidos en esta obra ofrece un amplio panorama analítico de la relación entre pobreza y derechos sociales, así como una propuesta concreta de algunos indicadores con enfoque de derechos para lograr una primera aproximación a la evaluación del cumplimiento de estos derechos. Esperamos que esta obra conjunta entre el Coneval y el IIS-UNAM pueda ser un primer acercamiento para la reflexión y discusión en todas las esferas interesadas en el tema de la pobreza y los derechos sociales en México.

Gonzalo Hernández Licona  
Secretario ejecutivo del Coneval



# Introducción

Gonzalo Hernández Licona

Ricardo Aparicio Jiménez

Fiorella Mancini

En los últimos años, el concepto de *pobreza* ha cambiado y evolucionado, partiendo del reconocimiento de que el ingreso de un individuo no siempre provee información suficiente para entender las carencias que vive y que se trata de un fenómeno multidimensional que requiere de un abordaje integral. Al mismo tiempo, la noción de pobreza también ha propiciado un diálogo conceptual más cercano entre los derechos humanos, en general, y los derechos sociales, en particular. Desde un nuevo enfoque analítico (y quizás epistemológico), la idea de la pobreza como un fenómeno multidimensional que supone una violación de los derechos humanos pugna, en definitiva, por favorecer análisis y diagnósticos que admitan un diseño y una ejecución de políticas públicas que logren transformar carencias específicas en ejercicio pleno de derechos para todos los individuos.<sup>1</sup>

En un contexto histórico y social en donde la desigualdad y la persistencia de brechas sociales obstaculizan el cumplimiento de los derechos humanos, los análisis de la pobreza con una perspectiva multidimensional se han desarrollado en diversos países con la finalidad de relacionar las carencias sociales de la población con el (in)cumplimiento específico de determinados derechos sociales y económicos. México es, en efecto, el primer país en adoptar de manera oficial una metodología de medición multidimensional de la pobreza, desde el 2009. A partir de los lineamientos de la Ley General de Desarrollo Social, promulgada en 2004, se establecieron ocho grandes dimensiones para los estudios sobre la pobreza en nuestro país: *i*) ingreso corriente per cápita, *ii*) rezago educativo promedio en el hogar, *iii*) acceso a los servicios de salud, *iv*) acceso a la seguridad social, *v*) calidad y

<sup>1</sup> Las ciencias sociales han realizado durante los últimos tiempos enormes esfuerzos para huir del economicismo y complejizar el concepto de *pobreza*. Sin embargo, como bien lo señala uno de los autores de esta obra (Rodríguez Cepeda), también es cierto que no debe confundirse el concepto específico de *pobreza* con el concepto filosófico y general de *injusticia*. La pobreza es un tipo concreto, medible y observable de injusticia humana, por lo que es importante no perder de vista sus especificaciones ni la sobrecarga que pudiera aplicársele al concepto. Como se verá en el primer capítulo (Mancini), en la injusticia de la pobreza, el papel de la insuficiencia de los recursos económicos para acceder a ciertos bienes y servicios es fundamental.

espacios de la vivienda, *vi*) acceso a los servicios básicos en la vivienda, *vii*) acceso a la alimentación, y *viii*) grado de cohesión social. En conjunto, estos indicadores han permitido identificar tres aspectos analíticos relevantes para el estudio de la pobreza: el primero se asocia al bienestar, en función de los satisfactores que pueden ser adquiridos mediante los recursos monetarios de la población; el segundo a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social, y el tercero a los aspectos relacionales y comunitarios que se expresan territorialmente.

Con estos criterios metodológicos, y según las últimas estimaciones disponibles para 2014, en México, 46.2% de la población vive en pobreza (55.3 millones de personas), 9.5% en pobreza extrema (11.4 millones de personas) y 36.6% en pobreza moderada (43.9 millones de personas). Entre la población en situación de pobreza, a su vez, el promedio de carencias sociales es de 2.3 y las personas vulnerables por carencias sociales son 31.5 millones (26.3%) con un promedio de 1.8 carencias. Esta última medición confirma, además, que casi 87 millones de personas son privadas de al menos un derecho social, especialmente en términos de seguridad social (70.1 millones) y acceso a la alimentación (28 millones). En cuanto a la pobreza por ingresos, para 2014, en México, la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar asciende a 63.8 millones de personas (53.2%).

A partir de estos datos, y dada la magnitud de la pobreza y las privaciones sociales en nuestro país, el objetivo general de la presente investigación es realizar una revisión exhaustiva del vínculo entre la pobreza y los derechos sociales, para dar continuidad a la inclusión del enfoque de derechos en el análisis de las estadísticas sociales y la pobreza. A partir de este propósito, se busca analizar cuáles son los principales desafíos, las limitaciones y las oportunidades que es necesario considerar para medir la pobreza con una perspectiva de derechos humanos, o, dicho de otra manera, qué tipo de adecuaciones se tendrían que hacer a los indicadores actuales para mejorar la medición multidimensional de la pobreza en México. De manera global, las reflexiones y los estudios presentados en cada uno de estos capítulos intentan dar cuenta de una especie de diagnóstico de lo realizado hasta el momento en materia de medición de la pobreza desde el enfoque de derechos, y en la misma medida establecer criterios concretos para la planeación futura en esta materia.

Dado que el vínculo normativo entre medición de la pobreza y derechos sociales en México queda establecido en el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social, cada uno de los capítulos de esta obra refiere, precisamente, a los diversos derechos sociales contemplados en la ley: educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación. En cada capítulo se trata de elaborar y presentar un diagnóstico de la situación actual en materia de privación de derechos para el desarrollo social de las personas y una reflexión

crítica sobre los aciertos, las debilidades y los desafíos a futuro con respecto a la medición de la pobreza desde el enfoque de derechos.<sup>2</sup>

A partir de esta meta general, los objetivos específicos que se fijaron a lo largo de esta obra colectiva fueron: 1. Presentar, a manera de marco de referencia, distintas formas en las que se ha abordado el vínculo entre pobreza y derechos sociales a partir del estudio de cada una de las dimensiones contempladas en el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social; 2. Considerar el concepto de pobreza contenido en la metodología oficial del Coneval para la medición de la pobreza en México, como base para realizar el análisis de cada uno de los derechos sociales contemplados en el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social; 3. Subrayar y destacar la importancia del enfoque de derechos en la medición y combate a la pobreza y explicar el valor y las implicaciones de política pública de utilizar dicha perspectiva, incluyendo sus desafíos y limitaciones para el contexto mexicano; 4. Proponer con base en los hallazgos, recomendaciones para afinar el análisis sobre el vínculo entre pobreza y derechos sociales.

Con el cumplimiento de estos objetivos específicos, y el objetivo central de la investigación, los resultados del proyecto permiten contar, finalmente, con una obra colectiva para el análisis de la pobreza desde la perspectiva del espacio de los derechos sociales en nuestro país.

Para la realización de estos fines, el Coneval y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM comenzaron un diálogo profundo en septiembre de 2014 para llevar a cabo un proyecto de investigación de gran envergadura; amplio, plural, pero sobre todo multidisciplinario e interinstitucional. Así, se fue consolidando un grupo de trabajo compuesto por científicos, académicos y expertos de diversas disciplinas e instituciones educativas del país que mediante el diálogo abierto y el intercambio permanente de ideas produjo cada uno de los capítulos de esta obra. Durante dos años de trabajo, a través de seminarios de discusión, de dictámenes y de presentación de resultados, se logró, finalmente, poner a disposición del lector una obra colectiva que intenta no sólo discutir y problematizar el vínculo entre pobreza y derechos sociales en nuestro país, sino proponer y rescatar tanto líneas

<sup>2</sup> Aquí es preciso diferenciar entre los derechos para el desarrollo social reconocidos en el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social (educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo y seguridad social y no discriminación) y las dimensiones que el artículo 36 de la misma ley exige contemplar en la medición de la pobreza (ingreso, educación, salud, alimentación, vivienda y servicios, seguridad social y cohesión social). Como puede apreciarse, los derechos relacionados con el medio ambiente, el trabajo y la no discriminación no están contemplados en el artículo 36 y, sin embargo, forman parte de los derechos para el desarrollo social. De ahí su inclusión en este estudio, a pesar de que en la actualidad estos derechos no forman parte de la medición multidimensional de pobreza en México.

futuras de investigación como mejoras específicas en la medición multidimensional de la pobreza desde una perspectiva de derechos.

A una década de creación del Coneval, y de cara a su próxima autonomía, esta investigación pretende ser un corte de caja de lo realizado hasta el momento en materia de medición de la pobreza. Qué se ha hecho hasta la actualidad, cómo se concibe la pobreza desde un enfoque de derechos y hacia dónde y en qué sentido pueden proponerse nuevos indicadores que estén directamente relacionados con la concepción de derechos humanos en cada una de las dimensiones propuestas por la Ley General de Desarrollo Social es el objetivo. ¿Qué aspectos de los derechos sociales se están midiendo correctamente durante esta primera fase a partir de la nueva metodología propuesta por el Coneval, cuáles no se miden así y qué se debería hacer para mejorar dichos indicadores? ¿Qué les falta a las dimensiones consideradas (y a otras) para que la medición actual sobre acceso a determinados derechos se convierta en indicadores efectivos del cumplimiento de estos derechos? ¿Qué líneas de investigación debería tener y evaluar el Coneval en los próximos años para mejorar la medición y el análisis y la evaluación de la pobreza? Esto supone no sólo considerar indicadores específicos, sino también tener en cuenta a los grupos sociales con mayores afectaciones en las diversas dimensiones analizadas. En ese sentido, la investigación que se presenta aquí forma parte de una discusión amplia en el seno del Coneval sobre cómo transitar a una siguiente etapa en la medición multidimensional de la pobreza; sobre cómo expresar la carencia de un determinado derecho social en el marco de la medición de la pobreza, o, dicho de otra manera, cómo dar el paso necesario para medir el acceso efectivo a los derechos sociales.

Una medida sobre la carencia en el derecho a la salud, por ejemplo, ¿se puede complejizar en términos de gradientes?, ¿o debe incorporar otro tipo de indicadores más sofisticados? ¿Cómo se podría señalar o conocer cuando alguien tiene que esperar para tener su demanda de acceso a la salud satisfecha? ¿Cómo complejizar (o trascender) una medida que vaya más allá de la cuestión del acceso y la derechohabencia? ¿Cómo transitar, en definitiva, de una medida de acceso al derecho a la salud (como se mide actualmente) a una medida de efectividad del derecho a la salud? ¿Cuál sería el indicador que debería tener el Coneval, de manera que formara parte del núcleo duro de la pobreza? ¿En materia de salud, la pobreza es sólo falta de acceso o es algo más?<sup>3</sup> ¿Qué es, específicamente, lo que el

<sup>3</sup> Evidentemente, existen elementos relacionados con el derecho a la salud que se podrían incorporar a una medición sobre el acceso efectivo al derecho a la salud pero que no necesariamente son indicadores de pobreza (por ejemplo, un indicador sobre el acceso a la información de la población en materia de salud reproductiva; si bien es probable que la población en situación de pobreza sea la más afectada por la falta de cumplimiento de este derecho, la falta de su ejercicio no designa *per se* a una persona en situación de pobreza).

Estado debería garantizar a la población en materia de salud y de los demás derechos sociales? Se trata, en cualquier caso, de analizar y realizar propuestas concretas que permitan hacer más eficiente la medición multidimensional de la pobreza en nuestro país, que indiquen por qué determinadas medidas son más eficientes que otras para una medición desde el enfoque de derechos y, en definitiva, intenten explicar por qué y cómo cada una de las dimensiones y los indicadores considerados en las diversas propuestas recogen la situación de pobreza de las personas.

No obstante las buenas intenciones, no son pocos los desafíos (conceptuales, metodológicos, prácticos) a la hora de presentar propuestas y consideraciones analíticas novedosas para una medición multidimensional de la pobreza desde el enfoque de derechos.

A partir de los lineamientos generales de la Ley General de Desarrollo Social se puede encontrar una primera tensión, obvia pero fundamental: la existente entre medir lo que indica la ley o ir más allá del marco normativo e introducir una medición de la pobreza desde el enfoque de derechos; no sólo nuevos indicadores, sino nuevas dimensiones relacionadas con derechos sociales específicos. Entre otras cosas, esta tensión remite a la posibilidad de insertar el derecho al marco conceptual de la pobreza. En este sentido, cualquier propuesta de medición de la pobreza que se encuentre “atada” al ordenamiento legal y a los mandatos de la ley no deja de presentar serias dificultades, críticas, y especialmente tensiones metodológicas. Sin embargo, como se verá a lo largo de esta obra, el enfoque de derechos insta precisamente a una medición de la pobreza en función de los marcos normativos y las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. Desde un enfoque de derechos, la medición de la pobreza debería estar directamente vinculada a los compromisos asumidos por el Estado; es decir, a la normatividad vigente, así como a las experiencias de la población en la satisfacción o no de dichos compromisos. En cuanto tal, una medición de la pobreza desde el enfoque de derechos debería colocarse, por definición, en términos de marcos legislativos y normativos específicos donde los límites (de la medición) estarían puestos por la propia legislación. En efecto, el propio Coneval no tiene una concepción académica de la pobreza y sus dimensiones, sino que, como se sabe, su definición de pobreza es una visión de Estado cuyas dimensiones están definidas normativamente.

En el contexto mexicano, esta primera tensión analítica se encuentra atravesada, en la práctica, por la nueva relación establecida entre el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social, que señala cuáles son los derechos para el desarrollo social, y el modificado artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace al reconocimiento de los derechos sociales a

partir del marco jurídico internacional. Hasta el 2011, cuando se reformó el artículo 1º de la Constitución, los instrumentos jurídicos internacionales tenían una jerarquía menor con respecto a los nacionales, y en cuanto tal, normativamente, el instrumento más valioso e idóneo para una medición oficial de la pobreza era precisamente la Ley General de Desarrollo Social. En su artículo 6º, esta ley establece que los derechos para el desarrollo social son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación. Sin embargo, desde la medición oficial de 2009, basada en esta ley, el marco normativo nacional ha experimentado cambios importantes.

La principal modificación en los últimos años ha sido la reforma al artículo 1º de la Constitución, en 2011, como parte de un proceso de transformación constitucional que supone cierto avance en la postura del gobierno mexicano respecto a los derechos humanos. Esta modificación, como bien se detalla en uno de los textos de este libro, cambia la noción de garantías individuales por la de derechos humanos; reconoce que toda persona goza de derechos humanos (en vez de que la Constitución otorgue derechos); crea un bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución y los tratados internacionales; incorpora el principio “pro persona”, según el cual, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir la que signifique una mayor protección al titular del derecho humano; reconoce los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos como criterios rectores del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades mexicanas; obliga al Estado mexicano a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, y obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Evidentemente, este conjunto de rasgos implica un refuerzo de la perspectiva de derechos en la política pública nacional y, por lo tanto, en la medición oficial de la pobreza.<sup>4</sup> En este sentido, uno de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional de 2011 es el reconocimiento de una jerarquía equivalente entre la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por encima de la normatividad nacional, como la Ley General de Desarrollo Social. Ante esto, la pregunta es obvia, pero no menor: ¿Puede el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social seguir justificando que el mandato para la medición de derechos sea menor que el derivado del artículo 1º constitucional?

<sup>4</sup> A su vez, esta reforma supone la obligatoriedad para el Estado mexicano del cumplimiento de los mandatos contenidos en los pactos, convenios y declaraciones internacionales en el marco del sistema de Naciones Unidas, incluyendo las recomendaciones que se siguen a los informes quinquenales y al examen global de la situación de los derechos humanos en el país.

Siempre que se identifican otras posibilidades de medición y observación en el campo social es importante distinguir entre “el dato en sí” y “lo que permiten hacer los datos”; sobre todo, considerando su importancia para la evaluación de la política social y para el fortalecimiento (empírico e institucional) de un sistema de indicadores relacionados con la pobreza y el desarrollo social. En este sentido, las propuestas presentadas en este libro deben insertarse en una visión más amplia, no sólo sobre los nuevos datos a considerar, sino también sobre un nuevo y más complejo sistema de indicadores relacionado con el cumplimiento y la efectividad de los derechos humanos en nuestro país.

Luego se encuentra el problema de los umbrales y de los mínimos considerados en cualquier medición de pobreza: ¿Cuáles son las limitaciones de la medición multidimensional actual, pero, al mismo tiempo, cuáles son los riesgos de incorporar una serie ilimitada de indicadores sociales? En una medición multidimensional de la pobreza desde un enfoque de derechos, ¿se mide la pobreza o se miden los derechos incumplidos? Si éste fuera el caso, ¿se deberían contemplar todos los derechos, o algunos en particular? ¿Cómo establecer los límites o umbrales? ¿Cuándo un derecho social se considera como no ejercitado?, ¿cuando no se ejerce en plenitud o cuando no se ejerce a partir de un umbral mínimo? ¿Se puede “mediocumplir” con un derecho? ¿Y qué sucede con la profundidad de las privaciones y las carencias sociales? ¿Cómo medirla más allá del cumplimiento o no de determinados derechos?<sup>5</sup> En este sentido, es importante considerar todos aquellos elementos que “quedan afuera” en la medición multidimensional de la pobreza, especialmente con respecto a ciertos ámbitos o dimensiones que la medición no tiene en cuenta. Por ejemplo, en este libro se han considerado derechos sociales específicos (el derecho al trabajo, a un medio ambiente sano, a la no discriminación) que aún no han sido contemplados por la medición multidimensional de la pobreza en nuestro país. En cualquier caso, la pregunta por lo mínimo es la pregunta por el derecho satisfecho: ¿qué se entiende exactamente por un derecho satisfecho? ¿Hasta qué punto, realmente, estamos captando de la mejor manera posible el piso mínimo que se requiere para toda medición de la pobreza? La mayoría de los derechos sociales asocian su cumplimiento a la idea de dignidad (vivienda digna, trabajo digno, etc.), pero entonces es fundamental definir operativa y empíricamente qué

<sup>5</sup> Esta pregunta sobre la profundidad de la pobreza es metodológicamente fundamental porque si se utilizara una medida determinada que permitiera observar a casi todas las personas en situación de carencias sociales, no se verían las situaciones de pobreza más extremas. En ese sentido, si bien la medición de la pobreza (desde un enfoque de derechos) debería estar articulada a los diversos derechos sociales, es imprescindible que estos derechos se establezcan en términos de pobreza y no, por ejemplo, de políticas públicas. Como bien lo dijo Rosario Cárdenas en una de sus intervenciones en los seminarios de este proyecto, “se trata de una medición acotada a la experiencia de la pobreza y no a la experiencia de las políticas sociales”.

se entiende como “digno”. ¿Es sólo lo indispensable, o habría que avanzar en la medición para llevar la dignidad más allá de lo mínimo? ¿Lo mínimo para la sobrevivencia física es también lo mínimo para la sobrevivencia social? En términos de derechos sociales, ¿la dignidad se establece a partir de umbrales mínimos o de elementos y estándares más complejos? Como bien lo indican los autores del último texto de esta obra, el establecimiento de indicadores de derechos sociales relacionados con un mínimo básico podría generar incentivos para cruzar solamente el umbral más esencial, sin garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales, por ejemplo, en términos de calidad.

Otro punto transversal en la diversidad de textos que se presentan en esta obra está relacionado con una discusión general metodológica sobre la medición multidimensional de la pobreza: el debate sobre la unidad de análisis y la diversidad (o no) de fuentes de información utilizadas. Con respecto a la unidad de análisis, existe una tensión evidente entre la medición clásica de la pobreza, que por definición es individual (sobre la alimentación, la salud, la educación, etc.), y la colectiva, que suponen ciertos derechos sociales relacionados, por ejemplo, con el medio ambiente, la cohesión social o la existencia de carreteras pavimentadas. A su vez, el problema de la unidad de análisis está directamente relacionado con la transversalidad de los datos: lo que se mide es si un individuo tiene o no tiene, en la actualidad, acceso a la seguridad social, por ejemplo. De hecho, como la pobreza en México debe medirse de manera individual, hay que ver en un niño de cero años si cuenta o no con seguridad social. En este sentido, sería pertinente pensar en nuevas mediciones que consideren un análisis longitudinal de ciertos indicadores, especialmente los relacionados con la seguridad social y las pensiones durante la vejez.

Además, desde el punto de vista metodológico, el piso mínimo para determinar el cumplimiento de determinados derechos sociales puede variar mucho contextualmente, aun dentro de los márgenes del propio país. Algunas dimensiones de la pobreza, como la vivienda o la alimentación, por ejemplo, podrían utilizar umbrales muy diversos, según cada región. En cuanto tal, la pregunta es inevitable: ¿debemos considerar un mínimo idéntico para los diversos contextos nacionales, o bien considerar la heterogeneidad específica entre regiones? ¿Podemos igualar la dieta alimentaria que se necesita en el norte y en el sur del país para cubrir el derecho al acceso a la alimentación? ¿Podríamos considerar los mismos umbrales para una vivienda digna en Tabasco que para una en Sinaloa? La cuestión de los umbrales regionales diferenciados es otro de los desafíos en materia de medición multidimensional, y lo que se entrevé a lo largo de estos textos es que habría que moverse hacia medidas territoriales que consideren las diferencias



contextuales en vez de plantearse una medición nacional. Y esto no sólo por pautas culturales y/o a necesidades diversificadas, sino también por diferencias normativas y de códigos en el interior del país que son diferentes y admiten, por lo tanto, exigencias distintas de mínimos en cada región.

No obstante, también es cierto que desde un enfoque de derechos los indicadores regionales son un problema metodológico importante, en la medida que se estaría tratando de manera diferenciada a la población, y esto podría generar ciertas tensiones conceptuales en términos de derechos humanos.

Con respecto a las fuentes de información, la mayoría de los textos aquí presentados coincide al señalar las restricciones empíricas que supone medir la pobreza con una sola fuente de información, y la necesidad de diversificar las fuentes para acceder a información medible y comparable de cada uno de los indicadores relacionados con los derechos sociales que suponen una afectación a la situación de pobreza.<sup>6</sup> Esto, a su vez, considera otra serie de desafíos metodológicos específicos: la importancia de las comparaciones a través del tiempo; las exigencias relacionadas con la desagregación de datos a nivel estatal y municipal; que los nuevos indicadores propuestos sean confiables y válidos; que estén construidos a partir de información pública, cuya recolección, elaboración y análisis sea transparente y permita una clara rendición de cuentas por parte de quien los presenta. De todos modos, a pesar del reconocimiento de las serias limitaciones empíricas en materia de fuentes de información, los autores de la obra coinciden en señalar que, en primera instancia, se debería avanzar en una especie de medida ideal sobre la pobreza y, luego, en una medida que no sólo fuera más eficiente que la actual, sino que se pudiera calcular en función de los datos existentes. En esos términos, ¿cuál sería el mejor indicador de la calidad de la vivienda?, ¿cuál debería ser el mejor para los servicios de la vivienda sin detenernos mucho a penar si es factible o no? Si hay un elemento que es fundamental como carencia social, habría simplemente que considerarlo, aunque no se pueda medir por el momento.

Uno de los mayores desafíos de la investigación fue, quizá, lograr un cuerpo uniforme que respondiera cuál debería ser el recorte analítico de lo que se considera como pobreza desde un enfoque de derechos. Claramente, y como se verá a lo largo de este libro, no todo incumplimiento de derechos es parte de la pobreza, pero, al mismo tiempo, los derechos humanos son indivisibles y, por lo tanto, la afectación a un derecho particular supone simultáneamente la afectación de todos los demás.

<sup>6</sup> Recuérdese, además, que el Coneval realiza sus estimaciones sobre pobreza a partir de las características de la población (y sus experiencias) y no de instituciones, fuentes administrativas o servicios que estas instituciones otorgan.

La distancia de la vivienda al trabajo, por ejemplo, es un problema fundamental del derecho a una calidad de vida adecuada, pero no necesariamente es un indicador que responda al problema de la pobreza. En el caso de la discriminación, es un gran debate si es una dimensión que debería incorporarse a la medición de pobreza, si es parte o no del núcleo duro de la pobreza. Pues bien, en esta obra, el ejercicio reflexivo que se ha llevado a cabo es, precisamente, cuál sería la pertinencia de incorporar la discriminación como una dimensión de la pobreza. En la ley mexicana, la discriminación no forma parte de la pobreza, pero la no discriminación sí forma parte de los derechos de desarrollo social. Si lo que se pretende es mejorar la medición actual de la pobreza desde un enfoque de derechos, es necesario dilucidar si este tipo de dimensiones mejoraría o no la medición actual a partir de su consideración como derecho social específico. Esta tensión se replica en cualquier otro derecho social no considerado en la medición actual (medio ambiente, trabajo, etc.) pero señalado en la propia ley como derecho para el desarrollo social. En casos específicos, como el derecho a la no discriminación, podría pensarse si puede entenderse como una dimensión adicional de la pobreza o como una variable que atraviesa al resto de los derechos sociales contemplados en la medición. Si fuera así, podría ser considerado en cada uno de los demás derechos sociales como una especie de interacción entre este derecho social y las demás dimensiones de la pobreza. Desde la perspectiva de los derechos humanos, no sólo importa la medición de la pobreza, sino (y especialmente) las políticas públicas que intentan erradicarla. En este sentido, si la medición de la pobreza debería contener los derechos humanos, especialmente los sociales, culturales y económicos, la discriminación debería ser claramente una dimensión de la pobreza, al igual que el resto de los derechos culturales. En cualquier caso, lo que se intenta demostrar con este ejemplo es que la incorporación de (nuevos) derechos sociales a la medición de la pobreza, así como la caracterización de nuevos indicadores para los derechos que ya han sido contemplados, es un desafío no sólo metodológico, sino también conceptual, normativo, valorativo, político y ético, y en cuanto tal supone una enorme fuerza imaginativa y un elevado grado de reflexión teórica. A todo esto contribuyen los textos que aquí se presentan.

Si el objetivo general de esta investigación fue “cómo ir más allá de lo que ya está” en materia de medición multidimensional de la pobreza desde un enfoque de derechos es porque se tiene la aspiración genuina de que el Estado atienda sus obligaciones en materia de derechos sociales. A partir de una visión crítica acerca de cómo se mide la pobreza, cómo mejorar dicha medición y cómo profundizar o transitar hacia la medición del ejercicio de los derechos sociales, lo que se presenta a continuación son propuestas teórico-metodológicas que intentan asir la complejidad de los derechos sociales vulnerados ante situaciones de pobreza.

La medición actual de la pobreza multidimensional en México considera el acceso general a ciertos derechos sociales, pero no el acceso efectivo a este grupo de derechos humanos. Lo que se busca, entonces, es generar propuestas y reflexiones concretas que nos permitan saber si el acceso a estos derechos es real. Esto fue lo que intentó guiar a todos y cada uno de los textos, es ahí donde radica la utilidad de estos trabajos para la nueva medición de la pobreza en nuestro país. Saber quiénes tienen sus derechos sociales insatisfechos para que el Estado atienda sus demandas a través del mandato que genera el marco internacional de los derechos humanos es, finalmente, el objetivo final de esta investigación.

La obra está dividida en tres grandes partes. La primera, “Derechos sociales y pobreza. Abordajes teóricos y desafíos metodológicos”, está conformada por tres capítulos y su objetivo general es contextualizar la investigación, tanto en términos teóricos como empíricos.

Así, el primer capítulo “El enfoque de derechos y la medición de la pobreza: algunas reflexiones teóricas”, de Fiorella Mancini, analiza el vínculo teórico entre pobreza y derechos sociales desde los derechos humanos. Mancini se propone un abordaje crítico y reflexivo sobre las diferentes posibilidades y las restricciones de este enfoque para analizar las múltiples dimensiones sociales asociadas a la pobreza. Si la pobreza constituye una negación, una violación o una falta de cumplimiento de los derechos humanos, ¿quiere decir que la pobreza es idéntica a la falta de cumplimiento de todos los derechos humanos en general o que en el contexto de la pobreza sólo cuentan determinadas categorías de derechos humanos? (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). Desarrollar algunas de estas tensiones analíticas alrededor del vínculo entre derechos sociales y pobreza es su objetivo, para repensar las posibilidades de medición de la pobreza en México desde un enfoque de derechos humanos.

El segundo capítulo, “Desafíos metodológicos para la medición de la pobreza desde el enfoque de los derechos”, de Iliana Yashine, hace una reflexión crítica sobre cómo medir la pobreza desde un enfoque de derechos. La autora lleva a cabo una sistematización de las principales discusiones teórico-metodológicas sobre la medición de pobreza y, a través de la metodología utilizada actualmente en México, y de otras experiencias internacionales, se plantea algunos debates relevantes para una posible revisión/mejora de la metodología mexicana.

El tercer capítulo, “Medición de la pobreza con un enfoque de derechos en México”, de Gonzalo Hernández, Ricardo Aparicio y Araceli Ruiz, tiene como objetivo presentar los elementos teóricos y normativos de la medición multidimensional de la pobreza en México, con la finalidad de detallar y dar a conocer las especificaciones y particularidades de la medición multidimensional de la pobreza que se lleva a cabo en nuestro país.

Si bien el objetivo de la primera parte del texto es contextualizar la problemática de la medición de la pobreza en México desde una perspectiva teórica (el capítulo de Mancini), metodológica (el capítulo de Yaschine) y empírica (el capítulo de Hernández, Aparicio y Ruiz), evidentemente existen temas de referencia general que se reiteran a lo largo de los capítulos para que cada uno pueda ser leído también de manera individual e independiente (por ejemplo, las distintas alternativas de medición de la pobreza son una referencia obligada que aparece tanto en la introducción como en el capítulo de Yaschine y en el de Hernández, Aparicio y Ruiz). Algo similar sucede con el vínculo entre los derechos humanos y la medición de la pobreza, que como se podrá apreciar aparece en cada uno de los capítulos porque era la relación teórica que debía fungir como punto de partida para el análisis posterior de cualquier medición de un derecho social particular. De cualquier manera, la referencia teórica más acabada sobre los aspectos generales del vínculo entre derechos y pobreza puede encontrarse en el capítulo de Mancini, mientras que en la segunda parte de la obra se desarrollan los aspectos específicos del derecho correspondiente.

Una vez contextualizada la investigación a partir de las principales consideraciones teóricas, metodológicas y empíricas sobre la medición multidimensional de la pobreza desde un enfoque de derechos, se llega a la segunda parte del libro, “Derechos para el desarrollo social y pobreza en México”, conformada por diez capítulos.

Esta segunda parte conforma el núcleo duro de la obra y fue diseñada para el análisis particular y específico de cada uno de los derechos sociales contemplados en la Ley General de Desarrollo Social. Así, el capítulo “Educación y pobreza”, de Héctor Robles y Arturo Vera, analiza los nuevos retos que surgen para las instituciones encargadas de dar seguimiento y promover el cumplimiento de los derechos sociales en México luego de las reformas emprendidas por el Estado mexicano en el derecho a la educación. A partir de una revisión sobre la medición realizada por el Coneval y otras instituciones con respecto al derecho humano de educación obligatoria de calidad, se propone actualizar el marco conceptual y empírico para sustentar y medir este derecho. Al finalizar el capítulo, los autores presentan un diagnóstico de la situación de los nuevos indicadores sobre la calidad educativa a partir de la información disponible.

En el capítulo “Salud y pobreza”, Carlos Echarri se propone revisar el derecho a la salud, como se define en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las posibles contradicciones en torno a su cumplimiento, tanto en el texto constitucional como en otras disposiciones legales, específicamente en la Ley General de Desarrollo Social. En un segundo momento,

el autor analiza el concepto de *equidad en salud* y diversas opciones de medición de este derecho a partir de las posibilidades de cobertura universal que existen en México en esta materia.

En el capítulo “Trabajo y pobreza”, Edith Pacheco analiza la conexión entre la inserción laboral de los miembros del hogar (en términos de participación, intensidad y condiciones laborales) y los criterios multidimensionales de la pobreza. La dimensión laboral vinculada a la pobreza es un aspecto fundamental para explorar desde la perspectiva de los derechos humanos debido a que sólo se contempla de manera parcial en la medición de la pobreza a través del acceso a la seguridad social (y de manera indirecta al dar cuenta de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo). Como bien lo establece Pacheco, los ingresos de las personas y los hogares, así como el acceso a la seguridad social y a la salud, tres de las dimensiones consideradas explícitamente para la medición oficial de la pobreza, están asociados al tipo de inserción laboral de la población y, por lo tanto, a sus condiciones de vida. Además, explora el vínculo específico entre trabajo y cohesión social, que es otra de las dimensiones contenidas en la medición multidimensional de pobreza en México. En la medida que el trabajo es capaz de generar identidades profesionales u ocupacionales, así como un sentido de pertenencia, e incluso de arraigo territorial en las personas y los grupos sociales, tiene una estrecha relación con las posibilidades de cohesión social que es preciso considerar con mucha más profundidad.

El capítulo “Seguridad social y pobreza”, de José Alberto Valencia, toma como punto de partida la definición de *seguridad social* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se enfoca a dos temas principales: la asistencia médica y la seguridad del ingreso. A partir de estos dos elementos, Valencia hace un minucioso análisis de los aspectos específicos del derecho a la seguridad social y una evaluación crítica de los resultados de la política pública en esta materia, particularmente para algunos segmentos de población (hombres, mujeres, adultos mayores, población rural), y como resultado se presentan algunas recomendaciones respecto a la vinculación entre pobreza y derechos en materia de seguridad social.

Los dos capítulos siguientes están dedicados a la vivienda y sus servicios, con una clara línea de sucesión entre las temáticas de ambos. En el capítulo “Vivienda y pobreza”, Guillermo Boils analiza, desde la legislación nacional, tres características específicas de la vivienda que deberían considerarse en una medición multidimensional de la pobreza desde el enfoque de los derechos humanos: la dimensión habitacional, el derecho a la vivienda a partir de los ordenamientos vigentes y el espacio de la vivienda en una nueva medición multidimensional. En el capítulo “Derecho a la vivienda”, Nuria Torroja analiza las cuestiones relacionadas con los

servicios a la vivienda a partir de los elementos conceptuales utilizados tanto a nivel internacional como nacional, haciendo hincapié en la gran riqueza de referentes para el análisis de este derecho contenido en la normatividad internacional.

En el capítulo “Alimentación y pobreza”, Teresa Shamah y Juan Ángel Rivera afirman que la inseguridad alimentaria (como un indicador constitutivo de la medición de pobreza) no sólo debería medirse por la carencia de alimentos, o por la prevalencia de la subnutrición, sino también por un conjunto de indicadores objetivos y subjetivos con respecto al derecho a una alimentación adecuada: la preocupación sentida en los hogares por la escasez de alimentos; la calidad y cantidad de lo que se está consumiendo en el hogar, la sensación de hambre por omisión de algún tipo de comida en los hogares, etcétera.

En el capítulo “Medio ambiente y pobreza”, Carlos Muñoz propone la elaboración de un índice sobre carencias ambientales en varias dimensiones de recursos naturales y una serie de políticas públicas que podrían asegurar el derecho a un medio ambiente sano.

En el capítulo “No discriminación y pobreza”, Jesús Rodríguez pretende mostrar que las relaciones discriminatorias no constituyen un fenómeno secundario, o derivado de las relaciones económicas, sino que están en permanente interacción con las situaciones de pobreza. En ese sentido, lo significativo del proceso discriminatorio con respecto al fenómeno de la pobreza, argumenta Rodríguez, es que entre los efectos tangibles de la discriminación se cuenta el diferencial de ingreso, empleo y oportunidades económicas entre los grupos discriminados y los no discriminados. En cualquier caso, el rasgo distintivo del fenómeno social de la discriminación es que pueden identificarse evidencias de poderosos daños económicos como resultado de las acciones guiadas por estos comportamientos; es decir, la pobreza como causa y consecuencia simultánea de la discriminación. A diferencia de los capítulos anteriores, que se centran en la “medición” del derecho, el texto de Rodríguez se enfoca, desde la filosofía política, en la “no discriminación” como un derecho que debería atravesar metodológicamente todas las dimensiones consideradas en una medición multidimensional de la pobreza.

El último capítulo de esta segunda parte, “Cohesión social y pobreza”, de Francisco Javier Sales, propone una nueva conceptualización de *cohesión social* que incluye una perspectiva normativa acorde con el entorno de derechos que marca la Constitución y nos informa sobre posibles herramientas de política pública para mejorar la garantía de los derechos sociales en México.

La tercera parte de este libro, “Los derechos sociales y la evaluación de la política social”, contiene un capítulo de cierre y una serie de conclusiones generales de esta obra. En el capítulo “La evaluación de políticas sociales y el enfoque de

## INTRODUCCIÓN

derechos en México”, Gonzalo Hernández Licona y Thania de la Garza Navarrete analizan las causas de que la medición multidimensional de la pobreza se convierta en una de las principales evaluaciones de la política social en México, sus ventajas y desventajas, así como la evidencia de su uso por parte de los gobiernos federal y estatales en otras etapas de la gestión pública, como la planeación, presupuestación y ejecución de las políticas públicas.

En las conclusiones generales se presentan algunas reflexiones finales sobre el proyecto de investigación, los principales desafíos que se señalan en cada uno de los capítulos y las posibles líneas de investigación futura en materia de derechos sociales y medición de la pobreza en nuestro país.





Derechos sociales y pobreza.  
Abordajes teóricos y desafíos metodológicos



# La pobreza y el enfoque de derechos: algunas reflexiones teóricas

Fiorella Mancini

“Un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie*, no está cumpliendo sus obligaciones”.

Principios de Maastricht, principio 9.

## INTRODUCCIÓN

El enfoque de derechos humanos se basa en la premisa de que la pobreza no es inevitable, sino que, al menos en parte, es una situación creada, propiciada y perpetuada por acciones y omisiones de los Estados y otros agentes económicos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013). Si se considera que América Latina es la región donde se evidencian las mayores desigualdades sociales y donde la pobreza afecta a doscientos millones de personas, es fácil comprender por qué los derechos económicos, sociales y culturales cobran semejante relevancia y vigencia. De hecho, como bien lo establecen los organismos especializados en el tema (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2013), es en este conjunto de derechos donde existen mayores dificultades en nuestra región para su garantía, exigibilidad y justiciabilidad (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008).

En este contexto, diversas iniciativas internacionales han integrado un enfoque de derechos humanos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza.<sup>1</sup> Cada una de estas propuestas, a su vez, se ha servido de los distintos

<sup>1</sup> Si bien es preciso distinguir analíticamente el contenido de “medición de pobreza”, “análisis de pobreza” y “políticas de superación de la pobreza”, las reflexiones teóricas de este texto aluden de manera generalizada al vínculo conceptual entre el enfoque de derechos humanos y el fenómeno de la pobreza, sin hacer referencia exclusiva a cada una de estas esferas. En

análisis que han dado cuenta en los últimos años de la estrecha vinculación (conceptual y práctica) entre pobreza e incumplimiento de derechos humanos (Nussbaum, 1997; Sen, 2005; Parra Vera, 2009). Este vínculo remite a la pobreza como una falta sistemática del ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>2</sup> (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003; Levitas *et al.*, 2007; Coneval, 2009; UNICEF, 2010). Posiblemente, la especificidad más importante de esta relación sea el reconocimiento de una multiplicidad subyacente de causas y consecuencias alrededor del fenómeno de la pobreza. Según Maxwell y Kenway (2000), la fuerza del vínculo entre pobreza y derechos sociales radicaría, precisamente, en resaltar que las privaciones económicas de las personas son el resultado de diferentes procesos sociales, políticos y económicos en el terreno de los derechos, los recursos, las relaciones de poder y las instituciones sociales.

Al mismo tiempo, existe en la actualidad un creciente consenso sobre la necesidad de pensar las políticas públicas en general —y las políticas sociales de combate a la pobreza en particular— como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2004). Este interés en una mayor vinculación entre el lenguaje del desarrollo y el lenguaje de los derechos tendría como fundamento, por un lado, una concepción del desarrollo como una expansión de las capacidades y libertades reales de que disfrutaban los individuos (Nussbaum, 1997; Sen, 1999, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008) y, por otro lado, un

---

consecuencia, tampoco propone una clara diferenciación de los diversos agentes institucionales que pudieran abordar cada una de dichas esferas, sino una mirada de conjunto a la multiplicidad de actores sociales involucrados.

<sup>2</sup> En lo que respecta a estos derechos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996 (PIDESC) es el tratado internacional regulador de las obligaciones de los Estados y de los mecanismos de protección en materia de derechos económicos sociales y culturales. En términos generales, el PIDESC se divide en cinco grandes partes. La primera está integrada por el artículo 1º, que establece el derecho a la libre determinación de los pueblos. La segunda parte (artículos 2º al 5º) establece la naturaleza y el alcance de las obligaciones para los Estados y las limitaciones a los derechos previstos en el PIDESC. La tercera parte establece el listado de los derechos sustantivos protegidos por el Pacto: el derecho a trabajar (artículo 6º), el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7º), el derecho a la organización sindical y el derecho de huelga (artículo 8º), el derecho a la seguridad social (artículo 9º), el derecho a la protección de la familia (artículo 10), el derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11) (alimentación, vestido, vivienda), el derecho a la protección contra el hambre, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12), el derecho a la educación (artículos 13 y 14), el derecho a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones (artículo 15).

reconocimiento explícito de que los problemas de pobreza tienen profundas raíces distributivas y de desigualdad social<sup>3</sup> (Buvinic, 2004).

A pesar de este relativo consenso acerca de la estrechez del vínculo entre los derechos humanos y la pobreza, las consecuencias de ese reconocimiento han sido menos analizadas y por lo mismo se vuelven menos comprensibles (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004): ¿Aporta algo nuevo el enfoque de derechos humanos al entendimiento de la pobreza? ¿Cuál es, concretamente, dicha aportación? ¿Qué significa incorporar el enfoque de derechos humanos al análisis y la medición de la pobreza?<sup>4</sup> Una respuesta mínima a esta serie de preguntas implicaría reconocer que la pobreza no se define exclusivamente por la falta de acceso a bienes transables en el mercado, sino también por un conjunto de derechos sociales incumplidos que imposibilitan el libre desarrollo de cada ser humano.<sup>5</sup>

Si la pobreza constituye una negación, una violación o una falta de cumplimiento de los derechos humanos, ¿quiere decir esto que es idéntica a la falta de cumplimiento de todos los derechos humanos en general o que en el contexto de la pobreza sólo cuentan determinadas categorías de derechos humanos? (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). Desarrollar algunas de estas tensiones analíticas alrededor del vínculo entre derechos sociales y pobreza es el objetivo de los siguientes apartados del capítulo, con el objetivo de repensar las posibilidades de medición de la pobreza en México desde un enfoque de derechos humanos. Para esto, en la primera parte se consideran

<sup>3</sup> A su vez, la concepción del desarrollo como el aumento de las capacidades y libertades individuales proviene de la obra de Amartya Sen (1999) y otros autores (Nausbaun, 1997) que han desarrollado exhaustivamente las complementariedades existentes entre los derechos humanos y los objetivos de combate a la pobreza (Eyben, 2004; Buvinic, 2004; Moser 2004). En palabras de Sen (1999): “El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad. Más allá de la cantidad de bienes y servicios de los que disponga una sociedad, la concepción del desarrollo como libertad se concentra en las posibilidades efectivas a las que las personas pueden acceder para realizar sus derechos”.

<sup>4</sup> Es importante aclarar que en términos generales el enfoque de derechos es una perspectiva programática y normativa que está mucho más enfocada a la erradicación de la pobreza y al cumplimiento de los derechos humanos que a las cuestiones de medición y observación de las situaciones de pobreza.

<sup>5</sup> La exhaustividad de la *definición multidimensional de pobreza* del Coneval (2009) se inscribe en esta nueva línea de análisis que vincula el acceso a bienes económicos y el cumplimiento de derechos sociales: “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.

algunos antecedentes y se hace un breve recorrido histórico por el enfoque de derechos, especialmente desde la perspectiva de América Latina. En la segunda parte se desarrollan algunos puntos de encuentro entre el enfoque de derechos, la perspectiva del desarrollo y el enfoque de capacidades. En la tercera se desentraman los principios generales del enfoque de derechos en su vinculación con la pobreza. En la cuarta sección se analizan algunas tensiones analíticas que presenta el vínculo entre pobreza y derechos sociales. Finalmente, en la quinta parte se analizan las implicaciones del enfoque de derechos para la medición y observancia de la pobreza en una serie de dimensiones analíticas específicas.

EL (RE)SURGIMIENTO DEL ENFOQUE DE DERECHOS  
PARA ANALIZAR LA POBREZA

*El primer momento del vínculo entre pobreza y derechos sociales:  
de la asistencia social a la ciudadanía laboral*

Para dar cuenta de los antecedentes históricos del enfoque de derechos para la observación de la pobreza es necesario comenzar distinguiendo entre los derechos humanos *per se* y los derechos humanos como un acercamiento a las políticas de combate a la pobreza (Moser, 2004). En este último caso, los derechos humanos se unen a una importante lista de enfoques analíticos y operacionales (principalmente de naturaleza macroeconómica) que han intentado explicar la pobreza y el desarrollo a través de diferentes vías: la modernización, la satisfacción de necesidades básicas, el ajuste estructural neoliberal, el empoderamiento, etc. (Moser y Norton, 2001). Al igual que en otros enfoques, los orígenes de la perspectiva de derechos son múltiples y están relacionados con los avances en el marco jurídico internacional de derechos humanos, con los debates y las protestas sociales, culturales y políticas que se han dado recientemente a nivel global, y con el énfasis puesto por las ciencias políticas y sociales de la actualidad en la transición desde sistemas políticos más clientelares a esquemas políticos más democráticos, basados en la ciudadanía y los derechos ciudadanos (Moser, 2004).

En el contexto específico de América Latina, el surgimiento —o consolidación— del enfoque de derechos debería enmarcarse —a diferencia de otras regiones— en las transiciones democráticas y en el papel fundamentalmente político de los derechos humanos para limitar los vestigios autoritarios y

violentos de gran parte de los regímenes de gobierno en la segunda mitad del siglo XX (Abramovich, 2006). En la actualidad, si bien las obligaciones negativas de los Estados con respecto a “respetar” o “no impedir” el disfrute de los derechos humanos siguen siendo cruciales, a esto se agrega —en un contexto de mayores fortalezas democráticas— la perspectiva del enfoque de derechos como un programa que admite y permite guiar las obligaciones positivas de los Estados (obligaciones relacionadas con “el hacer”) y las políticas públicas, especialmente las de desarrollo social.

No obstante estos avances, y si bien es reconocible que el debate en torno a los derechos humanos, su titularidad y las obligaciones que se imponen a los Estados se ha enriquecido y diversificado de manera progresiva en América Latina (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2013), el camino no ha sido fácil. Como lo explica Ferrajoli (2002), la tradición jurídica liberal a nivel internacional ha estado, históricamente, poco interesada por la tutela de los derechos sociales y nunca ha elaborado en el plano teórico un sistema de justiciabilidad y exigibilidad tan claro como en el caso de los derechos políticos y civiles. De ahí también las dificultades prácticas a la hora de ejercer, pero especialmente de reclamar y demandar, los derechos sociales, económicos y culturales.

Ahora bien, el proceso de generalización de los derechos sociales durante el siglo XX en América Latina (Añón, 2003) ha implicado una transformación histórica del papel del Estado y de las instituciones públicas con respecto a las necesidades sociales. A partir del reconocimiento de los derechos sociales como derechos humanos, las bases del asistencialismo y de la caridad social de las instituciones públicas que habían caracterizado a América Latina a principios del siglo XX se transforman en prestaciones sociales concretas que corresponden a derechos individuales, asociados a una noción mucho más cercana a la idea de ciudadanía social<sup>6</sup> (Abramovich y Courtis, 2002). Es a partir de la segunda mitad del siglo XX —y como producto de la agudización del conflicto social entre las clases poseedoras y los sectores empobrecidos o marginados— que comienza a plantearse la constitucionalidad de los derechos sociales en toda la región (Pisarello, 2003).

No obstante este primer acercamiento institucional a los derechos sociales, en nuestra región el área de las políticas públicas (en materia de pobreza, educación,

<sup>6</sup> Proceso histórico que Dean (1995) denomina *la juridificación* del bienestar en América Latina.

vivienda, salud, etc.) no ha estado estructuralmente guiada en su organización y funcionamiento por una lógica de derechos (Abramovich, 2004).

Los frágiles y precarios regímenes de bienestar desarrollados en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX habrían subordinado a su propia discrecionalidad y a un manejo clientelar o corporativo las prestaciones o las intervenciones que las constituciones o pactos de derechos humanos proyectarían como derechos (Ferrajoli, 2003; Abramovich, 2004). Las condiciones políticas de América Latina durante la mayor parte del siglo pasado no habrían favorecido la emergencia de un verdadero Estado social de derechos, sino un modelo más tradicional, donde las prestaciones de derechos sociales se circunscribían a una gran cantidad de componentes paternalistas y clientelares directamente asociados al trabajo formal y a la integración social proveniente de la participación en el proceso productivo (Pisarello, 2003).

En un contexto marcado por el modelo de acumulación desarrollista y por los intentos de salarización de la fuerza de trabajo, el cumplimiento de los derechos sociales se subordinó a la garantía de los derechos laborales y se concedió de manera selectiva, con altos costos de desprotección para el resto de la población que no era ni asalariada ni formal ni trabajadora y que, por lo tanto, no accedía a la ciudadanía a través del mercado laboral<sup>7</sup> (Pisarello, 2003; Abramovich y Courtis, 2003).

Una diferencia importante con los países desarrollados, en este sentido, es que en vez de la precarización del vínculo jurídico entre Estado y ciudadanía que puede observarse en el desmantelamiento actual de ciertos regímenes de bienestar europeos (Abramovich, 2004), este vínculo no ha sido en el caso latinoamericano históricamente demasiado fuerte o asentado sobre bases sólidas de ciudadanía social y derechos.

Los enormes niveles históricos de corporativismo en la región han resultado en una mayor propensión estructural de los Estados a configurarse como instituciones administrativas más que constitucionales (Pisarello, 2003), con una gran debilidad sistémica para articular y proteger garantías explícitas para

<sup>7</sup> En el caso mexicano, por ejemplo, las primeras constituciones revolucionarias recogían un generoso elenco de derechos sociales y, sobre todo, laborales (Pisarello, 2003). Su alcance efectivo, sin embargo, resultó limitado, deformado o simplemente cancelado por la realidad política, bajo la lógica de los beneficios asistenciales y la discrecionalidad política de la administración pública (Abramovich, 2004). Como bien lo expresa Pisarello (2003), “la burocratización y el autoritarismo anquilosaron el ensayo constitucional de los derechos sociales alumbrado en Querétaro en 1917”.



el cumplimiento de los derechos sociales. En estos contextos, comunes a gran parte de América Latina, los grandes conglomerados de beneficiarios de las políticas sociales han sido los grupos organizados, capaces de presionar corporativamente a las instituciones estatales (Pisarello, 2003). Los arreglos institucionales de los regímenes de bienestar latinoamericanos han concebido así, durante gran parte del siglo XX, los derechos sociales como concesiones institucionales planificadas desde arriba (Pisarello, 2003), como privilegios a los cuales se podía acceder mediante la prebenda de un trabajo formal.

*El segundo momento del vínculo entre pobreza y derechos sociales: crisis estructural y focalización de las políticas públicas*

A partir de la década de los setenta, y de la gran crisis económica que azotó a toda la región latinoamericana, la mayoría de los arreglos institucionales corporativos se desvaneció y los derechos sociales sufrieron una nueva transformación histórica: de su garantía a través del trabajo formal pasaron a ejercitarse a través de la política pública focalizada.

Como bien lo indica Pisarello (2003), en virtud del vínculo histórico entre prestaciones laborales y sociales, la flexibilización de las primeras condujo a la negación de las segundas. La crisis económica, social y política de la mayoría de los países de la región, que terminaría de cristalizarse en la década de los ochenta, dejó al descubierto una seria fisura social que se había producido entre el cumplimiento de los derechos sociales para una minoría de trabajadores formales y la negación de esos mismos derechos para la gran mayoría de la población.

Los resultados de dichas transformaciones también son bastante conocidos. No sólo aumentó la pobreza de la región, sino, especialmente, las desigualdades sociales y la negación, casi absoluta, de las posibilidades de independencia social para quienes estaban fuera del mercado de trabajo. Se habría pasado, así, de un Estado social de derechos (precario, incompleto, segmentado, corporativo) a un Estado social de deberes (Pisarello, 2003). En términos generales, se comienza a incentivar y legitimar una especie de política social residual para una ciudadanía profundamente debilitada que al no poder gestionar la previsión privada de sus riesgos sólo puede acudir de manera dependiente y subordinada a un sector público asistencial, más que distributivo (Alonso, 2000, en Pisarello, 2003), como el que había predominado en la región a principios de siglo XX.

*El tercer momento del vínculo entre pobreza y derechos sociales:  
la responsabilidad pública de los derechos humanos*

En medio de esta pérdida y reconstitución de los derechos sociales, desde mediados de la década de los noventa —y, especialmente desde diversos organismos internacionales de desarrollo— comienza a traslucirse un resurgido interés por los derechos humanos como marco de contención y análisis de las estrategias de combate a la pobreza y del fomento al desarrollo (Cornwall y Nyamu, 2004).<sup>8</sup> En este tercer momento se plantea que es necesario tomarse en serio al derecho positivo para, desde ahí, practicar un constitucionalismo capaz de influir en una realidad que en buena medida se presenta como regresiva (Cabo Martin, 2001, en Pisarello 2003).

Como lo plantea la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2004), reconocer que las personas en situación de pobreza padecen una violación sistemática a sus derechos humanos —o bien que la promoción de los derechos humanos podría atenuar la pobreza— ha tardado mucho tiempo en producirse (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013).

Ciertamente, el enfoque de derechos humanos para la comprensión de la pobreza es un marco conceptual que ha sido impulsado principalmente por los organismos de desarrollo (más que por la comunidad académica), en la medida que es una perspectiva analítica que ofrece principios, postulados y reglas generales sobre los lineamientos de ejecución y evaluación de la política pública, más que una corriente teórica que genere grandes explicaciones conceptuales o hipótesis concretas de trabajo que se pretendan desarrollar o comprobar. En este sentido, el enfoque de derechos para la observación de la pobreza tendría más implicaciones prácticas y operativas que de análisis conceptual o teórico (Jahan, 2004; González *et al.*, 2012).

<sup>8</sup> Naciones Unidas comienza a impulsar el enfoque de derechos humanos para la reducción de la pobreza en 1997, y es la UNICEF la primera institución que intentará plasmar este cambio de paradigma (desde las necesidades hacia los derechos) en el combate a la pobreza (UNICEF, 1998). Además, entre las primeras agencias de cooperación para el desarrollo y las instituciones internacionales que analizaron el vínculo entre derechos humanos y pobreza destacan el Departamento de Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido (DFID), el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), especialmente a través de un documento publicado en 2004: “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual”.

En cuanto metodología operativa, el enfoque de derechos persigue un objetivo ético político relativamente claro: lograr la plena efectividad de los derechos humanos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013). En estos términos, la integración del enfoque de derechos a las estrategias de reducción de la pobreza no implicaría demasiados cambios en el *qué* debe hacerse sino en el *cómo* y el *por qué* llevar a cabo dichas actividades (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003), en la medida que el objetivo de este enfoque es precisamente integrar en las prácticas de reducción de la pobreza (y del desarrollo) los principios éticos y legales inherentes a los derechos humanos (González *et al.*, 2012).

La premisa es que el enfoque de derechos considera el derecho internacional sobre derechos humanos como un marco conceptual explícito y normativo que siendo aceptado por la comunidad internacional puede ofrecer un sistema coherente de principios o reglas en el ámbito del desarrollo y el combate a la pobreza que guíen y evalúen a cada uno de los componentes de dichas estrategias (Abramovich, 2006).

El resurgimiento de este paradigma para la observación de la pobreza radicaría, además, en el reconocimiento histórico de que el principio de soberanía nacional ha encontrado —por la propia voluntad de los Estados, a decir de esta corriente— una progresiva limitación y disminución ante el derecho internacional de derechos humanos, que a su vez ha ido incorporándose en forma explícita a las propias constituciones nacionales<sup>9</sup> (Morlachetti, 2010).

En estos términos, aun en medio de cierta debilidad institucional y en contextos de marcada desigualdad como la que sufre América Latina, comprender la pobreza desde un enfoque de derechos humanos supone el reconocimiento de un vínculo social contractual (que no es sólo político, sino también normativo) entre el Estado, la comunidad y los individuos (Coneval, 2009).

Mediante este enfoque, el logro del bienestar y el ejercicio de los derechos humanos dejan de ser meras aspiraciones o “normas programáticas” para

<sup>9</sup> La Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos (1993) dedicó particular atención a este tema y una de sus recomendaciones básicas consistió, precisamente, en urgir a los Estados a que den prioridad a la incorporación de las normas internacionales de protección al derecho interno (Morlachetti, 2010). En el caso mexicano, como se sabe, a partir de la reforma constitucional de 2011, el artículo 1º de la Constitución establece: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

convertirse en deberes y responsabilidades legalmente establecidas (Jahan, 2002; Kurczyn y Gutiérrez, 2009). Esto supone un cambio fundamental en la comprensión de la pobreza desde una mirada tecnocrática hacia un entendimiento político del fenómeno, reconociendo que la definición, la interpretación y la aplicación de los derechos sociales son procesos de naturaleza política y, por lo tanto, están incrustados en relaciones de poder específicas (Moser, 2004). En este sentido, las normas internacionales de los derechos sociales intentan proteger a las personas y a los grupos sociales de los abusos de poder que pudieran cometer los Estados y sus agentes contra las personas en situación de pobreza.

#### DERECHOS, POBREZA Y DESARROLLO: EL DIÁLOGO ENTRE DIFERENTES ENFOQUES

Desde una multiplicidad de factores analíticos, el enfoque de derechos humanos dialoga, de manera interdependiente y complementaria, con varias perspectivas teóricas contemporáneas que intentan dar cuenta del fenómeno de la pobreza, especialmente con la perspectiva de desarrollo humano y con el enfoque de capacidades de Amartya Sen<sup>10</sup> (Nussbaum, 1997; Appleyard, 2002).

Muchos de los conceptos habituales en el lenguaje del desarrollo (como la reducción de la pobreza, la participación, la inclusión, el buen gobierno o la responsabilidad) refieren a las mismas cuestiones que describen en el campo de los derechos humanos el alcance de los derechos a la salud, la alimentación, la educación, la libertad de expresión, la participación política, la igualdad y la no discriminación (Abramovich, 2004). A partir de esta especie de lenguaje común entre desarrollo y derechos comienza a vislumbrarse el desarrollo como la expansión concreta de las capacidades y las libertades reales de los individuos (Parra Vera, 2009). De hecho, si se pensara al desarrollo como una especie de oposición normativa al problema de la pobreza, sería fácilmente discernible que el

<sup>10</sup> A su vez, el enfoque de capacidades (junto con las perspectivas de necesidades básicas insatisfechas y el enfoque de los activos) se circunscribe al llamado *enfoque de bienestar* (Attanasio y Székely, 1999 y 2001; Grupo de Río, 2006; Ravallion, 1998; Sen, 1992), cuyo objetivo primordial radica en identificar las dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente. El enfoque de bienestar supone que cada persona, a partir de sus circunstancias y preferencias, desarrolla un conjunto de capacidades que definen el abanico de opciones de vida que puede elegir. Si estas opciones de vida no le permitieran tener condiciones de vida aceptables dentro de la sociedad, se consideraría que el individuo se encuentra en situación de pobreza (Coneval, 2009).

derecho al desarrollo adoptado internacionalmente desde los años ochenta pudiera leerse, en definitiva, como el derecho humano a no padecer pobreza.<sup>11</sup>

Amartya Sen (1999) ha desempeñado un papel fundamental en la identificación de los vínculos entre pobreza, desarrollo y derechos humanos. En su marco de capacidades, lo que se pone de relieve es la importancia de la libertad y los derechos humanos para el combate a la pobreza<sup>12</sup> (Sen, 2005; Moser, 2004). En su enfoque, el desarrollo estaría conectado al fortalecimiento de determinadas capacidades, definidas como la gama de cosas que la gente puede hacer en una vida (Sen, 1999).

Además, Sen (1999) detalla el valor añadido de un enfoque de derechos para el desarrollo en términos de reclamos y justiciabilidad: si el desarrollo se centra en mejorar las capacidades y libertades que los miembros de una comunidad disfrutan, los derechos humanos representan las demandas que tienen los individuos sobre la conducta de los demás agentes para facilitar o asegurar esas capacidades y libertades (Moser, 2004). Este giro teórico es fundamental para el análisis de la pobreza desde un enfoque de derechos debido a que no sólo se le vincula seriamente con la falta de libertad y capacidades, sino que su superación puede exigirse y demandarse a través de mecanismos normativos y legales específicos.

De hecho, el primer denominador común entre estas diversas perspectivas analíticas (enfoque de derechos y enfoque de capacidades) es, quizás, el reconocimiento a la dignidad y la libertad humanas como el valor primordial de la vida en sociedad. Detrás de este primer elemento conceptual se encuentra el estrecho vínculo entre la pobreza y las libertades básicas en la medida que se reconocen como fundamentalmente valiosas para lograr la dignidad humana<sup>13</sup>

<sup>11</sup> En su artículo 1º, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 establece que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”. Como bien lo indican Serrano y Vázquez (2012), el reconocimiento del derecho al desarrollo surge como un método para regular los procesos de cooperación internacional entre los países, así como las políticas de combate a la pobreza en el interior de cada país.

<sup>12</sup> Nussbaum (1997) reconoce que el rol de la libertad (inspirado en la teoría liberal de Rawls) es fundamental tanto en el enfoque de capacidades como en el enfoque de derechos.

<sup>13</sup> Desde el punto de vista práctico, las libertades fundamentales se relacionan, entre otras, con el acceso a las capacidades básicas para poder evitar la inanición, la desnutrición, la mortalidad prematura, o gozar de libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y participar en las decisiones privadas y públicas (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008).

(Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). Tanto el enfoque de derechos como las perspectivas del desarrollo humano y el enfoque de capacidades están centrados en las personas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014) y en la importancia de que cada ser humano “pueda hacer lo que valore”, que goce de la libertad de “vivir la vida que quiera” y gestione como prefiera sus propios asuntos.

Para estos enfoques, en cuanto el individuo es el sujeto activo de todo desarrollo económico y social (Eider, 1995), adquiere especial relevancia el concepto de *agencia*, entendida como la capacidad de un actor para tomar decisiones significativas, prever y elegir deliberadamente opciones de ser y actuar en sociedad (Alsop y Norton, 2004). En estos términos, lo que exigen estos enfoques es que las políticas sociales respeten la autonomía y la agencia de las personas que viven en situación de pobreza y apunten a empoderar a las personas para que adopten sus propias decisiones, alcancen su propio potencial, su sentido de la dignidad y su derecho a participar en las decisiones que afectan su vida<sup>14</sup> (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013).

Mediante la ampliación de las capacidades y oportunidades humanas, el desarrollo mejoraría la libertad de elección de los individuos. Los derechos humanos, por su parte, son los que protegerían dicha libertad. De ahí que ambos enfoques se refuerzan mutuamente (Jahan, 2004). Después de todo, las capacidades planteadas por Sen (2005) para el desarrollo de la libertad individual pueden leerse también como derechos individuales inalienables.<sup>15</sup> Desde cualquiera de estas perspectivas, todos los seres humanos deberían estar facultados para vivir una vida que valoren y que el acceso a ciertos elementos básicos de una vida digna pueda desvincularse de la capacidad de pago de las personas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Como se ha dicho, la preocupación por la dignidad humana motiva de igual manera tanto al enfoque de derechos humanos como al de capacidades. Ambas perspectivas —a través de diferentes vías analíticas— postulan que el ser

<sup>14</sup> El principio de *agencia* en el combate a la pobreza se encuentra tanto en el enfoque de derechos como en el enfoque de capacidades. Como bien lo indica Nussbaum (1997), “la elección de sí y cómo utilizar las capacidades se deja a los ciudadanos, en la convicción de que esta elección es un aspecto esencial del respeto de su libertad. En el enfoque de capacidades, los ciudadanos son vistos no como receptores pasivos de patrones sociales, sino seres libres y dignos que dan forma a sus propias vidas”.

<sup>15</sup> En palabras de Sen, “los dos conceptos —derechos humanos y capacidades— van bien entre sí, siempre y cuando no tratemos de subsumir uno en el otro. Hay muchos derechos humanos que se pueden ver como derechos a capacidades particulares”.

humano tiene derechos inalienables a esas libertades y si alguien no ha podido adquirirlas, sus derechos no se habrían respetado. Así, la pobreza se puede definir, de manera equivalente, o bien como la falta de libertades básicas —desde la perspectiva de las capacidades— o bien como la no realización de los derechos a esas libertades —desde la perspectiva de los derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004).

El segundo denominador importante entre estos enfoques es el reconocimiento a la universalidad del acceso a ciertos bienes públicos. Los tres enfoques, de una u otra manera, abogan por el acceso universal a los servicios sociales básicos, incluyendo la salud, la educación, la protección social, el abastecimiento de agua, el trabajo digno, la alimentación, la seguridad pública y la vivienda. Este principio de universalidad se basa, precisamente, en el concepto mismo de derechos. Los derechos sociales, por definición, no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición alguna por parte del titular (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2003).

Además, la universalidad del acceso a ciertos bienes públicos no sólo se contempla como un derecho en sí mismo, sino también como un medio para promover la solidaridad y la equidad social (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Bajo estas consideraciones, en las tres perspectivas analíticas el universalismo es el principio que debería guiar los diferentes aspectos de las políticas sociales. Esto implicaría, sin embargo, un trato diferenciado y específico para los segmentos desiguales o históricamente desfavorecidos y marginados. En ese sentido, la universalidad de los derechos humanos requiere precisamente una atención diferente para los más desfavorecidos. Como bien lo indica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), considerar a todos del mismo modo requiere de un trato desigual en favor de quienes se encuentran en desventaja.

Para los diversos enfoques aquí considerados, la continuidad de los derechos (o de las capacidades) en el tiempo deviene central. El desarrollo humano, el de las capacidades y el pleno ejercicio de los derechos sociales no es sólo una cuestión de ampliación de las opciones fundamentales de las personas, sino también de cuán seguros son estos logros y de cómo pueden mantenerse en el tiempo.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Desde el enfoque de derechos humanos, esto está directamente vinculado al principio de no retroactividad en el alcance y logro de los derechos sociales, y desde el enfoque del desarrollo humano es la noción de vulnerabilidad humana la que permite dar cuenta de las posibilidades efectivas de erosión de las capacidades y opciones de las personas a lo largo del tiempo (PNUD, 2014).

Como se sugiere en el Informe de Desarrollo Humano 2014 del PNUD, si las políticas sociales tienen un objetivo universal, no sólo protegen a los que actualmente sufren de pobreza, sino a los individuos que hoy se encuentran en una buena situación pero pueden verse en situaciones muy difíciles si se presentara algún acontecimiento adverso (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Cada una de estas perspectivas admite que la pobreza y las privaciones sociales requieren ser entendidas como fenómenos multidimensionales que reconocen gradaciones y no pueden ser definidos en abstracto, sino que exigen ser situados temporal y espacialmente (Deleeck, Van den Bosch, De Lathouwer, 1992). El carácter multidimensional advierte que la privación no se restringe a un único elemento, sino a un sistema relacionado de elementos. Las gradaciones, a su vez, muestran que la privación de los elementos que definen a la pobreza no es la misma para todas las dimensiones (Vuolo *et al.*, 2004).

En efecto, lo que ha permitido un vínculo cada vez más nítido entre la concepción de pobreza y el enfoque de derechos humanos es su definición multidimensional. El mayor reconocimiento de que el respeto a los derechos humanos es una condición para los resultados socioeconómicos es un principio que desafía la idea de que los ingresos se deben utilizar como el único indicador para medir la pobreza (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003). La pobreza es multifacética y dinámica y, como tal, no es suficiente con hacer hincapié de manera exclusiva en la dimensión de los ingresos monetarios, sino en todo el abanico de privaciones relacionado con la falta de acceso a los derechos sociales.<sup>17</sup>

Considerar la multidimensionalidad de la pobreza supone reconocer que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones de su existencia (Alkire y Foster, 2007; CDESC, 2001; Kakwani y Silber, 2008; Jahan, 2004). En otros términos, para estos enfoques la pobreza estaría asociada no sólo a los recursos provenientes del mercado, sino también a la imposibilidad de disfrutar de diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado

<sup>17</sup> De hecho, para el enfoque de capacidades, los ingresos insuficientes dejan de ser una dimensión de la pobreza porque los ingresos no constituyen una capacidad específica y, por lo tanto, no son un aspecto del bienestar; aunque claramente puedan contribuir al logro de las capacidades individuales (OACDH, 2004).



y considerados fundamentales por formar parte de los derechos económicos, sociales y culturales (CDESC, 2001; Kurczyn y Gutiérrez, 2009; ONU, 2004).

Tanto para el enfoque de derechos como para la perspectiva del desarrollo, la pobreza no es sólo la falta de ingresos, sino que también abarca privaciones en materia de salud, educación, participación o seguridad (Jahan, 2004). Así, desde una perspectiva multidimensional, la pobreza puede entenderse como una serie de carencias definidas en múltiples dominios, desde las oportunidades de participación en las decisiones colectivas o los mecanismos de apropiación de recursos hasta las titularidades de derechos que permitan el acceso al capital físico, humano o social (Coneval, 2009). La naturaleza multidimensional de la pobreza —y sus causas— apuesta, en definitiva, al reconocimiento de que las inequidades sociales resultan de relaciones de poder específicas, pero, al mismo tiempo, indeterminadas, es decir, factibles de ser transformadas en el tiempo (Morlachetti, 2010).

El vínculo entre derechos y pobreza desde una perspectiva multidimensional contribuye, además, a relativizar la diferenciación entre derechos políticos y sociales. Sin una garantía de independencia social y económica, la extensión de derechos políticos y civiles sería inútil (Reed Amar, 1999). En los últimos años, la concepción teórica de varios derechos políticos ha variado tanto que algunos han adquirido un cariz social, y esto también forma parte de la observación multidimensional de la pobreza, en la medida que el conjunto de derechos humanos ha sido reinterpretado en clave social.

Finalmente, desde una perspectiva metodológica, también hay varios puntos en común entre el enfoque de derechos y la perspectiva de desarrollo y capacidades. Esta última define, en general, cuáles son los resultados buscados en materia de combate a la pobreza. El enfoque de derechos, por su parte, intenta definir las dimensiones y la finalidad última de lograr estos resultados, enfocando la atención en determinados derechos sociales y generando un compromiso concreto en torno a ellos (Morlachetti, 2010). Esta posibilidad de complementariedad metodológica está basada, además, en una comunalidad de lenguaje entre ambas perspectivas. Desde la perspectiva de las capacidades, y en un sentido estricto, un *entitlement* es precisamente un derecho reconocido a los poseedores de títulos que, a su vez, da lugar a una obligación de otros que deben realizar o abstenerse de realizar ciertas acciones como resultado de ese derecho. Por lo tanto, la persona poseedora de un determinado *entitlement* está investida

con la potestad de iniciar procedimientos para hacer efectivos los derechos que éste acredita (Vuolo *et al.*, 2004). Esta misma premisa la utiliza el enfoque de derechos para dar cuenta de la titularidad de los mismos y de sus posibilidades de ser reclamados y demandados a las instancias correspondientes.

En esta especie de *continuum* analítico, el enfoque de capacidades de Sen constituye un puente conceptual práctico —y empírico— entre las reflexiones sobre pobreza y derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). El enfoque de capacidades admite hablar de pobreza en cuanto falta de cumplimiento de los derechos humanos, vinculándola —específicamente— a las limitaciones que impiden el acceso al bienestar y la libertad para lograrlo. Esto permite —con relativa naturalidad— una transición fluida pero compleja desde las capacidades hacia los derechos sociales. La mayoría de los derechos humanos están relacionados con los derechos de las personas a determinadas libertades fundamentales, entre ellas las de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo. El enfoque de capacidades exige que la adecuación de las disposiciones sociales (en definitiva, de los derechos) se juzgue en función del florecimiento de estas libertades (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). En ambos enfoques, la prioridad es la libertad de las personas.<sup>18</sup>

Si desde el enfoque de capacidades la pobreza puede definirse como un nivel reducido de capacidades o como “la imposibilidad de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables” (Sen, 1992), una definición de pobreza —que incluya criterios específicos para su medición— desde la perspectiva de los derechos humanos debería considerar dos términos complementarios: derechos y libertades. En términos esquemáticos, podría plantearse entonces que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene privaciones sociales y un ingreso insuficiente que le impiden ejercer el derecho a sus libertades básicas; o bien, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando no tiene acceso a los derechos humanos (sociales y económicos) que le garantizan una gama de libertades básicas para hacer y ser lo que valora.

<sup>18</sup> Evidentemente, ubicar la comunalidad de estos enfoques en la libertad individual supone una lectura “seniana” del enfoque de derechos para la comprensión de la pobreza y, por ende, de cierta visión “instrumentalista” sobre su combate (combatir la pobreza para garantizar la libertad). Pudiera alegarse, en cambio, desde el propio enfoque de derechos, que la pobreza constituye una violación a los derechos humanos, independientemente de su afectación a la libertad individual, a través de una mirada más esencialista del propio enfoque de derechos.

## ALGUNOS PRINCIPIOS CONSTITUTIVOS

### DEL ENFOQUE DE DERECHOS PARA EL ANÁLISIS DE LA POBREZA

#### *La doble causalidad entre derechos y pobreza*

Como lo define Naciones Unidas, el enfoque de derechos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa en las normas internacionales de derechos humanos y operacionalmente en la promoción y protección de los derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2006).

Más allá de que existen diversos marcos conceptuales sobre el enfoque de derechos, así como diversos fundamentos políticos y filosóficos —e incluso diferentes definiciones de pobreza—, todos comparten la idea de que las situaciones de pobreza determinan la privación de algunas libertades básicas —tanto positivas como negativas— y que esto depende tanto de factores económicos como de condicionantes culturales, sociales, legales y políticas (Abramovich, 2004).

Como se estableció en el apartado anterior, desde un enfoque de derechos, la pobreza consiste en el incumplimiento de los derechos humanos de una persona a una gama de capacidades básicas relacionadas con hacer y ser lo que cada quien tenga razones para valorar (Hunt *et al.*, 2002): “una falla en estas posibilidades es la característica definitoria de la pobreza desde un enfoque de derechos” (Hunt *et al.*, 2002).

A partir de esta definición, el enfoque de derechos humanos admite una doble vía de entrada a la comprensión del problema de la pobreza: como origen de violación y negación de derechos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000 y 2003) y como derechos incumplidos y no realizados (World Bank, 2001). La pobreza es una negación de los derechos humanos porque atenta contra la libertad, destruye la dignidad humana e implica discriminación e injusticias (Jahan, 2004). Esta primera premisa de doble causalidad del enfoque de derechos es fundamental porque supone que la pobreza misma es una violación de derechos.<sup>19</sup>

Es decir, la situación de pobreza, desde este enfoque, da cuenta de derechos humanos no realizados —o incumplidos— y esto es una condición derivada de

<sup>19</sup> Como bien indica Sandoval (2005), partir de la comprensión de la pobreza como negación de los derechos humanos ya supone un avance enorme para la construcción de indicadores de desarrollo con perspectiva de derechos humanos.

un proceso social, político y económico, acumulativo, de carencias y desigualdades, que excluye a las personas del ejercicio real y efectivo del conjunto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Morlachetti, 2010).

En términos amplios, este enfoque exigiría —más que asegurar el acceso a derechos de la población en situación de pobreza— erradicar la pobreza. En otras palabras, más que garantizar que las personas en situación de pobreza accedan a recursos (aunque sigan estando en esta situación), el enfoque de derechos promueve la eliminación de todas las formas que atentan contra el ejercicio de derechos sociales, entre ellas la pobreza. Evidentemente, esto constituye un paso adelante de enorme envergadura con respecto al vínculo entre derechos y desarrollo. Desde la perspectiva del desarrollo, el objetivo es que las personas en situación de pobreza, por ejemplo, accedan a la justicia. En cambio, el vínculo entre derechos y pobreza sostiene que se eliminen todas las formas de pobreza en cuanto dicha situación constituye en sí misma una violación a los derechos humanos.

En síntesis, desde un enfoque de derechos, la pobreza es entendida como una privación de libertades básicas y se asocia a la violación compleja de varios derechos (Parra Vera, 2009), ya sea como violación a los derechos humanos en sí misma, como causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos, como violación de derechos específicos (como el derecho a un nivel de vida adecuado o el derecho al desarrollo) y como consecuencia o agravante de la violación a los derechos humanos (Dulitzky, 2009; Doz Costa, 2008).

### *El vínculo entre derechos y recursos económicos en la definición de pobreza*

Estos derechos humanos, a su vez, tienen pertinencia constitutiva para la pobreza si la falta de control de los recursos económicos de una persona juega un papel central en la causa de su no realización (Hunt *et al.*, 2002). Es ahí donde el vínculo entre pobreza y derechos sociales se vuelve más estrecho. Son los derechos a trabajar, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud, a la educación —que constituyen la base del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales—, los que guardan una relación directa e inmediata con la erradicación de la pobreza. O, como bien lo establece el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008), son los derechos directamente relacionados con la protección de necesidades y capacidades que

garantizan una determinada calidad de vida los que importan para evaluar la pobreza desde una perspectiva de derechos.

La importancia del recorte de los derechos sociales es nodal. Cuando la pobreza se examina como un problema social, el concepto tiene un campo restringido debido a su conexión específica con una privación causada por dificultades económicas<sup>20</sup> (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). Dicho nuevamente, para la observancia y medición de la pobreza desde un enfoque de derechos, la falta de disposición de recursos económicos debe jugar un papel en la cadena causal que desembocaría en la falta de acceso a ciertos derechos sociales<sup>21</sup> (Hunt *et al.*, 2002). Así lo reconoce el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2013) cuando sostiene que “el sistema económico, que funciona gracias a los otros sistemas sociales (el político, el jurídico y el cultural), es el que produce la violación sistemática y generalizada de los derechos sociales”.

Al utilizar la equivalencia conceptual con el enfoque de capacidades podría decirse que una persona se encuentra en situación de pobreza desde el enfoque de derechos humanos cuando la falta de cumplimiento de sus derechos corresponde a las capacidades consideradas básicas por la sociedad y cuando la disposición insuficiente de recursos económicos desempeña en esto una función central (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004).

Ahora bien, por principio, los derechos humanos son universales e inalienables, están interconectados y son interdependientes e indivisibles. Esto significa, llanamente, que el grado de disfrute de un derecho depende de la realización de otros derechos (principio de interdependencia) y, a su vez, que la mejora en el ejercicio de cualquiera de los derechos humanos no puede redundar en menoscabo de ninguno de los demás. En efecto, la realización de los derechos civiles

<sup>20</sup> Cuando se considera como un problema social —y en el contexto de la determinación de políticas públicas—, el concepto de *pobreza* adquiere una connotación específica que lo vincula de cerca a la falta de control de recursos económicos (OACDH, 2004). Ésta es la razón por la que Sen (1992) insiste en que “existen algunas claras conexiones que restringen la índole del concepto, y no podemos con entera libertad caracterizar la pobreza de cualquier manera que queramos”.

<sup>21</sup> Esto no significa que el concepto de *pobreza* tenga una connotación económica irreductible. Lo importante para el enfoque de derechos no es el ingreso reducido, sino el concepto más amplio de la *insuficiente disposición de recursos económicos*, de la que unos ingresos personales inadecuados son sólo una causa. Entre otras causas de dicha insuficiencia se encuentran la disposición escasa de bienes y servicios públicos, el acceso insuficiente a los recursos poseídos y administrados por la comunidad, el control insuficiente de recursos que se ponen a disposición por medio de redes oficiales y de apoyo mutuo, etc. Si la falta de disposición de cualquiera de esos recursos, a los que se tiene acceso por derecho, contribuye a acelerar los fracasos de las capacidades básicas, esa persona se consideraría en situación de pobreza (OACDH, 2004).

o políticos es tan importante como la realización de los derechos económicos o sociales<sup>22</sup> (principio de indivisibilidad). A partir de estos principios se vuelve evidente que el enfoque de derechos considera a la pobreza como “la negación no sólo de un derecho en particular o de una categoría de derechos, sino de los derechos humanos en su totalidad” (Despouy, 1996) y, al mismo tiempo, este carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos reconoce también el carácter multidimensional tanto de la pobreza como del bienestar<sup>23</sup> (Moser, 2004).

La tensión conceptual es inminente: la idea de que el incumplimiento de algunos derechos humanos se considere como pobreza puede parecer opuesta al principio de indivisibilidad de los derechos, que establece que todos los derechos humanos son igualmente importantes. Sin embargo, lo primero que se podría argumentar es que el principio de indivisibilidad de los derechos humanos no significa que todos los fenómenos sociales deban definirse por referencia a todos los derechos (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). Es decir, el principio de indivisibilidad de los derechos humanos no exige que la pobreza se defina por referencia a todos los derechos establecidos en la Carta

<sup>22</sup> Ha existido un largo debate en torno a la distinción entre derechos políticos y civiles, por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales, por el otro. Si bien es un debate que se considera relativamente “superado”, las tesis jurídicas más conservadoras indican aún que sólo los primeros son factibles de ser asumidos como tales, mientras que los segundos se acercan más a aspiraciones programáticas y es difícil tratarlos en la práctica como verdaderos derechos humanos. No obstante, como bien lo establecen varios autores (NU, 2012; Abramovich, 2006), la distinción entre ambos tipos de derechos es más analítica, o de grado, que sustancial, en la medida que los derechos son indivisibles e interdependientes y, a su vez, todos y cada uno suponen tanto obligaciones negativas como positivas por parte de los garantes. Para una síntesis de este debate, véase NU (2012), Abramovich (2004 y 2006), Morlachetti (2010) y Ferrajoli (2002). En cualquier caso, en su vinculación con la pobreza, podría decirse que los derechos sociales y económicos son derechos con pertinencia constitutiva, y que los derechos políticos y civiles son derechos con pertinencia instrumental que permitirían la exigibilidad de los derechos sociales (Parra Vera, 2009).

<sup>23</sup> Como lo establece Parra Vera (2009), el carácter de interdependencia que presentan los derechos humanos se ha visto reflejado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se manifiesta, por ejemplo, en el famoso caso “Villagrán Morales y otros”, referido a la ejecución extrajudicial de “niños de la calle” que vivían en situación de pobreza. En ese caso, la Corte desarrolló una interpretación amplia del derecho a la vida (en cuanto derecho civil) para incluir las condiciones dignas de existencia: “en esencia, el derecho fundamental a la vida comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieren para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”. Algo muy similar ocurrió con el caso “Comunidad indígena Yakye Axa” y el caso “Comunidad indígena Sawhoyamaya”. Para un análisis más profundo de estos casos, véase Parra Vera (2009).

Internacional de Derechos Humanos. Lo que sí exige es una estrategia global para abordar la pobreza. Así, la pobreza se puede definir por referencia a un conjunto reducido de derechos humanos —que variarán de una sociedad a otra—, aunque una estrategia eficaz de desarrollo social tendrá que abordar un conjunto mucho más amplio de derechos humanos, especialmente porque los derechos humanos pueden estar relacionados con la pobreza de múltiples maneras.<sup>24</sup>

Es claro, además, que no se puede utilizar la justificación del mérito intrínseco de un derecho humano para darle prelación sobre los demás, porque desde la perspectiva de los derechos todos tienen igual valor (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). De ahí que el enfoque de derechos considere a la pobreza como la negación no de un derecho en particular, o de una categoría de derechos, sino de los derechos humanos en su totalidad (Despouy, 1996). Al ser indivisibles e interdependientes, los derechos humanos —en su conjunto— son vulnerados ante situaciones de pobreza en la medida que son igualmente importantes y prioritarios<sup>25</sup> (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). En términos estrictos, esto significaría que la definición de pobreza adoptada desde un enfoque de derechos no debería particularizar cuáles derechos son los afectados, sino una consideración integral de los derechos humanos a partir de la insuficiencia de recursos (públicos o privados) que impiden el acceso a determinados derechos económicos, sociales, culturales, políticos o civiles.

### *La distinción entre derecho y necesidad para definir y medir la pobreza*

A partir de lo ya dicho, es claro que el enfoque de derechos humanos distingue de una manera nítida y precisa entre el derecho y la necesidad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003). El enfoque de derechos intentaría superar la visión de las políticas sociales como parte de una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial —que pueden o no ser asumidos por órganos estatales— para encauzarse en la definición de parámetros mínimos de

<sup>24</sup> Esto remite a la distinción entre el carácter sustantivo e instrumental de determinados derechos humanos para el combate y la erradicación de la pobreza (OACDH, 2004).

<sup>25</sup> El principio de indivisibilidad de los derechos humanos es similar a la propia indivisibilidad de las capacidades que promueve la teoría de Sen. En palabras de Nussbaum (1997): “no podemos satisfacer la necesidad de una capacidad dando una mayor cantidad de otras. Todas son de importancia central y todas son distintas en calidad”.

dignidad, cuya garantía es responsabilidad del Estado mediante los distintos instrumentos que tiene a su alcance (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2004; Rodríguez *et al.*, 2012).

Un *derecho* es algo a lo que se tiene acceso por el mero hecho de ser persona. Es lo que permite a un individuo vivir con dignidad. El derecho se puede hacer cumplir y entraña una obligación del gobierno. Una *necesidad*, por el contrario, es una aspiración que puede ser muy legítima, pero no está necesariamente asociada con la obligación de los Estados para atenderla. Como bien lo establece Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), a diferencia de los derechos, la satisfacción de una necesidad no puede hacerse cumplir. De ahí la importancia de que una definición de pobreza basada en el enfoque de derechos considere la omisión de términos relacionados con necesidades (ya sean básicas, alimentarias, de vida, etc.). Ante la necesidad se pueden imponer condiciones (piénsese en el término “transferencias condicionadas”, por ejemplo); ante los derechos, en cambio, sólo se pueden imponer obligaciones, que no están sujetas a la buena voluntad de las partes, sino a lineamientos jurídicos específicos.

Comprender y asumir a la pobreza como un problema de derechos más que de necesidades significa, también, que las instituciones encargadas de impulsar estrategias en materia de combate a la pobreza y desarrollo social se deben basar *explícitamente* en las normas y los principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos<sup>26</sup> (Abramovich, 2004 y 2006; Hunt *et al.*, 2002). La explicitación del marco normativo de las disposiciones internacionales sobre derechos humanos no es un dato menor. Sostenidos y respaldados por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por obligaciones jurídicas, los derechos humanos proporcionan un marco normativo

<sup>26</sup> Aquí es importante realizar tres aclaraciones. En primer lugar, si bien esto supone un enfoque normativo explícito sobre cómo debe guiarse la erradicación de la pobreza, el enfoque de derechos no implica imponer a los Estados una determinada manera de hacer las cosas, ni de privilegiar ciertas políticas o estrategias por encima de otras. Como bien lo establece Abramovich (2006), el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. En segundo lugar, también es preciso reconocer no sólo la importancia de la normatividad nacional sobre estos aspectos, sino que, en ciertos casos, los estándares internacionales pueden resultar inferiores a los de un Estado particular. En tercer lugar, es evidente que aún no existe un claro consenso internacional universal en la medición ni en el combate a la pobreza desde la perspectiva de los derechos.



imperativo vinculante con respecto a la formulación de las políticas nacionales y las estrategias de erradicación de la pobreza (Hunt *et al.*, 2002).

Este enfoque parte del reconocimiento de los derechos humanos como “la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados como fundamentales y comunes a todos los seres humanos” (Kurczyn y Rodríguez, 2009, en Coneval, 2009). La premisa del enfoque de derechos es, en este sentido, contundente: los derechos sociales no son declaraciones de buenas intenciones, sino que la adopción de normas constitucionales o tratados internacionales que consagran a los derechos sociales genera obligaciones concretas al Estado (Abramovich y Curtis, 2002). En otras palabras, identificar la pobreza desde la perspectiva de derechos supone un cambio de paradigma tanto en relación con los enfoques de políticas públicas centrados en la focalización como con respecto a los que históricamente promovían aproximaciones inspiradas en el asistencialismo. Las diferencias se corresponden porque el lenguaje de derechos establece un marco de obligaciones en las políticas públicas que intersecta a quienes toman decisiones y reduce la arbitrariedad sobre las mismas (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013) de manera explícita, normativa, jurídica y, por tanto, vinculante.

### *La garantía explícita de la dignidad humana en el enfoque de derechos*

A estos tres principios constitutivos de la pobreza desde un enfoque de derechos (doble causalidad, asociación con recursos económicos y derechos en contraposición a las necesidades) se debe agregar la concepción de dignidad humana como pilar ético y moral de una concepción de pobreza basada en los derechos (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008). Es este principio de dignidad humana el que concreta, en la práctica, la interdependencia entre los derechos y permite la lectura de los derechos civiles básicos (como el derecho a la vida, por ejemplo) en términos de los derechos sociales y económicos (Parra Vera, 2009).

En cuanto construcción social e histórica, los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieran con las libertades y la dignidad humana (UN, 2012). Son derechos inherentes a las personas y están fundados en el respeto a la dignidad y el valor de cada ser humano. Emanan de valores apreciados y comunes a todas las culturas y civilizaciones y son universales, es decir, que

se reconocen con independencia del sistema político, económico o cultural en el que se desenvuelva una persona<sup>27</sup> (UN, 2012).

Desde el enfoque de derechos, entonces, la dignidad humana puede ejercerse —sí y sólo sí— a partir de una serie de garantías que suelen estar incorporadas al marco normativo de cada sociedad, incluyendo —como en el caso mexicano— a la propia constitución nacional, donde queda establecido que todo ciudadano, por el hecho de serlo, debe tener asegurados un conjunto de derechos sociales de manera irrenunciable e insustituible (ONU, 2004).

*Titularidades, obligaciones progresivas y justiciabilidad  
en el vínculo entre pobreza y derechos*

Se tiene un derecho —en sentido legal— cuando la ley —o el ordenamiento jurídico— reconoce a un sujeto la potestad de hacer o no hacer algo y, correlativamente, de otros sujetos de hacer o no hacer algo (Abramovich, 2004). Tener un derecho significa que una norma jurídica asigna a un sujeto una expectativa negativa (de omisión) o una expectativa positiva (de acción) y crea sobre otros sujetos los correspondientes deberes u obligaciones. Decir que tengo derecho a un tratamiento médico o a recibir alimentos significa —en términos jurídicos— que una norma me convierte en titular de esa expectativa y crea en otros sujetos la correlativa obligación de proporcionarme el tratamiento o concederme los alimentos (Abramovich, 2004).<sup>28</sup>

Con esta definición jurídica, la característica básica de los derechos humanos es la doble identificación, por un lado, de los titulares de derechos que en virtud de su condición de seres humanos tienen derecho a ciertas cosas y, por otro lado, de los garantes de esos derechos, que están legalmente obligados a respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de esas personas (UN, 2012; Morlachetti, 2010; Jahan 2004). En este sentido, el enfoque de derechos exige centrar

<sup>27</sup> Los derechos humanos han quedado consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y están codificados en una serie de tratados internacionales ratificados por los Estados y en otros instrumentos adoptados después de la segunda guerra mundial. La base fundamental es la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos, que es el conjunto integrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

<sup>28</sup> De modo similar a Abramovich (2004), Moser (2004) define los derechos como reclamaciones legítimas que dan lugar a obligaciones o deberes correlativos. Esto se representa en la fórmula clásica: A tiene un derecho frente a B en relación con C, donde A es el portador de derechos, B es el portador de deber y C es el objeto o el fin de ese derecho (Moser, 2004).

la atención en las capacidades de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y satisfacer los derechos, así como en las capacidades de los titulares de derechos para exigir y reclamar su incumplimiento<sup>29</sup> (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003).

En este marco de derechos humanos, las personas en situación de pobreza son demandantes de los derechos sociales (Jahan, 2004) y las comunidades, los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y los organismos internacionales para el desarrollo son los titulares de obligaciones.<sup>30</sup> En un marco basado en los derechos, las personas en situación de pobreza pueden afirmar que su derecho a la superación de la pobreza ha sido violado y pueden, al mismo tiempo, identificar a los responsables o titulares de dicha obligación (Jahan, 2004). Así, el enfoque de derechos coloca a estos titulares de derechos sociales en igualdad de condiciones con quienes tienen la obligación de protegerlos (Rodríguez *et al.*, 2012). Es decir, quien se obliga a cumplir el derecho no se encuentra en una posición de superioridad con el titular de ese derecho, sino que habría una posición jurídica de igualdad que permitiría, precisamente, la exigencia del derecho.

Para una comprensión de la pobreza desde el enfoque de derechos es importante, entonces, no sólo definir los elementos que se consideran derechos afectados, sino también especificar los agentes que tienen la obligación de hacer lo necesario para lograr su disfrute (Sen, 1999). Si bien no es el único actor involucrado, la principal responsabilidad del cumplimiento de los derechos humanos recae en el Estado, que tiene la obligación fundamental de garantizar que todas las personas sometidas a su jurisdicción no padezcan pobreza. Estas obligaciones, a su vez, deben ser consideradas como imposiciones vinculantes, es decir, que con respecto a ellas no se aceptan soluciones de transacción (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004).

¿Cuáles son las obligaciones específicas en materia de pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos? Como se dijo, se entiende que las obligaciones derivadas de derechos pueden analizarse por referencia a los deberes

<sup>29</sup> Un derecho sólo puede ser subjetivo si comprende algún poder de reclamo (Abramovich y Courtis, 2002). Kelsen (1994) sostiene que tener un derecho subjetivo significa tener un poder jurídico para exigir el cumplimiento del correspondiente deber por parte de quien se encuentra obligado por medio de una acción específica: la demanda o la queja.

<sup>30</sup> Aunque, en términos explícitos, en virtud del derecho internacional vigente, sólo los Estados asumen obligaciones directas en relación con los derechos humanos (ONU-DH, 2015).

de respetar, proteger y cumplir, que a su vez son garantías institucionales que les son impuestas a los poderes públicos (Pisarello, 2003; Hunt *et al.*, 2002).

En un primer nivel (Abramovich y Courtis, 2002) se encuentra la obligación del Estado de respetar el uso de los recursos propios de cada individuo para satisfacer sus derechos. Esta obligación negativa exige no privar a las personas de recursos básicos y supone el deber de abstenerse de interferir en la libertad de acción y uso de aquellos recursos o servicios básicos que los individuos o los grupos se hayan procurado por sí mismos (Fabre, 2000).

En un segundo nivel (Abramovich y Courtis, 2002), existe la obligación de proteger esa libertad de acción y uso de los recursos frente a terceros, lo que se conoce como “función de tutela del Estado”. La obligación de proteger exige que los Estados intervengan para prevenir violaciones a los derechos por parte de terceros (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003).

En un tercer nivel (Abramovich y Courtis, 2002) se encuentra la obligación concreta de satisfacción, que consiste en la provisión directa de los medios para cubrir derechos o recursos de subsistencia cuando las personas no tengan otras posibilidades (Eider, 1995). Este nivel más complejo de obligatoriedad por parte del Estado exige, por definición, transferencias de recursos monetarios, políticas redistributivas y, en general, límites específicos a los derechos patrimoniales y a las libertades contractuales (Añón, 2003).

El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación a los derechos humanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003).

A su vez, todas deben garantizar la libertad individual para ejercer los derechos humanos; es decir, el derecho a la alimentación adecuada debe entenderse, principalmente, como el derecho a alimentarse, más que el derecho a ser alimentado (Hunt *et al.*, 2002). Por lo tanto, la idea de respetar los derechos humanos supone que el Estado debe abstenerse de interferir en su disfrute (obligación negativa); el principio de proteger implica que el Estado debe impedir que agentes privados o terceros los vulneren (obligación positiva); y finalmente, la obligación de asegurar o garantizar indica que el Estado debe adoptar medidas positivas —incluyendo la adopción de legislación, políticas o programas— para lograr la realización de los derechos humanos<sup>31</sup> (UN, 2012). Especí-

<sup>31</sup> A su vez, estas obligaciones de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos también distinguen obligaciones de comportamiento y de resultado (NU, 2012). La obligación de comportamiento exige medidas para el disfrute de cierto derecho. Respecto al derecho a la salud, por

ficamente, en el caso de los derechos sociales, éstos se caracterizan por obligar al Estado a hacerlos cumplir y brindar prestaciones positivas: proveer servicios de salud, asegurar la educación, sostener el patrimonio cultural de la comunidad, etc.<sup>32</sup> (Abramovich y Courtis, 2002).

Otro principio importante del enfoque de derechos es la progresividad, o la llamada realización progresiva. Reconocer que la pobreza está directamente asociada a una falla en el ejercicio de los derechos sociales compele a las autoridades responsables a establecer prioridades de acción y garantizar su cumplimiento mediante “realizaciones progresivas”, lo que incorpora una dimensión temporal que lleva a establecer prioridades para la asignación de los recursos públicos (CDESC, 2001; ONU, 2004; Tomasevski, 2006). Si bien se reconoce que la efectividad de los derechos sociales puede ser alcanzada en forma paulatina, los derechos humanos imponen a los Estados la obligación de implementar, en un plazo razonablemente breve, actos concretos, deliberados y orientados a la satisfacción de todas sus obligaciones<sup>33</sup> (Abramovich y Courtis, 2002).

En la medida que los derechos sociales exigen cierta cantidad de recursos, y dado que sus resultados son, en términos generales, positivos y exigen medidas proactivas por parte de los Estados, su vigilancia necesariamente supone una realización progresiva en el tiempo (UN, 2012). Como lo indica la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2004), si bien el enfoque de derechos humanos impone la obligación de reducir la pobreza, esto no representa una exigencia poco razonable de que todos los derechos humanos se deban realizar de inmediato. El código internacional de derechos humanos reconoce que muchos derechos se cumplirán gradualmente y estarán supeditados a la disponibilidad de recursos. En consecuencia, las obligaciones precisas derivadas de algunos derechos humanos varían a lo largo del tiempo en relación con el mismo Estado (realización progresiva) y de un Estado a otro (por la diferente disponibilidad de recursos) (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004).

---

ejemplo, podría entrañar la adopción y aplicación de un plan de acción para reducir la mortalidad. La obligación de resultado exige a los Estados lograr metas específicas para satisfacer una norma sustantiva, como una reducción real de la mortalidad materna que pueda medirse con un indicador estadístico (OACDH, 2004).

<sup>32</sup> Como ya se dijo, para algunas corrientes jurídicas liberales, el intento de fundar derechos a partir de obligaciones positivas es conceptualmente imposible o materialmente inviable (Abramovich y Courtis, 2002).

<sup>33</sup> El principio de progresividad está directamente asociado a la prohibición de regresividad de los derechos humanos, es decir, a la prohibición de retroceder en los logros obtenidos en la materia.

El principio de realización progresiva admite, así, una dimensión temporal importante en las estrategias de combate y evaluación de la pobreza, y posibilita al mismo tiempo el establecimiento de prioridades entre diferentes derechos en cualquier momento determinado (Coneval, 2009). Lo que distingue al enfoque de los derechos humanos es que impone ciertas condiciones a esas características, para que la búsqueda de los derechos humanos no se reduzca a una mera retórica en nombre de la realización progresiva<sup>34</sup> (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). En efecto, el proceso de fijar prioridades debe entrañar la participación eficaz de todos los interesados, incluidas las personas en situación de pobreza. Esto implica que el proceso de asignación de recursos debe permitir a todos los segmentos de la sociedad expresar sus opiniones y juicios de valor con respecto a las prioridades.

Pese a esta generalidad, la idea de obligación progresiva “y hasta el máximo de los recursos que el Estado disponga” impone la obligación a cada uno de los Estados parte —con independencia del nivel de desarrollo o riqueza— de avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (UN, 2012). Es decir, el hecho de que estos derechos no puedan garantizarse en lo inmediato debido a diversos obstáculos materiales en los países en nada exime a los Estados de la obligación de tomar todas las medidas para conseguirlo (Morlachetti, 2010).

En este sentido, una medición multidimensional de la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos podría constituirse en una medida concreta de progresividad, o regresividad, con respecto al cumplimiento de los derechos sociales en el tiempo. Al comparar la extensión de la titularidad y el contenido de los derechos con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos se podrían establecer parámetros concretos de las medidas adoptadas por el Estado para combatir la pobreza (OEA, 2008).

#### ALGUNAS TENSIONES ANALÍTICAS ENTRE POBREZA Y DERECHOS

Gargarella (1999) indica que, en un primer momento de explosión y desarrollo de los derechos sociales a nivel internacional, pareció asumirse que las principales injusticias y desigualdades sociales podían resolverse a través del estable-

<sup>34</sup> Además, el reconocimiento de esta dimensión temporal va acompañado de condiciones específicas que garantizarían que el Estado no se considere autorizado a retrasar o atenuar los esfuerzos necesarios para realizar los derechos humanos (OACDH, 2004).

cimiento de un sistema constitucional adecuado. Serían las propias constituciones las que les garantizarían a todos los individuos ciertos derechos básicos; el Poder Judicial controlaría el respeto de estos derechos y el Poder Legislativo permitiría que las personas se pusieran de acuerdo en todas las cuestiones que excedían la disputa sobre estos derechos. Evidentemente, la realidad histórica de las sociedades modernas ha sido más compleja que la asunción de estos principios. La tensión entre el acceso nominal y real a los derechos sociales remite a esta complejidad.

La diferencia entre el acceso nominal y el real a los derechos sociales hace hincapié en que los derechos nominales otorgados por las instituciones no son suficientes para su cumplimiento si no hay determinadas capacidades entre los individuos para ejercerlos (Fox, 2004). Si bien el reconocimiento institucional (y constitucional) de los derechos humanos es una condición necesaria para su cumplimiento, lejos se encuentra —en la práctica— de ser suficiente. Si los individuos no cuentan con las capacidades necesarias para utilizar las oportunidades que otorgan estos reconocimientos institucionales es poco probable que se generen cambios de gran envergadura en el acceso a los derechos humanos. En ese sentido, “un derecho formalmente reconocido pero no justiciable —es decir, no aplicado o no aplicable por los órganos judiciales mediante procedimientos definidos— es un derecho inexistente” (Zolo, 1994).

Esta diferencia entre el acceso nominal y el real a los derechos sociales supone y reconoce, de facto, una brecha no resuelta entre la formulación legal de un derecho y su ejercicio en la experiencia cotidiana (Morales *et al.*, 2005). Como bien lo establece Moser (2004), a menudo los Estados cumplen con sus obligaciones sólo después de ser presionados a hacerlo por los titulares de derechos. En este sentido, mientras las leyes y los marcos legales proporcionan una importante base normativa para reclamar los derechos, en la práctica es necesaria una gran movilización de capacidades (y de recursos) de los ciudadanos para poder ejercer efectivamente los derechos humanos, debido a que “un marco jurídico no garantiza el acceso en la práctica, ya que los hogares son a menudo incapaces de negociar con éxito su camino a través de los complejos laberintos legales”<sup>35</sup> (Soto, 2000).

<sup>35</sup> Moser (2004) analiza varios casos concretos en América Latina sobre las dificultades de las personas en situación de pobreza para acceder y reclamar derechos sociales relacionados con la tenencia de la tierra.

Esta distinción entre lo nominal y lo real se traduce, al mismo tiempo, en una contradicción importante entre la política exterior (y la retórica de los derechos) de los países y la protección de los derechos sociales a nivel doméstico (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013), porque —con frecuencia— lo que hacen los gobiernos a nivel local está muy atrás de los compromisos y las obligaciones internacionales. Además, esta brecha entre la retórica de los derechos y la puesta en práctica se hace evidente en las políticas sociales, que aún se encuentran muy lejos de ser aplicadas, diseñadas y evaluadas desde un enfoque de derechos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013).

Finalmente, esta tensión entre acceso nominal y real a los derechos humanos refiere a la brecha entre institucionalidad y cumplimiento de los derechos (Morlachetti, 2010) y puede advertir, al menos, dos problemáticas concretas. En primer lugar, las políticas sociales de combate a la pobreza no han estado guiadas en su organización y funcionamiento por la lógica de los derechos. La ampliación de las funciones sociales del Estado no se ha traducido, desde el punto de vista técnico, en la configuración concreta de los derechos sociales (Abramovich, 2006) y esto constituye un obstáculo serio al evaluar estas políticas desde un enfoque de derechos. En segundo lugar, hay una clara diferencia entre lo que la ley habilita y lo que las personas en situación de pobreza se encuentran en posición de reclamar (Moser, 2004). Si bien uno de los mayores logros del siglo pasado ha sido el desarrollo de un nutrido acervo de instrumentos del derecho internacional que afirman la igualdad en el goce y ejercicio de los derechos de todos los seres humanos (Morlachetti, 2010), la realidad es que la pobreza impide el ejercicio pleno de los derechos humanos y esto debilita profundamente este enfoque como guía para las políticas públicas.

Una segunda tensión está relacionada con la distinción binaria entre cumplimiento e incumplimiento de los derechos humanos. ¿Hasta qué punto el umbral o el límite para distinguir a una persona en situación de pobreza de aquella otra en situación de no pobreza puede estar dado por la distinción dicotómica entre el cumplimiento o no cumplimiento de un determinado derecho humano? Esta tensión remite al debate entre el concepto de pobreza absoluta y relativa. Como ya se dijo, no todas las privaciones de las capacidades humanas deberían considerarse como pobreza (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). En la medida que la pobreza denotara exclusivamente una forma extrema de privación, sólo se considerarían en su definición las



insuficiencias de las capacidades relacionadas con el acceso a recursos económicos y en función del orden de prioridad que cada sociedad establezca.

En ese sentido, existe cierto grado de relatividad en el concepto de *pobreza*. Al mismo tiempo —y especialmente desde la observación empírica— es posible identificar determinadas capacidades básicas que serían comunes a todas las personas (al igual que los derechos); por ejemplo, estar adecuadamente alimentadas, vestidas y albergadas, evitar la enfermedad, participar en la vida de una comunidad o poder aparecer en público con dignidad (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004).

A pesar de la flexibilidad otorgada por el reconocimiento de la realización progresiva y de la disponibilidad de recursos, los Estados tienen la obligación de garantizar niveles mínimos de diversos derechos, con inclusión de los derechos a la alimentación, la vivienda adecuada, la protección a la salud y la educación. Es decir, más allá de que distintas sociedades puedan tener diferentes órdenes de prioridades o de que la lista de capacidades básicas pueda variar o diferir de una sociedad a otra, existen capacidades que se reconocen comunes a toda la humanidad: nutrirse adecuadamente, evitar la morbilidad y la mortalidad prematura, tener una educación básica, tener acceso equitativo a la justicia, aparecer en público sin vergüenza, ganarse la vida, tomar parte activa en la vida de una comunidad, etc.<sup>36</sup> (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004).

Estas obligaciones esenciales (o básicas) resuelven, en cierta medida, la distinción binaria entre cumplimiento e incumplimiento de los derechos humanos y, al mismo tiempo, desempeñan una función trascendental en relación con las estrategias de combate a la pobreza en al menos dos sentidos (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). En primer lugar, porque las obligaciones esenciales suministran el marco normativo básico en torno al cual se deberían elaborar las políticas públicas. Dicho de otra manera, si una estrategia para la erradicación de la pobreza no reflejara esas obligaciones esenciales simplemente no sería compatible con las obligaciones jurídicamente vinculantes del Estado. En segundo lugar, cuando se agrupan, las obligaciones esenciales de diferentes derechos humanos establecen un umbral mínimo internacional que todas las estrategias deberían respetar. En síntesis, la integración de los derechos humanos a la medición y evaluación de la pobreza requeriría la aclaración de las obligaciones esenciales —y, por lo tanto, del umbral mínimo

<sup>36</sup> Para un mayor debate sobre si es posible determinar una lista universal de capacidades o si éstas tienen que ser definidas por cada sociedad en particular, véanse Nussbaum (1997) y Sen (2005).

internacional— que se derivan de los derechos que están sometidos a una realización progresiva<sup>37</sup> (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004).

Una tercera tensión entre pobreza y derechos humanos recae en el criterio de justiciabilidad de los derechos. Nadie podría afirmar que tiene un derecho si del incumplimiento por parte de quien está obligado no se sigue consecuencia alguna; esto equivaldría casi a conceder que el cumplimiento de la obligación queda librado a la buena voluntad del obligado (Abramovich, 2004). Uno de los rasgos más importantes que caracterizan a un derecho es la posibilidad de dirigir un reclamo —que puede llamarse demanda, denuncia o queja— ante una autoridad independiente del obligado —habitualmente un juez— para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Este rasgo, denominado *justiciabilidad*, o exigibilidad judicial, supone una técnica de garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate (Abramovich, 2004). En materia de pobreza esto significa, llanamente, la posibilidad de reclamar ante un juez o un tribunal de justicia el cumplimiento de algunas de las obligaciones que se derivan de los derechos sociales<sup>38</sup> (Abramovich y Courtis, 2002).

El reconocimiento de la existencia de derechos contra la pobreza impone, por definición, la necesidad de establecer medidas judiciales que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial por su incumplimiento.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Tampoco el enfoque de capacidades ha logrado definir claramente los umbrales mínimos con respecto a la pobreza. Como lo plantea Nussbaum (1997), “el nivel de umbral preciso para muchas de las capacidades básicas aún no se ha definido en el debate público. Sin embargo, seguramente haya niveles fáciles de especificar, debajo de los cuales la gente tendría violados sus derechos si esas capacidades no estarían aseguradas”.

<sup>38</sup> En este sentido, lo que califica la existencia de un derecho social como un derecho pleno no es la conducta cumplida por el Estado, sino la existencia de algún poder jurídico para actuar del titular del derecho en caso de incumplimiento de la obligación debida. Considerar un derecho social como pleno derecho es posible sólo si el titular está en condiciones de producir, mediante una demanda o queja, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación generada por su derecho (Abramovich y Courtis, 2002). En México ha sido emblemático el caso de la comunidad mixteca Mininuma, que interpuso un juicio de amparo y logró una sentencia favorable contra la negativa del gobierno del estado de Guerrero a garantizar su derecho al acceso a la salud. El amparo se fundamentó en la violación de los artículos constitucionales 1º, 2º y 4º respecto a la igualdad, la protección de los pueblos indígenas y la salud. Desde 2008, esta resolución se ha convertido en un ejemplo de justiciabilidad del derecho social a la salud en México.

<sup>39</sup> En términos generales, la relación de la pobreza con los derechos humanos y el acceso a la justicia ocurre en un doble sentido (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008): en primer lugar, un estado de insatisfacción de los derechos sociales puede obstaculizar el acceso a la justicia. De hecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entendió que podría

El enfoque de derechos humanos exige, también por definición, que todos los tenedores de deberes —con inclusión de los Estados y las organizaciones intergubernamentales— sean tenidos por responsables de su conducta en relación con los derechos humanos internacionales, incluyendo los derechos sociales y los directamente vinculados con las situaciones de pobreza<sup>40</sup> (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004).

Todos los derechos sociales tienen elementos, o al menos algún aspecto, que resultan exigibles judicialmente<sup>41</sup> (Abramovich y Courtis, 2002). Sin embargo, también es cierto que el enfoque de derechos no presupone la judicialización de la cuestión social, sino que plantea la alternativa de recurrir a un mecanismo de reclamo como último resorte en caso de que la satisfacción de los derechos se vea frustrada en la arena política (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013). Como lo plantea este informe,

desde la lógica de derechos, la política es la instancia privilegiada en donde deben dirimirse y definirse las acciones estatales necesarias para dar efectividad a los derechos fundamentales en un sistema democrático y representativo de gobierno. Este enfoque implica abrir la discusión sobre los marcos conceptuales y metodológicos, los diseños institucionales y las modalidades de gestión pública, a fin de mejorar las condiciones para el ejercicio efectivo y activo de los derechos por parte de sus titulares, promoviendo la participación social, el fortalecimiento de las capacidades de las personas, la producción

---

presentarse una violación a las garantías judiciales si una persona, por razones de indigencia, o por no poder pagar la suma de dinero necesaria para afrontar los trámites pertinentes, se viera impedida a defender sus derechos en un proceso judicial (Opinión Consultiva OC-11/90). En un segundo aspecto, la imposibilidad de acceder a la justicia puede coadyuvar a la insatisfacción de un derecho económico, social o cultural. Así lo ponderó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena, referido al despido de un grupo de trabajadores. Los hechos probados mostraron que no se había llevado a cabo un proceso adecuado, con las debidas garantías, antes de proceder a esos despidos. El tribunal, considerando estas violaciones, ponderó los efectos socioeconómicos que habían generado y ordenó, entre otras cosas, reintegrar a los trabajadores.

<sup>40</sup> En términos generales, existen cuatro categorías de responsabilidad hacia los derechos humanos: 1. Judiciales (por ejemplo, un examen judicial de los actos y las omisiones del Poder Ejecutivo); 2. Cuasi-judiciales (como los defensores del pueblo y los órganos internacionales de tratados de derechos humanos); 3. Administrativas (el examen público de las evaluaciones del impacto de las políticas y los programas en los derechos humanos), y 4. Políticas (por medio de procesos parlamentarios) (OACDH, 2004).

<sup>41</sup> El principio de exigibilidad de los derechos sociales está directamente relacionado con lo que Sen (2002) denomina el *metaderecho*, o el derecho a las políticas públicas. Este derecho supone la exigibilidad (y el control judicial) de políticas estructurales para la realización programática y progresiva de los derechos sociales (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008).

y circulación de información relevante, y como contrapartida, la responsabilidad de los actores institucionales, a través de la previsión de mecanismos de reclamo adecuados y accesibles.

No obstante, este principio de justiciabilidad —y también de constitucionalidad— asociado a los derechos sociales ha sido puesto en duda en la discusión jurídica de los derechos humanos<sup>42</sup> (Ferrajoli, 2002). Esto se debería, en parte, a que son derechos a los que les corresponde una obligación de *hacer* más que de *prohibir*, y en cuanto tal su violación pudiera consistir en simples omisiones más que en actos o comportamientos sancionables<sup>43</sup> (Ferrajoli, 2002). En este sentido, durante los últimos años se han desarrollado una multiplicidad de estudios en materia de derecho internacional de los derechos humanos que han intentado confrontar estas críticas —conservadoras— de los derechos sociales como programáticos y no exigibles<sup>44</sup> (Abramovich y Courtis, 2002; Abramovich, Añón y Courtis, 2003; Ferrajoli, 2002).

En efecto, la violación por incumplimiento de un derecho social puede ser reparada —con relativa facilidad— ni más ni menos que con su ejecución, aunque sea tardía. Incluso, argumenta Ferrajoli (2002), las garantías jurisdiccionales de un derecho social pueden ser aún más efectivas que las de un derecho político o civil en cuanto la violación de estos últimos es prácticamente un hecho irreparable, mientras que en el caso de los derechos sociales las posibilidades de reparación son enormes.<sup>45</sup> De ahí que, para los derechos sociales, la prestación estatal represente el contenido esencial del derecho: en casos como el derecho a la educación, la intervención estatal tiene lugar todas y cada una

<sup>42</sup> El argumento más sólido en contra de la exigibilidad de los derechos sociales es que, a diferencia de los derechos políticos, que generarían exclusivamente obligaciones negativas o de abstención, los derechos sociales implicarían obligaciones positivas que —en la mayoría de los casos— deberían solventarse con recursos públicos (Abramovich y Courtis, 2002).

<sup>43</sup> Las facetas más visibles de los derechos sociales son las obligaciones de *hacer* y por eso a veces se les denomina derecho-prestación (Abramovich y Courtis, 2002).

<sup>44</sup> El carácter programático supone admitir una constitucionalización restringida de los derechos sociales que se consideran mandatos políticos o normas de efecto indirecto que cumplen una función de cobertura o de habilitación, pero no adquieren el estatus de verdaderos derechos subjetivos, sino que son presentados como derechos condicionados cuya exigibilidad aparece supeditada a la previa interposición legislativa y administrativa (Pisarello, 2003).

<sup>45</sup> Los trabajos de Abramovich y Courtis (2002) dan cuenta de numerosas técnicas y estrategias de garantía de los diferentes derechos sociales llevadas a la práctica por distintos tribunales de justicia en diferentes partes del mundo, especialmente en países en desarrollo.

de las veces que el derecho es ejercitado y, por lo tanto, la inexistencia de dicha prestación supone automáticamente la denegación del derecho (Contreras Peláez, 1994).

#### ALGUNAS IMPLICACIONES DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Además de constituir una perspectiva analítica, considerar el enfoque de derechos en la medición de la pobreza tiene implicaciones éticas, sociales, políticas, institucionales y metodológicas que necesitan ser especificadas y delimitadas. Éste será el objetivo general de este apartado. En conjunto, estas implicaciones son transversales al enfoque de derechos como resultado, especialmente, de sus propios principios: no discriminación e igualdad, participación, acceso a reparación, acceso a la información, rendición de cuentas y gobernanza.

#### *La dimensión ética del enfoque de derechos en la medición de la pobreza*

El enfoque de derechos otorga a los objetivos de combate y medición de la pobreza una legitimidad moral concreta basada en el principio de justicia social que remite, a su vez, a dos principios éticos fundamentales: la igualdad (formal y material) y la no discriminación. En efecto, la lógica detrás de la existencia de los derechos sociales es eminentemente igualitaria, “y se basa en poner un número siempre mayor de personas en mejores condiciones respecto a los más aventajados para reducir las brechas entre ricos y pobres” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013).

Como se vio en los apartados anteriores, el enfoque de derechos entiende la pobreza como la negación de derechos indispensables para que toda persona pueda desarrollarse con plenitud, vulnerando su acceso a oportunidades que deberían estar garantizadas por igual, para todos los integrantes de la sociedad, según el principio de igualdad formal. Este tipo de igualdad supone que cuando la ley realiza clasificaciones entre personas, éstas deben evitar la arbitrariedad, ser objetivas y razonables (Parra Vera, 2009).

Sin embargo, además de perseguir la igualdad formal, el enfoque de derechos humanos también aboga por la igualdad sustancial entre las personas (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008). Es decir, a partir de la constatación de que en cualquier sociedad existen grupos estructural y sistemáticamente

excluidos del ejercicio de sus derechos, los Estados deberían procurar revertir estas situaciones históricas a través de políticas afirmativas concretas. Al vincularse con los criterios de justicia, este principio de igualdad se identifica con la idea de equiparación y equilibrio de bienes y situaciones económicas y sociales (Añón, 2003).

Los derechos sociales, desde esta dimensión ética, son derechos a la compensación de las desigualdades (Añón, 2003), y el principio de igualdad que los sustenta parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Esta equiparación exige, al mismo tiempo, un trato diferenciado cuando, debido a la pobreza, se coarta o empeora el acceso a un servicio o bien, o el ejercicio de un derecho (Abramovich, 2004).

Desde la dimensión ética, una medición de la pobreza basada en el enfoque de derechos debería reconocer el estrecho vínculo existente entre pobreza, desigualdad y desventajas sociales (Ewald, 1985; Pisarello, 2003) y constituirse no sólo en un instrumento de diagnóstico y cuantificación, sino en una herramienta de equiparación, igualdad o compensación, en la medida que concibe (para su definición y medición) las relaciones legales —y sociales— como estructuralmente desiguales. Desde esta perspectiva, los derechos sociales que se intentaran medir deberían irrumpir como una reacción a las desigualdades generadas por la pobreza (Pisarello, 2003).

El reconocimiento de los principios de igualdad y no discriminación detrás de una determinada medición de la pobreza ayudaría a resaltar el hecho de que una gran parte de la pobreza se origina en prácticas discriminatorias y, al mismo tiempo, que ésta misma produce enormes niveles de discriminación social<sup>46</sup> (Hunt *et al.*, 2002). A la vez que esto opera sobre el componente igualitario de los derechos, el principio de no discriminación implica también la necesidad de dar un trato diferenciado que es sustancial para la comprensión de las situaciones de pobreza (Abramovich, 2004).

Una de las principales obligaciones del Estado, desde la perspectiva de derechos humanos, es la identificación de los grupos que —en un determinado momento histórico— necesitan atención prioritaria o especial para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (Abramovich, 2006).

<sup>46</sup> Para un análisis más profundo del vínculo entre discriminación y pobreza, véase el capítulo de Rodríguez Cepeda en este mismo libro.

A partir de los principios de igualdad y no discriminación, la medición de la pobreza desde un enfoque de derechos intentaría identificar y desentramar a los grupos de personas que, además de vivir en situaciones de pobreza, son estructuralmente más vulnerables que otros, en virtud de su historia o su tratamiento históricamente desigual por parte del resto de la sociedad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Es en esta vinculación estructural entre pobreza, desigualdad y discriminación que adquiere sentido el reconocimiento del principio de igualdad y no discriminación en la medición de la pobreza desde un enfoque de derechos: “A veces, la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, creer lo que creen o vivir donde viven. La discriminación puede ocasionar pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004).

#### *La dimensión social del enfoque de derechos en la medición de la pobreza*

Esta dimensión considera dos aspectos sociales de la relación entre pobreza y derechos humanos: el empoderamiento y las posibilidades de participación social (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008).

Diversos especialistas en el tema coinciden en señalar que el enfoque de derechos humanos apuntaría esencialmente a otorgar poder a las personas en situación de pobreza (Abramovich, 2004; Moser, 2004; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004; Departament for International Development, 2000; Appleyard, 2002; Alsop y Norton, 2004; Hunt *et al.*, 2002; Parra Vera, 2009) no sólo por su valor instrumental, sino porque el empoderamiento sería también un valor intrínseco en la mejora de su calidad de vida (Alsop y Norton, 2004).

El primer elemento para el otorgamiento de dicho poder es el reconocimiento del vínculo entre derechos y pobreza y la introducción del propio concepto, y lenguaje, en las estrategias de medición y combate a la pobreza. Como ya se dijo, el enfoque de derechos establece obligaciones concretas a los Estados, cuyo incumplimiento produce diferentes mecanismos de responsabilidad o de garantías. Por esto, el reconocimiento de derechos es en el fondo el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y, en este sentido, actúa como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (Abramovich, 2004). Esta comprensión del poder remite al enfoque

de capacidades de Sen (1999) y a la idea de que las personas no son libres cuando no tienen el poder de tomar decisiones sobre sus vidas (Eyben, 2004).

A través de esta perspectiva, las personas en situación de pobreza en cuanto titulares de derechos adquieren el poder, jurídico y social, de exigirle al Estado su cumplimiento, de expresar sus inquietudes abiertamente, de ser escuchados y, principalmente, de desenvolverse como agentes activos a la hora de forjar su propio destino (UNPD, 2014). Si la pobreza se definiera, y se midiera, como el incumplimiento de un conjunto de derechos sociales que imponen obligaciones jurídicas a otros, la propia definición facultaría a los individuos para actuar en consecuencia y atenuar su impotencia (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). Podría resultar interesante, en este sentido, incorporar a la medición multidimensional de la pobreza (de manera complementaria) la aportación teórica del enfoque de empoderamiento, debido a que implicaría observar y medir los mecanismos que pudieran aumentar la capacidad de los individuos para tomar decisiones (Alsop y Norton, 2004; World Bank, 2004).

La posibilidad de empoderamiento de las personas en situación de pobreza que exige el enfoque de derechos se justifica, entre otras cosas, por la importancia de un segundo componente social de esta perspectiva: el derecho a participar en los asuntos públicos.

La noción de participación, activa e informada, se encuentra en el centro del enfoque de derechos humanos para la medición de la pobreza (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003). Esto significa, llanamente, que el enfoque de derechos permite y admite que tanto la definición como las políticas destinadas a su reducción estén conformadas por las preocupaciones de las personas en situación de pobreza (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004; Hunt *et al.*, 2002).

Un claro desafío de la política social, en este sentido, es traspasar el discurso del apoyo, la ayuda o la asistencia para transitar hacia el reconocimiento y la autodefinición de las personas en situación de pobreza como sujetos de derechos (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2007). Lo que debería buscarse, entonces, a través de la participación social, es que las personas en situación de pobreza formen parte activa en la adopción, y seguimiento, de medidas que esté aplicando el garante de derechos en relación con sus obligaciones (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004). Para esto es indispensable trabajar en la percepción de las personas como víctimas de la violación de los derechos sociales (Abramovich y Courtis, 2002). Si a



la falta de autorreconocimiento como sujetos de derechos se agrega la escasa tradición de control judicial de los derechos sociales, lo que queda es una incapacidad sistemática de las personas en situación de pobreza para demandar servicios jurídicos concretos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013).

El principio de participación (que implica, por ejemplo, que las personas en situación de pobreza tienen derecho a participar en las decisiones relacionadas con el diseño, la implementación y la supervisión de las políticas sociales) está directamente relacionado con el principio de inclusión de los derechos humanos, que significa que todas las personas tienen derecho a participar de forma activa, libre y significativa en un entorno civil, económico, social, cultural y político en el que puedan hacerse efectivos sus derechos humanos, así como a contribuir a dicho desarrollo y a disfrutarlo (Organización de las Naciones Unidas-Derechos Humanos, 2015). Evidentemente, para cumplir con este principio es imprescindible asegurar la accesibilidad de la información y la claridad y transparencia en los procesos de toma de decisiones.

*La dimensión institucional (legal y normativa)  
del enfoque de derechos en la medición de la pobreza*

Además de otorgar un marco ético para la medición y evaluación de las políticas de combate a la pobreza, el enfoque de derechos proporciona un marco normativo con consecuencias prácticas para la definición de las responsabilidades sociales y para las políticas públicas (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2001; Organización de las Naciones Unidas, 2004). En efecto, el núcleo duro del enfoque de derechos humanos es el carácter jurídico de los tratados internacionales que crean derechos y deberes (World Bank, 2001). Dicho escuetamente, una definición de pobreza desde la perspectiva de derechos implica reconocer la obligación legal para combatirla, en cuanto se trata de garantías legamente sustentadas (Gready, 2008; Gordon, 2009) y de titulares de derechos que obligan al Estado (Abramovich, 2006).

A pesar de la simpleza de esta premisa, esto supone un giro radical con respecto a otras perspectivas de análisis de la pobreza, especialmente con el enfoque de necesidades básicas insatisfechas. Desde el enfoque de derechos, el punto de partida para la medición de la pobreza, y para las estrategias de erradicación, no es la existencia de personas con necesidades, sino el incumplimiento de titularidades, que supone a sujetos con derecho a demandar y reclamar

por dicha afectación (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004; Abramovich, 2006). Ahí radica una de las principales aportaciones de este enfoque, porque los derechos humanos transforman de manera fundamental la relación entre proveedores y destinatarios de servicios, y entre los demandantes y los titulares de deberes (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003). En este sentido, las acciones que puedan emprenderse no son consideradas como un deber moral o político, sino como una efectivización de las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos (Abramovich, 2006).

Con esta perspectiva, más que personas en situación de pobreza existen personas que tienen derechos y pueden exigirlos o demandarlos; es decir, personas que tienen atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad<sup>47</sup> (Abramovich, 2006). Ser sujetos titulares de derechos significa tener el poder jurídico y social de exigir al Estado cierto comportamiento.

Ahora bien, como ya se vio en el apartado anterior, los derechos demandan obligaciones, y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento. Abramovich y Curtis (2002) sostienen que en algunos casos el cumplimiento de los derechos sociales se caracteriza por la obligación del Estado de establecer algún tipo de regulación. Esto no implica, necesariamente, una transferencia concreta de fondos o activos, sino el establecimiento de normas que concedan relevancia a una situación determinada. En otros casos, el cumplimiento de los derechos sociales exige que la regulación limite las facultades de las personas privadas o les imponga obligaciones de algún tipo; es decir, que se establezca una regulación que se extienda a otros sujetos privados, especialmente en el caso de empleadores para proteger el derecho al trabajo. Dicho de otro modo, son múltiples las maneras que tiene el Estado de cumplir con sus obligaciones ante las personas en situación de pobreza: proveyendo servicios a la población, con aportaciones concretas o a través de regulaciones, restricciones, limitaciones u obligaciones a terceros (Abramovich y Curtis, 2002).

<sup>47</sup> También para el enfoque de capacidades, un derecho humano es “una demanda urgente y moralmente justificada que una persona tiene, por el simple hecho de ser un ser humano adulto, y con independencia de la pertenencia a una nación en particular o una clase, o sexo, o grupo étnico, religioso o sexual” (Nussbaum, 1997).

*La dimensión política del enfoque de derechos para la medición de la pobreza*

Las implicaciones políticas del enfoque de derechos en la medición de la pobreza incluyen su vinculación con instrumentos internacionales de derechos humanos, su consideración para la formulación de políticas públicas y su inclusión en la evaluación de las políticas de desarrollo social. A su vez, como telón de fondo de cada una de estas implicaciones, la exigencia de una democracia liberal y participativa basada en el imperio de la ley (World Bank, 2001) y en el Estado de derecho, en cuanto que es el sistema de gobierno que puede garantizar la aplicación de todas las categorías de derechos.<sup>48</sup> En este sentido, los derechos civiles y políticos tienen una pertinencia instrumental importante en la incidencia de cualquier medida contra la pobreza (Hunt *et al.*, 2002, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008). En términos generales, la pertinencia instrumental se refiere a la capacidad de determinados derechos humanos de promover la reducción de la pobreza<sup>49</sup> (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004), aunque no formen parte directa de su concepción o medición.

Esta idea proviene, como se sabe, de la tradición republicana, que señala que para ser un verdadero ciudadano en una democracia y para poder participar en el proceso democrático se necesita de una cierta independencia básica o, como bien lo llama Pisarello (2003), de un derecho social universal a la existencia autónoma. La independencia económica de las personas es absolutamente necesaria si se pretende que sean capaces de deliberar sobre el bien común, sobre la cosa pública (Reed Amar, 1999). Ante situaciones de pobreza, las posibilidades de participación política por voluntad propia disminuyen y las capacidades para conectar intereses personales con el interés público se desvanecen (Reed Amar, 1999). Así lo establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000):

La pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimien-

<sup>48</sup> En estos términos, el Estado de derecho puede definirse como un modelo de organización política caracterizado por tres principios fundamentales: legalidad de toda actividad del Estado, publicidad de los actos y sujeción a control de todas las actividades estatales (Ferrajoli, 2003).

<sup>49</sup> En este sentido, aunque los derechos políticos o civiles no formen parte de la concepción de pobreza, desde un enfoque de derechos su relevancia causal es fundamental. Esto se ilustra fácilmente a partir del conocido ejemplo aportado por Sen en su labor pionera sobre la hambruna, donde los derechos civiles y políticos desempeñan una función causal de primer orden (Abramovich, 2004).

tos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con la democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por un uso apropiado de esos recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos.

Desde una dimensión política, además, una de las principales cuestiones de la relación entre derechos y medición de la pobreza es el mecanismo de rendición de cuentas y de responsabilidad (Abramovich, 2004). Con mecanismo de responsabilidad de los derechos, sostiene este autor, no se hace referencia exclusivamente a los sistemas de administración de justicia —aun cuando tengan un rol importante—, sino a la incorporación de los procedimientos administrativos de revisión de decisiones y fiscalización y control ciudadano de las políticas públicas.

#### *La dimensión metodológica del enfoque de derechos*

Desde un enfoque de derechos, no sólo la definición y ejecución de las políticas sociales sino también el monitoreo y análisis instan a ser observados en función de sus grados de adecuación a los parámetros establecidos en los instrumentos internacionales de protección a derechos económicos, sociales y culturales ratificados por el Estado. Este cambio de enfoque supone, como ya se dijo, que los anteriormente considerados como meros “beneficiarios” de programas sociales deberán ser valorados en tanto titulares plenos de derechos (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2004) y esto debería plasmarse en cada una de las evaluaciones y los monitoreos de la política pública.

Desde una dimensión metodológica, el enfoque de derechos para la medición de la pobreza exige una mirada multidimensional para su análisis (Donald y Mottershaw, 2009), reconociendo la necesidad de incorporar una estrategia para la aprehensión de este fenómeno que sea multifactorial, de largo alcance y participativa (Minujin *et al.*, 2006). En otras palabras, el enfoque de derechos

exige que la pobreza deje de mirarse sólo como una falta de recursos económicos o de ingresos y, en cambio, se entienda su multidimensionalidad, basada especialmente en la falta de capacidades básicas para vivir una vida digna (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013).

Como se sabe, un determinado concepto de pobreza se corresponde con una forma específica de medición y con las estrategias y el diseño institucional adoptado para atender el problema. Las tres dimensiones (definición, medición y estrategias) están íntimamente ligadas y también son interdependientes (Vuolo *et al.*, 2004). En este sentido, las implicaciones metodológicas de la medición de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos llevan consigo la exigencia de medir y evaluar el disfrute de los derechos por sus titulares (UN, 2012), por lo que las dimensiones que deben ser incluidas en la medición de la pobreza se encuentran determinadas *a priori* (Coneval, 2009) en la medida que las capacidades y los recursos de las personas son observados o representados a través de los principios de derechos humanos<sup>50</sup> (World Bank, 2001).

El enfoque de derechos genera, en este sentido, una respuesta concreta para determinar las dimensiones relevantes para el estudio de la pobreza (Jahan, 2002; Mackinnon, 2006), donde el objetivo debería ser captar un número determinado de resultados que puedan relacionarse con la realización efectiva de los derechos humanos y los progresos realizados por el garante de los derechos en el cumplimiento de sus obligaciones.

El enfoque basado en los derechos humanos es, entonces, una referencia normativa para la evaluación y medición de la pobreza (Jahan, 2004). Esto supone, entre otras cosas, además de los resultados, la incorporación de indicadores relacionados con la instrumentalidad de ciertos derechos humanos. Desde el punto de vista conceptual, para el enfoque de derechos son tan importantes los resultados como el proceso para su consecución (Jahan, 2004; UNICEF-ESARO, 2001). Esto supone, por ejemplo, considerar indicadores de la situación de los Estados en materia de rendición de cuentas y del Estado de derecho, en la medi-

<sup>50</sup> Si bien son los principios de derechos humanos los que se encuentran establecidos *a priori*, esto no significa que en todos los casos (o contextos sociales) las dimensiones para la medición de la pobreza deban ser las mismas. Si bien existe un relativo consenso internacional acerca de que la pobreza es multidimensional y que debe combatirse en todas sus formas, no existe el mismo consenso sobre las dimensiones que deben ser incluidas para su medición ni tampoco sobre los estándares que deben ser satisfechos. En sentido estricto, tampoco existe un consenso aprobado de estándares internacionales de derechos humanos que hayan sido avalados para medir pobreza.

da que ambos guardan una estrecha relación con la noción del acceso a la reparación, que es un elemento crítico en el marco de los derechos humanos.

En términos generales, un marco metodológico apropiado desde el enfoque de derechos humanos para la medición de la pobreza debería considerar no sólo los resultados deseados, sino también el vínculo entre los medios institucionales y los instrumentos de política para la obtención de estos resultados (o, dicho de otro modo, el vínculo entre compromisos, esfuerzos y resultados, o bien no sólo la medición de derechos, sino también de las obligaciones de los garantes). Ambas consideraciones, a su vez, podrían basarse en criterios mínimos de idoneidad, accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad, debido a que son principios que deberían guiar al garante de los derechos cuando facilita y proporciona los bienes y servicios pertinentes a los titulares de derechos en el curso del cumplimiento de sus obligaciones<sup>51</sup> (UN, 2012).

En cualquier caso, el enfoque de derechos humanos reconoce una relación intrínseca entre las políticas de combate a la pobreza y su medición, porque si las mediciones son incorrectas las decisiones también pueden distorsionarse (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). La obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, además, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir (Abramovich, 2004). La producción de información debidamente desagregada —para determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos—, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria (Abramovich, 2004).

Desde las implicaciones metodológicas, entonces, el enfoque de derechos exige una especie de evaluación social del combate a la pobreza que involucre a los diversos actores sociales, especialmente a los titulares de derechos. A su vez, esta participación solamente es posible cuando se respeta un amplio conjunto de derechos humanos, entre ellos los derechos civiles y políticos. El cumplimiento de estos derechos es, por consiguiente, una condición previa

<sup>51</sup> Habría cierto acuerdo en admitir que para los derechos sociales sería más importante el principio de accesibilidad que el de disponibilidad. Por ejemplo, desde un enfoque de derechos, sería más pertinente conocer si las personas destinatarias o los titulares de derechos tienen un acceso efectivo a los alimentos que si los alimentos están disponibles a nivel nacional; o saber la proporción de personas que tienen acceso regular a un médico que conocer el número total de médicos en el país (NU, 2012).

esencial para una evaluación éticamente defendible de la pobreza. Estos derechos tienen, por lo tanto, una pertinencia evaluativa de la pobreza, aun cuando no formen parte de su definición (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004).

## REFLEXIONES FINALES

Si, como se intentó argumentar en este capítulo, la pobreza supone una limitación al ejercicio de los derechos humanos es porque con un enfoque de derechos la pobreza es entendida como la privación de libertades básicas y, en cuanto tal, dependería de factores económicos y sociopolíticos que incluyen la exclusión social, la discriminación y las condiciones estructurales que fomentan la marginalidad (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008). Dicho de otro modo, desde un enfoque de derechos, el objetivo central del combate a la pobreza debería ser la realización de los derechos humanos.

En este contexto, el enfoque de derechos humanos para la comprensión de la pobreza supone una interpelación permanente a sus orígenes, la desigualdad social y el pacto social que la sostienen y reproducen.

La postura explícita que considera que las situaciones de pobreza no derivan de una falla personal o de una situación natural o inevitable, sino de procesos sociales, políticos y económicos acumulativos, de carencias y desigualdades estructurales (Morlachetti, 2010; Gordon, 2009; Gready y Philips, 2009; CEPAL y UNICEF, 2010), es el núcleo duro del enfoque de derechos. Como lo indica el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2013), en la medida que este enfoque plantea normativamente una relación de reciprocidad y solidaridad instituidas, obliga a las partes a un contrato o pacto social: “el sistema de derechos puede entenderse, en este sentido, como un núcleo de pertenencia universalista, común a todos y del cual todos son titulares”.

Desde el reconocimiento de titularidades y, por lo tanto, de obligaciones correlativas, el enfoque de derechos humanos tiene un gran potencial para avanzar en el objetivo de reducción de la pobreza en una variedad de maneras posibles (Hunt *et al.*, 2002): *a*) Instando a la adopción de una estrategia de reducción de la pobreza apuntalada por los derechos humanos como una cuestión de obligación legal; *b*) Mediante la ampliación del ámbito de aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza —más allá de lo económico—, a fin de abordar las estructuras de discriminación que generan y mantienen la pobreza;

*c)* Instando a la expansión de los derechos civiles y políticos que pueden desempeñar un papel instrumental fundamental en el avance de la causa de la reducción de la pobreza; *d)* Mediante la confirmación de que los derechos económicos, sociales y culturales son vinculantes internacionales de derechos humanos y no sólo aspiraciones programáticas; *e)* Mediante la legitimidad de una participación significativa de las personas en situación de pobreza en los procesos de toma de decisiones; *f)* Advirtiendo contra el retroceso y el incumplimiento de las obligaciones básicas mínimas, y *g)* Mediante la creación y el fortalecimiento de las instituciones a través de las cuales los responsables políticos pueden ser responsabilizados por sus acciones.

Si los derechos humanos son la expresión de las necesidades, los valores, los intereses y los bienes que por su urgencia e importancia han sido considerados como fundamentales y comunes a todos los seres humanos, entonces, es sólo su cumplimiento lo que puede garantizar la libertad de las personas para desarrollarse plenamente a partir de sus circunstancias y preferencias, en función del abanico de opciones de vida que se puedan, y deseen, elegir.

Asegurar que quienes viven en situación de pobreza disfruten de todos sus derechos humanos no significa simplemente continuar aplicando las mismas políticas públicas de manera más completa y/o con un lenguaje de derechos. Superar la pobreza y asegurar el disfrute de los derechos humanos de la población requiere una visión transformadora que, de manera coherente, dirija todas las políticas públicas a abordar las asimetrías de poder que perpetúan la pobreza y la desigualdad social.

Como bien lo establece el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2013), un enfoque de derechos para el combate a la pobreza requiere que las políticas públicas tengan en cuenta las causas de su persistencia y transmisión, y luchar por que las autoridades públicas y otros actores poderosos rindan cuentas por las acciones u omisiones que causan, perpetúan y exacerbaban la pobreza.



BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor (2004). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina”. Centro de Estudios Legales y Sociales. Documento preparado para Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo. Santiago de Chile.
- ABRAMOVICH, Víctor (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, 88 (abril): 35-58.
- ABRAMOVICH, Víctor, y Christian Courtis (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Buenos Aires: Trotta Editorial.
- ABRAMOVICH, Víctor, y Christian Courtis (2003). “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”. En *Derechos sociales: instrucciones de uso*, compilado por Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis. México: Fontamara.
- ABRAMOVICH, Víctor, María José Añón y Christian Courtis, comps. (2003). *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México: Fontamara.
- ALKIRE, Sabina, y James Foster (2007). “Counting and multidimensional poverty measurement”. *OPHI Working Paper Series*, 7.
- ALONSO, Luis Enrique (2000). *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil*. Madrid: Fundamentos.
- ALSOP, Ruth, y Andrew Norton (2004). “Power, rights, and poverty reduction”. En *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, editado por Ruth Alsop. Washington, DC: The World Bank.
- AÑÓN GARCÍA, María José (2003). “Derechos sociales e igualdad”. En *Derechos sociales: instrucciones de uso*, compilado por Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis. México: Fontamara.
- APPLEYARD, Susan (2002). *A Rights-Based Approach to Development: What the Policy Documents of the UN, Development Cooperation and NGO Agencies Say*. OHCHR Asia-Pacific Human Rights Roundtable No. 1 [en línea]. Disponible en: <[https://www.crin.org/en/docs/resources/publications/hrbap/RBA\\_policy\\_docs\\_UN\\_NGO.pdf](https://www.crin.org/en/docs/resources/publications/hrbap/RBA_policy_docs_UN_NGO.pdf)>
- ATTANASIO, Orazio, y Miguel Székely (1999). “Introducción. La pobreza en América Latina: un análisis basado en los activos”. *El Trimestre Económico*, 66, 263(3) (julio-septiembre): 317-364.
- ATTANASIO, Orazio, y Miguel Székely, eds. (2001). *Portrait of the Poor: An Assets-Based Approach*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- BUVINIĆ, Mayra (2004). “Introducción: la inclusión social en América Latina”. En *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, editado por Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi, con Ruthanne Deutsch. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CABO MARTÍN, Carlos de (2001). *Sobre el concepto de ley*. Madrid: Trotta Editorial.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, CELS (2003). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, CELS (2004). *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, CDESC (2001). “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, CEPAL y UNICEF (2010). “La pobreza infantil: un desafío prioritario”. *Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia sobre el Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 10 (mayo).
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CIDH (2000). Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. Washington, DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONTRERAS PELÁEZ, Francisco J. (1994). *Derechos sociales: teoría e ideología*. Madrid: Tecnos.
- CORNWALL, Andrea, y Celestine Nyamu-Musembi (2004). “Putting the ‘rights-based approach’ to development into perspective”. *Third World Quarterly*, 25, 8: 1415-1437.
- CORTÉS, Fernando, y Orlandina de Oliveira (2012). *Los grandes problemas de México. V. Desigualdad social*. México: El Colegio de México.
- COSTA, Fernanda Doz (2008). “Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales. Una descripción crítica de los marcos conceptuales”. *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos*, 5, 9 (diciembre): 86-115.
- DEAN, Hartley (1995). “The juridification of welfare: Strategies of discipline and resistance”. En *Law, Power and Poverty*, editado por Asbjørn Kjønsstad y John H. Veit Wilson. Bergen: Comparative Research Programme on Poverty.
- DELEECK, Herman, y Karel van den Bosch, Lieve de Lathouwer (1992). *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC*. Inglaterra: Avebury.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, DFID (2000). *Realising Human Rights for Poor People*. Department for International Development.
- DESPOUY, Leandro (1996). Rapport Final sur les Droits de l’Homme et l’Extrême Pauvreté, Rapporteur de la Sous-Commission de la Lutte contre les Mesures Discriminatoires et de la Protection des Minorités du Conseil Économique et Social de l’ONU. Quarante-Huitième Session de la Sous-Commission de la Lutte contre les Mesures Discriminatoires et de la Protection des Minorités.
- DONALD, Alice, y Elizabeth Mottershaw (2009). *Poverty, Inequality and Human Rights* [en línea]. Disponible en: <<https://www.jrf.org.uk/report/poverty-inequality-and-human-rights>>.

- DULITZKY, Ariel E. (2009) “Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 2009.
- EIDE, Asbjørn (1995). “Economic, social and cultural rights as human rights”. En *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, editado por Asbjørn Eide, Catarina Krause y Allan Rosas. Londres: Dordrecht.
- EWALD, François (1985). *L'État-providence*. París: Grasset.
- EYBEN, Rosalind (2004). “Linking power and poverty reduction”. En *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, editado por Ruth Alsop. Washinton, DC: The World Bank.
- FABRE, Cécile (2000). *Social Rights Under the Constitution: Government and the Decent Life*. Oxford: Clarendon Press.
- FERRAJOLI, Luigi (2002). “Prólogo”. En *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Víctor Abramovich y Christian Courtis. Buenos Aires: Trotta Editorial.
- FERRAJOLI, Luigi (2003). “Estado social y Estado de derecho”. En *Derechos sociales: instrucciones de uso*, compilado por Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis. México: Fontamara.
- FISS, Owen (1999). “Grupos y la Cláusula de la Igual Protección”. En *Derecho y grupos desaventajados*, compilado por Roberto Gargarella. Barcelona: Gedisa.
- FOX, Jonathan (2004). “Empowerment and institutional change: Mapping ‘virtuous circles’ of State-society interaction”. En *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, editado por Ruth Alsop. Washington, DC: The World Bank.
- FUKUDA-PARR, Sakiko, Carlos Lopez y Khalid Malik, eds. (2002). *Capacity for Development. New Solutions to Old Problems*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- GARGARELLA, Roberto, comp. (1999). “Introducción”. En *Derechos y grupos desaventajados*, compilado por Roberto Gargarella. Barcelona: Gedisa.
- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, et al. (2012). “El enfoque de derechos”. En *Propuesta teórico-metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes*, de Mónica González Contró, Mauricio Padrón Innamorato, Daniel Márquez Gómez, Rosío Arroyo Casanova y Pastora Melgar Manzanilla. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GORDON, David (2009). “Children in times of economic crisis: a child rights perspective”. En *UNICEF forum on The Impact of the Economic Crisis on Mexico's Children* [en línea]. Disponible en: <[https://www.unicef.org/mexico/spanish/Children\\_in\\_times\\_of\\_economic\\_crisis\\_a\\_child\\_rights\\_perspective.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/Children_in_times_of_economic_crisis_a_child_rights_perspective.pdf)>.
- GREADY, Paul (2008). “Rights-based approaches to development: what is the value-added?” *Development in Practice*, 18, 6 (noviembre): 735-747.
- GREEN, María (2001). “What we talk about when we talk about indicators: current approaches to human rights measurement”. *Human Rights Quarterly*, 23, 4 (noviembre): 1062-1097.

- GRUPO DE RÍO (2006). *Compendio de las mejores prácticas en medición de pobreza*. Río de Janeiro.
- HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS, HRI (2006). Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Ginebra: Naciones Unidas.
- HUNT, Paul (2006). “Informe del relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Documento de Naciones Unidas. E/CN.4/2006/48.
- HUNT, Paul, Manfred Nowak y Siddiq Osmani (2002). *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Ginebra: Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, IIDH (2008). *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, INDH (2013). *Seminario Internacional. Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- JAHAN, Selim (2002). “Human Rights-Based Approach to Poverty Reduction-Analytical Linkages, Practical Work y UNDP” [en línea]. Disponible en: <[http://w02.unssc.org/free\\_resources/UNDP-OHCHRToolkit/pdf/jahan.pdf](http://w02.unssc.org/free_resources/UNDP-OHCHRToolkit/pdf/jahan.pdf)>.
- JAHAN, Selim (2004) “Human Rights-Based Approach to Poverty Reduction-Analytical Linkages, Practical Work and UNDP. High-Level Seminar under Global Partnership for Development on Right to Development United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights”. Ginebra.
- KAKWANI, Nanak, y Jacques Silber, eds. (2008). *The Many Dimensions of Poverty*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- KELSEN, Hans (1994). *Teoría general de las normas*. México: Trillas.
- KURCZYN, Patricia, y Rodrigo Gutiérrez (2009). “Fundamentos legales para la utilización de un enfoque de derechos en la concepción, medición y combate a la pobreza en México”. Mimeo.
- LEVITAS, Ruth, Christina Pantazis, Eldin Fahmy, David Gordon, Eva Lloyd y Demi Patsios (2007). *The Multi-Dimensional Analysis of Social Exclusion. Department of Sociology and School for Social Policy*. Townsend Centre for the International Study of Poverty and Bristol Institute for Public Affairs. University of Bristol, enero.
- MACKINNON, John (2006). “Economic and social rights: legally enforceable rights?”. En *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies*, editado por Tammie O’Neil. Londres: Overseas Development Institute.
- MAXWELL, Simon, y Peter Kenway (2000). “New thinking on poverty in the UK: Any lessons for the south?” Documento informativo. Londres: Overseas Development Institute.

- MINUJIN, Alberto, Enrique Delamónica y Alejandra Davidziuk (2006). *Pobreza infantil: conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- MORALES, H., T. Villagómez, J. de la Rosa y R. Parrini (2005). “Orientaciones metodológicas para la construcción de indicadores. Una propuesta para la medición del derecho de los y las jóvenes”. En *Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Realizado en México en 2005 entre el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos en México y la Comisión Europea.
- MORLACHETTI, Alejandro (2010). *Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina: análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- MOSER, Caroline (2004). “Rights, power, and poverty reduction”. En *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, editado por Ruth Alsop. Washington, DC: The World Bank.
- MOSER, Caroline, y Andy Norton (2001). *To Claim our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*. Londres: Overseas Development Institute.
- NACIONES UNIDAS (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas.
- NARAYAN, Deepa (2002). “Introduction”. En *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington, DC: The World Bank.
- NAVARRETE NIEVES, Ruth Alejandra (2014). “Indicadores para medir el ejercicio de los derechos humanos: el caso del derecho a una alimentación adecuada”. Tesis de maestría. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- NUSSBAUM, Martha C. (1997). “Capabilities and human rights”. *Fordham Law Review*, 66, 2: 273-300.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, OACDH (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, OACDH (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, OACDH (2006a). “Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos”. Ginebra: Naciones Unidas.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, OACDH (2013). *Construcción de indicadores de derechos humanos: Experiencias regionales*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-DERECHOS HUMANOS, ONU-DH (2015). *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, 2ª ed. México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, OEA (2008). “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”. Organización de los Estados Americanos-Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, OEA (2011). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos.
- PARRA VERA, Oscar (2009). “El sistema interamericano y el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza. Algunas líneas de trabajo para las defensorías del pueblo”. *Cuadernos electrónicos*, 5.
- PAUTASSI, Laura (2010) “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”. En *La medición de derechos en las políticas sociales*, compilado por Víctor Abramovich y Laura Pautassi. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- PISARELLO, Gerardo (2003). “El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia”. En *Derechos sociales: instrucciones de uso*, compilado por Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis. México: Fontamara.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2000). Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RAVALLION, Martin (1998). “Poverty lines in theory and practice”. *Living Standards Measurement Study*. Working Paper, 133.
- REED AMAR, Akhil (1999). “Cuarenta acres y una mula: una teoría republicana acerca de los derechos básicos”. En *Derecho y grupos desaventajados*, compilado por Roberto Gargarella. Barcelona: Gedisa.
- SANDOVAL TERÁN, Areli (2005). “Progresividad y creación de indicadores para medir el cumplimiento de los DESC en México”. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- SEN, Amartya (1992). *Inequality Re-examined*. Cambridge: Harvard University Press.
- SEN, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- SEN, Amartya (2002). *El derecho a no tener hambre*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SEN, Amartya (2005). “Human rights and capabilities”. *Journal of Human Development*, 6, 2 (julio): 151-166.
- SERRANO, Sandra, y Daniel Vázquez (2012). “Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de derechos humanos”. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- SOTO, Hernando de (2000). *The Mystery of Capitalism: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.

- TOMAŠEVSKI, Katarina (2006). "Economic and social rights: Legally enforceable rights?" En *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies*, editado por Tammie O'Neil. Londres: Overseas Development Institute.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, UNDESA (2007). *Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration*. Expert Group Meeting Report.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, UNDP (2003). *Poverty Reduction and Human Rights: A Practice Notes*. United Nations Development Programme.
- UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND, UNICEF (1998). *Guidelines for Human-Rights Based Programming Approach*. Executive Directive. CF/EXD/1998-04. Nueva York: United Nations International Children's Emergency Fund.
- UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND, UNICEF (2010). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/United Nations International Children's Emergency Fund.
- UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND y Eastern and Southern Africa Regional Office, UNICEF-ESARO (2001). *Operationalization for ESAR of UNICEF Global Guidelines for Human Rights Programming*. Nairobi: United Nations International Children's Emergency Fund-Eastern and Southern Africa Regional Office.
- VUOLO, Rubén lo, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez (2004). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas/Miño y Dávila Editores.
- WELLING, Judith V. (2008). "International indicators and economic, social and cultural rights". *Human Rights Quarterly*, 30, 4 (noviembre): 933-958.
- WORLD BANK (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, DC: The World Bank.
- WORLD BANK (2004). "Human rights and the poverty reduction strategy paper approach". Documento presentado por Gobind Nankani en la Iniciativa de Globalización Ética y en el Congreso de Derechos Humanos y Desarrollo del Centro de Derechos Humanos y Justicia Global de la Universidad de Nueva York. *Towards Mutual Reinforcement*.
- ZOLO, Danilo (1994) "La strategia dela cittadinanza". En *La cittadinanza, appartenenza, identita, diritti*, editado por Danilo Zolo. Roma: Laterza.





# Desafíos metodológicos para la medición de la pobreza en México desde el enfoque de derechos

Iliana Yaschine Arroyo<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Entre 2002 y 2007, la medición oficial de la pobreza en México se llevó a cabo mediante una metodología unidimensional basada en el ingreso.<sup>2</sup> A partir de 2009, esta metodología se sustituyó por una que reconoce el carácter multidimensional del fenómeno y le imprime una perspectiva de derechos humanos, apegada al marco normativo nacional vigente. El caso mexicano es pionero a nivel internacional en la utilización de una aproximación teórica y metodológica con estas características. Con base en esta metodología se han dado a conocer de forma bianual las cifras oficiales de la pobreza a nivel nacional y estatal entre 2008 y 2014, y los datos municipales en 2010. La metodología está sujeta a revisión cada diez años, por lo que la actual coyuntura se presenta como relevante para reflexionar sobre la forma en que se mide la pobreza multidimensional en el país.

Este capítulo busca hacer una reflexión sobre algunos de los desafíos que actualmente enfrenta la medición de la pobreza en México. El trabajo se desarrolla en cuatro apartados, además de esta introducción. En el primero se lleva a cabo una sistematización de algunas de las discusiones teórico-metodológicas en torno a la medición de la pobreza multidimensional. Se hace énfasis en tres de las perspectivas teóricas que han promovido su concepción como un fenómeno con múltiples dimensiones: los enfoques de necesidades básicas, de capacidades y de derechos humanos. En seguida se presenta una síntesis de la metodología utilizada en la actualidad en México para la medición multidimensional de la pobreza desde un enfoque de derechos. En el tercer apartado se

<sup>1</sup> Agradezco la colaboración de Andrea Díaz como asistente de investigación.

<sup>2</sup> Los cálculos de la pobreza por ingresos con base en esta metodología se elaboraron retrospectivamente hasta 1992 y dejaron de publicarse en 2014.

refieren algunas experiencias internacionales de medición oficial multidimensional de la pobreza que son útiles como ejercicio comparativo con el caso mexicano y, por lo tanto, relevantes para la discusión y reflexión abordada. Por último, a manera de consideraciones finales, se plantean algunos elementos relevantes para una posible revisión de la metodología mexicana.

#### DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

El concepto de pobreza conlleva, independientemente de la perspectiva adoptada, una connotación de privación o carencia (Boltvinik, 2005) y se encuentra normalmente asociado a una noción de mínimos de bienestar (Nolan y Whelan, 1996) definidos en términos absolutos o relativos (Spicker, 1993).<sup>3</sup> Durante las últimas décadas, la definición y medición de la pobreza ha sido dominada por lo que Bourguignon (2006) denomina el “paradigma de la pobreza de ingreso”, el cual supone que el nivel de vida de la población puede ser resumido por su ingreso o gasto en consumo y que, por lo tanto, estas variables permiten determinar si un individuo u hogar se encuentran en situación de pobreza. En gran medida por su mayor simplicidad, este paradigma ha predominado no sólo en los debates teóricos y el desarrollo de métodos de medición, sino que ha tenido una importante influencia en la política pública a nivel nacional e internacional. El método de *línea de pobreza de ingreso*, considerado un método indirecto, es el más utilizado para la medición a nivel internacional, así como en el plano nacional.

No obstante, las críticas al reduccionismo de la mirada unidimensional de este paradigma también han estado presentes durante este periodo y se han fortalecido tanto teórica como metodológicamente. A partir de estudios desde distintos campos disciplinarios y aproximaciones teóricas, incluyendo el análisis de las percepciones de quienes viven en pobreza, los enfoques alternativos han puesto en evidencia que la pobreza es inherentemente un fenómeno multidimensional, por lo cual, para comprenderlo, medirlo y aplicar medidas de

<sup>3</sup> El debate en torno a la concepción de la pobreza como absoluta o relativa es de larga data. Los defensores de una visión absoluta de la pobreza (iniciando con Rowntree) argumentan a favor de la definición de mínimos de bienestar, que se restringen a categorías y niveles ligados con la sobrevivencia biológica (Sen, 1992b). En cambio, la corriente que defiende la privación relativa, cuyo mayor exponente es Townsend, favorece la ampliación de las categorías y niveles con base en la referencia a los estándares que prevalecen en una sociedad dada (Townsend, 1979; Mack y Lansley, 1984; Townsend y Gordon, 1993).

política que logren resolverlo es necesario reconocer su complejidad. Si bien se reconoce la importancia del ingreso como recurso o fuente de bienestar, se argumenta a favor de la consideración de un conjunto más amplio de dimensiones.<sup>4</sup> En la actualidad hay un amplio consenso entre la comunidad académica y organismos internacionales sobre la multidimensionalidad del fenómeno, si bien persisten debates y retos precisamente en torno a su definición, medición y diseño de políticas eficaces que hagan justicia a su carácter multidimensional (Grusky y Kanbur, 2006).<sup>5</sup> Como refiere Thorbecke (2005: 3), “la mayoría de los temas en el análisis de la pobreza que no han sido resueltos se relacionan directa o indirectamente con la naturaleza y dinámica multidimensional de la pobreza”.

De acuerdo con Alkire *et al.* (2015), la pobreza debe medirse multidimensionalmente por tres tipos de razones: 1. Éticas: en tanto es necesario mejorar el ajuste entre la medida y el fenómeno al que busca aproximarse; 2. Empíricas: en la medida que diversos estudios han mostrado que las mediciones de ingreso no logran identificar a todos aquellos que están impedidos para participar en sus sociedades por falta de recursos; y 3. Políticas: dado que las mediciones de la pobreza tienen la posibilidad de informar las decisiones de política pública y, en este caso, una medición multidimensional favorecería el diseño de acciones integrales más apegadas al reto de confrontar las distintas aristas de la problemática.

La medición multidimensional requiere tres pasos fundamentales: la selección del espacio de análisis, la identificación de quiénes son los pobres y la agregación de la información (Alkire *et al.*, 2015).<sup>6</sup> El primero de los pasos, la definición de lo que Sen (1987 y 2006) llama el *espacio* de análisis, se refiere a uno de los temas centrales del debate conceptual que conduce a preguntarse, ¿pobreza de qué? Pueden identificarse al menos tres propuestas multidimensionales que han sido relevantes en sus aportaciones a la discusión sobre este aspecto: el

<sup>4</sup> Thorbecke (2005), por ejemplo, argumenta que la principal limitación del enfoque de ingreso es que diversos atributos requeridos para lograr un nivel de vida aceptable no pueden ser comprados, ya sea porque los mercados de estos atributos (como algunos bienes públicos) no existen o porque funcionan imperfectamente. Por lo tanto, no se cumple el supuesto de que una persona con ingreso superior a la línea de pobreza sea capaz de comprar el conjunto de atributos necesarios para un nivel de vida superior al equivalente a la pobreza.

<sup>5</sup> Kakwani y Silver (2008) recopilan un conjunto amplio de propuestas de medición multidimensional de la pobreza.

<sup>6</sup> Estos pasos también se agrupan comúnmente, con base en Sen, en dos: identificación y agregación.

enfoque de necesidades básicas, el enfoque de capacidades y el enfoque de derechos humanos. A continuación se describen las tres propuestas, con un mayor énfasis en la última por tratarse del tema central de este capítulo.

El enfoque de necesidades básicas surgió durante los años setenta como reacción al predominio de una perspectiva del desarrollo que privilegiaba el crecimiento económico. Dicho enfoque influyó la conceptualización y medición de la pobreza a nivel internacional y tuvo un desarrollo notable en Latinoamérica de la mano de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Como su nombre lo denota, este enfoque privilegia las necesidades básicas como espacio para el análisis y la definición de la pobreza.

Las necesidades se pueden concebir como “una categoría de metas que se cree son universalizables” por las características específicas del ser humano y que, por lo tanto, no varían entre las personas y las sociedades (Doyal y Gough, 1991: 39). Asimismo, un elemento fundamental de las necesidades, las cuales deben diferenciarse de los deseos, es que si no son satisfechas se genera un daño serio (Doyal y Gough, 1991; Wiggins, 2002). La pobreza en el espacio de las necesidades podría definirse como aquella condición en la cual no existe la satisfacción de las necesidades básicas que constituyen un nivel de bienestar normativamente considerado como mínimo. Al considerar la relación entre recursos, satisfactores y necesidades (Doyal y Gough, 1991), la pobreza se presentaría en los casos en que las personas no tienen los recursos para adquirir los satisfactores suficientes para cubrir sus necesidades.

La discusión sobre cuáles son las necesidades básicas y cómo fijar el mínimo ha sido nutrida. Se han propuesto distintos listados de necesidades (Maslow, 1943; Max Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986; Doyal y Gough, 1991; Boltivink, 2005) que difieren entre sí en su amplitud, pero que comparten algunas categorías: necesidades fisiológicas, de seguridad, de amor-afecto-identidad y cognitivas. No obstante, cabe preguntarse si todas estas categorías estarían relacionadas con la pobreza.

De acuerdo con Altimir (1979: 7), “la noción de pobreza se basa en un juicio de valor sobre cuáles son los niveles de bienestar mínimamente adecuados, cuáles son las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable, qué grado de privación resulta tolerable”. Para este autor, desde una concepción absoluta, la pobreza se refiere a los requerimientos mínimos que se consideran adecuados para la satisfacción de las necesidades básicas, cuya definición está vinculada con valoraciones universalistas de la dignidad humana y de los derechos humanos.

Al enlistar las necesidades básicas menciona aquellas que se cubren a través del consumo privado, como alimentación, alojamiento, vestido y equipamiento doméstico, y otras que se satisfacen mediante servicios públicos, como agua potable, servicios sanitarios, transporte público, salud, educación y cultura. Asimismo, señala que el contenido concreto del núcleo central de necesidades básicas mínimas será distinto para cada país en función de sus condiciones geográficas, culturales y socioeconómicas.

En América Latina, la medición de la pobreza derivada del enfoque de necesidades básicas se aplicó mediante el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los indicadores utilizados, si bien variaron entre los distintos países, podrían agruparse en cuatro categorías (Feres y Mancero, citados por Alkire *et al.*, 2015): acceso a vivienda que cumpliera con estándares mínimos, acceso a servicios básicos que garantizara condiciones sanitarias mínimas, acceso a educación básica y capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo. La definición de los mínimos siguió un criterio de pobreza absoluta, a diferencia de Europa, donde se privilegió la perspectiva relativa.

El método de NBI se puede considerar como un método directo de conteo que se basa en contar el número de dimensiones en las que un hogar o individuo sufren privación, a través de información que permite verificar directamente la satisfacción de las necesidades con respecto a su umbral normativo.<sup>7</sup> En este caso, la identificación de los pobres se basa en un criterio de unión, mediante el cual se considera a los miembros de un hogar como pobres si tienen al menos una necesidad básica insatisfecha (Boltvinik, 1999; Alkire *et al.*, 2015). Una variante en la utilización del método NBI fue su aplicación conjunta con el método de línea de pobreza por ingreso, bajo el argumento de que sólo así podría captarse tanto el acceso a servicios públicos gratuitos, y a otras necesidades que se satisfacen mediante el gasto privado, como el acceso al consumo privado de bienes y servicios. Esta metodología se basó en el cruce entre los resultados de ambos métodos, lo cual evidenció que cada método identifica sectores distintos de la población y que sólo un subgrupo de ellos es identificado por ambos métodos de forma simultánea (Boltvinik, 1999; CEPAL, 2013).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Alkire *et al.* (2015) ejemplifican distintos métodos multidimensionales de conteo utilizados en Europa.

<sup>8</sup> Boltvinik (2009) describe distintas variantes de medición del método NBI, algunas de las cuales combinan en la medición los espacios del ingreso y las necesidades básicas.

El enfoque de capacidades, desarrollado por Amartya Sen, cuestiona al ingreso y las necesidades como espacios para evaluar el bienestar y la pobreza. Propone que dicha valoración se realice en torno a las capacidades. Según Sen (1987: 160), las capacidades básicas son “la posibilidad de que una persona haga ciertas cosas” como cubrir requerimientos nutricionales, vestirse o protegerse de las inclemencias. Posteriormente (1992a y 2000), definió las capacidades como “conjunto de vectores de funcionamientos” que la persona puede alcanzar y, de acuerdo con Nussbaum (2006: 49), son “lo que las personas pueden efectivamente hacer o ser”. Los funcionamientos se refieren a formas de ser y hacer como, por ejemplo, tener buena salud, evitar enfermedades prevenibles o mortalidad prematura, estar feliz, participar en la vida en sociedad.

Desde este espacio, la pobreza puede entenderse como una “falla severa de capacidades básicas” (Drèze y Sen, 1989: 15) o como “fallas de ciertas capacidades básicas” (Sen, 2006: 34), por lo cual la carencia se relaciona con la no realización de capacidades. De acuerdo con Sen (1987, 1992a, 2000), la principal aportación de este giro de espacio es que pone el énfasis en los fines (lo que las personas puedan ser o hacer) y no en los medios para lograrlos.

Si bien Sen ha sido renuente a elaborar una lista de capacidades que toda sociedad debe procurar (Nussbaum, 2006), de sus textos puede derivarse una postura normativa en torno a las capacidades básicas que podrían vincularse con la pobreza, entre las cuales se incluirían el estar bien nutrido, estar protegido del exterior, evitar enfermedades y muertes prevenibles (Sen, 1992a). Esta postura es consistente con su defensa de un “núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza” (Sen, 1992b: 313).

El enfoque de capacidades evidentemente remite a la necesidad de una medición multidimensional, la cual adquiere mayor complejidad debido a la dificultad de operacionalizar las capacidades a través de indicadores adecuados para los cuales exista información disponible. Como menciona Sen (1992a), el conjunto de capacidades no es directamente observable y en la práctica la medición se limita al análisis de los funcionamientos logrados por las personas. Como señala la CEPAL (2013), los indicadores asociados al enfoque de capacidades tienden a ser los usados para medir necesidades básicas.

El enfoque de capacidades fue influyente en la elaboración del Índice de Desarrollo Humano, que se ha convertido en una de las medidas de desarrollo o bienestar más utilizadas a nivel internacional. Asimismo, más recientemente, el método Alkire-Foster (AF) ha buscado operacionalizar este enfoque y ha sido

aplicado para mediciones comparativas internacionales, así como para la definición de medidas oficiales de la pobreza en varios países. Éste es un método de conteo que genera medidas agregadas de pobreza multidimensional basadas en las medidas elaboradas por Foster, Greer y Thorbecke (FGT)<sup>9</sup> y permite la descomposición por dimensión y subgrupos de población. A diferencia de los métodos que utilizan el criterio de unión (que identifica como pobre al que tiene al menos una privación) o de intersección (que identifica como pobre a quien tiene todas las privaciones), este método propone un criterio de doble umbral: uno para identificar la privación por dimensión y otro para definir quién es pobre. Los pobres serían aquellos que tienen más privaciones que las establecidas por el umbral de pobreza. El método permite a cada usuario, de acuerdo con su contexto y necesidades, tomar decisiones sobre las dimensiones e indicadores a incluir (con la posibilidad de considerar el ingreso) y los pesos de las dimensiones, según se considere su importancia relativa y los umbrales. El método AF produce las siguientes medidas FGT adaptadas para el ámbito multidimensional: tasa de recuento, tasa de recuento ajustada, brecha ajustada e intensidad (Alkire y Foster, 2011; Alkire *et al.*, 2015).

La conceptualización de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos implica necesariamente la adopción de una aproximación multidimensional en la cual se incluyen diversas formas de privación y pérdida de dignidad (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, s/f; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004; Donald y Mottershaw, 2009). Desde la perspectiva de derechos, la pobreza puede concebirse como una expresión del incumplimiento de los derechos humanos (Boltvinik y Damián, 2003; CEPAL, 2013). La violación de estos derechos, expresados en la pobreza, no sólo impide su ejercicio actual, sino que limita las oportunidades y la construcción de capacidades para su ejercicio futuro (CEPAL, 2013).

Una mirada de la pobreza desde los derechos significa un cambio cualitativo importante de sujetos con necesidades que requieren atención a sujetos con derechos que son garantizados legalmente y, por lo tanto, exigibles a los actores responsables, principalmente el Estado. Asimismo, se concibe a la pobreza no como un resultado inevitable, ni como una responsabilidad del individuo, sino como un fenómeno generado por las características de las relaciones sociales

<sup>9</sup> Las medidas FGT generadas como parte de la aproximación unidimensional por ingreso permiten medir la incidencia, profundidad e intensidad de la pobreza.

impresas en factores económicos, culturales, sociales, legales y políticos (Abramovich, 2006; Donald y Mottershaw, 2009). En este sentido la definición de la pobreza a partir de este espacio conlleva una responsabilidad de cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones plasmadas en el conjunto de instrumentos que conforman el marco normativo de los derechos humanos (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, s/f; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004; Abramovich, 2006).<sup>10</sup> Este cumplimiento debe darse a través de sus políticas públicas y de las adecuaciones necesarias a su legislación (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, s/f; Abramovich, 2006; CEPAL, 2006).

Los derechos humanos pueden definirse como “aquellos derechos universales y, por ello, indispensables e inalienables, que resultan atribuidos directamente por las normas jurídicas a todos en cuanto personas, ciudadanos, o capaces de obrar” e incluyen el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que se reconocen a los individuos (Ferrajoli, citado por Vázquez y Serrano, 2011: 138). No obstante, no todos los derechos humanos se relacionan con la definición de pobreza. Se estiman como constitutivos de la pobreza aquellos derechos que corresponden a las capacidades consideradas básicas por una sociedad determinada siempre que su incumplimiento obedezca a la insuficiencia de recursos económicos (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, s/f; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004; Abramovich y Pautassi, 2006).<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Este marco normativo comprende la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el conjunto de tratados y protocolos internacionales, las conferencias internacionales relacionadas con derechos humanos, así como la legislación nacional. Para cada país son particularmente relevantes los tratados y protocolos que haya ratificado en la medida que se convierten en instrumentos jurídicamente vinculantes para todos los poderes del Estado (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, s/f; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004).

<sup>11</sup> En relación con la pobreza, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas clasifica los derechos en tres categorías: pertinencia constitutiva (como recién se describió), pertinencia instrumental (cuando contribuyen a reducir la pobreza mediante acciones de política) y pertinencia restrictiva (cuando pueden servir como restricción de los tipos de políticas permisibles en el marco de los derechos) (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004; Abramovich y Pautassi, 2006).



En lo general, del conjunto de derechos humanos, son los económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) los que se conciben como constitutivos de la noción de pobreza.<sup>12</sup> Estos derechos incluyen: trabajo, seguridad social, salud, alimentación, agua potable, medio ambiente sano, educación, nivel de vida digno (incluyendo vestido y vivienda).<sup>13</sup> Los DESCAs se consideran como derechos-prestación, dado que su cumplimiento requiere fundamentalmente de obligaciones positivas (que suponen una acción) por parte del Estado (Abramovich y Pautassi, 2006). Si bien históricamente ha habido un debate sobre el cumplimiento de estos derechos en función de la capacidad económica de los Estados, quienes abogan por un enfoque de derechos en las políticas contra la pobreza argumentan que los DESCAs son derechos vinculantes y no aspiraciones programáticas, y que los Estados están obligados a garantizar niveles mínimos acordes con las normas internacionales (OHCHR, s/f; Salazar, 2014).

La definición de los umbrales y de la ponderación de cada derecho en relación con la pobreza debe estar guiada por algunos de los principios eje del marco normativo de los derechos humanos. Estos principios incluyen (Vázquez y Serrano, 2011; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004; Donald y Mottershaw, 2009; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011):

- *Universalidad*: Se refiere a que los derechos humanos se adscriben a todos los seres humanos en condiciones de igualdad y no discriminación, en tanto son reconocidos como elementos básicos de la dignidad humana. Supone la realización de políticas universales que garanticen a todos los ciudadanos un mínimo estándar de cumplimiento de cada derecho.
- *Interdependencia*: Se refiere a la interrelación y dependencia recíproca entre los distintos derechos. Este principio respalda la noción de pobreza como fenómeno multidimensional.
- *Indivisibilidad*: Los derechos humanos no deben tomarse como elementos separados, sino como parte de una misma construcción, de tal forma

<sup>12</sup> Los DESCAs se definen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que entró en vigor en 1976, y su protocolo facultativo, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su protocolo en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) cuya entrada en vigor se dio en 1999 (Sandoval, 2007).

<sup>13</sup> En el Protocolo de San Salvador también se incluyen los derechos al beneficio de la cultura y a la protección de la familia, de la niñez, de los ancianos y de los minusválidos (OEA, s/f).

que todos ellos tienen la misma importancia y su jerarquización no es permisible. La concreción de los derechos sólo puede lograrse por medio de la realización conjunta de todos.

Asimismo, la definición de los mínimos indispensables para el cumplimiento de los derechos debe ser informada por el marco normativo nacional e internacional de derechos humanos, en cuyos instrumentos se precisa la composición de cada derecho. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, ha avanzado en el establecimiento de los mínimos de cada uno de los DESCAs (Vázquez y Serrano, 2011).

Al asumir una perspectiva de derechos, las políticas públicas estarían guiadas por la búsqueda de dignidad de sus habitantes, en apego a los principios de los derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2006; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012), lo cual es fundamental, pues existe el riesgo de que el enfoque de derechos se utilice discursiva o parcialmente, vaciándolo de significado (Abramovich y Pautassi, 2006).

El Estado tiene tres tipos de obligaciones: respetar el disfrute de los derechos, proteger contra la interferencia de terceros en el disfrute de los derechos y cumplir mediante la instrumentación de acciones que favorezcan el disfrute de los derechos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004). En el diseño y la aplicación de políticas, deben respetar los principios de garantía de los elementos mínimos de cada derecho, progresividad, no regresividad, máximo uso de los recursos disponibles, participación, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, los Estados deben buscar que sus acciones garanticen la accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes y servicios que generen para materializar el ejercicio de un derecho (Vázquez y Serrano, 2011; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011 y 2012).

Según los enfoques descritos, la definición del espacio de análisis para la pobreza podría darse en torno a las necesidades básicas, las capacidades y los derechos humanos. Estos tres espacios no están desvinculados entre sí, sino que guardan una relación cercana y la línea que los divide es fina. Diversos autores relacionan los enfoques de necesidades básicas (Altimir, 1979) y de capacidades (Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004; Nussbaum, 2006; Donald y Mottershaw, 2009) con la búsqueda

de la dignidad humana y el respeto a los derechos humanos.<sup>14</sup> Se ha señalado también que los enfoques pueden ser complementarios, en tanto dan cuenta de distintos aspectos de las privaciones y en su operacionalización tienden a utilizar indicadores semejantes (CEPAL, 2013).<sup>15</sup> No obstante, el reconocimiento de la titularidad de derechos por parte de los individuos y la responsabilidad del Estado en su cumplimiento, así como el conjunto de preceptos normativos que se han generado en torno al marco jurídico de los derechos humanos, son una aportación de suma importancia para la definición, medición y diseño de acciones de superación de la pobreza.

Como se mencionó previamente, una vez definido el espacio de análisis, deben decidirse distintos aspectos metodológicos relacionados con la identificación y agregación. Estas decisiones estarán guiadas por las concepciones teóricas y normativas, así como por la disponibilidad de fuentes de información e incluso factores políticos.<sup>16</sup> Los aspectos fundamentales incluyen los que se enlistan a continuación (Alkire *et al.*, 2015), los cuales no tienen una solución única o sencilla:<sup>17</sup>

- La definición de las dimensiones;
- La definición de la unidad de análisis;
- La definición de indicadores relevantes;
- La definición de umbrales para cada indicador que determinen cuándo se considera que una persona/hogar se encuentra en privación;
- La decisión sobre los pesos de cada dimensión e indicador;

<sup>14</sup> Incluso, documentos de la Organización de las Naciones Unidas definen la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos como la falta de libertades básicas (asociadas al concepto de capacidades) o como la no realización de los derechos a esas libertades. Se argumenta que existe una transición natural entre las capacidades y los derechos, cuyo conector es la prioridad de la libertad y la búsqueda de la dignidad humana (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004).

<sup>15</sup> De acuerdo con la CEPAL (2013), la realización de los derechos contribuye a la satisfacción de las necesidades y el cumplimiento de los funcionamientos, mientras que la insatisfacción de las necesidades y capacidades limitan la posibilidad de las personas de hacer efectivos sus derechos.

<sup>16</sup> La disponibilidad de información se señala como una de las principales limitantes para lograr una medición multidimensional en muchos de los contextos nacionales. Es importante que toda la información utilizada para la medición de las distintas dimensiones provenga de una misma fuente de información. Esto ha llevado a señalar la necesidad de una “revolución de datos” con el fin de avanzar en las medidas multidimensionales de la pobreza nacionales e internacionales (Alkire *et al.*, 2015).

<sup>17</sup> Thorbecke (2005) reflexiona sobre la complejidad de elegir dimensiones, indicadores y umbrales para la medición multidimensional de la pobreza.

- La generación de una calificación que agregue los distintos indicadores y dimensiones;
- La definición de un umbral de pobreza que determine cuando una persona se encuentra en pobreza considerando todas las dimensiones.

En el caso del enfoque de derechos, las decisiones metodológicas relacionadas con la medición de la pobreza se basan principalmente en la operacionalización de lo establecido en el marco normativo de los derechos humanos, incluyendo sus principios clave. La selección de las dimensiones ha de apegarse a la lista de derechos asociados con la pobreza que son reconocidos normativamente y la definición de los indicadores y los umbrales debe responder, por lo menos, al nivel mínimo de realización de cada derecho de acuerdo con lo establecido en la normatividad. Los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia se han traducido en la definición de umbrales únicos a nivel nacional para cada derecho, la asignación de pesos equivalentes para todos ellos y la consideración de que una persona u hogar es pobre cuando presenta al menos la privación de un derecho. El enfoque de derechos no está asociado con una metodología específica de medición. Como se observará, los casos en que se ha seguido este enfoque han optado por metodologías distintas.

#### LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN MÉXICO<sup>18</sup>

La metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México fue dada a conocer en 2009 y sustituyó a la metodología unidimensional (basada en el ingreso) que había sido utilizada desde el 2002. La metodología multidimensional se basa en una perspectiva de derechos humanos y, de conformidad con este enfoque, las decisiones se sustentaron fundamentalmente en el marco normativo nacional vigente al momento de su elaboración. En México, los derechos humanos se definen principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias, y en el marco normativo internacional, integrado por los tratados y protocolos internacionales firmados y ratificados por el país.<sup>19</sup> Hasta el 2011, año en que se reformó el artículo 1º

<sup>18</sup> La descripción de la metodología para la medición oficial de la pobreza que se presenta en esta sección se basa en Coneval (2011, 2014<sup>a</sup> y 2014b) y Cortés (2013), con excepción de los casos en que se citen fuentes adicionales.

<sup>19</sup> México ha ratificado un conjunto amplio de instrumentos internacionales de derechos humanos (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015). En materia de DESCA, el país ratificó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el PIDESC (que entró en vigor en el país en

de la Constitución, los instrumentos jurídicos internacionales guardaban una jerarquía menor con respecto a los nacionales.

La principal norma que tuvo incidencia sobre la definición de la medición de la pobreza en México fue la Ley General de Desarrollo Social, una de las leyes secundarias, promulgada en 2004. La Ley General de Desarrollo Social estableció disposiciones que incidirían tanto en la construcción institucional como en las decisiones metodológicas para la medición oficial de la pobreza. Se mandató la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), con la atribución para definir, identificar y medir la pobreza, y se plantearon los criterios fundamentales a seguir en dicha tarea.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, la metodología elaborada por el Coneval debería reflejar el carácter multidimensional de la pobreza, y según su artículo 36, incluir en la medición al menos los indicadores que se enlistan abajo, los cuales se refieren a las dimensiones también enlistadas.

- Ingreso – Ingreso corriente per cápita;
- Educación – Rezago educativo promedio en el hogar;
- Salud – Acceso a los servicios de salud;
- Seguridad social – Acceso a la seguridad social;
- Vivienda – Calidad y espacios de la vivienda;
- Servicios básicos – Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- Alimentación – Acceso a la alimentación;
- Cohesión social – Grado de cohesión social.<sup>20</sup>

El desarrollo de la metodología se llevó a cabo entre 2006 y 2009 e incluyó la realización de la investigación, en la cual estuvieron involucrados tanto el Coneval como otras instituciones públicas nacionales y académicos nacionales e internacionales.<sup>21</sup> Como se mencionó en el apartado previo, la elaboración de

---

mayo de 1981), la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador (que entró en vigor en México en abril de 1996). Sin embargo, no ha ratificado el protocolo facultativo del PIDESC, que permitiría a los ciudadanos mexicanos tener acceso a la justicia internacional en casos de violaciones de los derechos humanos una vez que se hubieran agotado los recursos internos.

<sup>20</sup> A partir de la reforma a la Ley General de Desarrollo Social publicada en noviembre de 2013 se agregó como indicador el grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Este indicador no forma parte de la medición multidimensional en tanto que ésta fue elaborada antes de este cambio normativo.

<sup>21</sup> Mora (2010a) compila las cinco propuestas metodológicas de medición que elaboraron académicos nacionales e internacionales en este proceso. Los investigadores que presentaron propuestas

una metodología para la medición de la pobreza requiere de la definición del espacio de análisis, la identificación de la población en pobreza y la agregación de la información. En relación con el espacio de análisis, la metodología para la medición multidimensional de la pobreza elaborada por el Coneval se sostiene sobre una aproximación conceptual que integra dos enfoques: el de bienestar, que se refiere a la dimensión del ingreso, y el de derechos humanos, que se asocia a las otras dimensiones que, con excepción de la cohesión social, son reconocidas como parte de los derechos para el desarrollo social en la Ley General de Desarrollo Social.<sup>22</sup> Cabe mencionar que existen derechos sociales adicionales reconocidos en las normas nacionales e internacionales que se excluyen de esta medición, en tanto que no fueron incluidos en la selección mínima de indicadores de la Ley General de Desarrollo Social.

En relación con ambos espacios, y como parte del proceso de identificación, se definieron indicadores específicos para las dimensiones, así como los umbrales. En el caso del espacio del bienestar, la metodología retomó los métodos de medición por ingresos utilizados previamente en México. Se establecieron dos líneas de ingreso que constituyen los umbrales de pobreza y están asociadas al monto de recursos monetarios necesarios para adquirir dos distintas canastas de bienes: una que considera las necesidades alimentarias y otra que incluye las necesidades alimentarias y no alimentarias, las cuales se relacionan con las líneas nombradas de bienestar mínimo y de bienestar, respectivamente.<sup>23</sup> En este espacio se utiliza el indicador de ingreso corriente per cápita del hogar, ajustado para tener en cuenta las diferencias en la composición del hogar.<sup>24</sup>

En el espacio de los derechos humanos, se consideran indicadores para los derechos sociales, definidos como parte de la medición de la pobreza en la Ley

---

fueron Julio Boltvinik, Satya Chakravarty, James Foster, David Gordon, Rubén Hernández y Humberto Soto.

<sup>22</sup> Se considera también como espacio analítico el contexto territorial, relacionado con la dimensión de cohesión social, si bien éste no se incluye como parte de la medición. Según Mora (2010b), las distintas propuestas que se hicieron como parte del proceso de construcción de la metodología coincidieron en la dificultad de incluir esta dimensión como parte de la medición de la pobreza.

<sup>23</sup> Las líneas de pobreza de ingresos se construyeron con base en los patrones observados de gasto y consumo, utilizando la ENIGH 2006 como fuente de información. Para cada línea, se distinguió entre las zonas rurales (menores a 2 500 habitantes) y urbanas, en reconocimiento de las diferencias en el gasto y consumo de los hogares de cada uno de estos ámbitos territoriales. Véase Coneval (2012) para mayor detalle sobre la construcción de las líneas de bienestar.

<sup>24</sup> El ingreso se estima a nivel del hogar y se compara con las líneas de pobreza. La clasificación que corresponda al hogar se aplica a todos sus miembros.

General de Desarrollo Social. Siguiendo la lógica de la perspectiva de derechos, los umbrales de los indicadores se definieron de acuerdo con la normatividad vigente, reflejando los elementos mínimos relacionados con el ejercicio de cada derecho.<sup>25</sup> No obstante, estos indicadores no permiten conocer si la persona ejerce cada derecho con plenitud, lo cual es uno de los aspectos que más se han criticado de la metodología.

Se plantearon también un conjunto de criterios adicionales para la definición de estos indicadores: que la unidad de análisis fuera preferentemente el individuo,<sup>26</sup> que pudieran estimarse de manera confiable, válida y precisa a nivel estatal y municipal, que a partir de valores dicotómicos permitieran identificar claramente a la población con carencia en cada derecho y que fuera posible su reducción a partir de acciones de política.

Como se mencionó en el apartado anterior, la disponibilidad de información es uno de los aspectos que generalmente inciden en la selección de las dimensiones e indicadores a utilizar. De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, la medición debe utilizar información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y realizarse cada dos años a nivel nacional y estatal, y cada cinco años a nivel municipal (Cámara de Diputados, 2013). Estos requerimientos obligaron a que se generaran fuentes de información, que hasta ese momento eran inexistentes, que permitieran medir los indicadores seleccionados con las especificaciones de frecuencia y representatividad marcadas por la Ley General de Desarrollo Social.<sup>27</sup>

Para la definición de los umbrales que servirían para identificar a la población con y sin carencia en cada indicador de las seis dimensiones de derechos, como se mencionó, se optó por priorizar la aplicación de las normas legales. En caso de que no fueran suficientemente precisas, se recurrió consecutivamente a la adopción de criterios propuestos por especialistas de instituciones públicas, el uso de criterios basados en análisis estadísticos y la decisión por parte de la Comisión Ejecutiva del Coneval.

<sup>25</sup> Véase Coneval (2014a) para una descripción de cada uno de los indicadores, así como el cuadro 2.

<sup>26</sup> En caso de no ser posible, se realiza a nivel del hogar o vivienda y se asigna el valor a cada individuo.

<sup>27</sup> Por lo tanto, el Coneval y el Inegi desarrollaron el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), el cual genera información para realizar estimaciones confiables de pobreza multidimensional a nivel estatal. No obstante, este instrumento no hace posibles las estimaciones a nivel municipal, para lo cual ha sido necesario la incorporación de preguntas en el Censo Nacional de Población y Vivienda.

La medición en el espacio de derechos supone el registro de las carencias que tienen las personas en relación con cada una de las dimensiones. Asimismo, en la lógica de los métodos de conteo se construye un índice de privación social, que resulta de la suma de las carencias sociales y satisface las propiedades de validez, confiabilidad y aditividad. En apego al principio de universalidad, los criterios de medición en este espacio se aplican por igual a nivel nacional y para satisfacer los principios de indivisibilidad e interdependencia se determina lo siguiente:

- Que no existen grados de carencia respecto a un derecho, sino que se es o no carente;
- Se asigna la misma ponderación a cada carencia; y
- Se considera como carente en el espacio de los derechos sociales a cualquier individuo que tenga al menos una carencia.

Bajo la lógica de que quienes tienen privación simultáneamente en el espacio de bienestar y de derechos viven en condiciones más graves que quienes sólo la experimentan en un espacio, la definición del umbral de pobreza multidimensional se definió a partir de la interrelación entre ambos. Para ello se retomó la tradición de propuestas metodológicas que, como se describió en el apartado anterior, combinan la medición de ingresos con la de necesidades básicas insatisfechas. Con este criterio, la identificación de las personas en pobreza multidimensional se basa en una clasificación que considera dos categorías, a las cuales se agregan otras dos para identificar a aquellas personas que se denominan en situación de vulnerabilidad. Los individuos se dividen entonces en cinco categorías, incluyendo aquellos que no son ni pobres ni vulnerables:

- Pobreza multidimensional – Personas con un ingreso por debajo de la línea de bienestar y al menos una carencia social;
- Pobreza extrema multidimensional – Personas con un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo y tres o más carencias sociales;<sup>28</sup>
- Vulnerabilidad por ingreso – Personas con un ingreso por debajo de la línea de bienestar, pero sin carencias sociales;

<sup>28</sup> La definición de tres carencias como punto de corte para la pobreza extrema se basó en un método propuesto por David Gordon.



- Vulnerabilidad por carencias – Personas con al menos una carencia social, pero con ingreso superior a la línea de bienestar; y
- Sin pobreza ni vulnerabilidad – Personas con un ingreso superior a la línea de bienestar y sin carencias sociales.

A partir de los criterios descritos, la medición se realiza con base en tres tipos de medidas que aportan elementos complementarios para comprender la magnitud de la problemática de la pobreza: de incidencia, de profundidad y de intensidad. La primera mide el porcentaje de la población o de algún grupo de población específico que pertenece a cada una de las categorías identificadas.<sup>29</sup> La segunda mide la distancia promedio del ingreso de la población con ingreso por debajo de la línea de bienestar respecto a dicha línea, así como el número y proporción promedio de carencias sociales.<sup>30</sup> La tercera es producto de la multiplicación de medidas de incidencia y de profundidad.<sup>31</sup>

Además de los criterios metodológicos y técnicos, la medición tenía que cumplir una serie de características de carácter institucional o político: ser transparente, servir para la rendición de cuentas y ser útil para el diseño y la evaluación de políticas públicas dirigidas a la reducción de la pobreza. Estos requisitos se traducían en la necesidad de generar una medición que fuera sencilla, fácil de comunicar, replicable, que presentara los resultados de cada una de las dimensiones de forma independiente y que se pudiera desagregar por grupos de población (sexo, edad y condición étnica) y a nivel territorial. La metodología generada por el Coneval cumplió con estos rasgos.

<sup>29</sup> El Coneval reporta las siguientes medidas de incidencia: población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, carencia por rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud, carencia de acceso a la seguridad social, carencia por la calidad y espacios de la vivienda, carencia por servicios básicos en la vivienda, carencia de acceso a la alimentación, población con una o más carencias sociales, población con tres o más carencias sociales, población en pobreza multidimensional, población en pobreza multidimensional extrema y población en pobreza multidimensional moderada.

<sup>30</sup> La medida de profundidad que corresponde al espacio de bienestar se basa en la propuesta de medidas FGT y se reporta para quienes tienen carencias sociales y quienes no las tienen. En el espacio de los derechos se reportan el número y la proporción promedio de carencias sociales de cuatro grupos: pobres multidimensionales, pobres extremos multidimensionales, población con ingreso superior a la línea de bienestar, pero con al menos una carencia, y población con al menos una carencia.

<sup>31</sup> Las medidas de intensidad se basan en la propuesta del método AF, con la excepción de que no se incluye el ingreso. Se reportan tres medidas: intensidad de la pobreza multidimensional, intensidad de la pobreza multidimensional extrema e intensidad de la privación de la población con al menos una carencia.

Además de su relevancia como fuente de información para fines académicos y para la rendición de cuentas ante la ciudadanía, las mediciones de pobreza elaboradas por el Coneval han sido utilizadas por distintas dependencias gubernamentales para informar del diseño y la evaluación de políticas sociales tanto a nivel federal como estatal y municipal. Con ello se favorece el propósito de impulsar las acciones del Estado hacia el cumplimiento del ejercicio de los derechos sociales. No obstante, como se verá más adelante, también hay áreas de revisión en la medición que podrían abonar al fortalecimiento de las políticas públicas para una realización más comprensiva de los derechos.

## EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En años recientes ha habido un interés cada vez más generalizado tanto en el ámbito académico como de los organismos internacionales y de algunos gobiernos de distintas regiones por medir la pobreza de forma multidimensional. Sin embargo, si bien se han documentado diversas experiencias de medición multidimensional de la pobreza, como mencionan Donald y Mottershaw (2009), hay poca evidencia de que los gobiernos estén utilizando los derechos humanos para definir o medir la pobreza a nivel nacional.

Una revisión de las experiencias internacionales en materia de medición oficial multidimensional de la pobreza arroja un panorama en el que el caso de México destaca como país pionero en la adopción de la perspectiva de derechos y la metodología multidimensional en su medición oficial. Ello explica que el Coneval haya tenido múltiples actividades de asesoría e intercambio de experiencias con diversos países interesados en conocer la metodología mexicana.<sup>32</sup>

Con el fin de proporcionar una visión comparativa, se revisan cuatro experiencias internacionales seleccionadas de medición oficial multidimensional de la pobreza que se consideran relevantes para la discusión de este capítulo: tres son experiencias de países (El Salvador, Colombia y Chile) y una estuvo a cargo de un organismo internacional (CEPAL), la cual se incluye por seguir una perspectiva de derechos.<sup>33</sup> Tienen en común que son casos de mediciones multidimensionales

<sup>32</sup> De acuerdo con el Coneval (2014a), estos países incluyen a Alemania, Argelia, Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Corea del Sur, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Inglaterra, Marruecos, Panamá, Reino de Bután, República Dominicana, Uruguay y Vietnam.

<sup>33</sup> Se seleccionaron experiencias de mediciones oficiales de Estados nacionales para las cuales se encontró suficiente información y se incluyó la experiencia de la CEPAL, como se mencionó, por aplicar el enfoque de derechos. No se incluyen los diversos ejercicios académicos de medición multidimensional que existen, dado que interesa establecer contrastes con las experiencias oficia-

oficiales de la pobreza y que se circunscriben a la región latinoamericana. A juzgar por la información encontrada en la revisión realizada, la medición multidimensional oficial de la pobreza parece extenderse en países de América Latina.<sup>34</sup>

La síntesis de la información de estos casos y de México se presenta en los cuadros 1 y 2. En el cuadro 1 se concentra la información básica de las metodologías adoptadas (año de inicio, enfoque teórico, método de medición, dimensiones, variables, unidad de análisis, pesos, umbrales y fuentes de información). En el cuadro 2 se incluye el listado de las dimensiones y los indicadores (cuya enunciación indica la definición de su umbral) de cada una de las experiencias revisadas. Como se observa en el cuadro 1, de acuerdo con la información recabada, además de México, El Salvador es el único país en donde se ha adoptado explícitamente una perspectiva de derechos en la medición oficial de la pobreza. El otro caso documentado de medición oficial de la pobreza multidimensional desde el enfoque de derechos es la medición de la pobreza infantil en América Latina con un enfoque de derechos realizada por la CEPAL (2013). Este caso se considera relevante para el análisis por su carácter multidimensional y el uso de la perspectiva de derechos aun cuando, a diferencia de los casos de México y El Salvador, no corresponde a la medición oficial de un país y se acota a un subgrupo de población específico (los niños) en vez de la población en su conjunto. Se describirán primero estos dos casos, para proceder después a los casos de Colombia y Chile, que si bien elaboraron una medición multidimensional, no se basa en el enfoque de derechos.

---

les. Por ejemplo, se han realizado análisis académicos con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM Mundial), generado con base en la metodología AF para analizar la pobreza multidimensional de forma comparativa entre 34 países del mundo (Alkire, Roche y Vaz, 2015) y 17 países de América Latina (Santos *et al.*, 2015).

<sup>34</sup> En la bibliografía hay referencias a algunos ejemplos recientes de medición multidimensional de la pobreza por organismos internacionales y otros Estados nacionales, si bien no siguen un enfoque de derechos. Como ejemplo, en 2011 la Comisión Europea realizó una medición multidimensional para identificar a la población en riesgo de pobreza y exclusión utilizando tres indicadores y analizando el traslape de los individuos entre ellos: pobreza relativa por ingresos, privación material y desempleo del hogar. Se ha propuesto que este método sea sustituido por el de AF para la Unión Europea bajo el argumento de que es más estructurado, más adecuado y más transparente (Santos, 2014). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha aplicado el IPM Mundial basado en la metodología AF para el análisis de 104 países en sus informes de desarrollo humano desde 2011; la CEPAL hizo un ejercicio semejante para América Latina con base en indicadores de ingreso y NBI (CEPAL, 2013); también se han documentado avances en la elaboración de índices multidimensionales oficiales con base en esta metodología en China y Bután (Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2013).

*El Salvador*<sup>35</sup>

El Salvador es el país que más recientemente ha dado a conocer su medición multidimensional oficial de la pobreza. El lanzamiento público de la metodología de la medición y de las cifras de pobreza multidimensional 2014 se realizó a finales de octubre de 2015.<sup>36</sup> Esto marca el cierre de una etapa de trabajo que ha abarcado varios años en la elaboración de la metodología, el diseño de instrumentos de recolección de información, la propia recolección de la información, la primera medición y la fase de institucionalización.

A partir del reconocimiento de las limitaciones de la medición unidimensional de la pobreza por ingresos que se realizaba previamente en el país, en 2009 se emprendió un proyecto conjunto liderado por el gobierno de El Salvador y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para elaborar una medición multidimensional oficial. Esta medición se realizaría de forma complementaria a la medición de la pobreza por ingresos. En el marco del proyecto se conformaron un consejo asesor, encargado de las decisiones de tipo político, y un comité técnico, responsable de las decisiones metodológicas y técnicas, ambos integrados por representantes del ámbito gubernamental, organismos internacionales y academia.

La metodología salvadoreña se basa en una combinación de los enfoques de capacidades y de derechos humanos. El enfoque de capacidades se expresa a través de la inclusión de indicadores de logro en distintas dimensiones, los cuales buscan reflejar el ciclo de vida. La perspectiva de derechos se manifiesta de distintas formas en las decisiones metodológicas. Primero, en la consideración de la normatividad para definir los indicadores y fijar los umbrales de cada indicador, si bien se decidió en lo general subir el umbral de los indicadores respecto a lo establecido en las normas.<sup>37</sup> Segundo, en la asignación de pesos iguales para cada indicador. Tercero, en la promulgación de la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) en abril de 2014, la cual mandata la medición

<sup>35</sup> La información sobre El Salvador se basa en el PNUD (2014), Pettinato (2014), Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y Ministerio de Economía-Dirección General de Estadística y Censos (2015) y la entrevista a Jimmy Vásquez, analista económico y asesor en políticas del PNUD-El Salvador.

<sup>36</sup> Desde 2013, el gobierno anunció que se realizaría una medición multidimensional de la pobreza; sin embargo, los detalles de la metodología y las primeras cifras se dieron a conocer en octubre de 2015.

<sup>37</sup> Esta decisión se basó en la intención de elevar el estándar de cumplimiento del derecho bajo el principio de lograr el más alto nivel posible de desarrollo.

oficial multidimensional de la pobreza con un enfoque de derechos (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2014). Esta ley es resultado del proceso de elaboración de la metodología multidimensional e incluye los siguientes aspectos: 1. La creación de una instancia de asesoría técnica, a cargo de hacer la propuesta metodológica, en colaboración con la Dirección General de Estadística y Censos, responsable de realizar la medición; 2. La identificación de las dimensiones mínimas que deben incluirse en la metodología; 3. La obligación de incluir indicadores apegados a los principios de progresividad y máximo nivel de desarrollo; 4. La medición anual de la pobreza multidimensional y la publicación de un informe en que se consideren los principios de definición del contenido mínimo del derecho, progresividad, mecanismos de participación, máxima movilización de los recursos disponibles y acceso a la información y transparencia; y 5. El uso de la información para fines de política pública.

La elaboración de la metodología estuvo informada por la revisión de las experiencias de medición multidimensional en la región, particularmente las de México y Colombia. Una de las particularidades del caso salvadoreño es que el proceso de definición de las dimensiones y los indicadores se basó de forma sustantiva en un estudio realizado específicamente para este propósito en el que, por medio de consultas a la población de comunidades con niveles altos de privación, se investigó sobre las privaciones más sentidas por las personas. Los hallazgos de esta investigación alimentaron las discusiones metodológicas y técnicas que se dieron en el marco del comité técnico y que llevaron a la selección final de las dimensiones y los indicadores, así como de las ponderaciones, los umbrales y el método de agregación.

La metodología define cinco dimensiones (educación; condiciones de la vivienda; trabajo y seguridad social; salud, servicios básicos y seguridad alimentaria; y calidad del hábitat) y 20 indicadores. Las dimensiones definidas incluyen y rebasan las especificadas como mínimas en la Ley de Desarrollo y Protección Social e incorporan los derechos a educación, salud, alimentación, trabajo, vivienda, seguridad social, servicios básicos y medio ambiente. Asimismo, bajo la dimensión de calidad del hábitat, se consideran indicadores vinculados con la falta de espacios públicos para esparcimiento, la inseguridad personal y la exposición a daños y riesgos ambientales, que están ausentes en las metodologías de otros países, pero se priorizaron como privaciones sentidas por parte de la población. Para asegurar la recolección de la información necesaria se diseñó un nuevo módulo que se levanta junto con la Encuesta de Hogares.

Como se ha dicho, se asignó una ponderación equivalente a cada indicador. En cuanto a la identificación de los hogares pobres, el umbral se fijó en la privación en un tercio de los indicadores, acorde con la práctica seguida en el método AF.<sup>38</sup> Se argumenta que la aplicación del enfoque de derechos se expresa de mejor manera en la definición de los umbrales de cada indicador en el más alto nivel posible y no en la asignación de un umbral que identifique como pobre al hogar con una sola carencia. El método de agregación utilizado es el AF, mediante el cual se genera un índice de pobreza multidimensional, y las medidas FGT ajustadas para pobreza multidimensional: la tasa de recuento ajustada, la brecha de pobreza ajustada y la intensidad. Asimismo, se presenta un tablero de indicadores en el cual se especifica la incidencia de privaciones por indicador.

*CEPAL*<sup>39</sup>

La CEPAL presentó en 2013 un ejercicio de medición de la pobreza infantil, el cual se basa en una adaptación realizada en 2010 por CEPAL/UNICEF para Latinoamérica de una metodología desarrollada en Europa que se sustenta en la revisión del marco normativo internacional de derechos de niños, niñas y adolescentes.<sup>40</sup> La metodología utiliza dos aproximaciones: la medición directa de privaciones en el espacio de los derechos y la medición indirecta en el espacio de los ingresos.

En el primero de los espacios selecciona seis dimensiones como constitutivas de la pobreza (la educación, la nutrición, la vivienda, el agua, el saneamiento y la información) para medir la pobreza infantil, que abarca a niños y jóvenes menores de 18 años. Se definen umbrales para privaciones moderadas y severas por cada dimensión y se identifican las privaciones de cada individuo. Los umbrales de pobreza definidos identifican a los pobres como aquellos que tienen privación, al menos moderada, en por lo menos un derecho, y a los pobres extremos como aquellos que tienen al menos una privación severa.

<sup>38</sup> Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), donde se ha desarrollado y promovido la aplicación del método AF, proporcionó asesoría en la elaboración de la metodología salvadoreña.

<sup>39</sup> Este apartado se basa en CEPAL (2013).

<sup>40</sup> Esta metodología se publicó en 2003 bajo la coordinación de David Gordon, de la Universidad de Bristol (Donald y Mottershaw, 2009).

El enfoque de derechos determinó las decisiones metodológicas en este espacio: el principio de universalidad se tradujo en la definición de umbrales nacionales y los principios de interdependencia e indivisibilidad se tradujeron en la equivalencia de peso entre las dimensiones de derechos y en la decisión de considerar pobre a un niño que tenga al menos una privación.

En el segundo espacio, el de ingresos, se definen dos líneas, la de indigencia y la de pobreza. Con base en la comparación del ingreso per cápita de los hogares de los niños con las líneas de pobreza, se identifican los niños en situación de indigencia y de pobreza por ingresos.

Con base en esta metodología, las medidas que se presentan para el espacio de los derechos son las tasas de incidencia de pobreza y pobreza extrema, el conteo de privaciones de los niños en pobreza y la contribución de cada dimensión a la pobreza infantil, si bien mencionan la posibilidad y relevancia de reportar medidas de profundidad y severidad. En el espacio del ingreso se reportan la incidencia de indigencia y pobreza. Asimismo, se reportan los resultados del cruce de incidencia entre ambos espacios, el cual genera cuatro categorías al combinar la pobreza extrema por derechos y la indigencia, y otras cuatro al cruzar la pobreza por derechos y la pobreza por ingresos.

### *Colombia*<sup>41</sup>

La metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza se dio a conocer en Colombia en 2011 y se ha calculado con datos de la Encuesta de Calidad de Vida (1997, 2003, 2008 y 2010) tanto a nivel nacional y regional como para las zonas rurales y urbanas. Esta metodología fue elaborada por el Departamento Nacional de Planeación como un instrumento para fijar las metas de reducción de la pobreza del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y darles seguimiento. Se consideró que se requería una medida de pobreza multidimensional para Colombia que complementara la medición de pobreza por ingresos que ya se realizaba previamente. Dicha medida debía tener solidez metodológica, permitir el seguimiento de la evolución de las privaciones, informar el diseño de metas de las políticas públicas y monitorear su desempeño.

<sup>41</sup> Este apartado se basa en Angulo (2011), Angulo Salazar, Díaz y Pinzón (2011), Angulo, Díaz y Pardo (2013), Bustamante (2013), CEPAL (2013), OPHI (2013) y Santos (2014).

La metodología parece situarse conceptualmente dentro del enfoque de capacidades.<sup>42</sup>

Para la selección de dimensiones e indicadores se definieron cinco principios: 1. El indicador debía ser de uso frecuente y respaldado por la Constitución o alguna ley, 2. El indicador debía surgir de la revisión bibliográfica de fuentes relevantes, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 3. Tendría que ser posible que la política pública incidiera sobre el indicador, 4. El indicador tendría que estar disponible en la Encuesta de Calidad de Vida, y 5. La información disponible debería de permitir estimaciones con un coeficiente de variación menor a 15%. Para esta definición, así como de los puntos de corte, se revisó la Constitución Política de Colombia, la bibliografía relacionada con diversos índices utilizados a nivel internacional, los estudios de las voces de los pobres para Colombia, los umbrales definidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la relación con la política social nacional y la disponibilidad de información estadística.

La metodología establece cinco dimensiones de la pobreza (condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud y condiciones de vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios), para las cuales se construyeron 15 indicadores que pudieran medirse con la información ya disponible.<sup>43</sup> Se definió al hogar como la unidad de análisis bajo la justificación de que los individuos no viven ni responden a las distintas situaciones sociales de forma aislada y que los instrumentos de política pública para la reducción de la pobreza están enfocados en los hogares, no en los individuos.

En relación con la ponderación de las dimensiones e indicadores se decidió por una ponderación anidada, según la cual todas las dimensiones tienen el mismo peso, el cual se distribuye equitativamente entre los indicadores al interior de cada dimensión. Esto se justifica por la importancia equivalente de cada dimensión como elemento constitutivo de la calidad de vida. Cada uno de los indicadores tiene su punto de corte y el umbral de pobreza se estableció en un tercio de los indicadores, es decir, un hogar se considera pobre si presenta privación

<sup>42</sup> Se hace referencia en los documentos de descripción de la metodología al enfoque de capacidades, ya que la metodología AF, la cual adoptan para su medición multidimensional, se circunscribe a este enfoque. No obstante, no se dice explícitamente que se siga dicho enfoque. No se hace ninguna mención al enfoque de derechos, aunque, como se observará, la definición de dimensiones, indicadores y umbrales considera la revisión de la normatividad nacional.

<sup>43</sup> Se menciona que queda como reto a futuro la inclusión de indicadores adicionales que reflejen la calidad de los servicios prestados, así como otras dimensiones, como seguridad y bienestar subjetivo. Para esto se tendrían que mejorar las fuentes de información.



en cinco de los 15 indicadores. Asimismo, un hogar se considera pobre extremo si está privado en siete de los 15 indicadores.

El método de agregación adoptado se basa en la propuesta de AF de generar un índice de pobreza multidimensional (IPM-Colombia), a partir del cual se calculan las siguientes medidas: tasa de recuento, tasa de recuento ajustada, brecha de pobreza ajustada e intensidad. Estas mediciones se han utilizado para informar la focalización de algunos de sus programas sociales, definir metas de intervenciones públicas y monitorear el desempeño de sus políticas públicas.

### *Chile*<sup>44</sup>

En Chile, la medición oficial de la pobreza multidimensional se presentó en enero de 2015 como una medida complementaria a la medición de la pobreza por ingresos que ya se hacía en el país.<sup>45</sup> La primera medición multidimensional utilizó información del 2013, de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen).<sup>46</sup> La motivación detrás de la decisión fue la necesidad de tener un instrumento que permitiera medir de manera directa la situación de la población en distintas dimensiones del bienestar, independientemente de su nivel de ingreso. Se busca que esta medición contribuya a enriquecer las tareas de diagnóstico, diseño y evaluación de la política social.

El trabajo de elaboración de la metodología inició a principios de 2013 y estuvo a cargo de la Comisión Asesora Presidencial para la Medición de la Pobreza, con la colaboración de una mesa técnica interinstitucional (conformada por el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadísticas) y la asesoría técnica de la CEPAL y Oxford Poverty and Human Development Initiative. Si bien no hay una referencia explícita al enfoque conceptual que los guía, la propuesta chilena podría considerarse cercana al enfoque de capacidades, en tanto que la argumentación de la selección de sus dimensiones gira en torno a su concepción como capacidades.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> La información sobre el caso chileno se basa en Berner (2014), Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2014 y 2015) y Santos (2014).

<sup>45</sup> En paralelo a la elaboración de la medición multidimensional, se realizaron cambios a la medición de la pobreza por ingresos, principalmente la actualización de las canastas básicas, la redefinición del valor del umbral de la línea de pobreza extrema, la utilización de escalas de equivalencia y el no ajuste a cuentas nacionales.

<sup>46</sup> La Casen tiene representatividad nacional, regional y por zona geográfica (rural/urbana).

<sup>47</sup> Al igual que en el caso de Colombia, la adopción de la metodología AF conduce a pensar que se sigue un enfoque de capacidades. En el texto de presentación de la metodología oficial

En la medición se consideran cuatro dimensiones, cada una con tres indicadores que se refieren tanto a acceso como a logro: educación, salud, vivienda y trabajo y seguridad social. Para la selección de las dimensiones se consideraron juicios normativos, la disponibilidad de información, las valoraciones de la población provenientes de procesos participativos, la bibliografía sobre el tema y la experiencia nacional e internacional. La selección de los indicadores también consideró la bibliografía sobre el tema y la experiencia internacional, así como la opinión de las distintas dependencias sectoriales vinculadas temáticamente y criterios estadísticos. Los umbrales de cada indicador buscaron capturar el nivel mínimo sobre el cual se consideraría que una persona podría tener una vida digna.

Se asignó el mismo peso a cada dimensión y a cada indicador, dado que se consideran igualmente importantes para lograr el bienestar de la población. Al igual que en los casos de Colombia y El Salvador, se definió al hogar como unidad de análisis debido a que los recursos o carencias de un miembro del hogar afectan a todos, y debido a que las políticas de reducción de la pobreza se dirigen a los hogares.

Se decidió la adopción del método AF al considerar que cumplía con las características que requerían. La definición de umbrales siguió una lógica de corte dual, con la asignación de puntos de corte por indicador y de un umbral para la determinación de la condición de pobreza, el cual se fijó en 25% de las privaciones, que equivale a aquellos hogares que tienen carencia al menos en una dimensión completa o en tres indicadores. Para el reporte de la pobreza multidimensional en Chile se seleccionaron algunas de las medidas de agregación que genera el método AF: la tasa de recuento se utilizará como la medida de incidencia de la pobreza multidimensional, equivalente a la tasa de pobreza por ingresos, pero también se dará a conocer la tasa de recuento ajustada y la intensidad.

La revisión comparativa de estas cuatro experiencias y la mexicana permite esbozar algunas reflexiones iniciales (ver cuadros 1 y 2). Los tres casos que siguen un enfoque de derechos sustentan su metodología, como es de esperarse, en la

---

(Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2015), se hace referencia a la bibliografía de Sen y Nussbaum en relación con la selección de las dimensiones de análisis. No obstante, cabe mencionar que la justificación de la selección de la educación como dimensión remite a su carácter de derecho garantizado constitucionalmente (lo cual no se hace con las demás dimensiones) y una de las consideraciones en la selección de las dimensiones es la revisión de juicios normativos.

normatividad vigente. Destaca la existencia de leyes nacionales en México y El Salvador que norman la medición oficial desde una aproximación multidimensional basada en un enfoque de derechos y marcan criterios específicos, como la selección de dimensiones e indicadores que ha de seguir cada medición. Una diferencia en el proceso de conformación de estas leyes en ambos países reside en que, en el caso salvadoreño, la Ley de Desarrollo y Protección Social fue producto del proceso de elaboración de la metodología multidimensional, mientras que, en México, la Ley General de Desarrollo Social se promulgó primero y el proceso de formulación de la metodología se tuvo que apegar a su contenido.

Cabe señalar que, al comparar los casos de México y El Salvador, el segundo es el que incorpora más dimensiones vinculadas a derechos en su medición, incluso más que los mínimos indicados en la Ley de Desarrollo y Protección Social, lo cual no sucede en el caso mexicano. Además de las dimensiones incluidas en la medición mexicana, el país centroamericano incluye las de trabajo (incluyendo el infantil) y calidad del hábitat. Otra diferencia entre ambos países es la decisión, en el caso mexicano, de incluir el ingreso en la medición multidimensional a través del cruce de los espacios de bienestar y de derechos para la identificación de los pobres, mientras que en El Salvador se realizan dos mediciones de pobreza paralelas, de ingresos y multidimensional, que no se cruzan para la identificación de la pobreza. En este sentido, la opción de la CEPAL parecería representar un punto medio, ya que realiza y reporta las mediciones de ingresos y derechos por separado, identificando a los individuos en pobreza en cada espacio, y posteriormente hace un ejercicio de cruce entre ambos.

Los tres casos basados en el enfoque de derechos aplican los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, si bien su aplicación es equivalente en el caso mexicano y la CEPAL, y difiere en El Salvador en cuanto a la decisión de elevar el umbral de cada indicador por encima del mínimo normado para garantizar el principio de máximo desarrollo posible, en vez de aplicar el criterio de unión para determinar el umbral de pobreza. La inclusión en El Salvador de más dimensiones que las mínimas indicadas por la ley y la definición de umbrales más altos por indicador que los normativos muestra la posibilidad de utilizar las decisiones metodológicas para empujar un cumplimiento más amplio de los derechos.

Los casos de Colombia y Chile si bien no están fundados en un enfoque de derechos, también generan reflexiones relevantes. Es interesante señalar que,

aunque la selección de dimensiones siguió criterios que no estaban preestablecidos en alguna ley específica, el resultado se asemeja, con excepciones, a los casos mexicanos y salvadoreño. También es muy similar la definición de los indicadores por dimensión y sus umbrales. Esto no ha de resultar extraño en tanto que en todos los casos el proceso de elaboración de la metodología de medición pasó por una amplia revisión bibliográfica y de experiencias prácticas, así como por consultas con expertos y académicos y, en varios de los casos, la revisión de los resultados de procesos participativos de análisis de la pobreza. En relación con las dimensiones, destaca que, al igual que en El Salvador, ambos países incluyen la dimensión de trabajo, que es un derecho social ausente en la medición mexicana.

En el caso de los indicadores, muchos de ellos provienen de la tradición de medición según las necesidades básicas, que tiene un fuerte arraigo en la región. No obstante, cabe llamar la atención sobre algunos indicadores de los distintos países analizados que muestran un avance hacia la captación de calidad en la prestación de servicios en vez de centrarse en el acceso, como es el caso de los indicadores de salud en Chile y El Salvador, o de logro en el desarrollo de capacidades, como es la inclusión de indicadores de desnutrición y malnutrición en los casos de CEPAL y Chile, respectivamente. También merecen atención, en contraste con el caso mexicano, los indicadores de cuidado a la primera infancia que se utilizan en Colombia y El Salvador, así como los diversos indicadores de la dimensión de trabajo que se incluyen en las mediciones de Colombia, Chile y El Salvador, y que se relacionan con desempleo, subempleo, inestabilidad laboral, inactividad forzosa y trabajo infantil.

En cuanto al ingreso, como en El Salvador, los dos países sudamericanos realizan mediciones de pobreza independientes por ingreso y multidimensional, las cuales no se cruzan para identificar a los hogares pobres. Los tres países también tienen otras coincidencias, como identificar el hogar como unidad de análisis, dar pesos equivalentes a las dimensiones, ubicar el umbral de pobreza en alrededor de un tercio de privaciones de los indicadores (en Chile es de 25%) y aplicar la metodología AF como método de agregación.

Así, la comparación entre los casos incluidos remite a reflexionar sobre las dimensiones a incluir, su ponderación, la definición de los indicadores y sus umbrales, la conveniencia de incluir el ingreso como parte de la identificación de la pobreza multidimensional y la definición del umbral de pobreza. Un rasgo común a todos los casos es la utilización de la medición para el diseño, el monitoreo

y la evaluación de las políticas públicas. En este ámbito, el enfoque de derechos, con base en los principios descritos en el apartado anterior, proporciona herramientas importantes para promover el ejercicio pleno de los derechos desde el reconocimiento de las personas como sus titulares y del Estado como principal responsable de su cumplimiento.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha resaltado, la medición oficial multidimensional de la pobreza en México ha sido pionera y, por lo tanto, ha constituido una aportación innovadora en la operacionalización del enfoque de derechos en la medición de la pobreza. Este enfoque aporta al análisis de la pobreza y las políticas orientadas a su superación una perspectiva que pone en el centro de la atención el reconocimiento tanto de las personas, como titulares de derechos, como de la responsabilidad del Estado de garantizar su cumplimiento con base en el respeto a un conjunto de principios que deben normar sus acciones.

La experiencia del caso mexicano ha servido como ejemplo para el aprendizaje de otros países y de organismos internacionales que comparten el interés de generar una medición oficial multidimensional de la pobreza. No obstante, la medición mexicana puede ser revisada con el propósito de mejorar su captación del fenómeno al que busca aproximarse, con lo cual se esperaría que tuviera una incidencia más positiva para guiar la política pública enmarcada desde la perspectiva de derechos humanos.

Como se ha visto, el anclaje de la metodología en un enfoque de derechos obliga al gobierno mexicano a basar sus decisiones en la normatividad vigente, la cual está sujeta a experimentar reformas a lo largo del tiempo que pueden incidir en el listado de derechos reconocidos y la definición de los criterios mínimos de su cumplimiento. El marco normativo nacional ha experimentado cambios importantes desde que la medición oficial se elaboró y se dio a conocer en 2009. La principal modificación que ha tenido lugar en los últimos años ha sido la reforma al artículo 1º de la Constitución en junio de 2011. De acuerdo con Salazar (2014), esta reforma es parte de un proceso de transformación constitucional que significa un avance en la postura del gobierno mexicano respecto a los derechos humanos.

La reforma al artículo 1º tiene diversas implicaciones jurídicas, entre las cuales se pueden destacar las siguientes (Carbonell, 2012; Salazar, 2014): 1. Se cambia la

noción de garantías individuales por la de derechos humanos; 2. En vez de “otorgar” los derechos, la Constitución “reconoce” que toda persona goza de derechos humanos, así como de los mecanismos de garantía que tanto la Constitución como los tratados internacionales reconozcan; 3. La creación de un bloque de constitucionalidad, integrado por la Constitución y los tratados internacionales, a la luz del cual se ha de interpretar el marco jurídico nacional; 4. La incorporación del principio “pro persona”, según el cual, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica se deberá elegir la que signifique una mayor protección al titular del derecho humano; 5. El reconocimiento de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos como criterios rectores del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades mexicanas; 6. La obligación del Estado mexicano en todos sus niveles de gobierno de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales; y 7. La obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Este conjunto de rasgos, de ser llevados a la práctica, supondría un refuerzo de la perspectiva de derechos en la política pública nacional. En relación con la medición oficial de la pobreza multidimensional, uno de los aspectos más relevantes es el reconocimiento de una jerarquía equivalente entre la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Como se ha mencionado, hasta ahora la selección de dimensiones, indicadores y umbrales por indicador en la metodología mexicana se ha basado prioritariamente en el contenido de la normatividad nacional.

En este contexto, surgen de este trabajo cuatro consideraciones principales con la mirada puesta en la revisión de la metodología de la medición mexicana:

1. Inclusión de dimensiones adicionales. Con base en el marco normativo de los derechos humanos, es clara la necesidad de incluir en la medición mexicana dimensiones vinculadas con otros derechos que son típicamente reconocidos como constitutivos de la pobreza. Los ejemplos más evidentes son los derechos al trabajo y al medio ambiente sano, que son clasificados como derechos para el desarrollo social en la Ley General de Desarrollo Social, y que forman parte de las metodologías multidimensionales de medición de la pobreza utilizadas por los tres países revisados en este texto. Adicionalmente, es necesario analizar cómo incorporar la

cohesión social a la medición. Se requiere aclarar la argumentación de la cohesión social como derecho constitutivo de la pobreza y, posteriormente, arribar a su adecuada operacionalización mediante la construcción de indicadores. En este sentido, resulta interesante revisar la dimensión de calidad del hábitat en la medición salvadoreña. Afortunadamente, la Ley General de Desarrollo Social no limita la inclusión, en la metodología de medición, de otras dimensiones vinculadas a derechos, además de las que están explícitamente mencionadas.

2. Revisión de los indicadores. Al igual que lo recién mencionado en relación con las dimensiones, la Ley General de Desarrollo Social señala los indicadores que mínimamente han de ser incluidos en la medición multidimensional, pero no restringe la incorporación de otros adicionales. La reforma al artículo 1º, en virtud de que las normas internacionales llegan a establecer estándares más elevados que los estipulados en las normas nacionales,<sup>48</sup> y otras reformas constitucionales recientes, como la realizada al artículo 3º de la Constitución,<sup>49</sup> abren la puerta para modificar los indicadores existentes y sus umbrales o incluir nuevos indicadores.

La revisión de indicadores requiere también asumir el reto de reflejar tanto la calidad y el acceso efectivo a los servicios públicos que facilitan el cumplimiento de los derechos como el logro en su ejercicio (por ejemplo, estar bien nutrido, bien educado, saludable). Entre las experiencias internacionales analizadas hay ejemplos de la incorporación de indicadores de la calidad y el acceso efectivo a los servicios de salud (Chile y El Salvador) y de logro en materia nutricional (CEPAL y Chile). Asimismo, los cuatro casos estudiados ofrecen un ejemplo de inclusión de indicadores que muestran una preocupación especial por el ejercicio de los derechos de la niñez en materia nutricional, de desarrollo cognitivo, educativa y laboral.

<sup>48</sup> Por poner un ejemplo, mientras la normatividad mexicana reconoce el derecho a la protección en salud, el PIDESC lo define como el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

<sup>49</sup> La reforma de 2012 elevó el nivel educativo obligatorio a educación media superior, con la previsión de ampliar gradualmente la cobertura de este nivel hasta lograr la cobertura total en el ciclo escolar 2020-2021. La reforma promulgada en 2013, acompañada por una reforma a la Ley General de Educación, incluyó, entre un conjunto más amplio de modificaciones, la obligación del Estado de garantizar educación de calidad.

3. Fuentes de información. Sin duda una de las limitaciones y retos que se presentan al considerar la inclusión de nuevas dimensiones e indicadores, o la revisión de estos últimos, tiene que ver con la disponibilidad de información para su medición. Estos cambios requerirían necesariamente una modificación en la generación de información, mediante la cual se garantice la recolección de toda la información necesaria por parte de un mismo instrumento, así como su confiabilidad, y su representatividad nacional, estatal y municipal. La viabilidad de llevar a cabo la modificación tendría que valorarse tanto en términos presupuestales como operativos.
4. Relación entre ingreso y derechos. Otra de las reflexiones que surge de la revisión bibliográfica y de las experiencias se refiere a la decisión de identificar a los pobres en la intersección entre los espacios de bienestar (ingresos) y derechos. Como se ha visto en los países revisados, éstos tomaron la opción de reportar de forma independiente la pobreza por ingreso y la pobreza multidimensional, basada en necesidades, capacidades o derechos. La justificación se sustenta en la evidencia de estudios académicos y análisis empíricos que muestran la falta de coincidencia en la identificación de pobres entre ambos espacios analíticos, lo cual conduce a la exclusión de algunos grupos con privación de la identificación de la pobreza.

La aplicación de la intersección como criterio para la identificación de la pobreza en la metodología mexicana se justifica por la inclusión en la Ley General de Desarrollo Social del ingreso per cápita como uno de los indicadores de la medición multidimensional por la distinción conceptual entre los espacios de bienestar y derechos que haría poco recomendable su integración bajo un mismo espacio, así como por la mayor gravedad de la situación de quienes tienen privación en ambos espacios analíticos. No obstante, en la práctica, el manejo público que se ha hecho de las medidas hace énfasis en los datos de incidencia de los dos rubros de pobreza y deja en segundo plano la atención a la incidencia de los grupos identificados como vulnerables (por ingreso o carencias), lo cual ha generado también algunas críticas a la metodología. Las implicaciones que puede tener la identificación de estos grupos como vulnerables, y no como pobres, en términos de política pública podrían no ser menores si se traducen en su desatención por parte de las acciones públicas.



Así, entre las valoraciones que podrían tenerse en cuenta en la revisión de la metodología se encuentra la inclusión de nuevos derechos, así como la revisión de los indicadores y sus umbrales para reflejar un mayor nivel de cumplimiento de los derechos. Igualmente, podría reflexionarse sobre la forma de combinar los espacios del ingreso y los derechos para la identificación de la pobreza, y la manera en que se dan a conocer y manejan públicamente los resultados. Lo que es evidente es que cualquier decisión que haya de tomarse deberá tener en cuenta que los cambios en la metodología implicarán una pérdida de comparabilidad de la medición a lo largo del tiempo y, probablemente, requerimientos adicionales de información. Es posible también que llegara a ser necesaria una reforma a la Ley General de Desarrollo Social que considere las modificaciones que se juzguen pertinentes por razones sustantivas o metodológicas.

Si reconocemos la relación estrecha que existe (o debiera existir) entre la definición y medición oficial de la pobreza y el diseño, aplicación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, es importante considerar que las decisiones metodológicas que se tomen en la medición tendrán la posibilidad de incidir en el avance progresivo hacia un mayor nivel de cumplimiento del ejercicio de los derechos sociales en el país. En este sentido, las reflexiones que se realicen en torno a la revisión de la metodología de medición han de tener en cuenta el conjunto de principios, además de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, del enfoque de derechos. Como ya se ha mencionado, las políticas gubernamentales han de orientarse siguiendo los criterios de progresividad, garantía de los elementos mínimos de cada derecho, no regresividad, máximo uso de los recursos disponibles, participación, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, han de buscar que sus acciones garanticen la accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad de los bienes y servicios que generen para materializar el ejercicio de cada uno de los derechos.

CUADRO 1

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE ALGUNAS METODOLOGÍAS OFICIALES  
DE MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

<i>Año de inicio</i>	<i>Enfoque teórico</i>	<i>Método</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Variables</i>
<i>México</i>				
2009	Derechos humanos	Cruce entre línea de pobreza y carencias en derechos	Ingreso Educación Salud Seguridad social Vivienda Servicios básicos Alimentación Cohesión social	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 Grado de cohesión social
<i>Colombia</i>				
2011	Capacidades	Alkire-Foster	Condiciones educativas del hogar Condiciones de la niñez y de juventud Trabajo Salud Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de vivienda	Bajo logro educativo Analfabetismo Inasistencia escolar Rezago escolar Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia Trabajo infantil Desempleo de larga duración Empleo informal Sin aseguramiento en salud Barreras de acceso a servicio de salud. Sin acceso a fuente de agua mejorada Inadecuada eliminación de excretas Pisos inadecuados Paredes exteriores Hacinamiento crítico

<i>Unidad de análisis</i>	<i>Peso %</i>	<i>Umbral</i>	<i>Fuentes de información</i>	
<i>México</i>				
Individuo	N/A	<p>1. Pobres multidimensionales: cuando su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar y padecen al menos una carencia social.</p> <p>2. Pobres extremos multidimensionales: cuando su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar mínimo y padecen al menos una carencia social.</p> <p>3. Vulnerables por ingresos: cuando su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar y no padecen carencias sociales.</p>	MCS-ENIGH y Censo de Población	
	Las seis dimensiones de derechos sociales tienen el mismo peso	<p>4. Vulnerables por carencias: cuando padecen al menos una carencia social pero su ingreso es superior a la línea de bienestar.</p>		
<i>Colombia</i>				
Hogar	20	10 10	Encuestas de calidad de vida (ECV)	
	20	5		1. Pobres multidimensionales: si el hogar tiene un tercio de privaciones, es decir, si está privado en 5 de los 15 indicadores incluidos en la medida.
		5		2. Pobres extremos multidimensionales: si el hogar está privado en 7 de los 15 indicadores incluidos en la medida.
		5		
		5		
	20	10 10		
20	10			
20	10			
	4			
	4			
	4			
	4			

CUADRO 1 (Continuación)

<i>Año de inicio</i>	<i>Enfoque teórico</i>	<i>Método</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Variables</i>
<i>CEPAL</i>				
2013	Derechos humanos	Privaciones múltiples y línea de pobreza	Nutrición	Relación peso/edad Relación talla/edad
			Saneamiento (1)	Acceso a agua potable según origen, suministro y tiempo de acceso
			Saneamiento (2)	Conexión a sistema de alcantarillado
			Vivienda	Razón de personas por habitación Material del piso Material de los muros Material del techo
			Educación	Asistencia escolar y número de años de estudio.
			Información	Acceso a la electricidad, teléfono, tenencia de radio, televisión o al menos dos no disponibles.
<i>Chile</i>				
2015	Capacidades	Alkire-Foster	Educación	Asistencia Rezago escolar Escolaridad
			Salud	Manutención de niños (0 a 6 años) Adscripción a Sistema de Salud Atención
			Trabajo y seguridad social	Ocupación Seguridad social Jubilaciones
			Vivienda	Hacinamiento Estado de la vivienda Servicios básicos

<i>Unidad de análisis</i>	<i>Peso %</i>	<i>Umbral</i>	<i>Fuentes de información</i>
<i>CEPAL</i>			
Individuo	Las seis dimensiones tienen el mismo peso	La pobreza infantil en el espacio de los derechos se refiere a la población menor de 18 años que presenta privaciones, al menos moderadas, en el ejercicio de por lo menos uno de los derechos constitutivos de pobreza infantil. Si al menos una privación es grave, se califica en situación de extrema pobreza infantil. Se consideran pobres por ingreso quienes tengan un ingreso menor a la línea de pobreza e indigentes quienes tengan un ingreso inferior a la línea de indigencia	Encuestas de los hogares de cada país
<i>Chile</i>			
Hogar	25	8.3 8.3 8.3	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen)
	25	8.3 8.3 8.3	
	25	8.3 8.3 8.3	
	25	8.3 8.3 8.3	

CUADRO 1 (Continuación)

<i>Año de inicio</i>	<i>Enfoque teórico</i>	<i>Método</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Variables</i>
<i>El Salvador</i>				
2015	Capacidades y derechos humanos	Alkire-Foster y tablero de indicadores de privaciones	Educación	Inasistencia escolar Rezago educativo Cuidado temprano inadecuado Baja educación de las personas adultas
			Condiciones de la vivienda	Materiales inadecuados del techo Materiales inadecuados de piso y pared Hacinamiento Inseguridad en la tenencia del terreno
			Trabajo y seguridad social	Subempleo e inestabilidad en el trabajo Desempleo Falta de acceso a seguridad social Trabajo infantil
			Salud, servicios básicos y seguridad alimentaria	Falta de acceso a servicios de salud Falta de acceso a agua potable Falta de acceso a saneamiento Inseguridad alimentaria
			Calidad del hábitat	Falta de espacios públicos de esparcimiento Incidencia de crimen y delito Restricciones debidas a la inseguridad Exposición a daños y riesgos ambientales

FUENTE: Elaboración propia con base en Coneval (2009), Angulo (2011), Angulo, Díaz y Pinzón (2011), Bustamante (2013), CEPAL (2013), Artavia (2014), PNUD (2014), STTP y MINEC-DIFESTYC (2015).



CUADRO 2

DIMENSIONES E INDICADORES DE ALGUNAS METODOLOGÍAS OFICIALES DE MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

<i>Indicadores y definición del umbral de privación</i>				
<i>Dimensión</i>	<i>México (2009)</i>	<i>Colombia (2011)</i>	<i>CEPAL (2013)</i>	
Ingreso	<p>–Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar</p> <p>–Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo</p>	N/A	<p>–Niños cuyo hogar tiene ingreso per cápita inferior a la línea de indigencia</p> <p>–Niños cuyo hogar tiene ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza</p>	
			<i>Moderada</i>	<i>Severa</i>
Educación	<p>–Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal</p> <p>–Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (completa)</p> <p>–Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa)</p>	<p>–Un hogar está privado cuando el promedio de logro educativo de las personas de 15 años y más que lo componen es menor a 9 años escolares.</p> <p>–Un hogar está privado cuando al menos una persona de 15 años o más no sabe leer y escribir.</p> <p>–Un hogar está privado si menos del 100% de los niños de entre 6 y 16 años asiste al colegio. Si en el hogar no hay niños en edad escolar, el hogar no se considera en privación de asistencias escolar</p> <p>–Un hogar tiene privación si alguno de los niños de entre 7 y 17 años tiene rezago escolar. En los casos en que no haya niños de entre 7 y 17 años en el hogar, se considera que no está en privación</p> <p>–Un hogar enfrenta privación si al menos uno de los niños de entre 0 y 5 años del hogar no tiene acceso simultáneo a los servicios para el cuidado integral de la primera infancia (salud, nutrición y educación inicial)</p>	<p>–Niños que habiendo asistido a la escuela, abandonaron los estudios antes de completar la enseñanza secundaria</p>	<p>–Niños y adolescentes que nunca han asistido a la escuela</p>
Salud	<p>–No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados</p>	<p>–Un hogar se encuentra en privación si alguno de sus miembros, mayor a 5 años, no está asegurado en salud; este indicador se mide sólo para la población mayor a 5 años</p> <p>–Un hogar no está privado cuando una o varias personas tuvieron en el último mes una enfermedad, accidente, problema odontológico o algún otro problema de salud que no implicó hospitalización y para tratar este problema acudieron a un médico general, especialista, odontólogo, terapeuta o institución de salud</p>	N/A	N/A



---

*Indicadores y definición del umbral de privación*

---

*Chile (2015)*

*El Salvador (2015)*

---

N/A

N/A

---

–Se considera que un hogar es carente por asistencia escolar si al menos uno de sus integrantes de 4 a 18 años de edad no está asistiendo a un establecimiento educacional y no ha egresado de cuarto medio, o al menos un integrante de 6 a 26 años tiene una condición permanente y/o de larga duración y no asiste a un establecimiento educacional

–Se considera que un hogar es carente por rezago escolar si al menos uno de sus integrantes de 21 años o menos asiste a educación básica o media en alguna de sus modalidades, y se encuentra retrasado dos años o más con respecto al curso que le corresponde de acuerdo con su edad

–Se considera que un hogar es carente en escolaridad si al menos uno de sus integrantes mayores de 18 años ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley, de acuerdo con su edad

–Un hogar está privado si al menos un niño, niña o adolescente de entre 4 y 17 años de edad no asiste a la escuela o no ha terminado la educación media

–Un hogar está privado si al menos un niño, niña o adolescente entre 4 y 17 años de edad que asiste a la escuela tiene un rezago educativo de más de dos años, según la edad normativa para cada nivel escolar

–Un hogar está privado si al menos un niño o niña de entre 1 y 3 años de edad o más no asiste a un centro de educación inicial

–El hogar está privado si al menos una persona de 18 a 64 años de edad no posee la educación media completa o si una persona de 65 años de edad o más no posee el sexto grado de educación básica

---

–Se considera que un hogar es carente en adscripción a un sistema de salud si al menos uno de sus integrantes no está afiliado a un sistema provisional de salud y no tiene otro seguro de salud

–Se considera que un hogar es carente en acceso a atención de salud si al menos uno de sus integrantes:

- a) Tuvo un problema de salud en los últimos 3 meses y no tuvo consulta ni atención por alguna de las siguientes razones: pensó en consultar pero no tuvo tiempo, pensó en consultar pero no tuvo dinero, pensó en consultar pero le cuesta mucho llegar al lugar de atención, pidió hora pero no la obtuvo; o

–El hogar está privado si al menos una persona que requirió atención médica no tuvo acceso a atención en el sistema público, o si el hogar, no habiendo requerido atención médica en caso de necesitarla, no acudió al sistema público por considerar que no había acceso al servicio

CUADRO 2 (Continuación)

<i>Indicadores y definición del umbral de privación</i>				
<i>Dimensión</i>	<i>México (2009)</i>	<i>Colombia (2011)</i>	<i>CEPAL (2013)</i>	
Salud				
<hr/>				
Seguridad social	<p>–Población económicamente activa, asalariada, que no cuenta con las prestaciones establecidas en el artículo 2o. de la LSS (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional)</p> <p>–En el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente, se considera que no tiene acceso a la seguridad social cuando no dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore</p> <p>–Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social</p> <p>–Población de 65 años o más que no disponen de acceso a la seguridad social por alguno de los criterios anteriores ni es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores</p>	N/A	N/A	N/A
<hr/>				
			Moderada	Severa
Vivienda	<p>–La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5</p> <p>–El material de los pisos de la vivienda es de tierra</p> <p>–El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho</p> <p>–El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos</p>	<p>–Número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje e incluyendo sala y comedor</p> <p>Urbano: 3 o más personas por cuarto</p> <p>Rural: más de 3 personas por cuarto</p> <p>–Se consideran en privación hogares que tienen pisos en tierra</p> <p>–Hogar urbano: se considera privado si el material de las paredes exteriores es madera, burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, desechos o sin paredes</p>	<p>–Tres o más personas por dormitorio o pieza (excluye baño y cocina)</p> <p>–Piso de tierra</p> <p>–Materiales de construcción inseguros (barro o similares)</p>	<p>–Cinco o más personas por habitación</p> <p>–Viviendas transitorias (carpa y similares)</p> <p>–Muros o techos de materiales de desechos</p>

---

*Indicadores y definición del umbral de privación*

---

*Chile (2015)*

*El Salvador (2015)*

---

b) Durante los últimos 12 meses, ha estado en tratamiento médico por enfermedad AUGE (enfermedades de mayor prevalencia, que son reconocidas por el sistema AUGE), pero no ha sido cubierto por el Sistema de Garantías Explícitas de Salud, por alguna de las siguientes razones: decidió no esperar para acceder a la consulta a través de AUGE o GES para solucionar su problema con mayor rapidez; pensó que la atención AUGE podría ser de baja calidad; el trámite para acceder al AUGE o GES es muy difícil; el AUGE o GES no cubría las necesidades de la enfermedad; no sabía que su enfermedad estaba cubierta por el AUGE; no pertenece al tramo de edad que está cubierto por el AUGE; otra razón

–Se considera que un hogar es carente en seguridad social si al menos uno de sus integrantes de 15 años o más que se encuentra ocupado no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa

–Se considera que un hogar es carente en jubilaciones si al menos uno de sus integrantes no percibe una pensión contributiva (mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más), o no contributiva (Pensión Básica Solidaria para personas de 65 años o más, o pensiones de reparación) y no recibe otros ingresos por arriendos, retiro de utilidades, dividendos e intereses

El hogar está privado si al menos una persona laboralmente activa no es beneficiaria ni cotizante a un seguro de salud (lo cual incluye al ISSS) o si no es cotizante o beneficiaria del sistema de ahorro para pensiones

---

–Número de personas en el hogar por dormitorio de uso exclusivo es mayor o igual a 2.5

–Muros, techos o suelos en mal estado (estado de conservación “Malo”); o si la vivienda es de tipo precario: mediaguas o mejoras; y viviendas precarias de materiales reutilizados (latas, plásticos, cartones, etc.)

–El hogar está privado si hay tres o más personas por dormitorio

–El hogar está privado si en su vivienda el piso es de tierra; si el material de las paredes está en mal estado, es lámina metálica, madera, paja, palma, plástico, bambú y materiales de desecho

–El hogar está privado si el techo está en mal estado o si está construido con materiales inadecuados como paja, palma, cartón, plástico o materiales de desecho

–El hogar está privado si ocupa un terreno o vivienda en calidad de colono, guardián o es un terreno ocupado que pertenece a otra persona o institución

CUADRO 2 (Continuación)

<i>Indicadores y definición del umbral de privación</i>				
<i>Dimensión</i>	<i>México (2009)</i>	<i>Colombia (2011)</i>	<i>CEPAL (2013)</i>	
Vivienda		–Hogar rural: se considera privado si el material de las paredes exteriores es guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes		
Servicios básicos	–El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante –No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta –No disponen de energía eléctrica –El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea	–Hogar urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de acueducto en la vivienda –Hogar rural: se considera privado cuando obtiene el agua para preparar los alimentos de pozo sin bombear, agua lluvia, río, manantial, carro tanque, aguatero u otra fuente –Hogar urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de alcantarillado –Hogar rural: se considera como privado si tienen inodoro sin conexión, bajamar o no tiene servicios de sanitario	–Origen del agua por pozo o noria y suministro de agua fuera de la vivienda y del predio –Sin conexión a alcantarillado o acceso fuera de la vivienda y del predio –Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio/televisión (al menos dos no disponibles)	–Origen inseguro del agua: fuentes naturales y, en caso de disponibilidad de un indicador de tiempo de acceso a la fuente de agua, 15 minutos o más –Sin servicio de eliminación de excretas –Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio/televisión (de forma simultánea)
Alimentación	–Cuando al menos uno de sus integrantes presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo según la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria	N/A	–Insuficiencia ponderal moderada-grave o baja talla para la edad moderada-grave: menos de 2 desviaciones estándar respecto al patrón de referencia	–Insuficiencia ponderal grave o baja talla grave: menos de 3 desviaciones estándar respecto al patrón de referencia
Cohesión social o condiciones del entorno	–Grado de cohesión social	N/A	N/A	N/A
Trabajo	N/A	–Un hogar se encuentra en privación cuando haya por lo menos una persona económicamente activa en desempleo de larga duración (12 meses) –Un hogar enfrenta privación si menos del 100% de niños entre 12 y 17 años en el hogar se encuentra por fuera del mercado laboral. Si en el hogar no hay niños entre 5 y 17 años se considera que el hogar no enfrenta privación	N/A	N/A

N/A: No aplica. Se refiere a los casos en que no se consideran indicadores para la dimensión de referencia.

FUENTE: Elaboración propia con base en Coneval (2009), Angulo (2011), Angulo, Díaz y Pinzón (2011), Bustamente (2013), Artavia (2014), PNUD (2014) y STPP y MINEC-DIGESTYC (2015).

---

*Indicadores y definición del umbral de privación*

---

*Cbile (2015)*

*El Salvador (2015)*

---

–Un hogar es carente en servicios básicos si:

- a) reside en una vivienda que no tiene acceso a agua potable procedente de red pública en el caso de áreas urbanas; o que no tiene acceso a agua procedente de red o sistema de distribución proveniente de fuentes subterráneas o superficiales (incluyendo entre éstas el acceso a agua proveniente de pozo o noria, río, vertiente, lago o estero, o camión aljibe) en áreas rurales; o
- b) en área urbana o rural, tiene llave fuera de la vivienda y/o no tiene servicio de eliminación de excretas adecuado (solución diferente a WC conectado a alcantarillado o fosa séptica)

–El hogar está privado si no tiene acceso a agua potable dentro del terreno de su vivienda o si cuenta con conexión domiciliar, pero no recibe el servicio por más de un mes

–El hogar está privado si no hay acceso a servicio sanitario conectado a alcantarillado o fosa séptica, o si el servicio sanitario es compartido y propiedad de otro hogar

–Se considera que un hogar es carente en malnutrición en niños (as) si al menos uno de sus integrantes de 0 a 6 años está con sobrepeso y obesidad o está en desnutrición o riesgo de desnutrición

–El hogar está privado si pertenece a la categoría de inseguridad alimentaria moderada o severa, según la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA)

N/A

–El hogar está privado si no existe en su comunidad al menos uno de los siguientes espacios: parque, instalación deportiva, área de juegos, casa comunal. O si uno de estos espacios no es utilizado porque está muy lejos del lugar de residencia o porque no hay actividades para realizar en él

–El hogar está privado si alguna de las personas que lo conforman ha sufrido en el año anterior, alguno de los siguientes eventos: robo, hurto, lesión o asalto

–El hogar está privado si, debido al clima de inseguridad en su comunidad, sus miembros no pueden realizar alguna de las siguientes acciones: salir de noche, dejar que los niños y las niñas salgan a jugar, dejar sola la casa, poner un negocio o transitar con libertad

–El hogar está privado si ha sufrido, en el último año, daños debidos a inundación, derrumbe, alud o corriente de agua, o si está expuesto a daños por derrumbe de cárcava

–Se considera que un hogar es carente en ocupación si al menos uno de sus integrantes mayores de 18 (o menor de 19 si ha completado la enseñanza media) está desocupado, es decir, actualmente no tiene trabajo y busca trabajo durante el período de referencia

–El hogar está privado si, al menos, una persona en él está en situación de subempleo por tiempo o por ingreso, o bien posee un empleo inestable, en el que existen periodos de inactividad forzosa superiores a un mes al año

–El hogar está privado si, al menos, un adolescente desarrolla un trabajo peligroso o inadecuado para su edad, o dedica un número excesivo de horas al trabajo (en violación a las horas que la ley establece como permitido), lo cual incluye el trabajo del hogar

---

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, 88 (abril): 35-50.
- ABRAMOVICH, Víctor, y Laura C. Pautassi (2006). “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos” [en línea]. Disponible en: <<http://docplayer.es/12280992-Dilemas-actuales-en-la-resolucion-de-la-pobreza-el-aporte-del-enfoque-de-derechos.html>> [Consulta: 1 de julio de 2015].
- ALKIRE, Sabina, y James Foster (2011). “Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement”. *OPHI Working Paper*, 43 [en línea]. Disponible en: <<http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/ophiwp/OPHIWP043.pdf>> [Consulta: 15 de julio de 2015].
- ALKIRE, Sabina, José Manuel Roche y Ana Vaz (2015). “Changes over time in multidimensional poverty: methodology and results for 34 countries”. *OPHI Working Paper*, 76 [en línea]. Disponible en: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP076.pdf>> [Consulta: 5 de junio de 2015].
- ALKIRE, Sabina, James Foster, Suman Seth, Maria Emma Santos, José Manuel Roche y Paola Ballon (2015). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- ALTIMIR, Oscar (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ANGULO, Roberto (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia). Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Desarrollo Social [en línea]. Disponible en: <[http://www.pnud.org/sv/2007/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1746&Itemid=99999999](http://www.pnud.org/sv/2007/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1746&Itemid=99999999)> [Consulta: 25 de agosto de 2015].
- ANGULO SALAZAR, Roberto Carlos, Yadira Díaz Cuervo y Renata Pardo Pinzón (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Estudios Económicos [en línea]. Disponible en: <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/382.pdf>> [Consulta: 25 de agosto de 2015].
- ANGULO SALAZAR, Roberto Carlos, Beatriz Yadira Díaz y Renata Pardo pinzón (2013). “A counting multidimensional poverty index in public policy context: the case of Colombia”. *OPHI Working Paper*, 62 [en línea]. Disponible en: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp-62.pdf>> [Consulta: 25 de agosto de 2015].
- ARTAVIA RODRÍGUEZ, Mario Alberto (2014). “Medición multidimensional de la pobreza: una propuesta exploratoria para Costa Rica”. Tesis para optar al grado de magíster. Santiago de Chile: Universidad de Chile [en línea]. Disponible en: <[www.hacienda.cl](http://www.hacienda.cl)>

- go.cr/cifh/sidovih/uploads/Archivos/Tesis/Tesis-gestión%20y%20políticas%20públicas.pdf> [Consulta: 3 de junio de 2015].
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR (2014). *Ley de Desarrollo y Protección Social* [en línea]. Disponible en: <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-desarrollo-y-proteccion-social>> [Consulta: 25 de agosto de 2015].
- BERNER HERRERA, Heidi (2014). “Pobreza multidimensional en Chile: Una nueva mirada”. Gobierno de Chile [en línea]. Disponible en: <[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Pobreza\\_Multidimensional\\_Chile\\_heidi\\_Berner.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Pobreza_Multidimensional_Chile_heidi_Berner.pdf)> [Consulta: 10 de agosto de 2015].
- BOLTVINIK, Julio (1999). “Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología”. *Socialis*, 1 (octubre): 35-74.
- BOLTVINIK, Julio (2005). “Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano”. Tesis de doctorado. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- BOLTVINIK, Julio, y Araceli Damián (2003). “Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México”. *Papeles de Población*, 9, 35 (enero-marzo): 101-137.
- BOURGUIGNON, François (2006). “From income to endowments: The difficult task of expanding the income poverty paradigm”. En *Poverty and Inequality*, editado por David B. Grusky y Ravi Kanbur. Stanford: Stanford University Press.
- BUSTAMANTE, Jorge (2013). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística [en línea]. Disponible en: <[https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/ce12\\_semmp-dane-colombia.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/ce12_semmp-dane-colombia.pdf)> [Consulta: 10 de agosto de 2015].
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2013). *Ley General de Desarrollo Social* [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>> [Consulta: 10 de mayo de 2015].
- CARBONELL, Miguel (2012). “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades” [en línea]. Disponible en: <<http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>> [Consulta: 10 de mayo de 2015].
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, CDHDF (2011). *Fundamentos teóricos de los derechos humanos* [en línea]. Disponible en: <[http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv\\_prof/pdf/guia\\_induccion\\_curso4.pdf](http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/guia_induccion_curso4.pdf)> [Consulta: 10 de mayo de 2015].
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, CDHDF (2012). “Fundamentos para la determinación de políticas públicas en materia de derechos humanos” [en línea]. Disponible en: <[http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv\\_prof/pdf/guia\\_prof2012\\_curso3.pdf](http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/guia_prof2012_curso3.pdf)> [Consulta: 10 de mayo de 2015].

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2013). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2011). “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”. *Realidad, Datos y Espacios*, 2, 1: 36-63.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2012). *Construcción de las líneas de bienestar*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2ª ed. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014b). “Medición multidimensional de la pobreza en México”. En *El Trimestre Económico*, 31(1), núm. 321 (enero- marzo): 5-42.
- CORTÉS, Fernando (2013). “La medición multidimensional de la pobreza en México”. En *Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*, 99-126. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- DONALD, Alice, y Elizabeth Mottershaw (2009). “Poverty, inequality and human rights. Do human rights make a difference?” *Joseph Rowntree Foundation* [en línea]. Disponible en: <[https://www.jrf.org.uk/report/poverty-inequality-and-human-rights#jlf\\_files\\_0](https://www.jrf.org.uk/report/poverty-inequality-and-human-rights#jlf_files_0)> [Consulta: 10 de mayo de 2015].
- DOYAL, Len, y Ian Gough (1991). *A Theory of Human Need*. Londres: McMillan.
- DRÈZE, Jean, y Amartya Sen (1989). *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- GRUSKY, David B., y Ravi Kanbur (2006). “Introduction: the conceptual foundations of poverty and inequality measurement”. En *Poverty and Inequality*, editado por David B. Grusky y Ravi Kanbur, 1-29. Stanford: Stanford University Press.
- KAKWANI, Nanak, y Jacques Silber, eds. (2008). *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- MACK, Joanna, y Stewart Lansley (1984). *Poor Britain*. Londres: George Allen and Unwin.
- MASLOW, A.H. (1943). “A theory of human motivation”. *Psychological Review*, 50: 370-396.
- MAX NEEF, Manfred, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn (1986). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago de Chile/Suecia: Centro de Alternativas de Desarrollo de Chile/Fundación Dag Hammarskjöld.



- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE CHILE (2014). *Situación de la pobreza en Chile, presentación de la nueva metodología de medición de la pobreza y síntesis de los principales resultados* [en línea]. Disponible en: <[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013\\_Situacion\\_Pobreza\\_Chile.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Situacion_Pobreza_Chile.pdf)> [Consulta: 10 de junio de 2015].
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE CHILE (2015). *Nueva metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. Documento metodológico*. Gobierno de Chile [en línea]. Disponible en: <[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva\\_Metodologia\\_de\\_Medicion\\_de\\_Pobreza.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf)> [Consulta: 10 de junio de 2015].
- MORA, Minor, coord. (2010a). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. México: El Colegio de México/Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- MORA, Minor, coord. (2010b). “El desafío del análisis multidimensional en México”. En *Medición multidimensional de la pobreza en México*, coordinado por Minor Mora, 11-41. México: El Colegio de México/Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- NOLAN, Brian, y Christopher T. Whelan (1996). *Resources, Deprivation and Poverty*. Oxford: Clarendon Press.
- NUSSBAUM, Martha C. (2006). “Poverty and human functionings: Capabilities as fundamental entitlements”. En *Poverty and Inequality*, editado por David B. Grusky y Ravi Kanbur, 47-75. Stanford: Stanford University Press.
- OFICINA DE ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, OACDH (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas [en línea]. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductions.pdf>> [Consulta: 10 de junio de 2015].
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, OHCHR (s/f). *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Ginebra: Naciones Unidas [en línea]. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>> [Consulta: 10 de junio de 2015].
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, OEA (s/f). *Protocolo de San Salvador* [en línea]. Disponible en: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>> [Consulta: 10 de junio de 2015].
- OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE, OPHI (2013). “Measuring multidimensional poverty: Insights from around the world”. Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative.
- PETTINATO, Stefano (2014). “La medición multidimensional de la pobreza para una nueva política social: la apuesta de El Salvador”. El Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [en línea]. Disponible en: <<http://www.slideserve.com/emilia/stefano-pettinato-pnud-el-salvador>> [Consulta: 10 de junio de 2015].

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2014). *La pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas*. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [en línea]. Disponible en: <[http://www.sv.undp.org/content/dam/el\\_salvador/docs/povred/UNDP\\_SV\\_Miradas\\_Pobreza\\_2015.pdf](http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_Miradas_Pobreza_2015.pdf)> [Consulta: 10 de junio de 2015].
- SALAZAR UGARTE, Pedro, coord. (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México: Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- SANDOVAL TERÁN, Areli (2007). “Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)” [en línea]. Disponible en: <<http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/comprendiendo.pdf>> [Consulta: 15 de mayo de 2015].
- SANTOS, Maria Emma (2014). “Measuring multidimensional poverty in Latin America: Previous experience and the way forward”. *OPHI Working Paper*, 66 [en línea]. Disponible en: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP066.pdf>> [Consulta: 15 de mayo de 2015].
- SANTOS, Maria Emma, Pablo Villatoro, Xavier Mancero y Pascual Gerstenfeld (2015). “A multidimensional poverty index for Latin America”. *OPHI Working Paper*, 79 [en línea]. Disponible en: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP079.pdf>> [Consulta: 15 de mayo de 2015].
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, SRE (2015). “Tratados multilaterales de derechos humanos” [en línea]. Disponible en: <<http://sre.gob.mx/tratados>> [Consulta: 15 de mayo de 2015].
- SECRETARÍA TÉCNICA Y DE PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA Y MINISTERIO DE ECONOMÍA-DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, STPP y MINEC-DIGESTYC (2015). *Medición multidimensional de la pobreza. El Salvador* [en línea]. Disponible en: <<http://www.secretariatecnica.gob.sv/wp-content/uploads/2015/10/Medici%C3%B3n-Multidimensional-de-la-Pobreza-El-Salvador.pdf>> [Consulta: 30 de octubre de 2015].
- SEN, Amartya (1987). “Equality of what?” En *Liberty, Equality and Law*, John Rawls, Charles Fried, Amartya Sen y Thomas C. Schelling, 139-162. Salt Lake City: University of Utah Press.
- SEN, Amartya (1992a). *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- SEN, Amartya (1992b). “Sobre conceptos y medidas de pobreza”. *Comercio Exterior*, 42, 4 (abril): 310-322.
- SEN, Amartya (2000). “Social justice and the distribution of income”. En *Handbook of Income Distribution I*, editado por Anthony Atkinson y François Bourguignon, 59-85. Ámsterdam: Elsevier.
- SEN, Amartya (2006). “Conceptualizing and measuring poverty”. En *Poverty and Inequality*, editado por David B. Grusky y Ravi Kanbur, 30-46. Stanford: Stanford University Press.
- SPICKER, Paul (1993). *Poverty and Social Security. Concepts and Principles*. Londres: Routledge.

- THORBECKE, Erik (2005). "Multidimensional poverty: Conceptual and measurement issues". Ponencia presentada en la conferencia internacional *The Many Dimensions of Poverty*. Brasilia.
- TOWNSEND, Peter (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- TOWNSEND, Peter, y David Gordon (1993). "What is enough? The definition of a poverty line". En *The International Analysis of Poverty*, de Peter Townsend, 40-78. Londres: Harvester/Wheatsheaf.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel, y Sandra Serrano (2011). "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica". En *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, coordinado por Miguel Carbonell y Pedro Salazar, 135-165. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- WIGGINS, David (2002). *Needs, Values, Truth. Essays in the Philosophy of Value*. Oxford, Clarendon Press.



# Medición de la pobreza con un enfoque de derechos en México

Gonzalo Hernández Licona

Ricardo Aparicio Jiménez

Araceli Ruiz Peña

## INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano tiene el compromiso de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de la población consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para acceder al desarrollo social. Los derechos sociales, económicos, políticos, civiles y culturales forman parte de los derechos humanos por lo que tienen la misma validez e importancia y son garantías jurídicas que protegen a las personas (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004). Estos ordenamientos jurídicos de carácter internacional, regional y nacional, como lo son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos constituyen normas de actuación de las que se puede exigir su obligatoriedad a los titulares de todos los niveles de la sociedad y, en especial, a los órganos del Estado.

En específico, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) estipulan que los Estados nacionales tienen la obligación fundamental de satisfacer el nivel mínimo esencial de cada derecho (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006). En el caso de los DESC, cuando un número importante de personas son privadas de su derecho a vivienda, salud o alimentación, entre otros, el Estado está obligado a demostrar que ha agotado todas las estrategias y recursos disponibles para satisfacer el derecho (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006).

Si bien en la literatura sobre el enfoque de derechos existen diversos marcos conceptuales, el consenso entre todos ellos es que las situaciones de pobreza

determinan que haya carencias de algunas libertades que socaven el ejercicio de los derechos humanos correspondientes (evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo) y que éstas dependen de factores económicos, culturales, sociales, legales y políticos ya que ciertas prácticas fomentan la exclusión social y, por lo tanto, son causales que contribuyen a la pobreza (Abramovich, 2006).

Pobreza es un concepto para el cual no existe una sola definición aceptada a nivel mundial. Sin embargo, sí hay acuerdo de que se trata de una condición que vulnera, limita y obstaculiza el pleno ejercicio de los derechos humanos (UNDP, 2007; Aparicio, 2009; UN, 2012). Es un fenómeno que provoca que las personas no puedan satisfacer las condiciones básicas de una vida digna, niega la igualdad de oportunidades, limita la integración social y delata la precariedad de las condiciones de vida de la población.

La conceptualización de la pobreza está influida por los contextos socioeconómico e histórico, de aquí que los enfoques desde distintas ramas del conocimiento —principalmente las sociales— hayan aportado múltiples acepciones sobre este concepto y contribuido con ello a enriquecer la discusión sobre el tema. Paul Spicker (2009) clasifica las distintas definiciones de pobreza en tres grandes grupos: la pobreza como un concepto material, es decir, la carencia concreta de bienes o servicios; pobreza como situación económica y, por lo tanto, asociada al ingreso; y la pobreza como un juicio moral, mediante el cual se sostiene que las personas son pobres debido a sus condiciones materiales que son juzgadas como moralmente inaceptables. La mayoría de las definiciones que Spicker emplea como insumos para su clasificación delimitan la pobreza con base en tres aspectos fundamentales: necesidad, estándar de vida o insuficiencia de recursos.

A partir de la diversidad conceptual en cuanto a qué entender por pobreza se han formulado distintas metodologías que permiten identificar a la población en situación de pobreza y con ello contribuir a la definición de acciones de política pública orientadas a atender sus carencias. Al igual que la discusión para unificar un concepto de pobreza, el tema del enfoque metodológico para medirla ha provocado el desarrollo de distintas propuestas, las cuales retoman los elementos empleados para su definición. Mientras algunas sólo consideran los recursos monetarios para determinar si una persona es pobre, otras incorporan características de las personas o sus contextos, por ejemplo, la escolaridad, el acceso a los servicios de salud o las características de la vivienda.

La revisión de las distintas posturas teóricas y metodológicas acerca de cómo medir la pobreza permite distinguir dos grandes enfoques: unidimensional y multidimensional.

El enfoque unidimensional ha sido predominante y es utilizado en muchos países y organismos internacionales. Éste se basa en el concepto de pobreza como situación económica<sup>1</sup>, es decir, emplea el ingreso de las personas o el consumo de los hogares y genera indicadores que proponen una aproximación del bienestar económico de la población. El análisis unidimensional de la pobreza suele definir umbrales o líneas de pobreza<sup>2</sup> que al ser comparadas con el ingreso de los hogares permite identificar a la población que no cuenta con el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables. El argumento central es que el ingreso puede destinarse a la compra de cualquier producto y la satisfacción de una necesidad y refleja la falta de carencias del individuo, pues en general hay una alta correlación entre ingresos y otros bienes.

El enfoque multidimensional reconoce como importante para la transformación de las condiciones de vida un conjunto de atributos cuantitativos y cualitativos que poseen las personas, adicionales a los monetarios. Entre las características se encuentran la salud, la educación, la vivienda y aquellos planteados como relevantes para el bienestar. El punto de partida de las propuestas multidimensionales es que el ingreso no está completamente correlacionado con otras variables, es decir, que éste no sólo no explica toda la gama de carencias, sino que hay necesidades que son importantes por sí mismas, independientemente de su relación con el ingreso.

A partir de las últimas décadas del siglo XX el enfoque multidimensional ha sido adoptado por muchos países, como Ecuador y Chile, aunque con algunas variantes para medir la pobreza. La diversidad de aproximaciones ha enriquecido el enfoque y contribuye con ello a tener acercamientos más integrales para la identificación de las personas en situación de pobreza.

Dentro de las variantes metodológicas del enfoque multidimensional para medir la pobreza, una de las más utilizadas es el método de capacidades. Al

<sup>1</sup> Paul Spicker menciona que las definiciones de pobreza construidas a partir de la situación económica consideran que ésta es equivalente a bajos ingresos e incluyen los conceptos *nivel de vida, desigualdad, posición económica y clases sociales* (Spicker, 2009).

<sup>2</sup> La línea de pobreza o el umbral de pobreza es el nivel mínimo necesario para adquirir un estándar de vida de una persona en un momento y un lugar dado. Esta línea de pobreza se estima a partir de la construcción de canastas normativas.

respecto, Sen (1985) afirma que la pobreza es un concepto absoluto en el espacio de las capacidades pero, con frecuencia, toma una forma relativa en el espacio de los bienes y servicios, con lo cual las capacidades se traducen en las posibilidades que las personas tienen para obtener vestido, alimento o educación, entre otras.

En este contexto, Gordon (2010) propone un enfoque relativo para medir la pobreza que consiste en identificar a los pobres como aquellas personas que tienen un ingreso insuficiente y una calidad baja de vida. En la calidad de vida este autor incluye las condiciones tanto materiales como sociales en las que se desarrollan las personas (Gordon, 2010).

Otro de los enfoques multidimensionales es el que utiliza una combinación del ingreso con el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El NBI fue el método directo más utilizado en América Latina para medir la pobreza durante el siglo pasado. Este método se concibió con el fin de identificar a las personas pobres a partir de aspectos que no necesariamente se ven reflejados en las características del hogar y aprovechar la desagregación geográfica que aporta la información censal (Feres y Mancero, 2001).

El método propuesto por Alkire y Foster (2007) para medir de forma multidimensional la pobreza contempla identificar a las personas en situación de pobreza en función del número de privaciones distinguidas que sufren, a partir de umbrales específicos y mediante el empleo de un método de agregación que permite comparar el número de privaciones contra un umbral de múltiples privaciones (Alkire y Foster, 2007).

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de Desarrollo Humano de 2010 identifica las carencias tanto a nivel familiar como individual en tres dimensiones: salud, educación y calidad de vida. El IPM da cuenta de la prevalencia y la intensidad de la pobreza y permite realizar comparaciones en distintos niveles geográficos.

Estos enfoques conceptuales y metodológicos para analizar la pobreza tienen en común determinar niveles, características, factores y tendencias de la pobreza y así facilitar las medidas de política pública que se deben adoptar para su erradicación.

Mostrar cuáles fueron los antecedentes para que se diseñara una medición multidimensional de pobreza con un enfoque de derechos y establecer los principios y características que la sustentan es el objetivo de este artículo. En



la primera parte se hace una breve reseña histórica sobre las mediciones de la pobreza en México: sus enfoques y metodologías. En la segunda parte se describe el proceso que llevó al diseño, construcción e implementación de la metodología multidimensional. En la tercera parte se analizan los principios y atributos desde el enfoque de derechos de la metodología multidimensional de la pobreza. Finalmente, en la cuarta parte, a manera de reflexión, se vislumbra hacia dónde debe continuar el Coneval para diseñar una metodología con el mismo rigor técnico y teórico que permita realizar la medición del cumplimiento de los derechos sociales en México.

## ANTECEDENTES

### *Medición de la pobreza en México: enfoques y metodologías*

A lo largo del tiempo, las características y dimensiones de la pobreza en México han variado en respuesta tanto al modelo de desarrollo como a las condiciones macroeconómicas vigentes en determinadas etapas del devenir histórico del país.

La pobreza en México es un fenómeno cuya existencia involucra diversos factores de tipo económico, político y social. La implementación de modelos económicos que han redundado en los niveles de desarrollo proyectados, las crisis financieras, la desigual distribución de la riqueza y las coyunturas económicas internacionales son sólo algunos de los factores que han propiciado que la pobreza en el país se haya convertido en una problemática social y económica relevante. Sin embargo, la pobreza por ingresos en la cual intervienen de diversas formas los factores económicos antes mencionados es sólo una parte de este problema. Las privaciones que padece la población para satisfacer sus necesidades básicas y acceder a una vida digna constituyen un segundo componente de esta problemática.

La exigencia de atender la pobreza desde la esfera pública conduce a la necesidad de medir la pobreza para de conocer sus causas y consecuencias, identificar a las personas que se encuentran en esta condición, localizar las zonas con problemáticas específicas y, particularmente, hacer más eficaces y eficientes las acciones emprendidas para su reducción. La disminución de la pobreza ha sido una prioridad del gobierno federal y de los gobiernos locales, sin embargo, muchas de las estrategias promovidas únicamente han contenido el problema, pero no han logrado abatirlo. De ahí que sea indispensable abundar en el

conocimiento de las causas de la pobreza su magnitud y características, a fin de usar estos elementos como insumo para la elaboración de políticas públicas y el diseño de programas sociales de mayor eficacia.

Al igual que en el ámbito internacional, en México los enfoques que sustentan los métodos de medición de la pobreza incluyen tanto las perspectivas unidimensionales basadas en el ingreso monetario como las multidimensionales que combinan el ingreso con los atributos de las personas y sus contextos.

La utilización de métodos indirectos basados en el ingreso y directos, como el NBI, se emplearon con regularidad en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado y en los noventa se incluyó el enfoque de capacidades, lo que enriqueció los abordajes metodológicos utilizados hasta entonces.

Uno de los antecedentes de la medición de la pobreza en el país fue el estudio elaborado entre 1980 y 1982 sobre necesidades esenciales de México por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). Dicho estudio definió umbrales mínimos en cuatro rubros: alimentación, educación, salud y vivienda y servicios de la vivienda; construyó la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), cuyo costo determina la línea de pobreza, y presentó los mapas de marginación. Esta metodología aún es utilizada por el Consejo Nacional de Población (Conapo) en la elaboración de los índices de marginación (Conapo, 2011).

La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales fue construida bajo el enfoque unidimensional relativo, el cual considera la conformación de ocho grupos de necesidades básicas para clasificar los satisfactores: alimentación, educación, salud, vivienda, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, presentación personal y otras necesidades (Boltvinik y Marín, 2003). En la metodología se determina cuáles son cubiertas a partir de transferencias estatales y cuáles son satisfechas con los ingresos familiares. La CNSE incluye una línea de pobreza extrema y permite la estimación de una canasta para el medio rural y otra para el urbano.

En colaboración, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, ahora Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) elaboraron un estudio sobre la pobreza en México para el periodo 1984-1992 (CEPAL, 1993). En este estudio se utilizó la metodología empleada por la CEPAL para sus mediciones de pobreza (enfoque unidimensional) pero con una variante: al determinar la línea de pobreza se identificaba una la línea de pobreza extrema y la proporción del gasto familiar

destinado a alimentos. El método consiste en comparar los ingresos per cápita de los hogares con un umbral mínimo de ingresos. Esto permite distinguir como hogares y personas en situación de pobreza los que tienen ingresos menores a la línea de pobreza (Boltvinik, 1995).

Otra metodología que se ha utilizado para medir la pobreza en México es una variante del NBI desarrollada por Boltvinik (1992), denominada Método de Medición Integrado de la Pobreza (MMIP), que elimina las medidas de capacidad de consumo de la dimensión del NBI e incorpora las carencias asociadas al patrimonio básico, como vivienda y equipamiento doméstico, acceso a los servicios de salud y seguridad social y la educación. Adicionalmente, este método incluye la pobreza de tiempo<sup>3</sup> para después agregar la pobreza del NBI. El resultado de esta combinación es lo que Boltvinik (1992) llama pobreza integrada.

Si bien la mayoría de los enfoques metodológicos utilizados para medir la pobreza en México han empleado como factor explicativo el ingreso, también han sido desarrollados otros, como algunas de las anteriores, que parten de una visión más integral de la pobreza y sus causas. Todas estas perspectivas han contribuido a llevar a cabo diagnósticos y examinar las condiciones de la pobreza en el país y han dado respuesta a las interrogantes planteadas en el momento histórico en el que fueron elaboradas y aplicadas. A partir de la implementación de estas metodologías y los resultados obtenidos, se han instrumentado estrategias de política pública cuyo fin ha sido reducir la pobreza en el territorio, pero al mismo tiempo han impulsado el desarrollo de alternativas metodológicas que permiten aprehender de mejor manera la situación actual del país en términos de pobreza.

### *Medición multidimensional de la pobreza en México*

Hasta finales del siglo XX no había en México una medición oficial para estimar la magnitud de la pobreza. Cada institución interesada adoptaba, conforme a su normatividad y atribución, sus propios indicadores, umbrales de pobreza y metodologías. Ante esta situación, el gobierno de Vicente Fox organizó una

<sup>3</sup> La pobreza de tiempo tiene como argumento que las estimaciones de pobreza no consideran el tiempo que se requiere en los hogares para el trabajo doméstico, la educación, la recreación y el descanso, lo cual tiene un impacto directo en el nivel y calidad de vida de un individuo (Damián, 2003).

iniciativa para definir y adoptar un método oficial de medición de la pobreza. Como punto de partida de esta iniciativa, en marzo de 2001 se llevó a cabo un simposio internacional sobre conceptos y mediciones de pobreza con el objetivo de discutir metodologías susceptibles de adoptarse en el país para la medición de la pobreza. Luego del simposio y como resultado de los trabajos ahí presentados, se decidió la creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (Szekely, 2006).

El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) fue conformado en julio de 2001 con la participación de un conjunto de investigadores académicos y representantes del sector público. La academia estuvo representada por investigadores de El Colegio de México, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Centro de Investigación y Docencia Económicas; por parte de las instituciones gubernamentales estuvieron la Presidencia de la República, el Conapo, el Inegi y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

El objetivo del Comité fue definir una metodología de medición de la pobreza que sería empleada de manera oficial para este propósito durante el sexenio de Vicente Fox y cuyos resultados, reportados regularmente, constituirían las estadísticas oficiales de la pobreza. En mayo de 2002, el Comité, después de diez meses de trabajo, 21 reuniones y una serie de seminarios (CTMP, 2002), definió y presentó una propuesta de metodología preliminar para medir la pobreza, la cual incorporaba la medición de pobreza monetaria (ingresos). El Comité propuso que la fuente estadística de información para realizar esta medición fuera la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares elaborada por el Inegi.<sup>4</sup>

Aunque el Comité presentó un informe detallado de la metodología, una de sus recomendaciones fue mantener una agenda de investigación, ya que tanto la metodología como la información estadística disponible era susceptible de continuar adecuándose (CTMP, 2002).

<sup>4</sup> La alimentaria se refiere a la incapacidad para obtener una canasta alimentaria, aun si se usara todo el ingreso disponible en el hogar para comprar los bienes de la canasta. La de capacidades se define como la insuficiencia de ingresos para adquirir la canasta alimentaria y realizar los gastos necesarios en salud y educación. Por último, la de patrimonio es la incapacidad de efectuar los gastos de alimentación, salud y educación, además de los complementarios en materia de vivienda, vestido, calzado y transporte público (CTMP, 2002).

La publicación del documento “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”, el cual especificaba el método propuesto por el Comité para medir la pobreza en México, hizo de éste la aproximación oficial en el país. La adopción de la propuesta metodológica del Comité derivó, durante el sexenio en curso, en los trabajos de identificación de la población objetivo de los programas sociales, así como en el diseño de la política social y la evaluación del cambio en las condiciones de vida de la población de menores recursos (CTMP, 2002).

Dos años después de haberse implementado la metodología del Comité como la oficial en el país, entró en vigor la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual estableció ordenamientos obligatorios para medir la pobreza en México con un enfoque multidimensional.

La Ley General de Desarrollo Social fue propuesta por la Cámara de Diputados y aprobada en el Senado de la República el día 9 de diciembre de 2003 y entró en vigor el primero de enero de 2004. La Ley General de Desarrollo Social fue resultado de un amplio proceso reflexivo de académicos, especialistas, representantes de organizaciones sociales y partidos políticos acerca de la desigualdad en el país. El objetivo de la ley es impulsar una política social coordinada y construir un marco de participación que incluya los distintos órdenes de gobierno tanto en la planeación de los programas sociales como en la aplicación de los recursos (*Diario Oficial de la Federación*, 2004).

La Ley General de Desarrollo Social también decreta la creación de instituciones que integran el Sistema Nacional de Desarrollo Social: la Comisión Nacional de Desarrollo Social,<sup>5</sup> la Comisión Intersecretarial,<sup>6</sup> el Consejo Consultivo<sup>7</sup> y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

<sup>5</sup> La Comisión Nacional de Desarrollo Social tiene como objetivo consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social. Está integrada por el titular de la Sedesol, los titulares de la SEP, la STPS, la Semarnat y la Sagarpa y podrán ser invitados los titulares de los organismos sectorizados de la Sedesol y los titulares de otras dependencias y entidades de la administración pública.

<sup>6</sup> La Comisión Intersecretarial tiene como objetivo coordinar las acciones del ejecutivo federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política nacional de desarrollo social y la integran: Sedesol, Sagarpa, SEP, SHCP, Semarnat, STPS, SCT, Energía, Salud, Economía, Función Pública, Reforma Agraria y Turismo.

<sup>7</sup> El Consejo Consultivo tiene como objetivo analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social. Está integrado por el titular de Sedesol, un secretario ejecutivo y consejeros invitados por la Secretaría.

## ORDENAMIENTOS LEGALES

La entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 establece que el Coneval es el órgano responsable de definir los lineamientos y criterios para medir la pobreza. El decreto que instituye su creación es publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24 de agosto de 2005 y el reglamento por el cual se rige en 2006. Basado en los instrumentos jurídicos que sustentan sus atribuciones y obligaciones, el Coneval inició el proceso de definición de la metodología oficial para la medición de la pobreza.<sup>8</sup>

El diseño, desarrollo y construcción de la metodología se llevó a cabo a partir de una serie de reuniones y discusiones académicas entre especialistas nacionales e internacionales que aportaron diversas propuestas metodológicas al Coneval para medir de forma multidimensional la pobreza en México. El proceso para la definición de los indicadores también se realizó con la colaboración de distintas instituciones que asesoraron en el diseño de los indicadores de desarrollo social y para establecer los umbrales. En esta primera etapa, el Coneval definió los mecanismos y las etapas que derivaron en la determinación de la metodología para la medición de la pobreza.

La metodología construida para medir la pobreza en México de forma oficial incorpora características jurídicas particulares. El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social establece que el Coneval debe considerar, para dar cuenta de la magnitud de la pobreza en el país, al menos las siguientes dimensiones: 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.<sup>9</sup> Este ordenamiento establece desde su inicio un enfoque multidimensional para la medición de la pobreza que oficialmente se realizará en México.

El artículo 37 del citado ordenamiento especifica que la periodicidad mínima para la medición debe ser de dos años a nivel nacional y para cada entidad federativa y a nivel municipal cada cinco, y que para ello deberá utilizarse información

<sup>8</sup> Como parte de la reforma política, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una modificación al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la cual el Consejo pasa a ser un órgano constitucional autónomo (*Diario Oficial de la Federación*, 2014).

<sup>9</sup> En 2013 se incluyó el grado de accesibilidad a carretera pavimentada como un indicador más para medir la pobreza. Sin embargo, está en proceso un proyecto de ley para derogarlo (*Diario Oficial de la Federación*, 2013).

estadística generada por el Inegi a través de censos, conteos y encuestas. Sin embargo, cuando fue creado el Coneval no se contaba con los datos necesarios para realizar la medición, por lo que se iniciaron trabajos en colaboración con el Inegi para diseñar el instrumento que aportaría la información necesaria para llevar a cabo la medición de la pobreza. Como resultado de estos trabajos se diseñó el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) como parte de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

En su artículo 6, la Ley General de Desarrollo Social establece que los derechos para el desarrollo social son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, y los relativos a la no discriminación. De los indicadores propuestos en la Ley General de Desarrollo Social para medir la pobreza, cinco son derechos sociales, por lo que la metodología es una aproximación multidimensional basada en derechos sociales universales (Aparicio *et al.*, 2009).

#### ENFOQUE DE DERECHOS EN LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

Por mucho tiempo, el criterio generalizado para medir la pobreza fue aquel que concebía su análisis con base en la dimensión material (ingresos). Sin embargo, a partir del enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen (1987, 1993) la evolución de las propuestas teóricas y metodológicas ampliaron las dimensiones que influían y que hacían que una persona u hogar se considerara pobre (Mideros, 2012). Surgen entonces las mediciones multidimensionales de la pobreza, y América Latina se convierte en pionera en su utilización, desarrollo e implementación (Boltvinik, 2013).

México fue uno de los primeros países en implementar una medición multidimensional de la pobreza, pero con una particularidad, la de incluir además de la dimensión económica —estimada a través del ingreso— una dimensión social. Esta medición, como se menciona en párrafos anteriores, tiene un sustento jurídico establecido en Ley General de Desarrollo Social y señala la obligatoriedad de medir nueve indicadores, seis de los cuales son derechos sociales establecidos en la misma ley.

Esta particularidad asociada a los derechos sociales permitió diseñar una metodología que se caracteriza por ser una aproximación multidimensional basada en estos derechos. La pobreza vista desde el enfoque de derechos se considera como la ausencia del ejercicio de los derechos sociales (Coneval, 2014).

La realización de los mismos debe ser, por consiguiente, el objetivo del desarrollo y de las políticas públicas (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006) para terminar con las brechas de desigualdad y la exclusión de los grupos de población más vulnerables (Giménez y Valente, 2010).

Desde el enfoque de derechos se busca trascender el postulado de considerar que el desarrollo social se agota en la mera satisfacción de las necesidades básicas de la población (Giménez y Valente, 2010). La premisa de este enfoque es reconocer que no son necesidades las que se tienen que satisfacer sino derechos inherentes, universales, interdependientes, inalienables, indivisibles e inviolables, y por lo tanto, la realización y cumplimiento de los mismos debe ser el objetivo de la política pública. Si hay derechos entonces hay obligaciones, por lo que es fundamental identificar a los titulares de los derechos (individuales o colectivos) y a los actores obligados a garantizarlos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006).

Es así que se sostiene que los derechos son garantías inalienables, indivisibles, interdependientes, irrenunciables e imprescriptibles, por lo tanto, la pobreza es en sí misma una negación de los derechos humanos (ONU, 2004). Son inalienables porque los derechos no se pueden transferir, vender, ceder ni ser legítimamente negados a una persona. Son indivisibles porque ningún derecho humano es inferior a otro. Al ser interdependientes es difícil hacerlos efectivos de forma aislada respecto a los demás. No se puede renunciar a ellos y no tienen caducidad, de ahí que sean imprescriptibles.

Bajo este enfoque, los titulares de los derechos son los actores principales, los cuales deben hacer uso de todos los mecanismos de exigibilidad para su cumplimiento. Una sociedad que reconoce y se asume como titular de los derechos humanos es una sociedad que se empodera y no sólo es un espectador del diseño y la ejecución de la política pública, sino que también debe formar parte activa en la toma de decisiones y estrategias del desarrollo social (Abramovich y Pautassi, 2006).

### *Principios de la medición multidimensional de la pobreza en México*

La medición multidimensional de la pobreza bajo una perspectiva de enfoque de derechos va más allá de la estimación de población en situación de pobreza. Además, permite identificar a aquellos grupos de población que se encuentran en



desventaja social, facilita el análisis y la comparabilidad temporal de la evolución de la pobreza y ofrece un diagnóstico básico, cuantitativo y mínimo del acceso a los derechos sociales establecidos en la ley.

Esta metodología se compone principalmente de dos dimensiones o espacios analíticos: el bienestar económico y el de derechos sociales. El primero retoma la medición de la pobreza por ingresos y el segundo emplea indicadores de carencia social que dan cuenta de las privaciones que padece la población en el ámbito educativo, de salud, seguridad social, vivienda y alimentación. Se considera a una persona en situación de pobreza a aquella cuyo ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar<sup>10</sup> y que simultáneamente padece al menos una carencia social. Al medir carencias sociales, a partir de una escala dicotómica, es decir, si se presenta o no la carencia (Cortés, 2013), la metodología vislumbra características relacionadas con los principios o atributos de los derechos humanos.

Estos principios son: universalidad, al reconocer que éstos se extienden con independencia de cualquier contexto temporal, espacial, político, económico o cultural; interdependencia, ya que el cumplimiento de unos incide en el cumplimiento del resto de los derechos; e indivisibilidad, al considerar que todos los derechos tienen la misma importancia y que no existe jerarquía entre ellos. Con base en estos principios, entonces, es carente aquella persona que está imposibilitada para ejercer uno o más derechos sociales, lo cual es cuantificable a través de las carencias (Coneval, 2014). Si es posible cuantificar los distintos atributos de un derecho (accesibilidad, disponibilidad, calidad y asequibilidad), entonces se puede evaluar su desempeño y progresividad, así como dar cuenta del estado de cumplimiento en el que se encuentran.

### *Propiedades de la medición multidimensional de pobreza*

La metodología multidimensional de la pobreza no sólo considera el aspecto monetario como el principal factor. La pobreza, como se ha mencionado, no se resume en la falta de medios para efectuar transacciones para poder acceder a alimentación, educación o salud, que son obligación del Estado, sino también en el incumplimiento de los derechos humanos, y el no ejercicio efectivo y real de

<sup>10</sup> La línea de bienestar permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se construyen canastas para el ámbito rural y el urbano (Coneval, 2014b).

los mismos a través de todas las formas posibles que existen para su cumplimiento (Hunt y Osmani, 2002).

### *Desagregación por dimensiones*

Las dimensiones a considerar en la metodología para la medición multidimensional de la pobreza responden a las condiciones de vida mínima para garantizar un nivel de vida digno para cada uno de los miembros de una sociedad (Coneval, 2014). Bajo esta premisa, son tres las dimensiones que conforman la medición de pobreza: bienestar económico, espacio de los derechos sociales y contexto territorial<sup>11</sup>.

Desagregar por dimensiones las medidas de pobreza permite, por una parte, identificar las condiciones que limitan la disponibilidad de los recursos económicos de los individuos y, por otra, señalar aquellas carencias que limitan el cumplimiento de las garantías indispensables para toda persona.

Respecto al espacio de los derechos sociales, la metodología multidimensional estima seis carencias asociadas a los derechos de educación, salud, seguridad social, vivienda y alimentación. Bajo el principio de indivisibilidad, las seis carencias tienen la misma importancia y valor dentro del índice de privación.<sup>12</sup> Todos y cada uno de los seis indicadores tienen el mismo peso e importancia, no existe jerarquía entre ellos, de ahí que si una persona presenta una carencia en alguno de estos indicadores, cualquiera que sea, se considera vulnerable por carencias sociales<sup>13</sup> o pobre, siempre y cuando su ingreso sea menor que el valor de la línea de bienestar.

Aunque la medición de la pobreza da cuenta de las carencias asociadas a los derechos sociales, es importante señalar que los indicadores que se utilizan identifican elementos mínimos o esenciales del derecho. Por lo tanto, esta aproximación operativa no permite concluir que si una persona no presenta una carencia determinada es porque tiene asegurado el ejercicio pleno del derecho

<sup>11</sup> La dimensión del contexto territorial es el espacio donde se analizan la cohesión social en grupos de población localizados en el territorio. Para dar cuenta de la cohesión social, la metodología utiliza indicadores de desigualdad económica y social (Coneval, 2014b).

<sup>12</sup> El índice de privación social se construye para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales. Se considera que una persona experimenta carencias en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, cuando experimenta al menos una de las seis carencias (Coneval, 2014b).

<sup>13</sup> Se considera población vulnerable por carencias sociales a aquella que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar (Coneval, 2014b).

correspondiente (Coneval, 2014). El ejercicio pleno de los derechos sociales incluye varios atributos inherentes al derecho: acceso, disponibilidad, calidad y asequibilidad. No se puede hablar de un ejercicio pleno del derecho si no se cumple con los cuatro atributos.

Las carencias sociales son atribuibles a las personas, porque los derechos son inherentes a ellas, por lo que la medición se hace a nivel individual. Sin embargo, cuando no es posible hacerlo de forma personal se realiza a nivel del hogar o de la vivienda y se asigna ese resultado a las personas dentro de la vivienda (Coneval, 2014).

Para determinar la presencia o no de la carencia de cada uno de los indicadores se utilizan una serie de umbrales que se establecieron como los parámetros mínimos que a toda persona le deben ser asegurados.

Los umbrales utilizados para cada uno de los indicadores se determinaron a partir de las normas legales vigentes, que en el momento no existían para todos los indicadores. Y en caso de no existir las normas, se aplicaron una serie de criterios de instituciones públicas afines a cada uno de los indicadores, así como los aportes de reconocidos especialistas en la materia; si los criterios anteriores no eran definitorios se utilizaban métodos estadísticos y como último criterio Coneval debería decidir (Coneval, 2014).

Las carencias sociales que se estiman con la metodología multidimensional de la pobreza, y cuyos umbrales se basan en los elementos mínimos que permite determinar el acceso a los derechos sociales establecidos por la Ley General de Desarrollo Social, son:

- Carencia por rezago educativo.
- Carencia de acceso a los servicios de salud.
- Carencia de acceso a la seguridad social.
- Carencia por la calidad y espacios de la vivienda.
- Carencia por servicios básicos en la vivienda.
- Carencia de acceso a la alimentación.

Estos indicadores están directamente vinculados con los derechos humanos que se reconocen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley General de Desarrollo Social y en los tratados internacionales en materia de derechos que el Estado mexicano ha firmado y por lo cual está obligado, dentro del marco del derecho internacional, a respetar, proteger, promover y asegurar su ejercicio

CUADRO 1

INDICADORES DE POBREZA, DERECHOS SOCIALES Y MARCOS NORMATIVOS

<i>Indicador</i>	<i>Derecho</i>	<i>Marco normativo nacional: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
Rezago educativo	Educación	Artículo 3º: el Estado está obligado a impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; además de garantizar su calidad
Carencia por acceso a los servicios de salud	Salud	Artículo 4º: toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que se dispone en el artículo 73 constitucional
Carencia de acceso a la seguridad social	Seguridad social	Artículo 123: se establecen las bases mínimas de la seguridad social

<i>Marco normativo internacional: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Cíviles y Políticos</i>	<i>Medición multidimensional de pobreza</i>	<i>Indicadores complementarios</i>
Artículo 13: la educación en todas sus formas y en todos sus niveles debe tener cuatro características interrelacionadas: disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica), aceptabilidad y adaptabilidad	Se mide la efectividad del Estado para garantizar el derecho a la escolaridad obligatoria, a través de los criterios establecidos en la Norma de Escolaridad del Estado Mexicano	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Analfabetismo</li> <li>-Educación obligatoria</li> <li>-Educación básica obligatoria de la jefatura del hogar y su cónyuge</li> <li>-Asistencia escolar</li> <li>-Rezago educativo promedio del hogar</li> <li>-Indicadores de logro educativo según las pruebas de Exscale, Pisa y Enlace.</li> <li>-Cobertura en educación media superior y superior</li> </ul>
Artículo 12: los elementos esenciales del derecho a la salud son la disponibilidad, la accesibilidad (no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica, acceso a la información), aceptabilidad y calidad	Se mide el acceso a través de la adscripción a alguno de los servicios médicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Accesos oportuno a la atención médica</li> <li>-Utilización de los servicios preventivos de salud</li> <li>-Prevalencia de sobrepeso en mujeres</li> <li>-Prevalencia de obesidad en mujeres</li> <li>-Mortalidad infantil</li> <li>-Mortalidad materna</li> <li>-Atención especializada del parto</li> <li>-Esperanza de vida</li> </ul>
Artículo 9º: los factores fundamentales que debe considerar la seguridad social son: disponibilidad, riesgo e imprevistos sociales (atención de salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos, nivel suficiente (en importe y duración), accesibilidad (cobertura, condiciones, asequibilidad, participación e información, acceso físico) y relación con otros derechos	Se mide el acceso, es decir, si la persona u hogar cuenta con la prestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cobertura del sistema de seguridad social</li> <li>-Acceso al sistema de pensiones</li> <li>-Acceso voluntario a la seguridad social</li> <li>-Acceso al régimen obligatorio de seguridad social</li> <li>-Prestaciones de la seguridad social</li> <li>-Población de 65 años de edad o más que nunca ha cotizado al sistema de seguridad social</li> </ul>

CUADRO 1 (Continuación)

<i>Indicador</i>	<i>Derecho</i>	<i>Marco normativo nacional: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
Carencia por la calidad y espacios de la vivienda	Vivienda	Artículo 4º: toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar el objetivo
Carencia por servicios básicos en la vivienda	Vivienda	Artículo 4º: toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar el objetivo
Carencia por acceso a la alimentación	Alimentación	Artículo 4º: se menciona que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, la cual garantizará el Estado

FUENTE: Elaboración propia.

---

*Marco normativo  
internacional: Pacto Internacional  
de Derechos Económicos, Sociales,  
Culturales, Civiles y Políticos*

*Medición multidimensional  
de pobreza*

*Indicadores complementarios*

---

Artículo 11: se considera como vivienda adecuada aquella que cumple con los siguientes aspectos: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar (localización) y adecuación cultural

Se determina la carencia en función del material de construcción de la vivienda (pisos, techos, muros) y el hacinamiento

-Disposición de cuarto exclusivo para cocinar  
-Tenencia de la vivienda  
-Disposición de electrodomésticos en el hogar  
-Disposición inadecuada de la basura

Artículo 11: se considera como vivienda adecuada aquella que cumple con los siguientes aspectos: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar (localización) y adecuación cultural

Se mide a través del acceso o disponibilidad del agua potable, drenaje, electricidad y combustible para cocinar

-Frecuencia del abastecimiento de agua  
-Disposición de sanitario en la vivienda  
-Acceso a servicios de comunicación

Artículo 11: el derecho a la alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada, así como la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos

Se mide la seguridad alimentaria que se refiere al acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana. Y se clasifica en cuatro niveles: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria

-Gasto en alimentación  
-Prevalencia de baja talla en menores de 5 años de edad  
-Prevalencia de emaciación en menores de 5 años de edad  
-Prevalencia de bajo peso en menores de 5 años de edad

---

En el cuadro 1 se presenta en la primera columna el indicador que estima el Coneval con la metodología multidimensional de la pobreza, en la segunda columnas el derecho al que está asociado el indicador, en la tercera y cuarta columnas se señala el marco normativo nacional e internacional que establece el derecho. En el caso del marco normativo nacional es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, hay otras leyes que derivan de ésta y que son específicas para cada uno de los derechos mencionados. El marco normativo internacional es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Civiles y Políticos, el cual fue formulado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. La adhesión de México fue el 23 de marzo de 1981. En la quinta columna se describe qué es lo que mide el Coneval respecto a cada derecho a través del indicador correspondiente. Y debido a que sólo se miden elementos mínimos del derecho, en la sexta columna se enlistan los indicadores complementarios para cada uno de los indicadores que genera el Consejo.

### *Desagregación por grupos de población*

Utilizar una medida bidimensional para la identificación de las personas en pobreza y la aproximación multidimensional basada en los derechos sociales son dos de los elementos que caracterizan a la metodología. Sin embargo, hay un tercer elemento que clasifica a la población en distintos grupos, de acuerdo con su condición de pobreza o vulnerabilidad,<sup>14</sup> lo cual permite el diseño de instrumentos de política pública diferenciados tanto en materia económica como en el aspecto social (Coneval, 2014a).

La metodología permite también hacer otra diferenciación y desagregación, por grupos de población según edad, sexo, condición étnica y discapacidad. Este rasgo de la medición es primordial, ya que posibilita dar un paso hacia la equidad si se identifica a quienes están en situaciones de vulnerabilidad o desventaja social y si se ofrecen soluciones de acuerdo con la problemática que presentan. De igual forma, esta desagregación proporciona la posibilidad de

<sup>14</sup> La metodología permite la clasificación en grupos de la población en situación de pobreza: población pobre, población en pobreza moderada, población en pobreza extrema, población vulnerable por ingresos, población vulnerable por carencias sociales y población no pobre y no vulnerable (Coneval, 2014).

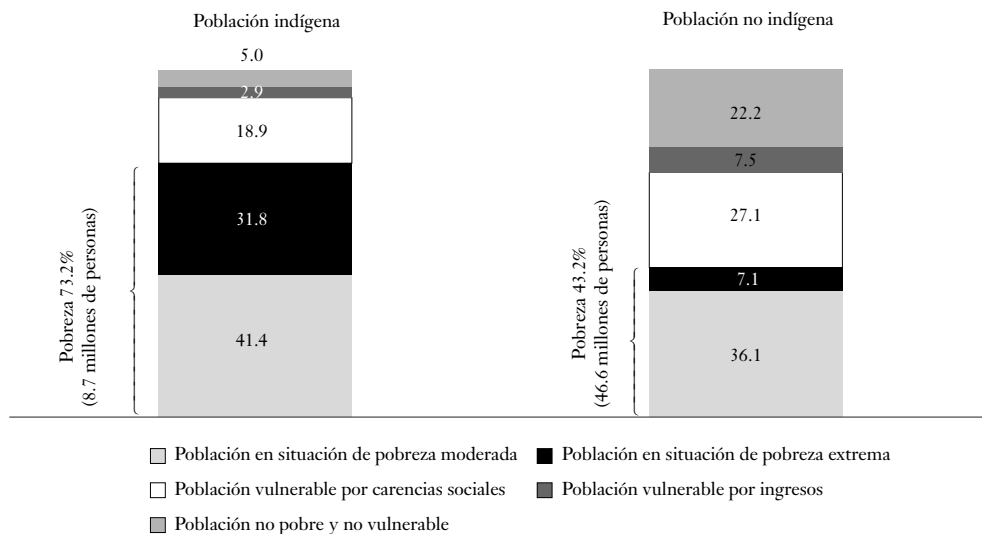


hacer visibles a aquellos grupos sociales que han visto imposibilitado en mayor medida el ejercicio de sus derechos (Abramovich, 2006).

Un enfoque analítico centrado en la universalidad de los derechos como lo propone Güendel (2003) se da a través de reconocer que existe diversidad, y por lo tanto se debe dar un trato diferente a los grupos en desventaja, ya sea por su condición étnica, de edad, de género e incluso de desigualdad geográfica o socioeconómica (Giménez y Valente, 2010), con el fin de atender como prioridad sus problemáticas.

De acuerdo con los resultados de medición de la pobreza, generados desde 2008 hasta 2014, los grupos que han registrado los porcentajes más altos de población en situación de la pobreza son la población indígena, los niños, las niñas y los adolescentes.

GRÁFICA 1  
DISTRIBUCIÓN POBLACIÓN INDÍGENA Y POBLACIÓN NO INDÍGENA  
SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA O VULNERABILIDAD,  
MÉXICO, 2014



FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2014.

A partir de la publicación de los resultados de medición multidimensional de la pobreza, se ha conocido cuál es la magnitud de la pobreza que padece la población indígena en el país. Anteriormente se tenía conocimiento de que era uno de los grupos de población con mayor porcentaje de pobres; sin embargo, no se tenían datos acerca de la magnitud y las carencias que no les permiten ejercer sus derechos. En 2014, ya se sabe que más del 70% de la población indígena vivía en pobreza y 31.8% estaba en pobreza extrema, y que las carencias que afectaban a la mayor parte de la población eran el acceso a la seguridad social, el acceso a los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación (gráfica 1).

La situación que vive la población indígena en nuestro país es una muestra más de la desigualdad imperante, que cada vez se agudiza, lo cual provoca una polarización marcada entre grupos de población a los cuales hasta el momento no se les han garantizado el cumplimiento de sus derechos.

Con la información generada a través de la medición multidimensional de la pobreza se han desarrollado estrategias de política pública que se han implementado específicamente en estos grupos; sin embargo, aún siguen latentes las carencias sociales.

El principio de universalidad de los derechos sociales implica que todos los individuos, sin importar sus atributos personales, como la etnia, edad, sexo, o área de residencia, deben recibir los beneficios de la asistencia al desarrollo y los bienes y políticas públicas (UNDP,2007).

### *Dimensión temporal*

De acuerdo con las disposiciones establecidas en el artículo 37 de la Ley General de Desarrollo Social, el Coneval tiene que realizar mediciones de pobreza cada dos años, tanto a escala nacional como en cada una de las 32 entidades federativas. También tiene que realizar estimaciones de pobreza a nivel municipal cada cinco años. El objetivo de establecer una periodicidad en las mediciones de la pobreza es proporcionar información que dé cuenta de la situación de pobreza (cuántos, cómo, dónde y por qué) en el país, así como elaborar estrategias para combatirla, y evaluar los alcances, aciertos y desaciertos de la política pública.

Antes de la creación del Coneval y de la implementación de la metodología multidimensional de la pobreza, no se contaba con una serie histórica de cifras

de pobreza con estas características. Actualmente existe información sobre la situación de la pobreza a nivel nacional y por entidad federativa comparable para los años 2008, 2010, 2012 y 2014. Las características técnicas de la construcción de los indicadores permiten que los datos sean comparables tanto en su forma integrada como en cada una de las dimensiones, carencias y grupos de población.

Esta propiedad de desagregación y temporalidad de la medición concede una ventaja respecto a la dimensión de los derechos sociales, ya que se puede conocer cómo han evolucionado las seis carencias asociadas a los derechos sociales, es decir, cómo se ha progresado en su cumplimiento.

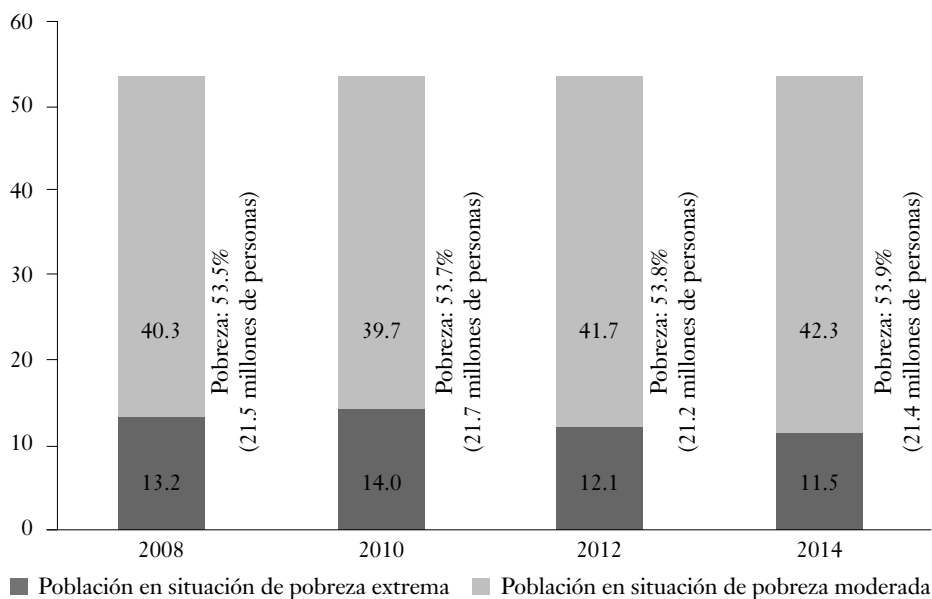
Dentro del marco normativo internacional y nacional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el Estado está obligado a adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo de los derechos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006) siempre y cuando se trabaje para cumplir con los niveles mínimos esenciales de los mismos (Giménez y Valente, 2010). Es decir, que los derechos no siempre pueden cumplirse de forma inmediata debido a una serie de condiciones específicas del Estado, principalmente las relacionadas con la disponibilidad y distribución de recursos monetarios. Sin embargo, se deben diseñar estrategias que garanticen la realización progresiva de éstos para evitar su contraparte: la regresividad del derecho.

El hecho de que las cifras de pobreza que reporta el Coneval sean comparables en el tiempo permite vislumbrar cómo y de qué forma han evolucionado esos elementos mínimos cuantificables de los derechos sociales. A largo plazo, con las modificaciones técnicas necesarias y con los instrumentos de captura de información adecuados, se podrá medir y reportar cuánto y cómo han progresado en el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

La propiedad de comparabilidad en el tiempo se ha convertido en una de las fortalezas de la metodología multidimensional de la pobreza, ya que ha posibilitado el análisis en el progreso de las carencias y ha contribuido a priorizar la atención a los grupos de población más necesitados. Por ejemplo, en el caso de niños, niñas y adolescentes, desde 2008, con los resultados de la primera medición multidimensional, se señaló que era uno de los grupos con mayor número de población en pobreza y para el cual se debería trabajar en políticas públicas tendientes a garantizarles el ejercicio efectivo de sus derechos (gráfica 2).

GRÁFICA 2

PORCENTAJE Y NÚMERO DE PERSONAS EN POBREZA MENOR DE 18 AÑOS MÉXICO, 2008-2014



NOTA: En las estimaciones de 2008 no se consideró la variable *combustible* para cocinar.  
 FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2014.

Debido a los resultados obtenidos en las mediciones de 2008 y 2010 sobre la pobreza en niños, niñas y adolescentes, en el Coneval se desarrollaron una serie de investigaciones y estudios específicos para conocer más acerca de la pobreza que padece este grupo de población, y en colaboración con UNICEF se publicó un estudio analítico sobre la pobreza infantil con base en los resultados de la medición de la pobreza que realiza el Coneval cada dos años.

### *El análisis territorial en la medición multidimensional de pobreza*

El enfoque territorial de la metodología multidimensional de pobreza se puede abordar desde dos vertientes: a través de la cohesión social, y los indicadores que se establecieron para determinar el grado, y a partir de la desagregación de las estimaciones a nivel estatal, municipal y por ámbito de residencia: rural y urbano.

La desagregación geográfica mínima de las estimaciones de pobreza es la municipal. Esta escala de análisis es fundamental para saber no sólo cuántos y cómo, sino dónde se localiza la población en situación de pobreza.

Ubicar a la población en situación de pobreza en el territorio es el principio básico del análisis geográfico, el cual aporta información valiosa para la planeación de la política pública. El Coneval, desde la primera publicación de las cifras de la medición multidimensional de pobreza, ha dado a conocer los resultados para las 32 entidades federativas y según lugar de residencia. Esta última desagregación de la información ha hecho visible el problema de la pobreza urbana y de las brechas de desigualdad que existen en el territorio nacional.

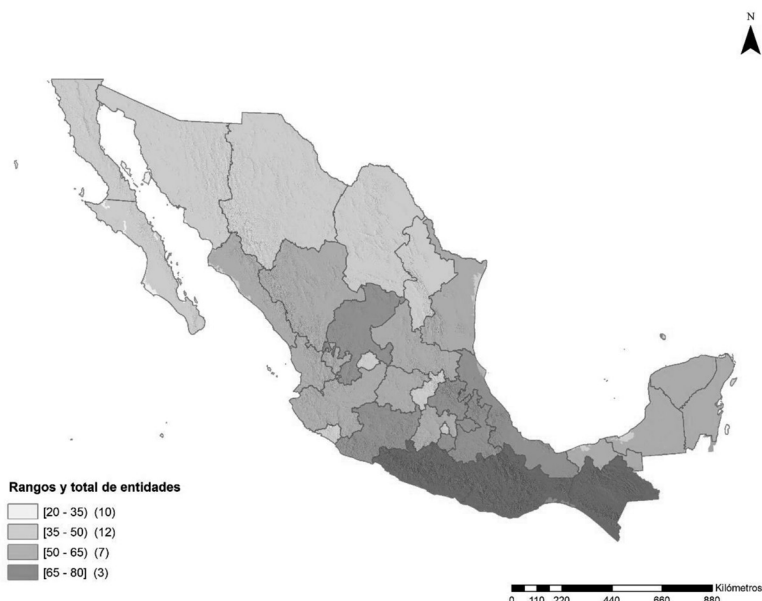
Como señala Güendel (2007), el territorio es el lugar donde viven las personas y es donde surgen los problemas y las carencias sociales que deben ser atendidas. La importancia del territorio en el análisis de la pobreza también queda de manifiesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Civiles y Políticos, en donde al establecer las características mínimas de derechos, como educación, salud, seguridad social, vivienda y alimentación, se hace mención de elementos propios del territorio: equipamiento, infraestructura social, rasgos geográficos, entre otros que influyen en las posibilidades de superar su situación de pobreza.

En el acceso efectivo a los derechos sociales, la existencia y disposición de los elementos que configuran el territorio son fundamentales; no se puede ejercer el derecho a la educación si no existen escuelas; no se puede acceder a los servicios de salud si no hay unidades médicas en los lugares donde reside la población; no se puede garantizar el derecho al trabajo cuando no existe la infraestructura que dé soporte a las actividades económicas.

La territorialización de la pobreza a partir de la georreferenciación de los resultados define patrones geográficos que evidencian en qué estados, regiones, municipios o ámbitos de residencia no se observa progresividad en la realización de los derechos sociales. También deja manifiesto que la pobreza extrema está geográficamente más concentrada que la pobreza. De igual forma muestra que los estados con mayor porcentaje de población en situación de pobreza, desde 2008, son Chiapas, Oaxaca y Guerrero (mapa 1).

MAPA 1

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA, MÉXICO, 2014



FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2014.

La localización de las personas en situación de pobreza, así como la información sobre la distribución de las carencias sociales en el territorio, aunque por el momento sólo sea a nivel estatal y municipal, es determinante para establecer prioridades en la atención de las problemáticas de la población y avanzar hacia la universalidad de los derechos sociales.

### *Transparencia de la medición multidimensional de pobreza*

En el estatuto orgánico que rige al Coneval se establece que debe garantizar la transparencia, la objetividad y el rigor técnico en cuanto a la definición, identificación, análisis y medición de la pobreza.

Los procesos tanto de la creación del Coneval como del diseño e implementación de la metodología multidimensional se distinguieron por ser transparentes en todo momento y ofrecer toda la información que se generaba a la opinión pública.

La formulación del diseño de la metodología fue producto, como se mencionó anteriormente, de una serie de reuniones, seminarios y discusiones entre académicos, instituciones públicas y autoridades del Coneval, con el fin de incluir todos los parámetros necesarios para construir una metodología técnicamente robusta, con rigor estadístico y con un marco teórico-conceptual acorde a las condiciones sociales imperantes en el país.

A partir de la implementación de la medición de pobreza, el Coneval adquiere como obligación dar a conocer las cifras resultantes, pero también hacer públicos los programas de cálculo de la medición, así como las bases de datos que se utilizaron para las estimaciones.

Uno de los atributos que se establecieron desde el diseño de la metodología es que ésta pudiera ser replicable, y así cumplir con la transparencia que se necesitaba para dar credibilidad a la nueva medición de la pobreza que se iba a implementar. Los mecanismos mediante los cuales el Coneval pone a disposición de las autoridades y la opinión pública la información referente a la metodología y las cifras de pobreza son los informes bienales de pobreza, comunicados y conferencias de prensa, artículos de investigación y el repositorio en la página electrónica del Coneval, donde se encuentran las bases de datos, programas de cálculo y resultados de la medición de pobreza.

La replicabilidad de la metodología ha sido un acierto reconocido a nivel nacional e internacional, ya que permite el escrutinio de cualquier autoridad, persona o académico en cualquier parte del mundo. Además, esta cualidad era necesaria debido a que existe una vinculación normativa entre los resultados de pobreza y el proyecto de política pública del país. A partir de estas cifras se toman decisiones respecto hacia qué lugares, regiones o territorios hay que dirigir la política pública, se hacen asignaciones presupuestarias a los programas y se evalúa la efectividad de los programas sociales.

### *Medición de la pobreza y política pública*

La metodología de medición de la pobreza es un elemento de la política pública, ya que contribuye a formular sus estrategias y evaluar sus resultados (Coneval, 2014). Se puede considerar, entonces, que la metodología y la medición son instrumentos para orientar los objetivos de la política pública hacia la solución integral de las carencias que presenta la población. Bajo esta condición, la política pública ya no sólo debe cumplir el papel de dar

respuesta a las necesidades de la población, sino que tiene la obligación de ofrecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los derechos sociales.

Como instrumento de política pública, la metodología de medición de la pobreza tiene que generar la información que dé cuenta, en los parámetros que lo permiten la técnica y disponibilidad de información, del avance progresivo en el ejercicio efectivo de los derechos sociales. Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, aunque la metodología para la medición de la pobreza sólo mide algunos elementos mínimos de los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, constituye una aproximación real para hacer un diagnóstico sobre el grado de avance en el tema de derechos sociales en el país. Asimismo, la información generada a partir de la implementación de la metodología multidimensional es utilizada en funciones específicas por los dos actores o componentes de la política pública: la sociedad y el Estado.

Los principios y las propiedades de la medición multidimensional de la pobreza son factores decisivos en las distintas fases de la política pública. Identificar grupos de población específicos en situación de pobreza es un primer avance significativo en su diseño. Presentar información desagregada por grupos de edad, sexo, pertenencia étnica, condición de discapacidad a nivel nacional genera una segunda fase que facilita la orientación de las estrategias y también produce información sobre dónde se localiza la población carente para cada entidad federativa y por ámbito de residencia. En la fase última, la evaluación de los resultados, la información sobre la situación de la pobreza en el territorio proporciona elementos necesarios para fortalecer o reorientar las estrategias de la política pública.

Es un hecho que se han logrado avances significativos en la lucha para combatir la pobreza. No obstante, el carácter multifactorial de la misma ha dificultado que los resultados de la política pública sean más favorables. La dimensión del bienestar económico, que ha sido la de efectos negativos más adversos, requiere de reformas estructurales más complejas en las cuales debe ser integrada la dimensión de los derechos sociales. Una política pública con enfoque de derechos y con una base presupuestaria sólida, sin duda, fortalecería los mecanismos para garantizar el cumplimiento del ejercicio efectivo de los derechos sociales de la población en situación de pobreza.



## HACIA LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO

Para combatir la pobreza se necesita contar con los instrumentos para identificar a la población que la padece, que permitan hacer diagnósticos y análisis para entender su génesis, estructura y tendencias.

El enfoque multidimensional en la medición de la pobreza facilita tener una visión más integral de la pobreza a partir de un espacio analítico asociado al ingreso y otro a los derechos sociales. Que sean independientes permite identificar con precisión a las personas en situación de pobreza, facilita conocer los cambios a través del tiempo y por grupos específicos de población; la desagregación de los datos a nivel nacional, estatal y municipal contribuye a determinar dónde se concentra la población en situación de pobreza y hacia qué regiones dirigir de manera prioritaria las acciones de las políticas públicas.

La Ley General de Desarrollo Social establece como derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, la seguridad social, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y el derecho a la no discriminación. Asociados a estos derechos sociales, en la misma ley se establece que el Coneval está obligado a reportar los siguientes indicadores, denominados por el Consejo como “indicadores de carencias sociales”: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios en la vivienda, carencia por servicios básicos en la vivienda y carencia por alimentación, que darán cuenta de la situación de la pobreza en el país.

Las fuentes de información disponibles para generar las estimaciones de pobreza han permitido hasta ahora dar cuenta de elementos básicos de los derechos sociales en el ámbito nacional, por entidad federativa y para cada uno de los municipios del país. Para aproximarse al pleno ejercicio de los derechos sociales y asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social —lo cual forma parte de los objetivos de la Ley General de Desarrollo Social—, es necesario transitar hacia la generación de información que acompañe y fortalezca la medición multidimensional de la pobreza con indicadores que den cuenta, además, de algunos rasgos del acceso y ejercicio efectivo de los derechos sociales, como son la disponibilidad, la calidad y la asequibilidad. Con ese mismo objetivo en mente es pertinente explorar indicadores relativos a otros derechos sociales, como el derecho al trabajo, al medio ambiente sano y a la no discriminación. La reforma constitucional en materia de derechos humanos

de 2011 vino a reforzar la importancia de trascender en la búsqueda de una aproximación a otros elementos de los derechos sociales.

Al mismo tiempo, la medición multidimensional de la pobreza habrá de continuar atendiendo el mandato de la Ley General de Desarrollo Social y los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza que de ella emanan, los cuales establecen que, para asegurar que las mediciones efectuadas con la metodología ofrecen continuidad para la evaluación y orientación de la política social, los criterios metodológicos que la sustentan deben permanecer inalterados por al menos diez años. Transcurrido ese periodo, el Coneval habrá de emprender un proceso de sistematización de toda la información producto de la agenda de profundización de las dimensiones de la pobreza que ha sostenido desde su creación, para una eventual actualización de la metodología de la medición multidimensional de la pobreza.

Los instrumentos y la formulación metodológica para la generación de un sistema de información de desarrollo social con enfoque de acceso y ejercicio efectivo de derechos, que tome como referente inicial el subconjunto de indicadores de carencias sociales que forman parte de la medición de pobreza, serán una tarea del Consejo en el corto y mediano plazos. Durante ese proceso, el enfoque de derechos que reconoce que todas las personas deben contar con garantías indispensables para la dignidad humana y, por lo tanto, deben de tener asegurados sus derechos sociales, se amplificará, con base en los marcos normativos que correspondan, de la medición multidimensional de pobreza a un sistema de información transparente y técnicamente riguroso que dé cuenta del desarrollo social en un sentido más amplio.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, 88 (abril): 35-50.
- ABRAMOVICH, Víctor, y Laura C. Pautassi (2006). “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”. Ponencia presentada en el seminario Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas para Enfrentar la Pobreza y la Desigualdad. Buenos Aires [en línea]. Disponible en: <<https://docplayer.es/12280992-Dilemas-actuales-en-la-resolucion-de-la-pobreza-el-aporte-del-enfoque-de-derechos.html>> [Consulta: 28 de mayo de 2015].
- ALKIRE, Sabina, y James Foster (2007). “Counting and multidimensional poverty measurement”. *OPHI Working Paper Series*, 7.
- APARICIO, Ricardo, Verónica Villarespe y Carlos M. Urzúa (2009). *Pobreza en México: magnitud y perfiles*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- BOLTVINIK, Julio (1992). “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”. *Comercio Exterior*, 42, 4 (abril): 354-365.
- BOLTVINIK, Julio (1995). “La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI”. *Sociológica. Revista del Departamento de Sociología*, 10, 29 (septiembre-diciembre): 11-40.
- BOLTVINIK, Julio (2013). “América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. La experiencia contrastante de México. ¿Una guía para la región?” En *Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*, en Julio Boltvinik et al., 23-74. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- BOLTVINIK, Julio, y Alejandro Marín (2003). “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollo recientes”. *Comercio Exterior*, 53, 5 (mayo): 473-484.
- COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA (2002). *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2013). *Informe de Pobreza en México 2012*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México 2012*, 2ª ed. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014a). “Medición multidimensional de la pobreza en México”. *El Trimestre Económico*, 31, 1, núm. 321 (enero-marzo): 5-42.

- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2011). Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010. México: Consejo Nacional de Población.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [en línea]. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)> [Consulta: 12 de junio de 2015].
- CORTÉS, Fernando (2013). “La medición multidimensional de la pobreza en México”. En *Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*, 99-126. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- DAMIÁN, Araceli (2003). “La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica (parte a)”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 52 (enero-abril): 127-162.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1981). “Decreto de promulgación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, EUA, el 19 de diciembre de 1966” [en línea]. Disponible en: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981)>.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2004). Ley General de Desarrollo Social, 20 de enero [en línea]. Disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004)> [Consulta: 15 de mayo de 2015].
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2005). “Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”, 24 de agosto [en línea]. Disponible en: <<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2005&month=08&day=24>> [Consulta: 18 de mayo de 2015].
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2013). “Decreto por el que se adiciona la fracción IX al artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social”, 7 de noviembre [en línea]. Disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5321231&fecha=07/11/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5321231&fecha=07/11/2013)> [Consulta: 2 de mayo de 2015].
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2014). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”, 10 de febrero [en línea]. Disponible en: <<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=02&day=10>> [Consulta: 1 de mayo de 2015].
- FERES, Juan Carlos, y Xavier Mancero (2001). “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Estudios Estadísticos y Prospectivos, 4).
- GIMÉNEZ MERCADO, Claudia, y Xavier Valente Adarme (2010). “El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: ideas de un debate en ciernes”. *Cuadernos del Cendes*, 27, 74 (mayo-agosto): 51-80.
- GORDON, David (2010). “Metodología de medición multidimensional de la pobreza para México a partir del concepto de privación relativa”. En *Medición multidimensional de la pobreza en México*, coordinado por Minor Mora Salas. México: El Colegio de México/ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- GÜENDEL, Ludwig (2003). “Por una gerencia social con enfoque de derechos” [en línea]. Disponible en: <[www.iigov.org/documentos/?](http://www.iigov.org/documentos/?)>.
- GÜENDEL, Ludwig (2007). “La encrucijada del enfoque de derechos: pensando y haciendo la política pública de otra manera”. Ponencia presentada en el VIII Seminario de Formación en DESC. Una Mirada a las Políticas Públicas desde los Derechos Humanos, julio de 2007.
- HUNT, Paul, Manfred Nowak y Siddiq Osmani (2002). *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Ginebra: Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2011). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010 [en línea]. Disponible en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2010/default.html>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2013). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012 [en línea]. Disponible en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2012/default.html>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, INEGI/CEPAL (1993). *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992. Informe metodológico* [en línea]. Disponible en: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1542/S301441M47M\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1542/S301441M47M_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.
- MIDEROS M., Andrés (2012). “Ecuador: definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010”. *Revista CEPAL*, 108 (diciembre): 51-70.
- NACIONES UNIDAS, ONU (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [en línea]. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/povertyS.pdf>> [Consulta: 6 de junio de 2015].
- NACIONES UNIDAS (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, OACDH (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea]. Disponible en: <[https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf)> [Consulta 28 de mayo de 2015].
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, OACDH (2004). *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*. Santiago: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [en línea]. Disponible en: <[https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC_sp.pdf)>.

- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, OACDH (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas [en línea]. Disponible en: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>> [Consulta: 5 de junio de 2015].
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1982). “Necesidades esenciales y estructura productiva en México. Lineamientos de programación para el proyecto nacional”. México: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2007). *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza. Informe provisorio sobre un proyecto piloto*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo Humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [en línea]. Disponible en: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2010\\_es\\_complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf)>.
- SEN, Amartya (1985). *Commodities and Capabilities*. Ámsterdam: North-Holland.
- SEN, Amartya (1987). *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SEN, Amartya (1993). “Capability and well-being?” *Quality of Life*, compilado por Martha C. Nussbaum y Amartya Sen. Oxford: Clarendon Press.
- SPICKER, Paul, Sonia Álvarez Leguizamón y David Gordon (2009). *Pobreza. Un glosario internacional*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- SZÉKELY, Miguel, coord. (2005). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México: Secretaría de Desarrollo Social/Centro de Investigación y Docencia Económicas/Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior/Miguel Ángel Porrúa.

# Derechos para el desarrollo social y pobreza en México





# Incumplimiento del derecho humano a una educación obligatoria de calidad: medición actual y posibilidades de mejora<sup>1</sup>

Héctor V. Robles Vásquez  
Arturo Vera Moreno<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

En la segunda década del presente siglo, el Estado mexicano determinó el carácter obligatorio de la educación media superior y reconoció el derecho humano a una educación obligatoria de calidad. Estos cambios implican nuevos retos para las instituciones que dan seguimiento y evalúan el cumplimiento de este derecho en México. En particular, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) tiene ante sí la tarea de revisar la conveniencia y la factibilidad de modificar la medición que hace de las carencias en la escolarización obligatoria de la población, la cual forma parte de la medición multidimensional de la pobreza. En este capítulo se argumenta que no es viable modificar en el corto plazo el indicador ahora utilizado debido a la gradualidad impuesta a la universalización de la educación media superior, así como a la carencia de medidas de aprendizaje o, más generalmente, las competencias de la población. En este sentido, no puede cambiar el *indicador de carencia por rezago educativo (icre)*. No obstante, se recomienda que, al discutir y analizar el indicador de carencias, se complemente con otros como los que aquí se proponen,

<sup>1</sup> Agradecemos a Felipe Martínez Rizo, Mariel Escobar y Mónica Gladys Pérez, coautores de un trabajo previo que fundamenta una parte importante de la discusión que se presenta. Los resultados del capítulo fueron expuestos en el seminario interno de la Dirección General para la Integración y Análisis de Información del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (DGI-INEE) en el verano de 2015. Apreciamos las sugerencias y apoyo para la realización de este trabajo.

<sup>2</sup> Ambos autores laboran en la DGI-INEE cualquier duda o comentario referirla a los correos: <hrobles@inee.edu.mx> y <avera@inee.edu.mx>. El contenido del documento no representa necesariamente la postura del INEE. Se reconocen los comentarios y las observaciones de Emilio Blanco y de Lorenza Villa Lever a una versión previa, que han contribuido a mejorar los contenidos y la presentación del manuscrito. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

los cuales permitirán monitorear el avance en el cumplimiento del derecho humano a una educación obligatoria de calidad. Para impulsar la generación periódica de mediciones de las competencias de la población y la calidad de la educación, es recomendable que el Coneval colabore y se coordine con otras instituciones encargadas de garantizar este derecho, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), de evaluarlo como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) o de generar información de interés nacional como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

El capítulo consta de cuatro secciones más. En la siguiente se ofrece una descripción del marco normativo que engloba la relación entre derechos y educación. Se discute su marco regulatorio en el escenario nacional e internacional, del cual el país es partícipe. Este marco concibe el derecho a la educación como un derecho humano y mandata al Estado a dotar de una mayor escolarización obligatoria a todos los niños y jóvenes y asegurar la calidad de la educación que reciben. La tercera sección revisa elementos conceptuales provenientes de enfoques de derechos humanos y de la evaluación de la calidad de la educación, y propone una definición heurística de lo que puede entenderse como el derecho humano a una educación obligatoria de calidad.

La cuarta sección muestra los aportes del Coneval y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para la medición del incumplimiento de la obligación del Estado de procurar la educación obligatoria para todos. Se describe la colaboración de estas instituciones, la cual dio lugar al Indicador de Carencia por Rezago Educativo, así como a una propuesta del INEE para sustentar una familia de *indicadores de pobreza educativa (ipe)*. Se discute la viabilidad de modificar el *icre* en el corto plazo y, ante la imposibilidad que se argumenta, se recomienda dejar inalterada su contribución a la medición de la pobreza multidimensional. Además, se analiza la validez y el potencial de los indicadores de pobreza educativa para enriquecer el análisis y la medición de las carencias educativas de la población junto con otros indicadores. Éstos pueden acompañar al *icre* hasta que éste pueda modificarse al término del plazo fijado para alcanzar la universalización de la educación media superior o cuando existan evaluaciones periódicas de los aprendizajes o capacidades en el ámbito de los hogares. En la última parte se presentan unas breves conclusiones.

EL DERECHO HUMANO A UNA EDUCACIÓN OBLIGATORIA DE CALIDAD  
EN MÉXICO: SU MARCO NORMATIVO*Normatividad nacional en materia educativa*

Desde principios del siglo xx, el Estado mexicano se ha caracterizado por fortalecer continuamente la formación y el desarrollo de su población mediante el sistema de educación pública. Este proceso se ha reforzado al ampliar paulatinamente sus compromisos constitucionales en materia educativa. Así, en 1917, el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituyó la obligación de impartir una educación laica y gratuita en los establecimientos educativos oficiales. En 1934, a este artículo se incorporó la obligatoriedad y la gratuidad de la educación primaria. Además, se exigió que todos los padres o tutores mandaran a sus hijos o pupilos a la escuela para que completaran este nivel educativo. Posteriormente, en 1993 y en 2003 se añadió el carácter obligatorio a la educación secundaria y a la educación preescolar, respectivamente. A inicios de 2012 también se elevó a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior, cuya universalidad habrá de alcanzarse gradualmente: inició en el ciclo escolar 2012-2013 y deberá completarse en el ciclo escolar 2021-2022, como dispone esta reforma. Se refrendó también la obligación de los padres y tutores de asegurar la concurrencia de sus hijos o pupilos a las escuelas de todos los niveles de educación básica y media superior. Un año después, en febrero de 2013, el Estado mexicano se impuso el compromiso de garantizar la calidad de los distintos niveles que componen la educación obligatoria, concebida como un derecho humano desde 2011 (artículos 3º y 31º de la Constitución, Cámara de Diputados, 2015).

A diferencia del pasado, ahora todos los niveles de gobierno deben asegurar no sólo el aumento de la cobertura de los servicios educativos para facilitar la asistencia de todos los niños y jóvenes a la escuela, sino también los aprendizajes de acuerdo con el currículo formulado por el Sistema Educativo Nacional. Además, el Estado se compromete a garantizar “la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (artículo 3º de la Constitución, Cámara de Diputados, 2015).

Cabe destacar que el país asigna fines más amplios a la educación formal, que no se limitan exclusivamente a los aprendizajes de las asignaturas. Pretende

también desarrollar integralmente al ser humano y formar buenos ciudadanos fomentando en los educandos el amor a la patria, los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos (artículo 3º de la Constitución, Cámara de Diputados, 2015).

Paralelamente a la obligación de las autoridades de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, especialmente para niños y jóvenes, la propia Constitución las compromete a favorecer una educación bilingüe e intercultural para los pueblos y comunidades indígenas (artículo 2º de la Constitución, Cámara de Diputados, 2015).

Estas nuevas obligaciones constitucionales fueron antecedidas por la reforma del artículo 1º de la Constitución en 2011, donde se reconoce que el marco de protección más amplio de los derechos humanos es el que brindan las disposiciones nacionales e internacionales pertinentes de las que México es signatario (Constitución, Cámara de Diputados, 2015).

Las normas constitucionales se concretan en distintas leyes federales, de creación o actualización reciente. En materia de educación destaca, en primer lugar, la Ley General de Educación, la cual contiene las definiciones y las regulaciones fundamentales del Sistema Educativo Nacional y se actualiza constantemente para garantizar la congruencia con la Constitución u otras leyes secundarias, o para introducir modificaciones e innovaciones de las autoridades educativas federales. Conscientes las autoridades y el Congreso de la Unión de la desigualdad social, la Ley General de Educación incluye como parte de la política educativa la equidad, la cual comprende acciones redistributivas de recursos materiales y humanos así como la modificación de los procesos educativos que pretenden asegurar el ejercicio pleno del derecho a una educación de calidad, que requiere igualdad de oportunidades para que finalicen la educación obligatoria todos los niños y jóvenes del país al mismo tiempo que se garanticen aprendizajes pertinentes.

Una segunda disposición es la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, aprobada en 2014. Con un enfoque de derechos humanos, señala las obligaciones del Estado para eliminar las barreras que impiden o limitan el acceso a la escuela de todos los niños y adolescentes, para que adquieran una educación obligatoria de calidad, que los forme integralmente y les provea de aprendizajes pertinentes y relevantes. Destaca también la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, creada en 2003 y con reformas en 2012. Aquí se señala la obligación del Sistema Educativo

Nacional de fomentar la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a los pueblos indígenas en la educación obligatoria. En particular, demanda al Sistema Educativo Nacional que los profesores que atiendan la educación básica bilingüe en comunidades indígenas hablen y escriban la lengua del lugar.

En materia de infraestructura educativa, la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, creada en 2008 y cuya última modificación ocurrió en 2014, establece los lineamientos generales de construcción, mantenimiento y habilitación de los centros y espacios escolares para garantizar su habitabilidad, funcionalidad y sustentabilidad.

De forma complementaria, la Ley Federal del Trabajo prohíbe el trabajo infantil y adolescente, el cual, bajo ciertas condiciones, interfiere con la escolarización obligatoria. Dichas salvaguardas han sido incorporadas en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Por último, la Ley General de Desarrollo Social busca garantizar el pleno ejercicio del derecho de todos los mexicanos a la educación, así como del resto de los derechos sociales consagrados en la Constitución. Esta ley mandata al Coneval para llevar a cabo la medición del cumplimiento de los derechos sociales en una medición multidimensional de la pobreza (Ley General de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, 2013). En esta tarea, el INEE colaboró con el Coneval en la formulación del *indicador de carencia por rezago educativo* basado en un enfoque de derechos sociales.

### *Convenios internacionales en materia educativa de importancia para México*

El derecho a la educación ha recibido una gran atención por parte de la comunidad internacional. Se considera que es un referente esencial para promover y evaluar las obligaciones fundamentales de los Estados y puede ser el fundamento último de sus políticas educativas (Latapí, 2009).

En gran medida se acepta que el ejercicio del derecho a la educación contribuye a ampliar tanto la formación y el desarrollo humano como la libertad de las personas. Se le reconoce como un derecho clave que posibilita el ejercicio de otros derechos sociales que no pueden realizarse sin un mínimo de educación (Latapí, 2009).

Además, una educación de calidad es una condición necesaria para el desarrollo social y económico de las sociedades y las personas. Particularmente, se

reconoce que por medio de ella se aumentan las capacidades individuales de búsqueda, procesamiento y aprovechamiento de la información y, por ende, es una inversión social necesaria que amplía las capacidades potenciales de las personas para superar la pobreza y sustentar el ejercicio de sus derechos.

De los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que México es signatario y tienen naturaleza vinculante,<sup>3</sup> destacan cuatro en los que se incluyen apartados sobre el derecho a la educación: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), cuya adhesión ocurrió en mayo de 1981; la Convención sobre los Derechos del Niño, reconocida en enero de 1991; el Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado en septiembre de 1990; y, de más reciente incorporación, en diciembre de 2007, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Los cuatro instrumentos coinciden en la concepción de los fines de la educación y en la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria. Así, señalan que la educación tiene como objetivo fomentar el desarrollo pleno de la personalidad de los educandos, así como de sus aptitudes y capacidades mentales y físicas, en un ambiente en el que se respeten y aprendan los derechos humanos y la propia cultura. Todo ello para formar ciudadanos responsables que participen constructivamente tanto en su desarrollo individual como en el de la sociedad.

En cuanto al principio de gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, persigue el acceso de todos los niños a las escuelas, en consonancia con el principio de no discriminación a ninguna persona y con la eliminación de algunas barreras que impidan o limiten la concurrencia de los niños y jóvenes a los centros educativos. La mayor parte de los acuerdos coinciden en señalar que los Estados deben brindar progresivamente a su población el acceso gratuito a los niveles de educación secundaria y media superior y, en todo caso, garantizar el acceso por mérito a los niveles educativos postobligatorios.

Respecto a los temas particulares, la Convención sobre los Derechos del Niño señala situaciones que limitan la eficacia de los sistemas escolares; el Convenio Núm. 169 puntualiza la pertinencia que debe tener la educación para los pueblos indígenas y el papel colaborativo que pueden tener éstos en su definición. Por último, la Convención sobre los Derechos de las Personas con

<sup>3</sup> Este carácter obliga a armonizar la legislación nacional con lo estipulado en el instrumento convenido.

Discapacidad señala la obligación de proveer una educación que tome en cuenta las necesidades de los alumnos con discapacidad.

Tanto el Convenio Núm. 169 como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad demandan una educación inclusiva y pertinente. El artículo 27 del Convenio menciona que la formulación de la educación tiene que realizarse en cooperación con los pueblos indígenas y se reconoce su derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación cumpliendo con las normas que señala el Estado. Se recomienda enseñar a los niños de los pueblos indígenas a leer y escribir en su propia lengua. En tanto, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que no deben quedar excluidas del sistema educativo y que la educación primaria y la educación secundaria tienen que ser inclusivas, de calidad y gratuitas. Las medidas de apoyo deben ser personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, con medios y formatos de comunicación adecuados y con maestros formados y calificados.

De los cuatro instrumentos comentados, sólo la Convención sobre los Derechos del Niño destaca medidas específicas para aumentar la eficacia escolar, promover la asistencia regular y reducir las tasas de deserción escolar. Además, enfatiza que la disciplina escolar no debe lastimar la dignidad del niño.

En resumen, como muestran los cambios normativos expuestos previamente, la medición del cumplimiento del Estado mexicano para garantizar el derecho humano a una educación obligatoria de calidad involucra a varias instituciones, cuya coordinación puede aumentar la eficacia social en esta tarea.

Cabe señalar que la Ley General de Desarrollo Social, modificada a fines de 2013, no ha incorporado explícitamente los cambios normativos recientes, relativos a la obligatoriedad gradual de la educación media superior y la condición de calidad que debe cumplir la educación obligatoria.

#### ELEMENTOS CONCEPTUALES DE ENFOQUES DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

De acuerdo con el marco normativo presentado en la sección anterior, el Estado mexicano está obligado a garantizar para todos los niños y jóvenes en el país el derecho humano a una educación obligatoria de calidad. Aquí se propondrán elementos conceptuales para entender y discutir este derecho, compatible con

la normatividad actual que lo rige y con perspectivas que sustentan el quehacer de organismos internacionales y nacionales que velan por su cumplimiento.

Se revisarán y sintetizarán dos enfoques de organismos internacionales. Uno es el denominado esquema de las 4A de Katarina Tomaševski, primera relatora especial del derecho a la educación de las Naciones Unidas (Tomaševski, 2001). El otro es la propuesta elaborada por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO Santiago), para la II Reunión Inter-gubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe realizada en 2007 (UNESCO, 2007).

Se eligieron ambas perspectivas por su importancia y coherencia. El planteamiento de las 4A de Tomaševski<sup>4</sup> es uno de los más influyentes en la tarea de los organismos internacionales que promueven el derecho a la educación; ha fundamentado las posturas y la acción de organismos de la sociedad civil y es un marco conceptual reconocido por la academia. El de la UNESCO, que provee un modelo para evaluar la calidad de la educación conforme a un enfoque de derechos, es compatible con el que utiliza el INEE en la elaboración de su Sistema de Indicadores Educativos y con propuestas europeas (INEE, 2007 y 2012). Las dos perspectivas comparten muchas de sus dimensiones de análisis, aunque agrupadas y denominadas de forma diferente. Como es natural, la de la UNESCO está más orientada a la evaluación de un sistema educativo.

Tomaševski formula un modelo general con el objetivo de distinguir las obligaciones que tiene el Estado para garantizar la educación como un derecho humano. Su modelo permite plantear las siguientes interrogantes centrales: ¿de cuántos recursos dispone el Estado para garantizar la educación de su población?, ¿son suficientes?, ¿elimina las barreras externas al sistema educativo para garantizar que todos los niños y jóvenes asistan a las escuelas?, ¿cuáles son los estándares con que se compromete en materia de condiciones materiales y de recursos físicos y humanos, así como de procesos escolares y resultados educativos, para hacer realidad la igualdad de oportunidades de aprendizajes?, ¿qué tan coherentes son el resto de los derechos sociales con el derecho a una educación relevante y significativa?

Tomaševski distingue tres grandes relaciones del binomio derecho y educación. La primera es el derecho a la educación, en la que se fundamentan y

<sup>4</sup> Dado que en inglés el nombre de las cuatro dimensiones inicia con la primera letra del alfabeto, el modelo se denomina sintéticamente de las 4A: *availability*, *acesability*, *adaptability* y *acceptability*.



especifican las primeras tres preguntas enunciadas; la segunda son los derechos en la educación, que corresponde a la cuarta interrogante; y la última son los derechos compatibles con la educación,<sup>5</sup> que discute la quinta cuestión. Estas tres relaciones se desdoblán en cuatro dimensiones: disponibilidad (*availability*), accesibilidad (*accessability*), adaptabilidad (*adaptability*) y aceptabilidad (*acceptability*).

El derecho a la educación incluye lo que le toca hacer al Estado para proveer de centros escolares o servicios educativos, y eliminar las barreras, fuera del sistema escolar, que impiden que los niños y jóvenes asistan y permanezcan en los centros educativos hasta concluir al menos la educación obligatoria.

Los derechos en la educación involucran las acciones del Estado que colocan en el centro a los niños y jóvenes como titulares de estos derechos, comprometiéndose en primer lugar a que las condiciones materiales, los recursos humanos y físicos de las escuelas, así como los resultados escolares, sean *aceptables* para ellos. Esto significa la adopción de estándares para la construcción y el mantenimiento de la infraestructura, la seguridad, la higiene, la salud ambiental y otras condiciones de los centros escolares, con el fin de que sean habitables, funcionales y dignos; en el terreno de los aprendizajes, el sistema educativo debe garantizar a todos los alumnos conocimientos y competencias socioemocionales necesarios para continuar progresando en los estudios o, al término de la escolaridad obligatoria —si así lo deciden—, integrarse a la sociedad como ciudadanos participativos y responsables. En segundo lugar, el Estado impone al sistema educativo la necesidad de adaptar el currículo y adecuar los procesos educativos para lograr una educación inclusiva que reconozca la heterogeneidad de los alumnos, la cual refleja, entre otras cosas, sus diferencias culturales, sociales o los aprendizajes previos.

Por último, el Estado está obligado a adaptar el marco general de los derechos sociales para que sean coherentes entre sí. Al proceder de esta forma, se puede potenciar el derecho a la educación y coadyuvar con el ejercicio del resto de los derechos sociales.

En contraste con el modelo previo, la UNESCO provee un marco más específico de evaluación de los sistemas educativos al proponer que “la educación

<sup>5</sup> Ésta es una traducción libre de la categoría “rights through education”, que en otras traducciones se ha entendido como “derechos que atraviesan la educación” o “derechos a través de la educación”. La traducción que se propone rescata el sentido que le da Tomaševski a esta dimensión.

de calidad, en tanto derecho fundamental de todas las personas, tiene como cualidades esenciales el respeto de los derechos, la equidad, la relevancia y la pertinencia y dos elementos de carácter operativo: la eficacia y la eficiencia” (UNESCO, 2007: 27).

La relevancia tiene que ver con la coherencia que guardan los planes y programas de estudio con los fines y las exigencias sociales a la educación. Estos fines persiguen la formación integral de las personas para dotarlas de las capacidades y competencias necesarias que les permitan desempeñarse activa y constructivamente en la sociedad contemporánea. En ese sentido, la educación escolarizada es un medio necesario para fomentar las capacidades de las personas, así como para fortalecer y enriquecer las culturas nacionales y apoyar el progreso de las sociedades, las cuales dependen cada vez más del conocimiento y la información.

La UNESCO propone que la educación desarrolle cuatro pilares con efectos duraderos en la vida de las personas: *aprender a conocer, a ser, a hacer y a vivir juntos* (UNESCO, 1996). Sintéticamente, *aprender a conocer* significa que los planes y programas de estudio y las instituciones escolares se orienten y provean aprendizajes significativos que motiven el aprendizaje a lo largo de la vida; *aprender a ser* señala la tarea de las escuelas y los docentes para incidir en la formación actitudinal y valoral de los alumnos para que se conozcan, eleven su autoestima y construyan su propia identidad con el objeto de actuar responsablemente, con juicio y autonomía en la vida; *aprender a hacer* significa que las competencias aprendidas en las escuelas permitan a los niños y jóvenes enfrentar situaciones reales, trabajar en equipo y desenvolverse en diferentes contextos. Por último, *aprender a vivir juntos* conlleva la comprensión y valoración de los otros, así como el desarrollo de las competencias sociales para vivir en una sociedad cohesionada y en democracia.

Así, la educación es pertinente si pone en el centro a los alumnos y se adapta a sus diferencias con objeto de promover aprendizajes significativos, como lo postulan los cuatro pilares de la educación. Una parte importante de estas diferencias son los distintos ambientes y recursos del hogar asociados positivamente a la educación formal. Por ejemplo, es conocido que la escolaridad de los padres, el origen social o étnico de los padres, la ubicación y las condiciones de su residencia y otras características exógenas a los niños y jóvenes y al sistema escolar (contexto) se asocian con los resultados educativos: carencias sociales guardan relación con avances educativos deficitarios.

Por lo tanto, la búsqueda de la pertinencia presiona a los sistemas educativos a tomar en cuenta la tensión entre diseñar y aplicar currículos nacionales con objetivos de aprendizaje comunes para todos los alumnos y la adaptación de los mismos en las escuelas para niños o subpoblaciones diferentes en sus activos socioeducativos debido a contextos diferenciados.

Además de estos elementos, la acción de los sistemas educativos, o propiamente de los Estados modernos, debería orientarse por un principio redistributivo de recursos y reformulación de procesos que busque asegurar que el origen social, familiar, lugar de residencia y otras características exógenas a los alumnos no limiten la formación integral que puede proveer la educación (equidad educativa; véase también el artículo 32 de la Ley General de Educación).

La necesidad de incorporar este principio redistributivo a las acciones del Estado se basa en tres hechos: uno, las sociedades reconocen grandes beneficios sociales e individuales derivados de la educación escolarizada; dos, generalmente se acepta que los recursos materiales y socioculturales propios de las familias no son suficientes para que todas ellas provean niveles óptimos de escolarización a sus hijos, ni en términos individuales ni sociales; tres, el contexto de los niños se asocia a los resultados escolares (aprendizaje de las asignaturas). Por esto, a mayores carencias y condiciones de vulnerabilidad, el Sistema Educativo Nacional debería asignar más y mejores recursos humanos y materiales a estas poblaciones si es congruente con la equidad educativa.

La equidad demanda que la acción educativa pública se oriente a garantizar la inclusión y la justicia social. La inclusión significa que todos los niños y jóvenes, independientemente de su origen socioeconómico y cultural, tengan acceso a programas educativos y recursos que les aseguren niveles básicos de aprendizajes relevantes y pertinentes. El principio de justicia implica que los sistemas escolares deban propiciar que todos los niños y jóvenes alcancen su potencial educativo, independientemente de su origen social. Ambos aspectos de la equidad deben ser tratados como una unidad (OCDE, 2007).

Una de las primeras condiciones de la inclusión es el acceso de todos los niños y jóvenes a los programas educativos de los distintos niveles escolares obligatorios de forma gratuita en las escuelas públicas.

Una segunda condición es que la sociedad y el Sistema Educativo Nacional se opongan a cualquier discriminación (por raza, sexo, lengua, religión, motivos políticos u otros tipos de opinión, origen social o económico, o lugar de origen) o segregación que impida el acceso y la permanencia de los niños en

las escuelas. En particular, los centros escolares deben funcionar como espacios de integración y cohesión social. Por lo tanto, ni la situación de pobreza de los hogares, como expresión de carencia de otros derechos sociales, ni un ingreso per cápita en el hogar inferior a la línea de bienestar económico (Coneval, 2008) pueden ser una barrera para el cumplimiento del derecho humano a una educación obligatoria de calidad entre los niños y jóvenes cuyos hogares están en esa condición.

Un tercer aspecto de la inclusión es la flexibilidad (adaptabilidad) que deben tener los procesos educativos para que todos los niños aprendan a partir de sus condiciones particulares, como los niños indígenas y los niños con necesidades educativas especiales.

La inclusión también se orienta a concretar la pertinencia de la educación en cuanto a garantizar mínimos básicos de aprendizajes significativos que permitan a todos los niños continuar su proceso de escolarización obligatoria y, después, contar con las capacidades y la formación integral para una inserción adecuada en la vida social o para continuar estudios postobligatorios. Cabe hacer notar que la acción educativa no debe limitarse a garantizar los aprendizajes básicos, sino a promover el desarrollo del potencial educativo de todos los alumnos.

A la sociedad en su conjunto, y especialmente a los propios sistemas educativos nacionales, les interesa conocer en qué medida se cumple lo que éstos mismos proponen en términos de metas y procesos educativos (eficacia). Además, dados los importantes montos de gasto público asignados a la escolarización de la población, es central conocer si el uso de dichos recursos es óptimo desde el punto de vista de su asignación (eficiencia).

Tras revisar los enfoques de Tomaševski y UNESCO, puede concluirse que si bien tienen algunas diferencias y énfasis propios, comparten la preocupación común de proveer marcos comprensivos que integran múltiples dimensiones del quehacer de los sistemas educativos y, en general, del Estado, que permiten valorar el ejercicio del derecho a una educación de calidad. Mientras el enfoque de Tomaševski proporciona un marco para valorar todas las obligaciones del Estado respecto a garantizar la educación como un derecho, en congruencia con el resto de los derechos sociales, la UNESCO se centra más en la evaluación de un sistema educativo de calidad en un marco de derechos humanos.

El campo de la evaluación educativa se ha beneficiado del interés del enfoque de derechos por comprometer al Estado a garantizar estándares de *calidad*

en los recursos, procesos y resultados educativos. En contraste, el modelo de evaluación destaca como un aspecto propio a la equidad educativa —el enfoque de derechos lo hace implícitamente— en sus dimensiones de disponibilidad, accesabilidad y adaptabilidad.

La búsqueda de la calidad de la educación es un proceso dinámico que busca cada vez una mayor coherencia entre lo que la sociedad y el Sistema Educativo Nacional postulan como fines y metas de la educación y lo que realmente se realiza. Entre las distintas acepciones de la calidad educativa destacamos la siguiente, por hacer énfasis en los procesos y los derechos: la calidad de la educación obligatoria resulta de la dinámica social y del propio Sistema Educativo Nacional, que eliminan las barreras que limitan la concurrencia de todos los niños y jóvenes a centros escolares, que deben estar bien equipados en su infraestructura, con materiales educativos, con docentes y directivos preparados, con programas relevantes para el desarrollo de nuestro país, que además sean inclusivos, pertinentes y significativos para los alumnos, con el objetivo de hacer realidad su derecho a aprender, independientemente de su género, origen social, étnico o de residencia (INEE, 2016).

En síntesis, se propone entender el derecho humano a una educación obligatoria de calidad como el derecho que tienen todos los niños y jóvenes a recibir una educación inclusiva, pertinente y relevante que les asegure los niveles educativos obligatorios, así como los aprendizajes y capacidades que les permitan desarrollar su máximo potencial para una inserción adecuada a la vida social o para continuar estudios postobligatorios.

LOS APORTES DEL CONEVAL Y OTRAS INSTITUCIONES MEXICANAS  
A LA MEDICIÓN DEL DERECHO HUMANO A UNA EDUCACIÓN OBLIGATORIA  
DE CALIDAD: LOS NUEVOS RETOS PARA ACTUALIZARLA O COMPLEMENTARLA

*Antecedentes de los criterios que sustentan la formulación del indicador de carencia por rezago educativo (icre) incluido en la medición del Coneval<sup>6</sup>*

En 2008, para dar seguimiento y valorar el alcance de los derechos sociales, el Coneval desarrolló, en conjunto con diversas instituciones del país, una medición multidimensional de la pobreza, definida esta última como la privación de las

<sup>6</sup> Esta sección se basa en Robles *et al.* (2008).

capacidades humanas que impide el funcionamiento y la integración de los individuos a la sociedad; condiciones que deben asegurarse mediante el goce pleno de derechos sociales, como: educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, no discriminación, trabajo y seguridad social, en congruencia con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el terreno educativo, la Ley General de Desarrollo Social señaló el uso al menos del indicador *rezago educativo promedio en el hogar* (artículo 36, Ley General de Desarrollo Social).

El INEE integró los siguientes criterios legales que determinaban en ese entonces las obligaciones del Estado mexicano en el aseguramiento del derecho a la educación básica obligatoria que caracterizaban dicho rezago (Robles *et al.*, 2008).

1. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria (artículo 3º, Constitución).
2. Es obligación de los padres o tutores enviar a sus hijos o pupilos a la escuela para que adquieran la educación básica (artículo 31, Constitución, y artículo 2, Ley General de Educación).
3. Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria (artículo 4, Ley General de Educación).
4. Las autoridades educativas prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, facilitando la terminación de la educación preescolar, primaria y secundaria (artículos 32 y 33, fracción IV, Ley General de Educación). Dichas medidas se dirigirán, preferentemente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenen condiciones económicas y sociales de desventaja (artículo 32, Ley General de Educación).
5. Las autoridades educativas efectuarán programas dirigidos a los padres de familia, que les permitan dar mejor atención a sus hijos (artículo 33, fracción IX, Ley General de Educación).
6. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años y de los de quince años que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo (artículo 22, Ley Federal del Trabajo).

7. Los mayores de dieciséis años pueden prestar libremente sus servicios, con las limitaciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo. Los de quince años necesitan autorización de padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política (artículo 23, Ley Federal del Trabajo).

De estos criterios y de consideraciones prácticas se formularon dos principios o normas de escolaridad que permitieron la construcción de sendos indicadores. La primera norma dio lugar a una familia de indicadores denominados genéricamente *indicadores de pobreza educativa (ipe)*, los cuales se calculan y reportan por el INEE (2010). La segunda norma sustenta la construcción del *indicador de carencia por rezago educativo*, que forma parte de la medición multidimensional de la pobreza (Coneval, 2014).

Como se anotó en Robles *et al.* (2008), para el propósito de construir un indicador de pobreza educativa se prefirió adoptar una norma que se basara en los derechos constitucionales y preceptos legales plenamente aceptados, cuya medición fuese viable en el ámbito de los hogares, como lo establece el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, relativo al indicador *rezago educativo promedio en el hogar* (Ley General de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, 2013). Se dedujo de la normatividad vigente en ese entonces, que la carencia educativa más grave era que una persona no tuviera o no hubiera tenido acceso siquiera a la educación definida como obligatoria. De este modo, el primer criterio fue la norma educativa social, que considera lo siguiente:

- Los adultos de 16 años y más deben contar con educación básica;
- Los niños y jóvenes de 3 a 15 años que no hayan terminado la educación secundaria deben asistir a la escuela;
- Los que no asistan deben encontrarse al menos en una situación regular de avance escolar.

Por una *situación regular de avance escolar* se entiende la correspondencia entre la escolaridad alcanzada y la ideal, de acuerdo con la edad, o una diferencia entre ambas cifras en, a lo sumo, un grado escolar. Con base en esta definición, los niños y jóvenes con un avance regular pueden completar su educación básica a los 16 años a pesar de que no asistan a la escuela en cierto ciclo escolar o por

un ligero ingreso tardío a la escuela. Si por el contrario se encuentran fuera de una condición regular con un atraso escolar de dos o más grados escolares, entonces deben considerarse en riesgo de no completar su educación básica a los 16 años, y de engrosar el rezago educativo de la población juvenil en años posteriores.

La norma educativa social, descrita previamente, no distingue la temporalidad del establecimiento de la obligatoriedad de los distintos niveles y grados de la educación básica. En términos de evaluación de las tareas del Estado mexicano, ésta conlleva criterios muy estrictos para juzgar su eficacia respecto a garantizar el derecho a la educación obligatoria. Considerando estos argumentos, el INEE y el Coneval acordaron que para fines de la medición multidimensional de la pobreza la norma educativa social debería tomar en cuenta la evolución histórica tanto de la conformación de la educación básica como de la vigencia de su obligatoriedad constitucional. Así, los criterios quedaron expresados en lo que se denominó Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM), que se expresa como:

- Los niños de 3 a 15 años que no cuenten con educación básica deben asistir a la escuela para contar con esta escolaridad obligatoria.
- Las generaciones de jóvenes y adultos de 16 años o más deben, al menos, contar con los niveles educativos obligatorios vigentes durante sus edades escolares.

Para fines de la elaboración de los indicadores de rezago educativo, la segunda parte de la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano implica que:

- Las generaciones nacidas antes de 1982 deben contar con primaria completa.
- Las generaciones nacidas a partir de 1982 deben contar con secundaria completa.

Para comprender estos criterios, obsérvese que la cohorte de 1982 es la primera generación de niños que, al cumplir 12 años en 1993, debía tener la educación primaria completa y estar en condiciones de ingresar a la educación secundaria al inicio del ciclo escolar 1993-1994.



De este modo, alguien de tres años o más se encuentra en una situación de carencia por rezago educativo si incumple la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (Coneval, 2014). La definición del *indicador de carencia por rezago educativo* es simplemente el porcentaje de la población de tres años y más en esta situación. El indicador se expresa como el porcentaje de la población de tres años y más con carencias en su escolarización obligatoria. Estos son: *i*) los niños de 3 a 15 años sin educación básica completa que no asisten a la escuela; *ii*) las personas nacidas antes de 1982 sin primaria completa; y *iii*) aquellos nacidos a partir de 1982 sin secundaria completa.

Es de destacar que para la construcción de la familia de indicadores del INEE y del indicador del Coneval se tomó en cuenta sólo la escolaridad alcanzada o el avance y la participación de los niños y jóvenes, con edades escolares, en las escuelas de educación básica, independientemente de la cantidad y la calidad de los conocimientos y las habilidades que hubieran conseguido todos los miembros del hogar (Robles *et al.*, 2008).

Es importante señalar que tanto el *indicador de carencia por rezago educativo* como los de *pobreza educativa* miden aspectos parciales del derecho humano a una educación obligatoria de calidad que incluye otros derechos que se materializan en el ámbito de las escuelas y los procesos escolares, como se ha descrito anteriormente.

La tarea de formular un indicador o conjunto de indicadores del derecho humano a una educación obligatoria de calidad en el ámbito poblacional (apropiados para el uso del Coneval) es una labor que rebasa este trabajo, más centrado en lo que mandata la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 36, que inicialmente sólo ha considerado dimensiones como la condición de asistencia de los niños en edad escolar y la escolaridad alcanzada.

Una medición más integral del ejercicio del derecho humano a una educación obligatoria de calidad involucraría a otras instituciones, como la SEP, el INEE y el Inegi, entre otras, pues se requiere conocer en qué medida nuestro sistema educativo está proporcionando una formación integral pertinente y relevante al cursar la educación obligatoria. Además, se requeriría conocer en qué medida existe acceso universal a centros escolares funcionales, seguros, dignos y con materiales y equipamientos adecuados (derecho a la educación) en los cuales los maestros son responsables, comprometidos con su formación profesional

y enfocados a crear ambientes y procesos escolares inclusivos y pertinentes (derecho en la educación).

*Viabilidad de la actualización del indicador de carencia por rezago educativo del Coneval*

Con base en las discusiones precedentes, es evidente que la medición del rezago educativo de un individuo debe incorporar, al menos, sus déficits en escolaridad y aprendizajes en relación con un referente. Así, la carencia de escolaridad de una persona se expresa entre el máximo nivel educativo alcanzado y la escolaridad obligatoria que le corresponde de acuerdo con su edad; la brecha en el logro ocurre entre los aprendizajes o capacidades necesarios que el Sistema Educativo Nacional debe proporcionar a las personas para poder funcionar positivamente en la sociedad y lo que realmente poseen.

Estas disposiciones deben modificar el cálculo del rezago educativo promedio según lo requiere la medición multidimensional de la pobreza, el cual es actualmente estimado con el *icre* del Coneval. Actualmente no es posible modificarlo, pues aún no existe una medición de los aprendizajes en los hogares o en la población en general. Además, tampoco es viable la determinación de la condición de rezago educativo de un joven por no contar con la educación media superior completa antes del ciclo educativo 2021-2022, información indispensable para conocer el rezago en su escolaridad obligatoria.<sup>7</sup>

De este modo, para medir el rezago en la escolaridad de educación media superior primero habrá que esperar hasta la fecha en que el Estado mexicano se ha comprometido para universalizar este nivel educativo.

En cuanto a las mediciones de los aprendizajes entre los miembros del hogar, en 2017 México formará parte de la tercera ronda de aplicación del Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La población objetivo de este examen son los individuos de 16 a 65 años de una muestra aleatoria de hogares. A los miembros seleccionados se les aplica una evaluación de competencias de comprensión lectora, capacidad de

<sup>7</sup> Dada una meta gradual para la universalización de la educación media superior, es imposible decir qué jóvenes forman parte de la meta y cuáles no. Esto imposibilita decir quién se encuentra en rezago por no contar con la educación media superior completa.

cálculo y resolución de problemas en contextos informatizados. El tamaño de la muestra sólo permitirá estimaciones precisas en el ámbito nacional.

Infortunadamente, no hay planes para que el PIAAC sea periódico, por lo cual sería deseable que el Coneval, las autoridades educativas, el INEE y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) pudieran impulsar, en el mediano plazo, una evaluación periódica semejante al PIAAC para poder valorar más integralmente entre los miembros de un hogar el rezago en los aprendizajes básicos para funcionar en una sociedad moderna. Hasta no contar con esta medición el cálculo del rezago en una educación de calidad, como parte de la medición multidimensional de la pobreza, sólo podrá realizarse con la escolaridad alcanzada de los jóvenes y adultos y la asistencia de los niños a las escuelas de educación básica.

PROPUESTA DE INDICADORES PARA COMPLEMENTAR EL DE CARENCIA  
POR REZAGO EDUCATIVO: VALIDEZ Y POTENCIAL DE  
LOS INDICADORES DE POBREZA EDUCATIVA DEL INEE

*Formulación analítica de los indicadores de pobreza educativa del INEE<sup>8</sup>*

Para desarrollar los *indicadores de pobreza educativa* en los hogares, el INEE (Robles *et al.*, 2008) tomó como referente de la escolaridad obligatoria la educación básica e integró las carencias educativas de niños y adultos, distinguiendo tres subgrupos etarios entre los miembros del hogar: 3 a 15, 16 a 29 y 30 años y más. El primer grupo corresponde a la población con edades escolares típicas para asistir a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria). El límite inferior del segundo grupo corresponde a la edad mínima a la que se puede legalmente trabajar, sin importar la falta de estudios completos de educación secundaria; el límite superior corresponde a la edad máxima de la población escolarizable de acuerdo con estándares internacionales (INEE-España, 2015). El último grupo comprende a la población adulta cuyo rezago educativo debe ser atendido obligadamente por el Estado mexicano; sin embargo, esto lo realiza parcialmente por medio del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). La población objetivo del INEA la constituyen los mayores de 15 años sin educación básica.

<sup>8</sup> La parte correspondiente a los *indicadores de pobreza educativa* se basa en Robles *et al.* (2008).

Con el objetivo de medir integralmente la pobreza educativa, se calcularán por separado y se integrarán en un solo indicador las diversas carencias educativas de los integrantes del hogar en relación con la norma educativa social propuesta. Así, para la población de 3 a 15 años se toma en cuenta la inasistencia y para la de 8 a 15 años, sin educación secundaria y que no asiste a la escuela, el rezago grave.

De acuerdo con la norma educativa social, la asistencia de los niños y jóvenes carentes de educación básica es obligatoria. Por lo tanto, la inasistencia debe ser considerada dentro de la pobreza educativa, misma que se agrava si, además, el niño o joven se encuentra en una situación de rezago grave. Ambas condiciones implican, con una alta probabilidad, la incapacidad de completar la secundaria a los 16 años en el sistema escolarizado.

Se distinguen tres carencias educativas entre los jóvenes y adultos de 16 años: la falta de habilidades para escribir y leer un recado (analfabetismo) y la falta de educación básica (se diferencian las situaciones de primaria y secundaria incompletas). El analfabetismo representa el caso más extremo de pobreza educativa, por lo cual debe ponderarse más que los casos de primaria o secundaria incompletas. Esto se consigue notando que el analfabetismo implica las dos últimas situaciones; es decir, si un miembro adulto es analfabeta, entonces ciertamente también carece de educación primaria y secundaria, por lo cual debe ser tomado en cuenta en las mediciones correspondientes al analfabetismo y a las carencias de primaria y secundaria.

Debido a la importancia y asociación positiva de la escolaridad de los padres o tutores con los resultados educativos de sus hijos o pupilos, conviene distinguir explícitamente las carencias educativas de ellos en su calidad de responsables y agentes en la formación escolar de sus hijos. Para este fin, se ponderará la pobreza educativa de la jefatura del hogar como un todo agregando en una sola medición del rezago educativo de quienes ejercen ese rol.

Los criterios que se aplican a cada subgrupo se resumen en el cuadro 1.

INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A EDUCACIÓN DE CALIDAD

CUADRO 1

POSIBILIDADES DE REZAGO EDUCATIVO PARA LOS MIEMBROS DE UN HOGAR

Subgrupo	Inasistencia y rezago grave*		Rezago educativo**		
	Inasistencia	Rezago grave	Analfabetismo	Primaria incompleta	Secundaria incompleta
3 a 15 años	x	x			
16 a 29 años			x	x	x
30 años y más			x	x	x
Jefatura del hogar			x	x	x

\* La inasistencia se considera para la población de 3 a 15 años sin educación básica y que por tanto debiese estar en la escuela. El rezago grave sólo es posible determinarlo para los niños y jóvenes de 8 a 15 años.

\*\* La carencia de educación básica se establece para la población de 16 años y más. Se exceptúa a la población de 16 años que asiste a la escuela de educación básica.

Existen varias formas de agregar estas carencias en un indicador; por ejemplo, como lo hace la primera de las componentes principales de un conjunto de datos multivariados (Johnson, 1992). El *indicador de pobreza educativa del hogar (ipeh)* que se construyó utilizó una función Cobb-Douglas, del tipo:

$$f(x_1, \dots, x_n) = \prod_{i=1}^n x_i^{\alpha_i}$$

donde  $\alpha_i$  son parámetros fijos y las  $x_i$  son variables, ambas son cantidades no negativas. Esta función puede utilizarse para representar una función de utilidad o de producción en microeconomía (Varian, 1992). Al tomar el logaritmo natural de esta expresión se tiene:

$$\ln f(x_1, \dots, x_n) = \sum_{i=1}^n \alpha_i \ln x_i$$

expresión aditiva que nos servirá para agregar tanto las carencias de cada subgrupo de miembros del hogar como de su jefatura. Específicamente utilizaremos la función:

$$(1) \quad \text{ipeh} = \sum_{i=1}^n (1 + \alpha_i) \ln(1 + x_i)$$

Esta expresión permite incorporar simultáneamente múltiples facetas de los eventuales incumplimientos de la norma educativa social que indicadores simples, como el promedio de los grados aprobados por los miembros en el hogar;

están incapacitados de hacer. En lo que sigue, nos referiremos a las violaciones a la norma como carencias o privaciones educativas, o más generalmente como pobreza educativa. Los aspectos que captará el *ipeb* refieren a las privaciones educativas de niños y adultos, así como a su peso en términos absolutos y relativos en el hogar. También incorporará las carencias educativas de la jefatura del hogar.

La expresión funcional utilizada permite integrar, en forma aditiva, indicadores que agregan las privaciones educativas de los diferentes subgrupos de miembros del hogar ponderándolas igualmente. Al proceder así, implícitamente se supone que de manera global las carencias de cada subgrupo contribuyen de forma igual a la pobreza educativa. Un argumento que apoya este procedimiento es que mayormente, y en última instancia, se trata de la medición del mismo fenómeno entre la población: la carencia de educación secundaria. Sin embargo, esta justificación no es contundente, por lo que existe cierto grado de arbitrariedad en la selección de la forma funcional (Robles *et al.*, 2008). Otras opciones serían asignar ponderaciones a las contribuciones a la pobreza educativa provenientes de niños, jóvenes y adultos, derivadas de juicios de expertos o del análisis empírico. Ambas opciones imprimen cierta arbitrariedad a las ponderaciones, pues los acuerdos entre grupos de expertos pueden diferir o las ponderaciones empíricas pueden cambiar con actualizaciones de la información; además, estas últimas, están sujetas a errores de medición, entre otros fenómenos.

Por medio del parámetro  $x_i$  se incorpora el número de miembros afectados por una particular carencia educativa entre los miembros de un subgrupo, mientras que por conducto del coeficiente  $\alpha_i$  se incorpora la proporción que los miembros con dicha privación representan respecto al total de miembros del subgrupo en cuestión. Ambas magnitudes son importantes y complementarias en la calificación de la pobreza educativa de los hogares. Su tratamiento simultáneo permite superar las limitaciones de considerar sólo una de dichas variables. Por ejemplo, si el indicador de pobreza educativa sólo toma en cuenta el porcentaje de niños que no asisten a la escuela, no podría distinguirse cuál de dos hogares, con un mismo valor del indicador, digamos 100%, es más pobre en términos educativos. La contestación de la pregunta requiere incorporar a la medición el volumen de niños en cada hogar.

*El Indicador de Pobreza Educativa de los Hogares (ipeb)*

Cinco indicadores intervienen en el *ipeb*: inasistencia, rezago grave para los niños y jóvenes de 3 a 15 años que no asisten a la escuela, rezago educativo para los jóvenes y adultos de 16 a 29 años, rezago educativo para los de 30 años y más y rezago educativo de la jefatura del hogar.

Indicadores de inasistencia y de rezago grave

El indicador de inasistencia se calcula para los niños de 3 a 15 años sin educación básica. Su fórmula es:

$$(2) \quad ina_h = (1 + w_{ina}^h) \ln(1 + n_{ina}^h), \text{ si } n_{3-15}^h > 0 \ \& \ 0 \text{ en caso contrario}$$

donde  $n_{3-15}^h$  es el número de niños de 3 a 15 años en el hogar que carecen de educación básica,

$$w_{ina}^h = \frac{n_{ina}^h}{n_{3-15}^h}$$

representa la fracción de niños de 3 a 15 años sin educación básica del hogar  $b$  que no asisten a la escuela;  $n_{ina}^h$  es el número de niños de esas edades que carecen de la educación básica y no asisten a la escuela.

Dado que el rezago grave es inexistente en preescolar y en primaria —sólo puede captarse a partir de los 8 años—, restringimos el cálculo del indicador de rezago grave para los niños de 8 a 15 años que no asisten a la escuela y que carecen de educación básica del hogar  $b$ . Denotamos este indicador por  $ir_h$ . Su fórmula de cálculo es:

$$(3) \quad ir_h = (1 + w_r^h) \ln(1 + n_r^h), \text{ si } n_{ina,8-15}^h > 0 \ \& \ 0 \text{ en caso contrario}$$

donde:  $n_{ina,8-15}^h$  es el número de niños de 8 a 15 años en el hogar  $b$  que carecen de educación básica y no asisten a la escuela,

$$w_r^h = \frac{n_r^h}{n_{ina,8-15}^h}$$

representa la fracción de los niños de este grupo de edad que además de no asistir a la escuela se encuentran en una situación de rezago grave,  $n_r^h$ , en relación con el total de niños que no asisten a la escuela.

El indicador de pobreza educativa para el grupo de edad de 3 a 15 años es el promedio simple de los índices correspondientes de inasistencia y de rezago grave en dicho grupo:

$$(4) \quad p_{3-15}^h = \frac{1}{2} \{ina_h + ir_h\} * 100$$

Obsérvese que este indicador es cero o un número positivo, pues  $ina_h$  o  $ir_h$  lo son. Para un hogar  $h$ , el primer sumando es igual a cero cuando al haber niños de 3 a 15 años, todos los que carecen de la educación básica asisten a la escuela ( $n_{ina}^h = 0$ ); el segundo término será cero cuando todos los niños con rezago grave de 8 a 15 años también lo hacen ( $n_r^h = 0$ ).<sup>9</sup> Además, el valor del indicador aumenta si el número de niños con carencias o su proporción se incrementa.

Indicadores de rezago educativo para los jóvenes  
y adultos de 16 años y más

Los indicadores de rezago educativo para cada uno de los siguientes dos grupos de edad se forman con tres sumandos que distinguen la severidad de las brechas de la escolaridad de los jóvenes y adultos en relación con el estándar social. La máxima brecha la representa la incapacidad de leer y escribir un recado (analfabetismo), y le siguen, en orden decreciente, las carencias de primaria y secundaria.

Para cada grupo de edad la forma general del indicador asociado a las carencias escolares  $c$  correspondiente al grupo de edad  $g$  en el hogar  $h$  tiene la forma general:

$$(5) \quad p_{g,c}^h = (1 + w_{g,c}^h) \ln(1 + n_{g,c}^h), \text{ si } n_g^h > 0 \text{ \& } 0 \text{ en caso contrario}$$

donde  $n_g^h$  representa el número de miembros del hogar  $h$  con edades en el grupo  $g$ , el cual se refiere al grupo de edad 16 a 29 años o al de 30 años y más; la condición  $c$  describe al analfabetismo (que representaremos con  $ana$ ), a la situación de primaria incompleta ( $simp$ ) o sin secundaria ( $sins$ );

$$w_{g,c}^h = \frac{n_{g,c}^h}{n_g^h}$$

<sup>9</sup> Esto ocurre porque  $\ln(1) = 0$ .



es la fracción de miembros del hogar del grupo de referencia en la situación escolar  $c$ ,  $n_{g,c}^h$ , en relación con el total del grupo  $n_g^h$ .

El indicador de pobreza educativa para el grupo de edad de 16 a 29 años es el promedio simple por cien de los correspondientes al analfabetismo y las privaciones de primaria y secundaria en dicho grupo:

$$(6) \quad p_{16-29}^h = \frac{1}{3} \{ p_{16-29,ana}^h + p_{16-29,sin p}^h + p_{16-29,sin s}^h \} * 100$$

Obsérvese que una persona analfabeta, al no contar con estudios completos de primaria y secundaria, contribuye también en los indicadores correspondientes de estas carencias educativas.

Similarmente para el grupo de edad de 30 años y más:

$$(7) \quad p_{30+}^h = \frac{1}{3} \{ p_{30+,ana}^h + p_{30+,sin p}^h + p_{30+,sin s}^h \} * 100$$

Indicador de rezago educativo de la jefatura del hogar

La normatividad no establece directamente ningún mínimo sobre la capacidad educativa de la jefatura del hogar. No obstante, la obligatoriedad de la educación básica para la población juvenil y adulta implica que los jefes del hogar deberían tener al menos la secundaria completa.

El indicador es un promedio simple por cien de los correspondientes a las posibles carencias educativas de los jefes del hogar. Tiene la forma:

$$(8) \quad irj_h = \frac{1}{3} \{ \ln(1 + w_{j,ana}^h) + \ln(1 + w_{j,sin p}^h) + \ln(1 + w_{j,sin s}^h) \} * 100$$

donde los términos  $w_{j,c}^h$  representan la proporción de jefes del hogar  $b$  en la condición de privación educativa  $c$ , que puede ser el analfabetismo o la primaria o secundaria incompleta.

Si ambos jefes, o el jefe en los hogares monoparentales, tienen la secundaria completa, entonces cada uno de los sumandos de la fórmula (8) son cero y ese hogar tiene un indicador de rezago educativo de la jefatura del hogar de valor nulo.

Como en el caso del analfabetismo de la población juvenil y adulta, si algún jefe de hogar es analfabeta, contribuye también en los sumandos correspondientes a *sin primaria* y *sin secundaria*.

Nótese que este indicador pondera igualmente a un hogar monoparental, donde el jefe es, por ejemplo, analfabeta, que a un hogar con ambos jefes en esta condición.

La incorporación de este indicador permite jerarquizar la pobreza educativa de dos hogares similares en el número de niños y adultos y en las carencias educativas de ambos, pero con diferencias en la escolarización de los jefes. Si, por ejemplo, uno de estos hogares tiene padres analfabetas y el otro padres con primaria completa, el subíndice  $ir_j^h$  permite calificar el primer hogar como el de mayores carencias. Este ordenamiento de la pobreza de los hogares corresponde con la intuición básica acerca de las capacidades de los hogares para fomentar la escolarización de sus miembros.

#### Indicador de pobreza educativa de los hogares

El *ipeh* es simplemente la suma de los cuatro indicadores correspondientes a la pobreza educativa de niños, jóvenes y adultos y de la jefatura del hogar. De esta forma, para un hogar  $h$ :

$$(9) \quad ipeh_h = \{p_{3-15}^h + p_{16-29}^h + p_{30+}^h + irj_h\}$$

Este indicador caracteriza a cada hogar y puede interpretarse como una medida agregada de las carencias educativas de sus miembros; sólo si ninguno de los miembros tiene alguna carencia, el índice es igual a 0. En caso contrario, es un número positivo que aumenta si la cantidad de miembros con carencias se incrementa o lo hace el peso relativo de estos miembros.

#### Incidencia, intensidad y desigualdad de la pobreza educativa

Para estimar los indicadores de los hogares en pobreza educativa, la brecha promedio de la pobreza y la severidad o desigualdad de la misma, nos basamos en el índice Foster-Greer-Thorbecke, FGT (Foster, Greer y Thorbecke, 1984) utilizado en la medición de la pobreza de ingreso:

$$(10) \quad FGT_\alpha = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left( \frac{L - Y_i}{L} \right)^\alpha$$

donde  $N$  es el número de individuos en la economía;  $L$  es la línea de pobreza, es decir, el umbral que determina que todo individuo con un ingreso por debajo de esta línea es pobre por ingresos;  $Y_i$  es el ingreso per cápita del  $i$ -ésimo individuo;  $q$  es el número de personas con ingreso por debajo de la línea de pobreza; y,  $\alpha$  es el peso asignado a la severidad de la pobreza.

Sin tomar en cuenta el exponente, cada sumando es la fracción que representa la mínima cantidad de dinero que le falta a cada individuo para no ser pobre en relación con la línea de pobreza. Es una medida relativa de la brecha de ingresos necesaria para dejar de ser pobre; es un número sin unidades. El parámetro  $\alpha$  es una medida de aversión a la pobreza.

Cuando  $\alpha = 0$ , cada término de la suma permite identificar a un individuo pobre y el índice  $FGT_0$  es igual a la fracción de ellos o equivalente a la incidencia de la pobreza en la población (esta cifra se transforma usualmente como porcentaje). Cuando  $\alpha = 1$ , el índice  $FGT_1$  es igual al promedio de las brechas relativas de pobreza de los individuos o la profundidad promedio de la pobreza. Además, el impacto de una reducción en el ingreso de un peso es igual para todos los individuos pobres sin importar la magnitud de la brecha. Cuando  $\alpha = 2$ , las brechas de los individuos más pobres contribuyen más que aquellos cuyas brechas son menores. De este modo, la reducción del ingreso de un individuo pobre contribuye más al índice  $FGT_2$  entre mayor sea su brecha. El índice  $FGT_2$  está asociado a indicadores de desigualdad de la pobreza.

A diferencia de la medición de la pobreza de ingresos, donde la línea de pobreza es positiva y los hogares son pobres si el ingreso per cápita del hogar es inferior a dicha línea, en el caso educativo la línea de ausencia de pobreza educativa es igual a 0 y un hogar es pobre si  $ipeb_b$  es positivo; de hecho, este último valor representa en sí mismo una medida de la brecha entre las carencias educativas del hogar de referencia y la norma educativa social.

Dado que la fórmula (10) no puede aplicarse directamente al  $ipeb_b$ , lo haremos a una transformación lineal del mismo  $1 - ipeb_b$ . Es claro que se satisface

$$(11) \quad 1 - ipeb_b \leq 1$$

para cualquier hogar  $b$ . Obsérvese que  $1 - ipeb_b$  puede ser un número negativo.

Por analogía, aplicamos la fórmula del índice  $FGT$  a  $1 - ipeb_b$ , notando que  $L = 1$  valor que alcanzan los hogares cuyos miembros no tienen ninguna carencia educativa.

Se obtiene la familia de índices de pobreza educativa  $ipe_\alpha$  aplicada a hogares con carencias educativas:

$$(12) \quad ipe_\alpha = \frac{1}{M} \sum_{i=1}^H \left( \frac{1 - (1 - ipeh_h)}{1} \right)^\alpha = \frac{1}{M} \sum_{i=1}^H (ipeh_h)^\alpha, \quad \alpha = 0, 1, 2$$

donde  $H$  es el número de hogares en pobreza educativa,  $M$  es el total de hogares y  $\alpha$  es el parámetro asignado a la severidad de la pobreza educativa de los hogares.

Cabe señalar que el  $ipe_\alpha$ , aunque se obtiene con la misma fórmula, difiere de las propiedades del índice FGT de ingresos. En éste, el ingreso de los pobres es un número no negativo menor al umbral de pobreza; en contraste, el índice transformado de carencias educativas ( $1 - ipeh_b$ ) es un número menor o igual a 1, pero que puede ser negativo.

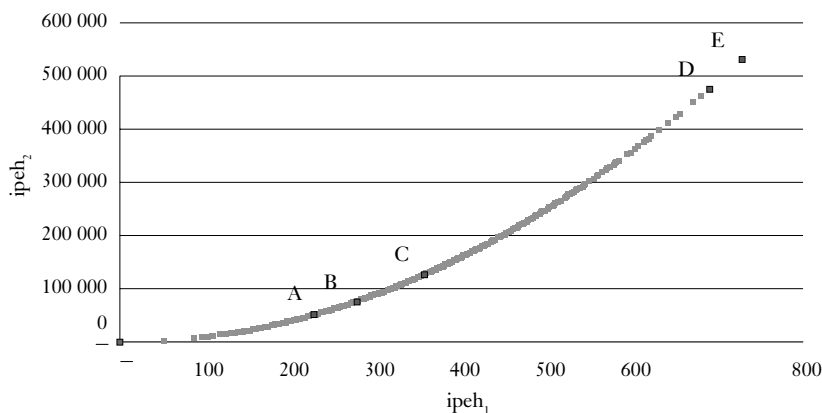
No obstante esta diferencia, la familia de índices de pobreza educativa son números que pueden ser interpretados directamente. Cuando  $\alpha = 0$ , se tiene la fracción de hogares en el total donde algunos de sus miembros o todos presentan alguna carencia educativa; en otras palabras, se mide la incidencia de la pobreza educativa en los hogares. Para fines de comunicación, la fracción se expresa como el porcentaje de hogares con alguna carencia educativa. Cuando  $\alpha = 1$ , se tiene el promedio de las carencias educativas de los hogares en el total, es decir, la intensidad media de la pobreza educativa de los hogares. Finalmente, cuando  $\alpha = 2$ , los hogares con más carencias contribuyen mayormente al aumento del valor del índice  $ipe_2$ , lo que puede interpretarse como una medida promedio asociada a la desigualdad en la pobreza educativa entre los hogares.

Obsérvese que la suma  $\sum_{i=1}^H (ipeh_h)$ , numerador de  $ipe_1$ , puede interpretarse como el total de carencias educativas de la población o la deuda social en términos de la escolarización obligatoria; mientras que  $\sum_{i=1}^H (ipeh_h)^2$ , que interviene en  $ipe_2$ , es una medida de la desigualdad de la escolarización obligatoria entre toda la población. Entre mayor sea esta cantidad mayor será la desigualdad en la escolarización obligatoria que separa a los hogares en pobreza educativa, cuyo total es  $H$ , de aquellos hogares que son  $N - H$  sin tales carencias.

Conviene observar que esta medida podría sustentar una política orientada a la disminución de la pobreza educativa con el mayor impacto en la reducción de la desigualdad. Baste notar que la desigualdad de la pobreza educativa de los hogares disminuye más si se diseñan acciones que inicien por los hogares

GRÁFICA 1

INDICADOR DE POBREZA EDUCATIVA EN LOS HOGARES ( $ipe_1$ )  
Y SU VALOR CUADRÁTICO PARA TODAS LAS COMBINACIONES  
DE CARENCIAS EDUCATIVAS DE UNA FAMILIA DE SEIS MIEMBROS\*



\* La familia se compone por dos miembros en uno de los tres grupos de edad, y suponiendo que los dos adultos de 30 años y más son los jefes de familia. La gráfica se construye con los valores resultantes de todas las combinaciones de carencias educativas posibles.

con mayor pobreza educativa (gráfica 1). Esto que se deriva de la forma funcional, tiene también un sustento ético.

La gráfica 1 despliega todos los valores posibles que puede asumir la medida de la pobreza educativa (y su cuadrado) para un hogar hipotético de seis miembros, compuesto por dos jefes mayores de 30 años, dos jóvenes de entre 16 y 29 años y dos niños de entre 3 y 15 años. Por ejemplo, el punto 0 corresponde al valor mínimo de pobreza educativa medido por el  $ipeb_1$  que se obtiene cuando ningún miembro del hogar tiene carencias educativas. En contraste, el punto E corresponde a una familia con las máximas carencias posibles: los jóvenes y adultos son analfabetas y los niños no tienen la educación básica, no asisten a la escuela y ambos tienen un rezago grave en su escolaridad.

En la gráfica se destacan otras cuatro situaciones de carencias educativas que se describen en el cuadro 2, que corresponden a los puntos A, B, C y D; para cada una de ellas se presentan los valores  $ipeb_1$  e  $ipeb_2 = (ipeb_1)^2$ . En la tercera columna de este cuadro puede observarse que el  $ipeb_2$  aumenta en 233.1, por unidad del indicador de pobreza educativa, entre un hogar sin carencias educativas y otro similar en la situación A. Al comparar el aumento promedio entre B y C, igual a

CUADRO 2

AUMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES A LA DESIGUALDAD ANTE CAMBIOS DE LA POBREZA EDUCATIVA

Situación de las carencias educativas	Cantidad de individuos con carencias educativas entre los integrantes del hogar										Aumento en $i_{peb_2}$ por unidad de reducción en $i_{peb_1}$				
	3-15 años (2 integrantes)		16-29 años (2 integrantes)		Jefes de familia (+30 años; 2 integrantes)		Intensidad y desigualdad		Aumento entre valores consecutivos						
	Inasistencia	Rezago	Analfabetismo	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Analfabetismo	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	$i_{peb_1}$	$i_{peb_2}$		$i_{peb_1}$	$i_{peb_2}$		
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—	—	—	—	—	—
A	0	1	1	2	2	0	0	0	0	233.13	54347.28	233.1	54347.3	233.1	233.1
B	0	0	0	0	1	1	2	2	2	275.52	75912.19				
C	0	0	0	1	1	2	2	2	2	358.35	128416.08	82.8	52503.9	633.9	
D	2	2	1	2	2	2	2	2	2	689.90	475960.12				
E	2	2	2	2	2	2	2	2	2	728.48	530686.16	38.6	54726.0	1418.4	

FUENTE: Cálculos propios.

633.9, o de D a E, equivalente a 1 418.4, queda claro que los saltos en la medida de la desigualdad son mayores a medida que la pobreza educativa del hogar también es mayor. Este ejemplo ilustra que la máxima reducción en la desigualdad de las carencias educativas se logrará si se reduce la pobreza educativa de los hogares más pobres. Naturalmente, el diseño de una política factible debe considerar este hecho junto con las restricciones presupuestales.

Los indicadores de pobreza educativa tienen también la ventaja de poder descomponerse por subgrupos de hogares según su zona geográfica o entidad federativa o por subpoblaciones. Además, la intensidad también se puede descomponer por subgrupos etarios.

Se hace notar que la intensidad y la desigualdad son promedios absolutos de carencias educativas y en tanto su definición no se modifique son comparables en el tiempo. Existe una ventaja de esto, pues puede elegirse un año como base y expresar el valor de los restantes periodos en función del valor de referencia.

Los indicadores de pobreza educativa tienen una limitación importante en términos de su claridad al contrastarlo con el *indicador de carencia por rezago educativo* del Coneval. Este último indicador tiene una expresión clara y parsimoniosa; se basa directamente en la NEOEM, es un porcentaje y su unidad de análisis es el individuo (Coneval, 2010 y 2014). En oposición, los indicadores de pobreza educativa son compuestos, cuya formulación y cálculo no es directa y su unidad de información es el hogar.

## VALIDEZ DE LOS INDICADORES DE POBREZA EDUCATIVA

Anteriormente se argumentó que no es viable en el mediano plazo modificar el *indicador de carencia por rezago educativo* del Coneval para incorporar la gradualidad con que debe alcanzarse la educación media superior. Tampoco es factible incorporar los aprendizajes de los miembros del hogar hasta que no se tengan evaluaciones como PIAAC de forma periódica. Por ambas razones, es conveniente mantener la medición actual de las carencias educativas de la población. En este escenario, cabe preguntarse qué otros indicadores pueden incorporarse junto al indicador de rezago educativo para proveer información complementaria del avance en la obligatoriedad de la educación y su calidad. En esta sección se explora la validez y el potencial que tiene la familia de índices de pobreza educativa como indicadores suplementarios al del Coneval, y se sugerirán estadísticos adicionales.

El examen de la validez se basará en un análisis empírico que contrasta la familia de *indicadores de pobreza educativa (ipe)* con el *icre* y diversas medidas de carencias sociales y educativas, de producción, de desarrollo humano, y con otras mediciones de las carencias en derechos sociales incorporadas en la medición multidimensional de la pobreza. Específicamente, se estimarán las correlaciones entre estos indicadores en los ámbitos de las entidades y en caso de existir información también se realizará a nivel municipal o por localidad (cuadro 3).

Las asociaciones lineales de la familia de *indicadores de pobreza educativa (ipe)* y del *icre*, por un lado, con los índices de marginación, de desarrollo humano y el PIB per cápita, por el otro, son del mismo signo y de orden comparable. Esto porque, a pesar de adoptar formas funcionales diferentes, ambos tipos de indicadores miden el mismo constructo. A saber, carencias educativas, pero en diferentes unidades de medición: en los hogares, en el caso de los *ipe*, o entre las personas, en el caso del *icre*.

Todos los indicadores de carencias educativas se asocian positivamente con el índice de marginación y negativamente con los indicadores de bienestar humano y de riqueza per cápita. Las correlaciones son relativamente altas, incluso cuando la unidad de análisis es la localidad, como ocurre entre el *icre* y el índice de marginación en 2005 (0.61) y llega a ser mayor (0.8) con el *ipe<sub>1</sub>*.

Entre la familia de índices de pobreza educativa, la intensidad de las carencias educativas por hogar, *ipe<sub>1</sub>*, es la que despliega las mayores correlaciones con los indicadores de marginación y desarrollo humano. De este modo, si la unidad de análisis es la entidad, la correlación del *ipe<sub>1</sub>* con los indicadores de marginación y desarrollo humano es superior a 0.9, incluso para el *ipe<sub>1</sub>* (la asociación del *icre* con esos indicadores es ligeramente menor). Con el PIB per cápita el de mayor asociación negativa es la incidencia de la pobreza educativa (*ipe<sub>0</sub>*) tanto en el ámbito municipal como estatal, superando la asociación del *icre*.

Llama la atención la alta asociación negativa de la incidencia de la pobreza educativa con el PIB per cápita en todos los años de comparación. Por ejemplo, en 2005, la correlación fue de  $-0.81$  y  $-0.85$  en los ámbitos municipal y estatal, respectivamente. Probablemente esta correlación negativa entre una medida de la acumulación de carencias educativas, de varias generaciones hasta el presente, y la capacidad actual de generación de riqueza en las entidades y en los municipios refleje también procesos históricos deficitarios de intervención de los gobiernos para promover servicios públicos, además de una incapacidad local en la creación de capacidades de producción y generación de riqueza.



## INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A EDUCACIÓN DE CALIDAD

CUADRO 3

CORRELACIÓN ENTRE EL INDICADOR DE CARENCIA POR REZAGO EDUCATIVO E ÍNDICES DE POBREZA EDUCATIVA, Y LOS ÍNDICES DE MARGINACIÓN, DESARROLLO HUMANO Y PIB *PER CÁPITA*\* A NIVEL LOCALIDAD, MUNICIPIO Y ENTIDAD FEDERATIVA, 2000, 2005 Y 2010

<i>Índice de marginación</i>							
<i>Año censal</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>			<i>2010</i>	
<i>Nivel</i>	<i>Municipio</i>	<i>Entidad</i>	<i>Localidad</i>	<i>Municipio</i>	<i>Entidad</i>	<i>Municipio</i>	<i>Entidad</i>
ipe <sub>0</sub>	0.78	0.85	0.52	0.80	0.86	0.80	0.86
ipe <sub>1</sub>	0.92	0.94	0.80	0.91	0.94	0.90	0.93
ipe <sub>2</sub>	0.88	0.94	0.76	0.88	0.94	0.87	0.94
icre	0.68	0.91	0.61	0.81	0.91	0.83	0.91
<i>Índice de desarrollo Humano</i>							
	<i>Municipio</i>	<i>Entidad</i>		<i>Municipio</i>	<i>Entidad**</i>	<i>Municipio</i>	<i>Entidad</i>
ipe <sub>0</sub>	-0.77	-0.91		-0.80	-0.91	-0.76	-0.96
ipe <sub>1</sub>	-0.94	-0.94		-0.93	-0.92	-0.87	-0.95
ipe <sub>2</sub>	-0.91	-0.92		-0.90	-0.90	-0.85	-0.92
icre	-0.68	-0.90		-0.82	-0.89	-0.78	-0.93
<i>PIB per cápita*</i>							
ipe <sub>0</sub>	-0.80	-0.87		-0.81	-0.85	-0.79	-0.83
ipe <sub>1</sub>	-0.75	-0.81		-0.75	-0.78	-0.73	-0.75
ipe <sub>2</sub>	-0.66	-0.76		-0.66	-0.74	-0.65	-0.70
icre	-0.62	-0.77		-0.67	-0.76	-0.67	-0.74

\* No se consideran los ingresos petroleros.

\*\* Se compara con el IDH del año 2004.

FUENTES: Cálculos propios con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, Inegi (2001); II Censo de Población y Vivienda 2005, Inegi (2006); la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi (2011); PIB y Cuentas Nacionales, Inegi (2014); Índice de Marginación 2000, Conapo (2001); Índice de Marginación 2005, Conapo (2006); Índice de Marginación a nivel localidad 2005, Conapo (2007); Índice de Marginación por entidad federativa y municipio 2010, Conapo (2011); Panorama educativo de México 2007. INEE (2007); Panorama educativo de México 2013, INEE (2014).

¿Cuál es la asociación del *icre* con las carencias en el aprendizaje de los alumnos de educación básica y media superior en el país? Para contestar esta pregunta se seleccionaron indicadores de rezago en el aprendizaje de matemáticas obtenidos de las aplicaciones 2003 y 2012 de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale), y los resultados de desempeño en las competencias de ciencias y lectura para los años 2006 y 2009, respectivamente, de las pruebas PISA. Las pruebas Excale fueron diseñadas y aplicadas por el INEE con el propósito de brindar información sobre el grado de dominio que tienen los estudiantes de la currícula nacional en las asignaturas de español y matemáticas. Son muestrales y se aplicaron a alumnos de 3º y 6º grados de primaria y de 3º de secundaria cada cuatro años. Las pruebas Excale brindaron información confiable en el ámbito estatal y por tipo de servicio, pero no a nivel individual. En 2015 se suspendieron para ser sustituidas por las nuevas pruebas del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea). La evaluación PISA, cuyo diseño está a cargo de la OCDE, es aplicada en México por el INEE y su evaluación es realizada por esa organización internacional. Se aplica a alumnos de 15 años del sistema escolarizado para conocer sus capacidades en lectura, matemáticas y ciencias, necesarias para desarrollarse en una sociedad moderna (cuadro 4).

Las asociaciones lineales de los indicadores de carencias educativas con los porcentajes de alumnos con logros insuficientes en matemáticas de 3º y 6º grados de primaria y 3º de secundaria son relativamente altas. El *icre*, por ejemplo, muestra correlaciones de entre 0.59 y 0.78, lo cual señala que a mayor proporción de población con carencias educativas el déficit en aprendizajes básicos de matemáticas en educación básica es mayor. El *icre* también se correlaciona con el porcentaje de alumnos de 15 años con desempeño insuficiente en la prueba PISA. Aunque el rango de asociación con los resultados de PISA en las pruebas de 2003 y 2006 se encuentra entre 0.46 y 0.74, en 2009 y 2012 la correlación se sitúa en alrededor de 0.65. De este modo, en las entidades, el incumplimiento del derecho a una escolarización obligatoria se asocia con los déficits de los aprendizajes de los niños de 15 años.

Igualmente, los indicadores de pobreza educativa se correlacionan con los indicadores de déficit en los aprendizajes de matemáticas con órdenes similares al *icre*.

CUADRO 4

CORRELACIÓN ENTRE EL INDICADOR DE CARENCIA POR REZAGO EDUCATIVO Y LOS ÍNDICES DE POBREZA EDUCATIVA,  
Y EL PORCENTAJE DE LOGRO INSUFICIENTE A NIVEL ENTIDAD FEDERATIVA, 2000, 2005 Y 2010

<i>Año censal</i>	<i>Porcentaje de alumnos con logro insuficiente en matemáticas (Excale)</i>				<i>Porcentaje de alumnos con logro insuficiente (PISA)</i>						
	<i>3° de primaria (2006)</i>	<i>6° de primaria (2005)</i>	<i>3° de secundaria (2005)</i>	<i>3° de secundaria (2008)</i>	<i>6° de primaria (2009)</i>	<i>3° de primaria (2010)</i>	<i>Matemáticas (2003)</i>	<i>Ciencias (2006)</i>	<i>Lectura (2009)</i>	<i>Matemáticas (2012)</i>	
<i>ipe<sub>0</sub></i>	0.74	0.72	0.57	0.54	0.51	0.58	0.51	0.50	0.72	0.61	0.55
<i>ipe<sub>1</sub></i>	0.76	0.79	0.62	0.58	0.57	0.68	0.50	0.49	0.73	0.68	0.65
<i>ipe<sub>2</sub></i>	0.74	0.81	0.62	0.59	0.57	0.70	0.48	0.47	0.72	0.69	0.66
<i>icre</i>	0.74	0.78	0.63	0.61	0.59	0.68	0.47	0.46	0.74	0.66	0.64

FUENTES: Cálculos propios con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, Inegi (2001); II Censo de Población y Vivienda 2005, Inegi (2006); la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi (2011); Panorama educativo de México 2010, INEE (2012).

Las carencias educativas de la población también se asocian estrechamente con las distintas mediciones de la pobreza por ingresos desarrolladas por el Coneval. Las correlaciones del *icre* con la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio de 1990, 2000 y 2010 se ubican en alrededor de 0.9. Incluso la pobreza extrema en 2010 se asocia estrechamente con este indicador. Cabe señalar que la intensidad y la desigualdad de la pobreza educativa se desempeñan ligeramente mejor con correlaciones generalmente mayores a 0.9 con la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Con la pobreza extrema, la asociación lineal de esos dos indicadores de la pobreza educativa es ligeramente superior que con el *icre* (cuadro 5).

En las entidades, el porcentaje de población con carencias educativas se asocia al número relativo de personas que experimentan carencias sociales o que tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar (cuadro 6). El *icre* se asocia fuertemente a la falta de acceso a los servicios básicos de la vivienda (0.86) y al porcentaje de población por debajo de la línea de bienestar mínimo (0.85), así como a las carencias sociales por la calidad y espacios en la vivienda (0.76). Los índices de pobreza educativa tienen un desempeño comparable, siendo la intensidad y la desigualdad los que exhiben correlaciones un poco mayores. Estas correlaciones significan que una proporción importante de los pobres en el país son afectados de forma simultánea por varias carencias sociales. En ese sentido, el Estado mexicano tendrá que redoblar los esfuerzos para proveer una educación pública de calidad a los niños y jóvenes de hogares en situación de pobreza.

En la gráfica 2, cada punto del mismo color representa a un municipio del país en un mismo año, más claro en 2000 y más oscuro en 2010. Su primera coordenada es la intensidad de la pobreza educativa (*ipe<sub>i</sub>*) y la segunda el valor de las carencias educativas (*icre*) del municipio en cuestión. Puede observarse la alta asociación entre ambas variables en los dos años. El esfuerzo del Sistema Educativo Nacional para escolarizar a la población se refleja en menores carencias educativas a nivel municipal. En la gráfica esto se aprecia globalmente en un doble desplazamiento de los puntos que representan a cada municipio en el año 2000: un movimiento vertical hacia abajo, correspondiente a un menor valor del *icre*, y hacia la izquierda, pues la intensidad de la pobreza disminuyó. Dado que esto último no es fácil de apreciar visualmente, se destacan los cambios de posición de tres municipios, uno de ellos en la media nacional y los otros dos en los extremos. Puede apreciarse que el desplazamiento coincide con la mejora descrita.

CUADRO 5  
CORRELACIÓN ENTRE EL INDICADOR DE CARENCIA POR REZAGO EDUCATIVO E ÍNDICES DE POBREZA EDUCATIVA,  
Y POBREZA POR INGRESOS Y MAGNITUD A NIVEL ENTIDAD FEDERATIVA,  
1990, 2000 Y 2010

Año censal	Pobreza por ingresos						Pobreza			
	Alimentaria		Capacidades		Patrimonio		Moderada	Extrema		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2010		
ipe <sub>0</sub>	0.85	0.82	0.84	0.86	0.83	0.85	0.89	0.88	0.71	0.81
ipe <sub>1</sub>	0.96	0.92	0.93	0.96	0.92	0.93	0.96	0.91	0.61	0.91
ipe <sub>2</sub>	0.95	0.93	0.95	0.94	0.92	0.95	0.93	0.90	0.54	0.93
icre	0.93	0.88	0.89	0.92	0.88	0.90	0.91	0.87	0.57	0.87

FUENTES: Cálculos propios con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, Inegi (2001); II Censo de Población y Vivienda 2005, Inegi (2006); la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi (2011); Evolución de la pobreza por ingresos 1990-2010, Coneval (2012); Medición de la pobreza en México 2014, Coneval (2014).

CUADRO 6  
CORRELACIÓN ENTRE EL INDICADOR DE CARENCIA POR REZAGO EDUCATIVO Y LOS ÍNDICES DE POBREZA EDUCATIVA, E INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL  
PARA LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA A NIVEL ENTIDAD FEDERATIVA, 2010

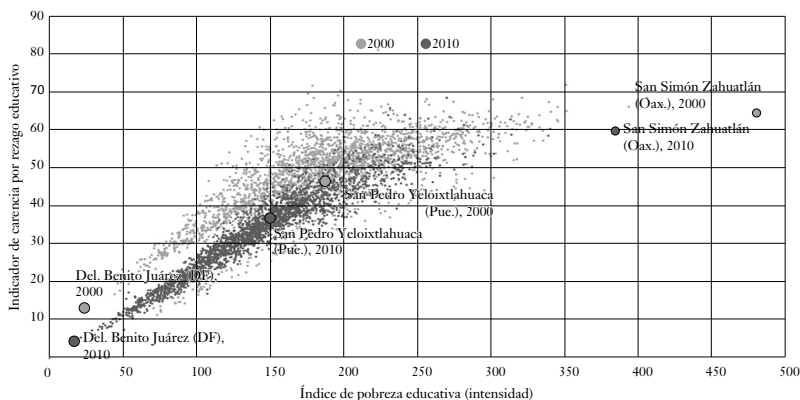
<i>Rezago educativo</i>	<i>Carencias sociales</i>					<i>Población con ingreso inferior</i>	
	<i>Por acceso a los servicios de salud</i>	<i>Por acceso a la seguridad social</i>	<i>Por calidad y espacios en la vivienda</i>	<i>Por acceso a los servicios básicos en la vivienda</i>	<i>Por acceso a la alimentación</i>	<i>A la línea de bienestar mínimo</i>	<i>A la línea de bienestar</i>
ipe <sub>0</sub>	0.56	0.81	0.62	0.78	0.57	0.85	0.88
ipe <sub>1</sub>	0.59	0.84	0.77	0.88	0.61	0.89	0.86
ipe <sub>2</sub>	0.60	0.82	0.81	0.90	0.61	0.89	0.83
icre	0.55	0.80	0.76	0.86	0.58	0.85	0.82

FUENTES: Cálculos propios con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, Inegi (2001); II Censo de Población y Vivienda 2005, Inegi (2006); la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi (2011); Medición de la pobreza en México 2014, Coneval (2014).

## INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A EDUCACIÓN DE CALIDAD

GRÁFICA 2

INTENSIDAD EN EL ÍNDICE DE POBREZA EDUCATIVA Y EL INDICADOR DE CARENCIA POR REZAGO EDUCATIVO  
A NIVEL MUNICIPIO, 2000 Y 2010



FUENTE: Cálculos propios con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, Inegi (2001) y la Muestra de Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi (2011).

En resumen, el *indicador de carencia por rezago educativo* y los índices de pobreza educativa, en especial el de intensidad, *ipe<sub>1</sub>*, por construcción, miden fenómenos relacionados y muestran una dinámica íntimamente ligada en tiempo y espacio, como puede apreciarse en la gráfica 2. Menores proporciones de población con carencias en su escolarización se traducen en hogares con un mayor número de sus miembros asistiendo a los centros escolares de educación básica o alcanzando al menos esta escolaridad.

La relación entre el *indicador de carencia por rezago educativo* y los *indicadores de pobreza educativa* se ve reflejada, como ya se expuso, en correlaciones muy semejantes entre estos dos indicadores y otras medidas de carencias sociales y educativas, de producción o de desarrollo humano. Esta característica vuelve a los indicadores de pobreza educativa buenos candidatos para complementar al indicador de carencia educativas del Coneval.

La incorporación de los *indicadores de pobreza educativa* en sus distintas modalidades (incidencia, intensidad y desigualdad), como medidas complementarias, puede enriquecer el análisis de las carencias educativas de la población, brindando aspectos que el *icre*, diseñado para medir la incidencia del incumplimiento del derecho a la educación, no puede captar directamente. Aunque ambos índices están estrechamente relacionados, su construcción difiere ligeramente, dotando a cada indicador de distintas propiedades.

CUADRO 7

CAMBIOS EN LOS ÍNDICES DE POBREZA EDUCATIVA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1990 Y 2014

<i>Entidad federativa</i>	<i>Incidencia</i>		<i>Intensidad</i>		<i>Desigualdad</i>	
	<i>1990 (%)</i>	<i>2014 (pp)</i>	<i>1990</i>	<i>2014 (%)</i>	<i>1990</i>	<i>2014 (%)</i>
Aguascalientes	82.4	-28.5	117.8	-45.2	24014.4	-55.3
Baja California	69.8	-19.2	83.4	-28.3	14623.2	-33.1
Baja California Sur	70.9	-21.8	88.1	-32.5	16191.7	-39.9
Campeche	82.4	-25.0	130.7	-37.8	30220.3	-46.7
Coahuila	79.1	-30.3	98.9	-43.2	17458.4	-49.7
Colima	79.7	-23.8	114.0	-36.7	23657.8	-46.6
Chiapas	92.0	-16.9	213.3	-36.1	68530.5	-51.5
Chihuahua	81.9	-24.5	109.3	-34.4	21296.5	-36.0
Distrito Federal	65.7	-24.6	69.3	-39.3	10420.3	-45.6
Durango	85.8	-28.2	122.5	-43.0	24830.5	-54.0
Guanajuato	89.0	-23.4	169.7	-44.6	45602.3	-60.8
Guerrero	87.3	-14.6	184.1	-31.8	55151.6	-48.4
Hidalgo	87.5	-26.8	159.6	-43.9	41162.9	-57.4
Jalisco	82.0	-24.3	122.1	-38.2	26283.8	-50.3
México	79.1	-23.7	110.5	-36.0	22701.9	-46.2
Michoacán	88.3	-17.1	167.0	-30.9	44673.6	-45.6
Morelos	78.4	-23.1	117.9	-38.1	25596.9	-48.5
Nayarit	83.7	-27.8	125.9	-41.6	27098.0	-53.4
Nuevo León	73.0	-27.7	85.6	-41.9	14403.6	-47.5
Oaxaca	91.9	-16.7	191.6	-33.1	54441.4	-47.6
Puebla	86.1	-18.5	162.0	-34.9	43880.2	-48.5
Querétaro	81.6	-28.4	145.6	-50.8	37553.5	-64.7
Quintana Roo	76.9	-29.4	118.4	-48.9	27238.3	-61.2
San Luis Potosí	85.3	-23.6	144.0	-41.3	34084.9	-55.3
Sinaloa	82.5	-23.1	122.9	-33.3	26926.1	-43.5
Sonora	75.3	-28.1	92.9	-42.8	16349.7	-50.2
Tabasco	85.8	-29.9	136.2	-43.3	30347.8	-52.3
Tamaulipas	80.7	-25.0	104.6	-37.0	19305.9	-46.1
Tlaxcala	85.4	-24.9	127.2	-40.0	26610.6	-50.2
Veracruz	87.4	-19.5	156.9	-29.9	40981.7	-42.5
Yucatán	84.6	-23.5	141.1	-34.0	34831.3	-45.6
Zacatecas	90.6	-23.6	144.5	-37.7	31379.3	-48.9
<i>Nacional</i>	<i>81.7</i>	<i>-23.2</i>	<i>130.8</i>	<i>-37.8</i>	<i>31209.7</i>	<i>-50.1</i>

FUENTE: Cálculos propios con base en el XI Censo de Población y Vivienda 1990, Inegi (1992), y en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2014, Inegi (2015).



Como se ha expuesto, los *indicadores de pobreza educativa* pueden desagregarse en los ámbitos estatal y municipal. En el cuadro 7 se comparan los cambios que han tenido los índices de pobreza educativa a nivel nacional y según entidad federativa entre 1990 y 2014. Se reporta la diferencia de la incidencia en puntos porcentuales y el cambio porcentual, expresado en porcentaje, para la intensidad y desigualdad de la pobreza. Puede observarse que todos los índices de pobreza educativa se han reducido, lo cual permite concluir que el esfuerzo del Estado mexicano por dotar de mayores servicios educativos a la población ha redundado en menores carencias educativas en todas las entidades. En 1990, casi 82 de cada cien hogares tenía a alguno de sus miembros con carencias educativas; en 2014, hubo 23 hogares menos de cada cien en esa situación. En ese periodo, la intensidad de la pobreza educativa en el país se redujo casi en dos quintas partes (37.8%), mientras que la desigualdad disminuyó en prácticamente la mitad.

En el periodo de referencia, todas las entidades mostraron mejoría. La mayor reducción en la incidencia ocurrió en Coahuila, mientras que las máximas reducciones porcentuales de la intensidad y la desigualdad se dieron en Querétaro. Conviene señalar que a pesar de los avances educativos de entidades como Chiapas, no fueron lo suficientemente grandes. Por esto, la posición relativa de esta entidad entre el resto prácticamente no se modificó.

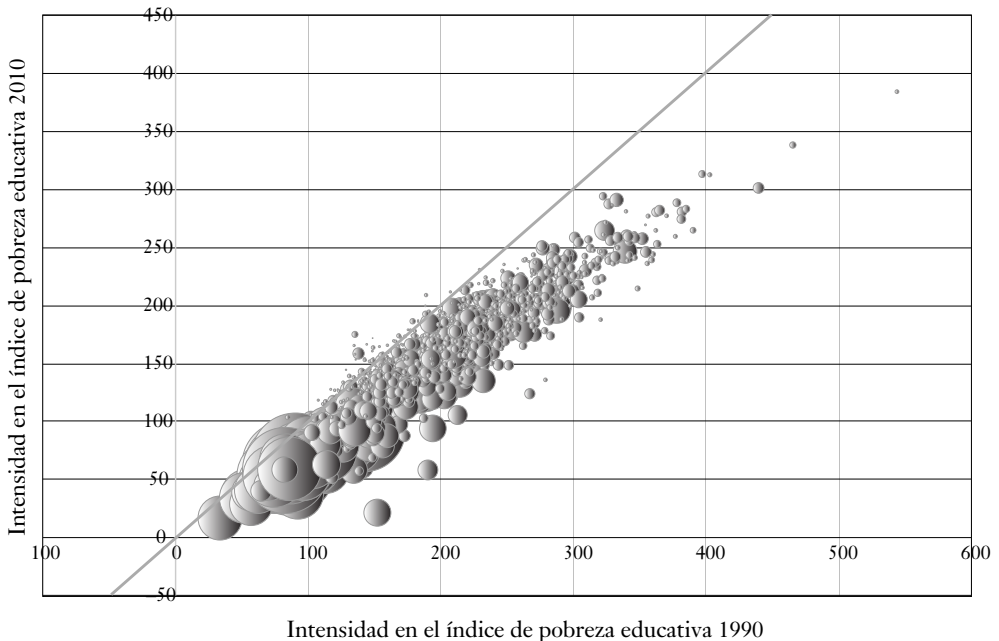
La gráfica 3 muestra la intensidad de la pobreza educativa entre los años 1990 y 2010 a nivel municipal. Hay un disco por cada municipio cuya área es proporcional al número de sus habitantes en 2010; la primera y la segunda coordenadas del centro corresponden a los valores de la intensidad de la pobreza educativa en 1990 y 2010, respectivamente. La recta a 45 grados sirve para comparar la disminución, constancia o aumento de la intensidad de la pobreza educativa de cada municipio en estos años. Si la intensidad aumentó para algún municipio, entonces el centro del disco correspondiente estará por arriba de la línea de referencia; si mantuvo el mismo valor, el centro se encontrará exactamente en la línea. Puede apreciarse que prácticamente todos los municipios disminuyeron en la intensidad de su pobreza educativa, aunque existen algunos municipios pequeños que empeoraron su situación.

La gráfica permite visualizar las ventajas de los municipios grandes y medios, caracterizados por un mayor acceso a servicios públicos, que exhiben menores carencias educativas. Aunque de 1990 a 2010 se observan avances

importantes en los municipios pequeños (muchos de los discos que les corresponden se encuentran por debajo de la línea de referencia y su distancia vertical a la recta es mayor que la correspondiente a los municipios más grandes), la mejora no es lo suficientemente grande como para que se encuentren en situaciones comparables con los municipios de mayor tamaño y más cercanos al origen.

De 1990 a 2014, la dinámica de la intensidad de la pobreza educativa a nivel estatal se muestra en la gráfica 4, con una representación semejante del indicador a nivel municipal. Puede observarse que todas las entidades han mejorado su situación, y aunque Chiapas, Oaxaca o Guerrero han logrado disminuir la intensidad de la pobreza educativa en alrededor de 60 unidades, su situación

GRÁFICA 3  
INTENSIDAD EN EL ÍNDICE DE POBREZA EDUCATIVA POR MUNICIPIO, 1990 Y 2010



— Línea de referencia para comparación  $Y=X$ . Si el valor correspondiente para cada municipio está por arriba de esta línea, entonces el *ipeb* se incrementó de 1990 a 2010. Si se encuentra sobre la línea, el índice permaneció constante, y si se encuentra por debajo, entonces el indicador disminuyó en el periodo de referencia.

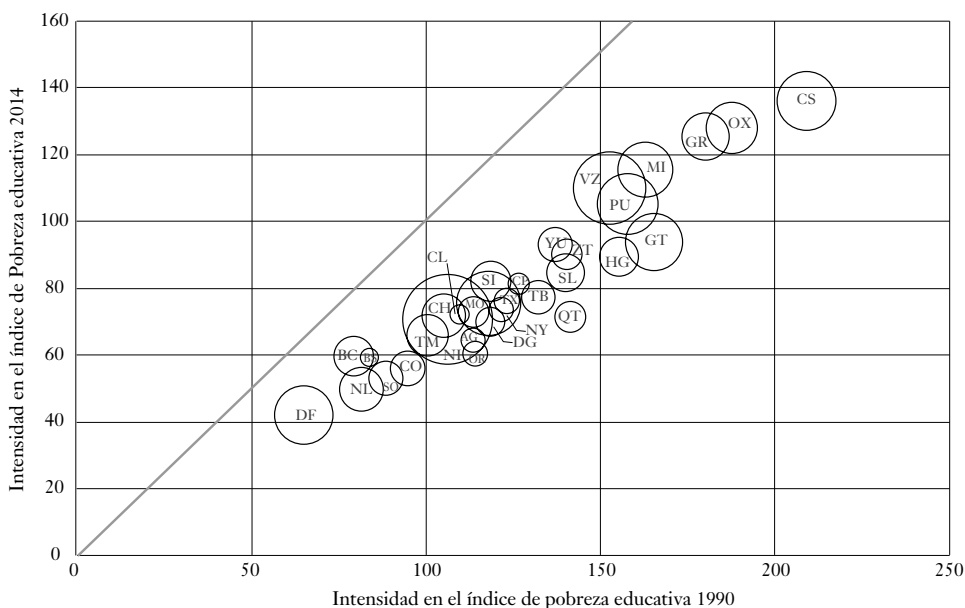
NOTA: El área del círculo es proporcional a la población por municipio en el año 2010.

FUENTES: Cálculos propios con base en el XI Censo de Población y Vivienda 1990, Inegi (1992), y en la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi (2011).

## INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A EDUCACIÓN DE CALIDAD

GRÁFICA 4

INTENSIDAD EN EL ÍNDICE DE POBREZA EDUCATIVA A NIVEL ENTIDAD FEDERATIVA, 1990 Y 2014



— Línea de referencia para comparación  $Y=X$ . Si el valor correspondiente para cada entidad está por arriba de esta línea, entonces el *ipeb* se incrementó de 1990 a 2014. Si se encuentra sobre la línea, el índice permaneció constante, y si se encuentra por debajo, entonces el indicador disminuyó en el periodo de referencia.

NOTA: El área del círculo es proporcional a la población total por entidad federativa en el año 2014.

FUENTES: Cálculos propios con base en el XI Censo de Población y Vivienda 1990, Inegi (1992) y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2014, Inegi (2015).

actual aún dista bastante del Distrito Federal, Nuevo León o Baja California, que históricamente tienen niveles mucho más bajos de carencias educativas dentro de los hogares.

### OTROS INDICADORES COMPLEMENTARIOS DEL INDICADOR DE CARENCIA POR REZAGO EDUCATIVO

Como quedó claramente establecido, el *indicador de carencia por rezago educativo* no puede ser modificado en el corto plazo. Sin embargo, el Coneval y otras instituciones como el INEE y la Secretaría de Educación Pública tienen la obligación de monitorear el avance de la escolarización obligatoria y de los

aprendizajes tanto de los alumnos de la educación obligatoria como de la población fuera de la escuela. Proponemos dos constructos adicionales a los *indicadores de pobreza educativa* para este fin: uno para medir el avance en la escolarización de educación media superior entre la población que más inmediatamente se beneficiará de su obligatoriedad. Para ello, planteamos el indicador “porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años de edad con al menos educación media superior completa” (INEE, 2012). El otro mediría los déficits en aprendizajes básicos de la prueba Planea que desarrollan el INEE y la SEP desde 2015. Se sugiere tomar en cuenta indicadores como los expuestos anteriormente, incluyendo PISA, por lo cual aquí no se abundará más al respecto.

El porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con al menos educación media superior completa es un indicador adecuado para el seguimiento de la meta de universalización de la educación media superior. Entre los grupos quinquenales de 20 años y más, el de 20 a 24 cuenta con la mayor cantidad relativa de jóvenes con al menos educación media superior completa, como lo muestran los datos censales de 1990 a 2010 y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) de 2012 y 2014. Si el Sistema Educativo Nacional garantiza la universalización de la educación media superior para los jóvenes con edades típicas a partir del ciclo escolar 2021-2022, entonces a partir del inicio del ciclo escolar 2027-2028 los jóvenes de 20 a 24 años ya deberían contar al menos con la educación media superior completa, suponiendo una eficacia total del Sistema Educativo Nacional.

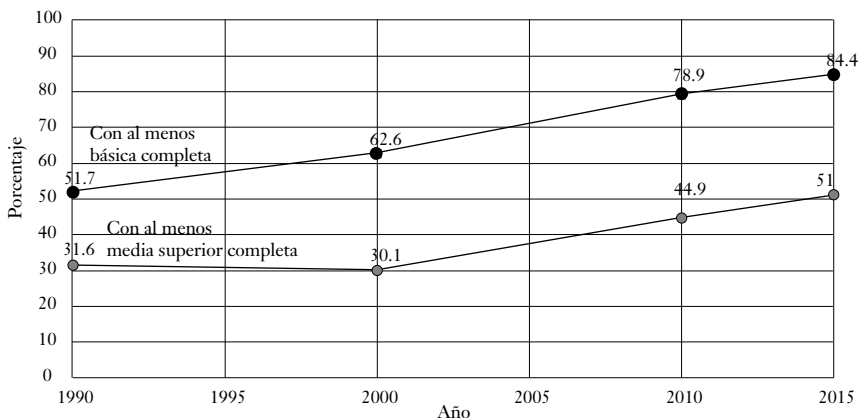
¿Qué nos dicen los valores de este indicador? En 2015, con datos de la Encuesta Intercensal, 51 de cada cien jóvenes de 20 a 24 años contaron con la educación media superior completa. Sin embargo, dada la evolución de este indicador desde 1990, parece inviable alcanzar el objetivo de que todos los jóvenes de este rango de edad adquieran la educación media superior en el mediano plazo debido a los ritmos de crecimiento recientes (gráfica 5).

Los retos para garantizar, en el término constitucional, primero la matriculación universal para todos los jóvenes de 15 a 17 años, y después que completen la educación media superior, se explica por tres razones. En primer lugar, el Sistema Educativo Nacional sigue siendo ineficaz para garantizar que todos los niños que cursan la educación básica la completen. En 2015, 15.6% de los jóvenes de 20 a 24 años no había completado la educación básica cuando esto, de acuerdo con la norma constitucional, debía haber ocurrido desde mediados

## INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A EDUCACIÓN DE CALIDAD

GRÁFICA 5

PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 20 A 24 AÑOS CON AL MENOS EDUCACIÓN BÁSICA COMPLETA  
Y CON AL MENOS EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR COMPLETA, 1990-2015



FUENTE: INEE, cálculo con base en el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Inegi (1992); XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Inegi (2001); Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi (2011) y la Encuesta Intercensal, Inegi (2015).

de la primera década de este siglo. En segundo lugar, porque entre quienes completan la educación básica no todos continúan y finalizan la educación media superior. En el año de referencia, casi una tercera parte de los jóvenes de este grupo de edad declararon que la educación básica es su máxima escolaridad. En tercer lugar, para que todos los jóvenes de 20 a 24 años completen la educación media superior en el año 2027, de acuerdo con la gráfica, se requeriría cada año un crecimiento anual promedio del porcentaje correspondiente superior a 3.7 puntos porcentuales, o equivalentemente una reducción promedio de aproximadamente 19 puntos porcentuales en un quinquenio, algo que recientemente no ha ocurrido. La máxima reducción de 15 puntos porcentuales se presentó en el primer decenio de este siglo (gráfica 5).

### CONCLUSIONES

En este capítulo se ha revisado el marco normativo de la relación entre derechos y educación y los cambios que ha experimentado, el cual sustenta el derecho humano a una educación obligatoria de calidad en México; asimismo, se han dis-

cutido elementos de dos enfoques importantes respecto al papel que juega el Estado para asegurar la educación como un derecho y sobre la evaluación de la calidad de la educación. Esta discusión muestra la trascendencia de impulsar la coherencia de los derechos sociales con el derecho humano a una educación obligatoria de calidad y mejorar la calidad de nuestro sistema educativo, con el fin de que todos los niños y jóvenes alcancen al menos la escolaridad obligatoria y una formación pertinente y significativa para ellos y relevante para nuestra sociedad.

Se revisó la viabilidad de modificar en el corto plazo el *indicador de carencia por rezago educativo* utilizado por el Coneval en su medición multidimensional de la pobreza, dados los cambios normativos recientes. Ante el compromiso de ampliar gradualmente la obligatoriedad de la educación media superior y asegurar la calidad de la educación como un derecho humano, el análisis muestra que sólo es aparente la desactualización de este indicador, pues no es posible, en este momento, incorporar mediciones de rezago en el aprendizaje de la población ni la gradualidad de la obligatoriedad de la educación media superior. De tal modo, se propone que se impulse en el mediano plazo con otras instituciones afines la medición periódica de las capacidades y habilidades de la población para desarrollarse en una sociedad moderna. En el corto plazo se sugiere complementar el *indicador de carencia por rezago educativo* con indicadores, a cargo del INEE, que permitan monitorear el avance en la escolarización de la población joven, así como los retos para abatir los déficits en los aprendizajes y en las capacidades de nuestros niños y jóvenes.

En especial, se analizó la validez de los *indicadores de pobreza educativa* del INEE como índices complementarios del *indicador de carencia por rezago educativo* del Coneval y se encontró una alta asociación de ambos con múltiples medidas de carencias sociales, riqueza y desarrollo humano.

El estado del conocimiento en la evaluación educativa es insuficiente en este momento para proponer un conjunto de indicadores que permitan monitorear todos los derechos involucrados en la medición del derecho humano a una educación obligatoria de calidad. Los *indicadores de pobreza educativa*, o el de carencia educativa del Coneval, atienden sólo la parte de la escolarización obligatoria, dejando de lado la medición de los aprendizajes, el incumplimiento de estándares en los recursos humanos y materiales de las escuelas y la realización de procesos escolares inclusivos y pertinentes. No obstante, el trabajo del Coneval debe complementarse con la tarea del INEE para evaluar la calidad del sistema

educativo y construir entre ambas instituciones un marco comprensivo, con la finalidad de brindar información suficiente para la evaluación del cumplimiento del derecho humano a una educación obligatoria de calidad.

El análisis empírico ha mostrado las ventajas y las limitaciones del *indicador de carencia por rezago educativo* del Coneval y de los *indicadores de pobreza educativa* del INEE. El primero, cuya unidad de análisis es el individuo, es parsimonioso y tiene una expresión clara. Además, es notable su grado de asociación con otras medidas de bienestar, riqueza y carencias de derechos sociales, comparables a la exhibidas en los *indicadores de pobreza educativa* propuestos por el INEE. Sin embargo, una limitación importante es su insensibilidad para hacer mejoras en la alfabetización o en el alcance de la educación primaria entre personas con estas carencias. En efecto, estas mejoras no alteran al *icre*, pues la proporción de la población con educación secundaria completa no se altera. Por lo tanto, los esfuerzos para alfabetizar, o que toda la población joven o adulta sin educación primaria la complete, no es valorada en el indicador de Coneval. En contraposición, los *indicadores de pobreza educativa* tienen expresiones complicadas, lo cual dificulta su claridad; su unidad de análisis es la familia y la *incidencia en la pobreza educativa*, que es el indicador comparable al de Coneval, es mayor a éste. Entre las ventajas destaca su comparabilidad temporal, la sensibilidad del *indicador de intensidad de la pobreza educativa* ( $ipe_1$ ) para captar mejoras en el rezago educativo de los miembros del hogar y la posibilidad de utilizar el indicador de desigualdad ( $ipe_2$ ) en políticas que persiguen una mayor equidad en la escolaridad entre los miembros de las familias con rezago educativo.

BIBLIOGRAFÍA

- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2012). “Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” [en línea]. Disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012)>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2012). Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas [en línea]. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_171215.pdf)> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2013). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE.pdf>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2013). Ley General de Desarrollo Social [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2013). Ley General del Servicio Profesional Docente [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSPD.pdf>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2014). Ley General de la Infraestructura Física Educativa [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE.pdf>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2014). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes [en línea]. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA\\_041214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214.pdf)> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2015). “Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” [en línea]. Disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015)>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2015). Ley Federal del Trabajo [en línea]. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_120615.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf)> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2015). Ley General de Educación [en línea]. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137\\_200415.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_200415.pdf)> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.



- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- FOSTER, James, Joel Greer y Erik Thorbecke (1984). “A class of decomposable poverty measures”. *Econometrica*, 52, 3 (mayo): 761-766.
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, INEE (2015). *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2015*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, INEE (2007). *Panorama educativo de México 2007. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, INEE (2007). *Propuesta y experiencias para desarrollar un sistema nacional de indicadores educativos*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, INEE (2012). *Panorama educativo de México 2010. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, INEE (2014). *Panorama educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, INEE (2016). *Panorama educativo de la población indígena 2015*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- JOHNSON, Richard A., y Dean W. Wichern (1992). *Applied Multivariate Statistical Analysis*, 3ª ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- LATAPI SARRE, Pablo (2009). “El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14, 40 (enero-marzo), 255-287.
- NACIONES UNIDAS, NU (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [en línea]. Disponible en: <<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, ACNUDH (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea]. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, OHCHR (1989). Convención sobre los Derechos del Niño [en línea]. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OCDE (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT (1989). Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas [en línea]. Disponible en: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_213175.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_213175.pdf)> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- ROBLES, H., F. Martínez y M. Escobar (2008). “Pobreza educativa en los hogares: Una propuesta normativa para su medición”, mimeo.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA-Dirección General de Planeación y Programación, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2006). *Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005*. México: Secretaría de Educación Pública.
- TOMAŠEVSKI, Katarina. (2001). *Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable*. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.
- UNITED NATION EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, UNESCO (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. París: United Nation Educational Scientific and Cultural Organization.
- UNITED NATION EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile: United Nation Educational Scientific and Cultural Organization-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [en línea]. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- VARIAN, Hal (1992). *Análisis microeconómico*, 3ª ed. Barcelona: Antoni Bosch.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2012). Evolución de la Pobreza por Ingresos 1990-2010 [en línea]. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>> [Consulta: 1 de julio de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014). Medición de la Pobreza en México 2014 [en línea]. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)> [Consulta: 17 de agosto de 2015].

- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2001). Índice de Marginación 2000 [en línea]. Disponible en: <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_marginacion\\_2000\\_](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_marginacion_2000_)> [Consulta: 1 de julio de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2006). Índice de Marginación 2005 [en línea]. Disponible en: <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_marginacion\\_2005\\_](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_marginacion_2005_)> [Consulta: el 1 de julio de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2007). Índice de Marginación a nivel Localidad 2005 [en línea]. Disponible en: <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice\\_de\\_marginacion\\_a\\_nivel\\_localidad\\_2005](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_marginacion_a_nivel_localidad_2005)> [Consulta: 1 de julio de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2011). Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010 [en línea]. Disponible en: <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_2010\\_por\\_entidad\\_federativa\\_y\\_municipio](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio)> [Consulta: 1 de julio de 2015].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (1992). XI Censo de Población y Vivienda 1990 (base de microdatos). México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2001). XII Censo de Población y Vivienda 2000 (base de microdatos). México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2006). II Censo de Población y Vivienda 2005 (base de microdatos). México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2011). Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2013). Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares 2012. Módulo de Condiciones Socioeconómicas (base de microdatos). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2015). Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares 2014. Módulo de Condiciones Socioeconómicas (base de microdatos). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2014). PIB y Cuentas Nacionales [en línea]. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/>> [Consulta: 1 de julio de 2015].



# Salud y pobreza

Carlos Javier Echarri Cánovas

## INTRODUCCIÓN

En este capítulo se propone abordar la vinculación de la pobreza con la salud, iniciando por una revisión del abordaje del derecho a la atención a la salud, como se define en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”) y las posibles contradicciones legales y conceptuales tanto en el mismo texto constitucional como en otras disposiciones legales, específicamente en la Ley General de Desarrollo Social.

En este sentido, al plantear la Constitución desde su artículo 1°: “Queda prohibida toda discriminación motivada por... las condiciones de salud”, se establece la necesidad de una discusión sobre el tema de equidad en salud, así como la cobertura universal en salud. El artículo 2° de la Constitución establece la noción de “acceso efectivo a los servicios de salud”, refiriéndose a la obligación de la federación, los estados y los municipios de asegurarlo para abatir las carencias y los rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas. Si se les asegura a estos mexicanos, el resto lo debe tener también asegurado. Otro concepto que se introduce en este mismo artículo es el de “la protección de su salud”, refiriéndose a las mujeres indígenas, a quienes también se pretende “mejorar las condiciones de salud”. En la Ley General de Salud, este derecho constitucional se refiere al derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud cuando no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud.

Cuando se habla en el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social de que la salud es un derecho para el desarrollo social parecería que este ordenamiento tiene una conceptualización más amplia que el texto constitucional, en el cual sólo se refiere a la protección a la salud y el acceso a los servicios de salud. Sin embargo, al precisar los indicadores mediante los cuales se debe medir la pobreza en el artículo 36, se refiere al “acceso a los servicios de salud”.

Resulta necesario abundar en el análisis de la medición del “acceso efectivo” a los servicios de salud y de cómo el concepto de equidad se aplica a este acceso efectivo. Si bien la universalización de los servicios de salud entraña forzosamente una progresividad, las decisiones sobre qué servicios se ofrecen en cada etapa deben estar basados en principios de derechos humanos, reconocidos tanto en la legislación nacional como en los convenios internacionales que ha firmado nuestro país. De la misma manera, resulta importante hacer la distinción entre la cobertura “poblacional” y la cobertura referida a distintas dimensiones de la salud, para ir más allá de la simple afiliación o derechohabencia. Para esto, es necesario abordar los temas de necesidades desde un enfoque de curso de vida, así como el ámbito de la salud pública, puesto que las necesidades varían en las distintas etapas de la vida, además de que hay que considerar una serie de elementos de la colectividad, no solamente de individuos aislados. En particular, la ausencia de un sistema universal de protección social puede provocar que las personas adultas mayores que padecen enfermedades crónico-degenerativas puedan caer en la pobreza al asumir los costos crecientes de atención a la salud o empeorar sus condiciones de salud al no poder sufragar dichos gastos. De la misma manera, se impone una discusión sobre la calidad de los servicios y las barreras no solamente financieras, sino también culturales, geográficas o de organización, para el acceso efectivo a los servicios.

En este sentido, cualquier discusión sobre salud —como dimensión de la pobreza— y derechos resulta insuficiente si no se hace referencia a la forma en que el Estado mexicano ha intentado alcanzar la cobertura universal, en particular los supuestos detrás de la selección del Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes), el cual en los hechos establece atenciones diferenciadas a la población más pobre y aquella afiliada a instituciones de seguridad social. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que toda persona debe disfrutar “del más alto nivel posible de salud física y mental”. Sobre la base del reconocimiento de este tratado internacional como instrumento vinculante que establece derechos con rango

institucional, el establecimiento de catálogos de intervenciones diferenciados según la afiliación, ya sea al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en el caso de los trabajadores formales, o al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), en el caso de la población sin una vinculación laboral formal, ya sea personal o mediante su núcleo familiar inmediato, puede considerarse como una violación del principio de igualdad y no discriminación.

Otro punto que es necesario abordar es el referido a las preferencias de la población, por ejemplo, por proveedores de servicios de salud que no se adhieren al modelo alopático occidental, y que por lo mismo pueden rechazar los servicios institucionales y acudir a otras prácticas. Si bien en el caso de las comunidades indígenas estas preferencias pueden ser consideradas como parte de su cultura, en cuyo caso el Estado debe ofrecer servicios de salud culturalmente apropiados, “aprovechando debidamente la medicina tradicional”, como establece el artículo 2° de la Constitución, en otros casos no es tan claro, y las preferencias individuales pueden poner en riesgo a otras personas, como en el caso de los padres que rechazan la aplicación de vacunas a sus hijos.

A diferencia de otras dimensiones de la pobreza, el acceso a los servicios de salud resulta un elemento contingente: todas las personas requieren ingresos, alimentación, vivienda, etc. Pero una persona puede no percibir que tiene un problema de salud, o bien no saber que existen distintas medidas preventivas o de detección temprana, y no utilizarlas. Otra característica de este acceso es que resulta de la interacción del Estado y los individuos, aun en el caso de seguros médicos privados, los cuales deben tener una regulación y una vigilancia gubernamental. Hay además medidas que dependen de la normatividad existente, pues existe una normatividad en materia de salud pública, la cual debería cumplirse independientemente de las preferencias individuales. Resulta importante una discusión acerca de las posibilidades de combinación de la medición del cumplimiento de la normatividad (expresada en las distintas normas oficiales mexicanas), ya sea en el ámbito territorial (localidades, municipios o entidades federativas) o bien en el plano de los individuos, con las percepciones de afiliación, acceso, acceso efectivo y calidad de los servicios de salud. Finalmente, resulta interesante integrar una dimensión espacial de distancia a los servicios de salud.

Se examinará la normatividad vigente en el país para desarrollar el marco teórico, considerando las distintas dimensiones: disponibilidad, accesibilidad,

aceptabilidad, calidad, necesidad de salud, utilización y cobertura efectiva, a partir de lo cual analizaremos el acceso a la salud en México, para entonces llegar a sus indicadores.

## ANTECEDENTES

La Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 36, señala que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) tiene la atribución y obligación de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, utilizando, al menos, los siguientes indicadores: 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. El 16 de junio de 2010 fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los Lineamientos y Criterios para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza. En estos lineamientos se contemplan los indicadores citados en la Ley General de Desarrollo Social y clasificados en tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el territorial. En el espacio del bienestar se incorpora el indicador de ingreso corriente per cápita; en el de los derechos sociales, el 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 y acceso a la alimentación; en el territorial, por su parte, se incluye el grado de cohesión social.

En el transcurso de los trabajos para generar el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que permite hacer las estimaciones estatales de pobreza, se realizaron diversas consultas a especialistas en cada una de las áreas que contemplan los indicadores estipulados en la ley. Dichas consultas reflejaron la necesidad de utilizar información que no sólo diera cuenta de la medición de la pobreza en sí, sino que se consideró imprescindible recolectar o procesar información adicional y complementaria en cada una de las dimensiones contempladas en la Ley General de Desarrollo Social.

Derivado de esta necesidad y del interés en profundizar en cada una de las dimensiones de la pobreza que permitan orientar mejor la política social, el Coneval ha decidido impulsar una serie de investigaciones para complementar



la información sobre la pobreza con datos disponibles al respecto. En este caso, se espera profundizar en el conocimiento del ejercicio del derecho al acceso a los servicios de salud, especialmente enfocado al “acceso efectivo” que tiene la población, complementando así el indicador de carencia en el acceso a los servicios de salud, incluido en la medición de la pobreza.

## JUSTIFICACIÓN

Para efectos de identificación de la población en pobreza, el indicador que utiliza el Coneval para medir el derecho al acceso a los servicios de salud aborda un aspecto sin duda relevante en el cumplimiento del derecho a la salud: si las personas poseen “alguna titularidad” que les permita hacerlo exigible tanto en el ámbito privado como en el público. Para ello se indaga si las personas están inscritas en el Seguro Popular o tienen derecho a recibir servicios de salud por una institución de seguridad social, como IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Defensa o Marina, o si tienen un seguro de gastos médicos mayores. No obstante, el ejercicio del derecho al acceso a la salud, si bien depende en primera instancia de esta “derechohabencia”, no se agota ahí. Es posible que existan algunas limitantes para que la población pueda ejercer y hacer exigible este derecho con dichas titularidades, como, por ejemplo, al no encontrar centros de salud cercanos, al no existir suficientes recursos humanos o materiales para satisfacer las necesidades de salud de la población, por no contar con personal que brinde servicios en las diferentes lenguas que se hablan en el país, etcétera.

Por lo anterior, el Coneval busca con este estudio complementar el conocimiento que sobre el derecho al acceso a los servicios de salud se obtiene con el indicador de derechohabencia en inscripción a servicios de salud presente en la medición multidimensional de la pobreza, para generar información diagnóstica sobre el “acceso efectivo” a los servicios de salud proveniente de fuentes secundarias, como censos, encuestas, registros administrativos u otros. La titularidad del derecho hace más probable la exigibilidad del mismo. Una vez conocida ésta, es indispensable diagnosticar cómo opera en lo concreto en sus alcances y limitaciones para mejorar las condiciones de vida de la población y, en especial, para el ejercicio efectivo del derecho constitucional de los mexicanos y mexicanas.

En este apartado se expondrá el marco teórico a partir del cual analizaremos el acceso a la salud en México, para poder llegar así a sus indicadores. Para ello, se revisarán en primera instancia las nociones de salud y de enfermedad, insistiendo en que es necesario considerarlas como una construcción sociocultural, tratando de rebasar una visión puramente biológica; trataremos también las estrategias sanitarias puestas en marcha en los países en desarrollo. Se examinará la normatividad vigente en el país para desarrollar el marco teórico, considerando las distintas dimensiones: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, necesidad de salud, utilización y cobertura efectiva, a partir de lo cual analizaremos el acceso a la salud en México, para entonces llegar a sus indicadores.

## LAS DISTINTAS CONCEPCIONES DE LA SALUD

### *La noción de salud*

Para llegar a los indicadores del acceso a la salud hay que plantearse primero la pregunta más general: ¿qué es la salud? Entre las múltiples definiciones que podemos encontrar, una de las más comunes es la que la Organización Mundial de la Salud (OMS) proponía en su Constitución desde 1946: “la salud es el estado de completo bienestar, físico, mental y social, y no sólo la ausencia de enfermedad” (OMS, 1982). Sin embargo, se trata de un concepto no operacional, ya que se basa en una percepción de bienestar y mezcla las características individuales y las condiciones sociales que influyen en la salud de los individuos. Además, considera la salud como una condición estática, sin tomar en cuenta el dinamismo que exige la adecuación al medio ambiente. Más que una definición, nos hallamos frente a una utopía, a un ideal hacia el cual nos deberíamos dirigir.

Este ideal se hizo explícito en 1977 por la XXX Asamblea Mundial de la Salud, la cual decidió en la resolución WHA30.43 que “de aquí al año 2000, todos los habitantes de todos los países del mundo deberían haber alcanzado un nivel de salud que les permita llevar una vida socialmente y económicamente productiva, lo que significa que cada uno deberá gozar de un estado de salud tal que pueda al menos trabajar de forma productiva y participar activamente en la vida social de la colectividad”. Más tarde, en 1979, la Asamblea Mundial de la Salud lanzaba la Estrategia Mundial de Salud para Todos; esta estrategia

reposa sobre el concepto de sistemas nacionales de salud, basados en la atención primaria a la salud y la acción concertada entre el sector de la salud y los sectores económicos y sociales concernidos (Organización Mundial de la Salud, 1981).

En este tipo de declaraciones, de carácter programático, y sobre todo político, el bienestar social es entendido en el sentido de productividad económica y de participación comunitaria. Pero es importante notar que los individuos no perciben su estado de salud en absoluto. Cada persona es una entidad en una estructura cultural y social, cuyos miembros ejecutan ciertas actividades en la colectividad. La naturaleza de estas actividades constituye su función o rol social, el resultado del proceso de socialización. Las enfermedades y las dolencias se vuelven obstáculos para la realización de las actividades normales de un individuo, impidiendo a los enfermos cumplir sus roles sociales. Sin embargo, hay que considerar también la capacidad de adaptación de los individuos, que les permite, cuando una incapacidad se prolonga, reincorporarse, en un grado variable, cumpliendo sus actividades normales. Los individuos pueden así mantener su rol social compensando sus incapacidades —dentro de ciertos límites— y ser considerados en buen estado de salud (Vandale *et al.*, 1984).

De esta manera, bajo un enfoque funcional, la salud podría ser definida como el estado en que una persona es capaz de cumplir los roles para los cuales fue socializada. Sin embargo, mientras que en un grupo social y en un momento determinado la adaptación o la rehabilitación permiten reestructurar las actividades cotidianas, en otro grupo, o en otro momento, una persona en las mismas condiciones de incapacidad sería considerada como enferma, ya que no puede mantener su ritmo de vida y cumplir plenamente su rol social. Igualmente, en los grupos donde ciertas afecciones son endémicas, los problemas que provocan serán percibidos como síntomas menores, compatibles con lo que es aceptado como buena salud; en contraste, si se presentaran donde estas afecciones no son comunes, serían intolerables y consideradas como la expresión de una verdadera enfermedad. Llegamos así a la confusión corriente de los conceptos de salud y normalidad: la salud sería el estado normal, en el sentido de ausencia de irregularidades o de anomalías.

La salud es, entonces, un concepto relativo, puesto que depende de normas socioculturales que pueden cambiar en el tiempo y en el espacio, lo mismo que la noción de normalidad. Pero considerar lo normal como un modelo o una utopía supone la instauración de un sistema de valores, de una normalidad ideal. Si tal ideal es definido por el grupo social, éste tiene la tendencia a confundirlo

con la norma estadística, oponiendo así *anormal* y *enfermedad* a *normal* y *salud*. Pero esto constituye evidentemente una posición estática, la cual no se corresponde con la propensión dinámica de la mayoría de las enfermedades. El diabético antes de la descompensación o el asmático antes de la crisis son normales, en el sentido de la ausencia de síntomas. La enfermedad no puede reducirse simplemente a los signos patológicos o de lesión. Es necesario tomar en cuenta también la potencialidad de alcanzar la salud, lo que nos permite considerar la salud como un proceso. Definir la salud como un proceso de adaptación o como la capacidad de reacción para reencontrar el equilibrio anteriormente perdido es introducir una evaluación dinámica. Pero una definición así implica también el riesgo de reducir el concepto de normalidad a un estado de aceptación, de sumisión o de conformismo ante las exigencias sociales.

*El proceso salud ↔ enfermedad*

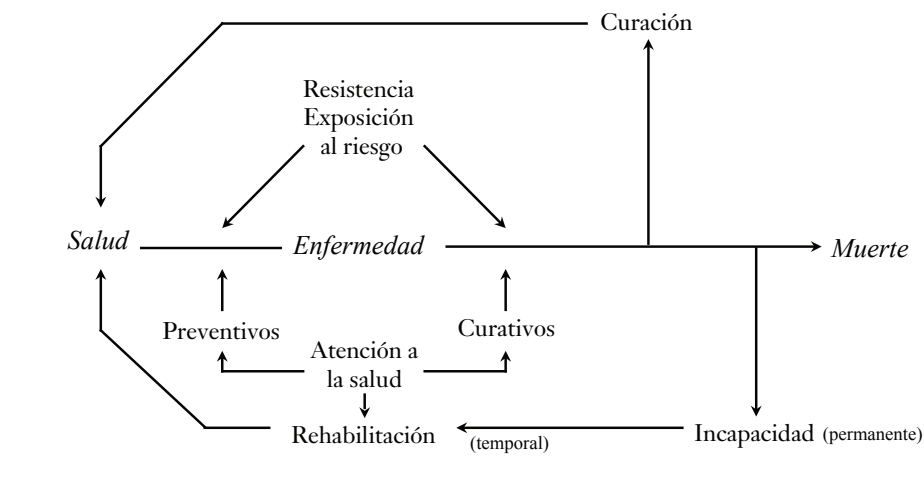
Parece evidente que la salud y la enfermedad constituyen dos términos indisolubles de una misma pareja antitética. No se puede definir uno sin el otro. Milton Terris (1975) propuso, ante la imposibilidad de separar el concepto de salud del de enfermedad, tomar como objeto de estudio el continuo salud-enfermedad. Esto sustituiría una noción absoluta de la salud por otra, relativa y dinámica, de un grado entre la salud y la enfermedad, cuya expresión negativa extrema sería la muerte. Con este enfoque, los aspectos biológicos y psíquicos de la salud pueden ser medidos por la presencia o la gravedad de diversos estados patológicos. El aspecto social es considerado, igualmente, bajo una óptica funcionalista, en relación con el cumplimiento de las tareas definidas por el rol social del individuo. Terris sugiere cuatro ámbitos que permitirían definir criterios para evaluar el continuo: 1. Las medidas de rendimiento, 2. La capacidad de rendimiento, 3. Los obstáculos para el rendimiento, y 4. Los estudios sobre la percepción subjetiva del bienestar.

Este último punto nos lleva al concepto de enfermedad, el cual debe tratarse con detalle. El concepto de enfermedad hace referencia a una condición caracterizada por el malestar o las incomodidades provocadas por el dolor, la incapacidad u otros síntomas. De la misma manera que la salud es un concepto relativo, la enfermedad puede tener diferentes significados. Es importante hacer notar que el español no cuenta con la diversidad de términos de la lengua inglesa, la cual dispone de una triple terminología: *illness*, *disease* y *sickness* (Fassin, 1990; Laplantine, 1992). El primer término, *illness*, hace referencia a la enfermedad

tal y como es sentida por el enfermo, a su experiencia subjetiva de alguna cosa anormal. El segundo, *disease*, evoca la enfermedad tal como es apprehendida por el saber médico, basándose en un conocimiento objetivo de los síntomas físicos y las desviaciones o malos funcionamientos de los sistemas químicos y fisiológicos del organismo, la señal de un estado de alteración biológica de su organismo objetivamente demostrable, de condiciones y procesos patológicos reconocidos por la biomedicina. Por su parte, *sickness* equivale a la realidad sociocultural de la enfermedad; concierne la sanción, la legitimación del estado de enfermo hecho por el sistema de salud, o bien, en palabras de Benoist (1983), “el proceso de socialización de *disease* y de *illness*”.

Esta distinción es de suprema importancia, más allá de una simple constatación lingüística: de los tres conceptos, sólo *disease* (la enfermedad-objeto) es la apprehensión propiamente biomédica, la única basada en un conocimiento objetivo de síntomas biofísicos del enfermo. Para la biomedicina, cada enfermedad (*disease*) es una condición biológica abstracta y en general independiente del comportamiento social (Fábrega, 1977). En cambio, la enfermedad-sujeto (*illness*) engloba diversas dimensiones: social, moral, psicológica, no solamente la física. Así, es posible sentirse enfermo (*ill*) sin tener una enfermedad (*disease*) identificable en términos biomédicos, y viceversa, tener una enfermedad definida por la biomedicina (hipertensión arterial, por ejemplo) sin sentirse enfermo (Helman, 1978). Esto nos conduce a la oposición entre la morbilidad percibida por los pacientes y la diagnosticada por los médicos, entre lo que los primeros sufren y lo que los segundos reconocen, diagnostican y tratan.

La biomedicina ha desarrollado, a partir del método anatomo-clínico, un aparato nosológico cada vez más sofisticado (Foucault, 1963). Los sistemas clasificatorios reposan sobre varios criterios (síntomas, órganos, mecanismos, etiología, etc.) y sirven antes que nada para reconocer las enfermedades, con el fin de comprenderlas, para poder curarlas y prevenirlas. Toda clasificación supone una interpretación de los mecanismos y las causas de una enfermedad, gracias a la cual se podrá emprender no sólo un tratamiento, sino también una prevención. El diagnóstico médico implica la distribución de las experiencias del individuo entre las entidades de la clasificación de la biomedicina, pero desdeñando evidentemente aquellas que no están consideradas en su clasificación (Helman, 1978). De la misma manera, todo otro agente del sistema de salud sin formación biomédica tratará de conciliar, al establecer su diagnóstico, la experiencia del individuo enfermo con su propio modelo etiológico, con su propia visión del mundo.



1. Esquema simplificado del proceso salud ↔ enfermedad (adaptado de Tabutin y Van Lerberghe, 1990).

La figura 1 es un esquema simplificado del proceso salud ↔ enfermedad. Este proceso no es estático: en todo momento, los individuos pueden pasar de un estado de salud al de enfermedad. Cuando se presenta una enfermedad, la aplicación de cuidados curativos o la resistencia de cada individuo pueden producir una curación completa (es decir, sin secuelas) y hacerlo retornar al estado de buena salud inicial. También es posible que un episodio mórbido se traduzca en una incapacidad, la cual puede volverse permanente, o ser sólo temporal; en este caso, la rehabilitación puede hacer que el individuo recupere un cierto estado de salud, el cual puede ser inferior al del momento que precedía a la enfermedad, reduciendo, por ejemplo, la resistencia frente a patologías ulteriores.

Una característica importante del proceso salud/enfermedad es que es multifactorial. El estado de salud de una persona depende tanto de aspectos demográficos como socioeconómicos, políticos, culturales o geográficos; las enfermedades pueden tener causas endógenas o exógenas, pero rara vez responden a un sólo factor aislado. En el esquema se indican solamente dos grandes grupos de factores intervinientes: la resistencia y la exposición al riesgo, por un lado, y la atención a la salud (preventivos, curativos y de rehabilitación), por el otro, los cuales intervienen en el paso de un estado a otro. Evidentemente, la forma como se dan estos efectos en un individuo dado dependerá también de toda una serie de otros factores, sociales, económicos y culturales, aunque sus interacciones no estén representadas en el esquema.

Los factores de resistencia son aquellos que determinan la reacción del individuo al contacto con un agente patógeno. Se puede hablar de resistencia específica a ciertos organismos (llamada inmunidad) o bien de resistencia no específica; éste es el caso cuando los mecanismos de resistencia se ponen en marcha en toda situación de agresión biológica, cada vez que se da un contacto entre el individuo y una entidad que su cuerpo identifica como extraña (Barbieri, 1991). La inmunidad puede, en el caso de las infecciones agudas, como el sarampión, asegurar una protección contra todo nuevo ataque del microorganismo en cuestión. En lo que concierne a las enfermedades crónicas, como el paludismo, la resistencia específica no protege completamente al individuo contra todo ataque, pero reduce su gravedad. Se distingue la inmunidad activa (cuando el cuerpo ha producido anticuerpos) de la pasiva (cuando le han sido transmitidos anticuerpos). Otra distinción posible es en relación con el origen de la inmunidad. Tenemos así la inmunidad pasiva natural, que generalmente reciben los recién nacidos de su madre, o mediante el amamantamiento. Los individuos pueden también adquirir una inmunidad por vía artificial, por medio de la administración de sustancias por medio de inyecciones o por vía oral. Se califica de activa cuando estimula la producción de anticuerpos por el individuo (vacunas y toxoides) y pasiva cuando anticuerpos prefabricados son directamente infiltrados en el organismo.

Por lo que toca a la resistencia no específica, su eficacia está determinada por una serie de factores, siendo los más importantes aquellos relativos al estado de salud general, y más específicamente al estado nutricional del individuo y su historia clínica. La resistencia opuesta por un individuo a agentes patógenos será poco eficaz si sufre de malnutrición o desnutrición, o bien, si luego de episodios mórbidos anteriores, no alcanzó una recuperación completa, provocando un debilitamiento general.

Por otra parte, la exposición al riesgo de enfermedad hace referencia, por un lado, a la presencia del agente patógeno en el entorno y, por el otro, a los factores que determinan la naturaleza del contacto entre el agente y el individuo. La ausencia de ciertas medidas de higiene personal (lavarse las manos antes de comer, por ejemplo), los hábitos de preparación, almacenamiento y conservación de los alimentos, la precariedad de la infraestructura sanitaria (redes de distribución de agua y de disposición de excretas) y, en general, las condiciones materiales de la vivienda y del entorno cercano, son factores que determinarán la presencia y la viabilidad de los microorganismos patógenos. También hay que

tener en cuenta la presencia de todo tipo de contaminantes en el medio ambiente (materia fecal, bióxido de carbono, ozono, metales pesados), así como la exposición a materiales nocivos en el lugar de trabajo (como insecticidas, asbesto, solventes, metales pesados o materiales radioactivos). La transmisión del elemento patógeno puede tener lugar de diferentes formas: el aire, los alimentos, el agua, los dedos, la piel, el suelo u objetos inanimados, o bien mediante insectos, quienes juegan ya sea un papel mecánico o bien tienen una función biológica.

Habíamos mencionado antes una distinción muy importante, en relación con las causas de las enfermedades. Las exógenas son provocadas por agentes externos (bacterias, virus o parásitos), mientras que las endógenas deben su origen a causas internas: enfermedades hereditarias, afecciones congénitas, enfermedades degenerativas o tumores y neoplasias. Esta división es importante sobre todo para la forma de atenderlas y prevenirlas; mientras que el control y la prevención de las enfermedades infecciosas y parasitarias pueden ser relativamente fáciles, la situación es totalmente diferente para las enfermedades endógenas. Las enfermedades degenerativas son el resultado de procesos naturales de envejecimiento, mientras que ciertas enfermedades genéticas son causadas por defectos en los cromosomas. En general, las enfermedades no transmisibles son difíciles de prevenir y sus tratamientos son largos y costosos.

### *La atención a la salud*

Por lo que toca al segundo grupo de factores, la atención a la salud, debemos recordar que la aparición de la enfermedad no es suficiente para explicar la aplicación de cuidados de salud curativos, los cuales pueden tener influencia sobre el desarrollo y resultado de episodios patológicos. Los individuos recurren a los servicios del sistema de salud cuando se sienten enfermos y expresan esta percepción, que se convierte así en una necesidad en salud. La utilización de los servicios de salud es un aspecto clave del proceso salud/enfermedad sobre el cual han insistido investigadores de diversas disciplinas: la epidemiología, la salud pública, la psicología y la economía. Cada una privilegia el análisis de ciertos aspectos del proceso. Así, los modelos epidemiológicos y sociales acentúan las necesidades de cuidados a la salud, mientras que los modelos psico-sociales se interesan por el deseo de ser curado y la búsqueda de cuidados. Los modelos económicos se concentran en el inicio y la continuidad de los cuidados, insistiendo en los aspectos de costo-beneficio. Un problema común a la mayoría de



estos trabajos es que se concentran en la biomedicina y no toman en cuenta prácticas tradicionales o alternativas. Uno de los resultados de la investigación de la antropología médica es precisamente no limitar el sistema de salud al aparato institucional ligado a la biomedicina, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados. Kroeger (1983), al sintetizar las metodologías usadas para el análisis de los determinantes y los esquemas de utilización de los cuidados a la salud, formula un enfoque integrado, en el que describe tres grandes tipos de variables explicativas: las características *a*) del sujeto (o factores predisponentes), *b*) del problema de salud y de su percepción y *c*) de los servicios de salud (o factores favorizantes). Estas variables determinan la elección de los recursos de los cuidados a la salud, que conducen a la utilización de los servicios disponibles en el sistema de salud, considerado en el sentido global de un sistema compuesto de sectores popular, profesional y tradicional (Kroeger, 1983).

Basándose en el modelo propuesto por Donabedian (1987) para el análisis de la atención médica, y tratando de conciliar los diferentes enfoques, puede concebirse la utilización de servicios de salud como un proceso compuesto de diferentes fases. La primera corresponde al reconocimiento de la existencia de necesidades en salud, es decir, la percepción por parte del individuo mismo de una alteración de su estado de salud o bienestar. En seguida, siguiendo la imagen que tiene del problema de salud, seguirá una toma de decisiones y, dado el caso, la búsqueda de atención a la salud. Podemos calificar los comportamientos seguidos por los individuos de estratégicos, en el sentido de que ellos evalúan, siguiendo los modelos etiológico y terapéutico a los que se adhieren, su condición y las posible ventajas e inconvenientes de las diferentes opciones de que disponen, incluyendo la auto-atención. La disponibilidad de un servicio o de un tratamiento es entendida desde el punto de vista de conocimiento (el individuo debe conocer la existencia y comprender el interés de las diferentes opciones), accesibilidad, atracción, aceptabilidad, calidad y costos, tanto financieros como no monetarios, psicológicos o sociales.

Si el individuo llega a la decisión de buscar atención y efectivamente lo hace, entra entonces en contacto con uno o más componentes del sistema de salud. En este momento, hay una confrontación de la percepción del individuo, de su enfermedad-sujeto (*illness*), con las concepciones de la enfermedad-objeto (*disease*) de un agente del sistema de salud. Éste puede ser un médico, un farmacéutico, un curandero o un herborista, pero lo más frecuente es que las personas

consulten en primera instancia a miembros de su familia o de su hogar y a miembros de su red social más próxima: la parentela, los vecinos, los colegas de trabajo (Infante, 1988). El papel de estos últimos puede limitarse a apoyar al enfermo, pero pueden igualmente dar su opinión sobre la situación y ofrecer información acerca de la enfermedad, sobre el agente de salud a quien consultar o los pasos a seguir. De este contacto con el sistema de salud resulta eventualmente la enfermedad, en tanto que realidad sociocultural (*sickness*) y la asignación al individuo del papel de enfermo. Para que este reconocimiento social de la enfermedad tenga lugar, son necesarios dos elementos:

1. Por parte del agente de salud, es necesario un diagnóstico (es decir, una identificación de la entidad patológica, la cual puede tanto confirmar la del enfermo como diferir de ella) y una toma de decisiones respecto al proceso terapéutico, las cuales pueden incluir la referencia del enfermo a otros prestadores de servicios de salud;
2. Por parte del individuo, la aceptación de su nuevo papel de enfermo y la observación de la terapia administrada. Esta cadena debería conducir a una modificación del estado de salud, ya sea en el sentido de una curación o en el de una agravación.

Evidentemente, las proposiciones anteriores sólo conciernen la utilización de una parte de los cuidados a la salud: los curativos y de rehabilitación. La pregunta es: ¿cómo tomar en cuenta los cuidados preventivos, de suprema importancia en la salud materno-infantil y la sexual y reproductiva? De la misma manera, resulta necesario considerar las acciones de detección temprana de distintas enfermedades, las cuales no previenen tales afecciones, pero favorecen su atención oportuna, aumentando las posibilidades de curación o bien reduciendo su letalidad. La utilización de estos tipos de cuidados puede responder a dos situaciones diferentes; la primera, que podríamos llamar voluntaria, requiere una serie de condiciones del individuo: que perciba los riesgos a los cuales puede estar expuesto, que tenga una comprensión, aun muy somera, de los mecanismos y de las causas de las enfermedades concernidas y, finalmente, que crea que es posible reducir los riesgos de sufrir una enfermedad. Una vez reunidas estas tres condiciones, el individuo puede proceder a una evaluación de los riesgos, de los costos y beneficios de los diferentes escenarios, ya sea que decida

emprender o no una prevención. La situación es parecida a aquella de la percepción de una enfermedad, solamente que en este caso el individuo advierte un riesgo de enfermedad, en vez de la enfermedad misma. La segunda situación hace referencia a las relaciones de poder entre los individuos o entre el individuo y las instituciones. De esta manera, es posible que la aplicación de una medida preventiva sea obligatoria, incluso forzada, o bien que el individuo no tenga conciencia de que es el objeto de tal medida.

#### LAS ESTRATEGIAS DE COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE SALUD

El éxito de ciertos avances técnicos de la biomedicina en los países industrializados parecía dirigir el desarrollo de los sistemas de salud de los países en desarrollo hacia la instauración de algunos programas verticales basados en transferencias tecnológicas (como la utilización masiva de DDT o de los antibióticos), frecuentemente estructurados según un modelo militar, sobre una infraestructura hospitalaria altamente tecnificada (generalmente urbana) y sobre la formación de médicos altamente calificados, a expensas de las actividades de salud pública, de la prevención y de la formación de personal paramédico que pueda trabajar en la base (Bell, 1985).

En los años setenta, se hizo evidente que este enfoque —demasiado costoso y que no alcanzaba a cubrir al conjunto de la población— no permitiría alcanzar el objetivo de mejorar rápidamente la salud en los países pobres, independientemente del desarrollo económico o de la erradicación de la pobreza. Esto dio origen a la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS), la cual constituyó la base del Plan Decenal de Salud para las Américas, aprobado en 1972 en la Tercera Reunión de Ministros de Salud de las Américas (Suárez-Ojeda y Yunes, 1985). La experiencia latinoamericana, como la de otros países, como China o India, contribuyó a la aceptación de la APS en la Conferencia de Alma-Ata, promovida por la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En ella se reconoció, por un lado, que la salud era un derecho fundamental del ser humano y un fin social universal y, por otro, que la atención a la salud debía ser accesible en términos económicos y geográficos y social y culturalmente apropiada. Esta estrategia apostaba por el desarrollo de la infraestructura de los sistemas nacionales de salud, comenzando por la atención primaria, para establecer programas nacionales que cubrieran al conjunto de la población, y fue tomada como modelo nacional para el caso mexicano (Duarte-Gómez *et al.*, 2004).

Estos programas debían incluir la promoción de la salud, el diagnóstico, la terapia y la rehabilitación. La estrategia englobaba medidas específicas que debían ser tomadas por los individuos y las familias en sus hogares, por las comunidades, por los servicios de salud en todos sus niveles y por otros sectores. La puesta en marcha de la APS entrañaba un compromiso político y social para una nueva concepción no sólo de la salud, sino de la repartición de recursos, grandemente limitados, tanto en el ámbito de la salud como en otros sectores.

Pero muy pronto otros enfoques, más pragmáticos, cambiaron la orientación de las políticas sanitarias en el tercer mundo, cuestionando lo utópico y el costo prohibitivo de la APS. En una conferencia organizada por la fundación Rockefeller sobre la salud y la población en el desarrollo, que tuvo lugar en Bellagio, Italia, en abril de 1979, los participantes pusieron en relieve los principales problemas a los que se debían enfrentar los programas de APS. Los tres obstáculos identificados como los más importantes eran: *a)* la falta de compromiso por parte de muchos gobiernos de países en desarrollo o, más bien, el deseo de desarrollar sistemas de salud basados en la hegemonía de la biomedicina, centrados en los hospitales y utilizando tecnología muy avanzada; este tipo de sistemas resultó ineficaz para alcanzar una buena salud para los grupos desfavorecidos, aun en los países industrializados; *b)* la falta de dinero, y *c)* las dificultades para concebir y administrar tal sistema.

En esta conferencia, Julia Walsh y Kenneth Warren (1979) propusieron que un enfoque selectivo de los problemas de salud pública más severos sería el que tendría mejores oportunidades de mejorar la salud y la atención médica en los países en desarrollo. Sin ahorrarse elogios a los objetivos de Alma-Ata, los autores tomaban una actitud pragmática al declarar, por primera vez, que eran irrealizables, al menos en el futuro cercano, en razón del costo prohibitivo que entrañaba su gran envergadura. Basándose en la necesidad de asignar prioridades para la utilización de los escasos recursos humanos y materiales de las regiones más pobres, los autores consideraban cinco principales posibilidades de intervención:

- La Atención Primaria de Salud total o integral, tal como fue definida por la OMS;
- La Atención Primaria de Salud básica (la provisión de personal de salud y el establecimiento de clínicas para tratar todas las enfermedades en una población);

- Los programas horizontales, para el control de múltiples enfermedades (control de vectores, programas de introducción de agua potable y saneamiento o suplementación nutricional);
- Los programas verticales de atención primaria a la salud selectiva, y
- La investigación sobre las enfermedades para las que actualmente el control es imposible o demasiado costoso.

Después de revisar las características, las ventajas y los obstáculos (pero sobre todo la relación costo/efectividad) de cada tipo de intervención, llegaron a la conclusión de que habría de instaurar la atención primaria a la salud selectiva. Estas intervenciones debían orientarse a la prevención y el tratamiento del pequeño conjunto de enfermedades responsables de la mayor parte de las defunciones en el tercer mundo y para las cuales existen intervenciones que han demostrado una gran eficacia. Las prioridades en la lucha contra las enfermedades infecciosas se basaban en su prevalencia, morbilidad, mortalidad y factibilidad de control (incluyendo la eficacia relativa y los costos de intervención).

Este artículo clave justifica esta reorientación, basándose en un análisis de costo/beneficio que busca determinar el mayor número de vidas humanas salvadas al más bajo costo. Presentaba también una lista de las principales enfermedades infecciosas, endémicas en los países en desarrollo, clasificadas según su prioridad: alta, media o baja. El primer grupo representa las infecciones responsables de la mayor parte de las enfermedades y muertes previsibles: diarrea, sarampión, malaria, tosferina, esquistomiasis y tétanos neonatal. Su propuesta se basa en la premisa de que si se reducen las muertes infanto-juveniles debidas a las infecciones, se producirá una gran disminución en la tasa de mortalidad general, lo que sería el resultado óptimo de un programa selectivo de control de enfermedades. Esta propuesta, formulada para una población objetivo, compuesta de niños menores de tres años y mujeres en edad de procrear, consiste en cinco elementos, ejecutados por unidades fijas o móviles, con visitas cada cuatro o seis meses:

- La vacunación contra el sarampión y el DPT a los niños de seis meses y más;
- La aplicación del toxoide tetánico a las mujeres encintas;
- La promoción del amamantamiento de larga duración;

- El aprovisionamiento de cloroquinina para los niños de menos de tres años en las regiones palúdicas (para ingerir durante los episodios de fiebre), y
- La entrega de sobres de sales de rehidratación oral y adiestramiento al respecto.

Así se sentaron las bases para el abandono de los principios de globalidad y de multicausalidad de la estrategia de APS establecidos en Alma-Ata; su propuesta significaba la reafirmación de la definición de la salud como la ausencia de enfermedad, o, más bien, como la ausencia de un número limitado de enfermedades, responsables de la mayor mortalidad en las regiones en desarrollo, para las cuales existían tratamientos muy eficaces y poco costosos (Brachet, 1992). Ni siquiera consideraban en su totalidad el Programa Ampliado de Inmunizaciones que la OMS había puesto en marcha desde 1974.

Las consecuencias de la crisis de inicios de los años ochenta —y de las políticas de reajuste impuestas por el Fondo Monetario Internacional— fueron tales que condujeron a las organizaciones internacionales a tratar de limitarlas, en primer lugar la UNICEF, pero también la OMS, el Banco Mundial, la FAO y el FMI. Así, a finales de 1982, la UNICEF y otras agencias internacionales (OMS, Banco Mundial, FAO) desarrollaron la estrategia llamada GOBI (ulteriormente GOBI-FFF), presentada en el informe *La Situación de los Niños en el Mundo, 1982-1983* (Grant, 1982), como “una revolución en beneficio de la supervivencia y el desarrollo de los niños”. Estaba constituida de los siguientes elementos:

- La vigilancia sistemática del crecimiento de los niños pequeños por medio de simples fichas de crecimiento, conservadas por las madres, y la medición del peso del niño cada mes;
- La aplicación de la TRO, consistente en administrar al niño una mezcla simple de sal, glucosa y agua, para luchar contra las infecciones diarreicas;
- La promoción del amamantamiento y el mejoramiento de los métodos de ablactación; la inmunización universal contra las seis principales enfermedades infantiles: sarampión, tosferina, difteria, tétanos, poliomielitis y tuberculosis;
- El espaciamiento entre los nacimientos; los suplementos nutricionales, y
- La educación de las mujeres.

Esta estrategia había sido elaborada de tal manera que dependía más de las familias que de las instituciones médicas para su éxito. Para llegar a concretar lo que en ese momento no eran más que potencialidades, la UNICEF estimaba que debía considerarse a la madre como el elemento central de los cuidados de la salud infantil. Al mismo tiempo que se hacía responsable a la madre de la supervivencia de sus hijos, se hacía un llamado a su sostén familiar y social, tanto en la forma de cooperación de su esposo y la familia política, la solidaridad de amigos y vecinos, los consejos de personas calificadas y el acceso más fácil a la educación, actividades remunerativas y tecnologías básicas que la liberaran de sus tareas, permitiéndole conservar su energía y su tiempo; la mujer debería también tener injerencia en la repartición de los alimentos, los ingresos y el trabajo de la familia.

En los siguientes informes de la UNICEF, este llamado en favor del apoyo social a las madres desapareció; en su lugar, las familias y las comunidades eran reconocidas como la primera línea de defensa de la salud infantil, justo antes del agente de salud comunitario (Grant, 1989: 21). La crisis y los efectos de las políticas de ajuste estructural se convirtieron en las preocupaciones principales; la instrucción y la actividad extradoméstica de las madres, así como su participación en la repartición de los recursos familiares, se veían reemplazados por la educación en salud como el único elemento necesario para asegurar el éxito de los programas de salud.

En 1986, la OMS promulgó en Ottawa, Canadá, la Carta de la Promoción de la Salud, en donde la promoción de la salud se define como el proceso que confiere a las poblaciones los medios para asegurar un mayor control de su propia salud y mejorarla. Este procedimiento resulta de un concepto que define la salud como la medida en que un grupo o un individuo puede, por una parte, realizar sus ambiciones y satisfacer sus necesidades y, por otra, evolucionar con el medio ambiente o adaptarse. La salud es percibida por lo tanto como un recurso de la vida cotidiana y no como el fin de la vida; se trata de un concepto positivo que valoriza los recursos sociales e individuales, así como las capacidades físicas. La promoción de la salud no compete únicamente al sector sanitario: rebasa los modos de vida para buscar el bienestar. La estrategia definida por la Carta de Ottawa se apoya en cinco tipos de acciones: elaboración de una política pública sana, creación de un medio ambiente favorable, reforzamiento de la acción comunitaria, adquisición de aptitudes individuales y reorientación de los servicios de salud.

Al año siguiente fue lanzada la Iniciativa para una Maternidad sin Riesgos. Hasta ese momento, la salud de la mujer era concebida esencialmente como un vehículo para controlar el crecimiento demográfico y mejorar la salud infantil. Esta Iniciativa ponía especial énfasis en la madre, al proponer como objetivo la reducción de la morbilidad materna, es decir, del impacto de los problemas de salud que se presentan como consecuencia del embarazo (incluyendo el aborto), las complicaciones secundarias por el uso de métodos anticonceptivos, el parto y el puerperio (Starrs, 1997). Reconoce la atención obstétrica universal y de buena calidad, así como la prevención y detección oportuna de las complicaciones, como un derecho de todas las mujeres y una obligación de los servicios de salud. Sin embargo, tiene una limitación importante: se enfoca únicamente a las mujeres que desean tener hijos o que están embarazadas, y sólo toca indirectamente otros problemas reproductivos.

Para resumir, podemos decir que a pesar de la retórica oficial, tanto en los países en desarrollo como en las agencias internacionales, la formulación y la puesta en marcha de las estrategias sanitarias se ha caracterizado en general por el deseo de copiar el modelo europeo occidental de los sistemas de salud. Puede observarse que frecuentemente se le ha dado prioridad a los cuidados secundarios o aun terciarios (las actividades curativas del hospital), concentrados en las ciudades, privilegiando a los médicos y las tecnologías sofisticadas importadas, a expensas de los servicios preventivos de primer nivel. Por otra parte, ha habido dos grandes reinterpretaciones del enfoque integral de la estrategia de APS concebida en Alma-Ata:

- La accesibilidad universal de los cuidados a la salud fue reemplazada en la práctica por la prestación de servicios médicos “baratos” por parte de personal poco calificado: los agentes de salud comunitarios, es decir, un voluntario con unas semanas —en el mejor de los casos unos meses— de formación. Se quiso responder así a los problemas presupuestarios, de descentralización, accesibilidad y participación comunitaria, con la instauración de centros o casas de salud donde se esperaba que la población interviniera no sólo en el trabajo y el costo, sino también en la gestión. Esto permitiría integrarlos mejor en la cultura local, así como definir claramente lazos con otros aspectos del desarrollo comunitario;
- La reducción del contenido de la atención a la salud, ejemplificada por la APS selectiva y la estrategia GOBI-FFF de UNICEF, es importante. Las



actividades de los agentes de salud comunitarios se dirigieron a la diseminación de técnicas simples que permitían a las familias proteger la vida de sus hijos y a la promoción de la planificación familiar (a veces de manera prioritaria). Se dejaron de lado los aspectos que no eran prioritarios para los planificadores, como la percepción de las personas sobre sus propias necesidades en salud, la demanda de cuidados para enfermos crónicos, para aquellos que sufren enfermedades poco frecuentes o para otros grupos de edad. Otro rasgo característico es el énfasis puesto en el papel de la madre como agente de salud de sus hijos, como sustituto de los costosos centros de salud y del personal médico. Las madres eran vistas como socias comprometidas, con ventajas muy importantes: una presencia constante junto a los enfermos, una capacidad de actuar inmediatamente y sin retraso y, sobre todo, con un costo muy bajo para los programas de atención a la salud.

Cabe resaltar, entonces, que las estrategias sanitarias en los países en desarrollo se han caracterizado por el énfasis puesto en la reducción de la mortalidad infantil, más que en el mejoramiento de la salud, no digamos del conjunto de la población, ni siquiera de las madres y sus hijos. Esto se expresa también en los indicadores utilizados para su evaluación, los cuales frecuentemente se limitan a medidas como la esperanza de vida al nacimiento, las tasas de mortalidad infantil o en la niñez, o los indicadores de cobertura o utilización de los servicios de salud, como el porcentaje de cobertura de vacunaciones, o la proporción de partos atendidos por personal médico; no encontramos indicadores globales o de bienestar, sino parciales o indirectos, y sobre todo negativos, de la salud.

Aun cuando en otras regiones del mundo la estrategia de Atención Primaria de Salud se fue debilitando, ha sido en América Latina y el Caribe en donde la persistencia de la OPS y sus defensores lograron mantener la vigencia y el valor de esta estrategia. Según la directora de la Organización Panamericana de la Salud, la consulta regional sobre APS arribó a la conclusión que la construcción de sistemas de salud basados en la APS es la condición esencial para el logro de la equidad y la universalidad, la extensión de la protección social en salud y, en última instancia, la garantía de Salud para Todos (OPS, 2006).

## LOS DETERMINANTES SOCIALES DE LA SALUD

Un volumen cada vez mayor de investigación ubica a los factores sociales en el origen de gran parte de las desigualdades en salud observadas en los países. Los determinantes sociales son relevantes para las enfermedades transmisibles y las no transmisibles por igual. El estado de salud, por lo tanto, debe ser motivo de preocupación para los responsables políticos en todos los sectores, no sólo los que participan en la política de salud. Como respuesta a este desafío global, la OMS puso en marcha la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, con el fin de revisar la evidencia, elevar el debate social y recomendar políticas para mejorar la salud de la población más vulnerable del mundo (Marmot, 2005).

En una revisión de la evidencia europea sobre los determinantes sociales de la salud realizada por el University College de Londres para la Oficina Regional para Europa de la OMS (Wilkinson y Marmot, 2003) se discute el gradiente social en salud, explicando cómo las influencias psicológicas y sociales afectan la salud física y la longevidad, cubriendo áreas de política social respecto a la importancia en el curso de vida de los determinantes en salud durante la primera infancia y los efectos de la pobreza, las adicciones, el estrés, las condiciones de trabajo, el desempleo, el apoyo social, la buena alimentación y las políticas de transporte.

La mayoría de los estudios sobre las desigualdades sociales en salud utilizan características socioeconómicas personales que son a menudo difíciles de obtener, especialmente si se tiene que desarrollar un estudio epidemiológico basado en individuos con el fin de recogerlas. Aunque los datos contextuales no pueden ser utilizados e interpretados como datos individuales (debido, entre otras cuestiones, a la falacia ecológica), es más fácil recolectar datos agregados a partir bases de datos existentes. Además, la literatura muestra que en algunos casos es relevante, muy conveniente o incluso necesario utilizar datos socioeconómicos agregados como fuente alternativa de información para la investigación en salud pública (Lalloué *et al.*, 2013). Por otra parte, aun cuando la información personal esté disponible, los estudios han demostrado que las medidas del nivel socioeconómico (*socioeconomic status*, SES) del barrio o la comunidad explican las variaciones significativas en el estado de salud, incluso después del ajuste por características socioeconómicas individuales, lo cual sugiere que los SES vecinales pueden ser un factor de riesgo por sí mismos (Meijer *et al.*, 2012).

La literatura muestra que diversos problemas con la medición de nivel socioeconómico —frecuentemente incluidos en los estudios clínicos y de salud pública como una variable de control, y con menor frecuencia como la variable de principal interés— podrían afectar los resultados de la investigación y las conclusiones, con implicaciones para la práctica y la política (Braveman *et al.*, 2005). Por ejemplo, marcadas diferencias raciales/étnicas en el ingreso a un nivel educativo dado y la riqueza en un determinado ingreso plantean cuestiones sobre la comparabilidad socioeconómica de personas similares en educación o ingreso solamente. La evidencia también muestra que las conclusiones sobre las causas no socioeconómicas de diferencias raciales/étnicas en la salud pueden depender de las medidas —por ejemplo, ingreso, riqueza, educación, ocupación, características socioeconómicas de barrio, o experiencias socioeconómicas pasadas— usadas para “controlar por el SES”, lo que sugiere que los hallazgos de estudios que han medido aspectos limitados del SES deberían reevaluarse.

Los últimos años han sido testigos de una explosión de interés de los efectos del barrio o la zona sobre la salud. Varios estudios empíricos se han utilizado para examinar los posibles efectos de la zona o el barrio, incluyendo los estudios ecológicos que relacionan las características del área con las tasas de morbilidad y mortalidad, análisis contextual y multinivel sobre el contexto socioeconómico del área respecto a los resultados en salud, y estudios que comparan un pequeño número de barrios bien definidos.

El fortalecimiento de inferencias respecto a la presencia y magnitud de los efectos de vecindad requiere el abordaje de una serie de cuestiones conceptuales y metodológicas. Muchas de estas cuestiones se refieren a la necesidad de desarrollar teorías e hipótesis específicas sobre los procesos mediante los cuales los factores vecinales e individuales pueden influir en forma conjunta en los resultados específicos en salud. Desafíos importantes incluyen la definición de barrios o zonas geográficas pertinentes, la identificación de características significativas de la zona o barrio, la especificación del papel de las variables a nivel individual, la incorporación del enfoque de curso de vida y dimensiones longitudinales, la combinación de una variedad de diseños de investigación, y evitar el reduccionismo en la forma en que los factores “de barrio” se incorporan a los modelos de causalidad de la enfermedad y el análisis cuantitativos (Diez, 2001).

El monitoreo de las desigualdades en la atención a la salud está siendo reconocido cada vez más como un primer paso clave para la provisión equitativa

del acceso a una atención de calidad. Sin embargo, los datos sociodemográficos detallados que son necesarios actualmente para el monitoreo no son recogidos de manera rutinaria en muchas jurisdicciones (Kirts *et al.*, 2013). Sin embargo, uno de estos estudios encontró que existe una preocupación con respecto a que en algunas jurisdicciones canadienses la recolección de datos sobre etnicidad dará lugar a un daño potencial para los grupos raciales o vulnerables en el contexto de los centros de salud (Varcoe *et al.*, 2009).

Al analizar las diferencias en la equidad en el acceso a los servicios de salud, diferenciando los niveles de atención (primario, secundario ambulatorio, de urgencias y preventivo) en dos áreas de Colombia y Brasil, tomando en consideración el papel de la afiliación a los planes de aseguramiento en el primer país y los seguros privados en el segundo, García Subirats *et al.* (2014) encontraron que en las zonas colombianas las desigualdades se encuentran a favor de las personas de nivel socioeconómico más alto en los tres niveles de atención y en el uso de los servicios de prevención; mientras que en las zonas de Brasil el uso de los servicios secundarios y las actividades preventivas es desigual en favor de la población de mayores ingresos, y que las personas de bajos ingresos hacen mayor uso de los servicios de atención primaria.

La cobertura de los servicios públicos ha sido insuficiente para atender adecuadamente las necesidades especiales de las mujeres indígenas. Para tener éxito, los servicios de salud para las mujeres financiados con fondos públicos deben tener en cuenta las barreras geográficas, económicas y culturales, así como la percepción por parte de la persona y la comunidad acerca de la calidad y eficacia de los servicios. Por otra parte, la consideración de los complejos modelos de las comunidades indígenas para la toma de decisiones relacionadas con la salud, con base en sus creencias sobre el proceso salud-*illness* / *disease* / *sickness*, afecta la capacidad de las instituciones y los proveedores no indígenas para llevar a cabo a tiempo las intervenciones necesarias, garantizando asimismo la calidad y el acceso (Infante, 1990). En México ha habido una necesidad histórica para conectar los servicios basados en las prácticas médicas occidentales con los conocimientos médicos tradicionales, y en los últimos años, un creciente reconocimiento de la importancia de esta necesidad insatisfecha, para tratar de resolverlo a través del desarrollo de modelos interculturales de prestación de servicios públicos de salud (Pelcastre-Villafuerte *et al.*, 2014).

## NORMATIVIDAD EN MATERIA DE SALUD EN MÉXICO

Evaluar la existencia de una perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de cada país requiere analizar el marco jurídico en materia de derechos humanos, el enfoque de las políticas públicas y el nivel en que se apoyan presupuestalmente. Para esto es indispensable identificar la información que se genera y analizar si es suficiente para construir y calcular indicadores apropiados que permitan monitorear los avances en materia de derechos humanos.

El diseño y la utilización de indicadores en la esfera de los derechos humanos es un tema que ha llevado al desarrollo de diversos ejercicios encaminados a definir metodologías que permitan implementar estos ejercicios a nivel local—sin perder de vista la comparabilidad internacional— y conseguir así un conjunto de indicadores adecuados.

El diseño de indicadores, en especial en materias como los derechos humanos, resulta una tarea delicada además de compleja. Es necesario considerar el carácter interdependiente de los derechos humanos con diversas esferas de la sociedad, las dificultades en términos conceptuales, los obstáculos que existen para obtener o generar la información necesaria para la evaluación, los procesos necesarios para que esta información esté disponible y sea suficiente y el diseño de indicadores adecuados para medir los avances en la materia. La dimensión conceptual del tema de derechos humanos se encuentra íntimamente relacionada con las definiciones jurídicas y normativas, ya que a partir de la interpretación que se hace de éstas se define el marco conceptual de los derechos humanos.

Este apartado presenta la normatividad vigente en materia de salud en México. Se abordan las obligaciones jurídicas derivadas del derecho internacional que forman parte de la normatividad nacional. En una segunda parte se analiza el marco jurídico mexicano, tanto en el ámbito federal como en el local, para finalizar con una reflexión sobre la exigibilidad jurídica del derecho a la salud en México.

En el contexto de este documento, y antes de entrar al detalle de la normatividad en salud, cabe señalar que la Ley General de Desarrollo Social establece como atribución del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, utilizando la información que genere el

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (que después cambió a Instituto Nacional de Estadística y Geografía, conservando las siglas Inegi).

La misma ley, en su artículo 6º, define: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Por su parte, el artículo 14 establece: “La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo regional;
- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía.

Por lo que toca a la definición y medición de la pobreza, el capítulo VI de la Ley General de Desarrollo Social instituye en el artículo 36: “Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Inegi, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.

La medición de la pobreza deberá hacerse con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y cada cinco años a nivel municipal. Adicio-

nalmente se deberán emitir los criterios para identificar las zonas de atención prioritaria.

*El derecho internacional y los derechos humanos*

En primera instancia están los instrumentos para la defensa de los derechos humanos promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Carta Internacional de Derechos Humanos está integrada por el conjunto de documentos sobre derechos humanos proclamados por la ONU que se listan a continuación:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976;
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 3 de enero de 1976;
- El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte;
- La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 en París. La Asamblea General la aprobó y proclamó el 10 de diciembre de 1948.

La Declaración Universal de Derechos Humanos tiene carácter de derecho internacional consuetudinario, puesto que constituye orientaciones o líneas a seguir. Aunque es citada frecuentemente en las leyes fundamentales, o Constituciones, de muchos de los países y en otras legislaciones nacionales, no tiene el tratamiento de *acuerdo internacional* o *tratado internacional*.

Los dos pactos internacionales, o Pactos de Nueva York, son acuerdos vinculantes que plasman en obligaciones jurídicas los derechos que figuran en la Declaración Universal, ya que establecen órganos para vigilar el cumplimiento por los Estados parte. Los protocolos facultativos acompañan a los tratados de

derechos humanos para establecer procedimientos, por ejemplo, de investigación, denuncia o comunicación. Los protocolos facultativos tienen el estatus de tratados internacionales y están abiertos a la firma y ratificación por parte de los Estados parte del tratado principal.

### *Los derechos humanos y la salud*

El derecho a la salud, tema del presente documento, está consagrado en numerosos tratados internacionales, además de los antes mencionados, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979, y la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989. Asimismo, lo encontramos en tratados regionales de derechos humanos, como la Carta Social Europea, 1961; la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), 1988.

Entre la salud y los derechos humanos existen vínculos naturales: la violación o la negligencia en la protección de los derechos humanos pueden tener graves consecuencias para la salud. Esto hace necesario que las políticas y los programas sanitarios promuevan los derechos humanos, además de no violarlos, ya que es posible atentar contra ellos en la manera que se formulan o se aplican. Por lo tanto, un reto de los gobiernos y las autoridades públicas es encaminar sus acciones para que todas las personas tengan acceso a la atención de salud a la brevedad posible.

De acuerdo con el derecho internacional, el goce de la salud se puede lograr por medio de las leyes y normas que generen un entorno propicio. Se recomienda que se utilice un enfoque que tome como marco los derechos humanos para el diseño de la política pública y los programas de salud; evaluando las consecuencias que tienen para los derechos humanos la política, el programa o la legislación sanitaria, adoptando medidas al respecto; teniendo en cuenta los derechos humanos en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas de salud.

La Declaración Universal señala su artículo 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia



médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona al “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.” Salud se entiende no sólo como un derecho a estar sano, sino como un derecho a controlar la propia salud y el cuerpo (incluida la reproducción), y estar libre de interferencias, como la tortura o la experimentación médica. Los Estados deben proteger este derecho, garantizando que toda la población dentro de su jurisdicción tenga acceso a los factores determinantes de la salud, como agua potable, saneamiento, alimentación, nutrición y vivienda, por medio de un sistema global de atención sanitaria que esté a disposición de todos, sin discriminación alguna, y económicamente accesible para todos.

El artículo 12.2 exige adoptar medidas concretas para mejorar la salud de sus ciudadanos, incluida la reducción de la mortalidad infantil y el mejoramiento de la salud infantil, del medio ambiente y la salud en el trabajo, la prevención, el control y tratamiento de enfermedades epidémicas y la creación de condiciones para garantizar la igualdad y el acceso oportuno a los servicios médicos para todos. Lo anterior se considera una lista “ilustrativa, no exhaustiva de ejemplos”, en lugar de una declaración completa de las obligaciones de las partes.

Se requiere que los Estados parte interpreten el derecho a la salud respecto a las mujeres, contemplando “los derechos reproductivos, al no limitar el acceso a la anticoncepción o censurar, ocultar o desvirtuar intencionalmente la retención” de información sobre la salud sexual. Asimismo, deben garantizar que las mujeres estén protegidas de prácticas tradicionales nocivas, como la mutilación genital femenina.

Para aclarar y hacer operacionales las medidas enumeradas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptó en el año 2000 una Observación General sobre el Derecho a la Salud, que detallamos a continuación.

*Principio de las obligaciones de los Estados parte*

El artículo 2 del Pacto impone un deber a todas las partes: “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Por lo tanto, el derecho a la salud obliga a los Estados a generar condiciones en las cuales todos puedan vivir lo más saludablemente posible. Estas condiciones comprenden la disponibilidad garantizada de servicios de salud, condiciones de trabajo saludables y seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos.

Según la observación general, el derecho a la salud abarca cuatro elementos:

- Disponibilidad. Se deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas de salud.
- Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos dentro de la jurisdicción del Estado parte, sin discriminación, con accesibilidad física, accesibilidad económica (asequibilidad) y acceso a la información.
- Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida.
- Calidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone a los Estados parte tres tipos de obligaciones, a saber:

- Respetar. Exige abstenerse de injerir en el disfrute del derecho a la salud.
- Proteger. Requiere adoptar medidas para impedir que terceros (actores que no sean el Estado) interfieran en el disfrute del derecho a la salud.
- Cumplir. Requiere adoptar medidas positivas para dar plena efectividad al derecho a la salud.

Según la observación general mencionada, el derecho a la salud también comprende obligaciones básicas referentes al nivel mínimo esencial del derecho. Aunque ese nivel no se puede determinar en abstracto porque es una tarea nacional, para guiar el proceso de establecimiento de prioridades se enumeran los siguientes elementos fundamentales:

- Atención primaria de salud esencial,
- Alimentación esencial mínima nutritiva,
- Saneamiento,
- Agua limpia potable,
- Medicamentos esenciales,
- Otra obligación básica es adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; esa estrategia y ese plan deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; deberán prever indicadores y bases de referencia que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados y se deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.

Los Estados parte deben adoptar medidas de conformidad con el principio de realización progresiva. Esto significa que tienen la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible, tanto por sí mismos como con la asistencia y la cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan. En este contexto, es importante establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado parte de cumplir sus obligaciones contraídas en virtud del derecho a la salud y la renuencia a cumplirlas.

Por otro lado están las declaraciones y los programas de acción aprobados en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas, como la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), las cuales contienen normatividad sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos para los Estados parte.

Los órganos de vigilancia para la aplicación de los tratados creados y respaldados por Naciones Unidas son comités de expertos independientes encargados de supervisar la aplicación de los tratados básicos de derechos humanos. Los órganos de vigilancia se reúnen periódicamente para examinar los informes de los Estados parte y apoyar a los gobiernos orientándolos sobre la mejor manera de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Los Estados parte están obligados a presentar sus informes sobre los progresos en la materia, de ahí la necesidad de definir indicadores adecuados que se incluyan en dichos informes. Los organismos especializados, como la OMS, desempeñan un papel importante, facilitando la interacción entre el Estado parte y el órgano de vigilancia del tratado. El instrumento constitutivo de la OMS (1946) señala a la salud como el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades; además, que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

### *El derecho a la salud en México*

La Constitución de 1917 fue precursora en términos de derechos y garantías sociales e individuales. Para abordar el derecho a la salud en México es necesario hacer una distinción entre los derechos individuales, como pueden ser los de libertad o propiedad, y los derechos sociales, como es el derecho a la salud, que radica en la actitud que asume el Estado frente a cada uno de ellos. El Estado toma una postura vigilante ante los derechos individuales, cuidando que se ejerzan dentro de los límites previamente establecidos, mientras que respecto a los derechos sociales interviene a través de políticas gubernamentales, programas sociales o reformas legales, con el objetivo de satisfacer una necesidad pública. Es decir, los derechos sociales implican la obligación del Estado de generar las condiciones necesarias para que el derecho social pueda ejercerse. En México, el derecho a la protección de la salud se circunscribe dentro de los derechos sociales, lo que obliga al Estado garantizar y proteger el derecho a la salud ofreciendo una serie de prestaciones y medios necesarios para satisfacer las necesidades relativas a dicho derecho.

*Legislación federal*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la salud en el cuarto párrafo del artículo 4º, que debe ser ejercido con base en los principios de igualdad y no discriminación. El derecho a la protección de la salud fue elevado a rango constitucional el 2 de diciembre de 1982: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”. Esta modificación se ajusta a los lineamientos internacionales en la materia, como las recomendaciones de la OMS y la Organización Panamericana de la Salud, así como los compromisos adquiridos al ratificar los distintos tratados internacionales sobre derechos humanos.

A partir de la reforma constitucional se garantiza el derecho a la protección de la salud; sin embargo, es imprescindible tener en cuenta que la salud pública es difícil de acotar, pues intervienen factores no sólo biológicos sino sociales, económicos, culturales, públicos, privados, políticos y ambientales. El derecho a la protección de la salud señalado en el artículo 4º constitucional es reglamentado a través de la Ley General de Salud. En la ley se establecen las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salud. Su observancia es federal y por lo tanto debe aplicarse en todo el país.

La Ley General de Salud establece que el derecho a la protección de la salud debe permitir:

- Alcanzar el bienestar físico y mental de los mexicanos,
- La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social,
- Alargar y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos poniendo énfasis en los sectores más vulnerables,
- Promover servicios de salud y asistencia social adecuados y aptos para satisfacer las necesidades de salud de la población,
- Dar a conocer e impulsar el aprovechamiento y utilización de los servicios de salud,

- Estimular la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

La Ley General de Salud reconoce como autoridades sanitarias a:

- El presidente de la República,
- El Consejo de Salubridad General,
- La Secretaría de Salud,
- Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el gobierno del Distrito Federal.

La Ley General de Salud crea el Sistema Nacional de Salud (SNS) y lo define como el conjunto de dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, así como los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud. La coordinación del Sistema Nacional de Salud está a cargo de la Secretaría de Salud.

El SNS tiene entre sus objetivos los siguientes:

- Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas,
- Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país,
- Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida,
- Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud,
- Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas,
- Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección, y
- Promover un sistema de fomento sanitario que coadyuve al desarrollo de productos y servicios que no sean nocivos para la salud.

A la Secretaría de Salud le corresponde:

- Establecer y conducir la política nacional en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo federal,
- Coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen,
- Impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud,
- Promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud que le sea solicitada por el Ejecutivo federal,
- Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades del sector salud, con sujeción a las disposiciones generales aplicables,
- Coordinar el proceso de programación de las actividades del sector salud, con sujeción a las leyes que regulen a las entidades participantes,
- Formular recomendaciones a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de salud,
- Impulsar las actividades científicas y tecnológicas en el campo de la salud,
- Coadyuvar con las dependencias competentes a la regulación y control de la transferencia de tecnología en el área de salud,
- Promover el establecimiento de un sistema nacional de información básica en materia de salud,
- Apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas, para formar y capacitar recursos humanos para la salud,
- Coadyuvar a que la formación y distribución de los recursos humanos para la salud sea congruente con las prioridades del Sistema Nacional de Salud,
- Promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de su salud,
- Impulsar la permanente actualización de las disposiciones legales en materia de salud,
- Las demás atribuciones, afines a las anteriores, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Salud, y las que determinen las disposiciones generales aplicables.

Entre las instituciones de carácter social que participan en el SNS están las diversas instituciones de seguridad social, destacando entre ellas el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Marina, la Secretaría de la Defensa Nacional y Petróleos Mexicanos.

Los servicios de salud otorgados por instituciones privadas se refieren principalmente a hospitales y sanatorios privados y las instituciones de asistencia o beneficencia privadas. Estas instituciones participan también en la protección de los servicios de salud bajo la supervisión de la Secretaría de Salud como coordinadora del SNS. Dado que las instituciones privadas no tienen carácter obligatorio, provoca que la protección de la salud en el ámbito privado sea limitada.

Dentro de las leyes federales que garantizan o protegen el derecho a la salud de distintos sectores de la población, ya sea a través de las obligaciones de instituciones o de normas que regulan la oferta de servicios de salud, se tienen las siguientes:

- La Ley del Seguro Social señala que tiene como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.
- La Ley de los Institutos Nacionales de Salud establece que su objetivo primordial es la investigación científica en el campo de la salud, la formación y capacitación de recursos humanos calificados y la prestación de servicios de atención médica de alta especialidad en todo el territorio nacional.
- La Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece que debe garantizar a los derechohabientes la prestación de la medicina preventiva, del seguro de enfermedades y maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental.
- La Ley Federal del Trabajo señala que el trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.
- La Ley General de Población establece en su artículo 3° que la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes las medidas



- necesarias para: Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país. En su reglamento, el artículo 16 especifica: La información y los servicios de salud, educación y demás similares, que estén relacionados con programas de planificación familiar, serán gratuitos cuando sean prestados por dependencias y organismos del sector público.
- La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) y su reglamento (2008), que tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y no discriminación. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece el marco de referencia en el ámbito nacional para que las entidades federativas procedan a llevar a cabo una armonización de conceptos y lineamientos jurídicos en las leyes de acceso estatales.
  - La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres dispone que las autoridades correspondientes desarrollarán tareas a fin de garantizar el impulso de acciones que aseguren la igualdad de acceso de mujeres y hombres a la alimentación, la educación y la salud, y promoverán investigaciones con perspectiva de género en materia de salud y seguridad en el trabajo.
  - La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes también hace referencia a su derecho a la salud, a la atención médica y nutricional de la madre durante el embarazo y lactancia.
  - La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores garantiza a este grupo de personas el derecho a la salud, incluyendo el acceso preferente a los servicios, con el objeto de gozar cabalmente de su derecho a la sexualidad, bienestar físico mental y psicoemocional. Asimismo, hace referencia a su derecho a recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición, higiene y cuidado personal.

- La Ley de Asistencia Social indica que se entiende como uno de los servicios básicos de salud en materia de asistencia social el apoyo a mujeres en periodos de gestación o lactancia, especialmente las adolescentes en situación de vulnerabilidad.
- La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, por su parte, señala que los programas del gobierno federal deberán impulsar la salud como generador de bienestar social.
- Finalmente, el Código Penal federal también protege los derechos la salud al considerar específicamente delitos contra la salud.

Sin embargo, existen problemas en el sistema de salud mexicano para cubrir las necesidades de la población, entre las que se destaca la inexigibilidad jurídica del derecho a la salud para muchos mexicanos. Es ampliamente reconocida la exclusión discriminante en el otorgamiento de prestaciones de salud, la suspensión o insuficiencia de los servicios de salud, la falta de insumos, el uso de equipo deficiente, la deshumanización de los recursos humanos, la desproporción entre el número de especialistas en salud y pacientes, las cuotas de recuperación, impagables para muchos pacientes, entre otras. También encontramos el problema de la desarticulación del sistema de salud, dado que son varias las entidades y secretarías de Estado que intervienen y que pese a la coordinación delegada a la Secretaría de Salud aún no se cuenta con la debida organización y articulación para que se ejerza la supletoriedad del otorgamiento por parte de los prestadores de servicios en beneficio del paciente. Entre otros problemas se visibilizan: la prevalencia de la medicina curativa sobre la preventiva, ineficiencia e ineficacia de la cobertura poblacional en salud, la deficiente financiación en salud y la falta de acciones de la problemática en la relación salud y medio ambiente.

#### SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

El Estado mexicano ha realizado distintos esfuerzos para subsanar esta problemática, y entre los más importantes está la reforma a la Ley General de Salud, en la que se establece el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), cuyo brazo ejecutivo es el Seguro Popular (SP). Esta reforma estructural de la salud en México tiene como fin alcanzar la cobertura universal en salud, es decir, que la totalidad de familias mexicanas cuente con algún tipo de seguridad social. El SP es un seguro médico, público y voluntario, que fomenta la atención oportuna a la

salud, a través de un mecanismo de protección del patrimonio familiar. El SP pretende brindar protección financiera a la población que carece de seguridad social a través de la opción de aseguramiento público en materia de salud, crear una cultura de prepago en sus beneficiarios y disminuir el número de familias que se empobrecen anualmente al enfrentar gastos de salud. Los efectos que se pretenden alcanzar con el SP se ubican en dos áreas, principalmente:

1. Derecho a la salud y protección financiera.
  - Derechos explícitos para las familias afiliadas. Gestores médicos.
  - Protección financiera a las familias.
  - Consolidar el financiamiento equitativo a la población excluida.
  - Situar la inversión en salud como prioridad de los estados.
  - Alianzas con los municipios para canalizar sus esfuerzos en salud.
  - Ahorro de las familias para mejorar su calidad de vida.
2. Cambios en la atención a la salud. Ganancias en salud.
  - Alto nivel de satisfacción con el Seguro Popular por parte de las familias.
  - Refuerzo de los programas de salud pública y prevención.
  - Uso más frecuente de los servicios por parte de las familias afiliadas.
  - Cambios en el modelo de atención: Gestión de redes, acreditación de calidad, ampliación de horarios.
  - Mejoras en infraestructura. Hospitales y centros de salud.
  - Nueva contratación y ordenación de recursos humanos.
  - Cambios significativos en el surtimiento de medicamentos.
  - Efectos directos para la población no afiliada.

El Seguro Popular garantiza el acceso a un paquete de servicios de salud del Catálogo Universal de Servicios de Salud, que cubre 285 intervenciones o servicios de salud, y a 641 medicamentos asociados a dichas intervenciones.<sup>1</sup> Las primeras están clasificadas en grupos de servicios médicos que se enlistan a continuación:

- I. Salud pública (27 intervenciones).
- II. Consulta de medicina general o familiar y de especialidad (109 intervenciones).

<sup>1</sup> Disponible en: <<http://www.seguro-popular.gob.mx/images/Contenidos/gestion/LIBRO CAUSES 2014.pdf>>.

- III. Odontología (7 servicios de salud).
- IV. Urgencias (26 servicios de atención médica).
- V. Hospitalización (49 intervenciones).
- VI. Cirugía General (67 servicios de salud).

Es importante rescatar el esfuerzo que conlleva la creación del SPSS por subsanar la problemática que se ha ido acumulando a lo largo del desarrollo del SNS en México. Si bien el proceso será paulatino y las metas se alcanzarán a mediano y largo plazos, presenta una perspectiva de mayor organización y cobertura respecto al derecho de protección de la salud en el país. Con el fin de extender los servicios de salud a grupos de la población que se encuentran en situación vulnerable, y quienes frecuentemente se encontraban desprotegidos en materia de salud, se han creado programas que incluyen acciones para acercar los servicios de salud a estos grupos.

*El Catálogo Universal de Servicios de Salud  
y su adecuación al perfil epidemiológico*

El Sistema de Protección Social en Salud, cuyo brazo ejecutivo es el Seguro Popular, es presentado por el gobierno federal como un instrumento fundamental para lograr el acceso efectivo a los servicios de salud para la población mexicana. El Catálogo Universal de Servicios de Salud ha sufrido variaciones a lo largo del tiempo, ampliando las intervenciones y los medicamentos que contiene, desde 91 intervenciones (63 del paquete básico, seis del programa ampliado de inmunizaciones y 22 de servicios personales de salud esencial) y 168 medicamentos, en 2004, a 266 intervenciones (65 del paquete básico, ocho del programa ampliado de inmunizaciones, 176 de servicios personales de salud esencial y 17 del fondo de protección contra gastos catastróficos) y 265 medicamentos dos años después (Knaul *et al.*, 2012), hasta llegar a 285 intervenciones y 634 medicamentos en 2014. De acuerdo con la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (2014: 28), lo anterior cubre “al 100% en el primer nivel de atención y cerca del 90% en el segundo nivel, considerando las enfermedades más frecuentes de acuerdo con los registros oficiales de morbi-mortalidad a nivel nacional”. Sin embargo, no se especifica cuáles fueron esos registros ni qué padecimientos quedaron fuera, ya sea por su escasa incidencia o prevalencia, o

bien por el alto costo financiero que conllevan, como la insuficiencia renal<sup>2</sup> o las intervenciones como hemodiálisis.<sup>3</sup>

### *IMSS-Oportunidades*

El Programa IMSS-Oportunidades se origina a partir de la modificación de la Ley del Seguro Social, de 1973, que faculta al IMSS a extender su acción a núcleos de población sin capacidad contributiva, de extrema pobreza y profunda marginación. En 1974 se implementa el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria y en 1977 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). En 1979 se aprovecha la experiencia adquirida por el IMSS al integrar sus servicios a Coplamar, creando el Programa IMSS-Coplamar, con el fin de extender los servicios de salud a todo el territorio nacional.

En 1983, un decreto presidencial desaparece Coplamar y se establece que el Programa IMSS-Coplamar esté administrado en su totalidad por el IMSS. Al año siguiente se amplió la infraestructura del programa y cambió su nombre por el de IMSS-Solidaridad. A partir del surgimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) del gobierno federal se renombra como IMSS-Oportunidades, dado que provee el componente *salud* a los beneficiarios del PDHO.

En sus 31 años de operación, el programa IMSS-Oportunidades ha brindado servicios de salud a familias sin seguridad social en el ámbito rural; fundamenta su operación en el Modelo de Atención Integral a la Salud (MAIS), sustentado en la APS, y compuesto por dos vertientes: la atención médica, que se encarga de proporcionar servicios de salud y llevar a cabo acciones de vigilancia epidemiológica, a través de una regionalización de servicios, y la acción comunitaria, la cual incorpora a los individuos y las comunidades a la práctica de hábitos saludables, con lo que busca mejorar la calidad de vida de las personas a largo plazo.

### *Programa Prospera*

En 1997 se crea el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) con la finalidad de afrontar importantes rezagos del medio rural, en

<sup>2</sup> Códigos N17–N19 en la CIE10.

<sup>3</sup> Códigos Z49, Y84.1, Z99.2 en la CIE10.

materia de salud, educación y principalmente desnutrición. En 2002, para promover estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación, el gobierno federal renombró al Progreso como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Este programa es una de las principales acciones para atender a las familias que viven en condiciones de pobreza, contribuyendo al desarrollo de sus capacidades y propiciando su acceso a oportunidades de desarrollo económico y social. Oportunidades tenía como objetivos: aliviar su condición de carencia e incentivar el logro educativo, el cuidado de la salud y la mejora de su alimentación, contribuyendo así a extender los servicios de salud a la población en condiciones de pobreza extrema y coadyuvar al ejercicio de esta población de su derecho a la salud.

En septiembre de 2014, el Ejecutivo federal cambió la denominación a Programa de Inclusión Social (Prospera), el cual pretende articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigidas a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y asegurar el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.

## NORMAS OFICIALES MEXICANAS

El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Salud, ha expedido una serie de normas oficiales mexicanas (NOM), las cuales son de observancia obligatoria para todo el SNS. Las normas pretenden promover y establecer lineamientos básicos en materia de salud referentes a temas con especial importancia y mayor incidencia en el país. De entre todas las normas, en el anexo de este capítulo se presentan aquellas con mayor relevancia en el tema que nos ocupa.

### *Reglamentos*

Además de las normas, se han promulgado reglamentos, los cuales pretenden proveer disposiciones que coadyuven al cumplimiento de la Ley General de Salud, en particular a la prestación de servicios de prevención y atención médica. A continuación se mencionan algunos de los más relevantes.

1. Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.
2. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación para la Salud.
3. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud.
4. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad.
5. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.
6. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Disposición de Órganos, Tejidos y Cadáveres de Seres Humanos.
7. Reglamento Interno del Consejo Nacional de Trasplantes.
8. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
9. Reglamento sobre Consumo de Tabaco.
10. Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios.
11. Reglamento de Mercados.
12. Reglas para la Operación del Ramo de Salud.
13. Decreto por el que se establece el Sistema de Cartillas Nacionales de Salud.

### *Legislación estatal*

Las constituciones políticas de los estados de la Federación también incluyen el derecho a la salud como una garantía social, especificando los derechos de algunos grupos, como los indígenas. Las leyes estatales —junto con sus reglamentos— regulan los distintos sistemas estatales de salud, en las cuales se recoge el espíritu de las leyes federales y las normas establecidas por la Secretaría de Salud. Dichas leyes y reglamentos organizan los servicios de salud estatales y señalan las disposiciones generales para la creación, operación y administración de los sistemas o servicios de salud estatales. Los sistemas estatales de salud incluyen dependencias y entidades públicas y sociales, y los sectores social y privado, que prestan servicios de salud en los estados, así como los mecanismos de coordinación de acciones para dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

## EXIGIBILIDAD JURÍDICA DEL DERECHO A LA SALUD EN MÉXICO

Queda expuesto a lo largo de este capítulo que el derecho a la salud ha sido reconocido como un derecho fundamental y que está contemplado en diferentes instrumentos jurídicos, desde tratados internacionales hasta legislaciones locales. La normatividad que se ha ido desarrollando y aprobando en el país nace del intento por tratar de garantizar el acceso universal a servicios de salud de calidad. No obstante que el derecho a la salud está reconocido como garantía fundamental, en la práctica la atención a la salud está vinculada con el nivel socioeconómico de los mexicanos. Uno de los problemas respecto a la exigibilidad jurídica del derecho a la salud es que no hay mecanismos eficaces que permitan garantizar que el acceso a los servicios de salud sea en igualdad de condiciones de la población con derecho a los mismos beneficios.

Cabe señalar que la atención a la salud para los derechohabientes de los seguros sociales es una excepción, dado que existe la exigibilidad jurídica con procedimientos legales que la garantizan:

- El recurso administrativo de queja y de inconformidad del IMSS,
- Solicitud de reembolso por la prestación de servicios médicos extrainsitucionales, recurso de reconsideración y revisión del ISSSTE,
- Recursos de inconformidad, rectificación y reconsideración del ISSFAM.

Estos recursos son las herramientas que se tienen de manera directa para exigir el cumplimiento de los derechos que tienen los derechohabientes de seguros sociales. Sin embargo, los derechohabientes sólo representan 42.8% de la población en México, según la Encuesta Nacional de Seguridad Social de 2013. Los instrumentos de la asistencia social, Seguro Popular, institutos nacionales de salud, centros de salud, no incluyen en su legislación procedimientos específicos que le permitan al usuario exigir sus derechos sin la necesidad de asesoría profesional jurídica. Aun cuando la Ley General de Salud regula, como vimos, el derecho a la protección de la salud, tiene una importante limitación desde la perspectiva de los derechos humanos, pues no especifica las herramientas jurídicas para que los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud puedan exigir su derecho a la salud en caso de incumplimiento o insatisfacción.

Otro factor que contribuye a la incertidumbre en la atención a salud de la población mexicana es la desarticulación del SNS, que no logra establecer una



red sanitaria universal y que al no tener la capacidad de cubrir las necesidades de la población que la solicita orilla a buscar atención privada, aun cuando no tienen la capacidad de pago. Al no existir las herramientas directas para exigir el derecho a la salud, se prevé como una vía el juicio de amparo para el cumplimiento de su derecho constitucional. Sin embargo, esta vía tiene sus limitaciones dado que aun cuando el derecho a la protección de la salud está reconocido constitucionalmente, existe un problema con respecto al nivel de especificación de las obligaciones del Estado. En general, los derechos constitucionales siempre cuentan con un cierto grado de indeterminación, lo que hace difícil conseguir satisfacción por estas vías, dejando gran parte a la interpretación judicial.

Así, la enorme tarea que aún se tiene por delante consiste en:

1. Extender la cobertura del sistema de salud a toda la población, garantizando que el acceso a los servicios de salud se dé en igualdad de condiciones, con derecho a los mismos beneficios para toda la población, en especial los grupos vulnerables, cumpliendo así el esquema universalista del cual parte, y
2. Garantizar la exigibilidad jurídica a través de la definición de mecanismos legales para exigir las prestaciones que describa el Estado como obligación a otorgar en materia de salud.

#### LAS DIMENSIONES DEL ACCESO A LA ATENCIÓN A LA SALUD

Dado el marco conceptual que ya presentamos antes, para medir el ejercicio del derecho a la salud resulta indispensable considerar el acceso efectivo a la atención y las posibilidades reales de su evaluación a partir de las fuentes de información disponibles. Como elementos del análisis, sería necesario considerar distintas dimensiones —además de los aspectos legislativos y normativos que hemos abordado antes—, cubriendo en cada una los siguientes elementos:

- Disponibilidad: se refiere a la obligación de los Estados de garantizar la disponibilidad de infraestructura o los establecimientos, bienes y servicios de salud suficientes, cuya naturaleza dependerá de diversos factores, en particular del nivel de desarrollo del Estado.

- Accesibilidad: la infraestructura o los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles para todos y todas. Podemos identificar cuatro ámbitos: *(i)* no discriminación; *(ii)* accesibilidad física; *(iii)* accesibilidad económica, o asequibilidad, y *(iv)* acceso a la información.
- Aceptabilidad: la infraestructura o los establecimientos, bienes y servicios de salud deben respetar la ética médica y ser adecuados culturalmente, sensibles al género y las necesidades de la edad, así como estar diseñados para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas aceptadas.
- Calidad: la infraestructura o los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser apropiados científica y médicamente, lo cual requiere, entre otras cosas, personal capacitado, medicamentos aprobados científicamente y no caducos, equipamiento, agua potable y condiciones sanitarias adecuadas.
- Necesidad de salud: dada por normas oficiales, por signos o síntomas —únicos o múltiples—, establecida con biomarcadores o pruebas de desempeño. En ocasiones define a la población objeto de intervenciones, como mujeres embarazadas, recién nacidos, personas seropositivas, etcétera.
- Utilización: autorreporte sobre atención en encuestas de hogares, inventario de medicamentos, registros administrativos de realización de intervenciones, biomarcadores.
- Cobertura efectiva: un indicador que relaciona la necesidad de las intervenciones en salud, su utilización, aceptabilidad y calidad. Como concepto, la cobertura efectiva reúne tres tradiciones: la medición de la cobertura de las acciones en salud, la demanda de atención y el acceso a los servicios. La cobertura efectiva para una intervención ha sido definida como la fracción de ganancia potencial en salud que el sistema de salud puede aportar a través de una intervención que se está ofreciendo o que está disponible.

La primera dimensión, la disponibilidad, se basa en la puesta en práctica del andamiaje legislativo, en la realización concreta de los planes y programas de salud mediante el financiamiento de los mismos y la existencia de recursos materiales y humanos para la atención a la salud de la población. En el caso mexicano, se refiere a la creación y el mantenimiento de instituciones con un soporte legal y

presupuestario, como la Secretaría de Salud federal y las correspondientes estatales, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y sus similares de los estados, los servicios médicos de Pemex, Marina, Defensa y otras instituciones públicas, etcétera.

Pero se refiere también a la distribución de las unidades de atención en el territorio, punto que tiene que ver además con la segunda de las dimensiones, la accesibilidad. Cabe resaltar que la disponibilidad no es lo mismo que el acceso o el uso, puesto que una persona que requiera atención puede tener disponibles los servicios de una institución, pero no usarlos por una serie de razones. Entre éstas, cabe separar las relacionadas con el individuo mismo de las barreras institucionales, sociales y geográficas. Entre el primer tipo de razones podemos encontrar las preferencias personales, como la elección de un proveedor privado por razones distintas a barreras como costo de los servicios, desabasto de medicamentos, restricciones de horarios o complicados trámites administrativos; la preferencia por proveedores alternativos, como curanderos, herbolaria, masajes, etc.; también que considere que está en buen estado de salud y que no necesita acceder a los servicios, ni siquiera preventivos, el desconocimiento de la ubicación de las unidades o los medios de acceso, como pueden ser las citas telefónicas, aunque también implicaría un problema por parte de los servicios de salud al no difundir adecuadamente sus actividades.

Respecto al segundo tipo, encontramos las barreras de distancia —la lejanía de los centros de salud—, requisitos administrativos —como la inscripción en un padrón que demuestre la residencia en el área de influencia de la unidad de salud—, los horarios de atención, la escasez de personal, que se traduce en largas filas de espera, además de la necesidad de acudir muy temprano para obtener fichas, la percepción de una mala calidad de servicio, el desabasto de medicamentos, la escasa disponibilidad de auxiliares de diagnóstico o bien la existencia y funcionamiento de sistemas de referencia y contrarreferencia entre los distintos niveles de atención. Todos estos elementos impiden el ejercicio del derecho a la atención a la salud, por causas imputables a las instituciones, pues éstas tienen, en el marco del principio de progresividad, la obligación del cumplimiento para alcanzar niveles mínimos del derecho.

No debemos olvidar que en ocasiones existen también barreras sociales de acceso impuestas por los prestadores de servicios de salud, como aquellas ligadas a la discriminación de sectores de la población, como los indígenas o las

minorías sexuales. Esta discriminación —bloqueo selectivo al uso o acceso a los servicios— es clara al no ofrecer los servicios en las lenguas nacionales, o bien sin una adaptación cultural a los contextos locales. Otro ejemplo es el de los adolescentes, a quienes se les dificulta obtener información y servicios relacionados con su salud sexual y reproductiva por el maltrato del que son objeto en los centros de salud. Por otra parte, la existencia de cuotas de recuperación, el costo del transporte, la necesidad de adquirir medicamentos en farmacias, o bien pagar en el sector privado exámenes o estudios de diagnóstico, dada su inexistencia en los centros de salud, o que en ocasiones obtener una consulta puede implicar la inasistencia al trabajo, con la consecuente pérdida de ingresos o incluso del trabajo mismo, representan barreras financieras que también reducen la accesibilidad.

Finalmente, en el rubro de accesibilidad hay que considerar la disponibilidad de la información acerca no solamente de la ubicación de los servicios, su horario y los requisitos administrativos, sino también de la variedad de servicios con los que se puede contar y a los que no se puede acceder, así como la existencia de otros programas —como el convenio de atención de urgencias obstétricas— que se han puesto en marcha precisamente para mejorar la accesibilidad a los servicios de salud.

La aceptabilidad se refiere a la adecuación que tengan los servicios al contexto personal, familiar comunitario y social de los individuos, además de la congruencia con las prácticas social y profesionalmente aceptadas, el respeto a normas de conducta y a los derechos humanos de las personas, como la privacidad y la confidencialidad. Esta dimensión está íntimamente ligada con la cuarta, acerca de la calidad. Lozano *et al.* (2007) definen la calidad como la ganancia en salud obtenida a través de una intervención respecto a la ganancia máxima posible en presencia de una calidad ideal. Estos autores proponen que para aportar ganancia en salud es necesario que los servicios estén disponibles, que las personas en los hogares perciban una necesidad y demanden el servicio, que los proveedores brinden la intervención correcta y que los pacientes se apeguen a dicha intervención. En otras palabras, las brechas de cobertura efectiva entre las poblaciones pueden deberse a barreras financieras, físicas o culturales de acceso a la atención, a los recursos disponibles y a los proveedores, o a la calidad de cada proveedor y a un conjunto de factores que determinen la demanda de atención de los hogares.

Sin embargo, en ausencia de información sobre el impacto de las intervenciones, en particular, y del acceso a los servicios de salud, en general, como podrían ser biomarcadores, autorreportes, medidas de proceso o tasas de mortalidad directamente asociados a cada individuo, podemos acercarnos a la calidad mediante el cumplimiento de los estándares nacionales contenidos en la normatividad, en particular las normas oficiales mexicanas, además de leyes y reglamentos. Las NOM establecen los contenidos mínimos de las distintas intervenciones y pueden ser un parámetro adecuado para acercarnos a la medición de la calidad.

Por lo que toca a las necesidades de salud, Hulka y Wheat (1985) plantean que juegan un papel principal al determinar la utilización de los servicios. Sin embargo, enfatizan la imprecisión del término, lo que lleva a una diversidad de maneras de medirlas, con variables que van desde aquellas basadas en un diagnóstico a las que se basan en síntomas, pasando por la percepción de bienestar individual, el número de días de enfermedad o discapacidad y la limitación de actividades. Si bien algunas de estas variables son incluidas en las encuestas de salud, como la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut), en otras fuentes se recurre a preguntas genéricas, como: “¿Cuándo tiene problemas de salud, dónde se atiende?”, en el Censo y la ENIGH de 2010, o bien algunas más específicas, como: “En los últimos doce meses, ¿se ha enfermado o ha padecido de algún dolor, malestar o accidente que le haya impedido realizar sus actividades cotidianas?”, seguida de otra pregunta que indaga sobre la frecuencia con que recibió atención médica. Sin embargo, las NOM también establecen necesidades ligadas a la edad, el sexo y la condición de embarazo, aunque éste transcurre de manera “saludable”. De esta manera, se prescriben intervenciones como la atención prenatal, la vigilancia del crecimiento uterino, la aplicación de suplementos alimenticios y vacunas, la medición de peso, talla, perímetro abdominal, presión arterial y niveles de glucosa en la sangre, dirigidas tanto a la detección temprana de padecimientos como a verificar su adecuado control y evolución.

#### PROPUESTA Y ANÁLISIS DE INDICADORES SOBRE EL DERECHO AL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y ACCESO EFECTIVO PARA LAS DIMENSIONES SELECCIONADAS

Se propone la siguiente selección de indicadores, que suman 25 en total, sobre el derecho al acceso a los servicios de salud para las dimensiones seleccionadas;

cabe señalar que estas dimensiones se traslapan, por lo que varios de los indicadores podrían quedar en la intersección de dos o más. Esta propuesta recupera y amplía elementos de otras propuestas, en particular las de Gutiérrez (2013), Fajardo-Dolci, Gutiérrez y García-Saisó (2015) y Lozano *et al.* (2006 y 2007). Sin embargo, se da preferencia a los datos recolectados de manera rutinaria o provenientes de registros administrativos o fuentes con periodicidad definida que permitan el cálculo con desagregación estatal y, en la medida de lo posible, municipal.

### *Disponibilidad*

1. Médicos por cada diez mil habitantes.
2. Enfermeras por cada diez mil habitantes.
3. Odontólogos por cada diez mil habitantes.
4. Razón de enfermeras por médico.
5. Razón de camas por cada mil habitantes.
6. Número de establecimientos de atención ambulatoria.
7. Número de unidades de atención a la salud según institución.
8. Porcentaje de la población con derechohabiencia a servicios médicos.
9. Distribución de la población según el lugar donde se atiende cuando tiene problemas de salud.

Para esta dimensión se eligieron nueve indicadores que muestran los recursos disponibles, dos de ellos con desagregación a nivel municipal y el resto a nivel entidad federativa. En estos indicadores puede relacionarse el volumen de recursos de salud existentes con la población beneficiada o el volumen de recursos existentes y de servicios prestados. Por ejemplo, los indicadores que miden los recursos existentes son: número de médicos, enfermeras y odontólogos por diez mil habitantes; camas por mil habitantes, número de establecimientos de atención ambulatoria, número de unidades de atención a la salud. Por su parte, el indicador que expresa la cantidad de servicios prestados —razón de consultas por cada mil habitantes— relaciona servicios con población.

En el análisis de la prestación de servicios de salud, la razón de médicos por habitantes es el indicador inicial de cualquier tipo de comparación internacional respecto a la oferta de recursos. El indicador puede ser entendido como un cálculo de la cobertura o accesibilidad a un servicio de salud, ya que mientras más

médicos por habitantes haya, mayor será la capacidad de atención del sistema de salud existente. Para el promedio nacional en el periodo de 2000 a 2010, el número de médicos por diez mil habitantes tiene un comportamiento creciente. En los primeros tres años el número se mantiene estable en 11.9; sin embargo, a partir de 2003 se incrementa discretamente año con año hasta alcanzar los 16.1 médicos por cada diez mil habitantes en el país.

De igual forma, el número de enfermeras y odontólogos por cada diez mil habitantes proporciona una medida resumen de la oferta de personal especializado disponible para la atención. Resulta natural que el número de enfermeras sea superior al de médicos, ya que en los servicios de salud se requieren más enfermeras que médicos para brindar una atención adecuada. Por lo que toca al número de enfermeras por cada diez mil habitantes según entidad federativa 2000-2010 se aprecia que para el nivel nacional no hay, a diferencia de los médicos, una tendencia estrictamente creciente: en 2002 y 2003 el indicador cae para volver a tomar un comportamiento creciente que se mantiene hasta 2010, cuando alcanza 22.2 enfermeras por cada diez mil habitantes. Algo similar sucede con número de odontólogos por cada diez mil habitantes según entidad federativa 2000-2010: el indicador nacional mantiene el mismo número de odontólogos por cada diez mil habitantes en los primeros tres años (0.9) para luego caer en 2003 a 0.7, cifra que se mantiene por cuatro años y que aumenta a 0.8 en 2007 para volver a alcanzar en 2010 el nivel que se tenía en 2002. Con la razón de enfermeras por médico según entidad federativa 2000-2010 es posible ver más directamente la relación del número de enfermeras por cada médico en el país. En esta relación vemos que al principio del periodo se tenía un nivel (1.6 enfermeras por cada médico) que no se vuelve a obtener en el resto del periodo, ya que para 2010 sólo se logra alcanzar una razón de 1.4. Es decir, el ritmo de crecimiento de los médicos es superior en la mayor parte del periodo observado respecto al de las enfermeras.

El indicador de camas por habitantes, junto con el de médicos por habitantes, expresa la capacidad del sistema de salud respecto a la prestación clínica básica necesaria. En la medición del indicador se considera el número de camas disponibles: debe entenderse que a mayor número de camas por cada mil habitantes el país o la entidad geográfica que se está analizando se encuentra mejor posicionado. Sin embargo, es difícil marcar un estándar para este indicador ya que si bien nos permite conocer la oferta, habría que relacionarlo con la demanda que existe en el lugar de referencia para alcanzar una composición eficiente.

La razón de camas por cada mil habitantes según entidad federativa fluctúa a lo largo del periodo 2000-2010 entre 0.7 y 0.8.

El número de establecimientos de atención ambulatoria es un indicador que comúnmente se utiliza de manera conjunta con el número de unidades de atención a la salud, ya que permiten saber, yuxtaponiendo la disponibilidad de médicos, las capacidades que se tienen para ofrecer los servicios de atención en los diferentes niveles. En la primera parte del periodo 2000-2010, el monto de establecimientos de atención ambulatoria —incluyendo al sector privado— presenta fluctuaciones, alcanzando su nivel más bajo en 2005: 17 978. A partir de 2006 sostiene un crecimiento moderado que es más pronunciado en 2009 alcanzando para 2010 los 20 240 establecimientos. La Secretaría de Salud está a la cabeza en lo que se refiere al número de unidades en 2011, con 14 659, seguida de los servicios médicos privados con 2 808; en tercero y cuarto lugar están IMSS e IMSS-Oportunidades, con 5 510 en conjunto, y el ISSSTE, con 1 172 unidades de atención.

Estos indicadores con los dos siguientes también nos dan una idea de las capacidades, ya que, en conjunto con los dos anteriores, ofrecen el porcentaje de la derechohabencia de la población por municipio y la distribución de la población según el lugar donde se atiende cuando tiene problemas de salud. El porcentaje de la población con derechohabencia a servicios médicos en 2010 abarca a dos terceras partes de la población, sin que haya gran diferencia entre el ámbito rural (63%) y el urbano (68%).

### *Accesibilidad*

#### No discriminación

10. Proporción de la población que no siempre se atiende cuando tiene problemas de salud por causa de discriminación.

En esta dimensión tratamos de acercarnos a la discriminación que sufren los pacientes cuando acuden a recibir atención médica, que se convierte en uno de los factores para no atenderse, es decir, en un obstáculo para el acceso efectivo a la atención a la salud. El porcentaje de la población que no siempre se atiende cuando tiene problemas de salud por causa de discriminación en 2010 nos permite ver en qué proporción la discriminación es un factor para no atenderse médicamente. Llama la atención que los derechohabientes no se atienden más



frecuentemente en el ámbito urbano (42.2% *versus* 26.1% en el ámbito rural) por causas de discriminación: no los atienden aunque vayan a la unidad médica, no le tienen confianza, los tratan mal, no hablan la misma lengua. En cambio, en los que no cuentan con derechohabiencia el porcentaje es ligeramente más alto en el ámbito rural, aunque están muy cerca los porcentajes: 28.2% en el rural y 27.7% en el urbano.

#### Accesibilidad física

11. Proporción de la población que no siempre se atiende cuando tiene problemas de salud por causa de la accesibilidad física.
12. Proporción de la población que reside cerca (con traslado menor a una hora) de una unidad de salud de una institución a la cual está afiliada.

El porcentaje de la población que no siempre se atiende cuando tiene problemas de salud por causas de accesibilidad física 2010 presenta un buen acercamiento como barrera para la atención a la salud. Tomamos como barreras de accesibilidad física los siguientes factores: no hay dónde atenderse; la unidad médica, clínica u hospital queda lejos; hay que esperar mucho para ser atendido; unidad cerrada; citas fuera de tiempo; no había médico en la unidad. A diferencia del indicador de no accesibilidad por discriminación en los derechohabientes a servicios de salud, con más frecuencia no se atienden por barreras en la accesibilidad física en el ámbito rural (43.8%) que en el urbano (28.7%). En lo que se refiere a los que no poseen derechohabiencia, también el ámbito rural presenta el porcentaje más alto, incluso es más del doble al urbano, 40% y 14.1%, respectivamente, en 2010.

#### Accesibilidad económica o asequibilidad

13. Proporción de la población que no siempre se atiende cuando tiene problemas de salud por causas de asequibilidad.

El último de los indicadores que se eligieron para medir la accesibilidad es la barrera de acceso económica, o asequibilidad. El porcentaje de la población que no siempre se atiende cuando tiene problemas de salud por causas de asequibilidad mide esta barrera considerando: es caro, no tenía dinero o no le

dan los medicamentos que necesita. Entre los derechohabientes encontramos una gran diferencia en los ámbitos rural y urbano (20.2%), mientras que en los no derechohabientes la brecha es muy pequeña, de apenas 3.2%. Esto es posible explicarlo porque los derechohabientes con más frecuencia tienen ingresos fijos, especialmente en el ámbito urbano.

### *Calidad*

14. Demanda insatisfecha de anticoncepción de mujeres en edad fértil unidas.
15. Razón de egresos hospitalarios por cada mil habitantes.
16. Porcentaje de ocupación hospitalaria.
17. Proporción de partos atendidos por personal capacitado.
18. Porcentaje de nacimientos resueltos por cesárea.
19. Porcentaje de embarazos donde se llevaron a cabo las actividades indispensables durante el control prenatal.
20. Porcentaje de cumplimiento de la NOM-007-SSA2-1993, atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y del recién nacido.

La necesidad insatisfecha de anticonceptivos, mejor conocida como *demanda insatisfecha*, se mide por la proporción de mujeres expuestas a un embarazo que no usan anticonceptivos a pesar de manifestar su deseo de no querer tener hijos por un tiempo (espaciar) o de manera definitiva (limitar). Por ello, es un indicador que evalúa las acciones de política pública, para ayudar a las mujeres a ejercer su derecho de manera libre, responsable e informada en los ámbitos sexual y reproductivo. Así, el indicador 14 (demanda insatisfecha de anticoncepción de mujeres en edad fértil unidas según entidad federativa) se presenta para 2009 a partir de la información de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica. A nivel nacional se registró una demanda insatisfecha de 9.8% que puede descomponerse en *demanda para espaciar* (5.2) y *para limitar* (4.6). Todavía es alta la demanda insatisfecha y queda mucho por hacer a este respecto para reducir los embarazos no deseados, especialmente en ciertos grupos de edad, como en las adolescentes. Éste es un factor importante para el acceso efectivo, dado que el sistema de salud no está coadyuvando de manera absoluta a que estas mujeres cumplan con sus derechos reproductivos cabalmente.

Los egresos hospitalarios se definen como el retiro de un paciente de los servicios de internamiento, salida que puede ser con vida o por defunción. Los egresos hospitalarios no incluyen los traslados internos (de un servicio a otro dentro del mismo hospital) ni a los recién nacidos sanos del hospital. El egreso vivo puede producirse por orden médica, por salida exigida del paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. La razón de egresos hospitalarios por cada mil habitantes representa un estimado del grado de la utilización de los servicios de salud de internamiento hospitalario. La razón de egresos hospitalarios por cada mil habitantes ofrece el panorama de la utilización de servicios de internamiento hospitalario en el país. En el periodo de 2000 a 2008 tiene un comportamiento estrictamente creciente partiendo en el principio del periodo de 43.8 a 49.9 para 2008, de manera que al igual que se incrementan las unidades hospitalarias en el país también aumenta su utilización.

Este indicador se puede interpretar mejor junto con el porcentaje de ocupación hospitalaria, el cual permite conocer el nivel promedio de ocupación hospitalaria en el país. Este indicador presenta fluctuaciones a lo largo del periodo, aunque se puede decir que hay una tendencia creciente, pues de 68.4 en 2000 se incrementa a 75.1 para 2008, aunque en realidad el punto más alto en el periodo lo presenta en 2006, con 76.4. Aunque estos dos últimos indicadores hablan del nivel de utilización, se les consideraron en la dimensión de *calidad* dado que nos habla de la capacidad que tiene el sistema para ofrecer los servicios según las necesidades sin rebasar sus posibilidades ni sacrificar a los demandantes de servicios.

Un sistema de salud que pueda ofrecer las condiciones adecuadas y el personal suficiente para un proceso de parto es una expresión de la calidad de la oferta de servicios de salud que se traduce en el bienestar de la población. El porcentaje de partos atendidos por personal capacitado según entidad federativa 2000-2008 ofrece un panorama alentador, ya que durante el periodo de referencia se observa una clara tendencia creciente. Sólo en 2007 sufre una caída el indicador pero repunta en 2008 para posicionarse como el porcentaje más alto del periodo, de tal forma que en el país casi 94% de los partos fueron atendidos por personal capacitado.

La OMS propone 15% como estándar para el porcentaje de nacimientos por cesárea, basada en lo que se supone que es el nivel necesario para llevar a cabo esta intervención, con el fin de tener un referente sobre una atención

adecuada en el parto. El porcentaje de los nacimientos resueltos por cesárea por entidad federativa en el periodo 2004-2009 fue de 43%, con una clara diferencia entre la población urbana y la rural, pues presentaron un porcentaje de 46.5% y 32.3%, respectivamente.

De manera complementaria, el porcentaje de cumplimiento de lo establecido en la norma oficial mexicana en la atención al embarazo y puerperio 2009 permite ver en qué medida se cumple con lo establecido en la norma y evaluar así la atención en el embarazo en el país. Sólo tenemos un año por motivos de comparabilidad, así que únicamente podremos ver el nivel en que se cumple en ese momento sin poder hacer comparaciones en el tiempo. En 82.5% de los embarazos se cumplió con la norma en 2009, y al igual que en el indicador anterior existe una diferencia notable entre el ámbito urbano y el rural, aunque en este caso de forma inversa respecto a la calidad de la atención: 84.1% en el urbano y 77.9% en el rural.

Por su parte, el porcentaje de cumplimiento de la NOM-007-SSA2-1993, atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido, muestra niveles muy parecidos al anterior, puesto que el valor nacional corresponde a 82.7%, con mínimas diferencias en los ámbitos rural y urbano (82.2 y 82.9%, respectivamente); llama la atención el bajo valor de Guerrero (77%) y Chiapas (79.3%), pero especialmente de Baja California Sur (79.1%), pues no se corresponde con los niveles de desarrollo de ese estado. Por lo que se refiere a los componentes de la NOM-007-SSA2-1993, encontramos valores elevados, excepto para el “Inicio de la atención prenatal en el primer trimestre”, que alcanza 66.6% y 71.92% para los ámbitos rural y urbano, respectivamente, pero llama la atención especialmente la “Aplicación vacuna BCG”, que sólo alcanza 36.3% de los nacimientos en localidades rurales y 31.1% en las urbanas, lo que hace que la dimensión de “Proporción de cumplimiento de la NOM-007-SSA2-1993” llegue a 82.2% y 82.9%, respectivamente. Desafortunadamente, no se encuentran disponibles los datos sobre vacunación en la página del Centro Nacional de Salud de la Infancia y la Adolescencia de la Secretaría de Salud para corroborar estos niveles reportados en el certificado de nacimiento y sólo podemos esperar que los recién nacidos estén recibiendo la vacuna BCG después del nacimiento, aunque la NOM estipule que debe ser al nacimiento. Podemos pensar que se trata de un problema de logística para hacer llegar dicha vacuna a todas las unidades que atienden partos, públicas y privadas, pues contrasta

con la universalidad de la aplicación de una dosis de vitamina K, que también resulta sospechosamente alto. Los datos de vacunación están disponibles en los resultados de la Ensanut 2012.

### *Necesidad de salud*

21. Cobertura de vacunación contra el sarampión en niños de 18-59 meses de edad.
22. Cobertura de vacunación contra difteria, tosferina y tétanos (DPT) en niños de 12-59 meses de edad.
23. Cobertura de vacunación contra tuberculosis (BCG) en niños menores de cinco años de edad.

Para mantener niveles óptimos en la salud pública, es usanza común tener programas de prevención que permitan, a bajos costos, obtener óptimos resultados, como es la inmunización de la población infantil, lo que se traduce en bajas tasas de mortalidad en este grupo poblacional. Por este motivo se eligió el indicador de cobertura de esquemas básicos completos del sector por entidad federativa para niños de un año a diciembre de 2007 y a septiembre de 2008; tuvimos que restringirnos a ese periodo por la disponibilidad que se tiene en esa información. Los indicadores más comunes para la comparación internacional son, en menores de un año, esquema básico completo, en el grupo de 1 a 4 años de edad el refuerzo de DPT y para niños de 6 a 7 años de edad el refuerzo de SRP. Como es fácil deducir, a mayor cobertura mejor nivel de prevención. Como no se dispone de una serie temporal y los dos años que se tienen no son estrictamente comparables, sólo hablaremos en general de los niveles de cobertura. Para el grupo de menores de un año la cobertura está por encima de 90%, un buen nivel de cobertura en el país en su conjunto. En el siguiente grupo de edad, de 1 a 4 años, la cobertura en el refuerzo de DPT tiene niveles mucho más bajos (de alrededor de 73%), mientras que para el grupo de 6 a 7 años el refuerzo de SRP es aún menor, de entre 62 y 68% para el país. Es claro que la cobertura disminuye conforme aumenta la edad. Es posible que esto se deba a la dificultad de darle seguimiento a los niños conforme crecen, ya que el acceso de los programas para los niños depende principalmente que los responsables de los menores los lleven a ser vacunados.

*Utilización*

24. Razón de consultas por cada mil habitantes.
25. Porcentaje de mujeres en edad fértil unidas que usan métodos anticonceptivos.
26. Porcentaje de la población a la que le han medido la presión arterial en los últimos doce meses.
27. Porcentaje de la población a la que se le ha tomado alguna muestra de sangre mediante punción de alguno de sus dedos para detección de diabetes en los últimos doce meses.
28. Proporción de la población de 12 años y más a la que algún médico o enfermera la ha pesado y medido en los últimos doce meses.
29. Tratamiento de infecciones respiratorias agudas (IRA) en niños menores de cinco años.
30. Tratamiento de diarrea (EDA) en niños: fracción de niños menores de cinco años que han tenido un episodio de diarrea en las últimas dos semanas anteriores a la encuesta y que recibieron sales de rehidratación oral o mayor volumen de líquidos durante su último episodio en este periodo.
31. Detección de cáncer de mama: proporción de mujeres de 40-69 años de edad que se practicaron una mastografía en los últimos doce meses.
32. Detección de cáncer cervicouterino por PAP: proporción de mujeres de 25-64 años que se practicaron un examen de papanicolaou en los últimos doce meses.
33. Prueba del virus de papiloma humano (VPH): considerando la evidencia que documenta la importancia de modificar el programa de detección hacia el uso de tamizajes con mayor sensibilidad, como la prueba del VPH, se incorporó esta medida como indicador de cobertura efectiva. Proporción de mujeres de 25-64 años que se realizaron un examen para su detección en los últimos doce meses. Se identificó el grupo de entre los adultos a los que se les aplicó el cuestionario respectivo.
34. Porcentaje de la población que no se atiende cuando presenta problemas de salud.
25. Porcentaje de las defunciones por muerte natural que tuvieron asistencia médica.

En la dimensión de utilización es necesario medir los servicios que se proveen para conocer los niveles en que cumplen los servicios con la atención a la salud. Para esto se eligió en primera instancia la razón de consultas por cada mil habitantes, que permite identificar áreas geográficas con mayor o menor demanda, así como comparar dicha actividad con una media de hospitales de determinado grupo o con un estándar. Este indicador es útil para planificar la gestión y los recursos para la atención y para evaluarla. En combinación con otros indicadores permite evaluar la adecuación de los recursos. Expresa el número promedio de las consultas que se ofrecen por cada mil habitantes, es decir, nos permite ver en qué medida se utilizan los servicios de salud. La razón en el periodo de 2000 a 2008 tiene fluctuaciones de año a año, aunque podría interpretarse su tendencia como creciente, si bien existen años en los que cae el valor reportado. A nivel nacional, en el año 2000 se tuvo una razón de 2 366 consultas por cada mil habitantes y para 2008 alcanzan 2 658, sin embargo, la razón más alta se identificó en 2005.

En los cambios en el porcentaje de mujeres en edad fértil unidas que usan métodos anticonceptivos intervienen de manera decisiva los prestadores de servicios médicos, puesto que a través de ellos se transmite la información a la población usuaria de los servicios, lo que puede propiciar la toma de decisión libre y voluntaria de la mejor opción anticonceptiva, de acuerdo con las expectativas reproductivas de cada persona, además de ser los principales proveedores de una parte de los métodos anticonceptivos. En este sentido, resalta su relevancia para asegurar el pleno respeto al derecho de la población a decidir de manera libre, responsable e informada sobre su comportamiento reproductivo. Al analizar el comportamiento de este porcentaje a partir de la información de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009 (Enadid) observamos que alcanza 72.5% de la población femenina nacional en edad fértil, aunque al interior del país existen niveles heterogéneos, ya que mientras Sonora casi alcanza 80%, Chiapas registra 55% de mujeres en edad fértil unidas que usan métodos anticonceptivos.

En los últimos años, las definiciones de las políticas de salud han pasado a considerar especialmente el valor de las prácticas de prevención. Éstas han sido definidas como aquellas actividades que permiten a las personas tener estilos de vida saludables y facultan a las comunidades a crear y consolidar ambientes donde se promueve la salud y se reducen los riesgos de enfermedad. La prevención implica también desarrollar acciones que permitan anticipar riesgos en

materia de salud o por lo menos detectar a tiempo enfermedades que lo que permitiría optimizar la salud de los individuos que ya las padecen. La idea es facilitar el proceso para que la población aumente su control sobre la salud y la mejore, para alcanzar un estado adecuado de bienestar físico, mental y social. En este sentido, se contemplan tres pruebas para la identificación de factores de riesgo, así como la detección temprana del padecimiento de enfermedades comunes entre la población mexicana.

El porcentaje de la población de 12 años y más a la que le han medido la presión arterial en los últimos doce meses nos permite conocer en qué medida se utilizan los servicios de salud para detectar desajustes en la presión arterial de la población, que pueden desencadenar problemas cardiovasculares. Se observan importantes diferencias entre la población con y sin derechohabiencia, ya que a los que sí cuentan con ella se les ha medido la presión arterial en 64.7%, mientras que a los que no la tienen sólo alcanzaron 43%. Se identifican ligeras diferencias entre los ámbitos rural y urbano. La población urbana con derechohabiencia tiene un porcentaje ligeramente mayor (65.1%) en comparación con la rural (62.7%), mientras que en la que no tiene derechohabiencia el diferencial es invertido entre los ámbitos rural y urbano, pues en el rural el porcentaje alcanza 44.2%, cuando en el urbano es de 42.5%. También se observan diferencias importantes entre los sexos, ya que en el caso de los varones a 50.3% del total del país se les midió la presión en los últimos doce meses, mientras que el porcentaje de las mujeres es visiblemente mayor: 63.8%, lo cual es fácilmente atribuible al hecho de que los varones tienen mayor resistencia a acudir a los servicios de salud.

El porcentaje de la población de 12 años y más a la que se le ha tomado alguna muestra de sangre mediante punción en alguno de sus dedos para detección de diabetes en los últimos doce meses permite conocer en qué medida se están utilizando estos servicios. El porcentaje de la población a la que se le miden los niveles de glucosa es mucho menor al que observamos en la medición de la presión arterial. A nivel nacional, el porcentaje apenas alcanza 37.5% pero cuando se analizan las diferencias por derechohabiencia los porcentajes son muy distintos. Para los que cuentan con derechohabiencia es de 43.4%, mientras que para los que no cuentan con ella es de apenas 25.8%. En este indicador también hay un diferencial importante entre varones y mujeres con 32.8% y 41.8%, respectivamente.



Respecto al porcentaje de la población de 12 años y más a la que algún médico o enfermera ha pesado y medido en los últimos doce meses, en 2010 se observa que la población con derechohabencia tiende a haber sido pesada y medida en el último año comparada con la no derechohabiente para ambos sexos, 73% en el primer caso y 50% en el segundo. Resulta relevante señalar que existen diferencias entre el ámbito rural y urbano, ya que los no derechohabientes en el rural ascienden a 54.3%, mientras que en el ámbito urbano ascienden a 48.6%, y en los derechohabientes del rural es de 73.5% y en el urbano de 72.8%. Estos tres indicadores provienen de la ENIGH 2010.

La disponibilidad de servicios de salud y la titularidad de derechos a la atención a la salud no son suficientes para medir la utilización de los servicios, puesto que puede haber un número de barreras entre la población y los servicios, como la distancia, los horarios de atención, los costos o la adecuación cultural, además de las preferencias personales, la desconfianza o la percepción de mala calidad de los servicios. El porcentaje de la población que no se atiende cuando presenta problemas de salud se puede calcular con información proveniente del censo para el año 2010. En uno de cada 44 casos las personas no usan los servicios de salud cuando presentan problemas de salud, situación que ocurre 13 veces más frecuentemente en ausencia de derechohabencia a servicios médicos, como es de esperarse: 5.5% contra 0.4% cuando sí se tiene derecho. Los diferenciales por ámbito de residencia no son tan marcados: 2.7% en el rural contra 1.9% en el urbano, aunque se amplifican las inequidades según derechohabencia: la falta de atención a no derechohabientes rurales resulta 11.8 veces la de los que sí declaran tener derecho, mientras que en el ámbito urbano esta razón es de 14 veces. Esto nos estaría hablando de una universalidad de los servicios de salud relativamente mayor en las localidades rurales.

### *Cobertura efectiva*

#### 36. Porcentaje de la población con acceso efectivo a los servicios de salud.

Construcción del indicador sobre el acceso efectivo a los servicios de salud

Para la construcción del índice sobre el acceso efectivo a los servicios de salud se incluyeron indicadores de las distintas dimensiones consideradas en el marco conceptual.

*La disponibilidad de servicios de salud*

En la primera de las dimensiones, la disponibilidad, hemos escogido la titularidad del derecho a servicios médicos como elemento fundamental. Además de representar en sí misma la existencia de condiciones de acceso a los servicios, tiene la ventaja de poder ser medida a través de la mayor parte de las fuentes de información, lo que permite su desagregación geográfica y sociodemográfica, además de su periodicidad, pues podemos conocer su evolución cada dos o cinco años, mediante la ENIGH, censos o conteos.

Por otra parte, nos hemos tenido que contentar con la presencia en el municipio de unidades de atención a la salud, pero como el acceso está en función de la derechohabencia y la inscripción en las instituciones públicas, y de la capacidad de pago en las privadas, tenemos que verlo como un indicador dicotómico: presencia o ausencia. Esto tiene una serie de limitaciones; la primera es que en todos los municipios hay presencia de unidades de atención a la salud, con lo cual teóricamente habría una disponibilidad universal; otra se refiere a la falta de una norma que establezca un parámetro sobre el número de médicos, enfermeras, odontólogos o camas, relativo a la población. Existen normas administrativas respecto a las restricciones para instalar infraestructura de salud, pero no umbrales positivos que sirvan para la evaluación de la oferta. Otra limitación tiene que ver con el ámbito, el municipio y no la localidad. La existencia de servicios de salud en otra localidad del mismo municipio puede significar una barrera de acceso muy difícil de superar que no se refleja en este indicador; la información de la muestra censal sólo nos permite identificar la localidad en aquellas que cuentan con cincuenta mil y más habitantes, a pesar de que el catálogo de la Clave Única de Establecimientos de Salud (Clues) permite la estimación de esta oferta de servicios en el ámbito de la localidad; además, podría alegarse que las unidades móviles brindan servicios a todas las localidades de un municipio o jurisdicción sanitaria. Sin embargo, se pueden utilizar en este momento dos bases de datos públicas que permiten georreferenciar a las unidades de salud: por una parte, la Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud produce un archivo para ser utilizado en la paquetería Google Earth, que incluye la localización de todas las unidades de salud en el país a partir de la Clues.<sup>4</sup> A modo de ejemplo, en la figura 2 presentamos los

<sup>4</sup> Disponible en: <<http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/clues.kmz>>.

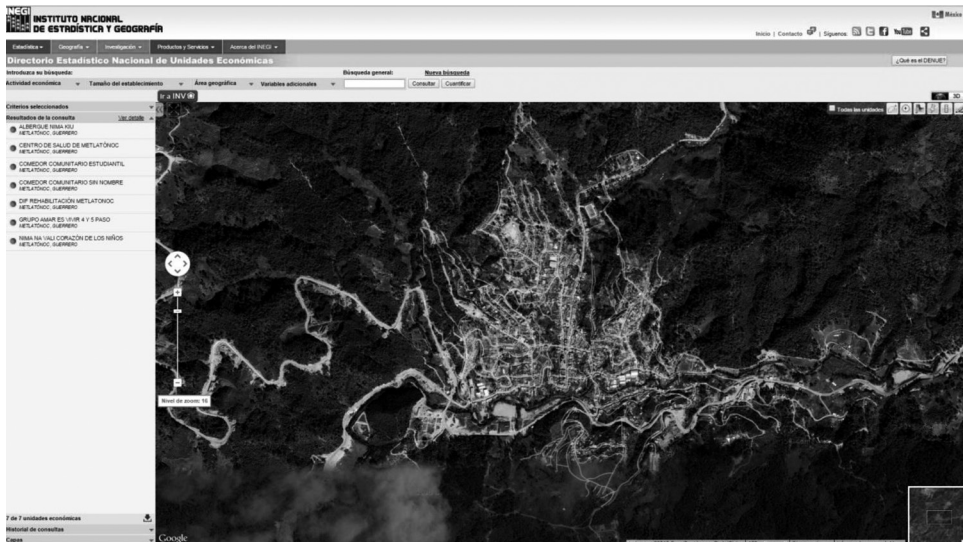


2. Establecimientos de salud en Metlatónoc, Guerrero, según la Clues, DGIS, SSA.

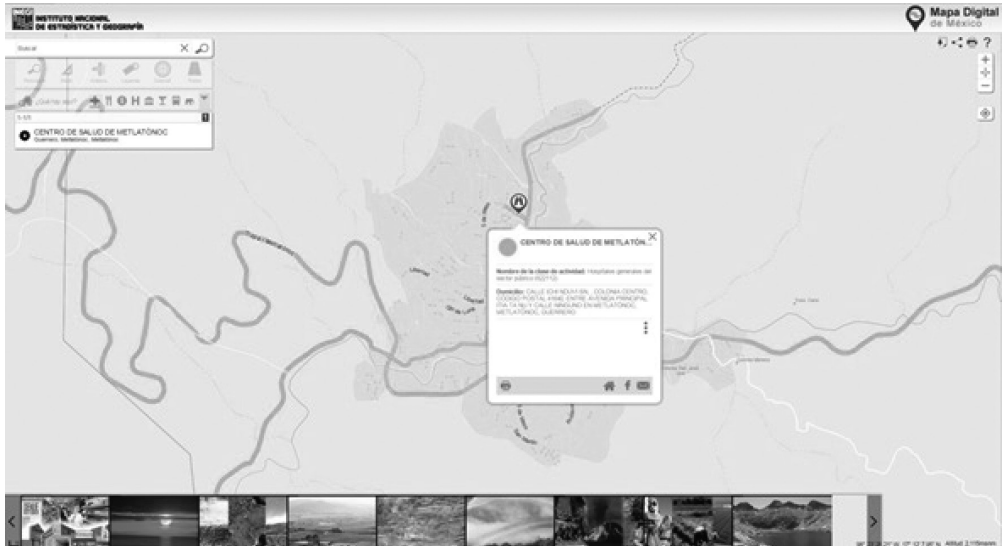
establecimientos de salud que esta fuente ubica en Metlatónoc, Guerrero, uno de los municipios más pobres del país. Por otra parte, el Inegi ha desarrollado el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE),<sup>5</sup> el cual incluye la categoría “Servicios de salud y de asistencia social”. De la misma manera que en la Clues, podemos acceder a la información vía Google Earth, como se muestra en la figura 3, o bien mediante la plataforma Mapa Digital de México, también puesta a disposición del público por el Inegi,<sup>6</sup> como se aprecia en la figura 4. Estas tres opciones nos permiten su integración en un sistema de información geográfica, de tal manera de poder realizar análisis espaciales del acceso a los servicios de salud, e incluso calcular índices de acceso que incluyan tiempos de menos de sesenta minutos, combinando la localización con la cercanía de vías de comunicación (McGrail y Humphreys, 2009).

<sup>5</sup> En: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/default.aspx>>.

<sup>6</sup> Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/mapadigital/>>.



3. Establecimientos de salud en Metlatónoc, Guerrero, según DENUE, INEGI.



4. Establecimientos de salud en Metlatónoc, Guerrero, según DENUE, Mapa Digital de México, Inegi.

Por otra parte, la simple existencia de servicios de salud tampoco nos dice nada sobre otros aspectos de la disponibilidad, como horarios de atención, frecuencia con que atienden médicos, enfermeras u otro personal, lengua en la que se ofrece la atención, además de que no tenemos elementos de la calidad de los servicios brindados ni de la presencia de servicios médicos privados.

#### *La accesibilidad de los servicios de salud*

Si bien los indicadores propuestos permiten conocer los porcentajes de la población que no siempre se atiende cuando tiene problemas de salud por causa de discriminación, accesibilidad física y asequibilidad, respectivamente, no nos dejan hacer una desagregación geográfica que vaya más allá del ámbito de residencia. Movidos entonces por el interés de contar con información a nivel municipal, preferimos utilizar solamente el porcentaje de la población que se atiende cuando tiene problemas de salud, proveniente del censo 2010, un indicador positivo, aunque no desagrega las dimensiones de la accesibilidad: *i.* No discriminación; *ii.* Accesibilidad física; *iii.* Accesibilidad económica o asequibilidad, y *iv.* Acceso a la información.

Por otra parte, es posible recurrir a la información proveniente de los certificados de defunción, específicamente la pregunta 16: ¿Tuvo atención médica antes de la muerte? Para evitar el problema de muertes súbitas —particularmente las debidas a causas externas— en las que simplemente pudo no haber oportunidad de brindar tal atención, consideramos exclusivamente las defunciones por muerte natural del periodo 2006-2010 (para evitar variaciones debidas a pequeños números en el ámbito municipal), suponiendo que la situación ideal sería que toda defunción tuviera una atención médica, aunque fuera para certificarla. Se trata entonces de un indicador relativo, calculado según el municipio de residencia de los fallecidos para evitar el sesgo introducido por la concentración de la oferta de servicios de salud.

#### *La calidad de los servicios de salud*

Si bien tenemos algunos indicadores de la calidad de los servicios de salud, como la demanda insatisfecha de anticoncepción de mujeres en edad fértil unidas o el porcentaje de partos atendidos por personal capacitado, en el porcentaje de los nacimientos resueltos por cesárea nos enfrentamos una vez más al

problema de la insuficiente desagregación geográfica. Frente a ello, hemos elegido utilizar el porcentaje de cumplimiento de la NOM-007-SSA2-1993, calculado como un índice aditivo respecto a siete dimensiones que nos permite conocer el certificado de nacimiento, utilizando la base de datos disponible públicamente:<sup>7</sup> Atención Prenatal, que inicia en el primer trimestre, mínimo de cinco consultas prenatales, aplicación de la vacuna BCG, medición de la talla y el peso y valoración Apgar.

$$PCNOM_{ij} = (AP_{ij} + AP1T_{ij} + M5C_{ij} + VBCG_{ij} + MT_{ij} + MP_{ij} + vapgar_{ij}) / 7$$

Donde:

- AP<sub>ij</sub> Proporción de los nacimientos que tuvieron atención prenatal.
- AP1T<sub>ij</sub> Proporción de los nacimientos que tuvieron atención prenatal desde el primer trimestre.
- M5C<sub>ij</sub> Proporción de los nacimientos que tuvieron un mínimo de cinco consultas prenatales.
- VBCG<sub>ij</sub> Proporción de los nacimientos en los que hubo aplicación de la vacuna BCG.
- MT<sub>ij</sub> Proporción de los nacimientos en los que hubo medición de la talla.
- MP<sub>ij</sub> Proporción de los nacimientos en los que hubo medición del peso.
- Vapgar<sub>ij</sub> Proporción de los nacimientos en los que hubo valoración Apgar.

Idealmente, deberíamos manejar una sola base de datos, pero no existe una fuente que nos brinde información con el suficiente detalle y desagregación. La utilizaremos como una variable de contexto a nivel municipal, aunque puede estimarse en el ámbito de la localidad, pero como ya dijimos, la muestra del censo de 2010 no nos permite identificar las localidades menores, impidiendo el apareamiento de la información.

*La propuesta de un indicador de acceso efectivo a los servicios de salud*

Dada la inexistencia de fuentes de información que permitan medir para cada individuo todas y cada una de las dimensiones ya planteadas —a nivel municipal,

<sup>7</sup> Disponible en: <[http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da\\_index.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_index.html)>.

desagregado por ámbito de residencia—, nos hemos tenido que restringir a lo factible, que sea adecuado teórica y metodológicamente, y proponer un indicador de acceso efectivo a los servicios de salud calculable a nivel municipal, desagregado por ámbito de residencia, que refleja la proporción de la población con derechohabiencia a servicios de salud que declara que se atiende cuando tiene problemas de salud:

$$AE_{ij} = DHSS_{ij} * PPAPS_{ij}$$

Donde:

- AE<sub>ij</sub> Porcentaje de la población con acceso efectivo a servicios de salud en el municipio *i* y el ámbito *j*.
- DHSS<sub>ij</sub> Proporción de la población con derechohabiencia a servicios de salud en el municipio *i* y el ámbito *j* (Censo 2010).

El primero de los componentes (proporción de la población con derechohabiencia a servicios de salud) nos acerca al ejercicio mínimo de los derechos humanos universales y su reconocimiento a través de la derechohabiencia y el reporte personal de su acreditamiento. El segundo (proporción de la población que se atiende cuando tiene problemas de salud) nos acerca a la accesibilidad de los servicios de salud y a la discriminación que puede sufrir la población en la búsqueda de atención.

La aplicación de la propuesta del indicador de acceso efectivo a los servicios de salud muestra que sólo dos terceras partes de la población mexicana (62.6% en el ámbito rural y 67.5% en el urbano), estaría gozando efectivamente del derecho constitucional a la atención a la salud. Los valores de este indicador y la derechohabiencia a servicios de salud simple, que asciende a 66.8% (63% en el ámbito rural y 68% en el urbano), son prácticamente iguales, es decir, al tomar en cuenta la utilización se reduce en solamente 2.3% el aparente acceso de la población. Dado que se trata de un índice multiplicativo, valores reducidos en cualquiera de sus componentes implican una disminución en el valor final, aunque estamos utilizando el indicador positivo, el que las personas se atiendan cuando tienen problemas de salud.

Cabe señalar que no contamos con indicadores de accesibilidad, calidad ni necesidades de salud que nos permitan ampliar la propuesta; si bien tenemos

variables contextuales, como la presencia de unidades públicas de atención a la salud, que hace referencia a la disponibilidad, a una medida del cumplimiento de las obligaciones del Estado; la proporción de defunciones por muerte natural con asistencia médica o la proporción de cumplimiento de la NOM-007-SSA2-1993, que pueden hacer referencia tanto al uso como a la disponibilidad y la calidad de servicios de salud, no se refieren directamente a cada individuo, por lo que de incluirlas en el índice propuesto correríamos el riesgo de caer en la falacia ecológica. De la misma manera, no están disponibles indicadores que consideren las necesidades en materia de salud al inicio y al final de la vida, tanto en aspectos curativos como preventivos, con la desagregación requerida.

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una conclusión de este estudio es que las fuentes de información actualmente disponibles no nos permiten establecer de manera clara y cabal el acceso efectivo al derecho a la atención a la salud, con todas las particularidades y satisfaciendo la necesidad de contar con información a nivel municipal, considerando el ámbito de residencia, para lo que necesitaríamos información de cada localidad. Consideramos que para medir de manera adecuada el acceso efectivo a los servicios de salud se requiere información sobre todas las dimensiones que hemos mencionado, referida a los individuos, más que como información del contexto municipal en el que residen. En el corto plazo se recomienda, por un lado, continuar usando los registros administrativos, en particular las estadísticas vitales —tanto de nacimientos como de defunciones—, así como los de infraestructura y utilización de servicios de salud: se trata de fuentes periódicas con gran cobertura que permiten una gran desagregación, así como la evaluación del cumplimiento de la normatividad en materia de salud. Por otro lado, la publicación de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, así como la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014 y el Censo Intercensal 2015, permitirá complementar este ejercicio, si bien a nivel de entidades federativas y no de municipios. Sin embargo, las preguntas que incluye la ENIGH permiten una adecuada medición del acceso efectivo, aunque sólo acepte la desagregación por ámbito de residencia. Resultaría muy importante que el Inegi lograra que dicha encuesta tuviera representatividad estatal, sumando los esfuerzos de diversas instituciones y los gobiernos estatales. En relación con los re-



gistros administrativos en materia de salud, es necesario que se sigan haciendo esfuerzos para incluir al sector privado en la generación de información y lograr una homogeneidad de la información proveniente de las instituciones públicas.

Si bien el indicador que propusimos resulta muy reducido por las dimensiones que considera, se trata de un acercamiento válido y de utilidad para la planeación, ejecución y evaluación de la política pública en materia de salud. Por otra parte, creemos que haber incluido información contextual hubiera generado algunos problemas, como la falta de coincidencia temporal en las fuentes y el riesgo de caer en la falacia ecológica.

Resulta sumamente preocupante que no exista la información necesaria para el monitoreo y la evaluación de los programas de salud, lo que refleja la inexistencia de ejercicios transparentes de planeación que incluyan el desarrollo de sistemas de información para ajustar las necesidades de salud a las acciones y el impacto que se espera de éstas. En particular, no tenemos elementos para evaluar de manera completa y con la suficiente desagregación geográfica el cumplimiento cabal de lo indicado en las diversas normas oficiales mexicanas. La recolección de información que pretenden hacer frente a las limitaciones de los registros administrativos no toma en cuenta de manera integral la normatividad referente a la prestación de servicios de salud, sus contenidos y su calidad, e ignora una serie de instrumentos existentes. Esta ausencia de información reduce de manera muy importante nuestra capacidad para generar indicadores que den cuenta de manera adecuada de la medida en que las personas acceden al derecho a la atención a la salud, permitiendo tan sólo el cálculo de medidas parciales que no ayudan a considerar todas las dimensiones involucradas en el ejercicio de este derecho.

En el mediano plazo, tomando en cuenta la complejidad y dispersión del Sistema Nacional de Salud, así como los problemas que ha presentado el desarrollo de un sistema de expediente electrónico común a las distintas instituciones, proponemos avanzar en el monitoreo del ejercicio de los derechos a lo largo del curso de vida de la población, para aprovechar la existencia actual de un instrumento bien conocido por la población: las cartillas nacionales de salud, que sustituyen a las de vacunación.

La base legal es clara: el artículo 4 del “Decreto por el que se instaure el Sistema de Cartillas Nacionales de Salud” (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2002) establece: “Las Cartillas Nacionales de Salud serán de

uso obligatorio en todas las instituciones del Sistema Nacional de Salud. La Secretaría de Salud determinará el formato único de las Cartillas Nacionales de Salud, el cual deberá incorporar, por lo menos, los rubros básicos de información establecidos para cada una de ellas en términos de este decreto”.

Por otra parte, en el *DOF* del 23 de octubre de 2003 se emite el “Acuerdo por el que se establece la Estrategia de Prevención y Promoción de la Salud durante la Línea de Vida”, el cual obliga a todas las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud a realizar, en sus unidades de primer nivel de atención, una serie de acciones de acuerdo con la edad y el sexo de cada persona, independientemente del motivo de la atención demandada y de conformidad con las políticas y disposiciones generales aplicables a cada institución. Las instituciones públicas deberán utilizar instrumentos de seguimiento a los servicios otorgados y cuando lo soliciten los usuarios proporcionarán las Cartillas Nacionales de Salud. Cabe señalar que el Paquete Garantizado de Servicios de Promoción y Prevención para una Mejor Salud incluye acciones por grupo de edad y sexo: recién nacidos, niñas y niños menores de 5 años, niñas y niños de 5 a 9 años, adolescentes de 10 a 19 años, mujeres de 20 a 59 años, hombres de 20 a 59 años, mujeres y hombres de 60 años y más, así como por “estado de vida”: embarazo y puerperio. Todas estas acciones están sustentadas en normas oficiales mexicanas, que referimos en el anexo 1, y por lo tanto resultan de observancia obligatoria y se constituyen en la instancia mediadora para el ejercicio del derecho a la atención a la salud, puesto que en ellas quedan especificadas las acciones e intervenciones que deben ser aplicadas a la población.

Sin embargo, la Dirección General de Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud sólo propone la evaluación de la entrega de cartillas mediante supervisión y encuestas rápidas y la cobertura y uso de cartillas mediante encuestas en hogares. Cabe resaltar que en el cuestionario de la Ensanut 2012 sólo se consideran algunos de los aspectos considerados en estas cartillas. Estamos, entonces, ante la existencia de herramientas que, con muy pequeños cambios y con relativamente pequeñas inversiones, permitirían el monitoreo del ejercicio y las barreras de los derechos de atención a la salud. La propuesta específica sería que estas cartillas dejaran de ser exclusivamente un instrumento de registro de acciones en salud para la persona y que formaran parte del Sistema de Información en Salud. En vez de responsabilizar solamente a las personas —o a sus padres, en el caso de los menores de edad— de su cuidado, conservación

y utilización, se propone pedir a todas las instituciones — a las públicas en un primer momento, incluyendo después a las privadas, en un esquema voluntario primero y obligatorio después— que en cada contacto con la población, ya sea para acciones preventivas o curativas, se soliciten las cartillas correspondientes y se realice la captura de los datos contenidos en ellas en un sistema informático, alimentando así un sistema de información referido a las personas — independientemente de su afiliación a instituciones de seguridad social o de protección social a la salud— que permita la evaluación del cumplimiento de sus derechos en materia de atención a la salud.

Además de ofrecer un medio para su reposición en caso de robo, extravío o destrucción, esta propuesta permitiría, además, conexiones con otros sistemas, en particular con los de vigilancia epidemiológica, así como acercarse a la medición de la calidad de las intervenciones en salud, el cumplimiento de las disposiciones de las distintas normas oficiales mexicanas; permitiría una aproximación a las barreras de acceso en la atención a la salud, al identificar a grupos poblacionales que tienen menor acceso efectivo a las intervenciones registradas en estos instrumentos.

Esta propuesta debería basarse en el sistema Provac, del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (Censia) de la Secretaría de Salud, ampliándolo para cubrir a toda la población. Es un sistema informático para integrar en un registro nacional la información contenida en los censos nominales de la población de 0 a 12 y de 13 años y más que integran y mantienen, con distintos grados de calidad, las Secretarías de Salud de cada entidad federativa, sin que tal información sea pública hasta el día de hoy. Los censos nominales son la fuente primaria del Sistema de Información de las Actividades de Vacunación Universal y Nutrición, donde se registra a los recién nacidos, independientemente del lugar del nacimiento (hospitales, unidades médicas públicas o privadas y domicilio) y se hace el registro de los niños no captados que identifican las brigadas móviles durante sus recorridos, a quienes se les da el seguimiento a lo largo de su vida.

Paralelamente, se sugiere al Coneval que solicite al Inegi que además de las preguntas que actualmente existen, y que ya han sido analizadas en este documento, se incluyan preguntas sobre la posesión y uso de las cartillas de salud, tanto en las ENIGH como en el cuestionario ampliado del censo, incluso procediendo a la captura informática de la información allí consignada mediante

cámaras digitales o incluso de teléfonos celulares. De esta manera se podría evaluar tanto el cumplimiento de las normas como el acceso efectivo a las medidas de salud preventivas y curativas que allí se registran, como la inscripción en distintos sistemas de salud.

En particular, resultan sumamente preocupantes los resultados obtenidos en cuanto a la aplicación de la vacuna BCG (únicamente en 36.3% de los nacimientos en localidades rurales y 31.3% en las urbanas), que reduce el cumplimiento de la NOM-007-SSA2-1993. Esta carencia en una atención preventiva básica resulta inaceptable; se recomienda que el Coneval establezca, en conjunto con el Instituto Nacional de Salud Pública y el Censia, estrategias de investigación para encontrar las razones de tal rezago y contribuir a su eliminación.

#### ANEXO 1. SELECCIÓN DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS RELEVANTES PARA EL ESTUDIO DEL ACCESO A LA SALUD

1. La Norma Oficial Mexicana NOM-001-SSA2-1993, que establece los requisitos arquitectónicos para facilitar el acceso, tránsito y permanencia de los discapacitados a los establecimientos de atención médica del Sistema Nacional de Salud.
2. De emergencia, NOM-EM-001-SSA2-1999 para la vigilancia, prevención y control de enfermedades transmitidas por vector.
3. La Norma Oficial Mexicana NOM-002-SSA2-1993, para la organización, funcionamiento e ingeniería sanitaria del servicio de radioterapia.
4. La Norma Oficial Mexicana NOM-003-SSA2-1993, para la disposición de sangre humana y sus componentes con fines terapéuticos.
5. La Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, de los servicios de planificación familiar.
6. La Norma Oficial Mexicana NOM-006-SSA2-1993, para la prevención y control de la tuberculosis en la atención primaria de la salud.
7. La Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio.
8. La Norma Oficial Mexicana NOM-009-SSA2-1993, para el fomento de la salud del escolar.
9. La Norma Oficial Mexicana NOM-010-SSA2-1993, para la prevención y control de la infección por virus de la inmunodeficiencia humana.

10. La Norma Oficial Mexicana NOM-011-SSA1-1993, Salud ambiental. Límites de plomo y cadmio solubles en artículos de alfarería vidriados.
11. La Norma Oficial Mexicana NOM-011-SSA2-1993, para la prevención y control de la rabia.
12. La Norma Oficial Mexicana NOM-012-SSA1-1993, Requisitos sanitarios que deben cumplir los sistemas de abastecimientos de agua para uso y consumo humano públicos y privados.
13. La Norma Oficial Mexicana NOM-013-SSA2-1994, para la prevención y control de enfermedades bucales.
14. Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-014-SSA2-1994, para la prevención, tratamiento y control del cáncer del cuello del útero y mamarario en la atención primaria, para quedar como NOM-014-SSA2-1994, para la prevención, detección, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer cérvico uterino.
15. La Norma Oficial Mexicana NOM-015-SSA2-1994, para la prevención, tratamiento y control de la diabetes.
16. La Norma Oficial Mexicana NOM-016-SSA1-1993, que establece las especificaciones sanitarias de los condones de hule látex.
17. La Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-1994, para la vigilancia epidemiológica.
18. La Norma Oficial Mexicana NOM-020-SSA2-1994, para la prestación de servicios de atención médica en unidades móviles tipo ambulancias.
19. La Norma Oficial Mexicana NOM-021-SSA2-1994, para la vigilancia, prevención y control del complejo teniasis/cisticercosis en el primer nivel de atención médica.
20. La Norma Oficial Mexicana NOM-022-SSA2-1994, para la prevención y control de la brucelosis en el hombre.
21. La Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA2-1994, para la prestación de servicios de salud en unidades de atención integral hospitalaria médica-psiquiátrica.
22. La Norma Oficial Mexicana NOM-026-SSA2-1998, para la vigilancia epidemiológica, prevención y control de las infecciones nosocomiales.
23. La Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-1999, para la prevención, tratamiento y control de las adicciones.
24. La Norma Oficial Mexicana NOM-030-SSA2-1999, para la prevención, tratamiento y control de la hipertensión arterial.

25. La Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999, para la atención a la salud del niño.
26. La Norma Oficial Mexicana NOM -032-SSA2-2002, para la vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades transmitidas por vector.
27. La Norma Oficial Mexicana NOM-034-SSA2-2002, para la prevención y control de los defectos al nacimiento.
28. La Norma Oficial Mexicana NOM-035-SSA2-2002, para la prevención y control de enfermedades en la perimenopausia y posmenopausia de la mujer. Criterios para brindar la atención médica.
29. La Norma Oficial Mexicana NOM-036-SSA2-2002, prevención y control de enfermedades. Aplicación de vacunas, toxoides, sueros, antitoxinas e inmunoglobulinas en el humano.
30. La Norma Oficial Mexicana NOM-037-SSA2-2002, para la prevención, tratamiento y control de las dislipidemias.
31. La Norma Oficial Mexicana NOM-039-SSA2-2002, para la prevención y control de las infecciones de transmisión sexual.
32. La Norma Oficial Mexicana NOM-041-SSA2-2002, prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de la mama.
33. La Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación.
34. La revisión de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, para la prestación de servicios de salud que establecía criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 para la prevención y atención de la violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Establece criterios para la detección, prevención, atención médica y orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos.
35. El *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero del 2001 *Cancela* las Normas Oficiales Mexicanas NOM-008-SSA2-1993, control de la nutrición, crecimiento y desarrollo del niño y del adolescente. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio, y NOM-023-SSA2-1994, para el

- control, eliminación y erradicación de las enfermedades evitables por vacunación. En su lugar será aplicable en lo conducente esta Norma Oficial Mexicana: NOM-024-SSA2-1994, para la prevención y control de las infecciones respiratorias agudas en la atención primaria a la salud.
36. La Norma Oficial Mexicana NOM-113-SSA1-1994, Bienes y servicios. Métodos para la cuenta de microorganismos coliformes totales en placa.
  37. La Norma Oficial Mexicana NOM-114-SSA1-1994, Bienes y servicios. Método para la determinación de salmonela en alimentos.
  38. La Norma Oficial Mexicana NOM-115-SSA1-1994, Bienes y servicios. Método para la determinación de *Staphylococcus aureus* en alimentos.
  39. La Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, Salud ambiental. Agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización.
  40. La Norma Oficial Mexicana NOM-143-SSA1-1995, Bienes y servicios. Método de prueba microbiológico para alimentos. Determinación de *Listeria monocytogenes*.
  41. La Norma Oficial Mexicana NOM-156-SSA1-1996, Salud ambiental. Requisitos técnicos para las instalaciones en establecimientos de diagnóstico médico con rayos X.
  42. La Norma Oficial Mexicana NOM-157-SSA1-1996, Salud ambiental. Protección y seguridad radiológica en el diagnóstico médico con rayos X.
  43. La Norma Oficial Mexicana NOM-166-SSA1-1997, para la organización y funcionamiento de los laboratorios clínicos.
  44. La Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997, para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores.
  45. La Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998, del expediente clínico.
  46. La Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSA1-1998, para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo.
  47. La Norma Oficial Mexicana NOM-170-SSA1-1998, para la práctica de anestesiología.
  48. La Norma Oficial Mexicana NOM-171-SSA1-1998, para la práctica de hemodiálisis.
  49. La Norma Oficial Mexicana NOM-173-SSA1-1998, para la atención integral a personas con discapacidad.
  50. La Norma Oficial Mexicana NOM-174-SSA1-1998, para el manejo integral de la obesidad.

51. La Norma Oficial Mexicana NOM-178-SSA1-1998, que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de establecimientos para la atención médica de pacientes ambulatorios.
52. La Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar.
53. La Norma Oficial Mexicana NOM-197-SSA1-2000, que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de hospitales generales y consultorios de atención médica especializada.
54. La Norma Oficial Mexicana NOM-206-SSA1-2002, Regulación de los servicios de salud. Que establece los criterios de funcionamiento y atención en los servicios de urgencias de los establecimientos de atención médica.
55. La Norma Oficial Mexicana NOM-234-SSA1-2003, que establece la utilización de campos clínicos para ciclos clínicos e internado de pregrado.



## BIBLIOGRAFÍA

- BARBIERI, Magali (1991). *Les déterminants de la mortalité des enfants dans le Tiers-Monde*. París: Centre Français sur la Population et le Développement.
- BELL, David E. (1985). “Quelles politiques pour réduire rapidement la mortalité dans les pays les moins avancés?” En *La lutte contre la mort. Influence des politiques sociales et des politiques de santé sur l'évolution de la mortalité*, editado por Jacques Vallin y Alan Lopez. París: Institut National d'Études Démographiques/Union Internationale pour l'Étude Scientifique de la Population/Presses Universitaires de France.
- BENOIST, Jean (1983). “Quelques repères sur l'évolution récente de l'anthropologie de la maladie”. *Bulletin d'Ethnomédecine*, 9: 51-58.
- BRACHET MÁRQUEZ, Viviane (1992). “¿Basta con sobrevivir? Los retos de la integración de la salud y el bienestar en el tercer mundo”. *Salud Pública de México*, 34: 65-73.
- BRAVEMAN, Paula A., Catherine Cubbin, Susan Egerter, Sekai Chideya, Kristen S. Marchi, Marilyn Metzler, Samuel Posner (2005). “Socioeconomic status in health research. One size does not fit all”. *Journal American Medical Association*, 294, 22 (diciembre): 2879-2888.
- COMISIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD (2014). *Catálogo Universal de Servicios de Salud Causes 2014*. México: Secretaría de Salud.
- DIEZ ROUX, Ana V. (2001). “Investigating neighborhood and area effects on health”. *American Journal of Public Health*, 91, 11 (noviembre): 1783-1789.
- DONABEDIAN, Avedis (1987). *Aspectos de la administración de la atención médica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DUARTE GÓMEZ, María Beatriz, Viviane Brachet Márquez, Roberto Campos Navarro, Gustavo Nigenda (2004). “Políticas nacionales de salud y decisiones locales en México: el caso del Hospital Mixto de Cuetzalan, Puebla”. *Salud Publica de México*, 46, 5 (septiembre-octubre): 388-398.
- FÁBREGA, Horacio (1977). “The scope of ethnomedical science”. *Culture, Medicine and Psychiatry*, 1, 2: 201-228.
- FAJARDO-DOLCI, Germán, Juan Pablo Gutiérrez y Sebastián García-Saisó (2015). “Acceso efectivo a los servicios de salud: operacionalizando la cobertura universal en salud”. *Salud Publica de México*, 57, 2 (marzo-abril): 180-186.
- FASSIN, Didier (1990). “Maladie et médecines”. En *Sociétés, développement et santé*, coordinado por Didier Fassin y Yannick Yaffré. París: Association des Universités Partiellement ou Entièrement de Langue Française/Ellipses.
- FOUCAULT, Michel (1963). *Naissance de la clinique*. París: Presses Universitaires de France/Quadrige.
- GARCÍA-SUBIRATS, Irene, Ingrid Vargas, Amparo Susana Mogollón-Pérez, Pierre de Paepe, Maria Rejane Ferreira da Silva, Jean Pierre Unger, Carme Borrell y Maria Luisa Vázquez (2014). “Inequities in access to health care in different health systems: a study in

- municipalities of central Colombia and north-eastern Brazil”. *International Journal for Equity in Health* 2014, 13:10 [en línea]. Disponible en: <<http://www.equityhealthj.com/content/13/1/10>>.
- GRAD, Frank P. (2002). “The preamble of the constitution of the World Health Organization”. *Bull World Health Organ*, 80, 12: 981-984.
- GRANT, James P. (1982). *The State of the World’s Children 1982-83*. Nueva York: United Nations Children’s Fund/Oxford University Press.
- GRANT, James P. (1989). *The State of the World’s Children 1989*. Nueva York: United Nations Children’s Fund/Oxford University Press.
- GUTIÉRREZ, Juan Pablo (2013). “Brechas en cobertura efectiva por nivel socioeconómico y condición de pobreza”. *Salud Pública de México*, 55, suplemento 2: s106-s111.
- HELMAN, Cecil G. (1978). “‘Feed a cold, starve a fever’: Folk models of infection in an english suburban community and their relation to medical treatment”. *Culture, Medicine and Psychiatry*, 2, 2 (junio): 107-137. [Y en Caroline Curren y Margaret Stacey, eds. (1986). *Concepts of Health, Illness and Disease. A Comparative Perspective*. Oxford/Providence: Berg].
- HULKA, Barbara S., y John R. Wheat (1985). “Patterns of utilization: the patient perspective”. *New England Journal of Medicine*, 23, 5 (mayo): 438-460.
- INFANTE CASTAÑEDA, Claudia (1988). “Bases para el estudio de la interacción familia-redes sociales-utilización de servicios de salud”. *Salud Pública de México*, 30, 2 (marzo-abril): 175-196.
- INFANTE CASTAÑEDA, Claudia (1990). “Utilización de servicios de atención prenatal: influencia de la morbilidad percibida y de las redes sociales de ayuda”. *Salud Pública de México*, 32, 4 (julio-agosto): 419-429.
- KIRST, Maritt, Ketan Shankardass, Sivan Bomze, Aisha Lofters y Carlos Quiñonez (2013). “Sociodemographic data collection for health equity measurement: a mixed methods study examining public opinions”. *International Journal for Equity in Health*, 12:75 [en línea]. Disponible en: <<http://www.equityhealthj.com/content/12/1/75>>.
- KNAUL, Felicia Marie, *et al.* (2012). “The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico”. *The Lancet*, 380 (octubre): 1259-1279 [en línea]. Disponible en: <[http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)61068-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61068-X)>.
- KROEGER, Axel (1983). “Anthropological and socio-medical health care research in developing countries”. *Social Science and Medicine*, 17, 3: 147-161.
- LALLOUÉ BENOÎT, Jean-Marie Monnez, Cindy Padilla, Wahida Kihal, Nolwenn le Meur, Denis Zmirou-Navier y Séverine Deguen (2013). “A statistical procedure to create a neighborhood socioeconomic index for health inequalities analysis”. *International Journal for Equity in Health*, 12:21.

- LAPLANTINE, François (1992). *Anthropologie de la maladie. Étude ethnologique des systèmes de représentations étiologiques et thérapeutiques dans la société occidentale contemporaine*. París: Payot.
- LOZANO, Rafael, Patricia Soliz, Emmanuela Gakidou, Jesse Abbott-Klafter, Dennis M. Feehan, Cecilia Vidal, Juan Pablo Ortiz, Christopher J.L. Murray (2006). "Benchmarking of performance of Mexican states with effective coverage". *The Lancet Health System Reform in Mexico Series*, 3, 368, 9548: 1729-1741. DOI: 10.1016/S0140-6736(06)69566-4.
- LOZANO, Rafael, Patricia Soliz, Emmanuela Gakidou, Jesse Abbott-Klafter, Dennis M. Feehan, Cecilia Vidal, Juan Pablo Ortiz, Christopher J.L. Murray (2007). "Evaluación comparativa del desempeño de los sistemas estatales de salud usando cobertura efectiva". *Salud Pública de México*, 49, suplemento 1: s53-s69.
- MARMOT, Michael (2005). "Social determinants of health inequalities". *The Lancet*, 365: 1099-1104.
- MCGRAIL, Matthew R., y John S Humphreys (2009). "The index of rural access: an innovative integrated approach for measuring primary care access". *BMC Health Services Research*, 9:124 [en línea]. Disponible en: <<https://bmchealthservres.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/1472-6963-9-124?site=bmchealthservres.biomedcentral.com>>.
- MEIJER, Mathias, Jeannette Röhl, Kim Bloomfield, Ulrike Grittner (2012). "Do neighborhoods affect individual mortality? A systematic review and meta-analysis of multi-level studies". *Social Science & Medicine*, 74, 8: 1204-1212 [en línea]. Disponible en: <[https://ac.els-cdn.com/S0277953612000500/1-s2.0-S0277953612000500-main.pdf?\\_tid=a8755f88-bd94-11e7-beff-0000aacb35d&acdnat=1509383363\\_77c25982cc6b607815edbfe7b7c9b1ef](https://ac.els-cdn.com/S0277953612000500/1-s2.0-S0277953612000500-main.pdf?_tid=a8755f88-bd94-11e7-beff-0000aacb35d&acdnat=1509383363_77c25982cc6b607815edbfe7b7c9b1ef)>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, OMS (1981). *Estrategia mundial de salud para todos*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, OMS (1982). *Documentos básicos. Constitución*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, OPS (2006). *Barrio Adentro. Derecho a la salud e inclusión social en Venezuela*. Caracas: Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud.
- PELCASTRE VILLAFUERTE, Blanca, Myriam Ruiz, Sergio Meneses, Claudia Amaya, Margarita Márquez, Arianna Taboada y Katherine Careaga (2014). "Community-based health care for indigenous women in Mexico: a qualitative evaluation". *International Journal for Equity in Health*, 13:2 [en línea]. Disponible en: <<http://www.equityhealthj.com/content/13/1/2>>.
- STARRS, Ann (1997). *The Safe Motherhood Action Agenda: Priorities for the Next Decade*. Nueva York: Inter-Agency Group for Safe Motherhood/Family Care International.
- SUÁREZ-OJEDA, Elbio Néstor, y João Yunes (1985). "La mortalité infantile aux Amériques: effets des soins de santé primaires". En *La lutte contre la mort. Influence des politiques sociales et des politiques de santé sur l'évolution de la mortalité*, editado por Jacques Vallin y

- Alan Lopez. París: Institut National d'Etudes Démographiques/Union Internationale pour l'Étude Scientifique de la Population/Presses Universitaires de France.
- TABUTIN, Dominique, y Wim van Lerberghe (1990). "Politiques de santé, planification et systèmes d'information". *Stage de perfectionnement démographie et planification de la santé*. Lomé, Togo, 29 enero-17 febrero.
- TERRIS, Milton (1975). "Approaches to an epidemiology of health". *American Journal of Public Health*, 65, 10: 1037-1045.
- VANDALE TONEY, Susan, José Rodríguez Domínguez, José Laguna García y Malaquíás López Cervantes (1984). "Hacia una definición operativa del proceso salud-enfermedad". *Educación Médica y Salud*, 18, 2: 150-163.
- WALSH, Julia A., y Kenneth S. Warren (1979). "Selective primary health care: An interim strategy for disease control in developing countries". *New England Journal of Medicine*, 301: 967-974. [Reimpreso en *Social Science and Medicine*: 14(C): 145-163, 1980].
- WILKINSON, Richard, y Marmot Michael, eds. (2003). *Social Determinants of Health: The Solid Facts*, 2ª ed. Copenhague: World Health Organization.
- YAMIN, Alicia E., y Ariel Frisancho (2014). "Human-rights-based approaches to health in Latin America". *The Lancet*, 385 [en línea]. Disponible en: <[https://ac.els-cdn.com/S0140673614612800/1-s2.0-S0140673614612800-main.pdf?\\_tid=42b83978-bd9d-11e7-802f-00000aacb35d&acdnat=1509387058\\_67ba60c8e758d26a37d119865fae856e](https://ac.els-cdn.com/S0140673614612800/1-s2.0-S0140673614612800-main.pdf?_tid=42b83978-bd9d-11e7-802f-00000aacb35d&acdnat=1509387058_67ba60c8e758d26a37d119865fae856e)>.

# Trabajo y pobreza multidimensional

Edith Pacheco Gómez

## INTRODUCCIÓN

Diversos estudios sobre el mercado de trabajo han hecho visible el fenómeno del deterioro de las condiciones laborales, lo que se ha manifestado en: *a)* un número reducido de asalariados afiliados a las instituciones de seguridad social, *b)* una persistencia de bajos niveles salariales, y *c)* elevada inestabilidad laboral, por lo que era de esperarse que esto se tradujera en una pérdida de bienestar para los hogares mexicanos, como han arrojado los resultados de la medición de la pobreza entre 2008 y 2014: la población en situación de pobreza en 2014 alcanzó a 55.3 millones de personas, mientras en 2008 esta situación la vivían 48.8 millones. En este sentido, es evidente la necesidad de analizar la conexión entre inserción laboral de los miembros del hogar (participación, intensidad y condiciones) y los criterios multidimensionales de la pobreza (Pacheco y Sánchez, 2012: 2; Coneval, 2015: 21).

La Ley General de Desarrollo Social señala que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) tiene la atribución y obligación de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza multidimensional utilizando, al menos, los siguientes indicadores: 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. Se puede apreciar que la dimensión laboral vinculada a la pobreza sería un aspecto por explorar, dado que sólo es contemplado de manera parcial a través del acceso a la seguridad

social y de manera indirecta al dar cuenta de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.<sup>1</sup>

En suma, el trabajo es una dimensión que tiene una relación estrecha con la pobreza. Los ingresos de las personas y de los hogares, el acceso a la seguridad social y el acceso a la salud, tres de las dimensiones consideradas explícitamente para la medición de la pobreza oficial, están estrechamente asociadas al tipo de inserción laboral de la población y, por lo tanto, a sus condiciones de vida. Además, como el trabajo es capaz de generar identidades profesionales u ocupacionales, así como sentido de pertenencia e incluso arraigo territorial en las personas y grupos sociales, tiene también relación con otra dimensión de la medición multidimensional de la pobreza: la cohesión social.

Con la finalidad de dimensionar, con un botón de prueba, el papel del mercado de trabajo en el tema de la pobreza multidimensional, de los seis indicadores vinculados a las carencias sociales, es el referido al acceso a la seguridad social el que se expresa en mayor proporción en todos los estados del país para el año 2014. Esta carencia se mide considerando tres rubros: *a*) población ocupada sin acceso a la seguridad social, *b*) población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social, y *c*) población de 65 años y más sin acceso a la seguridad social.

Si bien no se ha incorporado de manera integral la dimensión laboral en la medición de la pobreza, el Coneval ha desarrollado en paralelo la presentación de una serie denominada Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), el cual muestra trimestralmente a partir de 2005 la tendencia de la proporción

<sup>1</sup> Evidentemente, esto constituye una debilidad importante de la normatividad vigente en materia de medición de la pobreza en nuestro país, especialmente si se tiene en cuenta no sólo el marco jurídico internacional en materia de derechos humanos, sino los convenios específicos que la Organización Internacional del Trabajo ha celebrado con los países miembros, de los cuales México es parte. Como se sabe, además, desde 1999, la Organización Internacional del Trabajo ha sugerido el concepto de trabajo decente para dar cuenta de aquellos puestos que permiten la seguridad socioeconómica de los individuos y, por ende, la superación de la pobreza. El informe de la OIT de 1999 se denominó Trabajo Decente y Protección para Todos, en el cual se destaca la importancia de dar respuesta al debilitamiento de los trabajadores en los últimos años y encontrar mecanismos para asegurar la estabilidad social a largo plazo. A partir de este informe, se define al trabajo decente como aquel capaz de garantizar la seguridad socioeconómica de los trabajadores mediante la protección del trabajo en términos de suficiencia, remuneración, seguridad en el lugar de trabajo, condiciones laborales salubres, seguridad social, estabilidad de ingresos, derechos del trabajo y diálogo social. En ese sentido, desde una perspectiva normativa de derechos humanos, cada una de estas dimensiones del trabajo sugeridas por la OIT debería considerarse en una medición multidimensional de pobreza que contuviera el acceso efectivo al trabajo en nuestro país.

de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Dicho índice se estima a nivel nacional y para cada una de las entidades federativas. Los datos muestran una tendencia creciente durante los últimos años de la década anterior y una clara diferencia entre los contextos rural y urbano, a la vez que se apuntan importantes diferencias estatales en la evolución del ITLP, lo cual reitera la necesidad de examinar estos ámbitos espaciales por separado, así como prestar atención a las diferencias locales.

Por otro lado, en el análisis del mercado de trabajo no cabe la menor duda de que las diferencias por género son un eje de análisis fundamental; la segregación y la discriminación salarial son aspectos que tienen su impacto en la organización familiar y las fuentes de ingresos. En la actualidad, la segregación ocupacional sigue siendo alta. Además, la división sexual del trabajo ha marcado un patrón en el que el trabajo no remunerado (doméstico y de cuidados), realizado principalmente por mujeres, no se valora y puede estar inhibiendo la participación femenina en el trabajo remunerado.<sup>2</sup>

Por todo lo anterior, el reto de este capítulo es elaborar un diagnóstico de lo estudiado en México en cuanto a la relación trabajo-pobreza. El fin último será visibilizar el papel del trabajo en la medición multidimensional de la pobreza que realiza el Coneval, vinculando las condiciones de trabajo para el mercado con los distintos tipos de carencias y con la falta de bienestar en el ingreso.<sup>3</sup>

La manera de abordar este objetivo será partiendo de la idea de que es posible realizar este diagnóstico desde la perspectiva de derechos humanos, al “reconocer que la pobreza no se define exclusivamente por la falta de acceso a bienes transables en el mercado, sino también por un conjunto de derechos

<sup>2</sup> Es importante aclarar que recientemente el órgano que emite las recomendaciones internacionales para la medición del trabajo, en la Decimonovena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), se ha adscrito a un concepto amplio de trabajo, reconociendo cinco formas: 1. El trabajo de producción para el autoconsumo; 2. El trabajo en la ocupación; 3. El trabajo en formación no remunerado; 4. El trabajo voluntario, y 5. Otras actividades no productivas. De tal suerte que el trabajo no remunerado (doméstico y de cuidado) se clasifica en el primer rubro (Negrete y Ramírez, 2015; Pacheco, 2016).

<sup>3</sup> Este capítulo va a centrar su atención en lo que se ha denominado “trabajo remunerado”, que básicamente se refiere al trabajo realizado para la producción de bienes y servicios para el mercado. No obstante, hay que considerar que el concepto trabajo es mucho más amplio (como lo ha tenido que reconocer la propia OIT) y abarca un conjunto de actividades que son fundamentales para la reproducción social de la población; es en este grupo de actividades que el denominado “trabajo no remunerado” toma un papel fundamental, incluso algunas autoras postulan como concepto articulador del trabajo doméstico y de cuidados al denominado “trabajo de cuidados” (véase, por ejemplo, Carrasco, 2013).

incumplidos que imposibilitan el libre desarrollo de cada ser humano” (Manicini, 2014).

El capítulo está estructurado en cuatro grandes apartados. El primero busca proporcionar un panorama breve del papel del trabajo en la perspectiva de los derechos humanos. En el segundo apartado se hace una sucinta revisión sobre la forma en que se ha buscado estudiar la relación trabajo-pobreza en términos analíticos. El tercero se enfoca en los estudios sobre México que han dado cuenta de la pobreza multidimensional medida por el Coneval, poniendo acento en los aspectos que involucran el tema del trabajo para el mercado. Finalmente, se presenta una reflexión sobre la dinámica laboral y la política social, y se plantean algunas recomendaciones tratando de enmarcar la discusión en el marco de los derechos humanos.

## LOS DERECHOS HUMANOS

Manili (2012: 2) indica que el término “*derechos humanos* tiene su origen en la frase ‘derechos del hombre’ acuñada en la Revolución francesa de 1789, cuya declaración distinguió esos derechos de los derechos ciudadanos. La idea subyacente era que el hombre tenía derechos por el solo hecho de ser tal, independientemente de su condición de ciudadano”. Este autor señala que se ha atravesado por diversos intentos de definición que han incorporado términos como los “derechos fundamentales”, los “derechos individuales” e incluso los “derechos morales”, pero lo que distingue a estos derechos son las siguientes características: 1. Ser innatos o inherentes; 2. Necesarios; 3. Inalienables; 4. Imprescriptibles; 5. Oponibles *erga omnes*; 6. Universales, y fundamentalmente, 7. Indivisibles e interdependientes.

Han pasado muchos años desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, promulgada en la Resolución 217<sup>a</sup> (III) de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas llevada a cabo en 1948. La evolución histórica de la protección jurídica de los *derechos humanos* ha atravesado por varias etapas. Manili (2012: 31-50) las clasifica en tres grandes periodos:

1. De 1945 a 1969. Periodo en que se promulgan una serie de instrumentos que tuvieron como finalidad especificar, explicitar y definir los derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos en el marco de Naciones Unidas (entre ellos la Convención de Ginebra de



- Derecho Internacional Humanitario, 1949; la Convención Europea de Derechos Humanos, 1950; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, y las Resoluciones 1235 y 1503 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 1967 y 1970). Además, evolucionan de manera diferente los sistemas regionales europeo y americano; en particular, el segundo sistema crea en 1959 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, después de varias acciones, en 1978 entra en funciones la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2. De 1970-1980. Periodo en que se consagran los derechos denominados de “tercera generación”, ampliando el horizonte de los derechos humanos en la Resolución 2625, con el derecho a la paz, al desarrollo y a la determinación de los pueblos (por lo que han sido llamados *derechos colectivos*). A la par se inicia un proceso de constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos (por ejemplo, Constitución de Portugal en 1979, Constitución de Perú en 1979 o Constitución de Chile en 1980).
  3. Década de 1990. Caracterizada por las grandes conferencias, entre las cuales destacan: *a*) la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (Nueva York, 1990); *b*) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); *c*) la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993); *d*) la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); *e*) la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995); *f*) la Novena Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Midrand, 1996). Manili sostiene que es en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993) que se producen avances importantes en cuanto a la definición de conceptos como la *universalidad*, la *interdependencia* e *indivisibilidad* de los derechos humanos. De suerte tal que denomina a este periodo *la era de la simetría* de los derechos humanos, dado que la comunidad debe velar no sólo porque todos gocen de los derechos, sino también porque todos los gocen de igual manera (países desarrollados y subdesarrollados).

En concreto, la Declaración Universal de Derechos Humanos comprende 30 artículos, de los cuales los artículos 23 y 24 se relacionan de manera directa con

el tema de este capítulo: “el trabajo”.<sup>4</sup> Además existe un grupo de artículos que se podrían vincular con algunas dimensiones comprendidas en una visión multidimensional de la pobreza, como el artículo 22, sobre el derecho a la seguridad social (enmarcada en el gran campo de los derechos económicos, sociales y culturales); el artículo 25, correspondiente al “derecho a un nivel de vida adecuado” (referido específicamente a temas como la alimentación, el vestido, la vivienda o la asistencia médica),<sup>5</sup> y el artículo, 26 sobre el derecho a la educación.

Cabe mencionar que es en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en 1966, que el tema del trabajo toma un lugar trascendental. Los primeros artículos (del 6º al 10) se dedican al tema del trabajo y anteceden a temas tales como condiciones de vida, salud y educación. En particular, el artículo 6º señalaba que los Estados parte del Pacto deberán tomar medidas adecuadas para garantizar el derecho a trabajar, de tal suerte que figuren “la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”. En cuanto a las condiciones de trabajo se retoman las señaladas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero se especifican con mayor detalle los derechos sindicales y se hace mención explícita a la necesidad de superar las inequidades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo.

Virginia Mantouvalou (2012) explícitamente se pregunta si los derechos laborales son derechos humanos. Advierte que hay tres enfoques diferentes para examinar esta cuestión. El primero, denominado *positivista* por la autora,

<sup>4</sup> Artículo 23: 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual, 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social, 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses. Artículo 24: Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

<sup>5</sup> Este artículo 25 también hace referencia a una situación relacionada específicamente con el trabajo al indicar lo siguiente: “tiene asimismo derecho a los seguros en caso de *desempleo*, enfermedad, invalidez, vejez, y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

tiene la postura de que los derechos laborales son derechos humanos si son reconocidos en tratados o documentos sobre los derechos humanos. Un segundo enfoque se sustenta en una mirada instrumental, que analiza las consecuencias de promover derechos laborales como derechos humanos a través de litigios o acciones de la sociedad civil. La autora sostiene que esta segunda forma es la más común en los estudios del derecho laboral y tiene la característica de que si las estrategias tienen éxito, los derechos laborales son reconocidos como derechos humanos. El tercer enfoque examina lo que es un derecho humano y evalúa, dada esta definición, si ciertos derechos laborales son derechos humanos; para la autora este camino es el que ha sido menos tomado en cuenta en la discusión, pero es muy importante y tiene implicaciones directas para los otros dos enfoques. Es bajo este tercer enfoque que se defiende el derecho laboral como inherente, universal, inalienable e imprescriptible.

Por su parte, Peter Stearns (2012: 153-160), al relatarnos su mirada sobre la historia mundial de los derechos humanos, destaca algunos temas centrales en la agenda: la niñez, el trabajo, el medio ambiente, la sexualidad y el debate sobre la pena muerte. En particular sobre el trabajo indica que, hacia finales del siglo XX, en el contexto de la globalización económica, es de interés aplicar “nuevos y globales” derechos humanos en la esfera laboral, dado que algunas empresas multinacionales buscan mayores oportunidades para la explotación de la fuerza de trabajo, en términos de jornadas exhaustivas, condiciones laborales inseguras y remuneraciones muy restrictivas, aunado al hecho de que las empresas locales, “desesperadas” por recortar costos, incrementan las condiciones precarias de los trabajadores. Incluso, como parte de este paquete, se presenta una situación de represión de las protestas de los trabajadores. En particular, este autor resalta el papel de las organizaciones no gubernamentales en la lucha por los derechos laborales, describiendo varios casos emblemáticos, como la labor de Global Exchange en el caso de la empresa Nike en Vietnam en 1988, ya que al denunciar condiciones de trabajo absolutamente deficientes se logró impulsar el establecimiento, por parte de algunas corporaciones, de un conjunto mínimo de políticas estandarizadas. Al mismo tiempo, Stearns señala que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lleva a cabo una serie de conferencias a partir de 1990 que tienen como objetivo poner atención en las difíciles condiciones laborales y en la necesidad de proteger la libertad sindical de los trabajadores.

En México, a inicios de este siglo, Boltvinik y Damián (2003: 103), sostenían que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como su legislación reglamentaria comprendían un amplio abanico de derechos humanos, de tal suerte que “eligiendo solamente los asociados a las necesidades cuya satisfacción depende de recursos económicos (llamémoslas necesidades básicas) y, por tanto, [asociados] a la pobreza, ... [se ubican] cinco aspectos: *a*) el derecho al trabajo; *b*) el salario mínimo; *c*) el derecho al tiempo libre; *d*) la protección de los menores, y *e*) el derecho a la asistencia social”.<sup>6</sup>

A pesar del reconocimiento de los derechos humanos en nuestra legislación, el capítulo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, se denominaba “De las garantías individuales”, y es hasta la reforma constitucional llevada a cabo en junio de 2011 que explícitamente se cambia el título: “De los derechos humanos y sus garantías”. Carreón (2013: 223) sostiene que fueron varios los argumentos que condujeron a este cambio: “1. Confundía los mecanismos de protección de derechos con los derechos en sí, pues en realidad una garantía es un instrumento a través del cual se protege un derecho y no un derecho en sí mismo; 2. Atendía a una concepción individualista y estatista de los derechos humanos, en la que la principal función de los derechos era salvaguardar una esfera de libertad para los individuos y en la cual el Estado cumplía sus obligaciones en la mayoría de los casos con no interferir en el ámbito privado de acción de los individuos. En este sentido, se privilegiaba a los derechos civiles y políticos, mientras que reducía los derechos económicos y sociales a simples objetivos programáticos del Estado, poniendo en duda su plena justiciabilidad, 3. Al considerar que los únicos titulares de las garantías eran los individuos concretos, negaba de entrada la posibilidad de reconocer a ciertos grupos o comunidades la titularidad de los denominados derechos colectivos”.

Este último autor argumenta que una parte medular del cambio estriba en que la protección de los derechos humanos deberá realizarse de acuerdo con los principios de universalidad (todas las personas por igual), interdependencia

<sup>6</sup> Estos autores indican que el derecho al trabajo fue introducido al artículo 123 (primer párrafo) en 1978, y encuentran una inconsistencia entre la formulación sobre el derecho al trabajo y el derecho a un salario mínimo, ya que el primero se refiere a todo tipo de población, mientras el segundo sólo atiende a la población asalariada (es decir, excluye la situación de quienes trabajan por su cuenta y que en México son un grupo significativo). Por su parte, el derecho al tiempo libre, incorporado en la Ley Federal del Trabajo, también se refiere a los trabajadores asalariados.

(cada uno de los derechos se encuentran ligados), indivisibilidad (no se protegen o reconocen sólo parte de los derechos, la visión es integral) y progresividad (en el sentido de que el Estado procure la satisfacción de los derechos). Además, la reforma contiene diversos cambios a la Constitución que son de gran importancia (por ejemplo, reformas al artículo 3º, sobre educación); en particular, cabe destacar que suprime la parte que no otorga competencia a las comisiones nacional y estatales de derechos humanos para conocer de asuntos laborales, con lo cual implícitamente se le faculta para conocer de quejas en materia laboral.

Patricia Kurczyn (2012: 264) nos dice que la modificación del título primero Constitucional “atañe a varios derechos que se proyectan y regulan en el artículo 123 de la Constitución: al trabajo y la libertad de trabajo, a la remuneración del mismo, a la limitación de la jornada, a la igualdad, a la educación, a la libertad de asociación, a la libertad de tránsito, al acceso a la justicia, a la salud y a la protección de los menores entre otros”. La autora también señala que el derecho mexicano del trabajo adquiere una nueva dimensión porque exige reformas de leyes reglamentarias en seguimiento a los principios de los derechos humanos, de suerte tal que los tratados y convenios internacionales en que México toma parte ahora deberán ser aplicables sobre la misma norma constitucional.<sup>7</sup>

Por su parte, Daniel Vázquez (2015: 33) ubica el tema “trabajo y derechos humanos” bajo el paraguas de “los derechos económicos y sociales”, en concor-

<sup>7</sup> Vega y Martínez (2002: 8-10) sostienen: “Los textos relativos a los derechos humanos participan de la idea de valores generales garantizando una serie de derechos individuales y colectivos típicamente ‘sociales’. Éste es el caso del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos que refleja el derecho a la libertad sindical (artículo 22), a la igualdad (artículo 26) o a la prohibición de la esclavitud (artículo 8º). Asimismo, el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la abolición del trabajo forzoso (artículo 6º), la igualdad en el trabajo (artículo 7º) o la protección de la infancia (artículo 10) como preceptos básicos. El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales establece, por su parte, la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso (artículo 5º), la libre asociación (artículo 11.2) y la prohibición de la discriminación (artículo 14). Numerosas otras declaraciones y pactos, como la Convención sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, o la Convención sobre los Derechos del Niño, así como algunos instrumentos regionales (por ejemplo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre) insisten en esta misma vía. Ocho convenios han sido fundamentales para garantizar los derechos de los trabajadores: 1. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (número 87); 2. Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (número 98); 3. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (número 29); 4. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (número 105); 5. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (número 111); 6. Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (número 100); 7. Convenio sobre la edad mínima, 1973 (número 138); 8. Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (número 182)”.

dancia con el pacto suscrito en 1966. Después de cuestionar la postura que sostiene que los derechos civiles y políticos son diferentes a los derechos económicos y sociales, este autor indica que “un primer paso para construir una medición de derechos humanos es identificar algunos componentes del derecho en cuestión”. En el caso de los derechos laborales, identifica cuatro: la libertad sindical, el derecho de huelga, el empleo suficiente y el salario digno. Este último componente nos liga directamente al tema de la pobreza.

Roberto Saba (2012: 7) sostiene que “es posible identificar al menos tres grandes bloques de argumentos tendientes a poner en evidencia la relación entre pobreza y derechos. En primer lugar, se pueden mencionar posturas que conectan la condición de ser pobre con la imposibilidad de desarrollar un plan de vida autónomo. En segundo término, existe una perspectiva que relaciona la pobreza con la incapacidad para satisfacer necesidades básicas tales como la alimentación, la educación la salud y la vivienda. En tercer lugar, es posible individualizar una posición que asocia la pobreza con una injusta distribución de la riqueza”. Esta mirada es compatible con el señalamiento realizado en la introducción de este capítulo, cuando se argumenta que la perspectiva de derechos humanos es fructífera en la comprensión de la pobreza multidimensional al “reconocer que la pobreza no se define exclusivamente por la falta de acceso a bienes transables en el mercado, sino también por un conjunto de derechos incumplidos que imposibilitan el libre desarrollo de cada ser humano” (Mancini, 2014).

#### LA RELACIÓN TRABAJO-POBREZA

El estudio de la pobreza tiene diversas aristas. Podemos atender la dinámica de la pobreza, sus dimensiones, o bien, las políticas públicas en torno a la pobreza; sin embargo, cabe aclarar que el tema del mercado laboral en la comprensión de la pobreza es vital. Johnson y Mason (2012: 106) sostienen que “los economistas han estudiado ampliamente la naturaleza y las causas de la pobreza de suerte tal que un número importante de resultados ha emergido. Incuestionablemente, la pobreza está inextricablemente conectada con el mercado de trabajo. Los cambios cíclicos en la economía, causantes de las fluctuaciones en la pérdida de trabajo, también se reflejan en los cambios de las tasas de pobreza. Más aún, entre los que están ocupados, la incidencia de la pobreza es significativa”.

La revisión que Johnson y Mason hacen de las teorías sobre la pobreza inicia con un apartado referente al mercado de trabajo y los cambios en las condiciones macroeconómicas; dicho apartado se ubica en un rubro que los autores denominan “explicaciones tradicionales sobre pobreza”, en donde también incluyen el tema de la estructura familiar y el de políticas y programas gubernamentales. En un segundo grupo de teorías —denominadas *de nueva orientación*— se ubican los temas del capital social, la exclusión social, la pobreza patrimonial y la migración.

La organización de los temas tratados por Johnson y Mason en torno a las teorías sobre pobreza se apoya en la evolución de las explicaciones a lo largo del tiempo, básicamente en países desarrollados. Encuentran que el crecimiento económico —acompañado de crecimiento de los salarios, reducción del desempleo y una baja desigualdad de ingresos— llevó a que un grupo sustancial de familias saliera de la pobreza en los Estados Unidos durante el periodo 1945-1973. Sin embargo, en el periodo 1974-1990, caracterizado por un estancamiento o descenso de los salarios y una creciente desigualdad, las tasas de pobreza no se afectaron sustancialmente. En este segundo periodo algunas explicaciones se vincularon con los tipos de familia, pero los autores sostienen que los cambios en la composición familiar por sí solos son inadecuados para explicar las tendencias de la pobreza; tampoco encuentran apoyo empírico que sustente el argumento de que los programas de atención a la pobreza incentivan la condición de pobreza. Es por eso que sostienen que el capital social y la exclusión social son perspectivas que han enriquecido la explicación sobre la naturaleza de la pobreza en décadas recientes y dichas aproximaciones analíticas han conducido a la necesidad de tener una perspectiva multidimensional de la pobreza, apoyada en medidas de bienestar que no se basen en el ingreso.<sup>8</sup>

Por su parte, Fields (2012) argumenta que estudiar la relación entre pobreza y bajas remuneraciones es bastante diferente entre los países desarrollados y los no desarrollados. En el primer grupo de países han sido ampliamente atendidos temas como los efectos de los programas de bienestar social, la cultura de la pobreza, la violencia doméstica, la condición en los hogares uniparentales o la salud mental. Mientras en el segundo grupo de países los estudios

<sup>8</sup> Mi lectura respecto al enfoque multidimensional de la pobreza es que el tema de trabajo ha quedado desdibujado en la discusión debido a que se atienden otros tipos de exclusión social y en ocasiones la exclusión laboral no es un aspecto por considerar (véase, por ejemplo, Betti y Lemmi, 2014).

atienen temáticas como el papel del trabajo por cuenta propia, las características de los negocios familiares, el trabajo en la agricultura y el trabajo informal.<sup>9</sup> De hecho, se cuestiona el indicador de desempleo para estudiar la situación de pobreza en países “en desarrollo”, debido a que las personas pobres no pueden estar sin realizar alguna ocupación, dado que necesitan ingresos para su subsistencia y es común que no exista seguro de desempleo.

Recientemente, desde una perspectiva europea, Vandenbroucke y Diris (2014) hacen una reflexión sobre el nexo entre los riesgos de la pobreza, por un lado, y el empleo y el gasto de los hogares, por el otro; así, revisan los trabajos publicados en un libro que lleva por título *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?* Los autores argumentan que no quieren establecer una explicación causal, sino mapear los niveles de pobreza asociados al gasto social y al nivel de empleo de los hogares, buscando responder a una pregunta central: ¿es posible un reemplazo estructural de gastos con el beneficio directo de los ingresos por trabajo producto de la creación de empleo y, al mismo tiempo, reducir la pobreza de la población adulta y de sus hijos? En el epílogo del libro, Vandenbroucke y Cantillon (2014) sostienen que los análisis realizados en este compendio presentan resultados en distintas direcciones. Por un lado, los países nórdicos son un ejemplo de cómo bajos niveles de pobreza, altas tasas de empleo y un buen desempeño económico pueden combinarse; por otro lado, para algunos países de Europa se observó que mientras la pobreza se redujo a través de transferencias gubernamentales, los riesgos de pobreza aumentaron para los hogares pobres de trabajo.

En México, la relación entre trabajo y pobreza se ha planteado por diversos autores (véanse, entre otros, Damián, 2002; Boltvinik, 2013). De manera explícita, Román (2007: 68) indica que “el empleo y sus implicaciones en la generación, reparto y consumo de la riqueza son fundamentales para comprender y proponer alternativas frente a la pobreza y el empoderamiento, vistos tanto en su dimensión individual como en el plano social”.

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social sostiene que “existe una fuerte relación entre el nivel de ingreso de las personas y su condición laboral, lo cual repercute en la pobreza y en la capacidad

<sup>9</sup> Aunque también es importante indicar que en los Estados Unidos de Norteamérica se ha buscado atender la problemática de la pobreza en relación con los trabajadores de baja calificación (Blank *et al.*, 2006), y en ese sentido se atienden aspectos de precariedad laboral que es común encontrar en los estudios de los países no desarrollados.



de las personas para acumular activos y acceder a bienes o satisfactores que les permitan obtener mejores oportunidades de vida” (Coneval, 2010: 15). A pesar de esta aseveración, no queda claro por qué la Ley General de Desarrollo Social, al establecer los criterios de medición de la pobreza, no incorpora de manera explícita la dimensión laboral (Cámara de Diputados, 2004), mientras algunos países que miden la pobreza de manera multidimensional sí han incorporado este aspecto en congruencia con el hecho de que el trabajo, al igual que la salud, la educación y la seguridad social son derechos económicos y sociales.<sup>10</sup>

Hacer una revisión de la literatura sobre la relación trabajo-pobreza en México sería una tarea difícil de lograr en el marco de este capítulo, pero, dado que uno de los objetivos centrales de este documento es hacer visible el tema del trabajo en los estudios sobre pobreza multidimensional que oficialmente se calcula en México, en el siguiente apartado se realizará una revisión de los trabajos existentes y se ubicarán algunos antecedentes que señalan la necesidad de la mirada multidimensional.

## EL TRABAJO EN LOS ESTUDIOS SOBRE POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN MÉXICO

Previo a la medición multidimensional de la pobreza llevada a cabo por el Coneval, en el año 2009 se publica el libro *Pobreza en México. Magnitudes y perfiles*, coordinado por Aparicio, Villarespe y Urzúa. En dicho libro se tratan diferentes aspectos sobre la pobreza en México, abarcando el periodo 1992-2006; los hallazgos son una invitación explícita para poner acento en la medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional y, en particular, atienden la

<sup>10</sup> Por ejemplo, el Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia incorpora en una de sus cinco dimensiones el rubro sobre trabajo: 1. Condiciones educativas del hogar (logro educativo y analfabetismo); 2. Condiciones de la niñez y juventud (asistencia escolar, rezago escolar, acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil); 3. Trabajo (desempleo de larga duración —al menos un miembro del hogar es desempleado por más de 1 año— y empleo formal —al menos un miembro del hogar está empleado sin ningún esquema de pensión—); 4. Salud (aseguramiento en salud y acceso a servicio de salud dada una necesidad); 5. Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (acceso a fuente de agua mejorada, eliminación de excretas, pisos, paredes exteriores y hacinamiento crítico) (OPHI, 2015; DANE, 2014; Angulo, 2011). En el caso de El Salvador, su índice también comprende cinco dimensiones y una de ellas es el trabajo: 1. Educación; 2. Condiciones de vida; 3. Trabajo y seguridad social (subempleo e inestabilidad en el trabajo; desempleo; falta de acceso a la seguridad social; trabajo infantil); 4. Salud, servicios básicos y seguridad alimentaria; 5. Calidad del hábitat (STPP y MINEC-DIGESTYC, 2015). Finalmente, Ecuador se suma a la lista de países que cuentan con una medición multidimensional de la pobreza (Colombia, México, Costa Rica, Chile y El Salvador).

dimensión laboral.<sup>11</sup> El capítulo elaborado por Hernández Laos (2009: 93) identifica la importancia de ciertos factores vinculados con el trabajo para explicar la reducción de la desigualdad en el periodo 1992-2006: “la disminución de la oferta de trabajo sin (o con escasa) educación formal y el aumento de la oferta de trabajadores con instrucción formal (intermedia y superior)”.

El capítulo que de manera explícita busca abordar la relación trabajo-pobreza en el libro del Coneval publicado en 2009 es el que desarrollan Marañón, Sosa y Villarespe (2009: 136). Bajo las perspectivas teóricas de la marginalidad y exclusión social, los autores sostienen que “un creciente sector de la población ya no puede acceder a un trabajo asalariado estable y formal, aun cuando sea cada vez mayor el nivel educativo de la población desocupada ... Por tanto, los problemas de trabajo, empleo, ingreso y pobreza no son transitorios ni resultado de inadecuados comportamientos culturales y educativos de los individuos, sino de la forma en que el sistema económico asigna los recursos productivos bajo la lógica de la maximización de ganancias”.

Al atender el tema de pobreza de tiempo, el trabajo de Merino (2010) es uno de los primeros que retoma la medición multidimensional de la pobreza calculada por el Coneval.<sup>12</sup> Dado que esta autora utiliza como fuente de información la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo (ENUT), fuente de información que no comprende todas las variables que se requieren para la medición de la pobreza multidimensional que calcula el Coneval, se queda con cuatro de las seis carencias y las denomina pobreza multidimensional ajustada. Uno de sus resultados principales es que el 15% de la población total en edad de trabajar es tanto pobre de tiempo como pobre multidimensionalmente, con la característica de presentar una de las desigualdades de género más claras (28% de población femenina se encuentra en dicha situación, mientras únicamente 2.6% de la masculina se ubica en este rubro).

<sup>11</sup> El tema de medir la pobreza desde una perspectiva multidimensional tiene una larga historia. En el caso de México, en 1992, Boltvinik presentó su versión mejorada del Método de Medición Integrada de la Pobreza. Esta perspectiva es diferente a la utilizada en la medición oficial de la pobreza que realiza el Coneval. Dado el objetivo de este trabajo, no será posible profundizar en esta perspectiva; baste señalar que parte de la idea de que “los métodos de LP [línea de pobreza] y de NBI [necesidades básicas insatisfechas] son complementarios porque toman en cuenta fuentes de bienestar diferentes e identifican carencias en dimensiones distintas” (Boltvinik, 2003).

<sup>12</sup> Cabe mencionar que, en México, Damián (2005) tiene muchos años discutiendo el tema de la pobreza de tiempo, aunque su reflexión la enmarca desde la perspectiva del Método de Medición Integrada de la Pobreza, entrada analítica que atiende el tema de la pobreza desde una perspectiva multidimensional desde hace más de 25 años.

Un aspecto que caracteriza la bibliografía sobre la pobreza multidimensional calculada por el Coneval es que muchas de las veces se busca atender problemáticas de grupos específicos; éste es el caso del trabajo realizado por Coneval y UNICEF (2011) sobre la niñez y la adolescencia. En el documento se indica que existen varias maneras de analizar cómo una caída en la economía influye en las condiciones de vida de la población, una de ellas es partir de la idea de que “en un contexto de crisis, y ante los efectos que siguen a la caída de los ingresos familiares y del empleo, la reducción del gasto en alimentación, así como la inasistencia a la escuela y el aumento en el trabajo infantil, pueden representar estrategias de ajuste de los hogares en las que intervienen los menores de edad, en muchos casos a costa de su propio bienestar, o incluso incurriendo en situaciones que vulneran sus derechos económicos y sociales (Coneval y UNICEF, 2011: 4). Se encuentra que entre 2008 y 2009 se presenta una reducción del trabajo infantil, por lo que se indica que no hay evidencia para ese periodo de una estrategia de ajuste por parte de los hogares.

Ya en el marco de los informes sobre pobreza multidimensional elaborados por el Coneval, se indica que en 2010 la falta de acceso a la seguridad fue la carencia social que tuvo la mayor incidencia en el país (60.7%),<sup>13</sup> con la característica de que “las entidades del sur del país tuvieron incidencias mayores a la media nacional y sólo en 6 entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Sonora) fueron menores a 50 por ciento” (Coneval, 2012a: 94). Además, la población ocupada sin acceso a la seguridad social aumentó en casi tres millones de personas entre 2010 y 2012, lo cual, indica el Consejo, “está estrechamente relacionado con el trabajo informal, ámbito en el que no se ofrecen las prestaciones sociales básicas (por ejemplo, servicios médicos, incapacidad laboral con goce de sueldo o jubilación)” (Coneval, 2012b: 72).

Parker (2012) busca, desde una perspectiva longitudinal, vincular de manera directa la pobreza multidimensional con la situación laboral. Por un lado, utiliza la información panel de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), entre el primer trimestre de 2005 al cuarto trimestre del 2010, con la

<sup>13</sup> Para medir la seguridad social “se identifican las prestaciones laborales que toda persona debe tener de acuerdo con su edad y su condición de ocupación, entre las que se encuentran los servicios médicos ofrecidos por alguna institución de seguridad social; la incapacidad con goce de sueldo por enfermedad, accidente o maternidad; contar con algún esquema de ahorro para el retiro; tener jubilación o pensión, o estar inscrito en algún programa de transferencias monetarias de adultos mayores” (Coneval, 2012a: 69).

finalidad de investigar si la transición al desempleo del jefe del hogar afecta la participación en el mercado laboral de sus hijos. Por otro lado, hace uso de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares, considerando el levantamiento en 2002 y el seguimiento en 2005, para responder si el estar desempleado o en el sector informal implica una mayor probabilidad de estar en pobreza multidimensional. La autora presenta dos hallazgos sustantivos.

El primer hallazgo de Parker (2012: 41) es que “el impacto del desempleo sobre la inasistencia escolar es grande tanto para las hijas como para los hijos. En el caso de los hombres, este hallazgo es consistente con el hecho de que el mayor tiempo dedicado a actividades del mercado laboral como consecuencia del desempleo de sus padres puede competir con el tiempo que dedican a actividades escolares. Para las mujeres los resultados sugieren que si bien el desempleo de sus padres no afecta su participación en el mercado laboral, sí puede incrementar el tiempo dedicado a otro tipo de actividades”. El segundo hallazgo de Parker (2012: 48) visibiliza el hecho de que “tanto la variable de desempleo, así como transiciones del sector formal al sector informal están asociados con aumentos fuertes de pobreza multidimensional (20 puntos porcentuales)”.

En otro orden de ideas, Pacheco y Sánchez (2012) se plantearon como objetivo diseñar un marco conceptual de indicadores empíricos para el análisis de la relación entre el trabajo y la pobreza multidimensional. La propuesta contempló varios ejes de análisis a partir de indicadores que daban cuenta del nivel, la intensidad y “calidad en el trabajo”, además de incluir la articulación trabajo-familia en las unidades domésticas bajo la idea de que la economía no sólo se sustenta en la esfera monetaria, sino que los hogares juegan un papel central en la reproducción social.

Después de revisar un conjunto amplio de indicadores, Pacheco y Sánchez (2012) distinguen principalmente seis carencias laborales relacionadas con la pobreza (desempleo, subempleo, población no remunerada, unidades domésticas de subsistencia, intensidad en la jornada de trabajo e inseguridad laboral). En 2010, para el grupo de pobres extremos el desempleo fue siete veces mayor que para los no pobres y no vulnerables.<sup>14</sup> En ese mismo año, es de resaltar la problemática de la inseguridad laboral, pues mientras más del 90% de los pobres

<sup>14</sup> Es decir, que no son pobres por ingresos y que no tienen ninguna de las siguientes carencias: por acceso a la alimentación, por servicios básicos de vivienda, por calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo, por acceso a los servicios de salud y por seguridad social.

extremos eran asalariados sin contrato, en el caso de los no pobres y no vulnerables esta situación solamente afectó a una quinta parte de la población. Trabajar jornadas de más de 48 horas con salarios menores al mínimo (subempleo) fue una condición que tuvo un fuerte impacto en el grupo denominado *vulnerables por ingreso*, mientras las sobrejornadas de trabajo (más de 56 horas a la semana) se observaron tanto en pobres como en no pobres. Finalmente, el trabajo no remunerado realizado en el mercado y el habitar en unidades domésticas de subsistencia —en donde más del 60% de lo que producen lo destinan al autoconsumo— fueron rasgos que caracterizaron básicamente a la población en pobreza extrema.

Pacheco y Sánchez (2012) afirman que las desigualdades de género en el mercado de trabajo se hicieron presentes en todos los indicadores propuestos para comprender la relación entre trabajo y pobreza; por ello sostienen que más que utilizar medidas agregadas a escala de los hogares es necesario en futuros trabajos abordar el tema de las cargas globales de trabajo para todos y cada uno de los integrantes del hogar.

En este mismo orden de ideas, Coneval (2012c) sostiene que la medición multidimensional de la pobreza llevada a cabo por el Consejo permite atender las condiciones de grupos y poblaciones en específico, lo cual resulta propicio para dar cuenta de las diferencias por sexo. Sin embargo, la estimación del ingreso se calcula a través del “ingreso corriente per cápita, lo cual supone que la distribución del recurso monetario es homogénea al interior del hogar, [a pesar de que] diversos estudios demuestran que existe una distribución desigual de los ingresos monetarios al interior del hogar, en función de la edad, el sexo y la posición jerárquica de los individuos en la estructura del núcleo doméstico” (Coneval, 2012c: 20).

En este trabajo de Coneval (2012c: 24) se propone desarrollar diversos indicadores para analizar el tema de la pobreza y las desigualdades de género. En particular, se atiende la dimensión denominada “trabajo remunerado” y se genera un grupo de tres indicadores (Razón mujer/hombre de adolescentes ocupados/as; Tasa de participación económica femenina según condición de maternidad y grupos de edad; y Porcentaje de trabajadores y trabajadoras subordinados/as según tipo de segregación laboral por sexo) y cuatro brechas (Brecha en la tasa de participación económica de hombres y mujeres por grupos de edad; Brecha en el porcentaje de trabajadores y trabajadoras subordinados/as sin contrato; Brecha en el porcentaje de hombres y mujeres ocupados/as sin

pago por grupo de edad; y Brecha en el porcentaje de hombres y mujeres ocupados/as con jornada laboral completa). También se discute la dimensión “trabajo doméstico no remunerado” y se proponen tres brechas: Brecha en el tiempo promedio que hombres y mujeres destinan a quehaceres domésticos por grupos de edad; Brecha en el tiempo promedio que hombres y mujeres destinan al cuidado de otros por grupos de edad; y Brecha en el tiempo promedio que hombres y mujeres ocupados/as destinan a quehaceres domésticos por grupos de edad.

La idea fundamental fue analizar estos indicadores por condición de pobreza. Así, se encontró que las mujeres pobres tienden a insertarse en el mercado de trabajo en mucha menor medida y no recibir remuneración alguna por la realización de trabajo para el mercado, particularmente las de mayor edad. Además, participan menos las mujeres pobres que tienen hijos y la brecha entre hombres y mujeres en cuanto a jornada completa es mucho mayor en el caso de los pobres. Por último, participar en mayor proporción en ocupaciones masculinizadas es condición de los varones pobres, mientras en el caso de las mujeres no existe diferencia entre pobres y no pobres en cuanto a participar en ocupaciones feminizadas (Coneval, 2012c).

En cuanto al tema del trabajo doméstico no remunerado, se indica que las mujeres ocupadas pobres dedican más tiempo a labores domésticas que los hombres ocupados, especialmente entre los 45 y 64 años de edad (alrededor de 19 horas semanales más que los hombres). Coneval (2012c: 87) señala: “es interesante que este grupo de edad presente la mayor diferencia pues es también un grupo de edades productivas, lo que presupone que las mujeres deben dividir una gran parte de su tiempo entre las labores extradomésticas y los quehaceres del hogar y así implementar lo que diversos autores llaman la doble jornada laboral”.

Un año después, Coneval publica otro documento sobre indicadores de género. Algunos de los hallazgos van en concordancia con lo descrito arriba, pero el documento agrega algunos aspectos que son importantes para la comprensión de la triada género-trabajo-pobreza. En 2012, sólo una de cada diez mujeres ocupadas pobres contaba con los beneficios propios de la seguridad social y “en etapas avanzadas de la vida prácticamente ninguna mujer había cotizado en alguna institución de seguridad social y no contaba —al menos no de manera directa— con una pensión ni con los servicios de salud asociados a la protección social” (Coneval, 2013: 11).

Como ya se había mencionado, el trabajo doméstico no remunerado es una de las dimensiones en que las desigualdades de género se manifiestan claramente; en concreto, las horas dedicadas al trabajo doméstico no remunerado son mucho mayores en el caso de las mujeres y se acentuaron entre 2008 y 2012, además, “la sobrecarga de trabajo fue aún mayor para las mujeres en condición de pobreza, lo cual [explica el Consejo] se debe, por un lado, a su incapacidad para adquirir servicios domésticos en el mercado laboral y, por otro, a una mayor precariedad en las condiciones materiales de la vivienda y sus servicios” (Coneval, 2013: 11).

Párrafos arriba se había sostenido que un aspecto que caracteriza la bibliografía sobre la pobreza multidimensional era que busca atender problemáticas de grupos específicos, y éste era el caso de los trabajos realizados por Coneval y UNICEF. Destaca el hecho de que dos de los trabajos publicados en coautoría de manera directa se plantean las problemáticas de los derechos humanos de los niños; así, los dos organismos sostienen que “el enfoque de los derechos humanos admite una doble vía de entrada a la comprensión del problema de la pobreza: como origen de violación de derechos (PNUD, 2000) y como derechos incumplidos y no realizados” (Coneval y UNICEF, 2012: 21).

Al abordar el tema de “otras dimensiones de la pobreza infantil” (no incluidas en la medición multidimensional de la pobreza) se señala que el trabajo infantil representa una violación a los derechos de la infancia. En México, a partir del Módulo de Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de 2009, se encuentra que 11% de niños entre 5 y 11 años realizaron actividades laborales. Además, a partir de la información del Módulo de Condiciones Económicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 2010 se da cuenta de la Carga Global de Trabajo al indicar que si se suma el tiempo dedicado al trabajo extradoméstico y doméstico, al cuidado de otros integrantes del hogar, así como los tiempos destinados al acarreo de agua o leña, o bien a la reparación de la vivienda, se observa que las jóvenes de 12 a 17 años de edad emplean en estas actividades 19.67 horas a la semana, mientras que los jóvenes varones dedican 15 horas (Coneval y UNICEF, 2012: 82-84), aspecto que nos hace retomar el tema de las desigualdades de género a edades tempranas y reflexionar sobre la reproducción social de dichas desigualdades desde la infancia.

Un año después, Coneval y UNICEF revisan la situación de las niñas, niños y adolescentes con la idea de observar cambios entre 2010 y 2012. Así, encuentran

que “en todas las carencias sociales se presentó una mejoría para la población de 0 a 17 años, excepto en el acceso a la seguridad social (aunque no es estadísticamente significativa) [no obstante] en 2012 dos de cada cinco personas entre 0 y 17 años presentaban carencias en el ejercicio de este derecho (Coneval y UNICEF, 2013: 14).

Otro grupo que ha recibido atención es el de la población indígena. Al igual que lo hizo con los niños/as, a Coneval le interesan los cambios sufridos por la población indígena entre 2010 y 2012. En este estudio se indica que la población indígena registró los mayores porcentajes de carencias sociales; sin embargo, “en 2012 la población hablante de lengua indígena (HLI) y la que vive en hogares indígenas experimentaron una disminución en todas las carencias respecto a lo observado en 2010” (Coneval, 2014a: 105). En particular, es de resaltar la carencia referida a la seguridad social, ya que más del 80% de la población HLI no puede ejercer este derecho social. El tema de trabajo se trata en el capítulo sobre las características sociodemográficas. La población HLI se ocupa predominantemente en el sector agropecuario, aunque también participa en el sector terciario; cabe mencionar que una particularidad de esta población es que a edades avanzadas sigue laborando. Este comportamiento es similar para la población que se encuentra en hogares indígenas, pero muy diferente en los casos de la población autoadscrita, la HLI que viven en hogares no indígenas y la población HLI que no se adscribe como indígena; estos grupos se ubican más en contextos urbanos y realizan ocupaciones en el comercio, servicios y la industria.<sup>15</sup>

En otro orden de ideas, sobre el estudio de la pobreza urbana, Sobrino (2014) señala que la relación entre tamaño de las áreas urbanas e incidencia de la pobreza se percibe a partir de un tamaño de población de 500 mil habitantes, con la característica de que “los factores que acompañan a la disminución de la incidencia de pobreza conforme se incrementa el tamaño poblacional son la

<sup>15</sup> En este estudio se utilizan distintos criterios que identifican a la población indígena: *a)* Personas de tres años o más de edad que reportan hablar alguna lengua indígena; *b)* La población que vive en hogares que, de acuerdo con la definición oficial, son considerados indígenas, es decir, que están formados por miembros fundacionales (jefe o jefa del hogar, cónyuge o alguno de los ascendientes) que hablan lengua indígena; *c)* La población autoadscrita; es decir, las personas que declaran considerarse indígenas; *d)* La población HLI que vive en hogares no indígenas; *e)* La población HLI que, al ser cuestionada sobre su pertenencia a un grupo indígena, responde en forma negativa, ya sea por efecto de la discriminación o porque se trata de personas que aprendieron a hablar una lengua indígena sin que pertenezcan propiamente a un grupo étnico (Coneval, 2014: 14).



generación y aprovechamiento de economías de aglomeración en el mercado de trabajo (impactando en los indicadores de bienestar), así como la explotación de economías de escala en la prestación de servicios públicos (repercutiendo en los indicadores de carencia social)” (Sobrinó, 2014: 149).<sup>16</sup>

El Coneval señala que en 2012 la tercera parte de la población en condiciones de pobreza en el país residía en las grandes ciudades y la carencia social que afectó a un porcentaje mayor de población urbana fue la de acceso a la seguridad social (55.1%). Si bien, a menor número de habitantes la proporción de personas con carencia por acceso a la seguridad social se incrementa, “la población urbana tiende a ser más vulnerable que la población rural, debido a su mayor integración a los mercados de trabajo formales, su mayor dependencia de los ingresos laborales, y una menor cobertura de los principales programas públicos de transferencias directas, como Oportunidades y Procampo” (Coneval 2014b: 55).

En cuanto a los contextos urbanos, el Coneval (2014b: 57) sostiene que “en general se puede concluir que en México hubo periodos donde la dinámica de los ingresos, los servicios y la calidad de vida en general en las ciudades mexicanas fue en ascenso. Sin embargo, en periodos más recientes la pobreza urbana muestra que es un problema tan relevante como el rural, y que afecta a un número mayor de personas. En este sentido, si bien la política social debe garantizar los derechos sociales, un aspecto clave residirá en la recuperación de la dinámica del empleo y las remuneraciones” (Coneval 2014b: 57).

En esta sección vale la pena rescatar un trabajo que hace referencia al tema del derecho a la *no discriminación*. Los autores señalan que el derecho a la no discriminación ha sido ampliamente desarrollado en diversos instrumentos internacionales, elaborados por múltiples instituciones, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones unidas para la Educación, Ciencia y Cultura

<sup>16</sup> Se utilizaron cuatro modelos de regresiones. El primero explicaba el porcentaje de población en situación de pobreza en 2010 a partir de 21 variables explicativas agrupadas en cinco categorías: *i.* mercado de trabajo; *ii.* estructura familiar; *iii.* estructura social; *iv.* estructura territorial, y *v.* política pública. Dado que este primer modelo tuvo problemas de multicolinealidad, al final solamente se consideraron nueve variables. Un tercer modelo buscó explicar la variable *carencias* (promedio del cambio estandarizado en el porcentaje de población con carencias por acceso a servicios de salud, servicio de drenaje y hacinamiento ocurrido entre 1990 y 2010) a partir de 13 variables explicativas agrupadas en cuatro categorías (mercado de trabajo, estructura familiar, estructura social y estructura territorial); al mejorar el ajuste de este tercer modelo las variables explicativas finalmente fueron cinco (Sobrinó, 2014: 135-146).

(UNESCO) o la Organización de Estados Americanos (OEA) en el ámbito regional. En dichos instrumentos se ha evidenciado la estrecha relación entre este derecho y el resto de los derechos fundamentales (Gutiérrez y Padrón, 2014: 17).

En cuanto al tema del trabajo, en este documento se indica que uno de los primeros instrumentos que promueve la igualdad de acceso al derecho al trabajo es el Convenio 111 de la OIT, suscrito en 1958 y ratificado por el Senado mexicano en 1960. Dicho convenio sostiene que los Estados miembros deben “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva (...) la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto” (Gutiérrez y Padrón, 2014: 21). Otro de los instrumentos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en donde se vincula el derecho a no ser discriminado con los derechos sociales, y es ratificado por México en 1980. En particular, hay una referencia a la relación entre igualdad y derechos cuando se señala el derecho a salario igual por trabajo de igual valor (Gutiérrez y Padrón, 2014: 22).<sup>17</sup>

Los autores citados argumentan que las nociones de condición social o posición económica se asemejan a la condición de pobreza y “existen algunas cláusulas antidiscriminatorias establecidas tanto en la Constitución mexicana como en diversos instrumentos jurídicos que establecen la condición social o la posición económica como criterios prohibidos a partir de los cuales no se pueden otorgar tratos desiguales” (Gutiérrez y Padrón, 2014: 35). En el estudio realizado por estos dos autores se exploran las relaciones entre pobreza y discriminación tanto en términos teóricos como empíricos a partir de dos encuestas y se sostiene que “si bien se ha avanzado en algunos hallazgos y nuevas hipótesis de trabajo, aún se está lejos de contar con un diagnóstico adecuado de la relación entre ambos fenómenos” (Gutiérrez y Padrón, 2014: 130).

Al inicio se había dicho que un aspecto que caracterizaba a la bibliografía sobre la pobreza multidimensional, calculada por el Coneval, era que muchas de las veces se buscaba atender problemáticas de grupos específicos, y ése era el caso de los trabajos del Coneval y la UNICEF que abordaban la problemática de la niñez y la adolescencia. Pues bien, para cerrar esta sección se rescata un trabajo que atiende la problemática de los jóvenes que no estudian ni trabajan (es decir, se pone particular atención a un grupo de edad que incluye a los

<sup>17</sup> Recordemos que en el apartado sobre los derechos humanos se hizo referencia a diferentes instrumentos y convenios que se vinculan con los derechos humanos y el trabajo (véase pie de página 4).

adolescentes, pero también a la población joven que alcanza hasta los 29 años de edad). En este caso, la referencia al trabajo se determina por el propio objeto de estudio y la finalidad de rescatar este trabajo es presentar la reflexión sobre el efecto del “no trabajo”.

Aguila *et al.* (2015: 16) encuentran que tanto la pobreza multidimensional moderada como la extrema son mayores en el caso de los jóvenes “nini” frente a los que no se encuentran en esta situación. Pero la proporción de jóvenes “nini” que son vulnerables por carencias sociales y por ingresos es ligeramente menor que para los otros jóvenes.<sup>18</sup> Al abordar el estado de los indicadores de carencia social que componen la pobreza multidimensional, observan que los jóvenes “nini” se encuentran en peores condiciones en todos los indicadores,<sup>19</sup> siendo el de rezago educativo aquel con la mayor diferencia (31.8% y 15.9%, respectivamente), por lo que los autores sostienen que aportan “evidencia para sugerir que existe una relación estrecha entre los distintos niveles de pobreza y el hecho de no estudiar ni trabajar”.

## EL CONTEXTO EN MÉXICO:

### LA RELACIÓN TRABAJO-POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Este último apartado tiene la finalidad de articular la discusión que se ha venido desarrollado en cuanto a la relación trabajo-pobreza desde una mirada de los derechos humanos. Antes de llevar a cabo esta tarea es necesario ubicar el contexto en que se encuentra el país en términos laborales, por lo que se rescatarán algunos datos recientes y se recuperarán los resultados de algunos trabajos que son importantes para entender dicho contexto.

El deterioro en las condiciones de trabajo se expresa en un número reducido de asalariados afiliados a las instituciones de seguridad social, en una persistencia

<sup>18</sup> Los autores aclaran que el grupo denominado “nini” comprende tres diferentes tipos de jóvenes: los desempleados, los dedicados al hogar y los no desempleados ni dedicados al hogar. De suerte tal que los autores señalan que “los *ninis* que no trabajan, pero que activamente buscan empleo, se encuentran en una problemática distinta al resto de los *ninis*. De igual manera, los jóvenes que no estudian ni trabajan porque se dedican al hogar tampoco están inactivos. Finalmente, el subgrupo más pequeño es el de los *ninis* que no buscan empleo y que tampoco se dedican al hogar; este grupo es en el que se piensa, en ocasiones, como jóvenes inactivos que representan una problemática especial” (Águila *et al.*, 2015: 11).

<sup>19</sup> Recordemos que estos indicadores, en el caso de México, son: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación.

de bajos niveles salarios y en una elevada inestabilidad laboral, que en suma se manifiestan en una pérdida de bienestar para los hogares mexicanos (Mora y Oliveira, 2010; Pacheco, 2011; Pacheco y Sánchez, 2012; Montoya, 2014). Sólo baste señalar que mientras en 2008, 48.8 millones de mexicanos eran pobres, en 2014 esta cifra asciende a 55.3 millones.

La medición multidimensional de la pobreza que lleva a cabo el Coneval utiliza los siguientes indicadores: 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 y acceso a la alimentación. Algunos de estos indicadores están vinculados claramente con la condición laboral de la población; por ejemplo, el acceso a la seguridad social o el ingreso de los hogares, pero no dan cuenta de manera directa y explícita de dicha condición en todas sus aristas.

Con la finalidad de ubicar el papel del trabajo en la evaluación multidimensional de la pobreza, la gráfica 1 muestra que de los seis indicadores vinculados a las carencias sociales, el referido al acceso a la seguridad social alcanza el mayor peso en el año 2014 (de un estimado aproximado de 120 millones de personas, más de 70 millones no tenían acceso a la seguridad social, es decir, el 58.5%). Esta carencia se mide considerando tres rubros: *a*) población ocupada sin acceso a la seguridad social, *b*) población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social, y *c*) población de 65 años y más sin acceso a la seguridad social. Lo que evidencia el estrecho vínculo entre la participación laboral y el acceso a la seguridad social, pues el indicador considera grupos poblacionales con distintos tipos inserción laboral.

También en la gráfica 1 se observa que además de la carencia por acceso a la seguridad social se encuentra el rubro correspondiente a la población con ingreso inferior a la línea de pobreza.<sup>20</sup> El peso que tienen los ingresos laborales respecto al total de ingresos es sustantivo; en 2012 se encontró que 86% de los ingresos de los pobres extremos correspondía al ingreso laboral, mientras que para el caso de la población no pobre y no vulnerable este porcentaje alcanzaba el 95% (Pacheco y Sánchez, 2012: 41).<sup>21</sup>

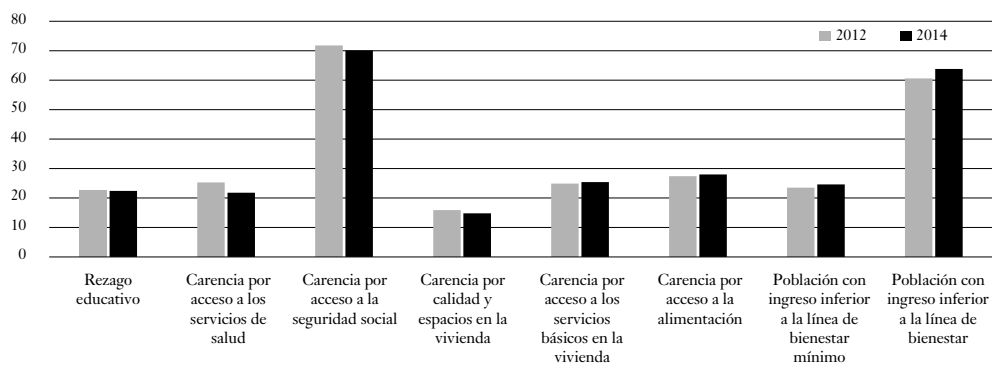
<sup>20</sup> En el año 2014, la línea de bienestar económico establecida para los contextos urbanos fue de 2 542.13 pesos y en contextos rurales de 1 614.65 pesos; mientras la línea de bienestar mínimo fue de 1 242.6 para los contextos urbanos y 868.25 para el ámbito urbano (Coneval, 2015: 21).

<sup>21</sup> Por otro lado, el tema del ingreso laboral se modifica de acuerdo con las condiciones económicas. Montoya (2014) encuentra que en 2008 el 57.7% de los trabajadores urbanos no pudo adquirir los bienes y servicios necesarios para su subsistencia con sus ingresos laborales [consi-

## TRABAJO Y POBREZA MULTIDIMENSIONAL

GRÁFICA 1

CAMBIOS EN LAS DIMENSIONES DE POBREZA. MÉXICO, 2012-2014 (MILLONES DE PERSONAS)



FUENTE: Coneval (2015: 20).

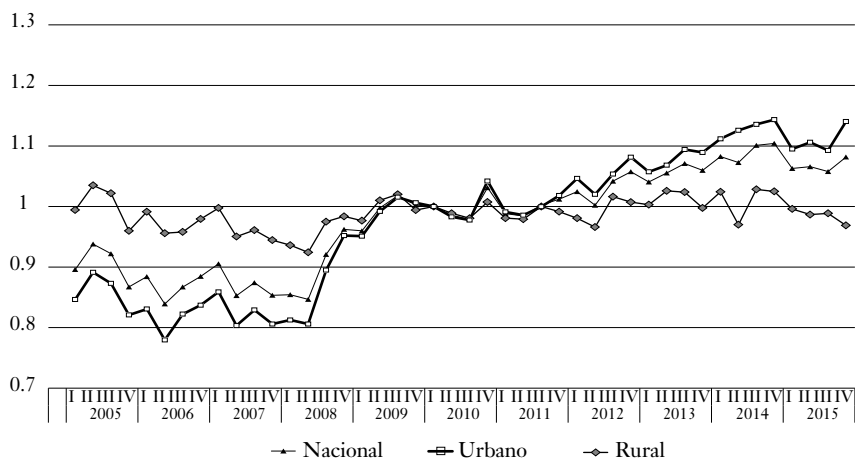
Si bien la carencia en términos de seguridad social y el ingreso inferior a la línea de pobreza son los indicadores directamente vinculados al tema laboral (el primero referido a la condición de trabajo formal y el segundo a través del ingreso por percepciones laborales), cabría indicar que existen otro tipo de carencias que de manera indirecta pueden estar relacionadas con la esfera del trabajo. Éste es el caso de la carencia referida al rezago educativo, ya que una condición de rezago puede estar vinculada a inserciones laborales precarias; incluso puede estar ligada a situaciones de trabajo infantil. Lo mismo acontece con la carencia por acceso a los servicios de salud, pues las condiciones concretas de trabajo también pueden estar asociadas a este tipo de carencia; un ejemplo de esto sería una baja productividad debida a condiciones deficientes de salud.<sup>22</sup>

derando la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales]. Además, las situaciones de carestía en las que viven los trabajadores y sus hogares se agravaron ante la presencia de la crisis económica de 2010, aumentado la proporción de hogares que no podrían comprar los satisfactores necesarios (63.7%). Al tratar de explicar por qué no se pueden adquirir los bienes y servicios necesarios para la subsistencia, se encuentra que son las características laborales las que están definiendo en mayor medida los niveles de vida de los hogares, a causa de las bajas remuneraciones y las condiciones precarias existentes en el mercado de trabajo, lo cual no puede ser compensado por las características sociodemográficas de los hogares; no obstante, ante la presencia de crisis, ciertas características sociodemográficas de las unidades domésticas permiten afrontar de mejor forma las consecuencias de fenómenos adversos.

<sup>22</sup> Recordemos que en el primer apartado de este capítulo señalamos que en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, el tema del trabajo toma un lugar trascendental y antecede a los temas de condiciones de vida, salud y educación.

GRÁFICA 2

EVOLUCIÓN DEL ITPL (ENOE) NACIONAL, URBANO Y RURAL  
PRIMER TRIMESTRE DE 2005 A CUARTO TRIMESTRE 2015



FUENTE: Coneval (2016).

Cabe mencionar que a pesar de que no se ha incorporado de manera integral la dimensión laboral en la medición de la pobreza, el Coneval ha desarrollado en paralelo la presentación de una serie denominada Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza, que a partir de 2005 muestra trimestralmente la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Dicho índice se estima, a nivel nacional, por tamaño de localidad y para cada una de las entidades federativas. Los datos muestran una tendencia creciente, especialmente en contextos urbanos, a partir de los últimos años de la década anterior y una clara diferencia entre los ámbitos rural y urbano, la cual se ha ido acentuando desde el año 2012 (gráfica 2).

Para dar cuenta del contexto del mercado laboral y su relación con la pobreza se retomará un ejercicio que buscó construir, en un periodo de crisis, un grupo de carencias laborales similar a lo que se realiza en torno a las carencias en la medición de la pobreza multidimensional (Pacheco y Sánchez, 2012). En primer lugar, se observó que la carencia absoluta de trabajo (desempleo) aumentó entre 2008 y 2010 en todas las condiciones de pobreza o vulnerabilidad, manifestándose con mayor intensidad en los pobres extremos. Por su parte, la exclusión

laboral relativa (laborar más de 48 horas a la semana, pero recibir menos de un salario mínimo) también reflejó una diferencia entre la población pobre y no pobre (cerca del 30% de los pobres extremos en 2010 experimentaron esta condición, mientras sólo 2.6% de la población no pobre y no vulnerable sufrió de este tipo de exclusión) (cuadro 1).

Laborar en condiciones precarias es una característica evidente para los pobres extremos, ya que alrededor del 95% no tenía contrato laboral, situación diferente en el caso de los no pobres y no vulnerables, ya que menos de una quinta parte se ubicaba en esta situación (cuadro 1). Respecto a este indicador es interesante observar que ser pobre por ingreso incidió mucho menos que presentar la condición de vulnerabilidad por alguna carencia social. Al contrario de los tres indicadores anteriores, las sobrejornadas laborales (trabajar más de 56 horas a la semana) no presentan una diferencia sustantiva entre la población pobre y la no pobre, aunque en todos los grupos poblacionales se apreció un incremento entre 2008 y 2010 (cuadro 1), por lo que se podría decir que mientras los pobres requieren trabajar muchas horas debido a sus fuertes necesidades, un grupo de los no pobres y no vulnerables podrían estar sosteniendo esta situación con base en elevadas jornadas de trabajo.

Finalmente, Pacheco y Sánchez (2012) elaboraron un grupo de indicadores que daban cuenta de los procesos de subsistencia, vinculados a las estrategias familiares. En los contextos rurales, cerca de 20% de los pobres extremos se ubicaba en unidades familiares de subsistencia; esta situación tuvo menor incidencia en contextos urbanos (menos del 5% de los pobres extremos presentaban esta carencia). Además, cerca de una quinta parte de los pobres extremos trabajó sin recibir remuneración alguna (cuadro 1), por lo que este último dato formaría parte del grupo de indicadores que reflejan una fuerte vulnerabilidad.

Con la idea de vincular las carencias laborales con la falta de bienestar en el ingreso, Pacheco y Sánchez (2012) se propusieron construir una imagen espejo de la producida por el Coneval en la que, relacionando las carencias de los derechos sociales con el nivel de bienestar en el ingreso, se construyen los cinco grupos de pobreza multidimensional (pobres extremos, pobres moderados, vulnerables por ingreso, vulnerables por carencia social y no pobres y no vulnerables).

El ejercicio que llevaron a cabo estas autoras permitió ilustrar la importancia de la dimensión laboral al ubicar a la población en distintas situaciones de

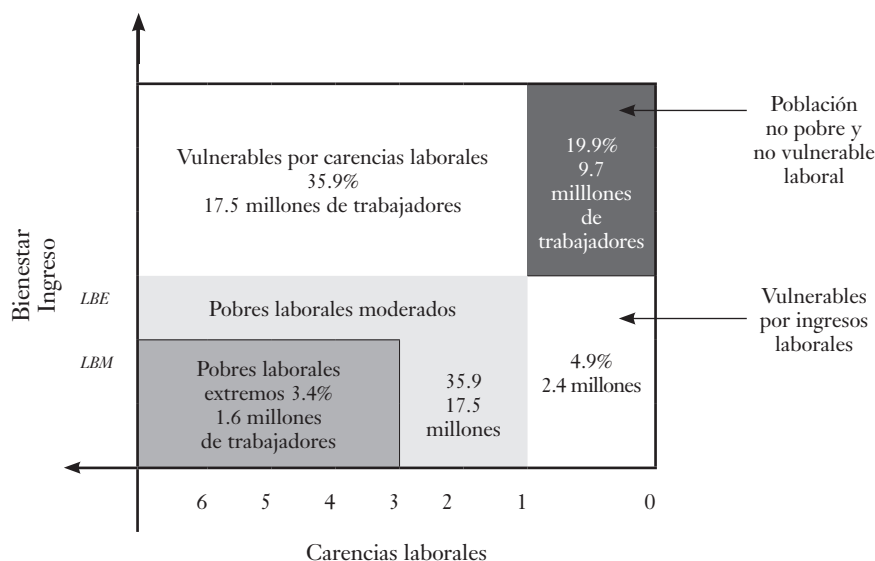
CUADRO I  
CARENCIAS LABORALES, 2008 Y 2010

	<i>Pobres extremos</i>		<i>Pobres moderados</i>		<i>Vulnerables por ingreso</i>		<i>Vulnerables por carencia social</i>		<i>No pobres y no vulnerables</i>	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Exclusión laboral absoluta (desempleo abierto) (%)	9.1	12.0	7.5	9.2	3.1	4.0	5.0	6.3	1.2	1.5
Exclusión laboral relativa (subempleo) (%)	21.7	29.9	11.5	14.2	7.9	7.6	6.3	7.4	2.4	2.6
Proporción de mano de obra no remunerada	18.6	17.9	7.4	7.2	2.1	2.1	4.8	3.9	1.4	1.3
Jornadas laborales superiores a 56 horas a la semana (%)	9.9	16.8	14.6	21.7	12.6	17.5	15.8	23.6	10.7	16.6
Inseguridad laboral (trabajadores sin contrato) (%)	94.3	95.3	79.2	77.9	26.8	28.8	63.3	61.7	19.6	18.7
Unidades económicas rurales de subsistencia (%)	19.6	19.3	16.1	13.4	16.5	17.5	7.1	7.2	5.4	2.2
Unidades económicas urbanas de subsistencia (%)	4.8	4.7	3.1	1.7	1.9	1.2	1.0	0.9	1.2	1.1

FUENTE: Pacheco y Sánchez (2012: 35), cálculos propios con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.



GRÁFICA 3  
INDICADORES DE POBREZA LABORAL, 2010



FUENTE: Pacheco y Sánchez (2012: 47).

pobreza laboral (pobres laborales extremos, pobres laborales moderados, vulnerables por ingresos laborales, vulnerables por carencias laborales y no pobres y no vulnerables laboralmente). Entre los resultados destaca el hecho de que la proporción de no pobres y no vulnerables en 2010 (19.3%) casi fue la misma que la proporción de no pobres y no vulnerables laborales (19.9%), al igual que la proporción de vulnerables por ingreso (5.8%) y los vulnerables por ingreso laboral (4.9%) (gráfica 3).<sup>23</sup>

Después de dar cuenta empíricamente de la relación trabajo-pobreza se hace necesario retomar algunos elementos abordados en el segundo apartado

<sup>23</sup> Pacheco y Sánchez (2012: 48) señalan que una lección que aprendieron al realizar este ejercicio fue la dificultad para encontrar indicadores que significaran carencias acumulables. De hecho, dado que uno de los indicadores de carencias laborales era el desempleo —la carencia absoluta de empleo—, todos los otros indicadores de carencias laborales no podían ser acumulables (por eso se tomó la decisión de que una persona que buscaba trabajo carecía de empleo, pero también de un ingreso laboral y por supuesto tampoco tenía seguridad laboral. Ésta fue la razón por la que la proporción de pobres laborales extremos fue mucho más reducida que la de pobres extremos (una explicación posible es que los pobres extremos acumulan todas las carencias).

de este capítulo. En ese apartado se mencionó que no hay duda sobre el hecho de que la pobreza está inextricablemente conectada con el mercado de trabajo, pero las formas de relación que se pueden establecer, en parte, han dependido de la evolución que ha tenido el crecimiento económico. Un primer grupo de estudios ubicado a mediados del siglo pasado dio cuenta de la reducción de la pobreza asociada al crecimiento económico y su posibilidad de generar empleo y mejorar los salarios; años después se observó que la relación era más compleja y que era necesario abordar una diversidad de aspectos, entre ellos el papel de la organización familiar, la importancia de los programas gubernamentales e incluso la exclusión social, lo que condujo a plantear la necesidad de pensar en la pobreza desde una perspectiva multidimensional.

Esta aproximación multidimensional de la pobreza nos lleva necesariamente a “reconocer que la pobreza no se define exclusivamente por la falta de acceso a bienes transables en el mercado, sino también por un conjunto de derechos incumplidos que imposibilitan el libre desarrollo de cada ser humano” (Mancini, 2014), de suerte que una de las maneras de abordar esta temática es la perspectiva de derechos humanos.<sup>24</sup> En el primer apartado de este capítulo se revisó cómo este enfoque hace referencia directa al tema del trabajo y también se señaló que al reformar en 2011 el marco jurídico de la Constitución mexicana explícitamente se habla de “Los derechos humanos y sus garantías”.<sup>25</sup>

La revisión que se realizó en el tercer apartado de este capítulo muestra que, en cuanto al tema de trabajo y su relación con la pobreza, los derechos incumplidos se expresan especialmente en la seguridad social, pero también que las

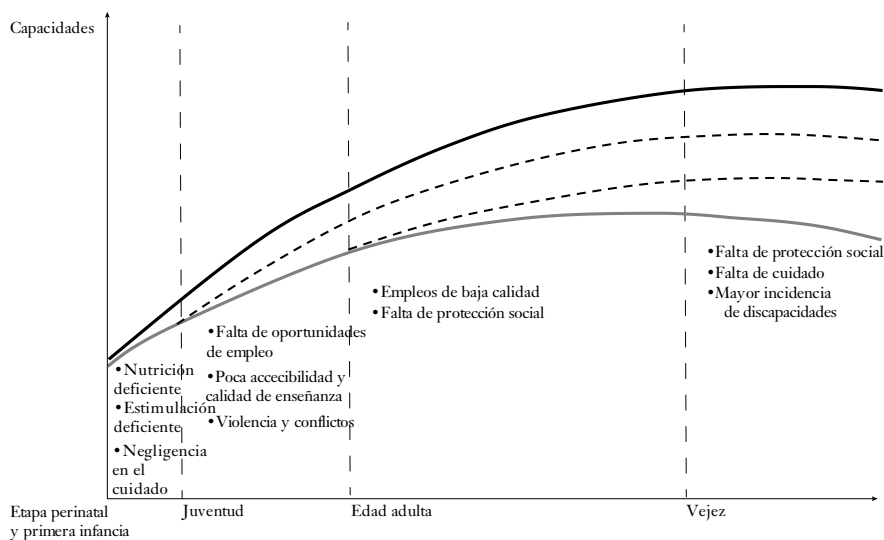
<sup>24</sup> Al plantear el tema del acercamiento conceptual al problema de la pobreza, Mancini (2014) sostiene que el enfoque de los derechos humanos admite una doble vía de entrada al tema de la pobreza, pues además de vincularse al tema de los derechos incumplidos y no realizados, se puede ver a la pobreza como el origen de violación de derechos.

<sup>25</sup> Cabe mencionar que la nueva Ley Federal del Trabajo, aprobada a finales de 2012, hace poca referencia a los derechos humanos; el concepto que más se utiliza es “el derecho de los trabajadores”. Solamente en dos ocasiones se mencionan explícitamente los derechos humanos: *a*) en el artículo 2º se señala: “Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón (la igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus *derechos humanos* y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres”; *b*) en el artículo 23 se indica: “Cuando los menores de dieciocho años realicen alguna actividad productiva de autoconsumo, bajo la dirección de integrantes de su círculo familiar o tutores, éstos tendrán la obligación de respetar y proteger los *derechos humanos* de los menores y brindar el apoyo y las facilidades necesarias para que los mismos concluyan, por lo menos, su educación básica obligatoria”.

## TRABAJO Y POBREZA MULTIDIMENSIONAL

GRÁFICA 4

NECESIDADES DIFERENTES A LO LARGO DEL CURSO DE LA VIDA



FUENTE: PNUD-ONU (2014) citado en Mancini (2014).

condiciones de trabajo (desempleo e informalidad) se asocian con fuertes aumentos de la pobreza multidimensional. Además, en dicho apartado se hace visible que ciertos grupos poblacionales se ven más afectados en cuanto a los derechos incumplidos (niños y niñas, jóvenes, mujeres y población indígena). Este último aspecto nos lleva a pensar que los derechos incumplidos pueden modificarse a lo largo del curso de vida, pues si bien en las primeras edades la nutrición y el cuidado en general son vitales, en la etapa de la juventud el acceso a la calidad de la enseñanza es central, mientras en la edad adulta las oportunidades de empleo y de protección social marcan de manera fundamental las condiciones de vida de las personas y son la pauta para que en la vejez los derechos de cuidado y de seguridad social se cumplan o se vean afectados por la evolución deficiente del ejercicio de estos derechos a lo largo de la vida (gráfica 4). En la gráfica puede apreciarse que si las inversiones en capacidades vitales son más tardías, las perspectivas futuras son menores (líneas punteadas).

Para tener un panorama general sobre cómo se relaciona la vulnerabilidad de las personas con la vulnerabilidad laboral es importante rescatar algunos

CUADRO 2  
INDICADORES LABORALES DE MÉXICO, 2005-2015

<i>Año</i>	<i>Tasa de desocupación</i>	<i>Tasa de condiciones críticas de ocupación(*)</i>	<i>Acceso a instituciones de salud (ocupados)</i>	<i>Acceso a instituciones de salud (asalariados)</i>
2005	3.8	15.1	35.8	54.6
2006	3.5	13.1	35.9	54.3
2007	3.9	11.6	36.8	55.4
2008	3.9	10.5	36.5	55.0
2009	5.0	12.2	35.9	53.5
2010	5.3	12.3	34.6	52.2
2011	5.2	12.0	35.0	52.3
2012	4.9	12.1	35.0	52.4
2013	4.9	11.8	35.9	53.3
2014	4.8	11.7	36.9	54.2
2015	4.2	12.2	36.7	53.9

\* Porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos.

FUENTE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005-2015, INEGI.

indicadores que publica el Inegi en cuanto a la falta de oportunidades de empleo, los empleos de baja calidad y la falta de protección social. En el cuadro 2 podemos ver que la exclusión laboral absoluta (no haber trabajado ni siquiera una hora a la semana y estar buscando activamente empleo) alcanzó en promedio a 4.5% de la población económicamente activa (PEA) durante la última década (2005-2015). Pero si a esta condición le sumamos el rubro de personas que están ocupadas pero que el Inegi considera en condiciones críticas,<sup>26</sup> casi una quinta parte de la PEA se encuentra en condiciones de fuerte vulnerabilidad.

La dinámica laboral está absolutamente ligada con diversos tipos de carencias; en particular, es necesario resaltar que más del 60% de la población ocupada no tiene acceso a instituciones de salud, e incluso la población asalariada, que

<sup>26</sup> Porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos.

en teoría debería estar adscrita por su condición de trabajadora a una institución de salud, sólo se ve protegida en un poco más del 50% (cuadro 2). Este panorama se agrava si consideramos las vulnerabilidades de diferentes grupos poblacionales, por ejemplo, niños, indígenas o adultos mayores, como pudimos constatar en el apartado en el que se revisaron los diferentes estudios sobre pobreza multidimensional realizados por el Coneval.

Antes de terminar este capítulo, vale la pena recordar que en otros países la medición multidimensional de la pobreza sí incluye la dimensión del trabajo. Éste es el caso de Colombia, que al incluir dicha dimensión en su medición multidimensional propone como indicadores de privación (o carencia) laboral: el desempleo de larga duración y la condición de empleo informal (DNP, DDS y SPSCV, 2011; DANE, 2014; OPHI, 2015). También es el caso de El Salvador, que incluye los siguientes rubros: subempleo e inestabilidad en el trabajo, desempleo, falta de acceso a la seguridad social y trabajo infantil (STPP y Minec-Digestyc, 2015). En México se discutió la pertinencia o no de incluir carencias laborales de manera explícita, pero al final se decidió no considerar este aspecto.

El reconocimiento de la dimensión laboral ha llevado a que los propios programas de combate a la pobreza formulen modificaciones en su diseño y/o operación.<sup>27</sup> El binomio CEPAL-OIT (2014: 14) señala que en el origen de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) “se partía del supuesto de que los niños de los hogares destinatarios, gracias a sus mayores niveles de educación, salud y nutrición, una vez llegados a la edad de trabajar se insertarían de mejor manera en el mercado laboral, lo que permitiría a sus familias superar la pobreza por sus propios medios. Por eso, inicialmente no se incorporaron medidas específicas de inclusión laboral para los jóvenes que salían de los programas, ni tampoco para los adultos en edad de trabajar que participaban en ellos. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la dimensión laboral ha adquirido creciente importancia en relación con los PTC. Esto se debe a la constatación de que hasta ahora las transferencias condicionadas han contribuido más al alivio de la pobreza que a una verdadera ruptura de su reproducción intergeneracional,

<sup>27</sup> Un grupo importante de evaluaciones al programa de pobreza en México ha tenido como eje central el tema del trabajo (véanse, entre muchos otros, Skoufias y Parker, 2001; Valero y Tijerina, 2002; Rodríguez-Oreggia y Freije, 2012; Yaschine, 2013 y 2015). Sería motivo de otro trabajo recuperar este tipo de investigaciones, pero como el objetivo fundamental de este capítulo es dar cuenta de la relación entre trabajo y pobreza multidimensional, dejaremos el tema de las evaluaciones para otra ocasión.

basada en una mejor inclusión laboral de sus destinatarios.<sup>28</sup> Se puede así afirmar que hoy la preocupación común a todos los programas de la región [América Latina y el Caribe] es combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con servicios tendientes a mejorar las condiciones de inclusión laboral y generación de ingresos actuales y futuras de sus destinatarios”.

Para cerrar esta sección es importante repensar la naturaleza de la relación trabajo-pobreza. Al respecto, Paci y Sasin (2008) indican que es necesario considerar diversos aspectos, entre ellos los cambios demográficos (por ejemplo, en cuanto a la población rural-urbana y la estructura por edad y sexo), las condiciones institucionales del mercado de trabajo, la segmentación laboral y el papel de los ingresos por trabajo, de tal suerte que el incumplimiento del derecho a la seguridad social y a contar con un ingreso digno tienen que verse desde estas diferentes aristas.

Así, Valenzuela y Bastidas (2006: 247) indican que “se necesita una política consistente de empleo y equidad, basada en consensos sociales y políticos, los cuales se han dificultado por el estancamiento económico prolongado”. El cumplimiento de los derechos humanos, y en especial el referente a un trabajo digno, requiere el compromiso político consensuado por toda la sociedad.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Un trabajo pionero de corte cualitativo realizado por González de la Rocha (2008) muestra que la primera generación de niños destinatarios que ya se encontraban entre los 15 y 25 años de edad declaraba como actividad principal el estudio, pero no se había tenido el impacto ocupacional que se hubiera esperado debido a las escasas opciones laborales y las muy precarias estructuras de oportunidades locales. De hecho, en las regiones donde existía un fuerte flujo migratorio internacional, muchos de los ex destinatarios habían emigrado a Estados Unidos. Estos resultados coincidían con los encontrados por Rodríguez-Oreggia y Freije (2001) acerca del impacto de Oportunidades en la movilidad ocupacional intergeneracional en las zonas rurales. En años recientes, los hallazgos de Yaschine (2013 y 2015) son clave en la comprensión de las limitaciones de la movilidad ocupacional intergeneracional.

<sup>29</sup> Nuestra Ley Federal del Trabajo, en su artículo 2º, sostiene: “Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva”.

Finalmente, en este marco, el ejercicio de la ciudadanía es central en la exigencia del cumplimiento de los derechos. Por ello, Fernández (2013: 399-402) sostiene que “los instrumentos de derechos humanos aportan una concepción de la persona humana que debería fundamentarse en la ‘educación para la ciudadanía’, ya que ésta tiene que permitir la integración de las distintas comunidades a las que pertenece cada ser humano: mundial, regional, nacional, local y cultural”.

### CONSIDERACIONES FINALES

Considerar de manera explícita el trabajo como una de las dimensiones en la medición multidimensional de la pobreza en México significaría pasar a un siguiente nivel de medición en materia de carencias de derechos sociales. Pues si bien es cierto que en la medición actual, de manera directa, una de las carencias está vinculada a esta dimensión (acceso a la seguridad social) y, de manera indirecta, al componente de los ingresos (mayoritariamente generados por el trabajo), existen muchas características del trabajo que no se toman en cuenta y tienen un impacto sustantivo en las condiciones de pobreza.

Por otro lado, no contar con un “trabajo digno”, como lo establece nuestra legislación, representa un derecho insatisfecho en el marco de los derechos humanos, por lo que sería necesario incorporar de manera explícita la dimensión “trabajo” y con ésta considerar a un grupo de indicadores que visibilicen la problemática. Para ello, en primer lugar, podemos retomar las experiencias de otros países. El cuadro 3 muestra el conjunto de indicadores que son considerados en la medición multidimensional de la pobreza en cinco países de América Latina y también presenta una propuesta en cuanto a la consideración de algunos de ellos. La idea es poner acento en su pertinencia y adecuación en el marco de la medición oficial que actualmente se lleva a cabo en México.

Como ya se mencionó, en la actualidad la medición oficial sobre pobreza multidimensional considera de manera directa la dimensión “trabajo” al incorporar la carencia “seguridad social”, la cual incluye tres rubros: *a*) la población ocupada sin acceso a la seguridad social, *b*) la población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social, y *c*) la población de 65 años y más sin acceso a la seguridad social. Al comparar con otros países, en el cuadro 3 se han señalado cinco indicadores que sí atienden este aspecto en México, pero se

EDITH PACHECO GÓMEZ

CUADRO 3

INDICADORES SOBRE TRABAJO CONSIDERADOS EN OTROS PAÍSES Y PROPUESTOS PARA MÉXICO

<i>País</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Se considera en México</i>		<i>Se sugiere para México</i>
		<i>Sí</i>	<i>No</i>	
Chile	Desocupación		x	
	Trabajo no independiente sin cotizar al sistema previsional	*		
	Jubilación de personas en edad de jubilar	*		
Colombia	Desempleo de larga duración (más de un año)		x	
	Empleo formal sin esquema de pensiones	*		
Costa Rica	Desempleo de larga duración o personas desalentadas		x	*
	Incumplimiento de derechos laborales (salario mínimo y otros derechos)		x	
	Empleo independiente informal		x	
	Personas adultas mayores sin pensión	*		
	Personas fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares		x	x
Ecuador	Desempleo		x	
	Empleo informal		x	
El Salvador	Subempleo e inestabilidad en el trabajo		x	*
	Desempleo		x	
	Falta de acceso a la seguridad social	x		
	Trabajo infantil		x	x

NOTA: El asterisco significa que se considera de manera indirecta en la medición sobre pobreza multidimensional realizada en México.

indican cuatro con un asterisco (y no con una 'x') debido a que en el caso de nuestro país no se hace la distinción sobre empleo formal, trabajo independiente o población jubilada.

Por otro lado, se han seleccionado tres indicadores que no son considerados en la medición actual, pero atienden aspectos importantes sobre las condiciones de trabajo. Cabe mencionar que estas variables no representarían un traslape conceptual y metodológico con los indicadores que se incluyen en la medición. El primer indicador sugerido es el referente al desempleo; en tres de los países se hace referencia al desempleo sin considerar sus características (por ejemplo, que sea de larga duración o la existencia de desempleo desalentado). La



sugerencia para México se indica con un asterisco porque más que atender el tema de la duración,<sup>30</sup> se hace necesario visibilizar al desempleo desalentado. Algunos trabajos han mostrado que la medida oficial de desempleo abierto (estar activamente buscando empleo durante un periodo de tiempo determinado) invisibiliza ampliamente la carencia laboral de un conjunto de personas (Márquez, 2013 y 2015).

Como ya se señaló en este documento, el desempleo representa una carencia laboral absoluta, pero existen condiciones de trabajo que significan carencias relativas y deberían ser tomadas en cuenta. Así, un segundo indicador propuesto es el referente a la situación de inestabilidad en el trabajo (en el cuadro 3 se muestra con un asterisco, dado que la propuesta pone acento más en la inestabilidad que en el subempleo). Al considerar esta propuesta en la medición de la pobreza se estarían completando las tres dimensiones que frecuentemente involucran al trabajo precario: la inestabilidad, la inseguridad social y la inseguridad económica.<sup>31</sup>

En cuanto a una propuesta que atienda el tema del “trabajo” desde la perspectiva de los derechos humanos, una pregunta sería: ¿cómo pasar de la medición del mínimo a la medición de la satisfacción plena? Además de agregar nuevos indicadores a los ya existentes, es de vital importancia aumentar los umbrales ya definidos, especialmente en cuanto a las líneas de bienestar. La efectividad del derecho no puede sustentarse en ingresos que no alcancen ni siquiera los mínimos requeridos. El salario mínimo en México en 2014 estaba tasado en 67.29 pesos al día (2 018 pesos al mes), mientras la línea de bienestar mínimo para medir la pobreza multidimensional se estableció en 1 242.61 pesos para los contextos urbanos y 868.25 pesos en los ámbitos rurales. De hecho, el tema de los umbrales en todas las dimensiones de la pobreza multidimensional se hace sustantivo si realmente se busca partir de la perspectiva de los derechos humanos.

<sup>30</sup> Especialmente porque en México el desempleo con frecuencia es de corta duración.

<sup>31</sup> Es común encontrar en la literatura que la precariedad laboral debe referirse exclusivamente al trabajo asalariado, ya que, en el marco de la reestructuración económica y productiva, llevada a cabo desde los años ochenta en los países de América Latina, la pérdida de seguridad, certidumbre y estabilidad laboral se manifiesta básicamente en este tipo de trabajo (Guerra, 2006; Mora Salas, 2006). Sin embargo, García (2011) argumenta que la inseguridad y la inestabilidad son y han sido rasgos característicos del trabajo no asalariado, por lo que la denominación de precario también se utiliza en referencia a lo que sucede en estas últimas ocupaciones (Rodgers, 1989; Bettio y Villa, 1995; Bayón, 2006).

Hemos visto, en el tercer apartado, que un grupo importante de estudios sobre la pobreza multidimensional calculada en México por el Coneval ha atendido ampliamente el problema del trabajo infantil, por lo que se hace necesario considerar este aspecto en el conjunto de indicadores, pues como ya señalamos el trabajo infantil representa una violación de los derechos de los niños, especialmente porque “priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y [en muchas ocasiones] es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico” (OIT, 2016).

En este capítulo se ha puesto atención especial a lo que se ha denominado trabajo remunerado (o trabajo para el mercado), pero es evidente que no se puede entender la dinámica de este tipo de trabajo sin revisar el papel que juega el trabajo no remunerado (trabajo doméstico y de cuidados). Algunas autoras, desde el enfoque de la “sostenibilidad de la vida”, muestran cómo este trabajo es vital en el desarrollo de la vida humana y señalan que es necesario desplazar el análisis desde el mercado hacia las otras esferas de los trabajos no remunerados que todavía permanecen ocultas pese a interactuar constantemente (Picchio, 2003; Carrasco, 2009 y 2011, y Pérez, 2012, citadas en Ceballos, en prensa). Por ello, el cuarto y último indicador propuesto para México es el que utiliza El Salvador: “personas fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares”, dado que esta situación representaría una violación al derecho humano al trabajo remunerado.

En suma, en el marco de los derechos humanos, este capítulo promueve la inclusión explícita de la dimensión “trabajo” en la medición multidimensional de la pobreza y hace la propuesta de incorporar cuatro indicadores que atienden diferentes carencias: exclusión absoluta (desempleo), inestabilidad laboral, trabajo infantil y falta de acceso al trabajo remunerado debido a las responsabilidades familiares.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANGULO, Roberto (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia). Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Desarrollo Social [en línea]. Disponible en: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-HDCA-SS11-Case-Studies-MPI-Mexico-Colombia-English-translation.pdf>>.
- APARICIO, Ricardo, Veronica Villarespe y Carlos M. Urzúa (2009). *Pobreza en México: magnitud y perfiles*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- BAYÓN, Cristina (2006). “Precariedad social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales”. *Revista de la CEPAL*, 88 (abril): 133-152.
- BETTI, Gianni, Achille Lemmi, eds. (2014). *Poverty and Social Exclusion. New Methods of Analysis*. Nueva York: Routledge.
- BETTIO, Francesca, y Paola Villa (1995). “Non-wage work and disguised wage employment in Italy”. En *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, editado por Gerry Rodgers y Janine Rodgers, 149-178. Ginebra: International Institute for Labour Studies/Free University of Brussels.
- BLANK, Rebecca M., Sheldon H. Danziger y Robert F. Schoeni, eds. (2006). *Working and Poor*. Nueva York: Russel Sage Foundation.
- BOLTVINIK, Julio (2003). “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”. *Comercio Exterior*, 53, 5 (mayo): 453-465.
- BOLTVINIK, Julio (2013). “Necesidad de reformar la reforma social neoliberal implantada en México a partir de los años noventa”. En *Alternativas en la crisis para la transformación de las políticas sociales*, coordinado por Luis Huesca Reynoso, Patricia Aranda Gallegos, Jorge E. Horbath Corredor y Enrique Valencia Lomeli, 279-308. Hermosillo, México: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo.
- BOLTVINIK, Julio, y Araceli Damián (2003). “Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México”. *Papeles de Población*, 35 (enero-marzo): 101-137.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2004). Ley Nacional de Desarrollo Social [en línea]. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LeyGeneral.aspx>>.
- CARRASCO, Cristina (2009). “Tiempos y trabajos desde la experiencia femenina”. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 108: 45-54.
- CARRASCO, Cristina (2011). “La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes”. *Revista de Economía Crítica*, 11 (primer semestre): 205-225.
- CARRASCO BENGÓA, Cristina (2013). “El cuidado como eje vertebrador de una nueva economía”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 31, 1: 39-56.

- CARREÓN GALLEGOS, Ramón Gil (2013). *Los derechos humanos y las garantías individuales en el constitucionalismo mexicano. La concepción y protección de los derechos*. México: Flores Editor y Distribuidor.
- CEBALLOS, Gilda (en prensa). “La intensidad de los trabajos de cuidados no remunerados de las mujeres en los hogares urbanos de México. Un análisis con datos de la ELCOS 2012”. En *Los cuidados no remunerados y su relación con el trabajo remunerado en México: un análisis a partir de la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012*, coordinado por Edith Pacheco. México: Instituto Nacional de las Mujeres/El Colegio de México.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, CEPAL-OIT (2014). *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. Santiago de Chile: Naciones Unidas (Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, 10).
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2012a). *Informe de pobreza en México. El país, los estados y los municipios 2010*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2012b). *Informe de pobreza en México 2012*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2012c). *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2013). *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores 2008-2012 (Síntesis ejecutiva)*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014a). *Pobreza en población indígena*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014b). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas de México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2015). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014* [en línea]. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014\\_CONEVAL\\_web.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf)>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2016). *Índice de la tendencia laboral de la pobreza en intervalos de salarios. Resultados nacionales y por entidad federativa, febrero 2016* [en línea]. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/ITLP-IS/2015/4to\\_trim\\_2015/ITLP\\_IS\\_Nacional\\_estatal\\_febrero\\_2016.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/ITLP-IS/2015/4to_trim_2015/ITLP_IS_Nacional_estatal_febrero_2016.pdf)>.

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, CONEVAL/UNICEF (2011). *La niñez y la adolescencia en el contexto de la crisis económica global: el caso de México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, CONEVAL/UNICEF (2012). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, CONEVAL/UNICEF (2013). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- DAMIÁN, Araceli (2002). *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- DAMIÁN, Araceli (2005). “La pobreza de tiempo. El caso de México”. *Estudios Sociológicos*, 23, 69 (septiembre-diciembre): 807-843.
- DAMIÁN, Araceli (2014). *El tiempo, la dimensión olvidada en los estudios de pobreza y bienestar*. México: El Colegio de México.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE (2014). Índice de Pobreza Multidimensional [en línea]. Disponible en: <[http://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/330/export](http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/330/export)>.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Dirección de Desarrollo Social y Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida, DNP, DDS y SPSCV (2011). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Desarrollo Social, Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida.
- FERNÁNDEZ, Alfred (2013). “Todos responsables de todos: educación y ciudadanía”. En *Derechos humanos: elementos para un nuevo marco conceptual*, coordinado por Ana María Vega. Navarra, España: UNESCO/Universidad de La Rioja/Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Gobierno de La Rioja/Universidad de Extremadura/Thomson Reuters Aranzadi.
- FIELDS, Gary S. (2012). “Poverty and low earnings in the developing world”. En *The Oxford Handbook of the Economics of Poverty*, editado por Philip N. Jefferson, 249-273. Nueva York: Oxford University Press.
- GALINDO, Mariana, y Viridiana Ríos (2015). “Pobreza”. *Serie de Estudios Económicos*, 1 (agosto 2015). México: ¿Cómo Vamos?
- GARCÍA, Brígida (2011). “Las carencias laborales en México: conceptos e indicadores”. En *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, coordinado por María Edith Pacheco Gómez Muñoz, Enrique de la Garza Toledo y Luis Reygadas. México: El Colegio de México.

- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2008). “La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación”. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- GUERRA, Pablo A. (1998). *Sociología del trabajo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- GUTIÉRREZ, Rodrigo, y Mauricio Padrón, coords. (2014). “Estudio sobre el derecho a la no discriminación y su relación con la pobreza en México, 2013-2014”. Informe final. México.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique (2009). “Crecimiento, distribución y pobreza (1992-2006)”. En *Pobreza en México: magnitud y perfiles*, coordinado por Ricardo Aparicio, Verónica Villarespe y Carlos M. Urzúa, 43-97. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- JOHNSON, Christopher K., y Patrick L. Mason (2012). “Theories of poverty. Traditional explanations and new directions”. En *The Oxford Handbook of the Economics of Poverty*, editado por Philip N. Jefferson, 105-136. Nueva York: Oxford University Press.
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia (2012). “Comentarios al artículo 123 constitucional”. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. VI. Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional artículos 114-136*, 249-450. México: Senado de la República/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Miguel Ángel Porrúa.
- MANCINI, Fiorella (2014). “El enfoque de derechos en la medición de la pobreza”. Ponencia presentada en el seminario Estudios sobre Pobreza y Derechos Sociales en México. Ciudad Universitaria, México, 1 diciembre de 2014.
- MANILI, Pablo Luis (2012). *Manual interamericano de derechos humanos. Teoría general, historia, recepción en las constituciones nacionales, Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley LTDA.
- MANTOUVALOU, Virginia (2012). “Are labour rights human rights?” *European Labour Law Journal*, 3, 2 (febrero): 151-172.
- MARANÓN, Boris, Ana Patricia Sosa y Verónica Villarespe (2009). “Producción y reproducción de la pobreza. De la ‘marginalidad’ a la exclusión”. En *Pobreza en México: magnitud y perfiles*, coordinado por Ricardo Aparicio, Verónica Villarespe y Carlos M. Urzúa, 99-138. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- MÁRQUEZ SCOTTI, Clara (2013). “Del monismo al pluralismo en los estudios de desocupación en América Latina. Hacia una conceptualización alternativa”. En *Población y trabajo*

- en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes*, coordinado por Luciana Gandini y Mauricio Padrón Innamorato. Montevideo: Fondo de Población de Naciones Unidas/Asociación Latinoamericana de Población.
- MÁRQUEZ SCOTTI, Clara (2015). “Buscadores, desalentados y rechazados: las dinámicas de inclusión y exclusión laboral enraizadas en la desocupación”. Tesis de doctorado. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos.
- MERINO DORANTES, Anitzel (2010). *Pobreza multidimensional y de tiempo en las mujeres mexicanas*. México: Instituto Nacional de las Mujeres (Cuadernos de Trabajo, 22).
- MONTOYA, Valeria (2014). “Los hogares en la crisis: trabajo y condiciones de vida en México, 2008-2010”. Tesis de doctorado. El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- MORA SALAS, Minor (2006). “Ajuste estructural y empleo precario: el caso de Costa Rica”. Tesis de doctorado. México: El Colegio de México.
- MORA SALAS, Minor, y Orlandina de Oliveira (2010). “Las desigualdades laborales: evolución, patrones y tendencias”. En *Desigualdad social*, coordinado por Fernando Cortés y Orlandina de Oliverira, 101-139. México: El Colegio de México.
- NEGRETE PRIETO, Rodrigo, y Tomás Ramírez Reynoso (2015). “Resolución I de la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo y su impacto en la estadística laboral en México”. *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 6, 1 (enero-abril): 92-131.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT (2016). “¿Qué se entiende por trabajo infantil?” *Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)* [en línea]. Disponible en: <<http://www.ilo.org/ipecc/facts/lang--es/index.htm>>.
- OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE, OPHI (2015). “Measuring multidimensional poverty: Insights from around the world”. Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative.
- PACHECO, Edith (2016). “Hacia un nuevo concepto de trabajo”. *Coyuntura Demográfica*, 9: 51-57.
- PACHECO, Edith (2011). *Trabajo y pobreza*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- PACHECO, Edith, y Landy Sánchez (2012). “Propuesta para un análisis descriptivo de la relación trabajo y pobreza: reporte final”. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- PACI, Pierella, y Marcin Sasin (2008). *Making Work Pay in Bangladesh. Employment, Growth and Poverty Reduction*. Washington: The World Bank.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2012). “Prólogo”. En *La economía feminista desde América Latina. Una boja de ruta sobre los debates actuales en la región*, coordinado por Valeria Esquivel, 13-22. Santo Domingo: ONU Mujeres.
- PICCHIO, Antonella (2003). “La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida”. Ponencia presentada en la conferencia Women in Science: Mainstreaming

- Gender Equality in the Research Area de la Unión Europea. Roma, diciembre de 2003.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2014). *Informe sobre desarrollo humano 2014*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RODGERS, Gerry (1989). "Precarious work in Western Europe: The state of the debate". En *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, editado por Gerry Rodgers y Janine Rodgers, 1-16. Ginebra: International Institute for Labour Studies/Free University of Brussels.
- RODRÍGUEZ-OREGGIA, Eduardo, y Samuel Freije (2012). "Long term impact of a cash-transfers Program on Labor Outcomes of the Rural Youth in Mexico". *CID Working Paper*, 230 (enero): 1-33.
- ROMÁN MORALES, Luis Ignacio (2007). "¿Hay espacio para las políticas de empleo?" En *Empleo, ingreso y bienestar*, coordinado por José Luis Calva, 65-84. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial/Miguel Ángel Porrúa.
- SABA, Roberto (2012). *Pobreza, derechos y desigualdad estructural*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral del Distrito Federal.
- SECRETARÍA TÉCNICA Y DE PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA Y MINISTERIO DE ECONOMÍA-DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, STPP y Minec-Digestyc (2015). *Medición multidimensional de la pobreza. El Salvador* [en línea]. Disponible en: <<http://www.secretariatecnica.gob.sv/wp-content/uploads/2015/10/Medici%C3%B3n-Multidimensional-de-la-Pobreza-El-Salvador.pdf>>.
- SKOUFIAS, Emmanuel, y Susan W. Parker (2001). "Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: Evidence from the Progresa program". Documento de trabajo. International Food Policy Research Institute.
- SOBRINO, Luis Jaime (2014). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas de México, 1990-2010. Informe final*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- STEARNS, Peter N. (2012). *Human Rights in World History*. Nueva York: Routledge.
- VALENZUELA, María Elena, y María Bastidas (2006). "Introducción". En *Género, pobreza, empleo y economía informal en Ecuador*, editado por M.E. Valenzuela y M. Bastidas, 13-36. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- VALERO GIL, Jorge N., y José A. Tijerina Guajardo (2002). "Effects on education on the intergenerational transmission of labor income in Mexico". *Eastern Economic Journal*, 28, 3 (verano): 381-392.



- VANDENBROUCKE, Frank, y Bea Cantillon (2014). “Epilogue: What we know, don’t know, and need to know”. En *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?*, editado por Bea Cantillon y Frank Vandenbroucke, 319-324. Nueva York: Oxford University Press.
- VANDENBROUCKE, Frank, y Ron Diris (2014). “Mapping at-risk-of-poverty rates, household employment, and social spending”. En *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?*, editado por Bea Cantillon y Frank Vandenbroucke, 1-59. Nueva York: Oxford University Press.
- VÁZQUEZ, Daniel (2015). *Los derechos económicos y sociales en Latinoamérica. ¿La ideología importada?* México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- VEGA RUIZ, María Luz, y Daniel Martínez (2002). *Los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económico y de justicia social*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- YASCHINE, Iliana (2012). “¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México”. Tesis de doctorado. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos.
- YASCHINE, Iliana (2015). *Grandes problemas. ¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. México: El Colegio de México.



# Medición de la pobreza: indicadores de acceso a la seguridad social durante la vejez

Alberto Valencia Armas<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Este texto aborda, bajo un enfoque de derechos, el tema del acceso a la seguridad social y su relación con la medición de la pobreza para efectos de lo que establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

La seguridad social tiene una concepción amplia, aunque, para el presente análisis, se orienta a lo que la Organización Internacional del Trabajo ha definido como *piso de protección social* (PPS), dado que se trata de una referencia relativamente reciente y que, como su nombre lo indica, por ser de nivel básico debería ser más generalizado y accesible.

Esta investigación toma en cuenta también que en la definición, identificación y medición multidimensional de la pobreza, en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social se consideran nueve indicadores, entre los que se encuentran el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social.

El indicador del acceso a la seguridad social, por el alcance tradicional de este concepto, inevitablemente se asocia también con la atención a la salud, lo que da lugar a que se considere, aunque sea parcialmente, en dos indicadores, lo que podría provocar, en alguna medida, un aumento de su peso relativo.

Dado que el piso de protección social, como se verá más adelante, comprende la atención a la salud, así como la seguridad básica del ingreso en la niñez, durante la vida adulta y la vejez y que la obra colectiva de la que forma parte este trabajo considera un capítulo aparte para el tema de salud y otro para el empleo, lo que se desarrolla aquí es la seguridad del ingreso en la vejez, para lo cual las pensiones de jubilación o de retiro son un elemento fundamental.

<sup>1</sup> Las opiniones aquí expresadas son exclusivamente las del autor y no se puede considerar que reflejan la postura institucional sobre los temas que se desarrollan.

Disponer de un ingreso seguro y suficiente durante la vejez es una aspiración generalizada, aunque hacer contribuciones o ser parte de alguna de las instituciones de seguridad social que ofrecen estos beneficios es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar que el derecho respectivo llegue a ejercerse.

El derecho a la protección del ingreso en la vejez, a diferencia de otros derechos sociales, podría concretarse años después del momento en que se cuestiona si existe la posibilidad de pensionarse en la institución donde se labora o si se dispone de una cuenta individual de ahorro para el retiro.

Existen una serie de circunstancias, riesgos e incertidumbres para que la expectativa de derecho pueda concretarse. Por ejemplo, la situación financiera y económica del país incide de manera primordial, por su efecto sobre el crecimiento del producto interno bruto, el nivel de recursos fiscales y el comportamiento del mercado laboral, entre los más importantes.

La diferencia temporal en el acceso a este derecho lo distingue de aquellos que podrían ejercerse prácticamente de inmediato, como los servicios de salud, de vivienda, de alimentación, entre otros. Esa postergación y los eventos que afectarán hasta el momento en que se cumplan las condiciones necesarias reducen la certeza relativa de la información que se capta regularmente sobre la evolución de este derecho social respecto a la que se asocia a otros de naturaleza similar.

Este trabajo no es exhaustivo en la exploración de los factores que limitan el ejercicio del derecho al ingreso en la vejez, aunque sí incluye algunos de los que se consideran de mayor relevancia para lograr el resultado deseado y hace referencia a las dificultades presentes y las que se advierten en el futuro para que la protección necesaria pueda estar al alcance de las mayorías.

Además de cuestiones de carácter general, se advierten diferencias, entre otras, por nivel de ingreso, por sexo y por región geográfica, y aunque no se dispone de información suficiente al respecto, se hace una propuesta de la información que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) pudiera captar para mejorar la medición del acceso a la seguridad social en la vejez.

El capítulo se estructura en seis apartados adicionales a esta introducción y a las consideraciones finales. Inicialmente se hace una breve mención de los antecedentes generales en cuanto al enfoque de los derechos, a la postura reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el derecho a la segu-

ridad social, a la estructura jurídica y administrativa orientada a la seguridad social, el entorno en que se desarrolla, las dificultades para obtener niveles adecuados de protección, se presenta una propuesta de medición del acceso a la seguridad social y, por último, se incluye un anexo con las propuestas de cambios a la medición.

#### ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL ENFOQUE DE DERECHOS

Este apartado describe los antecedentes mínimos que ubican el acceso a la seguridad social como un derecho humano de carácter universal y que con tal carácter ha sido reconocido por diversas naciones, incluido nuestro país, por medio de pactos específicos. La supervisión de la observancia de tales pactos se ha depositado en un comité de expertos independientes que le reportan al Consejo Económico y Social de la ONU. Su relevancia para esta obra deriva de que se mencionan conceptos y mecanismos mínimos necesarios que deberían considerarse en el diseño y la operación de los esquemas de seguridad social.

Un enfoque de la seguridad social basada en derechos requiere que las políticas y las instituciones de protección social se sustenten tanto en las normas y los principios consagrados en los tratados internacionales como en las respectivas constituciones políticas y leyes nacionales relativas a los derechos humanos (Sepúlveda, 2013: 9).

En la evolución del sustento de este derecho, un antecedente básico es la Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944 por los delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo, manifestación que por su relevancia se anexó a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>2</sup> como referencia de sus fines y objetivos. La Declaración destaca, entre otras cuestiones, que “la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos” y fue un modelo para la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El reconocimiento específico de la seguridad social como un derecho humano se plasmó en la Declaración Universal de Derechos Humanos formulada por la ONU en 1948, que en su artículo 22 declara que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”, y en el primer

<sup>2</sup> Cabe recordar que la OIT se ubica dentro del grupo de organismos especializados que forman parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

párrafo del artículo 25 establece que toda persona tiene “derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (ONU, 1948, artículos 22 y 25).

En la mayoría de los instrumentos jurídicos que abordan este asunto se utiliza la expresión “derecho a la seguridad social”, excepto en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28), que usa el término “protección social”. En línea con la forma en que es utilizado el concepto por la OIT, en el derecho internacional de los derechos humanos, *el derecho a la seguridad social* y la *protección social* son sinónimos (Sepúlveda, 2013: 11).

El derecho a la seguridad social fue reconocido posteriormente en diversos tratados internacionales y en tratados regionales de derechos humanos, entre los cuales destaca, de manera relevante, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) vigente desde 1976 (ONU, 1966). En relación con este pacto, la aplicación por parte de los Estados que lo suscriben, México entre ellos, que se adhirió en marzo de 1981, es supervisada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), que es un órgano de expertos independientes constituido en 1985 cuyos miembros desempeñan sus funciones a título personal con adscripción al Consejo Económico y Social de la ONU.

El artículo 9 del PIDESC dispone: “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. Con base en este artículo, en 1989, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales formuló la Observación General No. 19 (ONU, 2007) de la cual, a continuación, se incluyen algunos extractos que se estiman relevantes para ilustrar las características y los alcances generales del enfoque de derechos que contiene en relación con la seguridad social.

El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que las privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el PIDESC.

El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, en particular contra: *a*) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar;

*b)* gastos excesivos de atención a la salud; *c)* apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

La formulación del artículo 9 del PIDESC indica que las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano. Estas medidas podrían consistir en:

- a)* Planes contributivos o planes basados en un seguro, como el seguro social expresamente mencionado en el artículo 9. Estos planes implican, generalmente, el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, junto con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común.
- b)* Los planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas). En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro.

Durante el seguimiento de la aplicación del PIDESC, el Comité ha expresado continuamente su preocupación por la denegación o la falta de acceso a una seguridad social adecuada, lo que ha socavado el ejercicio de muchos derechos amparados por el mismo.

Como parte del contenido normativo de la seguridad social, cabe decir que el derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como el derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.

Si bien los elementos del derecho a la seguridad social pueden variar según las diferentes condiciones, hay una serie de factores que se aplican en todas las circunstancias. Para ello debe tenerse presente la conveniencia de considerar la seguridad social como un bien social y no como un mero instrumento de política económica o financiera. Bajo esta consideración, la política social debe ser vista como una responsabilidad del Estado y en consecuencia las acciones

correspondientes demandarán necesariamente la actuación coordinada de diversas instancias gubernamentales.

El derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. Este sistema debe establecerse en el marco del derecho nacional y las autoridades deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz. Los planes también deben ser sostenibles, incluidos los de pensiones, a fin de que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho.

El sistema de seguridad social debe establecerse en el marco de la legislación nacional y garantizar el derecho de las personas y las organizaciones a recabar, recibir y distribuir información sobre todos sus derechos de manera clara y transparente, y las prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, deben ser suficientes en importe y duración para que todos puedan ejercer sus derechos a la protección y asistencia familiar con un nivel de vida adecuado.

Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las pertenecientes a los grupos más desfavorecidos o marginados. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos.

Los Estados parte deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para que la cobertura de los sistemas de seguridad social se extienda a las personas que trabajan en la economía informal, definida por la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2002: 61) como “el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto”. Este deber es particularmente importante en los casos en que los sistemas de seguridad social se basan en una relación laboral formal, una unidad empresarial o una residencia registrada.

Los Estados parte tienen la obligación básica de asegurar, por lo menos, la satisfacción del nivel mínimo indispensable de cada uno de los derechos enunciados en el PIDESC. Para que un Estado parte pueda atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos deberá demostrar que ha hecho todo lo que está a su alcance para utilizar todos los medios a su disposición, con el fin de satisfacer, *con carácter prioritario*, estas obligaciones mínimas.



Los Estados parte están obligados a vigilar eficazmente el ejercicio del derecho a la seguridad social y establecer los mecanismos o instituciones necesarios para tal fin. En el seguimiento de los progresos alcanzados en el ejercicio de este derecho, los Estados parte deben determinar los factores y las dificultades que obstaculicen el cumplimiento de sus obligaciones.

Para facilitar este proceso de seguimiento, las estrategias o los planes de acción nacionales deben contener indicadores sobre el derecho a la seguridad social, a fin de que el cumplimiento de las obligaciones del Estado parte, en virtud del artículo 9, pueda vigilarse a nivel nacional e internacional. Los indicadores deben referirse a los distintos elementos de la seguridad social como la suficiencia, la cobertura de riesgos e imprevistos sociales, la asequibilidad y la accesibilidad.

El PIDESC no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad avanzada, excepto en el artículo 9, que dice: “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social” y en el que, de forma implícita, se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del PIDESC se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad avanzada tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el PIDESC.

Este criterio se recoge plenamente en el Plan Internacional de Acción de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el PIDESC pide a los Estados parte que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles.

Respecto al Plan Internacional de Acción (ONU, 1982), que surgió de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento organizada por la ONU en 1982, en la Ciudad de Viena, en su preámbulo expresa lo siguiente:

Las naciones reunidas en la Asamblea: 1. Reafirman solemnemente su convicción de que los derechos fundamentales e inalienables consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos se aplican plena e íntegramente a las personas de edad; y 2. Reconocen solemnemente que la calidad de la vida no es menos importante que la longevidad y que, por consiguiente, las personas de edad deben, en la medida de lo posible, disfrutar en el seno de sus propias familias y comunidades de una vida plena, saludable, segura y satisfactoria y ser estimadas como parte integrante de la sociedad.

Indica cinco objetivos concretos, entre los que el tercero de ellos dice lo siguiente:

Proponer y estimular políticas y programas orientados a la acción y destinados a garantizar la seguridad social y económica a las personas de edad, así como darles oportunidades de contribuir al desarrollo y compartir sus beneficios.

Entre sus principios destacan:

l. Las personas de edad deberán participar activamente en la formulación y aplicación de las políticas, incluidas las que les afectan especialmente; (...) y m) Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y todos los interesados tienen una responsabilidad especial hacia los senescentes más vulnerables, en particular las personas pobres, muchas de las cuales son mujeres, y las procedentes de zonas rurales.

Entre las recomendaciones generales en materia de política destaca:

Una prioridad importante de todos los países es la de cómo asegurar que sus amplios esfuerzos humanitarios a favor de las personas de edad no conduzcan al mantenimiento pasivo de un grupo de población cada vez mayor, marginado y desilusionado. Parece necesario que los formuladores de políticas e investigadores, los medios de información y la opinión pública alteren radicalmente su perspectiva para comprender que el problema del envejecimiento no es hoy día solamente un problema de protección y prestación de servicios, pues afecta la actividad y la participación de los ancianos y las personas senescentes.

En el aspecto de salud y nutrición cabe referir las siguientes recomendaciones:

2. La atención de las personas de edad debe ir más allá del enfoque puramente patológico y debe abarcar la totalidad de su bienestar, teniendo en cuenta la interdependencia de los factores físicos, mentales, sociales y ambientales. Por consiguiente, la atención sanitaria debe hacer participar a todo el sector sanitario y social y a las familias en el mejoramiento de la calidad de la vida de las personas de edad. La finalidad de los esfuerzos en materia de salud, en particular la atención sanitaria primaria como estrategia básica, debe ser *permitir a las personas de edad llevar una vida independiente en el seno de sus propias familias y comunidad durante el mayor tiempo posible, en lugar de excluirlos y aislarlos de todas las actividades de la sociedad;*

(...)

8. El control sobre la vida de los ancianos no debe dejarse solamente a cargo del personal sanitario, de asistencia social u otro personal de servicio, pues los mismos ancianos suelen ser quienes mejor saben qué necesitan y cómo conviene que se les proporcione lo que necesitan;

(...)

13. Deben *intensificarse los esfuerzos para desarrollar la asistencia a domicilio*, a fin de prestar servicios de sanidad y sociales de alta calidad en el grado necesario para que las personas de edad puedan permanecer en sus propias comunidades y vivir en la forma más independiente posible durante el mayor tiempo posible. La atención a domicilio no debe considerarse como una alternativa de la atención institucional; más bien ambas se complementan y deben vincularse con el sistema de prestación de servicios de modo tal que las personas de edad puedan recibir la atención más adecuada a sus necesidades y al más bajo costo. *Debe prestarse especial apoyo a los servicios de atención a domicilio, dotándolos de elementos médicos, paramédicos, de enfermería y técnicos suficientes para poder limitar el recurso a la hospitalización;*

(...)

27. Las formas de preservar la función esencial de la familia y la dignidad, la situación y la seguridad de las personas de edad teniendo en cuenta todos los acontecimientos internos e internacionales que puedan influir en esta situación de seguridad, son cuestiones que merecen cuidadosa consideración y medidas, tanto por parte de los gobiernos como de las organizaciones no gubernamentales. *Habida cuenta del mayor número de mujeres de edad y de la proporción relativamente mayor de viudas que de viudos en todo el mundo, deberá prestarse particular consideración a las necesidades y funciones especiales a este grupo;*

(...)

29. *Deberá alentarse a los gobiernos y a los órganos no gubernamentales a que establezcan servicios sociales en apoyo de toda la familia cuando existan personas de edad en el hogar y a que apliquen medidas especialmente destinadas a las familias de bajos ingresos que deseen mantener en el hogar a las personas de edad avanzada.*

En cuanto a las recomendaciones para la ejecución, y particularmente en el papel para los gobiernos, cabe destacar:

87. Dado que la situación de los senescentes varía considerablemente en diversas sociedades, culturas o regiones, lo que se refleja en diferentes necesidades y problemas, *cada país debe escoger su propia estrategia nacional* e identificar sus propios objetivos y

prioridades dentro del Plan. Los gobiernos deberán comprometerse claramente, en todos los niveles, a tomar las medidas pertinentes para alcanzar esos objetivos y hacer efectivas esas prioridades;

(...)

89. Los encargados de formular políticas y estrategias nacionales para la aplicación del Plan de Acción deberán reconocer que las personas de edad no constituyen un grupo homogéneo, y tener en cuenta las grandes diferencias entre las personas mayores en las diversas etapas de su vida, así como sus correspondientes necesidades. *Los gobiernos deberán atender especialmente al mejoramiento de la situación de las mujeres de más edad, que con frecuencia son quienes se encuentran en situación más desventajosa.*

Posteriormente, en 1981, la ONU emitió los Principios en Favor de las Personas de Edad, organizados en cinco temas: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad. En cuanto a cuidados, resalta lo siguiente:

10. Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.

11. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad.

12. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.

13. Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.

Los Estados parte, para proporcionar las prestaciones de seguridad social, deben utilizar tanto planes contributivos como no contributivos, de manera que la cobertura de los sistemas de seguridad social se extienda a las personas que trabajan en la economía informal, pues es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria, de manera generalizada, mediante un sistema basado en un seguro (como el seguro social).

Debe tenerse presente que la seguridad social se trata de un bien social y no de un instrumento de política económica o financiera. Bajo esta consideración, la política social debe ser vista como una responsabilidad de Estado y, en consecuencia, las acciones correspondientes demandarán necesariamente la actuación coordinada de diversas instancias gubernamentales.

El derecho a la seguridad social busca obtener protección, en particular contra: *a)* la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, *vejez* o muerte de un familiar; *b)* gastos excesivos de atención a la salud; *c)* apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

Los Estados tienen la obligación básica de asegurar, por lo menos, la satisfacción del nivel mínimo indispensable de cada uno de los derechos enunciados en el PIDESC, y para que pueda atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos deberá demostrar que ha hecho todo lo que está a su alcance para utilizar todos los medios a su disposición, con el fin de satisfacer, con carácter de prioritario, estas obligaciones mínimas.

Se requiere de un sistema que no obstante los riesgos e imprevistos sociales que puedan enfrentarse, tenga la debida sustentabilidad para que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer los derechos previstos.

Para facilitar el proceso de seguimiento del PIDESC, las estrategias o los planes de acción nacionales deben contener indicadores para que el cumplimiento de las obligaciones pueda vigilarse a nivel nacional e internacional. Los indicadores deben referirse a los distintos elementos de la seguridad social, como la suficiencia, la cobertura de riesgos e imprevistos sociales, la asequibilidad y la accesibilidad.

Aunque el PIDESC no hace mención específica de los derechos de las personas mayores, se considera que les son totalmente aplicables, pues de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez y que, en la medida que el respeto a los derechos de las personas de edad avanzada exige la adopción de medidas especiales, el PIDESC pide a los Estados parte que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles.

Adicionalmente, la ONU ha emitido otros instrumentos enfocados expresamente a este grupo poblacional, como resultado de reuniones con participación de los países miembros, como la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en 1982, de la cual derivó el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento; la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en abril de 2002, en la cual se aprobó el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la Declaración Política. En el mismo sentido y retomando parte de lo expresado en 1982, la ONU propuso en 1991 los Principios en Favor de las Personas de Edad.

Debe destacarse que el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, como parte de sus principios expresa: “los gobiernos, las

organizaciones no gubernamentales y todos los interesados tienen una responsabilidad especial hacia los senescentes más vulnerables, en particular las *personas pobres*, muchas de las cuales son *mujeres*, y las *procedentes de zonas rurales*”.

#### ENFOQUE RECIENTE DE LA OIT SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Este apartado reporta lo que la OIT ha propuesto en 2011 como un mínimo de bienestar en materia de protección social y que se denomina *piso de protección social*. Se trata de un sistema de garantías básicas para asegurar la protección destinada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, y comprende un conjunto de garantías básicas para toda la población.

En 2009, con la colaboración de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la OIT puso en marcha la iniciativa para formular una propuesta del piso de protección social, para paliar los efectos de la primera crisis estructural de la globalización, que, aunque inició en 2008, se agudizó el año siguiente.

En apoyo a tal iniciativa, el secretario de las Naciones Unidas declaró en 2010, con motivo del Día Mundial de la Justicia Social (20 de febrero), que la iniciativa del piso de protección social representaba un esfuerzo de todo el sistema de las Naciones Unidas para promover prioridades y soluciones comunes, a fin de asegurar garantías sociales básicas para todos.

El concepto de *piso de protección social*, que se dio a conocer en 2011, se basa en el principio fundamental de la justicia social y en el derecho universal específico que toda persona tiene a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de sí misma y de su familia. Las disposiciones acordadas en el marco del piso de protección social guardan relación con varios de los derechos de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La idea esencial es que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todas las personas deberían tener al menos acceso a los servicios sociales básicos.

El piso de protección social, del cual se describen a continuación sus aspectos generales, se sustenta en el documento denominado Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva, que se refiere un sistema de garantías básicas de seguridad social, que debe definirse a nivel de cada país, para asegurar la protección destinada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Se trata de cuatro garantías básicas de seguridad social para

toda la población: *atención de salud esencial, y seguridad básica del ingreso en la niñez, durante la vida adulta y la vejez* (OIT, 2011).

Las garantías básicas de seguridad social, según el piso de protección social, deberían ser otorgadas a través de la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional. Esas prestaciones podrían ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo.

De acuerdo con la propia OIT, existe una estrecha relación entre los pisos de protección social y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. El concepto de *piso de protección social* “puede interpretarse de manera amplia como una forma de garantizar derechos humanos clave”, y considera que la seguridad social fortalece la cohesión social, contribuye a construir la paz social, a formar sociedades incluyentes y a una globalización equitativa con niveles de vida dignos para todos.

Un desafío particular para la extensión de la cobertura necesaria es una economía informal amplia, en virtud de que el seguro social, como pilar fundamental de los sistemas de seguridad social en la mayoría de los Estados miembros, tiende a centrarse en los trabajadores de la economía formal, aunque lamentablemente también existen casos de manifestaciones relevantes de falta de protección social dentro del mercado formal de trabajo.

En el desarrollo del piso de protección social resulta fundamental el vínculo entre la protección social y las políticas de empleo, de modo que las personas puedan encontrar trabajos productivos y decentes, evitando la dependencia a largo plazo e incentivando la participación en el mercado de trabajo.

Se considera necesario, además, que los sistemas de seguridad social estén bien gestionados y administrados para garantizar que los objetivos convenidos, la eficiencia en la utilización de los recursos y la transparencia para ganar la confianza de quienes los financian y se benefician de ellos se alcancen de forma eficaz.

En relación con la viabilidad financiera de tales sistemas, se han producido amplios debates en el contexto del cambio demográfico, ya que la sostenibilidad de estos sistemas es causa de preocupación debido al aumento previsto de las tasas de dependencia económica en las próximas décadas, dado que el envejecimiento de la población aumentará los gastos por concepto de pensiones, atención a la salud y cuidados prolongados.

En la construcción de un sistema de protección social, el concepto de *piso de protección social* debe entenderse como un primer paso hacia un nivel más elevado de protección. A medida que las economías crezcan y el espacio financiero y fiscal se amplíe, es previsible que el nivel de protección aumente.

Para contar con una referencia concreta, una posibilidad de piso de protección social para México, podría ser la línea de bienestar mínimo urbana y rural, según sea el caso. De hecho, en el proyecto de Ley de la Pensión Universal (Presidencia de la República, 2013) se propuso que el monto del beneficio mensual se determine con base en la línea de bienestar mínimo correspondiente al valor promedio de las canastas alimentarias urbana y rural por persona al mes, calculadas por el Coneval y ponderadas por los respectivos porcentajes de población.

El mencionado proyecto de ley, que fue aprobado por la Cámara de Diputados, no ha sido analizado aún por la Cámara de Senadores. Independientemente de lo anterior, definir el piso de protección social en un monto mensual con base en la línea de bienestar mínimo le permitiría al Coneval no sólo ajustarse al criterio sugerido por la OIT, sino que lo haría con una referencia que ya ha venido utilizando en la medición de la pobreza, lo cual facilitaría su implementación y la evaluación posterior de su idoneidad.

El concepto de *piso de protección social*, cuya idea esencial es que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos, el cual debe definirse por cada país, considera que la seguridad social fortalece la cohesión social, contribuye a la paz social, a formar sociedades incluyentes y a una globalización equitativa con niveles de vida dignos para todos. El nivel que se propone para México, para dar una referencia concreta, es la línea de bienestar mínimo mensual, que equivale al monto de la canasta alimentaria urbana o rural, según corresponda.

#### ESTRUCTURA JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

La seguridad social se ha fundamentado en diversos ordenamientos jurídicos y, administrativamente, en distintas instituciones que se han hecho cargo de la materia respectiva. Este apartado hace un breve recuento de la infraestructura responsable del derecho a la seguridad social y al final refiere la marcada



disparidad entre los beneficios de retiro que, por concepto de pensiones, ofrecen diversos organismos públicos.

Para ilustrar cómo se ha organizado el Estado mexicano para atender el derecho a la seguridad social, a continuación se describe en términos generales la estructura jurídica y administrativa de la seguridad social en nuestro país. La primera se refiere a la normatividad en la materia, en tanto que la segunda da cuenta de las instituciones u organismos que tienen el encargo de velar por el derecho a la seguridad social.

En primera instancia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna elementos importantes de seguridad social, como la fracción XXIX del apartado A del artículo 123, que dispone:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Y la fracción XI del apartado B del artículo 123 que la seguridad social, tratándose de la relación laboral entre los poderes de la unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, se organizará para cubrir como mínimo “los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte”.

En consecuencia, y para el ámbito federal, se promulgaron en 1925 la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro (para los trabajadores del Estado), en 1943 la Ley del Seguro Social (para los trabajadores cuya relación laboral se rige por el apartado A del artículo 123 constitucional), en 1959 la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en 1976 la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, entre los ordenamientos de mayor relevancia.

Estas leyes dieron sustento jurídico a los derechos sociales básicos y fundamento a órganos administrativos, organismos o instituciones que asumen la responsabilidad de proteger esos derechos. Se crea entonces la Dirección General de Pensiones Civiles y Retiro (DGPCR), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que sustituyó a la DGPCR con mayores atribuciones y responsabilidades, y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

En cuanto a los servidores públicos en los estados y municipios, quedan sujetos a la normatividad jurídica en materia de seguridad social de conformidad con sus propias constituciones locales, la legislación complementaria y las disposiciones del artículo 115 constitucional en cuanto a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores. La legislación complementaria de las constituciones locales, al igual que en el ámbito federal, también da lugar a instituciones estatales encargadas de velar por los derechos a la seguridad social.

Para un grupo poblacional específico, y con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas de 60 años o más, en 2002 se promulga la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y se crea el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores como un organismo público federal, con carácter rector de la política nacional a favor de este grupo de población, con el objetivo de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con los principios, los objetivos y las disposiciones contenidos en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Para los propósitos de este análisis, destaca en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores el derecho a recibir protección por parte de la comunidad, la familia y la sociedad, así como de las instituciones federales, estatales y municipales, y ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.

En 2004 se emite la Ley General de Desarrollo Social que en materia de derechos tiene como objetivo garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social bajo la conducción de la Secretaría de Desarrollo Social, asignando al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) la responsabilidad de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, la objetividad y el rigor técnico en dicha actividad.

También para el grupo poblacional que por su edad (las personas de 65 años o más) pudiera presentar una situación de necesidad, la Secretaría de Desarrollo Social ha puesto en marcha el programa Pensión para Adultos Mayores, cuyas reglas de operación para el ejercicio fiscal 2015 refieren que el programa:

ha demostrado que la combinación de la entrega de una pensión monetaria de tipo no contributivo, más la realización de acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental a través de la constitución y fortalecimiento de una Red Social en favor de este grupo social aunados a acciones de Protección Social coordinadas entre todo el sector público, mejoran efectivamente las condiciones de vida de las personas Adultas Mayores beneficiarias de este Programa.

El monto de la pensión es de 580 pesos mensuales con entregas bimestrales a la población beneficiaria, hasta el límite que imponga la capacidad operativa y la disponibilidad presupuestal.

Este monto mensual, al igual que las restricciones impuestas por la capacidad operativa y la disponibilidad presupuestal, tendría que ser revisado a la luz de una eventual adopción del piso de protección social en los términos descritos en el apartado anterior, ya que, de ponerse en práctica, debería considerarse como un compromiso de cumplimiento obligatorio.

Por otra parte, independientemente de la protección de los derechos sociales de carácter general para todos los afiliados a las instituciones de seguridad social, existe una situación derivada de que a lo largo de varios años se conviniéron, por parte de diversas organizaciones sindicales y de las respectivas administraciones de organismos públicos y entidades paraestatales, beneficios adicionales que superan significativamente los niveles de protección previstos por el PIDESC o el piso de protección social, como se verá más adelante.

Tales beneficios se refieren principalmente a pensiones vitalicias, cuyo monto se incrementa regularmente en proporciones iguales al aumento de la inflación o por arriba de la misma, que inician desde edades tempranas. En algunos casos, aunque se han modificado sus requisitos en fechas recientes, el efecto de los derechos adquiridos, para quienes estuvieron activos cuando tales condiciones eran vigentes, prevalecerá por muchos años más.

Destacan, por su relevancia, las pensiones otorgadas por el Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los trabajadores del IMSS, por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), por Petróleos Mexicanos (Pemex), por la extinta Luz y Fuerza del Centro (LFC), ahora financiadas con recursos fiscales, por el ISSSTE y por algunas instituciones públicas de educación superior.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en un estudio titulado Evaluación de la Política Pública de Pensiones y Jubilaciones (ASF, 2014), señala: “Las pensiones de vejez representan el componente más importante de todas

CUADRO 1

## MONTOS DE PENSIONES MENSUALES PROMEDIO EN DIVERSAS INSTITUCIONES

<i>Miles de pesos</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>% Acumulado</i>
Menos de 5	7	13.0	13.0
De 5 a menos de 10	2	3.7	16.7
De 10 a menos de 15	23	42.6	59.3
De 15 a menos de 20	14	25.9	85.2
De 20 a menos de 30	4	7.4	92.6
De 30 a menos de 40	2	3.7	96.3
De 40 menos de 65	2	3.7	100.0
Total	54	100.00	

FUENTE: Elaboración propia a partir de Evaluación de la Política Pública de Pensiones y Jubilaciones, Auditoría Superior de la Federación, 2014.

las prestaciones de seguridad social, no sólo desde el punto de vista financiero y económico, sino también psicológico y político”, pero que las obligaciones de pago de las pensiones públicas de beneficio definido serán significativas en el mediano y largo plazos, lo que limitará paulatinamente la capacidad de actuación del Estado.

En ese mismo documento reporta los montos de las pensiones otorgadas por diversas instituciones agrupadas, como *organismos autónomos*: Banco de México y universidades públicas estatales; *Poder Ejecutivo*: institutos de seguridad social, entidades paraestatales, sociedades nacionales de crédito, entidades en liquidación, y otras entidades con obligaciones laborales, y *Poder Judicial*: Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal.

El cuadro 1 muestra la clasificación de las pensiones promedio otorgadas en 2013 por un total de 54 instituciones cuyos montos mensuales varían en magnitud. En el primer rango, que llega hasta menos de cinco mil pesos mensuales, se encuentran siete instituciones, que equivalen a 13% del total. Consecuentemente, 47 (87%) superan ese primer límite y hay dos que se ubican en el rango superior (de 40 mil hasta menos de 65 mil pesos). De manera específica, cabe citar los valores correspondientes al IMSS-Asegurador, con 3.7 miles de pesos mensuales, y el ISSSTE, con 10.5 miles de pesos mensuales.

El cuadro 2 se refiere a información similar a la anterior, pero de las pensiones máximas correspondientes a 65 instituciones. Sobresale que, en el primer

## MEDICIÓN DE LA POBREZA: INDICADORES DURANTE LA VEJEZ

CUADRO 2  
MONTOS DE PENSIONES MENSUALES MÁXIMAS EN DIVERSAS INSTITUCIONES

<i>Miles de pesos</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>% Acumulado</i>
Menos de 50	25	38.5	38.5
De 50 a menos de 100	15	23.1	61.5
De 100 a menos de 200	15	23.1	84.6
De 200 a menos de 300	9	13.8	98.5
Más de 300	1	1.5	100.0
Total	65	100.00	

FUENTE: Elaboración propia a partir de Evaluación de la Política Pública de Pensiones y Jubilaciones, Auditoría Superior de la Federación, 2014.

rango, hasta menos de 50 mil pesos mensuales, se encuentran 25 de ellas, o sea 38.5%. Por lo tanto, son 40 las que superan dicho nivel y en una institución se llega incluso a rebasar los 300 mil pesos mensuales.

Un documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Valencia *et al.*, 2012), en donde también se describen estas desigualdades, expresa: “si reunimos los esquemas de pensiones contributivas y no contributivas, nos encontramos con una gran variedad de segmentos, de estatus de los beneficiarios, de requisitos y posibilidades de acceso, y de montos de los beneficios (...). Alta segmentación y aguda estratificación caracterizan al llamado “sistema” nacional de pensiones”.

En un sentido positivo, la misma referencia de Valencia *et al.* (2012) refiere:

No está integrado aún a la Constitución Política el derecho a la seguridad social y más específicamente al retiro al finalizar la trayectoria laboral; existen ordenamientos legales de menor peso que los constitucionales, como las diversas leyes de seguridad social...; sin embargo, la adición del artículo 1º constitucional en referencia a los derechos humanos probablemente llevará a México a reformar y a incluir el derecho al retiro en coincidencia con los acuerdos internacionales; esto podría impulsar la modificación al sistema de pensiones vigente, altamente segmentado y jerarquizado, y con fuertes barreras de acceso.

La información expuesta en los dos cuadros 1 y 2, así como lo expresado en el documento citado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), destaca la disparidad entre lo que pudiera considerarse como

piso de protección social y lo que reciben algunos de los beneficiarios de diversas instituciones públicas.

La magnitud de tal disparidad y el hecho de que una buena parte de esas pensiones se cubra con recursos fiscales se contraponen a la restricción de que la pensión para adultos mayores, aunque sea solamente de 580 pesos mensuales, se limite al número de beneficiarios que permita una disponibilidad presupuestal prefijada.

Los beneficios para el retiro han sido proporcionados tanto por instituciones de seguridad social como por otras que, a manera de prestaciones al personal, han implementado programas al respecto. Se advierte la carencia de una política pública uniforme en la materia, una gran disparidad en los montos de las pensiones que se ofrecen e inequidad al limitar el otorgamiento para las pensiones del programa Pensión para Adultos Mayores, en tanto que con recursos públicos se pagan pensiones que superan de manera muy significativa los 580 pesos mensuales que se establecen en las reglas de operación de dicho programa.

#### ENTORNO EN QUE SE DESARROLLA LA SEGURIDAD SOCIAL

La protección para el retiro por parte de diversas instituciones públicas no se ha fundamentado en el análisis de sus efectos financieros, lo que ha conducido a enfrentar situaciones de insolvencia y a que el gobierno federal en forma creciente haya tenido que respaldar los compromisos respectivos. En contraste, y no obstante el elevado pago por concepto de pensiones, la cobertura de la población económicamente activa (PEA) ha sido insuficiente, particularmente ante la elevada proporción que se ubica en condiciones de informalidad laboral. El escaso crecimiento económico también ha sido un factor limitante para la creación de empleos formales en concordancia con la evolución demográfica.

Los principales organismos a cargo de la seguridad social en nuestro país: el IMSS y la DGPCR, antecesora del ISSSTE, fueron creados durante la primera mitad del siglo pasado, cuando las tasas de crecimiento económico que se registraron hacia al final de ese periodo, particularmente a partir de la década de los cuarenta, dieron pie a que el pleno empleo y el trabajo asalariado formal y estable se advirtieran como aspiraciones posibles de alcanzar.

Este tipo de perspectivas optimistas, en alguna medida, propiciaron la progresiva modificación de beneficios en materia social por parte de esas instituciones y de otras más del ámbito federal y estatal, sin que tales modificaciones,

en su gran mayoría, se fundamentaran en estudios que permitieran valorar su sustentabilidad financiera en el largo plazo, con lo cual se generaron compromisos cuyo pago se advierte ahora difícil de enfrentar.

Un ejemplo de esto es la DGPCR que, conforme a la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925, otorgaba las pensiones por vejez e invalidez y las pensiones para los deudos del trabajador que a causa de sus labores perdía la vida; además, ofrecía la pensión de retiro a los 65 años de edad con tan sólo 15 años de servicio. Hacia 1947, la citada ley sufrió reformas significativas orientadas a extender la gama de prestaciones, mejorar algunas de las existentes e incorporar el régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos. Entre las reformas se establecía que la edad para recibir las pensiones de retiro sería de 55 años con un mínimo de 15 de servicio. También se ampliaron los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez.

En 1959 se transforma y adiciona el apartado B del artículo 123 constitucional, incorporando las garantías específicas para los servidores públicos. La iniciativa de ley que daría origen al ISSSTE fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1959, con lo que la DGPCR se transforma, a partir de entonces, en el ISSSTE.

Para ilustrar el efecto de la reducción de la edad de retiro de 65 a 55 años, que tuvo lugar en 1947, a continuación se hace una estimación que parte de considerar una población inicial de mil personas de edad 20 y la esperanza de vida masculina en 1950. Con estas referencias se estima que 689 hombres llegarían a los 55 años y 525 a los 65 años. Anticipar el beneficio diez años equivaldría a un pago adicional a los sobrevivientes de edad 55 (689), 56 (675), 57 (660) y así sucesivamente, hasta la edad 64 (544). La suma de los sobrevivientes en el rango 55-64 años tiene un valor de 13 076 que con respecto a la suma de los sobrevivientes de 65 años o más (6 877) representa 90%. Este porcentaje es una aproximación del incremento de las obligaciones de pago con motivo de esta modificación, conforme a las condiciones prevalecientes cuando se decidió llevarla a cabo.

Aunque el comportamiento de la esperanza de vida en años posteriores hace que el porcentaje anterior tienda a reducirse, no hay evidencia directa de que decisiones de esta naturaleza, en este caso en particular o en el de otros organismos e instituciones, se hayan apoyado, sistemáticamente, en estudios técnicos de sus efectos probables. De manera indirecta puede inferirse que el

déficit de solvencia que enfrentan los sistemas de pensiones públicas no sería tan crítico si en los acuerdos político-sindicales se hubiera privilegiado el análisis de escenarios sólidos de sus repercusiones previsibles.

Además del ISSSTE, otras entidades y organismos públicos del ámbito federal también ofrecieron beneficios en sus respectivos contratos colectivos o instrumentos similares, sin contar con un sustento financiero adecuado de largo plazo. Ya se hizo mención del IMSS, de CFE, de Pemex, de la extinta LFC y de algunas instituciones públicas de educación superior (Valencia, 2006).

Los beneficios que tienen mayor impacto económico, particularmente por el acelerado envejecimiento demográfico que registra México, son las pensiones de retiro a edades tempranas. Este tipo de pensiones que anticipan beneficios antes de la vejez no sólo resultan onerosas, sino que en la mayoría de los casos los mecanismos para contribuir a su financiamiento son insuficientes para asegurar su viabilidad. En tales circunstancias, es altamente probable que el gobierno federal se vea en la necesidad de hacerse cargo crecientemente de esas obligaciones, aunque para ello sería necesario asegurar no únicamente la suficiencia de los recursos fiscales, sino la equidad de destinarlos a tal fin.

De acuerdo con el monto erogado por concepto de pensiones y jubilaciones en 2014, a cargo de organismos, instituciones y el propio gobierno federal, según el informe sobre las finanzas públicas de ese año, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el gasto programable presupuestario correspondiente fue de 523 434 millones de pesos, equivalente a 3.1% del PIB de ese año. En cuanto a la evolución reciente de estas erogaciones, por ejemplo, en el periodo 1996-2014, han crecido a una tasa media anual de 10.95% en términos reales (SHCP, 2015).

No existen previsiones oficiales disponibles de cómo podría evolucionar el gasto por pensiones y jubilaciones, pero conforme a los resultados de una estimación propia, que se ha elaborado extrapolando la tendencia observada en los 18 años más recientes con base en el comportamiento típico de erogaciones de esta naturaleza y considerando que se trata prácticamente de un grupo cerrado, el gasto seguiría creciendo paulatinamente, aunque a tasas menores que las observadas a la fecha, hasta llegar en el año 2046 a un valor máximo equivalente a 3.6 veces el de 2014 (1.9 billones de pesos), y no sería sino hasta 2078 que el monto del pago volvería a ser semejante al de 2014. Es decir, 64 años después, lo cual da idea del efecto de largo plazo de este tipo de compromisos (gráfica 1).

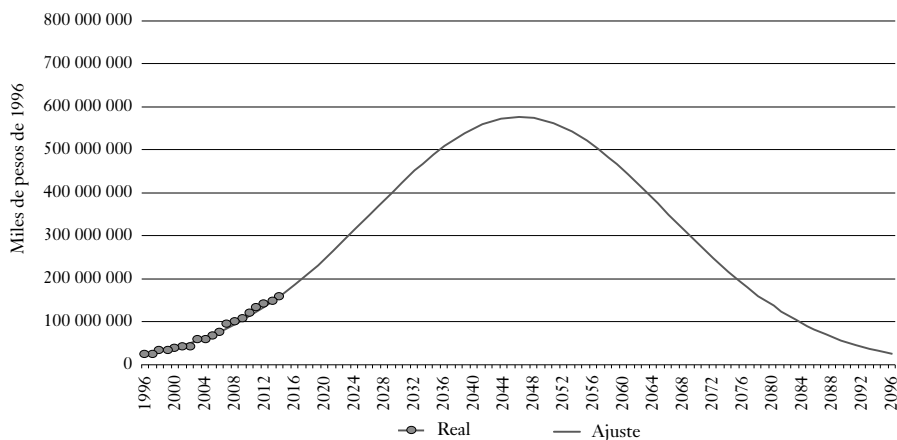
Si se contrasta el pago de 2014 con el ajuste previsto en el gasto público de las dependencias y entidades de la administración pública federal de 2015, con



## MEDICIÓN DE LA POBREZA: INDICADORES DURANTE LA VEJEZ

GRÁFICA 1

ESTIMACIÓN DE LA EROGACIÓN POR PENSIONES Y JUBILACIONES DE ORGANISMOS E INSTITUCIONES FEDERALES, EN MILES DE PESOS DE 1996



FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes trimestrales sobre las finanzas públicas del periodo 1996-2014, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

motivo de la baja en el precio internacional de la mezcla de petróleo crudo de exportación, por un monto de 124.3 mil millones de pesos, dicho ajuste equivale prácticamente a una cuarta parte (23.7%) del gasto por concepto de pensiones y jubilaciones.

De los 523 mil millones de pesos por pago de pensiones de la administración pública federal en 2014, un monto cercano a 15% de esa cifra corresponde al ramo presupuestal 19: aportaciones a la seguridad social, por lo que la proporción restante (85%) tiene como beneficiarios a ex trabajadores del IMSS, ISSSTE, CFE, Pemex y la extinta Luz y Fuerza del Centro, entre otros (anexos del 2º Informe de Gobierno, 2015: 153).

Los problemas que enfrentan las distintas instituciones y organismos de seguridad social para solventar, con sus propios recursos, las pensiones y la atención a la salud son de tal magnitud que limitan severamente su autonomía operativa y, en su mayoría, se encuentran en una situación de quiebra financiera por insuficiente liquidez y dependencia de recursos aportados por el gobierno federal, o los gobiernos estatales, lo cual no sólo pone en riesgo el cumplimiento de sus actuales objetivos de protección social, sino que compromete sus capacidades de desarrollo futuro.

Aunque la seguridad social es un componente clave que debiera regirse por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, hay diversas evidencias que ponen de manifiesto que al haberse diseñado los sistemas de seguridad social condicionando el acceso a su inserción en el mercado de trabajo, los gastos en seguridad social han resultado altamente regresivos, en favor de quienes tienen mejores condiciones en cuanto a formalidad laboral, nivel salarial y prestaciones (CEPAL, 2007).

En igual sentido, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo publicado en 2007 destaca que en Latinoamérica sólo 27% de la fuerza de trabajo se encontraba afiliada a los sistemas de seguridad social y apenas una cuarta parte de los mayores de 65 años recibían pensiones. Como las tasas de afiliación a la seguridad social son más elevadas para los grupos de ingresos más altos, el gasto en pensiones resultaba el más regresivo de todos los tipos de gasto social (BID, 2007). Aunque no se trata de un estudio reciente, las condiciones generales a que hace mención no han cambiado significativamente.

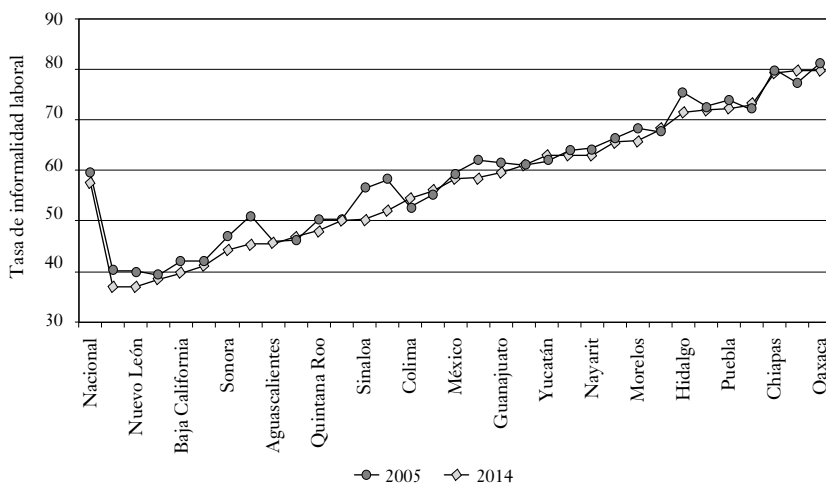
La prevalencia de condiciones poco favorables puede apreciarse al analizar la evolución del acceso a la seguridad social en nuestro país. Al cuarto trimestre de 2014 había 28.9 millones de personas, el 57.9% de la población económicamente activa ocupada, sin acceso a mecanismos de protección social por encontrarse en condiciones de informalidad laboral,<sup>3</sup> aun cuando prácticamente una cuarta parte de ellas (23.3%) se ubicaba en empresas, gobierno e instituciones dentro del sector formal de la economía (Inegi, 2015). En 2005, la proporción de la población económicamente activa ocupada en condiciones de informalidad era de 59.8%, por lo que en nueve años la reducción fue de 1.9%.

La situación por entidades federativas en 2014 en esta materia es muy diversa. Hay 15 estados que se ubican por debajo del promedio nacional de 57.9% (gráfica 2). El mejor posicionado es Coahuila, con 36.9%. De los 17 estados restantes y con los niveles más elevados de informalidad laboral hay tres que son similares entre sí con porcentajes muy parecidos: Chiapas (79.2%), Guerrero (79.8%) y Oaxaca (79.8%) (Inegi, 2015a).

<sup>3</sup> Para estos efectos, la informalidad laboral se refiere a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. Así, en esta tasa se incluye —además del componente que labora en micronegocios no registrados o sector informal— a otras modalidades análogas, como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.

GRÁFICA 2

TASAS DE INFORMALIDAD LABORAL POR ENTIDAD FEDERATIVA EN 2005 Y 2014



FUENTE: Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Informalidad laboral. Tasas de informalidad trimestral, 2015.

La diferencia entre los valores extremos (Coahuila y Oaxaca), que es de 42.9%, pone de manifiesto la enorme disparidad de la situación laboral entre entidades federativas, lo cual tiene un reflejo directo en el acceso a los mecanismos institucionales de seguridad social. Mientras que en Coahuila el 63.1% de los trabajadores tiene acceso a ellos, en Oaxaca solamente el 20.2%.

A nivel nacional, aunque la tendencia sea positiva, la mejora de 1.9% en el periodo 2005-2014 se registró prácticamente en los dos años más recientes. Dicha variación representa en números absolutos 520 mil trabajadores y 260 mil por año (al tomar en cuenta solamente 2013 y 2014). A ese ritmo y con el propósito de dar un ejemplo de las dimensiones del reto, si el enfoque fuera únicamente reducir la cantidad de trabajadores en situación de informalidad laboral, en una proporción equivalente a la tercera parte de los 28.9 millones que se tienen registrados al cuarto trimestre de 2014 (9.6 millones), se requeriría de 37 años (prácticamente la duración de seis administraciones sexenales).

Otra perspectiva de análisis es la relación del crecimiento de la economía y del empleo con protección social (con base en el número de trabajadores permanentes afiliados al IMSS). Para ello, se toma en cuenta el comportamiento de ambas variables en el periodo 1993-2014. Los datos específicos son: el incremento

acumulado promedio de empleos en el periodo (331.4 miles) y la tasa de crecimiento acumulado promedio del PIB (2.53%). Del cociente de ambos resulta una cifra promedio de 130.7 miles de empleos por punto porcentual del PIB (cuadro 3).

CUADRO 3

RELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS PERMANENTES CON PROTECCIÓN SOCIAL Y EL PIB EN EL PERIODO 1993-2014

<i>Año</i>	<i>Núm. de empleos formales-promedio anual (miles)</i>	<i>PIB a precios de 2008 (millones \$)</i>	<i>Incremento anual de empleos (miles)</i>	<i>Incremento anual del PIB (%)</i>	<i>Incremento acumulado promedio de empleos (miles)</i>	<i>Crecimiento acumulado promedio del PIB (%)</i>	<i>Relación de empleos por punto porcentual del PIB (miles)</i>
1993	10033	8132915					
1994	10172	8517387	139.3	4.73	139.3	4.73	29.46
1995	10005	8026897	-166.8	-5.76	-13.8	-0.65	21.03
1996	10481	8498459	475.9	5.87	149.5	1.48	101.25
1997	10662	9090197	181.1	6.96	157.4	2.82	55.79
1998	11261	9517604	598.9	4.70	245.7	3.19	76.91
1999	11906	9771440	645.3	2.67	312.3	3.11	100.53
2000	12421	10288982	514.6	5.30	341.2	3.42	99.87
2001	12442	10226682	20.9	-0.61	301.1	2.90	103.67
2002	12329	10240173	-113.2	0.13	255.1	2.59	98.38
2003	12316	10385857	-13.0	1.42	228.3	2.48	92.23
2004	12559	10832004	243.8	4.30	229.7	2.64	87.03
2005	12966	11160493	406.3	3.03	244.4	2.67	91.47
2006	13574	11718672	607.9	5.00	272.4	2.85	95.59
2007	14145	12087602	570.9	3.15	293.7	2.87	102.31
2008	14436	12256863	291.0	1.40	293.5	2.77	105.89
2009	13994	11680749	-441.4	-4.70	247.6	2.29	108.19
2010	14524	12277659	530.3	5.11	264.2	2.45	107.75
2011	15154	12774243	629.2	4.04	284.5	2.54	112.00
2012	15856	13286154	702.5	4.01	306.5	2.62	117.13
2013	16409	13470942	553.2	1.39	318.8	2.56	124.78
2014	16991	13757167	581.7	2.12	331.4	2.53	130.73

FUENTE: Inegi, Indicadores económicos de coyuntura. Producto interno bruto trimestral. IMSS, Número de trabajadores permanentes. 1993-2014.

Este último valor se ve afectado por un incremento de 300 y 350 mil puestos de trabajo en 2013 y 2014, respectivamente, porque desde la segunda mitad de 2013 se empezó a llevar a cabo el Programa de Formalización del Empleo en el IMSS. Las personas cuyo trabajo se formalizó no dan lugar a la creación de nuevos empleos, sino que solamente pasaron del sector informal al formal de la economía (*BBVA Research*, primer trimestre 2015).

Con base en el promedio 1993-2014, si la tasa de incremento del PIB en 2015 fuera, por ejemplo, de 3.0% anual, cabría esperar, conforme a la tendencia histórica, un aumento de 392.2 miles de empleos ( $130.7 \times 3.0$ ), cifra que resulta notoriamente insuficiente para atender las necesidades de: *a*) los que por su edad se incorporen potencialmente al grupo de personas en busca de empleo (1.106 millones de personas es el incremento estimado de la población nacional en 2015 respecto al año anterior, en el grupo de 15 a 64 años de edad), y *b*) quienes se encuentran actualmente en condiciones de informalidad laboral (28.9 millones a diciembre de 2014).

Ya se había mencionado que las garantías básicas de seguridad social, según el piso de protección social, deberían ser otorgadas a través de la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional y que esas prestaciones podrían ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo. Lamentablemente, el soporte principal ha sido el de los regímenes de seguro social, cuyos niveles de afiliación distan mucho de proteger a la mayor parte de la población económicamente activa.

Esta circunstancia limita la aplicación de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, bajo los cuales debería regirse la seguridad social, y el panorama no se advierte favorable ante la relevante proporción de la población económicamente activa que se ha mantenido entre los años 2005 y 2014 en condiciones de informalidad laboral, o sea, sin seguridad social (del 60% al 58% en números redondos).

Conceder pensiones de retiro a edades tempranas, al igual que otros beneficios sin un fundamento sólido, ha ocasionado que las erogaciones correspondientes alcancen niveles crecientes y cada vez más importantes en términos absolutos, lo que coloca a las instituciones que las otorgan en una posición financiera vulnerable, lo cual no sólo pone en riesgo el cumplimiento de sus actuales objetivos de protección social, sino que compromete sus capacidades de desarrollo futuro.

Por otra parte, las perspectivas de incrementar la cobertura mediante empleos formales se advierten limitadas, lo que configura un panorama poco alentador para la población que vaya alcanzado edades avanzadas y requiera necesariamente de apoyos para su sustento y bienestar.

#### NIVELES DE PROTECCIÓN QUE SE OBTIENEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En este apartado se analiza la situación de los trabajadores que en alguna medida participan en el mercado formal de trabajo y que no laboran en instituciones u organismos públicos como los que se han descrito en el apartado anterior o que si lo hacen sus pensiones de retiro están sujetas a las condiciones de la capitalización individual.

Este sistema, que inicia desde 1997 para los trabajadores del IMSS y desde 2007 para los del ISSSTE, se ve afectado de manera relevante por las características del mercado laboral y por otros factores del entorno económico-financiero que configuran un conjunto de riesgos e incertidumbres para alcanzar un resultado exitoso.

Existe una estrecha vinculación entre el mercado laboral y el desempeño del sistema de pensiones de cuenta individual vigente en México desde julio de 1997. Por el lado del mercado de trabajo se enfrentan retos difíciles para ofrecer trabajo suficiente y de calidad debido a múltiples factores que contribuyen al déficit en la cobertura social. Uno de particular importancia es que la movilidad laboral ha tenido un comportamiento con efectos negativos para los trabajadores.

La movilidad laboral se refiere a los cambios de empleo y constituye un proceso positivo cuando contribuye a mejorar las condiciones ocupacionales y la productividad. Un ejemplo de ello es cuando existe estabilidad laboral que propicia carreras laborales ascendentes y remuneraciones justas. La connotación de la movilidad es distinta cuando el patrón de evolución que predomina es hacia la exclusión del mercado de trabajo formal, lo que afecta la acumulación de competencias individuales y colectivas. En tal situación, los trabajadores se ven forzados generalmente hacia condiciones de informalidad laboral, la desocupación o el subempleo (Castillo *et al.*, 2006).

Una cuestión central para la capitalización individual es el monto acumulado que se reúna durante la vida productiva del trabajador. Los factores determinantes al respecto son la cantidad, la frecuencia y el plazo durante el cual se

hacen las aportaciones (sueldo, tasa de aportes, carrera salarial, años cotizados) y el rendimiento financiero que obtengan esos recursos. La suficiencia de los fondos que se lleguen a constituir dependerá de la tasa de reemplazo esperada (relación entre el monto de la pensión y el último salario) y el número esperado de años como pensionado.

El sistema de ahorro de capitalización individual para el retiro enfrenta retos significativos con motivo de la precariedad laboral, los bajos sueldos que perciben una gran mayoría de trabajadores, la dimensión del empleo informal, al igual que la frecuencia de periodos de desempleo o subempleo, todos ellos limitantes para que los trabajadores realicen aportes con la frecuencia y magnitud necesarios para constituir un ahorro suficiente para financiar una pensión adecuada.

El hecho de que predominen afiliados con bajos salarios que requieren necesariamente elevadas tasas de reemplazo plantea la necesidad de un capital que resulta casi imposible reunir a lo largo de su vida activa, tanto por la imposibilidad práctica de incrementar en magnitudes significativas sus aportes, dada su restringida o nula capacidad de ahorro, como por la dificultad de acumular un tiempo significativo de cotizaciones a la seguridad social.

En consecuencia, una importante proporción de trabajadores, cuya magnitud precisa es difícil de estimar, se encontrarán en una situación deficiente para enfrentar su retiro, dado que no se dispone de proyecciones de cómo podría evolucionar la densidad de cotización, entre otros elementos. Algunos no podrán financiar el monto equivalente a una pensión garantizada (mínima) en su vejez, por lo que el Estado tendría que aportar la diferencia, en tanto que otros ni siquiera alcanzarán a cumplir el requisito mínimo de 1 250 semanas de cotización que establece la Ley del Seguro Social para tener derecho a esa garantía, o los 25 años de servicio establecidos por la Ley del ISSSTE.

Generalmente se asume que el periodo efectivo de cotizaciones de un trabajador coincide con el periodo de años de vida laboral. Pero en la práctica lo que ocurre es que el tiempo cotizado resulta menor en alguna medida por la elevada movilidad laboral que hace que los trabajadores entren y salgan frecuentemente de la protección institucional de la seguridad social, por lo que es necesario contar con una expresión de la proporción del tiempo en que se hicieron aportes a la seguridad social respecto al tiempo total laborado. A esa expresión se le denomina densidad de cotización.

Dada la gran movilidad laboral que se observa en el mercado de trabajo en México, debido principalmente a la informalidad y el desempleo, lo común es que la mayor frecuencia en la densidad de cotización de los trabajadores asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se ubique en los extremos inferior y superior de la escala (que abarca del 0 a 100%), específicamente en el rango de 0% al 20% y del 80% al 100%. Lo que da como resultado que el valor de la densidad de cotización promedio sea equivalente, cuando mucho, a la mitad de su vida laboral.

Disponer de información confiable acerca de la densidad de cotización y carrera salarial de los trabajadores permitiría mejorar la calidad de las estimaciones respecto a la proporción que pudiera acceder a los beneficios que otorga la Ley del Seguro Social, de acuerdo con el tiempo de cotización, así como los montos probables de las pensiones que podrían recibir.

Con esas estimaciones se podría anticipar con mayor precisión los resultados probables del sistema de pensiones y, sobre todo, analizar y plantear oportunamente las medidas para elevar los montos esperados a un nivel suficiente para cubrir las necesidades básicas de los pensionados y sus derechohabientes. Además, generar esa información base es fundamental para apoyar el diseño de posibles reformas a los sistemas de pensiones y de otros mecanismos de protección.

### *Características operativas del sistema de cuenta individual*

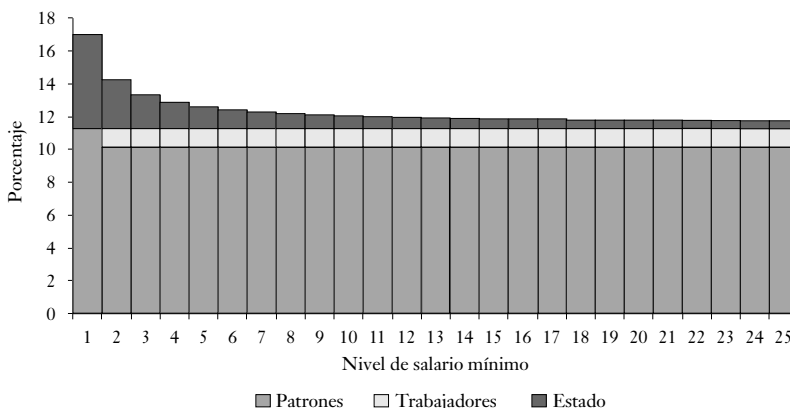
Las aportaciones obligatorias para el sistema de cuentas individuales vigente a partir de julio de 1997 se dividen entre tres participantes: los patrones, los trabajadores y el Estado, y en tres subcuentas: retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y vivienda. La gráfica 3 ilustra el porcentaje de las aportaciones que corresponden a cada participante y subcuenta (Valencia, 2005).

Para las subcuentas de retiro, los patrones aportan 2% del salario base de cotización y para cesantía en edad avanzada y vejez, que tienen un propósito afín, los patrones aportan 3.150%; los trabajadores contribuyen únicamente con el 1.125% de su propio salario y el Estado con 0.225% del salario base de cotización. Adicionalmente, para cesantía y vejez, el Estado contribuye con una “cuota social” equivalente al 5.5% de un salario mínimo (vigente en el Distrito Federal), con lo que dicha cuota registra un comportamiento descendente (en términos relativos) a medida que aumenta el nivel salarial.



GRÁFICA 3

PORCENTAJES DE APORTACIÓN AL SISTEMA DE CUENTA INDIVIDUAL, POR PARTICIPANTE, POR SUBCUENTA Y POR NIVEL DE SALARIO MÍNIMO



FUENTE: Elaboración propia a partir de la Ley del Seguro Social.

Por otra parte, la subcuenta de vivienda, que se constituye con el 5% de las aportaciones (calculadas a partir del salario base de cada trabajador), queda a cargo de los patrones, con lo que el total de su aportación (incluidas las subcuentas anteriores) llega a 10.150%. Esta subcuenta es administrada por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el saldo de la misma se agrega para financiar una pensión solamente en caso de que el trabajador no haya hecho uso de los recursos respectivos para adquisición de una vivienda.

Se tiene, así, que del total de aportaciones (de los tres participantes) al deducir el 5% de la subcuenta de vivienda los porcentajes que quedan disponibles para efectos de retiro son de 12% para un salario mínimo, 9.250% para dos salarios mínimos, 8.33% para tres salarios mínimos y disminuye progresivamente hasta llegar a 6.72% para 25 salarios mínimos, que es el tope máximo de cotización.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) son las instituciones que captan los recursos de los trabajadores para ser canalizados a las Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (Siefore) con la finalidad de que sean invertidos para obtener un rendimiento financiero. Por brindar este servicio cobran una comisión sobre el saldo de los recursos administrados.

El monto de la cuota social (5.5% de un salario mínimo) que se deposita en la cuenta individual de cada trabajador no está sujeto a comisión alguna y su

valor se actualiza trimestralmente por la inflación. Por consiguiente, sólo los aportes que equivalen al 6.5% del salario de cada trabajador son susceptibles de la comisión sobre saldo que, como su nombre lo indica, se aplica al monto acumulado en la cuenta del trabajador.

En condiciones ideales y con la finalidad de constituir un ahorro suficiente para el retiro, un trabajador debería estar en posibilidades de hacer inicialmente, y después revisarla de manera periódica, una estimación de la cantidad necesaria para poder financiar la pensión a la que aspira y de la diferencia que, en determinado momento, exista para alcanzar dicha meta. Para este propósito es necesario utilizar algún valor de la tasa de interés con objetivo de calcular el rendimiento financiero que obtendrían los fondos que fuera acumulando a lo largo del tiempo.

Si no hay posibilidades de hacer esto con un margen de confiabilidad razonable o de no hacerlo en absoluto (como pudiera ocurrirle a la gran mayoría de trabajadores), es prácticamente imposible que pueda prever su perspectiva de retiro y advertir la necesidad de destinar una mayor cantidad a su ahorro individual, de cambiarse a una Afore que le ofrezca mejores posibilidades o de ambas.

Desafortunadamente, no existe información específica para hacer estimaciones sustentadas sobre el futuro del ahorro individual. Por ejemplo, en cuanto a rendimientos financieros se refiere, el sistema no prevé una tasa mínima de garantía que permita hacer cálculos ni siquiera con un límite inferior.

Respecto a la citada rentabilidad, se dispone solamente de la información indirecta que publica cada mes la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), con propósitos comparativos de la rentabilidad entre Afores. Se trata de un reporte de las tasas de rendimiento bruto para periodos que van de los 53 a los 66 meses previos, dependiendo de la edad de cada trabajador, a las cuales se les resta la comisión sobre saldo. Al resultado se le denomina Índice de Rendimiento Neto (IRN), y se ha elaborado con la finalidad de orientar las decisiones de inversión de los trabajadores hacia las Afores que tengan un valor más favorable y limitar los traspasos si la Afore que recibiría los recursos del trabajador tiene un IRN menor de aquella que administra su cuenta en determinado momento. Por ello, lo que se ofrece al trabajador no le resulta de utilidad para conocer cuál es el rendimiento que efectivamente obtienen sus ahorros.

A continuación, se hace una descripción de algunos factores que se refieren a la duración, frecuencia y distribución en el tiempo de los aportes a la cuenta

individual. La conjunción de estos factores, con el monto que se aporta, las comisiones y los rendimientos determinan la cuantía de los fondos que pudieran acumularse para efectos de retiro.

- *Vida laboral*: Se trata de la duración de la vida activa estimada para un trabajador. Su importancia deriva de que es el periodo durante el cual estaría en posibilidades de hacer contribuciones a su cuenta individual.
- *Frecuencia de los aportes*: Se refiere a la regularidad con que se hacen aportes a la seguridad social por unidad de tiempo. Como resultado de la evolución del mercado laboral o de la incompatibilidad con otros sistemas federales o estatales de seguridad social, se pueden manifestar periodos discontinuos de cotización en un mismo sistema. A partir de la frecuencia que se observe en los aportes, se puede estimar el tiempo total cotizado para distintos periodos de vida laboral.
- *Distribución de los aportes en el tiempo*: La forma como se distribuyen en el tiempo los periodos de cotización tiene un importante efecto sobre la acumulación de los ahorros. El monto final que se alcance no sólo será proporcional a la frecuencia con que se hicieron los aportes, sino que su efecto será más favorable en la medida que el capital que se vaya acumulando genere rendimientos financieros durante un tiempo mayor. Por lo tanto, es preferible una mayor frecuencia al inicio que al final, aunque en la práctica generalmente ocurre lo contrario.
- *Densidad de cotización*: La densidad de cotización es una expresión que combina la frecuencia de los aportes y la vida laboral. Representa la proporción del tiempo con aportes a la seguridad social con respecto al tiempo total como trabajador activo y se calcula como el cociente del primero entre el segundo. A manera de ejemplo, si durante una vida laboral de 40 años se hacen aportes por un tiempo equivalente a 24 años, entonces la densidad de cotización resulta del cociente de 24 entre 40, o sea 60%.
- *Rendimiento y comisiones*: El rendimiento de los recursos entregados a las Afores para ser administrados por cuenta de los trabajadores es fundamental en este sistema, pues los resultados de la capitalización dependerán, en proporción directa, de la rentabilidad neta que obtengan los ahorradores (después de comisiones por administración). No hay una tasa mínima garantizada ni referencia alguna que permita tener una seguridad razonable de su comportamiento futuro, ni tampoco de que los recursos que lleguen a acumular los trabajadores serán suficientes para tener un

nivel adecuado de subsistencia, particularmente por el efecto de eventuales crisis económicas o financieras que llegaran a afectar el poder adquisitivo de sus fondos a lo largo de los periodos de acumulación y de utilización de los mismos.

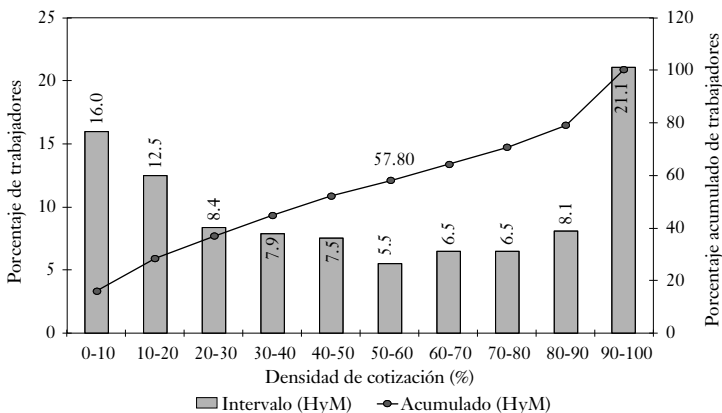
### *Relevancia de la densidad de cotización*

La información estadística sobre la densidad de cotización en México apenas se difundió a finales de 2006. Se trata de un estudio elaborado por la Consar (Roldán *et al.*, 2006) y comprende desde la fecha de implantación del sistema de cuentas individuales hasta diciembre de 2005. Es decir, se cuenta tan sólo con antecedentes, en el mejor de los casos, de ocho años y medio, y aunque no constituye una base suficientemente amplia para proyecciones de largo plazo es, a pesar de no ser tan reciente, la referencia que ofrece mayores elementos de análisis.

La gráfica 4 muestra la densidad de cotización de los trabajadores, hombres y mujeres, afiliados al IMSS. En el eje horizontal de la gráfica se representan los niveles de densidad de cotización en intervalos de diez por ciento. En los ejes verticales se emplean escalas distintas. En el eje de la izquierda se indica el porcentaje de trabajadores que se ubican en cada nivel de densidad de cotización y en el de la derecha el mismo concepto, pero en porcentajes acumulados.

GRÁFICA 4

DENSIDAD DE COTIZACIÓN DE TRABAJADORES (HOMBRES Y MUJERES) AFILIADOS AL IMSS



FUENTE: Elaboración propia a partir de información directa de "Análisis del efecto sobre las pensiones de los trabajadores derivado de las reformas 1997-2005", Consar (2006).

Se advierten frecuencias elevadas en los extremos, por una parte, en densidades bajas, hasta 20% y, por la otra en densidades altas, de 80 a 100%. A manera de ejemplo de lo que la gráfica en forma de “U” indica, tenemos que el 12.5% de los trabajadores ha registrado densidades del 10% al 20% y que el 5.5% de los trabajadores ha cotizado entre el 50% y el 60% del tiempo. En cuanto a los porcentajes acumulados, el 57.8% de los trabajadores (eje de la derecha) ha cotizado hasta el 60% del tiempo como máximo.

La densidad de cotización promedio que corresponde a los valores graficados es de 50%, lo que significa que, de cada año trabajado, se cotiza solamente la mitad. La información disponible por sexos es incompleta, ya que en los casos de los trabajadores que no seleccionaron Afore en el tiempo previsto por la ley, fueron asignados a alguna por parte de la Consar (29.5% del total de trabajadores registrados en las Afore) y se desconoce el sexo respectivo. Para los trabajadores afiliados (los que sí seleccionaron su Afore), la densidad de cotización promedio de las mujeres es de 57% y de 60.5% para los hombres (3.5 puntos porcentuales a favor de los hombres).

La densidad de cotización manifiesta una dispersión importante al tomar en cuenta diversos niveles salariales. La gráfica 5 muestra el porcentaje de variación entre los quintiles de mayor y menor ingreso, para distintos grupos de edad y sexo (únicamente de los trabajadores afiliados).

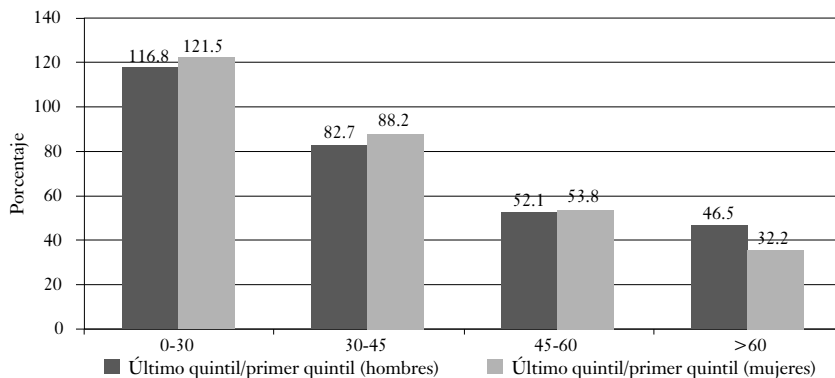
Se observa que el grupo con mayor dispersión entre quintiles es el de 0 a 30 años, que las variaciones son mayores tratándose de las mujeres (excepto en el grupo de 60 años o más), que no hay homogeneidad en los distintos grupos de edad y que aun el porcentaje mínimo de variación entre quintiles tiene un valor significativo de 35.2%.

La colectividad de trabajadores asignados a las Afore (los que no eligieron una voluntariamente y que representan el 29.5% del total) manifiesta una precaria situación laboral con una densidad de cotización promedio de 27.9% (se requeriría de una vida laboral de 86 años para cubrir el mínimo de semanas cotizadas para pensionarse.<sup>4</sup>) Para los trabajadores afiliados, la densidad de cotización promedio es de 59.2% (requeriría de 40.5 años de vida laboral para poder pensionarse).

<sup>4</sup> De conformidad con lo que señala la Ley del Seguro Social vigente desde julio de 1997 y que para estos efectos se aplica a quienes se hayan afiliado al IMSS por primera vez a partir de esa fecha, se requiere que el asegurado tenga 65 años de edad o quede privado de trabajos remunerados a partir de 60 años de edad (cesantía) y haya contribuido con sus cuotas respectivas a la seguridad social al menos durante 1 250 semanas (un poco más de 24 años), en cualquiera de los dos casos.

GRÁFICA 5

PORCENTAJE DE VARIACIÓN ENTRE LAS DENSIDADES DE COTIZACIÓN DE LOS QUINTILES DE MAYOR Y DE MENOR INGRESO, PARA DISTINTOS GRUPOS DE EDAD Y SEXO



FUENTE: Elaboración propia a partir de información de “Análisis del efecto sobre las pensiones de los trabajadores derivado de las reformas, 1997-2005”, Consar (2006).

En resumen, el valor de la densidad de cotización promedio de todos los trabajadores asignados es inferior a la mitad de la que se registra para los trabajadores afiliados.

Cabe mencionar una referencia reciente, aunque con algunas limitaciones, que arroja un valor de densidad de cotización menor. En 2012, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y el Inegi llevaron a cabo la Encuesta de Trayectorias Laborales como un módulo de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Las trayectorias laborales correspondientes al periodo enero 2007- junio 2012 hacen referencia al tipo y frecuencia del empleo de los individuos. El resultado fue que, en promedio, de cada 100 semanas el trabajador estuvo afiliado 41 semanas y cotizó, al IMSS o al ISSSTE, solamente 38 semanas. Es decir, que la densidad de cotización tendría un valor de 38%, que es menor en 12 puntos porcentuales a lo que resultó del estudio realizado en 2006. En cuanto a ingresos, el 64.5% percibió un promedio por empleo menor o igual a tres salarios mínimos (Consar, Inegi, 2012).

De los elementos descritos se confirma que la situación laboral en México demanda de prolongados periodos de vida activa, lo cual perfila un panorama poco favorable para quienes dependen de su ahorro en el sistema.

## ACCESO A LA PENSIÓN

Con la distribución de la densidad de cotización de la Consar de 2006 (porque ofrece más información, particularmente por sexo, que la Encuesta de Trayectorias Laborales) para el total de trabajadores, en donde una importante proporción se encuentra en rangos bajos, si la vida laboral fuera de 40 años, el 57.8% de ellos (proporción acumulada hasta el rango 50-60% de densidad de cotización) tendría aportes por un tiempo máximo de 24 años (40 años multiplicados por 60%). Con ello, ese grupo quedaría excluido del beneficio de una pensión, ya que el tiempo cotizado no llegaría a superar al mínimo necesario de 1 250 semanas para ese beneficio (ligeramente mayor que 24 años).

Esta perspectiva, poco propicia, afectaría incluso a quienes hubieran generado derechos conforme a la Ley del Seguro Social que estuvo vigente hasta antes de julio de 1997 y en la cual se establecía un mínimo de 500 semanas cotizadas para tener derecho a la pensión, ya que, conforme a la distribución que muestra la gráfica 4, prácticamente un tercio de ellos no llegaría a ese mínimo (con 40 años de vida laboral).

A partir de los datos de la densidad de cotización por sexo y para trabajadores asignados y afiliados se hizo una estimación de la densidad de cotización para hombres y mujeres. La responsabilidad de esta distribución por sexos es exclusivamente del autor, ya que la información del estudio de la Consar solamente sirvió como base de cálculo.

Para hacerlo, se utilizó una proporción de hombres de 62.6% y 37.4% de mujeres (con la finalidad de mantener la consistencia con el resto de los datos fuente del estudio multicitado, se trata de la misma proporción que se reporta en el estudio de la Consar), de lo cual resultó una densidad de cotización promedio de 51.5% y de 47.5%, respectivamente. Con estos valores, los hombres requerirían de una vida laboral de 46.6 años para tener derecho a la pensión y para las mujeres serían necesarios 50.5 años de vida activa. El porcentaje que no alcanzaría el mínimo para una pensión mínima garantizada en una vida laboral de 40 años sería 55.6% de los hombres y 61.2% de las mujeres. Por lo tanto, para su retiro tendrían que depender exclusivamente del ahorro que hubieran alcanzado.

Aunque el monto de dicho ahorro permitiera, en algunos casos, financiar con sus propios medios una pensión que en los años iniciales supere a la mínima, al no haber acreditado los ahorradores la antigüedad para tener derecho a la garantía estarían sujetos al riesgo de una pérdida del valor adquisitivo de los

fondos y, consecuentemente, de los recursos para su subsistencia futura, a consecuencia de situaciones de inestabilidad económica o financiera que pudieran ocurrir durante el periodo posterior a su retiro.

Se advierte fragilidad del sistema como mecanismo para ofrecer pensiones de montos suficientes para las necesidades de los ahorradores (independientemente de sus bajas aportaciones), ya que no puede desvincularse de un entorno de bajo crecimiento económico, de creación insuficiente de empleos formales, de bajos salarios, de incapacidad real de los trabajadores para tomar decisiones adecuadas relacionadas con el manejo de sus fondos y de un reducido número de cotizaciones acumuladas a la seguridad social, lo que, en conjunto, da lugar a una carencia social por la imposibilidad práctica de ejercer el derecho a la protección del salario en la vejez, que debería proveer una pensión.

Sobre el mismo tema, el Departamento de Protección Social de la OIT, en un documento titulado *Reformas de los Sistemas de Pensiones: Visión de la OIT a Partir de la Experiencia Internacional* (OIT, 2015) reporta que en el periodo 1981-2008, 23 países privatizaron (parcial o total) sus sistemas de pensiones, aunque en el 2000 en algunos países iniciaron una reversión de la privatización. Entre las lecciones aprendidas después de tres décadas de reformas privatizadoras destaca:

- a) La alta informalidad laboral limita la cobertura de la seguridad social.
- b) Los altos costos fiscales de la transición al pasar de un sistema público a un sistema privado, que resultaron gravemente subestimados, y se crearon nuevas y fuertes presiones fiscales.
- c) El riesgo de las fluctuaciones del mercado financiero se pasó a los pensionistas.
- d) Contribuyen a la desigualdad, pues se perdió la capacidad de redistribución de los sistemas públicos solidarios.
- e) Las cuentas individuales han exacerbado las desigualdades de género, debido a que generalmente las mujeres cotizan menos tiempo y tienen remuneraciones menores que los hombres.
- f) El efecto positivo en los mercados de capitales, aunque los sistemas de pensiones no tienen como objetivo desarrollar dichos mercados, ni beneficiar al sector financiero, sino *brindar seguridad económica en la vejez*.

Desde los años noventa, la OIT alertó sobre los riesgos asociados a la privatización de las pensiones, pues la estrategia de sustitución de los sistemas públicos



de pensiones por sistemas privados de cuentas individuales implicaba un *grado inaceptablemente alto de riesgo para los trabajadores y pensionados*, que haría más costosa la protección de la vejez.

Por otra parte, entre las razones por las cuales algunos países se han alejado de las cuentas individuales considera las siguientes: *a) que los buenos resultados esperados no llegaron, pues la cobertura se estancó y en algunos casos incluso disminuyó; y b) las reformas transfieren los riesgos sistémicos (demográficos y económicos, es decir, la extensión de la longevidad y las crisis financieras) del colectivismo al individuo; lo cual va en contra del objetivo de la seguridad social de proporcionar prestaciones seguras.*

Pretender que se enfrenten situaciones y decisiones bajo reglas que no resultan accesibles para la mayoría de los trabajadores (particularmente en cuanto al mercado de trabajo y al mercado de capitales) equivale a ejercer una forma de exclusión, pues no solamente la mayoría carece de capacidad para conocer y administrar de manera adecuada los numerosos riesgos e incertidumbres (escasa oferta laboral, reducidas remuneraciones, crisis financieras, pérdida de valor adquisitivo de la moneda, etc.) que les plantea el sistema de capitalización individual, sino que es prácticamente imposible asegurar el éxito, pues este mecanismo para lograr una pensión de retiro, como lo expresa la OIT, va en contra del objetivo de la seguridad social de proporcionar prestaciones seguras.

Esta inseguridad se acentúa cuando se trata de periodos tan prolongados, del orden de 60 años, entre lo necesario para constituir los fondos y disponer de ellos, además de que afecta más a las mujeres que, por su mayor esperanza de vida, requieren de ahorrar más que los hombres y al tener menor densidad de cotización su vida laboral activa requiere hacerse más prolongada.

#### PROPUESTAS DE MEDICIÓN DEL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Este apartado se enfoca de manera directa a las propuestas sobre la medición del acceso a la seguridad social, que se ha considerado como derecho en diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

Se hace mención de la atención a la salud para la población envejecida, que resulta obligada porque se hace una propuesta de adecuación a uno de los criterios de medición actuales en el cual está presente ese concepto.

Se argumenta la posibilidad de incorporar más adelante el tema de cuidados prolongados, que aunque es congruente con lo que establecen algunas de las

referencias citadas en este trabajo respecto a los derechos de la población envejecida (apartado 1), no se advierte que actualmente sea percibido con la relevancia que amerita.

Como la medición debe sustentarse en hechos comprobables, acceder a la protección social en la vejez es función de una gran diversidad de eventos, y lo más que se podría lograr serían estimaciones de los resultados probables. Esto va en contra del rigor que se requiere de los indicadores respectivos, como lo señala la propia Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza (Metodología) (Coneval, 2010): “aun si una persona no presenta una carencia determinada, no podrá suponerse que tiene asegurado el ejercicio pleno del derecho correspondiente”.

Hacer cuestionamientos en la etapa activa sobre beneficios que se harán efectivos al llegar al retiro laboral involucra elementos de incertidumbre y por ello lo recomendable sería preguntar si están ejerciendo sus derechos quienes efectivamente están en posibilidad de hacerlo.

Sobre el ejercicio de tales derechos cabe tomar en cuenta la Recomendación 202 de la OIT (2012), que proporciona orientaciones a los países miembros para establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social.

La recomendación contiene la aplicación de 18 principios, de los cuales, por su relevancia para el tema de análisis, se citan solamente los siguientes:

- Solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social;
- Gestión financiera y administraciones sanas, responsables y transparentes;
- *Sostenibilidad* financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad, y
- Servicios públicos de *alta calidad* que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social.

En términos demográficos, a medida que las poblaciones de las economías emergentes envejecen, como es el caso de México, enfrentarán muchos de los retos actuales de las economías desarrolladas, como el aumento de la carga fiscal, el envejecimiento de la fuerza laboral y la reducción de las tasas de ahorro e inversión. En consecuencia, será cada vez más difícil brindar un estándar de

vida adecuado a los ancianos sin imponer una carga demasiado pesada a los jóvenes.

Adicionalmente, hay una diferencia importante que quizás hace que el panorama del envejecimiento resulte aún más desalentador. Los efectos del envejecimiento en el mundo en desarrollo se irán manifestando progresivamente en sociedades que no sólo son menos prósperas, sino también que, en muchos casos, sus actuales sistemas de protección social no se corresponden con un Estado de bienestar moderno (Jackson y Nakashima, 2015).

En muchas economías emergentes, la mayoría de los adultos mayores todavía dependen significativamente de la familia extendida como mecanismo de soporte económico. Estas redes de soporte familiar se encuentran bajo una creciente presión a medida que los países se urbanizan y modernizan, con lo que tendrán una mayor presión demográfica por la reducción del tamaño de las familias (Jackson y Nakashima, 2015).

La calidad de los servicios que ofrezcan los mecanismos de seguridad social resulta de particular relevancia para la atención a la salud en cualquier edad y desde luego en la vejez. La atención a la salud y su sustentabilidad financiera se interrelacionan e inciden en las posibilidades futuras de ofrecer un nivel de protección adecuado a la población envejecida.

Al financiamiento de la atención a la salud se le dio un trato distinto al de las pensiones que estaban comprometidas hasta la fecha en que se reformaron las leyes del IMSS, en 1995, y el ISSSTE, en 2007, ya que solamente las obligaciones por pensiones fueron transferidas al gobierno federal. Por lo tanto, estas instituciones tienen que hacer frente, por cuenta propia, a las erogaciones por atención a la salud. Como carecen de reservas suficientes y de mecanismos financieros adecuados, es muy poco probable que a futuro puedan ofrecer servicios médicos con la suficiencia y calidad acorde a las necesidades de la población envejecida.

Se advierte, entonces, que no solamente se ha descuidado el financiamiento para el pago de las pensiones, sino que ha ocurrido algo similar, y en mayor medida, para la atención a la salud de los ancianos, quienes, por su condición de grupo demográfico pasivo en términos laborales, no están en posibilidad práctica de hacer aportaciones para reducir la carga económica a consecuencia de las enfermedades crónico-degenerativas que se manifiestan en las edades avanzadas, además de que los costos asociados aumentan generalmente por arriba de la inflación. Por ejemplo, en México, la tasa de crecimiento anual del gasto

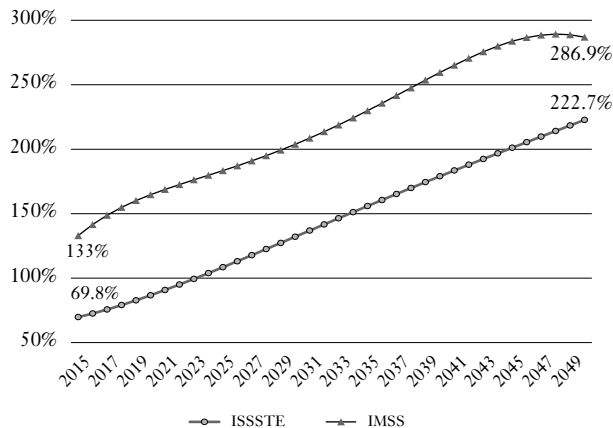
público en salud per cápita, en términos reales y para el periodo 2005-2013, ha sido de 4.2% (OECD, 2015).

De manera específica, en términos prospectivos, la valuación actuarial de gastos médicos de pensionados del IMSS presenta una situación inquietante. Esta valuación, efectuada en 2012, que es la última que se tiene disponible públicamente (IMSS, 2013), en un horizonte a 100 años de proyección, reporta un desfinanciamiento del 93.3% de las obligaciones totales estimadas (15.5 billones de pesos de 2012, en valor presente). El ISSSTE, en su Informe Financiero y Actuarial de 2015 (ISSSTE, 2015), manifiesta también una situación similar en la tendencia de desfinanciamiento del seguro de salud en la vertiente de pensionados y sus familiares derechohabientes.

La gráfica 6 pretende ilustrar el panorama de desfinanciamiento para enfrentar los gastos asociados a la atención de la salud para los pensionados del IMSS y el ISSSTE en el periodo 2015-2050. Se muestra la proporción que representa el déficit (gastos menos ingresos específicos) con respecto a los ingresos. Hacerlo de esa manera permite comparar, con base en una referencia común y en una sola imagen, el comportamiento previsto para ambas instituciones.

GRÁFICA 6

PROPORCIÓN DEL DÉFICIT FINANCIERO ESTIMADO PARA LA ATENCIÓN A LA SALUD DE PENSIONADOS RESPECTO A LOS INGRESOS ANUALES—IMSS E ISSSTE



FUENTE: Elaboración propia a partir de Informe al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2012-2013, e Informe Financiero y Actuarial del ISSSTE, 2015.

La Ley del ISSSTE, en su artículo 231, señala una obligación específica para el gobierno federal en lo que respecta a financiamiento para la salud:

Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la Ley, el déficit que hubiese, será cubierto por el gobierno federal y los gobiernos o dependencias y entidades de las entidades federativas o municipales que coticen al régimen de esta Ley en la proporción que a cada uno corresponda.

El IMSS, por su parte, prácticamente carece de reservas y se encuentra sin posibilidades de aumentar las cuotas obrero-patronales de manera significativa. Por otra parte, el saldo de la reserva actual del ISSSTE, si se aplicara para financiar los déficits anuales, se agotaría en un plazo de 10 años. Por lo tanto, sería el gobierno federal el que, en el momento necesario, tendría que hacer un esfuerzo por solventar los requerimientos financieros.

Conforme a la situación que se ha expuesto en materia de pensiones y las dificultades para la sustentabilidad financiera de la atención a la salud para los pensionados por parte de las propias instituciones de seguridad social, se acentúa el panorama adverso de protección para la vejez, pues la astringencia de recursos fiscales, en un entorno de escaso crecimiento económico, hará menos factible destinar fondos públicos para subsanar las deficiencias que se advierten, por lo que resultaría incumplible el principio de la Recomendación 202 de la OIT, relativo a la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los sistemas nacionales de seguridad social, lo cual también se establece en el PIDESC en cuanto a que, no obstante los riesgos e imprevistos sociales que puedan enfrentarse, se requiere un sistema que tenga la debida sustentabilidad, para que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer los derechos previstos.

Hay otras necesidades de la población envejecida, adicionales a las pensiones y a los servicios de salud, fundamentales para su bienestar. Se trata de las necesidades de quienes se encuentran en una situación de dependencia funcional debido a discapacidad, condición crónica, trauma o enfermedad y que por ello no tienen la posibilidad de desarrollar, por su propia cuenta, actividades cotidianas relativas a su aseo, vestido y alimentación, entre otras.

La atención de estas necesidades, que genéricamente se denominan *cuidados prolongados*, conjuga características de cuidado a la salud y de cuidado social, y es totalmente compatible con lo propuesto en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. La ausencia de estos cuidados, cuando hay

necesidad de ellos pudiera ser equivalente a una carencia social y por ello tener características similares a los indicadores que, para la medición de la pobreza, se describen en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social.

Adicionalmente, cabe tener en cuenta lo que la Organización Mundial de la Salud (2015) reporta sobre este tema en su Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud, en que considera diversas ventajas de la adopción de medidas respecto de los cuidados a largo plazo, de donde se han seleccionado las tres siguientes:

1. *Promueve la dignidad en la vejez*: se respetan los derechos de las personas mayores.
2. *Reduce las hospitalizaciones y los costos asociados*: el uso de los cuidados a largo plazo acorta la duración de las hospitalizaciones, reduce las tasas de reingreso y apoya el retorno de las personas mayores a sus hogares.
3. *Reduce la pobreza*: los cuidados a largo plazo que se basan en garantizar el uso y el acceso equitativo a los cuidados ofrecen una red de seguridad a las personas mayores y las protege a ellas y a sus familiares de la pobreza en las últimas etapas de la vida. También ayuda a compartir el riesgo de los gastos catastróficos en salud, al tiempo que reduce la carga de los familiares y promueve la cohesión social.

Tradicionalmente se ha considerado que la familia es la responsable de ofrecer atención a los miembros que experimentan una situación de dependencia funcional y son las mujeres quienes particularmente lo hacen. Esta posibilidad se ve limitada al haberse reducido el número promedio de hijos por familia y por una incursión creciente de las mujeres en el mercado laboral, por lo que a futuro difícilmente tendrán suficiente disponibilidad de tiempo para la atención de los familiares necesitados, no obstante que la edad incrementa el riesgo de dependencia funcional y que la duración de esta situación se amplía con el progresivo aumento de la esperanza de vida.

En México no existe una previsión económica asociada a los cuidados prolongados por parte del sector público, como lo hacen otros países de la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2013), y no se advierten condiciones propicias para considerarlos, aunque sea parcialmente, dentro de las estimaciones presupuestales, especialmente ante el ya de por sí

crítico panorama de desfinanciamiento del IMSS y el ISSSTE, por citar a las dos instituciones de seguridad social más importantes.

En algunos países de la OCDE se han establecido diversas formas de pago a los cuidadores informales, con el fin de compensarlos parcialmente por la pérdida de ingresos, con base en la premisa de que al proporcionar cuidados prolongados lo hacen en detrimento de actividades laborales. En otras naciones de la misma organización se han destinado recursos públicos para apoyar la posibilidad de que los ancianos reciban cuidados prolongados en su propio hogar (OECD, 2005).

Desafortunadamente, las circunstancias descritas tendrán efectos de una u otra manera para la economía de las familias, pues para enfrentarlas, aunque sea parcialmente, tendrán que destinarse mayores recursos a uno o varios de los siguientes conceptos: contribuciones para la seguridad social, al pago de impuestos generales, al pago de un servicio especializado o tiempo dedicado a los cuidados de los ancianos en situación de dependencia.

En función de la importancia que irá adquiriendo este tema, podría ser candidato a incorporarse, más adelante, dentro del grupo de elementos constitutivos de la protección social para la población envejecida.

Por lo que toca a la medición del acceso a la seguridad social que se hace con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) se pregunta en la “Sección X. Salud”, si el encuestado está afiliado o inscrito por jubilación o invalidez. Con ello se capta la expectativa del derecho a jubilarse, lo cual, para poderse concretar, queda sujeto a muy diversas condiciones a lo largo de su vida activa, cuyos efectos resultan prácticamente imposibles de estimar, como se ha descrito en el apartado anterior.

Para el caso específico de invalidez, parece adecuada la forma en que ahora se hace el cuestionamiento, puesto que el acceso a una pensión por este motivo puede ser más inmediato, puesto que el derecho correspondiente está más vinculado con la protección del ingreso en la edad activa que durante la vejez.

Tratar de estimar en qué medida la colectividad de trabajadores tendrá posibilidades de hacer los aportes a la seguridad social con la frecuencia necesaria, al menos para tener derecho a la pensión mínima garantizada, resulta poco factible a partir de la información disponible.

Además, el asunto es, por naturaleza, complicado, por lo que incrementar el número de variables no resultaría efectivo, pues para mejorar la calidad de la estimación habría necesidad de hacer un pronóstico probabilístico de largo

plazo, sujeto a múltiples riesgos e hipótesis, lo cual es contrario a los propósitos de hacer una medición sobre hechos verificables. Por ello, no se advierte que, en esta materia, sea conveniente ni factible hacer un seguimiento de los mecanismos que pudieran contribuir a determinar en qué medida podría concretarse la expectativa del derecho a la jubilación.

En igual sentido, se sugiere valorar la utilidad de lo que se pregunta en el “Apartado 6.2. Contribución a la Seguridad Social” en cuanto al tiempo total en años y meses que se hubiera contribuido o cotizado para alguna institución de seguridad social, en su caso. Adicionalmente, es cuestionable la confiabilidad de lo que se declara cuando se trata de periodos discontinuos de contribución/cotización y el encuestado tenga que hacer la suma correspondiente, prácticamente de memoria.

Sobre este tema, cabe referir la experiencia de Chile cuando la Comisión Marcel (Gobierno de Chile, 2006) cotejó los resultados de las encuestas de protección social (autorreportes) (Gobierno de Chile, 2004) con los registros administrativos y detectó en las encuestas una sobreestimación, a nivel global, del 26% en la densidad de cotización, y del 39% si se trataba del grupo con educación básica.

Respecto a la construcción del Indicador de Carencia por Acceso a la Seguridad Social en la Metodología, uno de los criterios es:

La población trabajadora no asalariada o independiente, dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, dispone de SAR o Afore.

Se sugiere omitir este criterio porque en el Indicador de Carencia por Acceso a los Servicios de Salud ya se pregunta si una persona se encuentra afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte de una institución pública o privada y en lo relativo a disponer de SAR o Afore ya se ha mencionado que se trata solamente de una expectativa de derecho y no propiamente de un derecho que pueda ejercerse de inmediato, como es el caso de salud, vivienda, alimentación, entre otros.

Sobre el criterio que se expresa como: “La población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más) se considera que tiene acceso a la seguridad social



si es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores”. En este caso, solamente si el monto de la pensión de la población en edad de jubilación fuera igual o superior al nivel de ingresos que se determine como piso de protección social se consideraría que se logra el acceso a la seguridad social.

Por lo tanto, para captar si efectivamente se ha logrado ejercer el derecho a la protección del ingreso en la vejez (o antes de ella) por medio de los mecanismos institucionales de seguridad social, podría preguntarse: *a)* la edad del encuestado, *b)* si ha tenido una vida activa en que haya hecho aportes a alguna institución de seguridad social o que haya laborado en alguna entidad u organismo público que ofrezca ese tipo de beneficio, *c)* si percibe ingresos por concepto de pensión de retiro (jubilación), *d)* el monto total de ingresos que recibe por pensión o por otros conceptos, y *e)* si desarrolla alguna actividad laboral remunerada porque los ingresos de que dispone resultan insuficientes para cubrir sus necesidades.

Las preguntas anteriores permitirían identificar: *a)* a quienes cotizaron durante su vida activa a alguna institución de seguridad social, o laboraron en alguna institución que les ofrecía el beneficio del retiro, *b)* a los que tienen una situación de retiro acorde a sus necesidades (por pensión, por transferencias familiares u otros), *c)* a aquellos que en la tercera edad no tienen pensión, *d)* a los que aunque reciban pensión se ven en la necesidad de trabajar para complementar su ingreso, y *e)* a aquellos que sin haber llegado a la tercera edad disfrutaban, anticipadamente, de un ingreso destinado a ofrecer una protección durante la vejez.

Esta información sería de utilidad para contar con mayores elementos de orientación de política pública respecto al número de quienes se benefician de los mecanismos institucionales de protección social y en qué medida los ingresos que se reciben por pensiones son suficientes para cubrir sus necesidades, y cuál sería la dimensión del reto para ofrecerles protección en esta materia.

Respecto a una mayor desagregación, a futuro, de la información que actualmente se capta para medir el acceso a la seguridad social para la población envejecida, pudiera ser conveniente tener en cuenta que hay una mayor proporción femenina en la población en situación de vejez, por lo que sería conveniente hacer la identificación correspondiente. La distinción regional también pudiera ser deseable considerarla, puesto que los esquemas tradicionales de

seguridad social han tenido una mayor concentración en zonas urbanas, y consecuentemente la población rural se ha visto menos favorecida, y también entre entidades federativas se advierten diferencias significativas, como, por ejemplo, en lo relativo a la informalidad laboral, que a la larga tendrá incidencia en los montos ahorrados para pensionarse.

Como la medición del acceso a la seguridad social requiere sustentarse en hechos comprobables, la protección en la vejez es función de una gran diversidad de eventos a lo largo de la vida activa del trabajador y durante la vejez. Como estos eventos están sujetos a una multitud de riesgos e incertidumbres, no hay forma de realizar dicha comprobación.

Por lo tanto, la mejor manera de comprobar si el derecho a la seguridad social es efectivo para la población envejecida es preguntarlo directamente a ese grupo de población, en vez de tratar de estimar en qué medida se concreta la expectativa que pudiera vislumbrarse durante la vida activa.

Además de la deficiente seguridad del ingreso en la vejez, la atención a la salud está en situación aún más crítica en términos de financiamiento, por lo que la posibilidad de apoyar los cuidados prolongados para proteger la dependencia funcional se vislumbra poco factible.

Se presentan algunas propuestas respecto a la medición del acceso a los derechos de protección a la población envejecida, con efectos en el corto plazo, las cuales se sustentan en los antecedentes descritos en los apartados previos, así como en consideraciones pragmáticas sobre su instrumentación. Otras, se plantean como posibilidades para ser aplicadas más adelante.

## CONSIDERACIONES FINALES

No obstante la diversidad de instrumentos jurídicos relativos a los derechos a la protección social en general y de manera particular para la población envejecida, no se ha concretado en capacidades institucionales que ubiquen la responsabilidad y autoridad de formular una política pública integral en la materia, ni tampoco la coordinación de estrategias de manera adecuada y suficiente.

La administración de los organismos de seguridad social y de otros que ofrecen beneficios en la materia manifiesta severas deficiencias de sustentabilidad financiera y, ante un entorno mundial complicado, en que el crecimiento económico se ha venido reduciendo, no hemos podido incrementar en el país el nivel de captación fiscal respecto al PIB ni contar con un mercado laboral que ofrezca oportunidades de empleo acordes a las necesidades demográficas.

Las garantías básicas de seguridad social, según el piso de protección social, han quedado limitadas al tener como soporte principal los regímenes de seguro social, cuyos niveles de afiliación distan mucho de cubrir a la mayor parte de la población económicamente activa. En cuanto a la seguridad social, tampoco se aplican plenamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, bajo los cuales debería regirse, ni se le considera tampoco como un bien social tutelado por el Estado, sino que en su manejo han intervenido criterios como si se tratara de un instrumento de política económica o financiera, lo que es incongruente con su propósito de ofrecer protección a grupos de población específicos que carecen de posibilidades de superar, por cuenta propia, las vulnerabilidades que los afectan.

Además de las dificultades enunciadas, el pago de las pensiones que ya se tienen comprometidas ha venido creciendo a tasas reales que superan significativamente el ritmo de crecimiento de la economía nacional. No se trata solamente de una situación derivada del envejecimiento demográfico, sino también del efecto de pensiones a edades tempranas en diversos organismos públicos y, en muchos casos, por montos que distan significativamente de los que, en promedio, pudiera obtener un afiliado al IMSS o ISSSTE.

El sistema de capitalización individual, que ha transferido la responsabilidad del financiamiento de las pensiones a los propios trabajadores, aunque aligera la carga gubernamental, deja a los ahorradores en una situación de riesgo al depender de un mecanismo contrario al objetivo de la seguridad social de proporcionar prestaciones seguras. Por otra parte, tampoco se cuenta con los medios que permitan asegurar la viabilidad futura de las erogaciones para la atención a la salud de la población envejecida.

Ante estas desfavorables posibilidades, se propone que la medición del acceso a los derechos sociales para la tercera edad se haga para ese grupo poblacional específico y no cuando se encuentra todavía dentro de la población activa, ante la expectativa de un derecho que pudiera o no concretarse llegado el momento.

#### ANEXO 1. PROPUESTAS DE CAMBIOS A LA MEDICIÓN

En el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) se pregunta en la “Sección X. Salud” si el encuestado está afiliado o inscrito por jubilación o invalidez.

Se propone omitir la pregunta sobre la jubilación debido a que capta la expectativa del derecho a jubilarse, lo cual, para poderse concretar, queda sujeto a muy diversos riesgos y condiciones a lo largo de su vida activa, cuyos efectos resultan prácticamente imposibles de estimar.

Para el caso específico de invalidez, parece adecuada la forma en que ahora se hace el cuestionamiento, puesto que el acceso a una pensión por ese motivo puede ser más inmediato, ya que el derecho correspondiente está más vinculado a la protección del ingreso en la edad activa que durante la vejez.

Se sugiere valorar la utilidad de lo que se pregunta en el “Apartado 6.2. Contribución a la Seguridad Social” en cuanto al tiempo total en años y meses que se hubiera contribuido o cotizado para alguna institución de seguridad social, en su caso. La razón de ello es la cuestionable confiabilidad de lo que se declara cuando se trata de periodos discontinuos de contribución/cotización y el encuestado tenga que hacer la suma correspondiente prácticamente de memoria.

Respecto a la construcción del Indicador de Carencia por Acceso a la Seguridad Social en la Metodología, uno de los criterios es:

La población trabajadora no asalariada o independiente, dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, dispone de SAR o Afore.

Se sugiere omitir este criterio en razón de que, en el Indicador de Carencia por Acceso a los Servicios de Salud, ya se pregunta si una persona se encuentra afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte de una institución pública o privada y, en lo relativo a disponer de SAR o Afore, ya se ha mencionado que se trata solamente de una expectativa de derecho y no propiamente de un derecho que pueda ejercerse de inmediato, como es el caso de la salud, vivienda, alimentación, entre otros.

Sobre el criterio que se expresa como: “La población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más) se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores”. En este caso, solamente si el monto de la pensión de la población en edad de jubilación fuera igual o superior al nivel de ingresos que se determine como piso de protección social, debiera considerarse que se logra el acceso a la seguridad social.

Finalmente, para captar si efectivamente se ha logrado ejercer el derecho a la protección del ingreso en la vejez (o antes de ella) por medio de los mecanismos institucionales de seguridad social, pudiera preguntarse: a) la edad del encuestado, b) si ha tenido una vida activa en que haya hecho aportes a alguna institución de seguridad social o que haya laborado en alguna entidad u organismo público que ofrezca ese tipo de beneficio, c) si percibe ingresos por concepto de pensión de retiro (jubilación), d) el monto total de ingresos que recibe por pensión o por otros conceptos, y e) si desarrolla alguna actividad laboral remunerada porque los ingresos de que dispone resultan insuficientes para cubrir sus necesidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID (2007). ¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe 2008. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BBVA RESEARCH (2015). Situación México. Primer trimestre 2015. Análisis Económico. México.
- CASTILLO, Victoria, Marta Novick, Sofía Rojo y Gabriel Yoguel (2006). “La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio de 1990: el difícil camino de regreso al empleo formal”. *Revista de la CEPAL*, 89 (agosto): 157-177.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO/Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Consar/Inegi (2012). Encuesta de Trayectorias Laborales [en línea]. Disponible en: <<https://www.gob.mx/consar/articulos/encuesta-de-trayectorias-laborales-2012?idiom=es>>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2ª ed. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- GOBIERNO DE CHILE-MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2004). Primera Encuesta de Protección Social. Historias Laborales y Seguridad Social [en línea]. Disponible en: <[www.proteccionsocial.cl](http://www.proteccionsocial.cl)>.
- GOBIERNO DE CHILE-MINISTERIO DE HACIENDA (2006). Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional. Anexo 1. Densidades de Cotización. Santiago de Chile.
- GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2014). 2º Informe de Gobierno 2013-2014. México: Presidencia de la República.
- JACKSON, Richard, y Keisuke Nakashima (2015). *El envejecimiento global y la seguridad previsional en las economías emergentes. Reconsiderando el rol de los sistemas de capitalización*. Alexandria, VA: Global Aging Institute.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, IMSS (2013). Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2012-2013. México: Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, IMSS (2015). Consulta dinámica (cubos). Asegurados trabajadores [en línea]. Disponible en: <[http://189.202.239.32/cognos/cgi-bin/ppdscgi.exe?DC=Q&nia=Run&nid=3489585644ee11dcbba876b0f759402&nic=%2FImported%20Reports%2FInformacion%20Directiva%20CP%2FCubos%2FCubo%20de%20Informacion%20Directiva%20CP%2F1670\\_3d6c7](http://189.202.239.32/cognos/cgi-bin/ppdscgi.exe?DC=Q&nia=Run&nid=3489585644ee11dcbba876b0f759402&nic=%2FImported%20Reports%2FInformacion%20Directiva%20CP%2FCubos%2FCubo%20de%20Informacion%20Directiva%20CP%2F1670_3d6c7)>

96&nih=1&back=http%3A%2F%2F201.144.108.32%2Fcognos%2Fcgi-bin%2Fupfegi.exe%3Fxmlcmd%3D%3CGetPage%3E%3CTemplate%3Emain.utml%3C%2FTemplate%3E%3C%2FGetPage%3E%26id%3D1cce47702c0d11dc977b8728db4781d3>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2015a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Informalidad Laboral. Tasas de Informalidad Trimestral [en línea]. Disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33619>>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2015b). Cuentas Nacionales. Producto Interno Bruto Trimestral. Base 2008. Valores a precios de 2008 [en línea]. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie>>.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ISSSTE (2015). Informe Financiero y Actuarial 2015 [en línea]. Disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/jul/Issste-20150713.pdf>>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (2005). *Long-Term Care for Older People: OECD study (2001-2004)*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (2013). *Public Spending on Health and Long-Term Care: A New Set of Projections*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (2015). *OECD-Health-Statistics-2015-Frequently-Requested-Data*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas [en línea]. Disponible en: <[www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx](http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx)>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU (1982). Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Viena, Austria.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU (2007). Observación General N° 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9). Ginebra: Organización de las Naciones Unidas-Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT (2002). Resolución Relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal. Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT (2012). R202. Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, OMS (2015). *Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2013). Proyecto de Ley de la Pensión Universal. México.
- ROLDÁN, Óscar, Enrique Domínguez y David Madero (2006). *Análisis del efecto sobre las pensiones de los trabajadores derivado de las reformas 1997-2005*. México: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SHCP. Informes trimestrales sobre las finanzas públicas del periodo 1996-2014. México.
- SEPÚLVEDA, Magdalena (2013). *El enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- VALENCIA ARMAS, Alberto (2005). *Análisis del sistema de cuentas individuales para pensiones de retiro*. México: Consejo Nacional de Población/United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications on Changing Population Age Structures.
- VALENCIA ARMAS, Alberto (2006). *Empleo, salarios y pensiones de retiro. Efectos económicos de los sistemas de pensiones*. México: El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés.
- VALENCIA, Enrique, David Foust y Darcy Tetreault (2012). *Sistemas de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Documentos de proyecto. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional.



# Vivienda, pobreza y derechos sociales

Guillermo Boils Morales

“La calidad de la vivienda,  
en buena parte comienza por la cantidad”.  
Arquitecto Enrique Yáñez

## INTRODUCCIÓN

En estas páginas me ocupo de proponer y fundamentar varios factores que pueden servir como instrumentos de medición, a fin de contar con más elementos para establecer posibles vínculos entre vivienda y pobreza. Aclaro de entrada que diagnósticos sobre la vivienda en México hay muchos y muy actualizados, de modo que no me planteo aquí hacer uno más, sino destacar aquello que ha sido poco o nada explorado sobre el tema. Así, este texto se centra en cuatro propuestas, que contemplan otras tantas líneas de análisis en torno a los espacios habitacionales. Los factores que sugiero incluir, o que se refuerce más su registro, en los levantamientos y las investigaciones sobre las viviendas en nuestro país son: 1. El tamaño de esos inmuebles; 2. Su ubicación; 3. Su antigüedad o grado de deterioro, y 4. La materialización a través de un proceso de autoconstrucción o autoproducción. El registro de este cuarteto de aspectos podría contribuir sobre todo a establecer de manera más precisa la situación socioeconómica en la que se encuentran quienes habitan dichos espacios.

De igual manera, consignar estos asuntos en los trabajos que se realizan para evaluar la pobreza contribuirá a contar con información más completa y acabada sobre el particular. Como veremos, registrarlos no representa grandes complicaciones para las personas encargadas de hacer los levantamientos, toda vez que se pueden realizar mediciones aproximadas; esto es, sin llegar a una precisión puntual en torno a tamaño, distancia y condiciones del medio, a su antigüedad, así como al registro de inmuebles autoconstruidos. Aunque, por supuesto, si se obtienen registros más exactos se tendrá una herramienta de medición más cabal y por ende se obtendrán parámetros más puntuales y concretos. Empero, registrar estimaciones aproximadas permitirá aquilatar de una mejor manera el

grado en que estas características de la vivienda permiten establecer el nivel de pobreza de las personas que la habitan. De los cuatro factores apuntados, me detengo aquí un poco más en el primero: el relativo al tamaño de la vivienda, ya que podría ser el más provechoso para establecer la conexión entre vivienda y pobreza. Por ende, es al que le dedico más espacio dentro de estas páginas.

Dejo al final del capítulo, en un apartado previo a las conclusiones, el asunto de la vivienda en el marco de los derechos sociales. La razón de esto estriba en que después de formular las propuestas que son componente medular de este texto es más comprensible la reflexión acerca de cuál es el grado en que la vivienda de los sectores viviendo en pobreza cubre los derechos establecidos en la normativa. Empero, en diversos pasajes del texto hay referencias a diversos ordenamientos cuando el asunto tratado así lo requería.

#### EL TAMAÑO DE LA VIVIENDA COMO REFERENTE DE POBREZA

El cuestionario ampliado del Inegi para levantar el Censo de Población y Vivienda en 2010 contenía veinte preguntas relativas a la vivienda. Por su parte, el cuestionario básico aplicado en ese mismo levantamiento censal incluyó sólo 12. Empero, en ninguno de esos dos instrumentos se consideró inquirir sobre el tamaño de la vivienda. De igual forma en el Cuestionario para Viviendas Particulares Habitadas y Población, de la Encuesta Intercensal 2015. En la que se levantó del 2 al 27 de marzo de ese mismo año tampoco se formuló en ninguna de sus 31 interrogantes relacionadas con la vivienda algún reactivo que atendiera a las dimensiones.

En cambio, en la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, levantada por el mismo Inegi, sí se incluyó, en la pregunta 3.8 del cuestionario aplicado, información relativa a la superficie de la vivienda en metros cuadrados. Además, también lo contempló en otra pregunta, la del numeral 4.33, que está relacionada con quienes tienen una segunda casa, inquiriéndoles sobre las medidas de la misma. En ambas preguntas, las opciones que se tenían de repuesta eran siete e iban desde la número uno, que consideraba a viviendas de treinta metros cuadrados o menos, hasta la seis, que registraba las de doscientos metros cuadrados o más. La última pregunta, para completar las siete alternativas, era la correspondiente a la opción *no sabe*. Nada más que en los resultados vaciados en cuadros

de tabulados básicos que están en línea para su consulta, hasta el 30 julio de 2015 no se habían incluido las respuestas a esas dos preguntas. En realidad, hasta esa fecha sólo se habían hecho públicos y puestos en línea 11 cuadros, correspondientes a otras tantas preguntas. El cuestionario estuvo integrado por 86 preguntas, de las cuales 74 atendieron a las condiciones de la vivienda y sus servicios. De las 12 preguntas restantes, tres se ocuparon de registrar información sobre los residentes y la identificación de hogares y nueve de las características sociodemográficas.<sup>1</sup>

El que se haya integrado en esa reciente encuesta de vivienda un registro relativo a las medidas de la superficie de los espacios habitacionales representa un logro importante para poder calibrar desde ese ángulo el estatus social de sus ocupantes. Es de esperar que los datos arrojados por la encuesta, correspondientes a las dimensiones que tienen las viviendas en su área construida, sean divulgados, así se podrá contar con esa información, y aunque los habitantes de las casas no hayan sabido estimar o no conocieran las dimensiones de su vivienda y, por ende, su respuesta se haya consignado como *no sabe*, es importante conocer lo que resultó de esas dos preguntas. Sobre todo porque puede ayudar a reformular la manera de medir el tamaño de la vivienda, incluso acudiendo a otros procedimientos como el que se propone aquí páginas adelante.

Lo cierto es que, como se advierte en los levantamientos mencionados y en otros más sobre estadísticas demográficas y de vivienda, se consigna un considerable número de datos. En particular, los censos fueron los que más se ocuparon de hacer los registros sobre las condiciones de la vivienda y los servicios de que dispone o carece. En particular, han dado cuenta entre otros aspectos del número de cuartos, en general, y dormitorios, en particular, que tienen las viviendas. Asimismo, se anota si tienen cocina y baño independientes o integrados; al igual que también informan sobre los materiales con que están construidas. Además, registran si tienen acceso a servicios, como el de abastecimiento de agua, o si están conectados al sistema de drenaje, al igual que si lo están a la red de distribución eléctrica. Todos ellos permiten estimar el grado de acceso de los hogares a los bienes y servicios materiales y culturales, así como de otros satisfactores, asociados a las condiciones materiales de los espacios que habitan, los que a su vez nos llevan a aproximarnos a los niveles de pobreza y marginalidad que guardan sus ocupantes. Sin embargo, en esos registros

<sup>1</sup> Inegi, Encuesta Nacional de Vivienda 2014, tabulados básicos, 2015.

casi no se toca, o la mayoría de las veces se deja de lado por completo, el asunto de las dimensiones.

Por otra parte, en el artículo 44 de la Ley de Vivienda, promulgada el 27 de junio de 2006, y que fue ajustada con una última reforma del 20 de abril de 2015, se establece la creación del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda. Entre los indicadores que esa entidad tiene que considerar para hacer sus evaluaciones, la ley señala dos que podrían contemplar la medición de las dimensiones de las viviendas: *a)* “habitabilidad de la vivienda” y *b)* “adaptabilidad a las condiciones culturales, sociales y ambientales de las regiones”. Con relación a lo primero, el inciso cuarto del artículo 4º de dicha ley consigna que los espacios habitables serán aquellos “que cuenten con las dimensiones mínimas de superficie y altura, ventilación e iluminación natural”.<sup>2</sup> Por lo que hace a las condiciones culturales y ambientales de las diversas regiones del país, ese ordenamiento no establece mayor precisión al respecto. Empero, en este texto, dentro del apartado correspondiente a la ubicación de la vivienda, exploro algunos aspectos primordiales sobre esta cuestión.

Una mayor precisión cuantitativa respecto a lo anterior la propone el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, dentro del rubro que denomina “caracterización de las viviendas”. En concreto, dicho programa establece como superficie mínima de éstas la correspondiente a cuarenta metros cuadrados.<sup>3</sup> Incluso en este renglón el programa no se limita a señalar un mínimo de superficie, sino que sostiene además que las viviendas tendrán que contar con dos recámaras, un área de usos múltiples, un baño y una cocineta. Agrega asimismo que deberán ejecutarse con un techo construido con losa de concreto armado y también que han de usar materiales propios de la región donde se edifiquen. Además de reafirmar lo señalado en la citada Ley de Vivienda, sobre que ésta ha de ser levantada conforme a los usos y costumbres, al igual que insiste en la necesidad de edificarla de acuerdo con las condiciones del clima específico del sitio donde se encuentran establecidas. Como sea, veamos lo que atañe a la superficie.

Un primer umbral de pobreza referido a la vivienda se puede establecer a partir de las posibilidades de acceso al mercado inmobiliario formal. Para adquirir una vivienda, los sectores sociales subalternos que, de acuerdo con su nivel

<sup>2</sup> Ley de Vivienda, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de marzo de 2014, p. 19.

<sup>3</sup> Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, cuarta sección, p. 36.

de ingreso no alcanzan el equivalente a cuatro salarios mínimos, no califican para obtener un préstamo hipotecario de las instituciones bancarias privadas. Los perfiles sociales más excluidos de acceso al mercado de vivienda se encuentran con mayor definición entre los habitantes de las comunidades agrarias más apartadas, donde ni siquiera existe un mercado habitacional. En efecto, ahí, como veremos, los pobladores edifican sus casas a partir de los recursos del medio.

### *El tamaño: superficie*

Cabe asumir, de entrada, que la medición bidimensional, es decir, el largo y el ancho de un espacio habitacional, es un dato primordial para conocer sus características físicas desde la óptica cuantitativa. Aunque, como veremos, la medición del área de una vivienda se debe complementar con el registro de su tamaño desde una visión tridimensional; esto es, una medición que comprenda la altura del espacio edificado, pues no podemos olvidar que todo espacio habitacional es de índole volumétrica. Aun así, una primera aproximación para determinar el tamaño nos lleva a medir la superficie que tiene una vivienda, habida cuenta que establecer el área cubierta por una casa es fundamental, en la medida que nos indica el tamaño del suelo que cubre la construcción.

La razón primordial por la que casi no se hacen registros sobre el tamaño de las viviendas es probable que se deba, por una parte, a la relativa dificultad que representa hacer la medición para quienes levantan los censos y las encuestas. La otra razón atiende a que muchos (tal vez la mayoría) de los habitantes, sobre todo entre los sectores de bajos y muy bajos ingresos, suelen no tener la menor idea acerca de cuánto mide la casa en que residen. Esta última circunstancia no se puede resolver mediante preguntas cuando se hacen los levantamientos de campo. En cambio, la primera sí se puede cubrir, dotando a los entrevistadores de una cinta de medir (flexómetro) y ellos, incluso con la ayuda del propio usuario de la vivienda, podrán tomar las mediciones y registrarlas en un croquis del perímetro de la casa encuestada, mismo que delinearán sobre una hoja en blanco. Lo cierto es que no tienen que ser expertos en dibujo para hacer dicho trazo.

Un sucedáneo del flexómetro, aunque más impreciso, es que el entrevistador camine con paso uniforme y en línea recta por el interior de todo el perímetro del área construida de la vivienda. Previamente habrá medido la longitud de su paso en centímetros, y una vez que haya recorrido cada línea del perímetro mul-

tiplicará el número de pasos por la medida obtenida antes. Cuando el piso es de mosaico, loseta o cualquier tipo de baldosa con medidas y forma uniformes, bastará con contar cuantas piezas tiene de largo y cuantas de ancho cada cuarto, o el conjunto de la vivienda. Se medirá el largo y el ancho de una de las piezas del piso, multiplicándolo, por el total de las que resulten. Las medias que deriven de ese ejercicio serán aproximadas, pero pueden ofrecer una idea del tamaño de la casa en cuestión. Asimismo, se debe considerar que no todas las viviendas tienen una geometría cuadrada, o de rectángulo, siendo frecuente que tengan formas poligonales diversas, lo que reclama con mayor insistencia la elaboración de un croquis que siga todas las líneas que delimitan el área edificada.

A su vez, en el caso de las viviendas aisladas, asentadas dentro de un lote que no está construido en la totalidad de su superficie, lo fundamental es medir la parte construida del predio. De igual forma, sobre todo en las viviendas de las zonas rurales, es muy frecuente que tengan dos o más bloques construidos dentro del solar en que se asientan. Estos bloques o cuartos suelen estar separados entre sí por varios metros de distancia. Es el caso de la llamada *cocina de humos*, y con suma frecuencia también del baño, al igual que algún otro espacio, como puede ser un cuarto de guardado o de trabajo. Todos estos espacios aislados del edificio principal de la vivienda también tienen que ser medidos y su superficie sumada.

Por lo que hace a la superficie, un importante referente respecto al tamaño mínimo de la vivienda nos lo ofrece la medida convencional que establecían las disposiciones reglamentarias en materia de construcciones que regían en la capital del país hasta antes del 29 de enero de 2004. Así, el artículo 5º del entonces vigente Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal consideraba que las áreas mínimas debían ser, de acuerdo con las diferentes categorías de vivienda, las siguientes: una superficie de 24 metros cuadrados para acciones de mejoramiento en la vivienda ya existente, mientras que fijaba en 33 metros cuadrados la superficie mínima para lo que denominaba “Vivienda nueva progresiva popular”. A su vez, establecía un mínimo de 45 metros cuadrados para vivienda nueva terminada popular. Por último, el rango de magnitud para vivienda de interés medio y residencial lo determinaba en un intervalo que cubría entre 60 y 92 metros cuadrados.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, 1993, p. 3.

Aunque no se hicieron públicos los criterios que se tomaron en cuenta para establecer las dimensiones apuntadas en el anterior Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, lo más probable es que se hayan contemplado factores como la densidad promedio y su relación con el espacio mínimo vital per cápita, que suele ser estimado en una superficie mínima de diez metros cuadrados por persona.<sup>5</sup> De donde se sigue que, por ejemplo, una familia de cuatro miembros requiere que la superficie de su morada sea de cuando menos cuarenta metros cuadrados. Lo cierto es que las dimensiones apuntadas en el párrafo anterior, relativas a los diferentes tipos de vivienda, ya no se han mantenido en las versiones posteriores a 2004 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.<sup>6</sup> En efecto, la versión promulgada en enero de ese año estableció en su artículo 6º que para conocer la clasificación de las edificaciones habría que remitirse al programa general de vivienda de la entidad, así como a sus equivalentes delegacionales y/o los programas parciales de desarrollo urbano de esas demarcaciones.

Por otra parte, las medidas relativas a las superficies mínimas de los espacios habitacionales no son, en manera alguna, iguales en otros reglamentos similares vigentes en los municipios más poblados de otras entidades federativas del país. Así, el Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, Nuevo León, en la fracción segunda de su artículo 3º, considera un espacio con más superficie que el mencionado para el Distrito Federal. En efecto, el reglamento de la capital de Nuevo León fija un total de cuarenta metros cuadrados para vivienda de autoconstrucción o construcción progresiva.<sup>7</sup> Aunque esa categoría no es igual a la que se considera como vivienda progresiva popular del Distrito Federal, sí es en gran medida una categoría equivalente. Pero lo más importante, las dimensiones mínimas consignadas en el código regiomontano exceden en una proporción de 55% a la superficie de su similar del Distrito Federal.

<sup>5</sup> Julio Lorenzo Palomera, “El tamaño de la vivienda y la talla del acto de habitar”, tesis de doctorado en arquitectura, Universidad Autónoma de Tamaulipas-Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, otoño de 2014, pp. 6-14.

<sup>6</sup> Véase la versión del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2004, p. 2.

<sup>7</sup> Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, Nuevo León, p. 4. Disponible en: <[http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/Reg\\_construcciones.pdf](http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/Reg_construcciones.pdf)> [Consulta: 9 de enero 2015].

A su vez, el vigente Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, en su capítulo segundo, titulado “De los edificios para habitación”, contiene las disposiciones normativas que rigen las construcciones en esa localidad. En concreto, en el artículo 1472 de ese ordenamiento se asienta cuál es la superficie mínima que deberá tener una vivienda para que se pueda autorizar su construcción, estableciendo para tal efecto que el espacio a edificar deberá comprender un área mínima de 33 metros cuadrados. Además, ese artículo señala que esa superficie es la mínima para cualquier modalidad de vivienda.<sup>8</sup> Desde luego que, en este caso, como en el señalado en el párrafo anterior, cabe preguntarse: ¿Hasta qué punto las viviendas que se construyen en esos municipios cumplen con lo establecido en esa normativa?

Debe admitirse que tampoco en los organismos públicos de vivienda hay una total desatención al asunto del tamaño de la vivienda por lo que hace a las medidas de su planta arquitectónica. Así, las categorías para clasificar las viviendas que ofrece la Comisión Nacional de Vivienda y consigna en su Código de Edificación de Vivienda se basan en la superficie de las mismas. La vivienda *económica* viene a ser aquella que tiene una extensión de 30 metros cuadrados; la *popular* alcanza los 42.5 metros cuadrados; a su vez, la *tradicional* es la que se extiende cubriendo 62.5 metros cuadrados; la *media* se sitúa en 97.5 metros cuadrados; la *residencial* cubre 145 metros cuadrados y, por último, la *residencial plus* se va a 225 metros cuadrados.<sup>9</sup> Estos rangos corresponden a los precios de las viviendas, donde la superficie es una de las variables principales para su determinación.

En otro orden de ideas, es muy importante tomar en consideración si se trata de una casa aislada o de una que es parte de un conjunto de viviendas, bien sea un edificio departamental o un conjunto multifamiliar. Asimismo, si en el primero de los casos la superficie construida se puede extender cubriendo la totalidad del predio donde se edificó, o bien sólo se puede hacer en parte de éste. En esta última situación se trata de una vivienda que dispone de un espacio libre de edificaciones dentro del solar y, por ende, está en posibilidades de incrementar la extensión de su área edificada.

<sup>8</sup> Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, título decimoprimer, capítulo segundo: “De los edificios para habitación”, artículo 1472, p. 53. Disponible en: <[www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Jalisco/.../wo75309.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Jalisco/.../wo75309.pdf)>.

<sup>9</sup> Comisión Nacional de Vivienda, Código de Edificación de Vivienda, 2010, 2ª ed.



Por último, más allá de las diferencias en las áreas mínimas para vivienda que fijan los ordenamientos de las ciudades mencionadas, o los criterios de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), no se puede establecer un criterio uniforme para el conjunto del país en lo que hace al mínimo de vivienda. Aun así, el criterio antes apuntado de diez metros cuadrados por persona resulta un mínimo aceptable, a pesar de que no existe una unidad de criterio al respecto, además de que las diferencias climatológicas hacen que el tamaño de una vivienda, que en regiones templadas o frías es aceptable, en regiones calurosas puede llegar a resultar insostenible para quienes la habitan. Pero estos contrastes se hacen más pronunciados cuando se trata de las medidas correspondientes a la altura de las viviendas, como se examina en el apartado siguiente.

### *Altura de la vivienda*

El asunto de la altura no suele ser tomado en consideración al evaluar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, lo que viene a ser una seria omisión, toda vez que de la mayor o menor altura que tengan las cubiertas de las casas depende en buena medida que sean más o menos calurosas, respectivamente. Así, con techos a poca altura, la temperatura interior tiende a ser alta, mientras que, por el contrario, es más fresca cuando la altura de su techumbre es mayor. Esto se debe a que, mientras más elevadas, se incrementa el volumen de aire dentro del espacio habitacional, logrando que el calentamiento ambiental interior sea menor. Además de que, dado que el aire caliente tiende a subir, mientras exista mayor espacio vertical disponible en una vivienda, ésta conservará en su parte baja aire mucho más fresco. En las regiones serranas, sobre todo en el norte del país, con inviernos de frío riguroso, las cubiertas de baja altura resultan más apropiadas, al mantener los espacios con temperaturas relativamente más elevadas.

Empero, la altura de las casas adquiere particular relevancia cuando se trata de vastas regiones en el territorio nacional en las que tienden a prevalecer temperaturas elevadas o muy elevadas una buena parte del año. De modo que allí los espacios edificados con altura reducida son poco o nada confortables para ser habitados. Pero, en virtud de los escasos recursos económicos de quienes ocupan esas viviendas, cuando las edifican buscan ahorrar en los costos, reduciendo las alturas y con ello requiriendo menor cantidad de material de construcción. Por

su parte, las viviendas construidas por las empresas privadas desarrolladoras de vivienda, a fin de ampliar sus márgenes de ganancia, también buscan abaratar sus costos de construcción, produciendo viviendas con 2.40 metros de altura, que en términos generales son adecuadas en el clima del altiplano central del país, pero se tornan sofocantes en zonas como La Laguna, Monterrey o Mexicali.

Igual que en el caso de la superficie, de nueva cuenta, tomando como un primer referente al Reglamento de Construcciones del Distrito Federal de 1993, tenemos que ese ordenamiento determinaba que la altura de la viviendas no debería ser menor de 2.10 metros.<sup>10</sup> Por su parte, el municipio de Monterrey, en su reglamento vigente, establece una altura mínima de dos metros para las bardas en las viviendas de tipo *unifamiliar*.<sup>11</sup> Pero en muros de contención situados en terrenos con pendientes establece una altura mínima de 3.50 metros. Por lo que hace al municipio de Guadalajara, la altura mínima que señala el reglamento respectivo para las puertas de cualquier inmueble es de 2.05 metros. Por ende, la altura interior de una cubierta respecto al piso de la vivienda tendrá por necesidad una altura mayor.

Por otra parte, la Ley de Vivienda vigente no define parámetro alguno para determinar cuáles son las dimensiones mínimas que debe tener la altura de una vivienda. Como ya vimos, tampoco lo hace con respecto de su superficie u otras medidas de los espacios habitables. Empero, en el capítulo séptimo de ese ordenamiento se establece la creación del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda, fijando las normas básicas para la operación de dicha entidad. Es allí donde se determina que una de sus atribuciones es establecer esos parámetros. Ojalá y estas notas puedan aportar algo para poder determinarlos.

Además, en materia de altura, el tipo de cubierta es también un factor a considerar, dado que si ha sido resuelta con uno o varios planos inclinados, la medición requerirá varias lecturas, pues no se tiene una medida constante del piso al techo. Esta situación se presenta sobre todo en zonas serranas, así como en regiones tropicales y costeras, donde las techumbres, independientemente del material con el que estén construidas, con frecuencia son cubiertas realizadas en planos inclinados, tanto en la modalidad de dos como de cuatro aguas. Este tipo de cubiertas con pendiente responde ante todo a la necesidad de

<sup>10</sup> Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, p. 114.

<sup>11</sup> Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, p. 4.

desahogar de manera expedita el agua de lluvia, para evitar que se acumule sobre la techumbre, por lo que es muy común la solución de techos inclinados en la vivienda vernácula, en especial en zonas donde la precipitación es abundante.

### *Tamaño y densidad*

Otro factor que interviene en la estimación del tamaño de un espacio habitacional y sus condiciones de habitabilidad es el número de usuarios que la ocupan. En efecto, las dimensiones de cualquier vivienda se cruzan con esa otra variable fundamental: el número de ocupantes. Así, aunque el tamaño del espacio habitable cuenta por sí sólo, también se sitúa en una relación dependiente del número de personas que lo habitan. Valga la obviedad: no son lo mismo veinte metros cuadrados para una persona sola, o una familia de dos miembros ocupando la casa, que esa misma superficie cuando en ella se albergan seis o más personas. Este entrecruzamiento representa uno de los principales factores en donde se asocia la pobreza y la vivienda, y se establece la densidad ocupacional, misma que se incrementa en una relación inversamente proporcional al número de metros cuadrados disponibles por el conjunto de usuarios alojados en el espacio habitado. Así, a medida que se incrementa el número de habitantes, con relación a un espacio dado, deviene el grado de hacinamiento.

En este orden de ideas, viene a cuento de nuevo la cifra mencionada en torno a la superficie de diez metros cuadrados por habitante, que constituye un índice discutible sin duda, pero es un punto de partida para establecer parámetros acerca del hacinamiento en los espacios habitacionales. De esta suerte, cuando estamos frente a viviendas con menos de 25 metros cuadrados, ocupadas hasta por ocho personas, como ocurría con frecuencia hace un par de lustros en vecindades de la colonia Morelos, es inobjetable que cabe hablar de hacinamiento,<sup>12</sup> pero también esta muy alta densidad ocupacional la encontramos en las viviendas de las zonas más pobres, en muchas zonas rurales del país.

Precisamente en el censo de 2010, el Inegi consideró por entidad federativa: el número de cuartos, así como el número de dormitorios, con uno o dos cuartos y disponibilidad de cocina, así como si cuenta con baño y si este espacio está o

<sup>12</sup> Guillermo Boils, "La vecindad: espacio vital en las ciudades mexicanas", *Diseño y Sociedad*, 6 (1996: 84-85).

no integrado al espacio de la vivienda. Tomando como base estos rubros, se tiene un referente para establecer el grado de hacinamiento. De las poco más de 28.6 millones de viviendas habitadas que se registraron en ese año, y tomado el promedio de 3.96 habitantes por cada una, en 9.7 millones (más de la tercera parte, o 34.4%) sus habitantes están hacinados.<sup>13</sup>

En la evaluación del hacinamiento, de nueva cuenta habría que tomar en consideración la elevación que tienen las cubiertas del inmueble respecto del nivel del piso. En la medida que se trate de casas con techos colocados a mayor altura es menos grave el hacinamiento de sus ocupantes, al menos en lo que hace a la saturación de la temperatura interior, además de que por disponer de muros más altos se tiene mayor espacio para acomodar muebles y otros objetos, así sea en alturas que no sean de fácil acceso, sin subirse en una silla o escalera. Pero sobre todo en las casas altas se amortigua relativamente el nivel de hacinamiento, porque se dispone de mayor volumen de aire dentro de la morada, haciendo que literalmente sean más respirables sus interiores, aparte de resultar más frescos. De igual forma, los espacios habitacionales con techos altos tienden a producir una percepción de menor estrechez en el espacio.<sup>14</sup>

Un parámetro más preciso de hacinamiento nos lo pueden proporcionar las dimensiones de cada uno de los cuartos dentro de las viviendas, cuando cuentan con más de un espacio interior. De acuerdo con las medidas de estos espacios particulares, se tendría un aproximado más específico con relación a la escasez del espacio habitable en el que se despliegan las actividades de los habitantes. Además de que cuando una casa tiene varios cuartos, deberán tener espacios de circulación y/o pasillos que los conecten, lo que a final de cuentas también es espacio construido y, por lo tanto, superficie sustraída al área habitacional.

En todas las ciudades hay vastas zonas de vivienda precaria y, por ende, con dimensiones reducidas, e incluso buena parte de ellas con una muy marcada estrechez espacial. Tienden a estar asentadas, aunque no de manera exclusiva, en las periferias urbanas, donde se concentran en mayores cantidades. Así, por ejemplo, dentro de Valle de Chalco, las dimensiones promedio de la vivienda, hacia mediados de la última década del siglo XX, se situaban en 41.03 metros cuadrados. Sin embargo, más de la mitad las viviendas tenía entonces

<sup>13</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa-Sociedad Hipotecaria Federal, Estado Actual de la Vivienda en México 2013, p. 47.

<sup>14</sup> Edward T. Hall, *La dimensión oculta*, México, Siglo XXI Editores, 1988. En especial, el capítulo tercero: "Hacinamiento y comportamiento social", pp. 34-54.

una superficie de entre nueve y treinta metros cuadrados de área construida. Tomando en consideración que el número de personas promedio que habitaban las viviendas de ese asentamiento oscilaba entre 5.79 y 5.27, resultaba una disponibilidad media de 7.40 metros cuadrados por habitante, lo que ponía en evidencia una clara presencia de hacinamiento.<sup>15</sup> Para 2010, la ocupación de las 88 676 viviendas registradas en todo el conjunto de Valle de Chalco era de 354 436 personas, lo que da un promedio muy cercano a cuatro habitantes por vivienda (3.94).<sup>16</sup> Con este dato se puede hacer una estimación aproximada de la ocupación en una vecindad que se vendía en abril de 2015 con 15 cuartos y cuya área construida total era de quinientos metros cuadrados; descontando las circulaciones, el área de lavado y los cuatro baños, además de las accesorias que tenía al frente, el área de los cuartos queda en un máximo de veinte metros cuadrados, lo que arroja una densidad de cinco metros cuadrados por persona.<sup>17</sup>

Durante las primeras décadas del siglo xx, la vivienda de vecindad solía ser uno de los espacios habitacionales más comunes, donde principalmente se alojaban los pobres urbanos. Esta modalidad se localizaba en su gran mayoría en los cascos antiguos y, en general, en los barrios aledaños a los centros de las ciudades. Hoy en día, sigue habiendo vecindades que ofrecen vivienda en alquiler, pero distribuidas de manera creciente en la periferia de las ciudades. Sus condiciones de habitabilidad mantienen los índices de precariedad y de estrechez que caracterizaban a las antiguas casonas deterioradas de la ciudad central, razón por la cual siguen representando la oferta más barata dentro de la vivienda en inquilinato, nada más que su importancia se ha reducido, cubriendo menos del 2.3% del total de las viviendas particulares habitadas de todo el país.<sup>18</sup>

Empero, sigue habiendo un cierto número viviendas en renta que apenas disponen de un espacio habitable muy pequeño y que se encuentran también en las zonas antiguas, así como en algunos otros segmentos en la ciudad central. Incluso las hay desplegadas en predios enclavados *en* o colindando *con* barrios

<sup>15</sup> Daniel Hiernaux y Alicia Lindón, “Producción del espacio y regularización de la tenencia en Valle de Chalco”, en *El acceso de los pobres al suelo urbano*, de Antonio Azuela y François Tomas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 124.

<sup>16</sup> Gobierno del Estado de México, Estadística Básica Municipal. Valle de Chalco Solidaridad, México, 2013, p. 2.

<sup>17</sup> En *Anumex.com*, 4 de abril de 2015: Vecindad en Valle de Chalco.

<sup>18</sup> Inegi, cuadro “Viviendas particulares habitadas por clase”, Encuesta Nacional de Vivienda 2014, tabulados básicos, 2015.

de clase media de las ciudades grandes y medias. Aun así, la tendencia dominante apunta a que las viviendas de los sectores pobres y muy pobres tiendan a estar asentadas en zonas muy apartadas de las áreas centrales, y cada vez más ocurre así, en virtud del alto precio de los predios en las ciudades medias y grandes, de suerte que las viviendas de las familias de bajos ingresos se van desplegando en lugares cada vez alejados de los centros.

Por su parte, la vivienda tradicional rural tiende a ser más reducida en su superficie edificada que en las zonas urbanas. Incluso comparando sus dimensiones con las casas de los más pobres en el medio urbano, estas últimas son ligeramente de mayor tamaño que el de sus equivalentes en el medio rural, nada más que éstas, en general, suelen tener como espacio de compensación solares más amplios que los de las ciudades, habida cuenta de que las actividades cotidianas en las casas de la población rural, sobre todo en comunidades indo-mestizas, se realizan en gran medida en los espacios exteriores, como en la cocina de humos, generalmente separada algunos metros de la casa propiamente dicha, al igual que la letrina o baño, que en buena parte de las casas tradicionales de las zonas rurales se encuentran a cierta distancia de la vivienda

Lo cierto es que la urbanización del país es un proceso que sigue y seguirá en ascenso, de modo que las cifras absolutas de vivienda en pobreza que se asientan dentro del ámbito urbano seguirán siendo mayores y se seguirán incrementando a un ritmo mayor que en el campo. Es incuestionable que “uno de los rasgos que signa el espacio urbano en la región es la expansión de las condiciones de pobreza y desigualdad”,<sup>19</sup> aunque, por otro lado, la proporción de viviendas precarias en el agro mexicano, respecto al total de viviendas del medio rural, seguirá registrando porcentajes muy superiores a los de sus equivalentes en los centros urbanos, además de que, de acuerdo con las cifras del censo de 2010, 21.9% del total del parque habitacional del país eran viviendas asentadas en el medio rural.<sup>20</sup>

Una idea clave que es necesario exponer aquí se refiere a la precariedad habitacional. Para los efectos de este texto, entiendo como tal, en primer término, una vivienda de calidad limitada y con carencias diversas. No cabe detenerse en los aspectos relativos al tamaño, que han sido tema de este apartado. Por lo que hace a la escasez y las carencias, se refieren tanto a las limitaciones o la

<sup>19</sup> Alicia Ziccardi, “La dimensión urbana de la desigualdad”, *El País*, domingo 5 de abril de 2015, p. 14.

<sup>20</sup> Programa Nacional de Vivienda, p. 34.

ausencia de servicios con que debe contar ese espacio, así como al empleo de materiales de construcción endebles, con poca resistencia estructural y vulnerables a las condiciones del medio ambiente, a lo que se añade el contexto de localización de la vivienda, por lo regular en sitios alejados y con frecuencia en lugares riesgosos, poco agradables, ruidosos e inseguros.

De cualquier forma, hay una clara tendencia a que coincidan la precariedad habitacional y el tamaño reducido o de muy marcada estrechez de una vivienda. Ciertamente, categorías como *estrechez* y su opuesto, *holgura*, contienen una considerable cuota de subjetividad. Su empleo no está exento de riesgos para manejarlas como herramientas de evaluación sobre las dimensiones de una vivienda. De ahí que resulte más “neutral” acudir a las medidas métricas, que tampoco eliminan por completo la subjetividad, en el sentido de: ¿Cuántos metros cuadrados, o cúbicos, se requieren para que un espacio habitacional sea suficiente? Sin embargo, cuando hablamos de una relación directa entre la cantidad de espacio medido de una vivienda y el perfil socioeconómico de sus ocupantes hay mayor grado de certeza, en cuanto que éstos tienden a corresponder en una progresión equivalente.<sup>21</sup>

En concordancia con lo anterior, concluyo este apartado señalando que no es posible establecer cuáles son las medidas de espacio mínimo o suficiente para que una vivienda pueda ser considerada digna y decorosa. Pero sí se puede establecer que mientras más estrecho sea el tamaño de una vivienda, tenderá a ser una vivienda cuyos usuarios viven en pobreza o en pobreza extrema. Y valga la obviedad en el sentido de que cuando la vivienda va teniendo mayores dimensiones sus ocupantes tienden a ser menos pobres. En suma, hay una relación directamente proporcional entre la situación económica y las dimensiones de la vivienda.<sup>22</sup>

## LA UBICACIÓN DE LA VIVIENDA

Ya existe entre los indicadores para considerar una vivienda desde la perspectiva de la pobreza el hecho de que se encuentre asentada en lugares ligados a través de vías de acceso de terracería o de brechas. Este criterio sin lugar a

<sup>21</sup> Julio Lorenzo Palomera, *op. cit.*, p. 6.

<sup>22</sup> Irma Romero Vadillo, “El déficit de vivienda en México”, Fernando Green (coord.), *Urbanismo y vivienda*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Arquitectura, 2005, p. 256.

dudas juega un papel de utilidad,<sup>23</sup> pero no se suele registrar la distancia desde la vivienda hasta los lugares de trabajo, estudio, atención a la salud o cualquier otro lugar al que sus habitantes han de trasladarse para proveerse de bienes y servicios. Aparte de que se debe inquirir sobre el tiempo de recorrido para llegar a esos sitios. Este dato sobre los tiempos de recorrido constituye uno de los factores más importantes que propician el desgaste físico y emocional cuando supera los sesenta minutos en uno u otro sentido, desde o hacia la vivienda. Este asunto reviste tal importancia que ya se incluyó de manera parcial en la Encuesta Intercensal de 2015. Así, la pregunta 39 del Cuestionario para Viviendas Particulares Habitadas y Población inquiriere textualmente: “¿Cuánto tiempo hace (NOMBRE) de aquí a su trabajo?” Y las cinco posibles respuestas van desde el nivel uno (hasta 15 minutos) hasta el otro extremo máximo, el nivel cinco (más de dos horas).<sup>24</sup>

Del mismo modo, la ubicación se tiene que estimar en función de las condiciones del contexto donde se asienta la vivienda. Primero que nada, si está edificada o no en una zona de riesgo. El factor de riesgo, relacionado con un sinnúmero de posibles eventos meteorológicos, representa una las principales causas de afectación sobre la vivienda que amenazan su estabilidad y hasta pueden llegar a su destrucción total. Lo mismo por las tormentas tropicales y los ciclones, sobre todo en las regiones costeras, que por los movimientos telúricos que afectan a gran parte del territorio nacional, en especial a los estados sureños y del centro del país. Muy ligado también está la proximidad a ríos u otros cuerpos de agua superficial, que las hacen susceptibles de padecer inundaciones.<sup>25</sup> Asimismo, la proximidad de basureros o depósitos de sustancias residuales peligrosas para la salud; el grado de pendiente por estar construidas en laderas, cañadas, sobre antiguas minas o que están en explotación; en las proximidades o cercanías de fábricas altamente contaminantes, etcétera.

Otro aspecto en torno a la localización es el ruido por la proximidad de carreteras o viaductos de intenso tráfico vehicular, cuyo nivel supere los 120

<sup>23</sup> En el Cuestionario de Entorno Urbano se registra en el numeral tercero: “El recubrimiento de la calle”, que forma parte de la Encuesta Intercensal 2015.

<sup>24</sup> Inegi, Cuestionario para Viviendas Particulares Habitadas y Población, de la Encuesta Intercensal 2015.

<sup>25</sup> Véase Juan A. Hernández y Antonio Vieyra, “Precariedad habitacional en el Periurbano de Morelia: Riesgo de desastre por inundaciones”, en *Urbanización, deterioro ambiental y precariedad urbana en Morelia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, 2012, pp. 271-293.



decibeles y se encuentren a una distancia menor a los veinte metros de donde se asienta la vivienda, como se determina en el artículo 17, inciso VI, del Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal de Regulación y Auditorías Ambientales.<sup>26</sup> En zonas habitadas, el límite máximo permisible de emisiones sonoras es, de acuerdo con el artículo 8º de esa norma, 65 decibeles de 6:00 a 20:00 horas y de 62 decibeles de 20:00 a 6:00 horas.<sup>27</sup> Este factor en ocasiones viene a ser un tanto difícil de neutralizar, dado que por lo regular las más ruidosas son las vías de comunicación principales, de vital importancia para el desplazamiento de los vehículos. Como quiera que sea, las viviendas de los hogares en situación de pobreza tienden a ser las que se localizan a menor distancia de esas fuentes de ruido vehicular de alto registro.

Lo mismo ocurre con las viviendas situadas en las cercanías de fábricas o empresas de extracción minera, que con frecuencia son fuentes de emisión de altos niveles de ruido. Huelga decir que los barrios residenciales, así como los de clase media, tienden a asentarse en zonas donde no existen ese tipo de fuentes de contaminación por ruido, en tanto que sí llega a ocurrir que las familias de bajos o muy bajos ingresos tengan muchas veces su vivienda en las proximidades de esos establecimientos industriales, incluso a unos cuantos metros del sitio mismo donde se origina esa estridencia sonora, la que bien puede llegar a estar emitiéndose de manera permanente durante muchas horas del día.

Otro dato acerca de la ubicación de la vivienda de los sectores de la población en pobreza nos remite a que en ocasiones se ubican cerca de fuentes emisoras de diversos contaminantes en forma de gases pestilentes o incluso tóxicos. Sustancias gaseosas que son arrojadas a la atmósfera sin que los agentes emisores los procesen o filtren. Esto es, los agentes de emisiones contaminantes actúan sin acatar las disposiciones establecidas en las reglamentaciones en materia de protección al medio ambiente vigentes en la mayoría de localidades, municipios y entidades federativas del país. Son también riesgosas las descargas de residuos contaminantes líquidos o sólidos de alta toxicidad, como los que se generan en las regiones mineras, que son vertidos sin tratamiento alguno al subsuelo o hacia los cuerpos de agua, bien sean ríos, lagos, canales o jagüeyes, e incluso de manera directa al mar.

<sup>26</sup> Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 22 de octubre de 2010.

<sup>27</sup> Norma Ambiental de Máximos Permisibles de Emisiones Sonoras para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de septiembre de 2007, p. 16.

En ocasiones, esos establecimientos mineros o industriales contaminantes se asientan en zonas previamente habitadas por población de bajos o muy bajos ingresos, sólo que casi nunca las autoridades se ocupan de verificar si las actividades de dichas empresas tendrán impacto ambiental y afectarán a la población asentada. Aunque también puede ser que la población se instale posteriormente en las proximidades de esos entornos riesgosos para la salud sin que las autoridades les impidan hacerlo, así como tampoco sancionan a los “fraccionadores” o algunos líderes del movimiento urbano que promueven esos asentamientos. Como quiera que sea, quienes habitan en esas proximidades por lo menos han de soportar un ambiente de olores nauseabundos y, en casos extremos, estar expuestos a respirar emanaciones de sustancias tóxicas.

También hay que tomar en cuenta a las viviendas que se asientan sobre antiguas minas de arena u otras galerías excavadas bajo tierra, donde se obtenía otro género de material, lugares en los que son frecuentes los hundimientos del suelo y los derrumbes. De igual manera, las casas que se han edificado sobre diversos tipos de subsuelo inconsistente, lo mismo cuando se trata de terrenos compuestos por arcillas expansivas que de terrenos pantanosos. En este último caso, al problema de la inestabilidad del subsuelo se añade el ambiente favorable para el criadero de mosquitos, causantes de serias enfermedades virales. También se debe atender a aquellas viviendas que se encuentran asentadas en laderas, donde suele haber deslaves del terreno, cuya pendiente se torna más peligrosa en la temporada de lluvias. Lo mismo cabe para las que se edifican en el fondo de barrancos o muy cerca de cauces de ríos y arroyos.

Otro renglón en cuanto a las inconveniencias de los sitios donde se suelen asentar las viviendas de los pobres son las zonas polvorientas con corrientes de viento, que más allá de la incomodidad que representan por las molestias que ocasionan en las vías respiratorias e irritación en los ojos, provocan serios problemas de salud en la población. Sobre todo cuando las viviendas tienen rendijas en las paredes o en las juntas de ventanas y puertas, por las que se cuelean al interior el viento y el polvo.

Un último punto respecto a la ubicación es el que tiene que ver con la temperatura. En las zonas calurosas del país, la vivienda vernácula de los pobres suele estar diseñada con un aceptable grado de adecuación a las condiciones meteorológicas. Pero las edificaciones más contemporáneas, sobre todo las realizadas en el medio rural por las empresas desarrolladoras privadas en conjuntos de casas, son viviendas sin aislamiento térmico adecuado. Mientras que en las zonas

serranas frías del país muchas de las viviendas de los pobres suelen tener rendijas en los muros y éstos con frecuencia son muy delgados, con lo que de nueva cuenta hay una falla en el aislamiento térmico, condenado a sus usuarios a padecer las consecuencias de las bajas temperaturas. Algo similar lo encontramos en la humedad de los pisos de las viviendas en zonas donde los mantos freáticos están muy cerca de la superficie del suelo, de modo que la humedad sube por capilaridad y no importa que el piso sea de cementado o incluso esté recubierto con mosaico; son pisos húmedos y salitrosos, con las consecuentes afectaciones a la salud de los ocupantes de esas viviendas.

Del conjunto de aspectos relativos a la ubicación de las viviendas presentados en esta sección, no todos se pueden registrar mediante preguntas formuladas a sus usuarios. Pueden serlo aquellos que atienden asuntos como las distancias y tiempo de traslado, desde y hacia la vivienda; o bien los que se refieren a los ruidos, los malos olores, la presencia de fauna nociva en la vivienda o su entorno inmediato, pero algunos otros tendrán que ser consignados, más que nada, mediante la observación de quienes levantan las entrevistas, como los relativos a las viviendas asentadas en laderas peligrosas o aquellas que por su precariedad constructiva estén expuestas a ser afectadas, o incluso destruidas por vendavales, huracanes, situaciones que muchas veces son ignoradas, o no reconocidas por los ocupantes de las viviendas. Aunque también puede ser que se complementen la observación del entrevistador y la información proporcionada por los entrevistados.

Termino esta sección indicando que en la última versión de la Ley de Vivienda, reformada el 24 de marzo de 2014, se consigna el asunto de la localización de la vivienda, señalando que se hará la “evaluación de los productos habitacionales en términos de su ubicación en los centros de población, con respecto a las fuentes de empleo; y, evaluación de los precios del suelo, de las medidas de control para evitar su especulación y sus efectos en los programas habitacionales”.<sup>28</sup> Este punto representa sin duda un avance, aunque sólo se refiera a las fuentes de empleo, lo que remite, ante todo, al asunto de la distancia de la vivienda y los tiempos de desplazamiento de la fuerza de trabajo, además de tomar en cuenta los precios del suelo. Empero, no atiende, al menos no de manera expresa, a los otros factores que también están estrechamente ligados con la ubicación de las viviendas, que a grandes rasgos fueron expuestos en el presente apartado.

<sup>28</sup> Ley de Vivienda, p. 19.

## LA ANTIGÜEDAD Y EL DETERIORO DE LA VIVIENDA

El registro acerca de cuánto tiempo tiene de haber sido edificado un espacio habitacional puede ser un indicador que ayude, entre otras cosas, a aquilatar la calidad en que podría encontrarse. Si bien el mero dato cronológico de cuándo se terminó la construcción de una vivienda no nos dice en realidad cuál es el estado de conservación que guarda, nos permite aproximarnos a su posible grado de deterioro. Es un elemento que puede llegar a tener un peso importante y en ocasiones hasta ser determinante para evaluar sus condiciones materiales. Sobre todo, considerando el poco o nulo mantenimiento que se les da en general a las edificaciones en México.

Entre las causas principales del tal descuido tan extendido se encuentran dos: *a)* la idea que parece privar entre los ocupantes, de que como es un bien de consumo duradero no hace falta atenderlo; más allá, en el mejor de los casos, de darle una mano de pintura cada cierto número de años, y *b)* los costos de mantenimiento que, aun en las viviendas más modestas, representan una erogación importante para los ingresos familiares. Entre estas últimas los costos son mayores, vistos en proporción al nivel de ingresos, además de que por estar edificadas con materiales precarios es más frecuente que se le tenga que dar mantenimiento e incluso hacer reparaciones.

Cuando las casas son de reciente construcción, sobre todo las producidas por empresas constructoras experimentadas, suelen estar bien acondicionadas y, en términos generales, funcionan con márgenes muy aceptables de eficiencia material. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo van apareciendo fallas de toda índole que reclaman ser atendidas, para permitir que la vivienda se mantenga funcionando de la mejor manera. Si no se hacen las intervenciones del caso, estas fallas o inconvenientes se agravan y pueden llegar incluso a presentar un riesgo de magnitud variable para los ocupantes.

No quiero hacer aquí ninguna apología de la modernidad constructiva, pero tampoco se debe desatender que los sistemas de construcción de las primeras décadas del siglo XX, o anteriores, suelen reclamar mayor dedicación para su conservación. Por ejemplo, una cubierta de las llamadas bóvedas catalanas, que se soportan en vigas de madera colocadas de canto,<sup>29</sup> si no se le dio

<sup>29</sup> Son aquellas cubiertas planas que se construyen con varias hiladas de ladrillo de barro cocido cuatrapeado y apareado con mortero de cal que se apoyan sobre vigas de madera, colocadas de canto y paralelas entre sí a una distancia variable que nunca llega a ser mayor a 75 centímetros una de otra.

tratamiento a la madera al instalarla y después no se le aplicaron los preservadores e insecticidas que necesita es probable que se haya apollado o bien haya sido atacada por hongos, así como pudo haberse rajado, perdiendo sus propiedades de resistencia a las cargas. Lo mismo vale decir para materiales como el adobe, que son muy vulnerables a la humedad si no se les dio mantenimiento ni se les aplicaron los recubrimientos requeridos. En particular, esto se torna más riesgoso en ambientes húmedos, donde se incrementa la probabilidad de sufrir serios daños.

Como cualquier objeto material, las viviendas sufren desgaste y se van deteriorando con el paso de los años. Aunque los materiales que se emplearon para su edificación hayan sido de la mejor calidad y con índices de incuestionable resistencia a la intemperie, así como a las condiciones climatológicas más extremas, siempre existe la necesidad de darle mantenimiento a cualquier edificación, además de que se hace indispensable hacerle las reparaciones que, de manera inevitable, se requieren por su simple uso cotidiano. Estas reparaciones y mantenimiento son en mayor grado imprescindibles cuando las viviendas fueron producidas con sistemas constructivos y materiales de pobre calidad, cuando no hasta de carácter deleznable. Y es que el deterioro que experimentan las viviendas construidas con materiales de desecho y sin tener los sistemas de soporte en su estructura que garanticen su estabilidad y permanencia por décadas suele ser mayor, de manera que en unos cuantos años, este tipo de casas se llegan a convertir incluso en edificios cuyo uso se torna riesgoso o, más aún, peligroso.

A lo anterior se añaden los diversos siniestros naturales que ocurren en diferentes latitudes del territorio nacional. Señalo de nueva cuenta los sismos, cuya zona de ocurrencia cubre gran parte del sur y el sureste de la República, así como la zona norte de la península de Baja California. Esos movimientos telúricos atacan sobre todo a los sistemas de soporte estructural. Aunque no colapsen las viviendas, ni les produzcan daños estructurales visibles a través de cuarteaduras, producen *fatiga estructural*. Sobre todo en aquellas edificaciones cuyos materiales y sistemas constructivos son de poca resistencia a las ondas sísmicas, como suelen ser los usados en una buena parte de las viviendas de los sectores de bajos y muy bajos ingresos.

De igual forma, están las serias afectaciones, ya aludidas, que sufren las edificaciones, producidas por la acción de la lluvia y las tormentas, principalmente huracanes e inundaciones, junto con crecientes por aumento desmesurado en

el caudal de ríos y arroyos, que cuando la precipitación es excesiva en las partes altas provocan crecientes de gran potencia que de manera devastadora arremeten con todo lo que encuentran a su paso, y aunque no lleguen derribar las viviendas, sí les ocasionan daños considerables, sobre todo en su estructura y cubiertas.

No está de más recordar que hasta los materiales de construcción con los mayores índices de resistencia y durabilidad se van degradando al paso del tiempo. Ello ocurre tanto por la propia acción mecánica de desgaste provocada por su simple uso como por la lluvia, el viento y la radiación solar. A éstos se añaden los siniestros y eventos meteorológicos extraordinarios, de tal suerte que a la vuelta unos cuantos años cualquier construcción muestra síntomas mayores o menores de desgaste y de eventual degradación. A lo que se añade el hecho de que los sistemas estructurales que son empleados para dar estabilidad a las viviendas de las personas con bajos o muy bajos recursos económicos suelen ser precarios, además de que es frecuente que no estén resueltos de la manera más conveniente desde el ángulo de la seguridad.

La Encuesta Nacional de Vivienda 2014 levantó datos sobre el inicio y finalización de la construcción de las viviendas, estableciendo los siguientes periodos: *a)* anteriores a 1990; *b)* de 1990 a 1994, y así en forma sucesiva por lapsos de cinco años hasta llegar a 2014.<sup>30</sup> Este registro es algo más que una aproximación al punto que abordo en este apartado; sin embargo, sólo se centra en la cronología de las edificaciones y nos da cuenta del tiempo que se tardaron en ser construidas, entre las fechas de inicio y de conclusión, pero no permite conocer el grado de mantenimiento y conservación que han tenido. Menos aún lo que viene a ser fundamental para saber sus condiciones materiales: el estado de conservación o deterioro que han experimentado. El grado de conservación se refiere a que el inmueble siga manteniendo sus características materiales, prácticamente sin alteración ni afectaciones que lo degraden en su funcionamiento, en tanto que el grado deterioro atiende a las afectaciones, disfunción e destrucción menor o mayor de sus condiciones materiales, o bien que haya sufrido daños en su estructura, así como en sus sistemas de abastecimiento y desalojo. Éste es un asunto clave, en la medida que las viviendas de las familias que viven en condición de pobreza no reciben mantenimiento alguno. Más aún, no es

<sup>30</sup> Inegi, Encuesta Nacional de Vivienda 2014, cuadro “Viviendas particulares habitadas por tipo de constructor según periodo de inicio y finalización de la construcción”, tabulados básicos, 2015.

remoto que incluso se dejen de realizar reparaciones estructurales, que son urgentes de atender para que los usuarios de la vivienda no se encuentren en riesgo.

Un último renglón en este apartado lo refiero a las instalaciones de las viviendas y el paso de los años. Por lo que hace a los sistemas eléctricos, tienen una duración promedio de 25 años sin que presenten problemas en su eficiencia. Y ello cuando han sido realizados con un cableado y materiales adecuados en calidad y especificaciones de voltaje, asunto que con frecuencia no se cumple en el caso de las viviendas de los sectores sociales subalternos y que puede ser causante de accidentes por descargas que dañen a las personas o sus aparatos electrodomésticos, y eventualmente hasta ocasionar incendios por cortos circuitos.

A su vez, las instalaciones de abastecimiento hidráulico y de drenaje, cuando las hay en las viviendas de los pobres, no suelen ser revisadas con periodicidad. Los riesgos principales en los ductos de abastecimiento de agua para consumo humano están en las tuberías que tienen varias décadas de haber sido instaladas y son causados sobre todo por la infiltración de aguas residuales, derivadas de fugas en el sistema de drenaje. Aunque también las fugas de las tuberías dañan cubiertas, muros y pisos, ocasionando incluso un incremento en las enfermedades de las vías respiratorias de los usuarios. Además del deterioro que producen sobre la construcción, dado que las humedades pueden llegar a degradar hasta el concreto armado.

En suma, la eficiencia en el funcionamiento general de una casa tiende a estar directamente ligada al tiempo que ha transcurrido desde que se edificó. Si al paso de los años se le han hecho revisiones, así como también se le ha dado mantenimiento y se le han efectuado las reparaciones diversas que toda casa reclama, lo más probable es que no tendrá problemas de habitabilidad. Por desgracia, en las viviendas de quienes viven en condición de pobreza estas revisiones, mantenimiento y reparaciones suelen ser muy escasas, cuando las hay.

## LA AUTOCONSTRUCCIÓN

En realidad, se trata de la producción de vivienda al margen del mercado formal de producción y comercialización habitacional y/o sin la participación de profesionistas, técnicos o practicantes de un oficio dentro del ámbito de la construcción. La Encuesta Nacional de Vivienda 2014 registra que entre 2010 y

2014 el 38.82% de las vivienda fueron construidas o estaban siendo construidas por el propio usuario o “algún integrante del hogar”<sup>31</sup> Este dato pone en evidencia que para los sectores sociales subalternos la práctica de autoconstruir sigue siendo de importancia fundamental, dado que se prescinde de algún maestro albañil o de algún otro oficial dedicado a alguna rama de la construcción: plomero, electricista, carpintero, herrero, entre los más propios del ramo edificador. Como dato complementario de la Encuesta de Vivienda 2014, entre 2005 y 2009 el porcentaje de viviendas construidas por sus propios usuarios fue de 27.39%. Esto significa que para el siguiente quinquenio la proporción aumentó, como vimos al inicio del párrafo, en más de 10%. Este incremento en la autoconstrucción puede ser el resultado de la crisis económica de 2007-2008 y su secuela.

Aunque tal vez el aspecto que más debe destacarse es que sigue siendo alta la proporción de quienes se encuentran en situación de pobreza y continúan levantando su vivienda a partir de su propio trabajo físico. Todo parece indicar que la cifra de usuarios *autoconstructores* de su casa tiende a ser mayor en el medio rural que en los asentamientos urbanos.<sup>32</sup> Aunque también entre éstos sigue habiendo un sector amplio que construye lo fundamental de su morada con su propia fuerza de trabajo y/o la de algún otro miembro del hogar. Más aún, la proporción de vivienda autoconstruida aumenta en mayor medida en las zonas más apartadas del agro mexicano, en donde la vivienda vernácula, de producción más modesta, se mantiene como la tipología dominante. En especial, debido a que los materiales de construcción producidos por la industria del ramo, así como los sistemas constructivos que los acompañan, no llegan a los sitios más aislados. Cuando lo hacen, suelen ser mucho más caros que en las ciudades, dado que el transporte hasta los rincones apartados y por malos caminos los encarece de manera considerable. Asimismo, en esas localidades suele faltar mano de obra calificada, en especial albañiles que los sepan trabajar en forma adecuada, además de que cuando los hay el pago de su trabajo incrementa el costo de la construcción.

Aun así, ese sector que autoconstruye, sobre todo el de los centros urbanos o sus cercanías, ha despertado desde hace un par de años interés entre las

<sup>31</sup> Inegi, Encuesta Nacional de Vivienda, cuadro “Viviendas particulares por tipo de constructor”.

<sup>32</sup> La Encuesta Nacional de Vivienda 2014 del Inegi, en el cuadro “Viviendas particulares habitadas por tipo de constructor según inicio y fin de la construcción”, ofrece sólo porcentajes generales, sin diferenciar entre medio rural o urbano.



empresas desarrolladoras privadas, dado que muchas ya llegaron, o están por llegar, a su techo de mercado. Expuesto en términos de una articulista de la revista empresarial *Expansión*: “En México seis millones de familias con ingresos menores a cinco salarios mínimos son un mercado potencial; el déficit de casas para personas de escasos recursos representa un nicho de negocios”. Es así que han surgido proyectos como *Échale a tu Casa*,<sup>33</sup> *Ayúdame que yo también soy Mexicano*<sup>34</sup> y *Patrimonio Hoy*,<sup>35</sup> que contemplan incursionar en ese ámbito para impulsar desde el ángulo financiero los procesos de autoconstrucción,<sup>36</sup> además de que la autoconstrucción ha pasado a ser uno de los segmentos respaldados por la nueva política de vivienda del actual gobierno federal, de tal suerte que el plan de respaldo a esta modalidad de edificación puede alcanzar a cubrir alrededor de cien mil créditos.<sup>37</sup> Nada más que esos programas requieren que el solicitante del apoyo financiero para autoconstruir cuente con un terreno regularizado y a su nombre, situación que ante todo deja fuera a los sectores más necesitados de apoyo para edificar, dado que aunque algunos ya tengan un predio y lo estén ocupando con una vivienda improvisada, carecen de los documentos que acrediten su propiedad en términos legales, aparte de que se reproduce la exclusión cuando una buena parte de ellos obtiene sus ingresos en actividades económicas del sector informal y por lo tanto no tienen documentos que permitan demostrar esas percepciones, por lo que desde la perspectiva de las instituciones financieras son insolventes o no constituyen sujetos de crédito.

Finalmente, están los sectores sociales que viven en condiciones de pobreza extrema, sobre todo los asentados en las zonas más remotas de la geografía nacional. Ellos jamás podrán participar en alguno de los proyectos de financia-

<sup>33</sup> *Échale a tu Casa* apoya a familias con ingresos menores a cinco salarios mínimos que ya cuentan con un terreno y tienen ahorrados 220 000 pesos. Lo promueve la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) y un intermediario financiero acreditado por la Sociedad Hipotecaria Federal.

<sup>34</sup> *Ayúdame que yo también soy Mexicano* apoya a comunidades de alta marginación y lo impulsan la Conavi y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), con donativos de empresas. Financia casas de hasta un máximo de 120 000 pesos.

<sup>35</sup> *Patrimonio Hoy* es promovido por la empresa cementera Cemex y está dirigido a familias con ingresos menores a cinco salarios mínimos. La empresa financia la edificación con créditos de bajo interés, da asesoría en diseño y cubre varios países de América Latina. Ha tenido una cobertura de cuatrocientas mil familias. En su página promocional se autodefine como “Un negocio inclusivo” y funciona desde hace más de diez años.

<sup>36</sup> Carmen Luna, “Autoconstrucción, apuesta para viviendas”, *Expansión*, 16 de julio de 2014.

<sup>37</sup> Cynthia Bibian, “Alternativa de construcción”, *Expansión*, 12 de abril de 2013.

miento mencionados, y se mantendrán acudiendo a los procedimientos de autoconstrucción para edificar sus viviendas, echando mano de los propios materiales que su entorno natural inmediato les proporciona y reproduciendo las formas tradicionales de construir, muchas de ellas de origen ancestral. Las más de las veces continuarán levantando espacios habitacionales de dimensiones muy estrechas, con un alto grado de hacinamiento y con frecuencia empleando materiales degradables.

## VIVIENDA Y DERECHOS SOCIALES

La vivienda como derecho está considerada en infinidad de ordenamientos legales vigentes en nuestro país. Desde la propia Constitución (artículo 4º) y la Ley de Vivienda (artículo 2º) hasta las disposiciones jurídicas de alcances más locales, pasando por muchos otros instrumentos reglamentarios menores. En casi todos se consignan atributos medulares de este derecho a un espacio habitacional que se caractericen por la *dignidad* y el *decoro*. Empero, por lo regular, la mayoría suele omitir alguna precisión acerca de qué entienden por esos dos términos.

La Ley de Vivienda avanza un poco al respecto, precisando que una vivienda es digna y decorosa cuando “cumple con las disposiciones jurídicas en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos”.<sup>38</sup> Como vemos, en la caracterización no se contempla de manera expresa el tamaño. Podemos señalar que sobre todo en el término *habitabilidad* tal vez se está considerando, implícitamente, que la vivienda tenga dimensiones adecuadas, o cuando menos suficientes, para que quienes la habitan se alojen con cierta holgura. Pero esto no lo explicita en manera alguna el texto citado, es sólo una suposición que podría desprenderse del mismo.

Por otro lado, que la vivienda sea rentada y no propiedad de sus ocupantes tampoco modifica la asociación entre tamaño reducido y pobreza. Así, los muy precarios cuartos de vecindad que se ofertan en el municipio de Ecatepec, al

<sup>38</sup> Ley de Vivienda, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril de 2015, pp. 1-2. La cita respeta la puntuación del texto original.

norte de la zona metropolitana de la Ciudad de México, o en Valle de Chalco, al oriente, con frecuencia tienen escasos siete metros cuadrados de superficie y apenas 2.10 metros de altura. En ellos se alojan en promedio cuatro personas y no es remoto que carezcan de baño dentro de la vivienda. Como ejemplo, cito el anuncio de una vecindad en venta en Valle de Chalco que fue edificada en un predio de 140 metros cuadrados, que señalaba contar con “16 habitaciones, 2 accesorias, 4 baños, área de lavado, todos los servicios”, lo que arroja un baño por cada cuatro habitaciones, y sin descontar áreas de circulación y las dos accesorias, apenas arroja 8.75 metros cuadrados.<sup>39</sup>

Por otra parte, si la vivienda es un derecho de rango constitucional, cuando es muy reducida, valga la simpleza de la reflexión, deviene en un derecho achicado. Asimismo, en tanto que derecho social, para quienes se encuentran en situación de pobreza termina siendo un derecho limitado, o más propiamente, minimizado, lo que resulta de manera inevitable en una forma de exclusión, y se torna más excluyente cuando hablamos de aquellos que están en la extensa base de la pirámide socioeconómica y que ni siquiera tienen una vivienda, lo que conduce a un asunto fundamental: el déficit habitacional.

Hay una cifra nada fácil de establecer respecto al número de viviendas que hacen falta. En 2012 había poco más de 7.4 millones de hogares ampliados, que representan el 23.6% del total de hogares en el país.<sup>40</sup> De donde se sigue que por lo menos podría haber una carencia cercana a los siete y medio millones de casas. Empero, reitero que la dimensión cuantitativa de los *sin casa* es un asunto muy difícil de precisar, de suerte que en diversos documentos se dan cifras del déficit que oscilan entre los siete millones y hasta poco más de 15 millones si se añaden las viviendas muy deterioradas.<sup>41</sup> Baste considerar que el que haya dos o más familias habitando el mismo espacio viene a complicar más el asunto de la estrechez de la vivienda. Al mismo tiempo, pone de manifiesto, una vez más, las carencias en materia habitacional que prevalecen básicamente entre los sectores pobres del país.

<sup>39</sup> Anuncio aparecido en *Doplin. Clasificados Gratis*, el 14 de junio de 2014.

<sup>40</sup> Programa Nacional de Vivienda, cuadro 1.

<sup>41</sup> Según una estimación presentada por la Sociedad Hipotecaria Federal, para 2008 el total del rezago habitacional en México era de 8 946 725 viviendas, cifra que aproximadamente correspondía a un tercio de todas las viviendas entonces existentes en el país. Por su parte, el Programa Nacional de Vivienda 2014-2019 del gobierno federal consignó para 2012 un déficit habitacional de 15 298 204 viviendas al incluir las seriamente deterioradas que han de reponerse.

Además, como ya vimos, el rango de ingreso familiar inferior a cuatro salarios mínimos permite establecer el límite de pobreza de un hogar, o más propiamente, de su exclusión respecto al mercado de vivienda formal. Este rango deriva del que fija la banca privada para considerar como sujetos de crédito a quienes buscan acceder a un crédito inmobiliario para adquirir una vivienda. Esto es, familias cuyo ingreso mensual esté por debajo de 8 412 pesos<sup>42</sup> no califican para ser candidatos a un préstamo hipotecario de la banca comercial, lo que, para los efectos de este texto, los coloca al margen del mercado inmobiliario formal. Además de que los créditos bancarios suelen ser proporcionados a personas físicas, con lo que se contrae más la posibilidad de acceder a uno de ellos cuando los ingresos familiares son aportados por más de un solo individuo, a lo que se añade que dicho ingreso tiene que provenir de una actividad económica formal. Bien sea en calidad de asalariado o bien con alguna actividad como pequeño o micro empresario, cuando no se reúnan las dos anteriores circunstancias no se podrá acceder al mercado habitacional formal, de suerte que el derecho contemplado en artículo 4º constitucional resultará imposible de ejercer dentro del ámbito de la producción formal de vivienda desarrollada por las empresas privadas.

En concordancia con lo anterior, los trabajadores formalmente empleados y cuyos ingresos no alcanzan para obtener un préstamo de la banca comercial tienen como alternativa los créditos de los fondos estatales de vivienda. Los que laboran en el sector público están adscritos al Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste); si pertenecen a las fuerzas armadas (Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina) cuentan con el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), mientras que si laboran en el sector privado pueden obtener su crédito inmobiliario en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Las condiciones crediticias de estas instituciones son más blandas que las de la banca privada, mientras que las tasas de interés que cobran a sus acreditados son también sensiblemente más reducidas. Nada más que alrededor de 50% de las personas que desarrollan alguna actividad económica de la que obtienen sus ingresos lo hacen en el sector

<sup>42</sup> A partir del 1 de enero de 2015, el salario mínimo mensual para la zona A del país es de 2 103 pesos mensuales. Con ese monto considero el mínimo requerido para ser sujeto de crédito por la banca comercial. Fuente: <[www.eluniversal.com.mx/.../determinan-en-70.10-el-salario-minimo](http://www.eluniversal.com.mx/.../determinan-en-70.10-el-salario-minimo)>.

informal de la economía, lo que los coloca al margen de la posibilidad de acceder a alguna vía de crédito inmobiliario, ya sea en la banca privada o a través de los fondos públicos. En estas condiciones adquiere importancia la autoconstrucción o, en términos más apropiados, el autofinanciamiento, así como la autoadministración del proceso de edificación de las viviendas, a través del cual se produce una porción considerable, sobre todo para los amplios sectores sociales que viven en la pobreza.

#### REFLEXIONES PARA CONCLUIR

Los cuatro aspectos aquí examinados para evaluar la vivienda en relación con la pobreza de sus ocupantes buscan ofrecer algunos elementos que contribuyan al registro y el análisis de esos dos componentes de la realidad social. Lo expuesto en estas páginas en manera alguna pretende agotar la discusión en torno a los mismos, ni tampoco respecto a sus posibilidades para servir como herramientas de medición de la pobreza desde la perspectiva habitacional. Como vimos, la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, levantada cuando ya estaba concluida la primera versión de este texto, se aproximó por lo menos a dos aspectos: la superficie de las viviendas y la autoconstrucción, rubros que estuvieron incluidos en las preguntas formuladas en el cuestionario con que se levantó esa encuesta.

En particular, el relativo a la superficie de la vivienda parece no haber logrado grandes resultados, dado que no se incluyó en los cuadros de tabulados básicos, donde se vaciaron los resultados sobre el mismo. A su vez, el de la autoconstrucción parece haber logrado mayores resultados, al menos desde el vaciado de las respuestas en cuadros con cifras porcentuales. En este aspecto se consideraron dos etapas: *a)* el inicio de la construcción, realizado por el usuario de la vivienda, solo o con algún otro de sus ocupantes, y *b)* la conclusión de la obra. En la gran mayoría de los casos, los porcentajes casi no variaron en ambos momentos de la construcción en el periodo 2010-2014. Un 38.82% de los encuestados manifestó que al inicio de la obra “la construyó él mismo o algún integrante del hogar”, mientras que esa proporción bajó a 36.23% en la finalización de la construcción.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Inegi, Encuesta Nacional de Vivienda 2014, tabulados básicos, 2015, cuadro “Viviendas particulares habitadas por tipo de constructor según periodo de inicio y finalización de la construcción”.

Por otra parte, la vivienda en propiedad de quienes la habitan constituye el bien de consumo duradero más costoso que las familias adquieren o edifican a lo largo de su vida. Acceder a un espacio habitacional propio representa una suma de esfuerzos que además se puede llegar a prolongar por años, sobre todo para aquellos grupos familiares de bajos y muy bajos ingresos, para quienes, además, la posesión de un inmueble para vivir constituye algo que consideran como su patrimonio fundamental, con un alto valor estimativo. De acuerdo con el censo de 2010, la vivienda en propiedad representó en cifras redondas el 80%,<sup>44</sup> mientras que dos años más tarde la proporción de vivienda en propiedad comprendió poco más del 84% de todo el parque habitacional del país.<sup>45</sup> Las propias políticas habitacionales del gobierno federal en las últimas décadas han reproducido este patrón, que propicia ante todo la edificación de vivienda destinada a ser propiedad de sus usuarios, en tanto que la edificación de vivienda para ser alquilada apenas cubre una fracción que no rebasa el 15%.

De igual forma, para los sectores sociales subalternos, la prolongada duración de ese objeto inmueble, así como en la mayoría de las veces su crecimiento progresivo a lo largo del tiempo, lo hacen un bien que sirve a varias generaciones, por lo que, al margen de que una porción no tan menor de la vivienda popular llega a entrar al mercado inmobiliario formal o informal, su indiscutible valor de uso está muy por encima de su eventual valor comercial. De tal suerte que en la mayoría de los casos la vivienda adquirida o edificada por un núcleo familiar será heredada a los hijos, o a alguno de ellos, y después a los nietos, prolongando su vida útil. De donde se sigue que deberá estar sólidamente construida y tiene que ser de un tamaño suficiente para incluso albergar a una familia ampliada. Del mismo modo, deberá contar con los servicios básicos de abastecimiento (agua, luz y teléfono) y de desalojo (drenaje y recolección de basura). Empero, como vimos, el reto más difícil de atender está en las comunidades más apartadas, donde los niveles de carencia son casi totales en materia habitacional.

Por otro lado, en las regiones más aisladas del territorio nacional es donde se asienta una porción importante de los habitantes más pobres del país, y la mayoría de las viviendas siguen siendo edificadas por ellos mismos, con mate-

<sup>44</sup> Inegi, “Estadísticas a propósito del Día Nacional de la Familia con base al Censo de 2010”, Aguascalientes, México, 28 de febrero de 2013.

<sup>45</sup> Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, p. 16.

riales de construcción muy endebles. Asimismo, sus dimensiones tienden a ser muy estrechas y, por ende, registran un alto grado de hacinamiento. También, con frecuencia, están asentadas en laderas inestables de cerros y colinas, donde son frecuentes los deslaves, o bien en las proximidades de ríos u otros cuerpos de agua, los que amenazan con inundarlas, sobre todo durante las lluvias. De igual forma, se levantan con materiales precarios, que suelen tener escasa resistencia estructural y un alto índice de desgaste, además de estar situadas con frecuencia en zonas de alto riesgo sísmico, al igual que en las franjas costeras, expuestas a los embates de ciclones y tormentas tropicales. A lo que se agrega que una proporción considerable de esas viviendas carece de los servicios básicos de abastecimiento y desalojo. En suma, es allí donde el retrato de la pobreza habitacional, junto con otras expresiones de carencias o ausencias de servicios, suele encontrar sus manifestaciones más agudas y generalizadas. Los cuatro aspectos aquí examinados podrían sumarse a los indicadores de la vivienda que ya se registran para la medición de la pobreza. Por último, pueden ofrecer elementos a considerar por parte de las instancias legislativas y las dependencias gubernamentales asociadas al sector vivienda para formular precisiones a los reglamentos y leyes sobre ésta. Que la vivienda esté considerada como un derecho y que exista una normativa que lo regule es un avance importante, sobre todo para los segmentos pobres y muy pobres del país. Aun así, la posibilidad de que lo expuesto aquí pudiera contribuir a la reflexión y el análisis de los ordenamientos relativos a la vivienda, sobre todo acerca de los aspectos centrales expuestos en este texto, obliga a mantener la mirada atenta sobre tales asuntos. Asimismo, impone la necesidad de revisar con detenimiento los señalamientos y las críticas que suscite la propuesta de esos posibles indicadores. En particular, en lo que atañe al sentido de la vivienda en tanto derecho social en el ámbito de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, ALDF (2004). Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero.
- BOILS, Guillermo (1995). *Diseño y vivienda pública en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco-División de Ciencias y Artes para el Diseño.
- BOILS, Guillermo (1996). “La vecindad: espacio vital en las ciudades mexicanas”. *Diseño y Sociedad*, 6 (primavera): 84-95.
- BOILS, Guillermo (2013). “Arquitectura vernácula, pobreza y migración en la Montaña, Guerrero”. En *Anuario 08 del Posgrado de la División de Ciencias y Artes para el Diseño*, 162-180. México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2014). Ley de Vivienda. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de marzo.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE LA CASA y Sociedad Hipotecaria Federal, CIDOC-SHF (2013). *Estado actual de la vivienda en México*. México: Centro de Investigación y Documentación de la Casa/Sociedad Hipotecaria Federal.
- CNN EXPANSIÓN (2013). “Alternativa de construcción”, 12 de abril.
- CNN EXPANSIÓN (2014). “Autoconstrucción, apuesta para viviendas”, 16 de julio.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, GDF (2007). Norma Ambiental de Máximos Permisibles de Emisiones Sonoras para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de septiembre.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, GDF (2010). Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 22 de octubre.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, GEM (2013). Estadística Básica Municipal. Valle de Chalco Solidaridad. Toluca, México: Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE MONTERREY (2009). Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, Nuevo León.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE MONTERREY (2015). Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, Nuevo León [en línea]. Disponible en: <[http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/Reg\\_construcciones.pdf](http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/Reg_construcciones.pdf)> [Consulta: 9 de enero 2015].
- HALL, Edward T. (1988). *La dimensión oculta*. México: Siglo XXI Editores.
- HERNÁNDEZ, Juan A., y Antonio Vieyra (2012). “Precariedad habitacional en el Periurbano de Morelia: Riesgo de desastre por inundaciones”. En *Urbanización, deterioro ambiental y precariedad urbana en Morelia*, 271-293. Morelia, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental.
- HIERNAUX, Daniel, y Alicia Lindón (1996). “Producción del espacio y regularización de la tenencia en Valle de Chalco”. En *El acceso de los pobres al suelo urbano*, coordinado por Antonio Azuela y François Tomas. México: Universidad Nacional Autónoma de



- México-Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda [en línea]. Disponible en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2013). “Estadísticas a propósito del Día Nacional de la Familia con base al Censo de 2010”, 28 de febrero. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2015). “Cuestionario de entorno urbano”. Encuesta Intercensal 2015. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2015). “Cuestionario para viviendas particulares habitadas y población”. Encuesta Intercensal 2015. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2015). Encuesta Nacional de Vivienda 2014. Tabulados Básicos. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- LORENZO PALOMERA, Julio (2014). “El tamaño de la vivienda y la talla del acto de habitar”. Tesis de doctorado. México: Universidad Autónoma de Tamaulipas-Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
- MUNICIPIO DE GUADALAJARA. Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara. Título Décimo Primero, Capítulo II: De los edificios para habitación.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, SEDATU (2014). Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, SEDATU (2015). Ley de Vivienda. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril.
- ROMERO VADILLO, Irma (2005). “El déficit de vivienda en México”. En *Urbanismo y vivienda*, coordinado por Fernando Green. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Arquitectura.
- ZICCARDI, Alicia (2015). “La dimensión urbana de la desigualdad” *El País*, 5 de abril, p. 14.



# Mediciones relacionadas con el derecho a la vivienda: una propuesta para mejorar los indicadores de pobreza

Nuria Torroja Mateu

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar en qué medida los indicadores existentes permiten medir el derecho a la vivienda, con el fin de proponer líneas de investigación o aspectos de mejora de la medición multidimensional de la pobreza.

En el primer apartado se presenta la conceptualización de Naciones Unidas y del programa ONU-Hábitat respecto al derecho a la vivienda y cómo este derecho ha sido adoptado en la legislación mexicana para hacer una propuesta de dimensiones para analizar el derecho a la vivienda y revisar cuáles han sido incorporadas en la medición multidimensional de la pobreza. Las dimensiones propuestas para analizar el derecho a la vivienda son: personas sin vivienda o desplazados; seguridad estructural y física; habitabilidad y salubridad; ubicación y entorno, y accesibilidad por parte de todos los grupos poblacionales. Dichas dimensiones se centran en definir elementos que permitan diagnosticar el tipo de vivienda al que accede la población, para posteriormente establecer los umbrales mínimos aceptables sin tomar en cuenta el ingreso de las personas.

En el segundo apartado se presentan distintas mediciones de las dimensiones del derecho a la vivienda realizadas por Naciones Unidas, a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por los organismos de vivienda y urbanismo de América Latina y las instituciones mexicanas que tienen a su cargo la política de vivienda, como son la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Estas mediciones incluyen criterios para cuantificar las principales carencias nacionales y el déficit habitacional, así como elementos para identificar la seguridad estructural, habitabilidad, sustentabilidad, buena ubicación y relación con el entorno. El apartado concluye con un análisis de los indicadores de la pobreza

multidimensional y su relación con las otras mediciones, así como de las dimensiones propuestas para el análisis del derecho a la vivienda.

En el último apartado se presentan algunas reflexiones y propuestas para mejorar los indicadores de vivienda en la medición multidimensional de la pobreza. Una primera recomendación es incluir más dimensiones del derecho a la vivienda; en particular, personas sin vivienda y desplazados, ubicación y entorno y accesibilidad por parte de todos los grupos poblacionales. Si bien la dimensión de seguridad estructural es importante para la política de vivienda, es difícil cuantificarla una vez construidas las viviendas, por lo que se propone realizar análisis paralelos relacionados con la gestión pública. Por otro lado, se proponen criterios específicos y llevar a cabo estudios que permitan mejorar los indicadores actuales, que se refieren principalmente a la dimensión de habitabilidad y salubridad. En particular, es indispensable realizar estudios de los materiales incluidos en el cálculo de los indicadores, sustentar los parámetros de hacinamiento e incluir otros elementos de habitabilidad, como ventilación y servicios urbanos de gas y recolección de basura.

#### EL DERECHO A LA VIVIENDA

El objetivo de este apartado es conocer los elementos conceptuales que se han utilizado tanto a nivel internacional como nacional sobre el derecho a la vivienda. En primer lugar, se expone la conceptualización de Naciones Unidas y de ONU-Hábitat sobre el derecho a la vivienda; posteriormente se incluye un análisis de cómo ha sido incorporado este derecho en la legislación mexicana y se concluye con una propuesta de dimensiones para analizar el derecho a la vivienda y cómo se ha incorporado a la medición multidimensional de la pobreza.

##### *La vivienda desde el punto de vista de derechos humanos*

La vivienda fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Naciones Unidas considera que “el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (ACNUDH y

## MEDICIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA

CUADRO 1  
DERECHOS A LA VIVIENDA

<i>Libertades</i>	<i>Otros derechos</i>
La protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar	La seguridad de la tenencia La restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio
El derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia	El acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada
El derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación	La participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad

FUENTE: ACNUDH y ONU-Hábitat 2010.

ONU-Hábitat, 2010: 3). Esta organización clasifica los derechos a la vivienda en dos dimensiones, los que tienen que ver con las libertades y otros, como se describe en el cuadro 1.

La protección contra el desalojo forzoso es un elemento fundamental del derecho a una vivienda adecuada y se encuentra ligado a la seguridad de la tenencia. Sin embargo, el derecho a la vivienda adecuada no prohíbe los proyectos de desarrollo, que podrían desplazar a las personas, como son los proyectos de rehabilitación urbana u otros donde se necesite adquirir tierra para uso público y construcción de infraestructura. Sin embargo, sí tiene como objetivo asegurar que cuando se lleven a cabo estos desalojos sean como último recurso, que las personas afectadas reciban garantías procesales eficaces o de otra índole y que les garanticen acceso a un lugar para vivir.

La seguridad de la tenencia, que es la piedra angular del derecho a una vivienda adecuada, puede adoptar diversas formas, entre ellas el alojamiento de alquiler, las viviendas cooperativas, los arrendamientos, la ocupación por los propietarios, el alojamiento de emergencia y los asentamientos improvisados. Como tal, no está limitada al otorgamiento de un título jurídico formal (ACNUDH y ONU-Hábitat, 2010: 8).

Por ello, se dice que el derecho a la vivienda adecuada no exige que el Estado construya vivienda para toda la población, y no es lo mismo que el derecho a la propiedad ni a la tierra.

El acceso a una vivienda puede ser un requisito para el acceso a otros derechos humanos, como el trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación, ya que para disfrutar de algunos servicios sociales es necesaria la prueba de residencia. Por otro lado, en los casos donde existe discriminación o prejuicios relacionados con características personales, las personas enfrentan dificultades aún mayores para ejercer su derecho. El programa ONU-Hábitat argumenta que los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que no se discrimine a las mujeres en sus derechos legales de propiedad, a las personas con discapacidad por la falta de accesibilidad y adecuaciones en las viviendas, a los pueblos indígenas y habitantes de tugurios en cuanto al acceso a servicios. Asimismo, los niños, personas sin hogar, desplazados y migrantes deben ser considerados grupos prioritarios, ya que necesitan un techo y un espacio donde desarrollar sus actividades de forma saludable.

En general, ONU-Hábitat establece que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, la cual debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

- La seguridad de la tenencia que garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura (agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, calefacción, alumbrado y conservación de alimentos, así como los servicios de eliminación de residuos).
- Asequibilidad, es decir, que se pueda adquirir o usufructuar a un costo que no ponga en riesgo el disfrute de otros derechos humanos.
- Habitabilidad en términos de seguridad física (estructural), espacio suficiente, así como protección contra el frío, humedad, calor, lluvia, viento u otros riesgos para la salud.
- Accesibilidad para toda la población incluyendo a grupos desfavorecidos y marginados.
- Ubicación que permita el acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, así como evitar que se encuentre en zonas contaminadas o peligrosas.
- Adecuación cultural, respetando las distintas idiosincrasias e identidades de cada población.

Organizaciones sociales como la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) y el Frente Continental de Organizaciones Comunitarias (FCOC) han impulsado desde el Primer Foro Social Mundial (2001) una “carta mundial por el derecho a la ciudad” como instrumento para el proceso de reconocimiento del derecho a la ciudad en el sistema internacional de los derechos humanos. Esta carta ha sido discutida en el Foro Social de las Américas (2004), Foro Mundial Urbano (2004) y Foro Social Mundial (2005). Si bien el texto continúa en proceso de debate, cuenta ya con el apoyo de autoridades locales y nacionales, así como de agencias de Naciones Unidas, como la UNESCO y el programa Hábitat.

El concepto de *derecho a la ciudad* busca ampliar el enfoque de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hacia la escala de la ciudad y su entorno rural. En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad se visualiza a la ciudad tanto desde la acepción física como la de ser un espacio político. Por ello se incluyen principios que tienen que ver con la gestión democrática, participación ciudadana y gobernabilidad. Adicionalmente se hace referencia a los derechos al desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la ciudad, dentro de los cuales se incluyen la vivienda y su entorno. Dentro de estos derechos están los siguientes:

- Derecho al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos. A los servicios públicos a los que se refiere en este punto son los de agua potable, saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía y telecomunicaciones, así como a los equipamientos de salud, educación, abasto y recreación.
- Derecho al transporte público y la movilidad urbana.
- Derecho a la vivienda. En este punto se incluyen los criterios de asequibilidad, habitabilidad, ubicación, respeto a características culturales, oferta de vivienda y equipamientos urbanos, servicios destinados a la infancia y la vejez, seguridad de tenencia.
- Derecho al trabajo.
- Derecho a un medio ambiente sano y sostenible.

Así, el derecho a la ciudad retoma los principios del derecho a la vivienda y lo amplía a los ámbitos que la rodean, como son los servicios, equipamientos, la movilidad y el medio ambiente. A partir de este concepto no sólo importan los principios más básicos de tener un espacio seguro donde vivir, sino la relación

con el entorno, que está dada principalmente por la ubicación de los desarrollos habitacionales y la forma en que interactúan sus habitantes a través de servicios y equipamientos urbanos.

### *El derecho a la vivienda en México*

El derecho a la vivienda en México tiene como primer antecedente la Constitución de 1917, en su artículo 123, fracción duodécima, que estableció la obligación de los patrones de proporcionar viviendas a sus trabajadores. Si bien es donde por primera vez se hace referencia al derecho a la vivienda, esta obligación no se propone de carácter universal para todos los mexicanos.

No es sino hasta febrero de 1983 cuando se inscribe en el artículo 4º constitucional el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, y en diciembre de ese mismo año se expide la Ley Federal de Vivienda que reglamenta al artículo 4º constitucional.

En 2006 se promulgó la Ley de Vivienda, la cual genera un nuevo concepto de la atención del Estado a través del Sistema Nacional de Vivienda. Esta ley establece en el artículo 2º:

Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en la materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos (*Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril de 2015).

Asimismo, en el artículo 71 se establece:

con el propósito de ofrecer calidad de vida a los ocupantes de las viviendas, la Comisión promoverá (...), que en el desarrollo de las acciones habitacionales (...), se considere que las viviendas cuenten con los espacios habitables y espacios auxiliares suficientes en función al número de usuarios, provea de los servicios de agua potable, desalojo de aguas residuales y energía eléctrica que contribuyan a disminuir los vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres (*Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril de 2015).



La Ley de Vivienda incorpora los criterios de ONU-Hábitat de seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios y habitabilidad en los artículos 2º y 71, además de dedicar un título completo a la calidad y sustentabilidad. El concepto de sustentabilidad ambiental, respeto al entorno ecológico, así como la preservación y uso eficiente de los recursos naturales, son temas ampliamente abordados en la normatividad y han sido eje fundamental de la política de vivienda en los últimos años.

Sin embargo, los otros criterios que propone Naciones Unidas no están incorporados dentro del concepto de calidad de la vivienda, aunque se encuentran incluidos como parte de las obligaciones que debe atender la política de vivienda. Por un lado, el principio de accesibilidad para toda la población está incorporado desde la Constitución y es retomado en la Ley de Vivienda cuando se habla de los lineamientos que debe seguir la política nacional de vivienda. Por otro, los principios de asequibilidad y adecuación cultural están ampliamente abordados por la Ley al dedicar títulos completos tanto al financiamiento como a la producción social de vivienda. El criterio de asequibilidad ha guiado el quehacer de las instituciones de financiamiento a la vivienda de los trabajadores del sector público (Fovissste) y privado (Infonavit), así como de la banca de desarrollo (Sociedad Hipotecaria Federal) y de subsidios (Fonhapo y Conavi).

Si bien la Ley de Vivienda hace referencia a las disposiciones jurídicas aplicables en la materia de asentamientos humanos, ordenación territorial y desarrollo urbano, son referencias genéricas que no se encuentran incorporadas dentro de los criterios de calidad de la vivienda en cuanto a la relación con el entorno del barrio, poblado o ciudad, como sí lo hace Naciones Unidas en el criterio de ubicación. La separación tanto jurídica como institucional entre la política de vivienda y la de desarrollo urbano de las últimas décadas ha generado problemas de desbordamiento de las ciudades mexicanas, en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, el criterio de ubicación ha sido rescatado dentro de la política de vivienda de los últimos años en el concepto de sustentabilidad, y en las recientes modificaciones de la Ley de Vivienda de 2014 y 2015 se han incorporado elementos de vinculación con el desarrollo urbano y ordenamiento territorial. El concepto de ubicación de la vivienda es el que vincula a ésta con su entorno, es decir, con el equipamiento y los servicios disponibles en el barrio, poblado y/o ciudad. Es en este concepto donde el “derecho a la vivienda” se vincula con el “derecho a la ciudad”.

La Ley General de Asentamientos Humanos es la que define las atribuciones y responsabilidades de la federación, entidades federativas y municipios que se relacionan directamente con la seguridad jurídica y estructural de las viviendas. Esta ley crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática y establece que a las entidades federativas les corresponde llevar a cabo los programas estatales de desarrollo urbano (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2014, artículo 8º) y a los municipios los programas de desarrollo urbano, de zonas conurbadas y de centros de población (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2014, artículo 9º). Estos programas están conformados por un conjunto de planos que toman en cuenta las condiciones ambientales, topográficas, geográficas, económicas, infraestructura regional y local del territorio para definir las zonas en las que es adecuado asentar viviendas, evitar riesgos y detonar el desarrollo urbano. También se establece que los municipios son los responsables de regular los usos y destinos de los predios a través de la zonificación y de expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamiento, entre otros. En estos programas se definen las zonas comerciales, zonas de recreación, equipamientos urbanos, vialidades, rutas de transporte, densidades y tipología de vivienda, entre otras cosas que impactan en la relación de la vivienda con el barrio, el poblado y la ciudad.

Lo anterior busca evitar que las viviendas se construyan en zonas de riesgo, establecer mecanismos de mitigación<sup>1</sup> de riesgos y requisitos de construcción con el fin de generar las condiciones propicias para la seguridad estructural. Sin embargo, también determina la seguridad jurídica de la propiedad, ya que relaciona la facultad de los notarios y fedatarios públicos de autorizar escrituras sólo cuando se compruebe el apego a los programas de desarrollo urbano, constancias, autorizaciones, permisos o licencias (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2014, artículos 53 y 54).

La Constitución, la Ley de Vivienda y la Ley General de Asentamientos Humanos, así como los reglamentos de construcción expedidos por las autoridades municipales, constituyen un marco jurídico complejo y no siempre articulado que establece tanto elementos conceptuales como institucionales que contribuyen a la implementación de los criterios de derecho a la vivienda que ha definido Naciones Unidas.

<sup>1</sup> Aunque haya elementos de riesgo, en muchos casos también existen elementos constructivos que permiten mitigarlos; por ejemplo, en una zona inundable la construcción de palafitos es viable.

## PROPUESTA DE DIMENSIONES PARA ANALIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Una vez revisado el derecho a la vivienda desde el punto de vista de Naciones Unidas y cómo se ha establecido en la legislación mexicana, se proponen cinco dimensiones para clasificar el derecho a la vivienda y se explica el tipo de análisis que debería llevarse a cabo para satisfacer los elementos incluidos en los documentos oficiales que definen este derecho. Esta clasificación busca distinguir los elementos del derecho a la vivienda de tal manera que se facilite la comprensión de la necesidad de distintos tipos de análisis, indicadores y fuentes de información que se discutirán en apartados posteriores. Las dimensiones propuestas son personas sin vivienda y desplazados; seguridad estructural y física de la vivienda; habitabilidad y salubridad; ubicación y entorno, y accesibilidad por parte de todos los grupos poblacionales.

El único criterio del derecho a la vivienda que no está incluido en la clasificación propuesta es el de asequibilidad, pues se considera que está relacionado con todas las dimensiones. Es decir, se considera que la razón principal de que una persona no tiene un lugar donde vivir o éste es inadecuado es porque no puede adquirir o usufructuar una vivienda con las características y ubicación mínimas adecuadas. Por otro lado, la capacidad financiera para acceder a una vivienda se relaciona con el conjunto de satisfactores que necesita una persona para vivir, por lo que está conectado con el acceso al resto de los derechos humanos. En la medición multidimensional de la pobreza, esta disyuntiva se soluciona a través del enfoque de bienestar que está ligado al ingreso y se cruza con todas las carencias provenientes del enfoque de derechos. En este sentido, las dimensiones propuestas se centran en definir elementos que permitan diagnosticar el tipo de vivienda al que accede la población, para posteriormente establecer los umbrales mínimos aceptables sin tomar en cuenta el ingreso de las personas.

*Personas sin vivienda y desplazados*

El fundamento principal del derecho a la vivienda ha sido la preocupación por las personas desplazadas que se quedan sin un lugar para vivir. Por ello, ONU-Hábitat busca en primer lugar asegurar el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Como se ha dicho anteriormente, las libertades asociadas a este derecho tienen que ver con la seguridad de la tenencia, la protección

contra el desalojo forzoso y la libre elección de dónde vivir sin ningún tipo de discriminación, así como resguardar la privacidad.

Esta dimensión tiene dos aspectos; el primero se relaciona con el derecho a la seguridad de la tenencia y el segundo con la materialización de la carencia de un espacio físico independiente donde vivir. A continuación se explican los elementos que deberían ser incluidos para analizar estos aspectos.

El derecho a la seguridad jurídica de la tenencia como lo desarrolla Naciones Unidas está fundamentado en el respeto a la vivienda a través de un marco jurídico que regule la propiedad privada, el arrendamiento, las expropiaciones y los procesos de desalojo. Así, un primer elemento para medir la seguridad jurídica está relacionado con el marco institucional, que incluye la existencia de leyes, reglamentos y procedimientos tanto a nivel federal como local, además del adecuado funcionamiento de las instituciones que apoyan al cumplimiento de estas leyes, como son los registros públicos de la propiedad, los catastros, los organismos para la regularización de la propiedad, entre otros.

En términos individuales, la escritura pública o contrato de arrendamiento son los documentos que permiten demostrar la propiedad o su usufructo legal y da acceso a los procedimientos legales establecidos en el marco jurídico en caso de ser necesario. Para que las escrituras públicas sean válidas deben ser expedidas por un notario público y estar inscritas en el Registro Público de la Propiedad. Sin embargo, existen diversos motivos por los que las personas no cuentan con escritura pública vigente de sus viviendas:

- Cuando las viviendas están edificadas sin licencia de construcción y/o fuera del Programa de Desarrollo Urbano.<sup>2</sup>
- Por inconsistencias entre lo establecido en la escritura y la realidad física de las viviendas, derivadas de ampliaciones o mejoras realizadas sin permiso de construcción y sin haber realizado los trámites correspondientes.<sup>3</sup>
- Por falta de actualización de las escrituras en casos de herencias o enajenaciones.

<sup>2</sup> En esta categoría se encuentran las que están ubicadas en propiedad ejidal o comunal y las construidas dentro del terreno de otra vivienda. En estos casos es difícil certificar la seguridad estructural, por lo que algunas entidades de regularización, como la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra (Corett), otorgan escrituras del suelo, pero no de la vivienda.

<sup>3</sup> Estos casos tienen repercusiones en el funcionamiento de los catastros y adeudos de los impuestos prediales, requisito importante en caso de enajenación.

Así, para analizar la seguridad jurídica de las viviendas es necesario tomar en cuenta el marco jurídico e institucional, que los propietarios cuenten con escrituras vigentes y los arrendatarios con contratos formales de renta.

Un segundo aspecto es el acceso efectivo al derecho a la vivienda a través de la medición de las personas que carecen de vivienda, es decir, que viven en viviendas móviles, en refugios o en la calle. Los desastres naturales también generan pérdidas de viviendas; en estos casos las familias pueden acabar viviendo en refugios, en casa de familiares o en la calle. También es importante incluir estos casos en el análisis tomando en cuenta el tiempo que una familia tarda en recuperar su vivienda y la independencia después de un desastre.

Por otro lado, existen personas que a pesar de querer vivir de forma independiente, por falta de recursos económicos comparten la vivienda con otros familiares, incluso en viviendas con espacio, materiales y servicios adecuados. Estas personas tal vez nunca han vivido en la calle, pero tampoco tienen un espacio independiente para realizar sus actividades cotidianas. El ministerio de vivienda y urbanismo de Chile ha desarrollado una metodología para identificar a los hogares allegados a partir del parentesco entre las personas que habitan una vivienda (Arriagada, 2004).

En síntesis, el análisis del derecho a la vivienda debe comenzar con el concepto central del acceso a un lugar donde vivir sin riesgo de quedar desplazado. Un primer elemento debe ser conocer la seguridad de la tenencia a través del marco jurídico e institucional. Un segundo aspecto es el acceso efectivo a este derecho a través de la identificación de la carencia, es decir, de las personas que no tienen un lugar para vivir.

### *Seguridad estructural y física de la vivienda*

Un segundo concepto que utiliza Naciones Unidas cuando define el derecho a la vivienda es el derecho a una vivienda adecuada; es decir, una vez que las personas tienen un lugar donde vivir es importante asegurar su calidad. Dentro del derecho a una vivienda adecuada se incorporan distintos temas relacionados con los servicios, la estructura, la ubicación, la accesibilidad, la asequibilidad y los espacios. Uno de los conceptos más importantes es el de la seguridad física o estructural, que ha sido retomado como principio fundamental en la legislación relacionada con la vivienda, así como en los instrumentos de la política pública a través de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Vivienda,

programas de desarrollo urbano, reglamentos y licencias de construcción, supervisores de obra, entre otros.

La seguridad física y estructural de la vivienda tiene que ver con las etapas de construcción, desde la decisión de la ubicación del inmueble, pasando por los cimientos y la construcción terminada. La ubicación del inmueble tiene que ver con el tipo de suelo, los riesgos geográficos y meteorológicos, así como con el diseño de la construcción para mitigar los riesgos y aumentar la seguridad física y estructural. El proceso de la construcción también resulta muy importante, pues es el momento en que se aplican técnicas y materiales que aseguran la durabilidad del inmueble. Este tipo de seguridad es fundamental y vale la pena separarla de otras características de la vivienda, tanto por su importancia como por el momento en que se puede realizar su verificación.

Así, la segunda dimensión propuesta es la referente a la seguridad estructural y física de la vivienda, la cual agrupa las recomendaciones relacionadas con las especificaciones técnicas de la construcción, el tipo de suelo y las zonas geográficas en las que se realizan las edificaciones. A continuación se describen los elementos incluidos en esta dimensión y el tipo de información necesaria para su análisis.

Las disposiciones jurídicas en materia de asentamientos humanos y construcción buscan asegurar que las viviendas se encuentren fuera de las zonas de riesgo de desastre y cumplan con criterios de seguridad constructiva. De esta forma, un primer elemento a tomar en cuenta en el análisis es que los municipios cuenten con programas de desarrollo urbano vigentes, donde se especifiquen las zonas aptas para construir vivienda, en las que se deben ejecutar medidas de mitigación para poderlas utilizar con fines habitacionales, y las zonas donde no se puede construir. Cabe señalar que aunque existan zonas expuestas a riesgos físicos, pueden existir medidas de mitigación y técnicas de construcción que eviten desastres, lo cual genera flexibilidad, y a veces indefinición de los instrumentos.<sup>4</sup>

Un segundo elemento de análisis es conocer en la práctica cuántas viviendas se encuentran incluidas en zonas definidas como aptas para la construcción de inmuebles dentro de los programas de desarrollo urbano.

Para obtener una licencia de construcción es necesario presentar el proyecto arquitectónico y los cálculos estructurales realizados por un perito o responsa-

<sup>4</sup> Ejemplo de esta situación es la construcción de palafitos en una ciudad inundable, como Villahermosa, o rascacielos en una ciudad sísmica, como la ciudad de México.

ble de obra, registrado en el municipio conforme a las especificaciones del reglamento de construcción local. En este documento no sólo se identifica si el terreno se encuentra en una zona habitacional, sino que se definen las características técnicas que se utilizarán en la cimentación y el proceso constructivo. Por ello, resulta interesante conocer cuántas viviendas se han erigido con licencias de construcción.

Sin embargo, para asegurarse de que las especificaciones establecidas en la licencia de construcción fueron respetadas, es necesario contar con un seguimiento de obra, que a veces realizan las autoridades municipales. En las viviendas que pretenden ser vendidas con crédito hipotecario de Infonavit, el seguimiento lo realizan verificadores certificados.

La seguridad estructural y física de las viviendas es difícil medirla una vez construida la vivienda (*ex post*), por lo que el análisis debe centrarse en el cumplimiento del marco regulatorio, aunque la política pública debe considerar esta dimensión en sus estrategias y líneas de acción.

### *Habitabilidad y salubridad*

Dentro del concepto de Naciones Unidas de vivienda adecuada se incluyen algunos aspectos que tienen que ver con la calidad de la vivienda en cuanto a criterios de habitabilidad, como espacios y protección del medio ambiente, así como de salubridad, asociados a servicios y zonas libres de contaminantes. Estos conceptos también se retoman en la Ley de Vivienda, los reglamentos de construcción y los criterios de habitabilidad definidos por las instituciones responsables de la política nacional de vivienda.

La vivienda es el espacio de refugio ante el clima (especialmente el frío y la lluvia), además de ser el lugar donde las familias realizan sus actividades cotidianas, como comer, dormir y criar a los hijos. Se considera que para realizar estas actividades se debe asegurar que los espacios sean habitables e higiénicos, esto incluye tanto las características constructivas como los servicios que recibe la vivienda.

El primer elemento de la habitabilidad es contar con un espacio cerrado conformado por paredes, pisos y techos de materiales sólidos que impidan el paso del agua y viento, además de asegurar elementos básicos que resguarden la salud de los habitantes. Los servicios de agua potable, saneamiento y electricidad

son considerados elementos fundamentales para preservar las condiciones de salubridad dentro de la vivienda; por ello están considerados como básicos tanto por Naciones Unidas como por la legislación mexicana.

Las condiciones de higiene en una vivienda no sólo están dadas por el acceso a servicios, sino por las condiciones de baño, cocina y lavandería. El Código de Edificación de Vivienda<sup>5</sup> establece que toda vivienda debe tener como mínimo un baño completo que cuente con inodoro, lavabo y regadera, un área de cocina con un fregadero y un área de lavandería con un lavadero (Conavi, 2010: 92 y 98).

Otro elemento fundamental se refiere a los espacios habitables, los cuales deben contar con dimensiones mínimas de superficie, altura, ventilación e iluminación. Las dimensiones mínimas de superficie contemplan tanto el número de dormitorios por persona como el área mínima de recámaras y pasillos, asegurando el acceso con silla de ruedas y que puedan contener mobiliario estándar. En cuanto a la altura de los techos, establece parámetros según el tipo de clima, buscando condiciones de confortabilidad mínima. Asimismo, establece criterios para la ventilación e iluminación de las viviendas, señalando el tamaño, la ubicación y relación de las ventanas, así como especificaciones de extracción de aire para la instalación de estufas, secadoras, entre otros (Conavi, 2010: 63, 91 y 95).

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad adiciona los servicios de remoción de basura, así como las fuentes de energía y telecomunicaciones. Los criterios de habitabilidad de Infonavit y los servicios a los que hace referencia el Código de Edificación de Vivienda (Conavi, 2010) coinciden con estos servicios e incluyen la electricidad y el gas para cocinar como fuentes de energía. Si bien estos servicios son fundamentales en zonas urbanas, es necesario adaptarlos para zonas rurales, donde la dispersión hace más difícil la domiciliación de servicios, aunque las nuevas tecnologías permiten asegurar las condiciones de higiene de una manera diferente.

### *Ubicación y entorno*

Naciones Unidas incorpora como parte del derecho a una vivienda adecuada la ubicación, que permita el acceso a oportunidades de empleo, servicios de

<sup>5</sup> El Código de Edificación de Vivienda es un documento publicado por la Conavi que pretende guiar la elaboración de los reglamentos de construcción emitidos por los gobiernos municipales a través del establecimiento de criterios comunes y consideraciones específicas, de acuerdo con distintas zonas bioclimáticas.



salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales. Este concepto de ubicación es ampliado en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, aclarando que es necesario el suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, e incorpora el derecho al transporte y la movilidad urbana, así como a un medio ambiente sano y sostenible.

En este sentido, las viviendas deben ser vistas dentro del contexto de su barrio, poblado y/o ciudad, ya que la calidad de vida de las personas no sólo depende de la protección física del clima, sino también del acceso a equipamiento urbano. A continuación se exponen algunos elementos a ser considerados para el análisis de esta dimensión.

Con fundamento en lo que establece el artículo 73 de la Ley de Vivienda en 2010, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) elaboró un anteproyecto de lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno (Cofemer, 2011), a manera de guía técnica para la proyección de fraccionamientos urbanos. Son de especial interés para el criterio de ubicación y entorno los elementos incluidos en el apartado de equipamiento urbano, ya que no sólo establece los servicios que deben ser provistos sino los parámetros de distancia que reflejan el acceso real desde la vivienda al entorno urbano.

Un primer elemento se refiere a la cercanía a las rutas de transporte público. Además, incorpora la distancia mínima a espacios públicos abiertos, como jardines, plazas y módulos deportivos. Un tercer tipo de equipamiento contemplado lo constituyen los establecimientos de educación y cultura, integrados por jardines de niños, aulas para escuela primaria, secundaria y preparatoria, así como bibliotecas y casas de cultura. Adicionalmente se incluye equipamiento de salud y asistencia social, dentro del cual se encuentran consultorios médicos, centros de salud, centros comunitarios y guarderías. Un último elemento es la distancia entre las viviendas y el mercado público.

El hecho de establecer no sólo el tipo de equipamientos a los que debe aspirar una sociedad sino la distancia máxima respecto a las viviendas define el tipo de entorno urbano que se reconoce como adecuado. Los sistemas de información geográfica permiten calcular fácilmente estas distancias y han permitido incorporar estas mediciones para la integración de los subsidios, además de que abren la posibilidad de generar indicadores a partir de estos análisis.

*Accesibilidad por parte de todos los grupos poblacionales*

Naciones Unidas, al definir el derecho a la vivienda, hace énfasis en evitar la discriminación en el acceso de distintos grupos de la población, como son mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas marginadas, migrantes y niños. Reconoce que la discriminación por razones personales es un elemento que dificulta el ejercicio de este derecho y recomienda la aplicación de medidas efectivas para evitar esta situación.

Esta dimensión es transversal a las anteriores, pues para identificar el ejercicio de este derecho por estos grupos es necesario conocer si tienen una vivienda, sus características y ubicación. Por ello, la medición de la accesibilidad por parte de distintas personas debe realizarse a través de una desagregación de las variables anteriores.

Es decir, para el caso de las personas sin vivienda se debe diferenciar sexo, edad, etnicidad y discapacidad, así como la condición de marginalidad y migración. Adicionalmente, para conocer la seguridad de la tenencia no basta con conocer el estatus de la vivienda, sino qué características tienen las personas que son propietarias, si realizan contratos de arrendamiento, están involucradas con juicios de desalojo o tienen acceso a representación jurídica.

En cuanto a las dimensiones relacionadas con aspectos físicos de la vivienda, como seguridad estructural, habitabilidad y ubicación, representa un reto adicional, ya que es necesario ligar las características de la vivienda a sus habitantes.

Relacionado con el acceso de distintos grupos poblacionales, Naciones Unidas incluye el respeto a distintas idiosincrasias e identidades culturales, con lo cual reconoce que las características de una vivienda adecuada pueden variar según las características de cada país, región o grupos de la población. Esto es especialmente relevante para el caso de indígenas y migrantes.

LA MEDICIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL  
Y EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, establece que “la pobreza está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena inte-

gración social”. A partir de este planteamiento considera dos grandes enfoques para medir la pobreza, uno de bienestar y otro de derechos, definiendo a las personas en condición de pobreza como aquellas que carecen de los mínimos necesarios para cubrir sus necesidades a partir de ambos enfoques. Es decir, las personas en pobreza son la intersección de aquellas que no tienen ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas con las que no cuentan con “una serie de garantías indispensables para la dignidad humana” (Coneval, 2010).

La pobreza, desde el enfoque de derechos humanos, se centra en la imposibilidad de disfrutar de satisfactores básicos, negando el desarrollo personal adecuado en un entorno social determinado. Si bien algunos de estos satisfactores pueden ser adquiridos en el mercado, también pueden ser otorgados a través del Estado como parte de los servicios públicos. Sin embargo, la medición multidimensional separa la causalidad de la falta de ingresos en la obtención de satisfactores básicos considerados derechos humanos fundamentales. Con ello, la medición de las carencias sociales se centra en establecer si las personas efectivamente disfrutaron o no de los satisfactores considerados básicos.

La Ley General de Desarrollo Social asienta en su artículo 36 los indicadores mínimos que deben ser considerados por el Coneval para definir, identificar y medir la pobreza. Dentro de estos elementos se encuentran dos que tienen que ver con el derecho a la vivienda:

- Calidad y espacios en la vivienda.
- Acceso a servicios básicos en la vivienda.

De acuerdo con la propuesta de dimensiones del derecho a la vivienda, la forma en que actualmente se incorporan estos elementos dentro de la medición multidimensional de la pobreza se ajusta únicamente a las dimensiones de habitabilidad y salubridad. La calidad y los espacios en la vivienda se miden a través de los materiales de construcción y el hacinamiento, mientras que el acceso a servicios básicos incluye los servicios de electricidad, agua, drenaje y extracción de aire. En cambio, las dimensiones de personas sin vivienda y desplazados, seguridad estructural y física, ubicación y entorno, así como accesibilidad por parte de todos los grupos poblacionales están fuera de la medición actual.

La Ley General de Desarrollo Social, al establecer que los indicadores mínimos que deben ser incluidos en la medición de pobreza son los referentes a la calidad, espacios y servicios en la vivienda, implícitamente se enfoca en las

viviendas como unidad de análisis. Al centrarse en la vivienda deja de lado tanto a las personas que no tienen una vivienda como las características del entorno en que se encuentra y el acceso de distintos grupos poblacionales.

Como ya se ha explicado, Naciones Unidas considera como un elemento fundamental del derecho a la vivienda la protección a personas desplazadas, para lo cual centra su medición en la seguridad jurídica, aunque este aspecto puede ser identificado desde el punto de vista de sus efectos: a través de las personas sin vivienda. Las personas que no tienen un espacio donde desarrollar sus actividades cotidianas, es decir, que se encuentran en situación de calle o viven como “arrimados o allegados” en casa de un familiar o benefactor, son quienes encuentran más vulnerado su derecho a la vivienda. Las personas que no tienen vivienda carecen por completo de este derecho, a diferencia de quienes tienen una vivienda en condiciones precarias que acceden de forma parcial a dicho satisfactor esencial. Para la medición de la pobreza resulta fundamental incluir a este grupo de personas si se considera parte fundamental de la medición el acceso efectivo a los derechos humanos, en este caso el acceso a una vivienda.

Otro de los efectos de centrar el análisis en la vivienda es dejar fuera el entorno en el que se sitúa. Si bien el derecho a la ciudad aún está en discusión, es innegable que la calidad de vida de las personas está relacionada con la forma en que interactúan con su entorno a través del acceso a servicios y satisfactores urbanos. Es decir, el tiempo de traslado o cercanía al trabajo, escuela o mercado, así como a otros equipamientos, como centros de salud, parques o centros de entretenimiento, inciden en el grado de acceso o exclusión efectiva a otros derechos humanos, así como a una adecuada calidad de vida. Las personas en pobreza frecuentemente se encuentran excluidas de algunos equipamientos urbanos, tanto porque en su entorno inmediato no se encuentran estos satisfactores como por la dificultad de acceder a otros más lejanos, ya sea por falta de transporte adecuado o por racionar el gasto en los traslados. Esta situación es más relevante en las ciudades de mayor tamaño y/o con una polarización espacial de los servicios y equipamientos urbanos. En México, la mayoría de la población vive en ciudades, por lo que resulta importante incluir la dimensión espacial y urbana (de acceso efectivo a la ciudad) en la medición de la pobreza.

Otra dimensión que actualmente no está incluida en la medición multidimensional de la pobreza es la seguridad estructural y física de la vivienda. En un sentido amplio, el indicador de calidad de la vivienda debería considerar elementos de seguridad de la construcción y el terreno en el que se encuentra

asentada. Como se discutirá en el siguiente apartado, éste es uno de los elementos más difíciles de medir *ex post*, es decir, una vez construidas las viviendas. Sin embargo, es una dimensión fundamental para la política de vivienda, aunque no se incluya como parte de los indicadores de pobreza relacionados con el derecho a la vivienda.

Por último, identificar la accesibilidad por parte de distintos grupos de población es importante para conocer el grado de vulnerabilidad que generan las condiciones personales sobre el cumplimiento del derecho a la vivienda. Esta dimensión es importante para evidenciar el grado de pobreza de distintas poblaciones y relacionarlo con acciones de política pública que hasta el momento no se han considerado.

#### DEFINICIONES, INDICADORES Y MEDICIONES ACTUALES DE LOS CRITERIOS DE CALIDAD DE LA VIVIENDA

El objetivo de este apartado es analizar distintas mediciones, indicadores y definiciones en torno a la calidad de la vivienda, lo cual resulta importante para conocer los umbrales mínimos que han definido distintas organizaciones. En primer lugar, se analizan los indicadores utilizados por Naciones Unidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible. En segundo lugar, se revisa la metodología para el cálculo del déficit habitacional utilizada por el grupo de Ministros y Autoridades Máximas de Urbanismo y Vivienda de América Latina. En tercer lugar, se describen los criterios de habitabilidad del Infonavit, así como la estrategia que ha seguido para asegurar la calidad de las viviendas en términos estructurales, físicos y jurídicos. En cuarto lugar, se incluyen los criterios utilizados por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) para incentivar la buena ubicación y entorno de las viviendas subsidiadas. En quinto lugar, se presentan los criterios de vivienda sustentable de la hipoteca verde. Finalmente se hace un análisis de los indicadores de vivienda utilizados en la medición multidimensional de la pobreza y cómo podría mejorarse a partir de las otras mediciones.

#### *Indicadores de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas*

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, se establecieron ocho grandes objetivos mundiales a ser alcanzados

INDICADORES DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

<i>Metas</i>	<i>Indicadores propuestos por la ONU</i>
Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	7.8. Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable 7.9. Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados
Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	7.10. Proporción de la población urbana que vive en tugurios La proporción de personas que viven en tugurios se calcula a partir de un indicador indirecto, que representa la población urbana cuyo hogar presenta al menos una de las siguientes cuatro características: a) falta de acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua; b) falta de acceso a mejores servicios de saneamiento; c) hacinamiento (3 o más personas por habitación); d) viviendas construidas con materiales precarios.

FUENTE: ONU, 2008.

en 2015. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se componen de ocho objetivos y veintinueve metas que se supervisan mediante sesenta indicadores.

El objetivo 7 se refiere a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y contiene dos metas relacionadas con vivienda y servicios con tres indicadores. Como se muestra en el cuadro 2, la primera meta se refiere a servicios de agua y saneamiento, mientras que la segunda se refiere a la población urbana que vive en tugurios.

Los indicadores de acceso a agua y servicios de saneamiento se definieron y homologaron desde el principio. En cambio, el tugurio ha sido difícil de definir y medir; en varios países de Latinoamérica se utiliza este concepto como instrumento de focalización de políticas públicas, pero en México no se ha utilizado de esta manera. Por ello, “la definición se modificó en nuestro país para hacerla más asequible al caso mexicano” (Presidencia, 2013: 164). En México, se mide a través de la proporción de ocupantes en viviendas particulares ubicadas en localidades urbanas (más de 15 mil habitantes) que presentan al menos una de las siguientes características:

- Falta de acceso a fuentes de agua mejoradas.
- Carencia de drenaje y saneamiento adecuado.

- Deficiencias en los materiales de construcción de sus viviendas (piso de tierra, muro o techo frágil).
- Carencia de espacio suficiente para vivir.

Si bien esta definición ha facilitado la medición, no ha capturado el concepto de tugurio, el cual tiene que ver más con características del barrio que de la vivienda. En Latinoamérica, uno de los países que más han utilizado el término tugurio en sus políticas urbanas ha sido Brasil, que ha tenido distintos programas destinados a dar servicios y mejorar la calidad de vida en las llamadas *favelas*. El Programa Favela-Barrio de Río de Janeiro definió en 1994 a la *favela* como asentamientos sin derechos de propiedad, constituidos por aglomeraciones de viviendas de una calidad por debajo de la media, con carencias de infraestructuras básicas, de servicios urbanos y equipamientos sociales y/o situadas en áreas geológicamente inadecuadas o ambientalmente sensibles. Este programa se enfocó en proveer servicios de agua, drenaje, electricidad y recolección de basura, y construir a nivel de barrio un sistema vial articulado, reforestar y dotar de equipamiento urbano como guarderías, centros deportivos, centros comunitarios y áreas comerciales, además de llevar a cabo una regularización jurídica de la propiedad.

Los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la vivienda se han concentrado en el criterio de habitabilidad y salubridad, dejando de lado los criterios de seguridad estructural y física, ubicación y entorno y cuantificación de personas sin vivienda o desplazadas.

Los ODM fueron planteados para ser concluidos en el 2015, por lo que actualmente Naciones Unidas ha trabajado en una agenda para el desarrollo a través de la propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015. Esta nueva propuesta incluye 17 objetivos y las metas y los indicadores se encuentran en discusión por parte de los países miembros. A continuación se presentan los objetivos que podrían incluir metas relacionadas con la vivienda.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.

(...)

Objetivo 11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Naciones Unidas, a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, estableció la importancia de medir los servicios de agua y drenaje por considerarlos indispensables para la salud de los habitantes. Asimismo, definió que el hacinamiento debía ser medido como tres o más personas por habitación y que debía incluirse en el cálculo a las viviendas construidas con materiales precarios. Estos conceptos han sido ampliados y precisados en la medición del déficit habitacional del grupo de Ministros y Autoridades Máximas de Urbanismo y Vivienda de América Latina (Minurvi), como se explica en el siguiente apartado.

### *Medición del déficit habitacional en América Latina*

El grupo de Ministros y Autoridades Máximas de Urbanismo y Vivienda de América Latina y el Caribe (Minurvi) ha buscado generar un consenso entre las diferentes metodologías de estimación del déficit habitacional en la región. El objetivo es cuantificar el número de viviendas con necesidades habitacionales para lograr una planeación de políticas y recursos.

De esta manera, se ha definido que el déficit debe medirse a partir de dos grandes conceptos: el cuantitativo y el cualitativo.

- Déficit cuantitativo. Es la cantidad de viviendas que es necesario construir completamente ya sea por el crecimiento poblacional o porque las actuales deben ser reemplazadas debido a riesgos estructurales, deterioro irremediable, espacio insuficiente o imposibilidad de recibir servicios básicos. En este caso se requiere construcción de viviendas nuevas, reconstrucción en el mismo terreno o traslado de los hogares a otro sitio.
- Déficit cualitativo. Está compuesto por las viviendas que presentan deficiencias en materiales, espacio o disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, pero que es factible que puedan ser resueltos a través de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación. En este caso, se considera que las viviendas pueden ser acondicionadas en el mismo sitio en el que se encuentran.

El fin último de esta medición no es conocer las carencias en materia de vivienda, sino generar acciones de política pública a través de la cuantificación



de las necesidades. Las formas de resolver estas necesidades son, por un lado, la dotación de servicios públicos y, por otro, la construcción de viviendas nuevas, el mejoramiento de los materiales o la ampliación de las viviendas existentes. Por ello, esta metodología se basa en diferenciar las condiciones irremplazables de materiales, espacios y servicios de los que pueden ser provistos de forma parcial.

Cabe señalar que los criterios utilizados para la estimación del déficit cuantitativo y cualitativo sólo sirven para hacer un dimensionamiento genérico de las necesidades de vivienda a partir de la información estadística disponible. Sin embargo, para realizar intervenciones en viviendas concretas es necesario identificar otros aspectos en campo relacionados con la seguridad estructural, la viabilidad de realizar ampliaciones, el estado físico de los materiales actuales, derivado del mantenimiento que hayan tenido, entre otros.

Como se buscaba que estas estimaciones fueran hechas por los países de América Latina y el Caribe para que pudieran ser comparables, se tomó como base la información censal, la cual ha sido homologada en la región a través de los esfuerzos de los institutos de estadística. Las variables consideradas son los materiales de paredes, techos y pisos, el tipo de vivienda, el espacio habitable y los servicios en el área. Otras variables menos utilizadas son la tenencia jurídica de la propiedad, las cargas excesivas por concepto de alquiler, viviendas que no tienen excusado exclusivo, viviendas no independientes que no tienen posibilidad de ampliación.

En los cuadros 3, 4 y 5 se presentan los parámetros utilizados por siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay) para la definición del déficit cuantitativo y cualitativo. A continuación se analizan las variables utilizadas para estos cálculos y sus parámetros.

*Material de paredes.* Si bien la seguridad estructural es muy difícil de ser observada cuando la vivienda está construida y requiere estudios formales, la calidad de las paredes constituye un elemento fundamental. Por ello, en todos los países el criterio para incluir materiales en el cálculo del déficit cuantitativo (cuadro 3) es más estricto que en el caso de los techos y pisos. En el extremo están Brasil, Colombia y México que consideran que si las paredes no son adecuadas las viviendas deben ser reemplazadas, por lo que esta variable sólo se considera en el cálculo del déficit cuantitativo (cuadro 4). Por el contrario, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay

consideran que algunos materiales pueden ser reemplazados a través de acciones de mejoramiento y por lo tanto entrar en el cálculo del déficit cualitativo. Las consideraciones relacionadas con las técnicas constructivas en cada país, el mantenimiento y la proporción de materiales inadecuados es el motivo por el que cada país utiliza parámetros distintos.

Es importante señalar que las técnicas en el uso de los materiales de construcción y su mantenimiento pueden hacer que distintos materiales sean más resistentes. Por ejemplo, en Estados Unidos y Canadá la mayoría de las viviendas son construidas de madera con técnicas que aseguran su estructura y duración. En México, en algunos casos existen viviendas de madera sólidas y de buena calidad; sin embargo, la mayoría de los casos corresponden a viviendas precarias, con escaso material y endebles. Otro ejemplo es el adobe, el cual bien utilizado y con el mantenimiento adecuado puede durar siglos; sin embargo, la información censal no proporciona información del grado de mantenimiento. Esto muestra que la determinación de la calidad de los materiales no es evidente a partir de la información censal; se requieren análisis adicionales y sólo es útil para fines estadísticos, pero no para restringir el uso de materiales en la construcción.

*Material de pisos y techos.* El piso de tierra afecta directamente la salud de los habitantes, aumentando la probabilidad de enfermedades gastrointestinales y respiratorias. Por ello, todos los países lo han considerado como material inadecuado.

El techo es el elemento que evita que el agua entre a la vivienda, protege del frío y, dependiendo del tipo de material, altura y ventilación, permite un clima más confortable en situaciones de calor. Determinar si un material es adecuado o no para el techo, además del material, depende de las técnicas empleadas y un mantenimiento adecuado. Si bien todos los países concuerdan en que material de desecho, latas, cartones y plásticos son inadecuados, existen otros materiales donde no es tan evidente.

Por ejemplo, los techos de lámina tradicional protegen de la lluvia de una forma adecuada, pero no del frío, y generan ruido. En este material ha habido avances tecnológicos importantes; por un lado, la producción de lámina de asbesto ha sido prohibida por sus efectos cancerígenos y, por otro, se han introducido láminas de zinc con recubrimientos que permiten aislamiento eficiente del calor. Sin embargo, los datos censales no

identifican estas diferencias, puesto que los encuestadores y los propios entrevistados desconocen el material exacto de las láminas, con lo cual, la decisión de incorporarlas para el cálculo del déficit depende de la estimación del porcentaje de viviendas que utilizan los distintos tipos de lámina. Adicionalmente, algunos países han impulsado la dotación de techos de lámina como solución habitacional, como es el caso de Nicaragua, donde la mayoría de las viviendas tienen este tipo de techos.

Otro ejemplo son los techos de palma, que bien contruidos y mantenidos protegen de la lluvia y generan un clima confortable en situaciones de calor. Sin embargo, cada vez existe menos mano de obra calificada para su construcción y mantenimiento, lo que ha encarecido este producto y ha generado que la mayor proporción de las viviendas con este material se encuentren en condiciones de precariedad.

Para el cálculo del déficit, Brasil, Colombia y México han determinado que si las paredes son estables, el material del techo y piso se puede reemplazar, por lo que sólo entran en la categoría del déficit cualitativo. Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay establecen que se contabiliza dentro del déficit cuantitativo cuando las paredes, techos y pisos tienen materiales irreemplazables.

*Tipo de vivienda.* En algunos países, como Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, identifican tipos de vivienda improvisadas, casas móviles o en estado de derrumbe, lo que les permite integrarlas como parte del déficit cuantitativo.

En México no se capta esta información, pero la metodología hace referencia a las viviendas no independientes que necesitan ser ampliadas y las incluye dentro del déficit cuantitativo, puesto que la solución habitacional en estos casos es una vivienda nueva, o una ampliación si existiera el espacio para hacerlo.

*Espacio habitable.* El espacio habitable ha sido medido a través de diferentes indicadores; en algunos casos se ha tomado el criterio de allegamiento externo (dos o más hogares por vivienda), en otros el allegamiento interno (núcleos secundarios que comparten la vivienda) y también se ha medido a través del hacinamiento (relación entre ocupantes de la vivienda y el número de dormitorios).

La mayoría de los países han introducido el criterio de *hacinamiento* para el cálculo del déficit habitacional. En todos los casos se ha distinguido entre

el hacinamiento mitigable, el cual puede ser resuelto por medio de la ampliación, y el no mitigable cuando es necesaria una nueva vivienda para solucionar la carencia. En la mayoría de los casos se utiliza el concepto de *dormitorios*, excepto en Argentina y Colombia, que utilizan *cuartos*.

La definición de umbrales para medir el hacinamiento es una de las más controvertidas. Como puede verse en los cuadros 3 y 4 los parámetros van de 2.5 a 5 personas por habitación. Una complejidad adicional radica en que se distingue entre hacinamiento mitigable y no mitigable dependiendo del número de personas.

Un segundo criterio utilizado para medir el espacio habitable es el allegamiento, que busca identificar a los hogares que comparten una vivienda. Para esto, Argentina, Chile y Uruguay han utilizado el allegamiento externo, que se refiere a la existencia de dos o más hogares en una misma vivienda. Este cálculo se realiza a partir de la información censal que identifica cuántos hogares comparten una vivienda. En el caso de México, esta variable no ha mostrado cambios en el tiempo y representa un porcentaje muy bajo del total de viviendas (0.5%), por lo que no resulta útil para medir este concepto.

Por otro lado, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay adicionaron el criterio de hogares secundarios, o allegamiento interno, que se refiere a familias independientes que comparten una vivienda. Para este cálculo, Chile ha desarrollado una metodología que analiza las relaciones familiares y a partir de este análisis determina el número de hogares o familias que habitan una misma vivienda (Arriagada, 2004).

*Servicios en el área.* Para el cálculo del déficit también se utilizan los servicios a los que tiene acceso la vivienda. Todos los países analizados incluyen agua, drenaje y energía eléctrica, excepto Paraguay.

Adicionalmente, Argentina y Colombia incluyen la recolección de basura en zonas urbanas, y Argentina incluye servicios de alumbrado público, pavimento, transporte público y telefonía pública en la zona aledaña a la vivienda.

En algunos casos, como en México, la falta de acceso a agua entubada define si la solución habitacional puede o no hacerse en ese terreno, es decir, si es necesario una reconstrucción o es preferible llevar a las personas a otra zona donde exista el servicio, considerado indispensable.

De la experiencia de Minurvi en el cálculo del déficit habitacional puede concluirse que sólo es válido para la planeación de recursos y políticas de vivienda; sin embargo, no deben ser considerados criterios para la prohibición de materiales o para determinar la seguridad estructural de las viviendas. Al momento de llevar a cabo las intervenciones deberán valorarse los riesgos estructurales, el estado de mantenimiento de los materiales y las soluciones habitacionales adecuadas. La inclusión o exclusión de materiales de pisos, techos y paredes se debe basar en parámetros de resistencia de materiales. Asimismo, es necesario llevar a cabo estudios sobre las técnicas de construcción, uso y mantenimiento de materiales, para tener el porcentaje de utilización correcta de los materiales en cada país.

Si bien todos los países consideran importante medir el hacinamiento, el parámetro para hacerlo es uno de los elementos más controvertidos. En algunos casos se utilizan *cuartos* y en otros *dormitorios*, los parámetros van de 2.5 a 5 personas por habitación y se distingue el hacinamiento mitigable del no mitigable de una manera poco clara.

Una de las aportaciones más novedosas del cálculo del déficit habitacional en los países de Latinoamérica es el indicador de allegamiento, que busca identificar a los hogares que comparten una vivienda. Una forma sencilla de medirlo es conocer cuántos hogares independientes habitan en un mismo inmueble. Sin embargo, Chile ha desarrollado una metodología a través de los parentescos para identificar núcleos familiares separados que deberían tener una vivienda propia; para esto es necesario una definición de qué relaciones de parentesco son culturalmente adecuadas para pertenecer a un mismo núcleo. Por ejemplo, se considera que vivir junto con los padres es adecuado, pero si un hermano con cónyuge e hijos vive en la vivienda es porque no tiene los medios para tener una vivienda propia. Es decir, se encuentran “allegados o arrimados” en el hogar principal.

La inclusión de servicios del entorno dentro del cálculo, como lo ha hecho Argentina, también resulta novedosa, puesto que no centra su análisis únicamente en la vivienda, incorporando elementos considerados por Naciones Unidas dentro de la ubicación y otros relacionados con el derecho a la ciudad. Estos servicios son recolección de basura, servicios públicos de alumbrado, telefonía y transporte y acceso a través de calles pavimentadas.

CUADRO 3  
 PARÁMETROS UTILIZADOS PARA EL CÁLCULO DEL DÉFICIT CUANTITATIVO EN MINURVI

<i>País</i>	<i>Material de paredes</i>	<i>Material de techos</i>	<i>Material de pisos</i>	<i>Tipo de vivienda</i>	<i>Espacio habitable</i>	<i>Adicionales</i>
Argentina	Chorizo, cartón, palma, paja sola, material de desecho	Chapa de cartón, caña, tabla, paja con barro, paja sola	Tierra, ladrillo suelto	N.A.	Dos o más hogares en una misma vivienda	N.A.
Brasil	Sin trabajo de albañilería Madera no tratada	N.A.	N.A.	Improvisada	Familias secundarias Más de tres personas por dormitorio en viviendas alquiladas	Carga excesiva de alquiler Precariedad de la tenencia: ocupación sin permiso del titular
Chile	Material desecho: latas, cartones, plásticos, otros	Material de desecho: latas, cartones, plásticos, otros	Tierra	Mejora, mediagua Rancho, choza, ruca Móvil (carpa, vagón, etc.) Otro tipo de vivienda particular	Presencia de dos o más hogares en una misma vivienda Núcleos familiares secundarios hacinados con posibilidad de independizarse (identificados a través del parentesco con el jefe del hogar)	N.A.
					Cinco o más personas por dormitorio Viviendas sin dormitorio	

Colombia	Caña, esterilla, zinc, cartón, tela, latas, desechos, plástico, sin paredes, otro material vegetal	N.A.	N.A.	N.A.	Hogares secundarios de cualquier tamaño que compartan la vivienda con otros hogares	N.A.
México	Material de desecho, lámina de cartón, lámina metálica, lámina de asbesto, carrizo, bambú o palma, embarro o bajareque, madera	N.A.	N.A.	N.A.	Cinco o más personas por cuarto en zonas urbanas	Excusado no exclusivo en vivienda no independiente sin posibilidad de aplicación
Paraguay	Urbano y rural: estanque, cartón, hule, madera de embalaje, no tiene pared Sólo urbano: tronco de palma	Urbano y rural: cartón, hule, madera de embalaje Sólo urbano: paja y tronco de palma	Tierra	Rancho Vivienda improvisada	Nucleos familiares secundarios hacinados con posibilidad de independizarse (identificados a través del parentesco con el jefe del hogar)	N.A.
Uruguay	Material de desecho	Cubierta liviana sin aislamiento Otro material (paja, material de desecho)	Tierra, cascote	En estado de derrumbe	Cinco o más personas por dormitorio Presencia de dos o más hogares en una misma vivienda	Precariedad de la tenencia: ocupación sin permiso del titular

N.A. No aplica debido a que el país de referencia no lo incluye en su metodología.

FUENTE: Torroja, 2011.

CUADRO 4

PARÁMETROS UTILIZADOS PARA EL CÁLCULO DEL DÉFICIT CUALITATIVO EN MINURVI

<i>País</i>	<i>Mejoras en la vivienda</i>			
	<i>Ampliación</i>	<i>Material de pisos</i>	<i>Material de techo</i>	<i>Material de paredes</i>
	<i>Hacinamiento mitigable</i>			<i>Agua, cocina y sanitario</i>
Argentina	Más de dos personas por cuarto	Cemento, ladrillo fijo, otros	Chapa de metal sin cielorraso Chapa de fibrocemento o plástico Otros sin cielorraso	Chapa de metal o fibrocemento Ladrillo, piedra, bloque u hormigón o adobe sin revestimiento
Brasil	Viviendas propias con más de tres personas por dormitorio		Palma, aluminio	N.A. N.A.
Chile	De 2.5a 4.9 personas por dormitorio Núcleos secundarios hacinados sin ingresos para independizarse (identificados a través del parentesco con el jefe del hogar)	Baldosas de cemento, radier	Fonolita, fibra de vidrio/ferrocolor Paja embarrada	Intermit Adobe, barro empajado N.A.



Colombia	Más de tres y menos de cinco personas por cuarto en zonas urbanas Más de tres personas por cuarto en zonas rurales	Tierra o arena	N.A.	N.A.	Hogares que no cuentan con un lugar adecuado para preparar los alimentos
México	Tres o más personas por dormitorio que no viven en una casa independiente o necesitan más de dos cuartos para resolver el problema de hacinamiento Excusado no exclusivo en vivienda independiente con posibilidad de ampliación	Tierra	Material de desecho, lámina de asbesto, lámina metálica	N.A.	Hogares que cocinan con leña o carbón y no tienen chimenea Agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno Sí tiene drenaje pero no excusado
Paraguay	Más de 2.5 personas por dormitorio Núcleos secundarios hacinados sin ingresos para independizarse (identificados a través del parentesco con el jefe del hogar)	Urbano y rural: tablón de madera, alfombra Sólo urbano: ladrillo, cemento	Urbano y rural: fibrocemento o similar, chapa de zinc, tablilla de madera Sólo rural: tronco de palma	Urbano rural: madera, adobe Sólo rural: tronco de palma.	N.A.
Uruguay	Se usa pero no se especifica el cálculo	Contrapiso sin pavimento: hormigón, portland, ladrillo	Cubierta sin terminación o material liviano, madera, fibrocemento	Sin terminación	N.A.

N.A. No aplica debido a que el país de referencia no lo incluye en su metodología.

FUENTE: Torroja, 2011.

CUADRO 5

## PARÁMETROS UTILIZADOS PARA EL CÁLCULO DEL DÉFICIT EN SERVICIOS EN MINURVI

País	Servicios en el área				
	Agua potable	Drenaje o alcantarillado	Energía	Basura	Adicionales
Argentina	Sin red de agua	Sin red cloacal Sin desagüe pluvial	Sin red de energía eléctrica	Sin recolección de basura	Alumbrado público Pavimento Transporte público Telefonía pública N.A.
Brasil	Sin servicio dentro de la vivienda	Sin servicio de drenaje Sin sanitario exclusivo	Sin servicio eléctrico	N.A.	N.A.
Chile	Cañería fuera de la vivienda pero dentro del sitio No tiene agua por cañería	Cajón sobre pozo negro Cajón sobre acequia o canal químico No tiene servicio higiénico (wc)	No la utilizan porque el servicio es generalizado	N.A.	N.A.
Colombia	Sin acueducto en la vivienda Río, quebrada Nacimiento Carrozanque Aguatero	Sin alcantarillado Inodoro no conectado al alcantarillado Sin servicio sanitario Letrina o bajamar	Sin servicio eléctrico	Sin recolección de basura (sólo en zonas urbanas)	N.A.
México	Agua entubada de la llave pública Agua entubada que acarrean de otra vivienda Agua de pipa Agua de pozo, río, lago, arroyo u otro	No tiene drenaje	Sin servicio eléctrico	N.A.	N.A.
Paraguay	Pozo sin bomba Tajamar Naciente Río, arroyo, algribe u otro	Desagua en: hoyo o pozo, superficie de la tierra, arroyo, río, etc. No tiene baño	N.A.	N.A.	N.A.
Uruguay	Cañería fuera de la vivienda Otros medios	Sin servicio sanitario Sin descarga Otros	El servicio es generalizado	N.A.	N.A.

N.A. No aplica debido a que el país de referencia no lo incluye en su metodología.

FUENTE: Torroja, 2011.

## CRITERIOS DE HABITABILIDAD PARA ACCEDER A FINANCIAMIENTO PARA VIVIENDA

A partir del 2000, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) tuvo una transformación, principalmente financiera, que elevó el número de financiamientos otorgados entre 2001 y julio 2012 casi al doble que en el periodo 1989-2000 (Conavi, 2012). Uno de los elementos de esta transformación fue pasar del financiamiento a empresas constructoras al otorgamiento de créditos hipotecarios a los derechohabientes, quienes podrían elegir su vivienda en el mercado.

Con ello, la institución perdía el control directo de la calidad de los proyectos de edificación, por lo que decidió instrumentar medidas para verificar la seguridad estructural y los elementos mínimos de habitabilidad que debían cumplir las viviendas. Esto se hizo a través de una red de verificadores profesionales certificados, que acompañan a los proyectos durante su edificación y emiten un dictamen final de habitabilidad.

Se decidió que los verificadores acompañaran el proceso constructivo con reportes quincenales, puesto que una vez construidas las viviendas es difícil certificar su seguridad estructural, ya que no se sabe si en la realidad se cumplió con las medidas de mitigación de riesgo exigidas, la cimentación y las especificaciones técnicas establecidas en los planos para obtener las licencias de construcción.

El proceso comienza con una verificación documental de los planos de diseño urbano, planos del diseño de la vivienda, programas, permisos, licencias y autorizaciones (cuadro 6). Posteriormente se realiza una verificación quincenal de la obra donde se revisa el cumplimiento de restricciones y/o afectaciones del terreno, el cumplimiento de los estudios técnicos y proceso de construcción durante la obra negra (cuadro 7). Por último, se determina si la vivienda tiene los elementos de habitabilidad observables cuando la vivienda está construida, los cuales incluyen los suministros, servicios y superficie habitable (cuadro 8).

Paralelamente, se creó el Registro Único de Vivienda, institución que facilita los sistemas informáticos para el registro de las viviendas por parte de los desarrolladores y los sistemas de verificación. Al final del proceso, se genera una clave única de vivienda que facilita los trámites de escrituración e inscripción en el Registro Público de la Propiedad, promoviendo la seguridad jurídica de las viviendas y la posibilidad de obtener un crédito hipotecario, principalmente de Infonavit y del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste).

<i>Verificación documental</i>	
Planos de diseño urbano e ingenierías	Poligonal Topográficos Zonificación de uso de suelo Lotificación y siembra de viviendas Delimitación del fraccionamiento Proyectos de redes de agua potable, drenaje y electrificación Estudio de mecánica de suelo Estudios hidrológico y/o geoelectrico de resistividad, estudios de impacto ambiental Equipamiento urbano escolar, salud, comercio, etcétera
Planos del diseño de la vivienda	Plantas arquitectónicas, cortes y fachadas Plano de proyecto estructural (tipo de cimentación, plantillas o firmes) Memoria de cálculo estructural Carta responsiva de seguridad estructural Acreditación vigente del director o perito responsable de obra Planos de instalaciones eléctricas, hidráulicas, sanitarias, gas Planos de acabados (bardas, muros, techos, pretilas, rellenos, firmes, losas, entrepiso, azotea) Catálogo de especificaciones.
Programas, permisos, licencias y autorizaciones	Programa de obra Licencia de construcción Licencia o autorización de fraccionamiento vigente Acreditación vigente del director o perito responsable de obra

FUENTE: Infonavit, 2014.

De la experiencia del Infonavit puede concluirse que conocer la seguridad estructural cuando las viviendas están terminadas es muy difícil. Sin embargo, algunos documentos básicos pueden dar indicios:

- Licencia de construcción.
- Licencia o autorización de fraccionamiento vigente.
- Acreditación vigente del director o perito responsable de obra.
- Memoria de cálculo estructural.

## MEDICIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA

CUADRO 7

### VERIFICACIÓN DE OBRA NEGRA DE INFONAVIT PARA SEGURIDAD ESTRUCTURAL

<i>Verificación física durante la obra (quincenalmente)</i>	
Documentación derivada de la ejecución	Bitácora de obra Pruebas de laboratorio Pruebas hidrostáticas y eléctrica
Cumplimiento de restricciones y/o afectaciones del terreno	Restricciones en áreas inundables Estudio geoelectrico de resistividad en áreas con grietas, cavernas, hondonadas, minas, fallas geológicas, arcillas expansivas Estudio de impacto ambiental en áreas contaminadas Zonas de afectación de depósitos de combustible, líneas de alta tensión, derechos federales, ductos de Pemex, industrias contaminantes, etcétera
Verificación física	Cumplimiento de los estudios técnicos del estudio geoelectrico, mecánica de suelos y proyecto arquitectónico
Verificación de la obra negra	Pavimentos, cimentación, muros, pisos, losas de entrespiso/azotea Puertas, ventanas, escaleras Instalación eléctrica, hidrosanitaria, gas y especial (línea telefónica, aire acondicionado) Áreas exteriores Infraestructura y urbanización

FUENTE: Infonavit, 2014.

CUADRO 8

### DICTAMEN DE HABITABILIDAD DE INFONAVIT

<i>Dictámen Técnico Único (DTU)</i>	
<i>Cumplimiento de las especificaciones y características arquitectónicas, urbanas y de infraestructura señaladas en la presentación y registro de obra</i>	
<i>Autorizaciones oficiales</i>	
Suministros	Calentadores de agua Cebolla de regadera, manerales y mezcladoras Apagadores, contactos eléctricos y pastillas del centro de carga Instalación de gas Última mano de pintura en interiores Puertas y chapas interiores Pasto y un árbol Muebles de baño y cocina
Servicios	Energía eléctrica Agua potable Drenaje y alcantarillado
Superficie habitable	38 m <sup>2</sup> o más

FUENTE: Infonavit, 2014.

Los criterios de habitabilidad relacionados con los servicios son equiparables tanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio como a los criterios de Minurvi. Los suministros contienen elementos adicionales que pueden enriquecer los conceptos de habitabilidad; destacan el calentador de agua, el suministro de gas, regaderas, muebles de baño y cocina (cuadro 8).

Un elemento incorporado indirectamente en los criterios de habitabilidad es la calidad de los muros, techos, pisos, escaleras, puertas y ventanas, ya que se verifican en la obra negra y en el dictamen final se incluyen en el rubro de “cumplimiento de las especificaciones y características arquitectónicas, urbanas y de infraestructura señaladas en la presentación y registro de obra”.

La superficie mínima ha sido un tema ampliamente discutido en el órgano de gobierno del Infonavit, buscando generar un equilibrio entre el espacio habitable y la accesibilidad de acuerdo con la posibilidad de endeudamiento de los derechohabientes. Cabe señalar que muchas de las viviendas que tienen la superficie mínima (38 metros cuadrados) están proyectadas para crecer de forma progresiva, es decir, los cimientos y los planos contemplan ampliaciones futuras. Esta definición es importante pues se considera que una forma más adecuada de medir el hacinamiento es personas por metro cuadrado y no por cuarto. Si bien este criterio puede ser útil, existe una gran dificultad para conocer la superficie de las viviendas a través de encuestas y censos, pues la mayoría de las personas no conocen esta información. Por otro lado, la medición a través de las habitaciones captura el concepto de privacidad y no sólo el espacial.

#### CRITERIOS DE UBICACIÓN Y ENTORNO EN LOS SUBSIDIOS A LA VIVIENDA

En los últimos treinta años, mientras la población en México se ha duplicado, el área de las ciudades ha crecido en promedio seis veces (Centro de Transporte Sustentable, 2013). Como respuesta a la preocupación de la dispersión urbana, la Comisión Nacional de Vivienda implementó desde 2012 un puntaje de ubicación y sustentabilidad del entorno como medida de contención urbana y densificación. Este puntaje está integrado por criterios de ubicación, equipamiento y servicios, densificación y competitividad. La ubicación, así como la cercanía a equipamiento y servicios, principalmente, es observada a través de sistemas de información geográfica que miden la distancia entre cada vivienda y los atributos definidos. Por su parte, los elementos de densificación y la competitividad son medidos a través de los verificadores del Infonavit. En todos los

casos se utiliza la plataforma del Registro Único de Vivienda para hacer estas mediciones o verificaciones.

Para medir la ubicación se generaron tres polígonos concéntricos; el primero es el que delimita la zona intraurbana (mayores densidades, equipamientos y servicios), el segundo se refiere el primer contorno (con mayor dispersión y menores servicios) y el tercero representa el área de crecimiento futuro, incluyendo los terrenos que ya pertenecen a los desarrolladores de vivienda.

La cercanía a equipamiento y servicios se basó en elementos y parámetros utilizados por Sedesol para hacer una propuesta de lineamientos reglamentarios al artículo 73 de la Ley de Vivienda. Para estos parámetros, Sedesol contrató a un grupo de urbanistas que definieron las distancias máximas aceptables de la vivienda a distintos servicios. Los servicios que se incluyeron en esta dimensión son: salud, educación, abasto, telecomunicaciones, transporte público, transporte no motorizado e infraestructura incluyente, espacios abiertos y áreas libres. Los parámetros de medición pueden verse en el cuadro 9.

Adicionalmente se intenta incentivar la densificación a través de criterios de vivienda vertical (tres niveles), dúplex y mayores densidades en los conjuntos habitacionales. Los criterios de competitividad consisten en una lista de elementos que promueven la sustentabilidad ambiental y social en el conjunto habitacional; sin embargo, no se presentan en este apartado porque no contribuyen al concepto de ubicación y entorno.

El criterio de ubicación propuesto por Naciones Unidas considera varios de los elementos medidos a través del sistema de la Conavi, como son:

- Cercanía a centros de salud.
- Cercanía a escuelas y guarderías.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad hace referencia a otros servicios e instalaciones sociales, dentro de los cuales podrían entrar los siguientes elementos de la Conavi:

- Tienda de abasto o mercado.
- Rutas de transporte público.
- Espacios deportivos y recreativos.
- Acceso a banda ancha.

## NURIA TORROJA MATEU

### CUADRO 9

#### PUNTAJE DE UBICACIÓN DEL ENTORNO PARA LA OBTENCIÓN DE SUBSIDIO A LA VIVIENDA DE CONAVI

<i>Dimensión</i>	<i>Parámetro de cercanía a equipamientos y servicios</i>
Salud, educación y abasto	Distancia al centro de salud menor a 2 500m Distancia a una guardería menor a 700m Distancia un jardín de niños menor a 2 000m Distancia a una escuela primaria menor a 2 000m Tienda de abasto existente hasta 700m o mercado construido a menos de 2 000m
Telecomunicaciones	Infraestructura de acceso a banda ancha cableada o inalámbrica (indistinto)
Transporte público	Paraderos de transporte a una distancia de hasta 300m siempre y cuando no existan obstáculos que impidan el acceso libre, y Más de una ruta en un radio de 300m
Transporte no motorizado e infraestructura incluyente	Banqueta de mínimo 2.5m de ancho con infraestructura para personas con discapacidad, o Ciclovía con confinamiento físico que comunique a la vivienda con el equipamiento y/o el servicio de transporte público
Espacios abiertos y áreas libres	Cancha deportiva con una superficie de por lo menos 15 × 30m, a menos de 1 000m de la vivienda Espacio deportivo y recreativo de 200m <sup>2</sup> a menos de 500m de la vivienda Parque infantil con juegos a menos de 300m de la vivienda (para acceder las personas no deben cruzar una vialidad primaria) Centro comunitario con al menos baño y área administrativa a menos de 2 000m Área verde: 5% del área vendible destinada como área verde con vegetación endémica

FUENTE: CONAVI, 2015.

El Inegi ha identificado y georreferenciado varios de estos equipamientos urbanos en el Inventario de Viviendas, con lo cual podrían generarse indicadores que también puedan articularse con otra información censal, lo cual hace factible que algunos de estos indicadores puedan incorporarse a la medición multidimensional de la pobreza.

#### CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD INCENTIVADOS DESDE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

La Ley de Vivienda hace referencia en su título sexto a la calidad y sustentabilidad, y las maneja como elementos complementarios. El sector vivienda ha integrado incentivos a la sustentabilidad a través de las hipotecas verdes del Infonavit y el subsidio a la vivienda de la Conavi.



## MEDICIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA

CUADRO 10

### ELEMENTOS DE SUSTENTABILIDAD EN LA VIVIENDA DEL INFONAVIT

---

*Ecotecnias para la hipoteca verde*

---

Uso eficiente del agua	Inodoro con descarga máxima de cinco litros Regadera compensadora de flujo Llaves (válvulas) para uso doméstico en cocina y baño Dispositivos ahorradores de flujo de agua para uso doméstico en fregadero de cocina y baño Válvulas reguladoras de flujo (red de distribución)
Uso eficiente de la energía	Lámpara de uso residencial (LFC + LED) Optimizador de tensión eléctrica Ventanas con doble acristalamiento Aire acondicionado (zonas cálidas) Aislamiento térmico en el techo, muros y/o losa (para entresijos en vivienda vertical) Sistema de losa de vigueta y bovedilla Acabado reflectivo en techo y/o muros Aleros, partesoles y/o ventanas remetidas Refrigerador de alta eficiencia Lavadora de grado ecológico Calentador solar de agua (con o sin respaldo de gas) Calentador de gas de paso instantáneo Calentador de gas de paso de rápida recuperación Estufas eficientes
Salud	Filtro purificador de agua Conexión a red de agua purificada para suministro en la vivienda

---

FUENTE: Infonavit, 2015.

Uno de los elementos más dinámicos en el sector de la construcción es la innovación tecnológica, con producción de materiales más eficientes y que promueven mayor confort a los habitantes. Por ello, la sustentabilidad en la vivienda se ha promovido principalmente a partir de las ecotecnias, las cuales han permitido reducir costos de vida a los usuarios y, por lo tanto, condiciones preferenciales en las hipotecas.

En el cuadro 10 se presentan las ecotecnias relacionadas con el uso eficiente del agua, la energía y la salud exigidas por el Infonavit para la hipoteca verde. Si bien estos elementos no están incluidos en un concepto de necesidades básicas, es importante conocerlos y monitorearlos, pues son elementos que generan mejoras en la calidad de la vivienda. De estos elementos podrían considerarse algunos, como el equipamiento básico de las viviendas urbanas, que podrían contribuir a mejorar la medición multidimensional de la pobreza:

- Aislamiento térmico en techo y muros.
- Calentador de gas.
- Refrigerador.
- Estufa.
- Filtro o conexión a red de agua purificada.

#### INDICADORES DE POBREZA Y SU RELACIÓN CON LAS OTRAS MEDICIONES

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ha definido dos indicadores relacionados con la vivienda en la metodología para la medición multidimensional de la pobreza. El primer indicador se refiere a los servicios básicos, mientras que el segundo incluye los conceptos de calidad y espacios (Coneval, 2014).

En el indicador de acceso a los servicios básicos en la vivienda se incluyen los conceptos de agua y drenaje utilizados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y se adicionan los de electricidad y extracción de aire (cuadro 11). Los servicios de agua, drenaje y electricidad son los que se incluyen en el cálculo del déficit habitacional en la mayoría de los países de Minurvi analizados y están considerados dentro del criterio de habitabilidad del Infonavit. Sin embargo, existen otros servicios que son considerados básicos por otros países; por ejemplo, Argentina y Colombia toman en cuenta el servicio de recolección de basura para el cálculo del déficit habitacional en zonas urbanas.

Como se ha mencionado, la ventilación y extracción de gases generados al interior de la vivienda es un elemento importante de habitabilidad que ha sido considerado en el Código de Edificación de Vivienda (Conavi, 2010), así como en varios reglamentos de construcción. En zonas rurales donde el consumo de leña para cocinar es frecuente toma importancia la extracción de gases a través de chimeneas para evitar problemas pulmonares. Por ello, se ha incorporado esta variable en los criterios de pobreza multidimensional del Coneval.

Para el indicador de calidad y espacios en la vivienda se incluyeron los materiales de pisos, techos y muros, que también se utilizan en la medición del déficit habitacional de los países latinoamericanos. Al igual que en Minurvi, esta metodología se basó en la información que proveen las encuestas oficiales, lo que restringe tanto el número de conceptos incorporados como la identificación de la calidad constructiva y mantenimiento. En la revisión que realizó la

## MEDICIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA

CUADRO 11

CRITERIOS DEL INDICADOR DE ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA DEL CONEVAL

<i>Criterios de precariedad</i>	
Agua	Si se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública hidrante
Drenaje	Servicio de drenaje, o el desagüe, tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta
Electricidad	No dispone de energía eléctrica
Extracción de aire	El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea

FUENTE: Coneval, 2014.

Conavi en 2011 para el cálculo del déficit habitacional se incorporaron la lámina metálica y la de asbesto como materiales precarios en el techo, la madera al material de las paredes y el excusado no exclusivo en la vivienda (Torroja, 2011).

El hacinamiento medido como la relación de ocupantes de la vivienda con el número de dormitorios ha sido ampliamente utilizado, tanto en la medición del déficit habitacional por parte de los países latinoamericanos como por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ésta es una de las variables más sensibles para el cálculo del indicador, tanto porque una pequeña variación del parámetro incorpora a un gran número de viviendas como porque no hay consenso en el número de personas adecuado por dormitorio. Adicionalmente, existe discusión sobre si deben considerarse todos los cuartos de la vivienda para el cálculo o sólo los que se utilizan para dormir.

Un concepto que se ha usado por los países de Latinoamérica es el de *allegamiento*, el cual no ha sido considerado para el cálculo de pobreza. Cabe señalar que el concepto de allegamiento está más relacionado con la identificación de las personas que no tienen vivienda que con la calidad del espacio en que habitan. Sin embargo, resulta fundamental incluir en la medición de la pobreza a las personas sin vivienda, es decir, a los allegados y a las personas que viven en refugios, en viviendas móviles o en la calle.

Los indicadores utilizados por el Coneval están relacionados únicamente con la dimensión de habitabilidad y salubridad, dejando fuera las otras dimensiones del derecho a la vivienda que se refieren a personas sin vivienda o desplazados, seguridad estructural y física, ubicación y entorno y accesibilidad por parte de todos los grupos poblacionales.

CUADRO 12

CRITERIOS DEL INDICADOR DE CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA DEL CONEVAL

<i>Criterios de precariedad</i>	
Material de pisos	Tierra
Material de techos	Lámina de cartón o desechos
Material de muros	Embarro o bajareque, carrizo, bambú o palma, lámina de cartón, metálica o asbesto, material de desecho
Hacinamiento	Más de 2.5 personas por cuarto

FUENTE: Coneval, 2014.

A partir de los criterios para el cálculo del déficit habitacional, de las condiciones de habitabilidad del Infonavit, la ubicación y entorno de la Conavi y de las viviendas sustentables pueden mejorarse los indicadores actuales de la medición multidimensional de la pobreza e incluir nuevas dimensiones para completar el concepto de derecho a la vivienda.

En el cuadro 13 se presentan algunas variables que utilizan otras organizaciones que se consideran relevantes para medir aspectos relacionados con la habitabilidad y salubridad, así como la ubicación y entorno de las viviendas. Como se ha explicado, uno de los conceptos más controvertidos es el hacinamiento, por lo que es importante considerar la propuesta de Naciones Unidas establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por parte del grupo de Ministros y Autoridades Máximas de Urbanismo y Vivienda de América Latina y el Caribe (Minurvi), destaca el concepto de allegamiento propuesto por Chile y los servicios del entorno propuestos por Argentina. Los criterios de habitabilidad del Infonavit, además de incluir varios elementos que se utilizan en la medición multidimensional de la pobreza, incorporan criterios de superficie y aditamentos que actualmente se consideran fundamentales en las viviendas. De los criterios de ubicación y entorno de la Conavi destacan los relacionados con el acceso efectivo a servicios y equipamientos urbanos medidos a través de las distancias.

En el siguiente capítulo se exponen algunas reflexiones y propuestas para mejorar los indicadores de vivienda incluidos en la pobreza multidimensional del Coneval.

## MEDICIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA

CUADRO 13

ASPECTOS RELEVANTES DE LOS CRITERIOS QUE UTILIZAN OTRAS ORGANIZACIONES QUE PUEDEN CONTRIBUIR A MEJORAR LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

<i>Organizaciones</i>	<i>Variables relevantes</i>
Naciones Unidas: Objetivos de Desarrollo del Milenio	Hacinamiento: tres o más personas por habitación
Minurvi: Déficit cuantitativo y cualitativo	Allegamiento por relaciones de parentesco Servicios del entorno: Recolección de basura Alumbrado público Telefonía pública Transporte público Pavimento en las calles
Infonavit: Criterios de habitabilidad	Calentador de agua Suministro de gas Regaderas, muebles de baño y cocina Superficie mínima 38m <sup>2</sup>
Conavi: Criterios de ubicación y entorno	Cercanía a centros de salud Cercanía a escuelas y guarderías Cercanía a tiendas de abasto o mercados Cercanía a rutas de transporte Cercanía a espacios deportivos y recreativos Acceso a banda ancha
Infonavit y Conavi: Criterios de sustentabilidad	Aislamiento térmico en techos y muros Calentador solar Refrigerador Estufa Filtro de agua o conexión a la red de agua purificada

FUENTE: Elaboración propia.

### REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA MEJORAR LOS INDICADORES DE VIVIENDA EN LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA

En este último apartado se exponen algunas reflexiones sobre la medición de las carencias relacionadas con el derecho a la vivienda y se hacen propuestas para mejorar los indicadores utilizados actualmente por el Coneval. En primer lugar, se realiza una reflexión sobre la diferencia entre los indicadores de carencias y las mediciones utilizadas para tomar decisiones de política pública. Posteriormente se incluye una discusión sobre las fuentes de información y defi-

nición de parámetros y se concluye con una propuesta de variables factibles de ser incorporadas a la medición multidimensional de la pobreza.

*Diferencia entre indicadores de carencias y mediciones para la toma de decisiones de política pública*

Si bien los indicadores de carencias en la vivienda permiten conocer los resultados de la política en esta materia, no deben confundirse con los criterios que guían las construcciones habitacionales. Estos indicadores deben ser vistos de forma independiente de la política pública, ya que por un lado miden su desempeño y por otro indican los parámetros inaceptables, independientemente de cuál sea el mecanismo de solución. Al igual que sucede con la medición del déficit habitacional, son mediciones *ex post* (después de construidas las viviendas), que sólo podrán ser un referente y no un criterio directo para la definición de la política de vivienda.

Estos indicadores se basan en información estadística para dimensionar el problema de una forma general, permitiendo tanto una planeación presupuestal como de soluciones; sin embargo, los parámetros utilizados en los indicadores de carencias no se traducen directamente en los criterios de política pública. Con el fin de profundizar este análisis, a continuación se describen algunos aspectos que diferencian la medición de las carencias y la del déficit habitacional utilizada para planear las soluciones habitacionales, la utilización de materiales para cálculos estadísticos o para la construcción de viviendas y la obligación de considerar todas las dimensiones del derecho a la vivienda en la política, aunque algunas no se puedan incluir en los indicadores.

*Diferencia entre carencias y déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo)*

Los indicadores de carencias definen el número de viviendas que presentan una deficiencia, sin asociarlas a una solución habitacional en particular. En cambio, para el cálculo del déficit cuantitativo y cualitativo, como lo han hecho los países de Latinoamérica (Torroja, 2011), se desagregan las variables y reagrupan los umbrales para determinar cuántas viviendas adicionales (completas) se requiere construir y cuántos mejoramientos o ampliaciones pueden realizarse en la vivienda actual.

Los indicadores de carencias son adecuados para monitorear el grado de cumplimiento del derecho a la vivienda, mientras que el cálculo del déficit cuantitativo y cualitativo permite establecer mecanismos financieros y de subsidio adecuados, así como modelos de atención a distintos grupos poblacionales. A partir de los indicadores de carencias se pueden analizar las viviendas que no cumplen con criterios mínimos de habitabilidad y servicios, así como su tendencia a lo largo del tiempo. Por otro lado, el déficit cualitativo y cuantitativo determina el número de soluciones necesarias (mejoramiento, ampliación y construcción) para abatir el rezago.

Si bien ambos cálculos pueden incluir las mismas variables, pero con agrupación diferente, las implicaciones son relevantes. La decisión de cómo atender las carencias puede variar en el tiempo, y de acuerdo con las herramientas de política pública disponibles; en el extremo, todas las carencias podrían solucionarse a partir de la construcción de viviendas completas. Sin embargo, la forma en que se decida atender el rezago no debe modificar la forma en que se calcula el indicador de carencias, ya que éste monitorea el desempeño global del derecho a la vivienda sin importar cómo se alcanzó.

*Diferenciación de los materiales para el cálculo estadístico de los utilizados en las soluciones habitacionales*

Actualmente, tanto el Minurvi como el Coneval se centran en la dimensión de habitabilidad y salubridad para el cálculo de los indicadores. Para ello se ha identificado a partir de los materiales de la vivienda reportados en el Censo de Población y Vivienda los que se consideran adecuados o inadecuados. Este criterio está basado en la experiencia de los funcionarios del sector vivienda y del Inegi, así como en un estudio de la duración de los materiales, de acuerdo con las costumbres de construcción y mantenimiento en México, realizado por Coplamar en los años ochenta.

Una identificación exacta de los materiales y su estado de mantenimiento implicaría que el censo de vivienda se levantara por expertos en identificación de materiales y técnicas constructivas. Como los censos en Latinoamérica son declarativos, las variables de vivienda incluidas son las que se pueden observar fácilmente, por lo que no se tiene información de variantes en los materiales ni sobre su mantenimiento.

Así, los materiales incluidos en el cálculo de los indicadores representan una generalización de las técnicas de construcción y mantenimiento. Por ejemplo, la madera en las paredes se considera precaria, puesto que en México la mayoría de las viviendas con esta característica se encuentran en situación de precariedad, aunque puedan existir algunos casos donde se haya utilizado una técnica de construcción adecuada, como sucede en Estados Unidos o Canadá. Otro ejemplo son los techos de palma, que son reconocidos por ser buenos aislantes térmicos para zonas cálidas; sin embargo, es difícil conocer el grado de mantenimiento que tienen a partir de la información disponible.

Estas generalizaciones permiten tener información estadística adecuada para tomar decisiones y conocer el estado que guarda el parque habitacional. Sin embargo, estos criterios no deben ser una restricción para la utilización de ciertos materiales en las nuevas construcciones o mejoramientos, ya que con técnicas adecuadas y materiales innovadores es posible producir viviendas de calidad. Por ello, los materiales usados en el cálculo de los indicadores son sólo un referente estadístico, pero no deben restringir las soluciones habitacionales impulsadas en la política pública.

*Dimensiones del derecho a la vivienda utilizadas en el cálculo de carencias y en la política de vivienda*

Los indicadores de carencias se miden *ex post*, es decir, después de que se han construido las viviendas, con lo cual la información que puede obtenerse es limitada. Así, la construcción de estos indicadores se basa en la información que puede obtenerse y en variables que aproximan al conocimiento de la realidad. Esto es especialmente relevante en lo referente a la seguridad estructural y física, donde es muy difícil conocer la forma en que se construyeron las viviendas. Es importante recordar que existen distintas técnicas de construcción y cimentación que permiten mitigar los riesgos propios del terreno, y así construir viviendas seguras en pendientes, zonas sísmicas o zonas inundables.

En cambio, en el proceso de implementación de la política pública pueden incorporarse más elementos que permitan asegurar la calidad de las construcciones en términos estructurales. Algunos ejemplos de políticas enfocadas a este fin son la obligación de contar con licencias de construcción, la implementación del proceso de verificación de la obra desde el inicio y la regularización jurídica de los predios.



Por ello, aunque no se tengan indicadores adecuados para medir todas las dimensiones del derecho a la vivienda, los modelos de atención deben incluir todas las dimensiones, buscando que la población acceda a una solución habitacional que respete los criterios de seguridad estructural, habitabilidad y conexión con el entorno.

### *Las fuentes de información y definición de parámetros*

Los indicadores de vivienda en la medición multidimensional de la pobreza del Coneval se basan en variables que se obtienen de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), lo cual tiene la ventaja de que se pueden relacionar con la línea de bienestar. Sin embargo, las variables de vivienda son limitadas y no permiten conocer el grado de mantenimiento o estado físico de los distintos materiales.

El hecho de utilizar una encuesta contestada por algún miembro del hogar y no por personas calificadas en sistemas constructivos genera imprecisiones de información. Por ejemplo, ni la mayoría de entrevistados ni entrevistadores puede reconocer la diferencia entre techos de lámina de asbesto, que es cancerígeno, y de zinc con recubrimientos, que generan mayor confortabilidad climática. Otra variable que ha sido difícil de obtener es si la vivienda cuenta con escrituras, puesto que a veces quien contesta no sabe, teme problemas legales futuros o, en el caso de arrendamiento, no conoce la situación jurídica del inmueble. Un tercer ejemplo es que la mayoría de las personas no conocen la superficie de la vivienda que habitan.

Si bien la ENIGH es útil para dar información genérica sobre los materiales, servicios, cuartos, electrodomésticos y personas que integran la vivienda, debe ser complementada con otros análisis y fuentes de información. Especialmente los materiales incluidos deben ser revisados con frecuencia para incorporar las nuevas tecnologías y estar seguros de que las viviendas que utilizan ciertos materiales lo hacen de forma precaria o no.

En otros casos, resulta útil integrar distintas fuentes de información; por ejemplo, para medir la conexión de las viviendas con su entorno. El propio Inegi integra el inventario de viviendas e inmuebles donde se georreferencian tanto las viviendas como algunos equipamientos, como escuelas, centros de salud, parques y centros culturales. Esta información geográfica podría incluso relacionarse con las variables de la ENIGH.

Otro tipo de información que podría ser utilizada para generar un indicador de viviendas en riesgo estructural o física son los programas de desarrollo urbano; sin embargo, no todos se encuentran actualizados ni georreferenciados. La información de los catastros y registros públicos de la propiedad también puede ser útil para medir la seguridad jurídica y la superficie de las propiedades. El Registro Único de Vivienda es una institución que tiene información muy detallada sobre las viviendas que se construyen pretendiendo que obtengan un crédito hipotecario del Infonavit y Fovissste, por lo que sólo tiene información del sector formal de la construcción; sin embargo, puede ser valiosa.

Además de mejorar las fuentes de información es necesario fortalecer la definición de los parámetros con estudios paralelos que sustenten los indicadores propuestos. En particular, se requieren los siguientes estudios:

- De resistencia, durabilidad y confortabilidad de los materiales. Es necesario analizar los materiales incluidos en las encuestas y censos, así como la posibilidad de incluir nuevos materiales. Adicionalmente, se sugiere revisar el estudio que realizó el programa social Coplamar en los años ochenta, que analizaba las condiciones de uso real de los materiales, el tiempo en que podían permanecer en buenas condiciones y, por lo tanto, cuándo debían ser reemplazados.
- La variable de hacinamiento es una de las más controvertidas, y si bien en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ha definido como tres o más personas por habitación, no queda claro si son cuartos o dormitorios. Es conveniente analizar el hacinamiento con otras variables, como violencia intrafamiliar, rendimiento escolar, bienestar subjetivo u otras, para determinar correlaciones útiles para la definición de parámetros adecuados. Asimismo, es importante incorporar la revisión de los usos y costumbres de las familias en México, particularmente en cuartos adicionales para negocios o almacenamiento, por lo que el incremento de cuartos no garantiza la reducción del hacinamiento.
- Las variables de ubicación y entorno utilizadas por la Conavi retomaron los criterios de los lineamientos al artículo 73 de la Ley de Vivienda realizados por Sedesol; sin embargo, es importante recuperar el sustento teórico, especialmente porque estos lineamientos no se publicaron.

Para mejorar los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza es necesario que el Coneval tenga comunicación constante con el Inegi para optimi-

zar los instrumentos actuales, interrelacionar distintos productos y generar nuevos. Asimismo, debe fomentar la realización de estudios sobre temas específicos con la Conavi y participar en los comités técnicos especializados que ha creado el Inegi para temas de vivienda, desarrollo urbano y modernización de catastros. Cabe señalar que algunas de las deficiencias de información son difíciles de solventar con encuestas o censos, por lo que deberá considerarse el fortalecimiento de otras fuentes de información, como catastros o programas de desarrollo urbano.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA MEJORAR LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

Considerando la propuesta de dimensiones para analizar el derecho a la vivienda presentada en el primer apartado, los indicadores de vivienda de la medición multidimensional de la pobreza se enfocan sólo al criterio de habitabilidad y salubridad; no se incluyen indicadores sobre personas sin vivienda y desplazados, seguridad estructural y física, ubicación y entorno o accesibilidad por parte de todos los grupos poblacionales, por lo que una primera recomendación es incluir más dimensiones del derecho a la vivienda dentro de los indicadores de carencias sociales.

Como se discutió en el segundo apartado, existen distintas mediciones y parámetros que ya consideran en otros países de Latinoamérica o en instituciones como el Infonavit y la Conavi que podrían ayudar a complementar los indicadores existentes. Si bien se ha decidido medir los indicadores a través de encuestas nacionales y oficiales, es importante considerar otras fuentes para incluir más indicadores e incluso desarrollar acciones para mejorar y completar la información.

Tomando en cuenta esto, las recomendaciones para mejorar la medición del derecho a la vivienda se centran en tres grupos: incluir más dimensiones, mejorar los indicadores actuales y considerar la medición de indicadores complementarios.

### *Incluir más dimensiones del derecho a la vivienda*

Actualmente, la medición multidimensional de la pobreza incluye los criterios de calidad, espacios y servicios en la vivienda, los cuales son parte de la dimensión de habitabilidad y salubridad. Sin embargo, al centrarse en la vivienda deja

de lado a las personas que no tienen una vivienda y las características del entorno en que se encuentra, y no identifica a los grupos poblacionales que tienen estas carencias. Por otro lado, tampoco mide la calidad de las viviendas desde el punto de vista de la seguridad física y estructural.

Para la medición de la pobreza resulta fundamental incluir a las personas que no tienen una vivienda; es decir, que carecen totalmente de este derecho. La medición de esta dimensión debe contemplar a las que se encuentran en situación de calle o viven como *arrimadas o allegadas* en casa de un familiar o benefactor. A partir del censo de población y vivienda pueden obtenerse las personas que viven en refugios y viviendas móviles. Asimismo, es factible incorporar un indicador de dos o más hogares en una misma vivienda. En este caso, se recomienda revisar la metodología desarrollada por el Ministerio de Urbanismo y Vivienda de Chile, donde se definen los hogares a partir de las relaciones familiares entre los habitantes de las viviendas (Arriagada, 2004).

Otra dimensión que no está contemplada en la medición actual es la ubicación y entorno en que se sitúa la vivienda. Si bien el derecho a la ciudad aún está en discusión, es innegable que la calidad de vida de las personas está relacionada con la forma en que interactúan con su entorno a través del acceso a servicios y satisfactores urbanos. Los criterios de vivienda adecuada de Naciones Unidas (ACNUDH y ONU-Hábitat, 2010) incluyen la ubicación, específicamente el acceso a empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales. Los avances en los sistemas de información geográfica han permitido medir las distancias entre la vivienda y distintos servicios, con lo cual es factible incorporar indicadores de cercanía a centros de salud, escuelas, tiendas de abasto o mercado, espacios deportivos y recreativos, así como acceso a banda ancha. Cabe señalar que para esta dimensión el transporte público es un servicio fundamental para el acceso a los equipamientos y servicios, por lo que resulta importante incluirlo en la medición.

Una tercera dimensión que es importante incluir es la accesibilidad de todos los grupos poblacionales. Para esto es importante relacionar las características de las viviendas con las de sus habitantes, y en el caso de las personas sin vivienda, sus propias características como individuos. Es decir, es necesario identificar edad, etnicidad, género, discapacidad y condiciones de migración. Esta desagregación ha estado ausente del análisis tanto de los objetivos de desarrollo sostenible y el grupo de Ministros y Autoridades Máximas de América Latina y el Caribe (Minurvi) como de los organismos dedicados a la política de vivien-

da. Sin embargo, es relevante para conocer las características de la población que no tiene una vivienda adecuada.

Como se ha mencionado, la seguridad física y estructural es difícil de medir después de construidas las viviendas, por lo que se considera que no es factible incluir esta dimensión en la medición multidimensional de la pobreza. Sin embargo, es un elemento fundamental para ser considerado en las acciones de las instituciones públicas relacionadas con el desarrollo urbano y habitacional.

### *Mejorar la medición de los indicadores actuales*

La pobreza multidimensional actualmente incluye dos indicadores relacionados con la vivienda que se encuentran en la dimensión de habitabilidad y salubridad. Estos indicadores son:

- Calidad y espacios.
- Acceso a servicios básicos.

La construcción de estos indicadores está basada en las mediciones de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la metodología de déficit habitacional propuesta por el grupo de Ministros y Autoridades Máximas de América Latina y el Caribe (Minurvi). Por ello, centran el análisis en la calidad de los materiales de construcción de muros, techos y pisos, así como en el acceso a otros servicios detectados en los censos de población y vivienda.

En el segundo apartado se explicó la forma en que distintos países miden el déficit habitacional y se hicieron consideraciones particulares sobre los tipos de materiales incluidos en el cálculo. Destaca el hecho de que el estado en que se encuentra un material depende de las técnicas constructivas utilizadas y el grado de mantenimiento, más que la región bioclimática, por lo que resulta fundamental basar los indicadores en análisis de uso y resistencia de materiales.

Asimismo, los parámetros aceptados en cada país sobre el hacinamiento varían considerablemente. Éste es uno de los indicadores más sensibles, tanto porque una pequeña variación del parámetro incorpora a un gran número de viviendas como porque no hay consenso en el número de personas adecuado por dormitorio o si deben utilizarse todos los cuartos de la vivienda para medirlo. Por ello, resulta muy importante construir el indicador y su umbral a partir de información bien sustentada.

Los criterios de habitabilidad utilizados por el Infonavit y la Conavi incluyen elementos que actualmente no están en los indicadores medidos por el Coneval y que se consideran fundamentales para las viviendas nuevas financiadas por estos organismos públicos. Algunos de ellos son la ventilación de las viviendas, el servicio de gas, espacios para baño, cocina y lavandería, así como artículos para un adecuado uso de estos espacios. Adicionalmente, en los criterios de sustentabilidad se incluyen ecotecnologías que eficientan el uso de agua y energía.

Para fortalecer la medición multidimensional de la pobreza se recomienda sustentar los componentes y umbrales utilizados e incluir otras variables:

- Mejorar la definición de materiales a ser incluidos en el cálculo y sustentarlos con estudios paralelos sobre durabilidad, mantenimiento y uso de técnicas constructivas en México.
- Sustentar el umbral de hacinamiento con estudios que permitan definir condiciones aceptables o adoptar el criterio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (tres o más personas por habitación).
- Incluir los criterios de habitabilidad, ventilación e iluminación a partir de la incorporación de preguntas sobre ventanas en las encuestas y censos. Actualmente, la medición incluye la extracción de humo proveniente de cocinas que usan leña; sin embargo, es conveniente ampliar el concepto a otros tipos de ventilación e incluir la variable de iluminación.
- Agregar indicadores sobre las condiciones de baño, cocina y lavandería a través de la existencia de un espacio independiente y exclusivo de la vivienda destinado para ello, y si cuenta con inodoro, regadera, lavabo, fregadero y lavadero. Cabe señalar que en la condición del baño es importante medir el uso de tecnologías adecuadas para el manejo de desechos, como que permita la descarga de agua hacia la red pública o fosa séptica.
- Agregar los servicios de gas y recolección de basura en zonas urbanas.

Por otra parte, podría considerarse la inclusión de equipamiento al interior de la vivienda, como lo hacen el Infonavit y la Conavi en los criterios de sustentabilidad. Si bien el equipamiento de la vivienda y los electrodomésticos son accesorios que no están vinculados a la construcción, reflejan la calidad de vida de las personas y en la actualidad son elementos básicos de habitabilidad. El

equipamiento que incluyen estas organizaciones es calentador solar, refrigerador, estufa, filtro de agua o conexión a la red de agua purificada.

Aunque la medición de las carencias de vivienda siga enfocada a la dimensión de habitabilidad y salubridad, es posible mejorar tanto las variables incluidas y sus umbrales con estudios complementarios que refuercen su solidez como agregar variables nuevas que aporten una visión adecuada de lo que actualmente se considera indispensable para tener una buena calidad de vida.

### *Medición de indicadores complementarios*

La medición multidimensional de la pobreza se centra en si el individuo accede a ciertos satisfactores básicos; en el caso de la vivienda, incluyen la calidad, los espacios y los servicios. Sin embargo, para poder analizar de forma completa el derecho a la vivienda es necesario incluir el marco jurídico e institucional que favorece el ejercicio de este derecho. Esto es especialmente relevante para medir la preocupación principal de Naciones Unidas, que es evitar que las personas sean desplazadas y se queden sin un espacio donde vivir. Por otro lado, dada la dificultad de medir la seguridad física y estructural de las viviendas, sería conveniente incluir indicadores indirectos que permitan tener indicios de los mecanismos existentes que propician la construcción de inmuebles seguros.

El primer caso, evitar personas desplazadas, está estrechamente relacionado con la seguridad jurídica de la propiedad. Sería conveniente hacer un análisis jurídico de las leyes, los reglamentos y los procedimientos relacionados con los desalojos, la seguridad de la propiedad, el funcionamiento de los registros públicos de la propiedad y catastros, seguridad en las transacciones de compraventa y arrendamiento. A partir de este análisis podrían proponerse indicadores relacionados con el marco jurídico e institucional.

Para analizar la seguridad física y estructural desde el punto de vista del marco jurídico e institucional es conveniente revisar los programas de desarrollo urbano, los reglamentos de construcción y los catastros. Un indicador útil que puede obtenerse a partir de sistemas geográficos es el número de viviendas construidas en las zonas establecidas como habitacionales en los programas de desarrollo urbano. Otro elemento interesante para el análisis es si los reglamentos de construcción son adecuados para el manejo del proceso constructivo en zonas de riesgo evidente, como barrancas y laderas, zonas sísmicas u otras con riesgo de inundación. Conocer el porcentaje de viviendas que fueron construidas con licencia de construcción, respetando el reglamento, sería útil para estimar

<i>Recomendaciones generales</i>	<i>Características</i>
Incluir más dimensiones	Personas sin vivienda (personas en situación de calle o allegados) Ubicación y entorno (cercanía a equipamientos y servicios urbanos como espacios deportivos y recreativos, centros de abasto o mercados, centros de salud, escuelas y guarderías, transporte público) Accesibilidad por parte de todos los grupos poblacionales (desagregación de las otras variables por edad, género, etnicidad, discapacidad y condición de migración)
Mejorar la medición actual	Mejorar las características y condiciones de uso de los materiales de construcción Sustentar el umbral de hacinamiento Incluir criterios de ventilación e iluminación Agregar indicadores sobre condiciones del baño, cocina y lavandería Agregar el servicios de gas y recolección de basura en zonas urbanas
Medir indicadores complementarios de marco legal e institucional	Seguridad jurídica: Leyes, reglamentos y procedimientos de desalojo Funcionamiento de registros públicos de la propiedad y catastros Seguridad física y estructural: Características de los programas de desarrollo urbano y reglamentos de construcción Viviendas construidas fuera de los programas de desarrollo urbano o sin licencias

FUENTE: Elaboración propia.

el número de viviendas potencialmente en riesgo físico. Algunas encuestas, como la ENIGH y la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, han incluido variables para identificar las autoconstruidas, entre las que se encuentran las levantadas de forma irregular, sin licencias de construcción, aunque también en esta variable entran los inmuebles financiados por la población de altos ingresos con la contratación de arquitectos particulares.

Tener indicadores complementarios que permitan dar seguimiento a la evolución institucional resulta útil para conocer el acceso completo al derecho a la vivienda. Estos indicadores no permiten conocer la intersección entre el bienestar económico y el grado de avance institucional, pero son relevantes para el análisis del derecho tanto a nivel nacional como regional. Dada esta dificultad, puede ser útil conocer estas variables de forma paralela a la medición de las personas en pobreza.



BIBLIOGRAFÍA

- ARRIAGADA LUCO, Camilo, coord. (2004). *El déficit habitacional en Chile: medición de requerimientos de vivienda y su distribución espacial*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2014). “Decreto por el que se reforman los artículos 2º, 7º, 23 y 52 de Ley General de Asentamientos Humanos”. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2015). “Decreto por el que se reforman los artículos 2º, 6º, 19, 43, 71 y 78; y se adicionan las fracciones IV y V al artículo 4 de la Ley de Vivienda”. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril.
- CENTRO DE TRANSPORTE SUSTENTABLE, CTS (2013). *Reforma urbana. 100 ideas para las ciudades de México*. México: Centro de Transporte Sustentable de México.
- COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA, COFEMER (2011). “Anteproyecto de acuerdo que establece los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno a que se refiere el artículo 73 de la Ley de Vivienda”. México: Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2ª ed. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, CONAVI (2010). Código de Edificación de Vivienda. México: Comisión Nacional de Vivienda.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, CONAVI (2012). “Financiamiento a la vivienda en México”, mimeo.
- HABITAT INTERNATIONAL COALITION, HIC (2012). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. *Revista Paz y Conflictos*, 5 [en línea]. Disponible en: <<http://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz/article/view/473/555>>.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (2014). Lineamientos para la Presentación de Servicios de Verificación y Dictaminación de Vivienda en el Registro Único de Vivienda, LIN'00039, 8 de agosto.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (2015). *Manual Explicativo Vivienda Ecológica. Hipoteca Verde*. México: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS y ONU-Hábitat (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo No. 21/ Rev. 1. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU (2008). “Lista oficial de los indicadores de los ODM”. Vigente a partir de 15 de enero de 2008.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2013). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México, Informe de Avances 2013. México: Presidencia de la República.

TORROJA MATEU, Nuria (2011). Compilación de Metodologías de Déficit Habitacional, Minurvi [en línea]. Disponible en: <[http://www.minurvi.org/documentos/4\\_Documentos%20trabajo/compilacion%20metodologica%20\(deficit\).pdf](http://www.minurvi.org/documentos/4_Documentos%20trabajo/compilacion%20metodologica%20(deficit).pdf)>.

# Carencia por acceso a la alimentación: medición y evaluación de acciones para superarla

Juan A. Rivera Dommarco  
Teresa Shamah Levy

“El hambre y la desnutrición no se deben en modo alguno a la fatalidad ni a una maldición de la naturaleza; se deben al hombre. El que muere de hambre es víctima de un asesinato: la desnutrición crónica grave, el hambre persistente, implican una violación del derecho fundamental a la vida. Esta tragedia silenciosa tiene lugar diariamente en un planeta agobiado por la riqueza”

Jean Ziegeler.

## INTRODUCCIÓN

La definición y medición de la pobreza se han transformado en una herramienta indispensable para la política de desarrollo social en México y han evolucionado de una definición unidimensional, centrada en el ingreso, a una multidimensional, que toma en cuenta el ingreso, los derechos sociales y el contexto territorial.

En el país no existía un método consensuado para la medición de la pobreza hasta el año 2002, cuando la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) decidió crear el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), que reunió a diferentes expertos nacionales con el fin de plantear una metodología para la medición oficial de la pobreza en México. El CTMP recomendó que la pobreza fuera medida por ingreso y propuso como fuente de información la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que elabora desde 1992, cada dos años, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). La metodología tomó como medida el ingreso corriente por persona reportado en la ENIGH y lo comparó con tres puntos de referencia que incluyeron: pobreza alimentaria (ingreso por persona menor al que se considera como necesario

para cubrir las necesidades de alimentación, aun haciendo uso de todo su ingreso), pobreza de capacidades (ingreso por persona menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, además del necesario para cubrir patrones básicos de gasto en educación y salud) y pobreza de patrimonio (ingreso por persona menor al requerido para cubrir las necesidades de alimentación, así como el necesario para cubrir los patrones de consumo básico en salud, educación, vestido, vivienda y transporte público).

Para construir la línea de bienestar mínimo se utiliza la Canasta Alimentaria, un conjunto de alimentos que se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de hogares en la población que satisfacen sus requerimientos de energía y ciertos nutrientes. Se utiliza como estrato de referencia el quintil de menores ingresos en la población mexicana que satisface sus necesidades de energía y varios nutrientes que se sabe son deficientes en la población (Coneval, 2012).

El CTMP reconoció las limitaciones de la definición unidimensional para la medición de la pobreza, dado que se trata de un fenómeno multidimensional, por lo que propuso a la Sedesol desarrollar un proyecto de investigación dirigido a mejorar la definición y medición de la pobreza (Sedesol, 2015).

En diciembre de 2003, el Congreso emitió la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en enero de 2004, que establece en su artículo 36 la atribución del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) de elaborar los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, considerando varias dimensiones sociales además del ingreso. La medición recomendada por el CTMP a la Sedesol continuó utilizándose como medida oficial hasta el año 2006.

Para dar respuesta a la Ley General de Desarrollo Social, el Coneval desarrolló un marco teórico-metodológico sobre la medición multidimensional de la pobreza que utiliza por primera vez el enfoque de derechos, manteniendo el bienestar económico como uno de los ejes para la medición.

En el 2010, los lineamientos y criterios emitidos por el Coneval fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. En dicho documento se establece la nueva definición oficial de la pobreza: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus

necesidades” (Coneval, 2010a). A partir de la publicación de los lineamientos y criterios establecidos por el Coneval, se utilizó una nueva definición de líneas de bienestar para conformar dos categorías: *a*) población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (personas que aún al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos no pueden adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada), y *b*) población con ingreso inferior a la línea de bienestar (personas que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias) (Coneval, 2009).

El indicador de “Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo” se define como aquellas personas que aún al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos no pueden adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada, mientras que el indicador de “Población con ingreso inferior a la línea de bienestar” se define como aquellas personas que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias) (Coneval, 2010a).

Además del ingreso, la definición multidimensional de la pobreza incluye la falta de cumplimiento de derechos (“carencias sociales”), dado que toda persona cuenta con una serie de derechos que garantizan las condiciones de vida aceptables para los seres humanos y que el ejercicio de estos derechos es reconocido como una obligación por parte del Estado. Los derechos considerados en la definición multidimensional de la pobreza son: educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda y los servicios de esta última. Por lo tanto, la definición vincula al enfoque de derechos y el del bienestar económico; es decir, una persona es pobre si tiene carencias tanto en el espacio del bienestar económico (población con ingresos insuficientes para adquirir bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades) como en el espacio de los derechos (población con al menos una carencia social, cuya medida agregada fue denominada *índice de privación social*). La población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar pero que no tiene carencias sociales o la que tiene carencias sociales pero se encuentra por arriba de la línea de bienestar económico no es considerada en estado de pobreza de acuerdo con esta definición, aunque se reconocen como poblaciones vulnerables por ingreso y por carencia social, respectivamente (Coneval, 2009).

Finalmente, la Ley General de Desarrollo Social establece que la *cobesión social* se debe tener en cuenta como tercer espacio dentro de la definición de la pobreza, ya que incorpora el contexto territorial a la definición multidimensional y se mide realizando una clasificación de las entidades federativas o municipios según el grado de cohesión social, a través de técnicas estadísticas y cuatro indicadores: el índice Gini, el grado de polarización social de la entidad federativa o del municipio, la razón del ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable y el índice de percepción de redes sociales (Coneval, 2009).

Si bien el Coneval ya tiene una metodología consolidada de medición de la pobreza, de manera permanente está en busca de mejorarla, tanto en los indicadores de cada una de las dimensiones como en el concepto mismo; no precisamente para cambiarlos, sino para mejorarlos y contar con un horizonte sustentado en información e ideas para que en el 2018 se cuente con una mejor forma de conceptualizar y medir la pobreza.

El Coneval conceptualiza la medición multidimensional de la pobreza con base en el cumplimiento de los derechos humanos que garantizan las condiciones de vida aceptables y el ejercicio de los mismos es reconocido como una obligación para el Estado.

En este capítulo se revisa una de las dimensiones de la medición de la pobreza establecida por el Coneval, la *carencia por acceso a la alimentación*. Su propósito es aportar elementos para examinar la medida en que la carencia por acceso a la alimentación, tal como la evalúa el Coneval, es consistente con el concepto que busca medir: la inadecuada satisfacción del derecho a la alimentación, y la evaluación de la relación entre esta dimensión y otras dimensiones de la pobreza. Para esto se analiza la relación entre la escala utilizada por el Coneval para medir dicha carencia y los indicadores de acceso a una alimentación saludable utilizando variables dietéticas. Se presenta también un diagnóstico crítico del estado de la *carencia por acceso a la alimentación* (CAA) entre la población y recomendaciones para que la medición de la carencia refleje con mayor validez y precisión el estado de cumplimiento del acceso efectivo a la alimentación en México.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se aborda el sustento legal del derecho a la alimentación, seguido de la definición conceptual y diversos métodos de medición de la inseguridad alimentaria (IA) en el ámbito internacional, para dar paso al análisis de la definición y medición de la

CAA por el Coneval y la magnitud de esta carencia en México en comparación con las demás carencias que conforman la medición multidimensional. Posteriormente se describen algunos indicadores complementarios con potencial para mejorar la medición del concepto que se desea medir y se analiza la naturaleza de la asociación entre la escala que mide la CAA y los indicadores dietéticos de alimentación saludable, para terminar con recomendaciones dirigidas a mejorar la medición de la falta de satisfacción del derecho a la alimentación.

#### LA ALIMENTACIÓN COMO UN DERECHO

La Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra la alimentación adecuada como un derecho que forma parte de un estándar de vida digna. En el artículo 25 de dicha Declaración, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948, y firmada por cincuenta países, entre ellos México, se manifiesta: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en *especial la alimentación*, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”

Aunado a ello, en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como parte de los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por nuestro país, se hace un énfasis específico en el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre (Naciones Unidas, 1966).

Por otro lado, los Objetivos de Desarrollo del Milenio definen ocho propósitos de *desarrollo humano* fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015, que contienen la obligación de los Estados de procurar los insumos, bienes y servicios necesarios para el desarrollo de sus ciudadanos, incluyendo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

Adicionalmente, en 1996, los países latinoamericanos y del Caribe suscribieron el Protocolo de San Salvador (Organización de los Estados Americanos, 1988), que en su artículo 12 define: “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”, y en el año 2001, el relator especial de Naciones Unidas, Jean Ziegler, definió el derecho a la alimentación de la siguiente manera: “El derecho de tener acceso, de manera regular, permanente y libre a

una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica, individual y colectiva libre de angustias, satisfactoria y digna” (Shutter, 2013).

En México, desde 1998 inició la lucha de activistas y grupos sociales para que el derecho a la alimentación fuera elevado a rango constitucional. Transcurrida más de una década, en octubre del 2011, el Congreso de la Unión aprobó la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º para elevar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad a rango constitucional, en vinculación con la modificación del artículo 27, que garantiza este derecho mediante el desarrollo rural integral y sustentable.

En octubre de 2011, después de un largo debate nacional, se inscribe en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4º, el siguiente mandato: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

Ante la existencia de disposiciones legas y tratados internacionales al respecto, el Estado mexicano está obligado jurídicamente a respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación adecuada para todos sus pobladores.

Así que, como parte de las directrices para dar cumplimiento al derecho a la alimentación, se ha considerado prioritario que los Estados promuevan la buena gobernanza como un factor esencial para sostener el crecimiento económico, el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y el hambre, y para la realización de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a la alimentación adecuada (FAO, 2005).

Se define como una alimentación adecuada aquella que es completa, equilibrada, inocua, suficiente, variada y adecuada. A continuación se definen los atributos de una alimentación adecuada.

*Completa*: que contenga los grupos de alimentos básicos (cereales y tubérculos, leguminosas y oleaginosas, productos lácteos, productos cárnicos y huevo, verduras y frutas, y grasas y aceites). *Equilibrada*: que los nutrimentos guarden proporciones adecuadas (suficiente cantidad de fibra, vitaminas, minerales, ácidos grasos esenciales), evitando el consumo excesivo de nutrientes o ingredientes que dañan la salud (azúcares, sodio y grasas saturadas y trans). *Inocua*: que esté libre de microorganismos patógenos, toxinas, contaminantes y aditivos que dañen la salud. *Suficiente*: que cubra las necesidades de energía



y nutrientes. *Variada*: que incluya diferentes alimentos de cada grupo en cada comida. *Adecuada*: acorde a la cultura alimentaria. *Sostenible*: su accesibilidad debe ser permanente.

En síntesis, el acceso a la alimentación adecuada es un derecho consagrado en la Constitución Política de nuestro país. De ahí que la CAA se incluya en la medición multidimensional de la pobreza del Coneval, que tiene su fundamento en el cumplimiento de los derechos ciudadanos.

## CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN (CAA) E INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La medición de la CAA del Coneval utiliza una escala para la medición de la inseguridad alimentaria, por lo que es importante abordar el concepto al analizar la medición de la carencia por acceso a la alimentación.

El concepto de seguridad alimentaria surge a mediados de la década de los setenta, a raíz de la crisis alimentaria mundial derivada del alza de los precios internacionales. En ese entonces las recomendaciones de política se centraban en la producción y el almacenamiento de alimentos, así como en apoyos a la balanza de pagos para que los países pudieran enfrentar la escasez temporal de alimentos (Coneval, 2010)

Esta situación desarrolló con rapidez la preocupación de los gobiernos, puesto que los países con suficientes alimentos podían tener grandes segmentos de la población con consumos por debajo de lo adecuado o incluso poblaciones con hambre; de esta manera, se conceptualizó que la disponibilidad de suficientes alimentos no se traduce necesariamente en niveles adecuados de nutrimentos en el ámbito del hogar o el individuo. Con base en ello, la definición de seguridad alimentaria evolucionó para enfocarse en el acceso a los alimentos más que la disponibilidad de éstos (Anderson *et al.*, 1990).

En la Cumbre Mundial de Alimentación, llevada a cabo en Roma en 1996, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) define la situación de seguridad alimentaria (SA) cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar a cabo una vida activa y sana” (FAO, 2006).

Esta definición establece un estado permanente de acceso a una alimentación adecuada y está focalizada básicamente en la disponibilidad de alimentos para todas las personas. Sin embargo, para una medición integral debe considerarse el proceso que incluye la producción agrícola o la importación de suficientes alimentos para satisfacer las necesidades poblacionales, el abasto y comercio de alimentos en los diferentes ámbitos subnacionales, los ingresos monetarios o la producción familiar de alimentos que asegure el acceso, la calidad nutricional y la inocuidad de los alimentos disponibles, y el consumo de alimentos de acuerdo con las necesidades individuales de cada integrante del hogar. Por otro lado, la cobertura y calidad de servicios de saneamiento ambiental y de dotación de agua potable son requisitos indispensables para el correcto aprovechamiento de los alimentos consumidos. Generalmente, las últimas condiciones en el proceso para el logro del cumplimiento del derecho a una alimentación saludable (consumo y aprovechamiento de los alimentos) no se consideran en los métodos que se han utilizado para la medición de la seguridad alimentaria. Más aún, estas dos condiciones se consideran parte de lo que varias instituciones, incluyendo la FAO (FAO, 2014) y el propio Coneval (Coneval, 2010), denominan “seguridad nutricional”, que han integrado a la seguridad alimentaria, acuñando el término “seguridad alimentaria y nutricional” Finalmente, el acceso permanente a una dieta adecuada requiere de gobernabilidad y estabilidad política para que se den los eslabones del proceso mediante el cual se satisface el derecho a la alimentación. En este sentido, la seguridad alimentaria es un estado que puede medirse y que indirectamente refleja el cumplimiento de diversas condiciones que conforman el proceso de satisfacción del derecho a la alimentación. La satisfacción del derecho a la alimentación de un hogar determinado significa el cumplimiento de todas las condiciones del proceso de satisfacción descritas antes (a excepción de consumo y aprovechamiento, generalmente no incluidos). La inseguridad alimentaria se da cuando uno o más de los eslabones del proceso no se cumplen; sin embargo, la escala para medir el estado de inseguridad alimentaria o CAA no permite identificar los eslabones que son responsables de la falta de cumplimiento del derecho y, como se mencionó antes, los métodos utilizados para la medición excluyen las etapas finales del proceso. La definición utilizada por el Coneval de carencia por acceso a la alimentación no incluye el concepto de “seguridad nutricional”. Más adelante se discute la conveniencia de incluir dicho concepto como parte de la definición de la carencia por este organismo.

Con el fin de facilitar el análisis multidimensional de la seguridad alimentaria y abordarla de manera integral se han definido cuatro dimensiones (FAO, 2006):

- *Disponibilidad de alimentos*: La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).
- *Acceso a los alimentos*: Acceso de las personas a los recursos adecuados (a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).
- *Utilización*: Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.
- *Estabilidad*: Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo, una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria tradicionalmente se estimaba según la cantidad de proteínas y energía que se consumían. Hoy en día se reconoce la importancia que tienen varios otros nutrientes (micronutrientes, ácidos grasos esenciales) en una dieta nutritiva y equilibrada. Esto ha llevado a considerar no sólo la cantidad de alimentos, sino su calidad, en la medición de la seguridad alimentaria.

La inseguridad alimentaria se ha definido como la disponibilidad limitada o incierta de los alimentos que permiten cubrir los requerimientos nutricionales de los individuos (Anderson, 1990), así como la habilidad limitada o incierta para adquirir dichos alimentos de una manera aceptable desde la perspectiva social y cultural, mientras que el término *hambre* se refiere a la sensación física

e incómoda o de dolor causada por la escasez y la falta de consumo de alimentos (Melgar *et al.*, 2005).

Asimismo, se ha fundamentado que la inseguridad alimentaria es una de las tres causas subyacentes de la desnutrición (las otras dos son las enfermedades y el cuidado del niño y de la madre) y, por lo tanto, en un hogar con inseguridad alimentaria la variedad de la alimentación se ve afectada ajustando las necesidades inmediatas del hogar, principalmente la satisfacción del hambre, sacrificando la calidad más que la cantidad, lo que aumenta el riesgo de deficiencias nutrimentales (Donald, 1999).

En México conviven en forma simultánea la desnutrición y el sobrepeso y la obesidad (la doble carga de la mala nutrición). A pesar del descenso de la desnutrición en el último cuarto de siglo, persisten la desnutrición y las deficiencias de vitaminas y minerales; al mismo tiempo, el sobrepeso y la obesidad han aumentado, permeado a todas las edades, los estratos sociales y a ambos sexos. Uno de los factores a los que se atribuye esta epidemia es el aumento en la oferta y el consumo de alimentos con alta densidad energética, alto contenido de grasa y azúcares refinados, bajo contenido de fibra y de nutrimentos esenciales (como las vitaminas y minerales) y el elevado consumo de bebidas azucaradas. Esta transición en la dieta se debe en parte a la elevada oferta de alimentos procesados y la disminución relativa en el consumo de alimentos frescos. A estos factores de la dieta debe agregarse la disminución en la actividad física.

Por otra parte, la inseguridad alimentaria está directamente relacionada con la falta de recursos económicos (pobreza) de las familias para adquirir los alimentos necesarios y acceder a los derechos sociales, como consecuencia de un bajo crecimiento económico y una distribución muy desigual de los ingresos.<sup>1</sup>

La FAO ha identificado la utilidad de definir tres categorías temporales en la evolución de la inseguridad alimentaria que permiten orientar diferentes medidas para su atención (FAO, 2010):

1. *Inseguridad alimentaria crónica*, que se da por largo plazo de manera permanente, debido a la nula capacidad de las familias para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas por lapsos extensos, como resultado de la pobreza y falta de acceso a recursos productivos o financieros.
2. *Inseguridad alimentaria transitoria*, la cual es de corto plazo y por periodos relativamente cortos, debido a la imprevista capacidad de producir o

<sup>1</sup> La XXII Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe hizo explícito que la principal causa del hambre es la pobreza.

acceder a una cantidad de alimentos suficiente para mantener un buen estado nutricional, como resultado de la disponibilidad y los precios de los alimentos y la caída del ingreso a nivel de hogar.

3. *Inseguridad alimentaria estacional*, que es un punto intermedio entre la inseguridad alimentaria crónica y la inseguridad alimentaria transitoria, en donde las familias tienen momentos recurrentes de inseguridad alimentaria transitoria, que normalmente se da de manera cíclica por un patrón definido de disponibilidad y acceso a alimentos.

Para la medición de la inseguridad alimentaria, los métodos que se utilizan con mayor frecuencia son los siguientes (FAO, 2005; Pérez-Escamilla *et al.*, 2005):

a) *El método de la FAO para estimar calorías disponibles per cápita*. Este método utiliza las hojas de balance de la FAO para la estimación de calorías disponibles per cápita en ámbitos nacionales o en hogares. Los parámetros que utiliza para su cálculo son el promedio de la ingesta calórica, el coeficiente de variación de esta ingesta (para poder obtener la distribución del consumo de energía) y el valor de referencia o punto de corte, estableciendo el requerimiento calórico mínimo per cápita.

Este método tiene las ventajas de realizar comparaciones internacionales, puesto que casi todos los países del mundo tienen datos sobre disponibilidad calórica per cápita actualizada y su costo es razonable.

Tiene la desventaja de que no permite identificar a individuos o familias con inseguridad alimentaria ni desagregar la información a nivel regional o por grupos de edad o sexo de las personas. Aunado a que si bien mide la disponibilidad, no evalúa al acceso a los alimentos ni la calidad de la dieta.

Por otra parte, puede tener un alto grado de error de medición, puesto que el numerador se basa en la disponibilidad de calorías utilizando hojas de balance (consumo aparente), las cuales se calculan con informaciones nacionales sobre *stocks*, producción, importación, exportación y desperdicio de alimentos. Asimismo, la precisión del denominador se basa en la disponibilidad de un conteo preciso y actualizado del número de habitantes en el país en el año en que se basa la estimación de calorías disponibles. Además, establecer un punto de corte único para estimar el porcentaje de la población con un consumo deficiente de energía (calorías) es incorrecto, debido a que la cantidad de calorías requeridas varía entre individuos, dependiendo de factores como edad, sexo,

perfil de actividad física y tasa metabólica basal. Para estimar el porcentaje de la población con baja ingestión de calorías es necesario generar la distribución poblacional de ingestión de calorías, que deriva de encuestas dietéticas.

*b) Encuestas de gastos en el hogar.* Permite estimar los alimentos, las calorías y otros nutrientes disponibles para el hogar. Esta metodología se basa en la entrevista a un informante clave en su domicilio a fin de conocer los ingresos y el gasto en alimentos y la satisfacción de otras necesidades básicas del hogar. El periodo de referencia utilizado generalmente es la última semana, las últimas dos semanas o el último mes. Los parámetros necesarios para interpretar los datos de estas encuestas son: en primer orden, la cantidad de alimentos comprados o gasto y precio de los alimentos consumidos dentro y fuera del hogar; también se pregunta acerca de los alimentos recibidos por algún miembro de la familia como regalo o como pago por trabajo y los alimentos para consumo producidos en el hogar, y con esta información se calculan las kilocalorías promedio consumidas en el hogar por día y por persona, utilizando tablas de conversión de alimentos a calorías.

Las encuestas de gasto en los hogares tienen la ventaja de identificar hogares con inseguridad alimentaria, lo cual es muy útil para hacer mapas de riesgo a nivel local, regional o nacional. Asimismo, las encuestas de gasto en alimentos permiten evaluar el riesgo de bajo consumo calórico, así como la calidad de la alimentación y la vulnerabilidad de los hogares desde el punto de vista de inseguridad alimentaria. Permiten, además comprender mejor la relación entre el acceso a una canasta básica y la inseguridad alimentaria. Los resultados de las encuestas de gastos también pueden ser utilizados para evaluar programas nacionales de ayuda alimentaria y de políticas para combatir la pobreza.

En México, los resultados de estas encuestas se consideran información oficial y su utilización para las decisiones sobre política pública es muy frecuente. Una desventaja es que los datos obtenidos mediante el estudio de gasto en alimentos se refieren a los que se encuentran disponibles en el hogar, lo cual no necesariamente refleja los alimentos consumidos. También resulta complejo estimar con confiabilidad el consumo de alimentos fuera del hogar, ya que las personas generalmente reportan cuánto gastan y no los alimentos consumidos y sus cantidades. Otra desventaja es que el gasto en alimentos no proporciona información sobre la distribución intrafamiliar, por lo que no permite identificar el riesgo de inseguridad alimentaria en el ámbito del individuo.

Además, la “periodicidad” de gasto en alimentos es un reto que enfrenta esta metodología, puesto que no existe la certeza de que el periodo de referencia de la encuesta incluya la totalidad de los alimentos adquiridos, particularmente en hogares cuya periodicidad de compra es menor al periodo de referencia de la encuesta; por ejemplo, para una semana, puede haber hogares con compras quincenales de alimentos no perecederos y semanales de alimentos perecederos). Otra posibilidad es que el consumo incluya alimentos adquiridos más de una semana antes de la entrevista.

Es importante tener en consideración que no existe estandarización metodológica entre países y hay pocos que la aplican anualmente, debido al costo de su levantamiento y proceso de información.

*c) Encuestas de consumo de alimentos.* Las encuestas de consumo de alimentos o encuestas dietéticas evalúan de forma aproximada la inseguridad alimentaria, ya que se pregunta directamente a los individuos sobre su consumo de alimentos y/o el de otros miembros de la familia en un periodo de referencia. El consumo de alimentos puede ser medido a través de cuestionarios aplicados por personal entrenado o autoaplicados por los individuos del estudio, en el cual registran lo que consumen cada día. También es posible que un observador obtenga el peso de cada alimento o platillo antes y después de ser consumido por el individuo para cuantificar con precisión su consumo de alimentos. El consumo de alimentos puede ser convertido a ingestión de energía y nutrientes cuando se recoge información sobre el tamaño de las porciones consumidas de cada alimento y se tienen tablas confiables del valor nutritivo de los alimentos. Para interpretar los datos de ingestión de nutrientes se necesita tener puntos de corte específicos para cada uno.

Esta metodología mide directamente el consumo de alimentos y no sólo su disponibilidad en el hogar y permite identificar problemas tanto de cantidad (calorías) como de calidad (macro y micronutrientes) de la alimentación, lo cual puede ayudar a identificar hogares e individuos dentro del hogar con inseguridad alimentaria.

La validez en el estudio de la alimentación de la población depende de que el instrumento utilizado sea el adecuado para describir la dieta habitual y minimizar la posibilidad de error de medición (Gibson, 2005). Aunque existen diferentes métodos de recolección de información dietética, todos tienen limitaciones,

por lo que la obtención de una estimación válida de la dieta implica un gran reto metodológico.

Los métodos que se utilizan con mayor frecuencia en encuestas nacionales para medir el consumo de alimentos son el recordatorio de 24 horas y la frecuencia de consumo de alimentos durante un periodo de referencia.

El recordatorio de 24 horas proporciona la información más confiable sobre el consumo cuantitativo de alimentos en grupos de población, lo que permite estimar con relativa confiabilidad el consumo de energía (calorías) y nutrimentos. Éste es el caso cuando se utiliza el método conocido como de pasos múltiples con medidas repetidas en un porcentaje mínimo de la población (> 10%) (Subar *et al.*, 2003). Esta metodología es una de las empleadas por el Instituto Nacional de Seguridad Pública en los estudios sobre la dieta de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) a partir del 2012. A pesar de la confiabilidad del método para calcular el consumo dietético en poblaciones y grupos, para el consumo habitual es necesario ajustar la variabilidad del consumo individual entre uno y otro día (variabilidad intra-sujeto), lo cual requiere de la replicación de un número determinado de cuestionarios en el mismo individuo, es decir, más de un cuestionario en días diferentes, puesto que un solo recordatorio no captura el consumo usual de alimentos y nutrientes a nivel individual. La necesidad de medidas repetidas en un porcentaje de la población y el tiempo de levantamiento de cada cuestionario, así como el tiempo de capacitación, hacen que la aplicación de este método a nivel poblacional sea relativamente cara, lo que dificulta su uso en niveles de desagregación regional y estatal y lo hace prohibitivo para el ámbito municipal.

Por su parte, el Cuestionario de Frecuencia de Consumo de Alimentos (CFCA) semicuantitativo es comúnmente utilizado en los estudios epidemiológicos, debido a su practicidad para determinar patrones de consumo de alimentos o para identificar subgrupos poblacionales con consumos en los extremos (por ejemplo, en los quintiles altos y bajos) de alimentos o nutrientes. Además, este método es útil en la identificación de cambios en la ingesta a través del tiempo, lo cual es importante para el monitoreo (en el caso de las encuestas nacionales) (Thompson *et al.*, 2013). Una de las limitaciones del CFCA es su falta de precisión y confiabilidad para la estimación del consumo cuantitativo de alimentos, energía y nutrimentos; sin embargo, es muy útil para ordenar a la población en categorías de valores de consumo (por ejemplo, del quintil más bajo al más alto de consumo de determinado nutrimento, energía o grupo de alimentos). También



tiene utilidad para derivar índices de calidad o variedad de la alimentación, dado que su referencia temporal puede ser de una semana a un año), a diferencia del recordatorio de 24 horas, cuya referencia temporal es de un día. Otra ventaja sobre el recordatorio de 24 horas es que el tiempo demandado para la respuesta al CFCA es menor.

Existen cuestionarios de menor complejidad que el recordatorio de 24 horas y la frecuencia del consumo de alimentos que son más prácticos y económicos para su aplicación en el ámbito poblacional y miden la diversidad de la dieta, una medida proximal de la calidad de la alimentación.

Se entiende como diversidad de la dieta al número de diferentes alimentos o grupos de alimentos consumidos durante un periodo de referencia dado. Los periodos de referencia más utilizados en las encuestas de hogares son de uno, tres y siete días, aunque también se han reportado periodos de hasta 15 días (Ruel, 2010).

La utilidad de la diversidad de la dieta se basa en que su medición es relativamente fácil y por lo general puede aplicarse en encuestas de hogares que abarcan a una gran cantidad de la población, así como para la gestión y reorientación de programas sociales de alimentación.

El sustento de dicho indicador complementario de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) es que si bien el hambre y la pobreza extrema están estrechamente vinculados, no son equivalentes, puesto que la falta de acceso a alimentos es sólo una de las manifestaciones más graves de la pobreza extrema. La alimentación inadecuada afecta no sólo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza, sino también a estratos más amplios y grupos que residen en determinadas regiones con desabasto permanente de alimentos (FAO *et al.*, 2012).

*d) Antropometría.* Se define como la medición del tamaño, las proporciones y la composición del cuerpo humano. Los indicadores antropométricos miden el estado nutricional de los individuos, el cual es afectado negativamente tanto por una alimentación inadecuada en cantidad o calidad (concepto íntimamente relacionado con la seguridad alimentaria) como por infecciones causadas por falta de medidas preventivas o cuya duración es elevada por deficiencias en la prestación de servicios de salud. El estado de nutrición es el resultado final de la serie de condiciones que conforman el proceso de satisfacción del derecho a la alimentación nutritiva. Es decir, capta no sólo las condiciones del proceso que aseguran el acceso a una alimentación culturalmente aceptada, sino que

incluye la disponibilidad de alimentos de calidad e inocuidad, su consumo apegado a las necesidades nutricionales del individuo y su adecuado aprovechamiento. Los indicadores antropométricos utilizados más comúnmente en encuestas nacionales se derivan de las mediciones de peso y talla (o longitud) en la población. Las técnicas de medición de peso y talla han sido estandarizadas y son altamente reproducibles cuando es tomada por personal capacitado y estandarizado; se basa en utilizar puntos de corte (o valores de referencia) con validez científica.

La antropometría puede ser utilizada para la identificación y medición tanto de desnutrición como de obesidad en grupos de población. En el caso de la desnutrición, la antropometría es de especial utilidad para establecer prevalencias en niños menores de cinco años, el grupo de edad con mayor vulnerabilidad a la desnutrición y en el que se manifiesta afectando de manera ostensible los patrones de crecimiento. La desnutrición, o deficiencias de nutrimentos en otros grupos de edad, salvo cuando es muy extrema, no necesariamente se refleja en las mediciones antropométricas de la población mayor de cinco años. En cambio, el consumo excesivo de energía, en relación con el gasto energético, que produce obesidad puede evaluarse utilizando antropometría a lo largo del curso de vida.

Los indicadores antropométricos en menores de cinco años para la estimación de la magnitud de la desnutrición y a lo largo del curso de vida para la estimación de sobrepeso y obesidad son utilizados a escala internacional, lo que permite hacer comparaciones entre países. Permiten el monitoreo desde el nivel nacional hasta el del hogar e individual y su costo resulta más bajo en comparación con las encuestas dietéticas.

Aunque los indicadores antropométricos de riesgo nutricional y de salud requieren como condición la seguridad alimentaria, su satisfacción no garantiza un buen estado de nutrición. Es posible encontrar desnutrición aun en hogares con seguridad alimentaria, debido a una distribución intrafamiliar de alimentos inadecuada o por condiciones de contaminación biológica del entorno, lo que lleva a un inadecuado aprovechamiento por infecciones. También es posible encontrar sobrepeso u obesidad en hogares con seguridad alimentaria, debido al consumo de calorías en exceso, a pesar de que la calidad de la alimentación sea inadecuada, o por falta de actividad física o sedentarismo. La complejidad de la interpretación de la antropometría en relación con la inseguridad alimentaria es ilustrada precisamente por esta “paradoja”, que cada

vez es más común: la asociación positiva entre inseguridad alimentaria y sobrepeso u obesidad.

e) *Percepción de inseguridad alimentaria y experiencias de hambre en el hogar*. Este método fue desarrollado por Radimer en la Universidad de Cornell, en Estados Unidos, en 1989, en una población de mujeres de barrios pobres, a partir de la necesidad de conocer de manera directa en el hogar la experiencia del hambre tanto en adultos como en niños. El método se basó en entrevistas a profundidad, a partir de las cuales se desarrolló una escala de diez preguntas, o ítems, cuyos resultados identifican cualitativamente tres aspectos fundamentales: 1. La inseguridad alimentaria se experimenta de manera distinta en los niños y en los adultos; 2. La inseguridad alimentaria tiene cuatro componentes: cantidad, calidad, seguridad y aceptabilidad, y 3. La inseguridad alimentaria con hambre representa el nivel más severo (Radimer, 2002; Bernal y Lorenzana, 2005).

Estas preguntas reflejan la expectativa teórica de la escala acerca de que el proceso de inseguridad alimentaria comienza con un estímulo negativo que genera primero una preocupación, seguido por una reducción en la calidad de la dieta, y si el problema no es corregido hay una reducción en el consumo de calorías, primero en los adultos y luego en los niños. Esta reducción es leve al inicio, pero puede llevar al hambre definida como pasar al menos un día entero sin comer durante el periodo de referencia, primero entre los adultos y eventualmente entre los niños si el problema persiste.

Posteriormente, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) desarrolló una escala nacional para medir la inseguridad alimentaria, a partir de las escalas de Radimer y de otras, como la del Community Childhood Hunger Identification Project (CCHIP), lo que resultó en una escala, adoptada por el USDA en 1995, que incluye 15 ítems y tres subítems para el caso de hogares donde habitan menores de 18 años y 10 ítems cuando no hay residentes menores de edad (USDA, 2005). Posteriormente, para cada hogar se asigna un puntaje con base en el número de respuestas positivas, para lo cual el USDA desarrolló un algoritmo que clasifica a los hogares en categorías mutuamente excluyentes, describiendo el grado de inseguridad alimentaria (esto es: seguro, sin hambre, con hambre en adultos, con hambre en niños). Desde entonces, dicha escala es incluida en la encuesta mensual telefónica de la Oficina del Censo y también en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

En años posteriores, en la región de América Latina y el Caribe adoptó la escala de percepciones desarrollada por Radimer (Álvarez *et al.*, 2006) sobre el hambre y la inseguridad alimentaria, y así surge la Escala Latinoamericana y del Caribe de la Seguridad Alimentaria (ELCSA), que originalmente contaba con 16 preguntas. Dicha escala ha sido adaptada y validada en distintos países (Melgar *et al.*, 2003, Lorenzana y Sanjur 2005), y a través de la FAO se ha consolidado una escala armonizada para la región de América Latina y el Caribe, para tener un instrumento que permita comparaciones entre distintas naciones y se adapte al contexto y al lenguaje propios de cada país (Pérez *et al.*, 2007 y FAO *et al.*, 2010).

El fundamento de esta escala se basa en la definición de seguridad alimentaria: “el acceso permanente a la cantidad adecuada de alimentos inocuos, nutritivos y culturalmente aceptables para llevar una vida activa y saludable”. Evalúa la experiencia en los hogares e incluye componentes asociados a: 1. Suficiente cantidad de alimentos; 2. Calidad adecuada de los alimentos; 3. Seguridad y predictibilidad en la adquisición de alimentos; 4. Aceptabilidad social en la manera de adquirir los alimentos; y 5. Seguridad alimentaria en el hogar para adultos y niños (Radimer, 1992).

Para su construcción se utilizaron métodos de investigación cualitativa y cuantitativa y es el único método disponible que permite capturar no sólo las dimensiones físicas, sino también las psicológicas de la inseguridad alimentaria (Pérez *et al.*, 2004, y Segall *et al.*, 2004). Una ventaja del uso de esta escala es el bajo costo y la rapidez de aplicación, lo que permite a los países descentralizar aún más sus esfuerzos de monitoreo y seguimiento de la inseguridad alimentaria. La aplicación de esta escala permite clasificar a los hogares de acuerdo con su vulnerabilidad o nivel de riesgo de inseguridad alimentaria y ha sido replicada en varios países del mundo.

La ELCSA, desarrollada para América Latina y el Caribe, ha sido utilizada tanto en proyectos de investigación como en la toma de decisiones.

En México ha sido usada en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012 (Mundo *et al.*, 2013), que documentó por primera vez en México que casi uno de cada tres hogares tiene inseguridad alimentaria moderada o severa. Los hogares rurales, indígenas y de nivel bajo de condiciones de bienestar fueron los más afectados por la inseguridad alimentaria moderada y severa. Asimismo, se observó una mayor prevalencia de talla baja en los preescolares de

hogares con inseguridad alimentaria severa y también se mostró que la inseguridad alimentaria aumenta el riesgo de diabetes, sobrepeso y obesidad en adultos, principalmente en mujeres (Shamah *et al.*, 2014)

La escala es una medida de la percepción y las experiencias de la persona que responde a la entrevista, es decir, es una medida “subjetiva” de la inseguridad alimentaria. Diferentes versiones de la misma han sido objeto de evaluación exhaustiva para conocer su validez (Frongillo, 1999; Pérez Escamilla, 2004; Villagómez-Ornelas, 2014 y FAO, 2012), de acuerdo con los siguientes cinco pasos propuestos por la FAO:

1. Ordenamiento (*ranking*) de las preguntas de la escala.
2. Consistencia interna (alfa de Cronbach).
3. Paralelismo de las curvas de prevalencia de afirmación a las preguntas.
4. Validez predictiva, basada en indicadores socioeconómicos.
5. Validez de convergencia, basada en datos de consumo de alimentos.

Los resultados de las evaluaciones indican que la escala, en sus versiones analizadas, tiene consistencia interna y se relaciona con variables e indicadores vinculados a la alimentación y la nutrición. Por ejemplo, los resultados de la ELCSA se asocian con la desnutrición infantil, el consumo y gasto en alimentos, con la diversidad de la dieta, con obesidad y pobreza (FAO, 2012).

En síntesis, existen varios métodos para medir distintos aspectos de la inseguridad alimentaria. Cada método presentado la evalúa desde distintos ángulos y sus mediciones son complementarias. Los diferentes métodos pueden ser utilizados de acuerdo con el concepto que se pretenda medir y el nivel de desagregación deseado. El Coneval ha optado por utilizar una escala de inseguridad alimentaria modificada a partir de la ELCSA.

#### VALIDEZ DEL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN DE LA CAA DEL CONEVAL

En el año 2008, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) adopta la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) como instrumento para medir la carencia por acceso a la alimentación. La EMSA es una versión adaptada de la Escala Latinoamericana y del Caribe de la Seguridad Alimentaria. Fue incluida por primera vez en la Encuesta Nacional

de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH, 2008), que se realiza de manera bianual.

El objetivo de la EMSA es medir la percepción de la población respecto al acceso a alimentos variados, nutritivos y suficientes, y su experiencia de hambre. Consta de 12 preguntas y el periodo de referencia es de tres meses previos a la entrevista. Los 12 ítems que componen la escala están organizados, como las escalas de seguridad alimentaria que la antecedieron, en un continuo que va de menor a mayor gravedad, iniciando con escenarios en los que se percibe pérdida en la variedad de la dieta, hasta llegar al reporte de experiencias de hambre.

La aproximación a través de la cual el Coneval mide el acceso a los alimentos se basa en el enfoque de la seguridad alimentaria bajo la definición de la FAO. La dimensión correspondiente se calcula con la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, con la que es posible medir si existe seguridad alimentaria de los hogares o si presentan niveles moderados o severos de inseguridad alimentaria.

La EMSA es un instrumento que se aplica a un informante de los hogares, generalmente a quien administra el gasto en alimentos. Incluye un conjunto de indicadores sobre las dimensiones para medir la seguridad alimentaria; estas dimensiones, que gradualmente aumentan en severidad, van desde la preocupación sentida en los hogares por la escasez de alimentos, la inadecuada calidad y la insuficiente cantidad de alimentos consumidos hasta la experiencia de hambre por omisión de uno o más tiempos de comida (FAO *et al.*, 2013).

En el esfuerzo por contar con una escala precisa de medición, el Coneval realizó diversos ejercicios para la validación interna y de comparación de la ELCSA y la EMSA, a fin de evaluar la confiabilidad de las estimaciones de inseguridad alimentaria en los hogares (Villagómez *et al.*, 2014). El ejercicio de validación incluyó tres de los cinco pasos sugeridos por la FAO: *a)* Ordenamiento (*ranking*) de las preguntas de la escala, que permite verificar que las proporciones de respuestas afirmativas sigan el continuo de severidad esperado; *b)* Análisis de consistencia interna mediante el coeficiente alfa de Cronbach, el cual obtiene la correlación promedio entre los ítems del instrumento; los valores superiores a 0.7 o 0.8 indican que la consistencia interna es adecuada; y *c)* Análisis de paralelismo de las curvas de prevalencia de afirmación, que mide la semejanza en la interpretación de la severidad de cada pregunta, en función de diferentes atributos de los individuos.

Además, se hicieron pruebas de validación mediante el modelo de Rasch, el cual evalúa tanto la capacidad de los individuos para responder las preguntas de manera consistente en función de la intensidad con la que presenten las características que se estudian y el potencial de las preguntas para medir el atributo de interés.

Los resultados indican que tanto la EMSA como la ELCSA cuentan con los atributos requeridos y son instrumentos estadísticamente robustos para medir la seguridad alimentaria. Las respuestas afirmativas en uno y otro caso son mayores para los reactivos de menor severidad y disminuyen su prevalencia conforme aumenta la intensidad de la inseguridad alimentaria. El paralelismo de las curvas estimadas por quintil de ingreso indica que la interpretación de cada reactivo es similar entre los estratos y que la severidad con la que cada pregunta es comprendida no se traslapa con otras preguntas de distinta dificultad. Muestran también que las escalas están compuestas por un conjunto de ítems altamente correlacionados entre sí, lo cual se traduce en una aproximación sólida a un mismo concepto (la seguridad alimentaria). Los resultados del modelo de Rasch mostraron que, como constructos, las preguntas de las escalas identifican a la población que presenta seguridad o inseguridad alimentaria y mide la intensidad con la que experimenta el fenómeno.

Otro aspecto al cual se ha enfocado el Coneval con el fin de interpretar los resultados de la EMSA son los estudios desde la perspectiva cualitativa. Al respecto, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS y Coneval, 2013) llevó a cabo un estudio sobre el acceso a los alimentos en los hogares, cuyo objetivo fue profundizar en las dimensiones analíticas definidas por la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria mediante técnicas cualitativas, a fin de ampliar el conocimiento sobre el acceso de los hogares a los alimentos. El estudio incluyó 113 casos distribuidos en ocho municipios y trece localidades de Jalisco y Nayarit, con el fin de representar la estructura heterogénea de la alimentación de los hogares en México. Los hallazgos más relevantes en relación con el tema que nos compete muestran que la EMSA logra identificar puntos clave para el acceso a la alimentación y mide la seguridad e inseguridad alimentarias. Se destaca que la pura racionalidad económica no refleja la complejidad del acceso a los alimentos, lo que es fundamental para comprender los procesos de distribución de los alimentos en las localidades, las regiones y los estados que incluye el estudio.

Además, se hace referencia a la variabilidad y comprensión de las familias en relación con los conceptos incluidos en cada uno de los ítems de la EMSA. Un aspecto importante es el carácter inestable de la seguridad alimentaria, como indican los autores:

altibajos en los hogares y variaciones importantes de las determinantes del proceso alimentario: por momentos, las familias superan las crisis al resolverse situaciones de enfermedad, al cambiar la situación laboral de alguno de los miembros, al recibir un nuevo apoyo de programas gubernamentales, al detenerse la persecución política o la amenaza de violencia, al cambiar las circunstancias de empleo y la dinámica interna de los hogares o al conseguir alimentos...

Al explorar el perfil de las familias con inseguridad alimentaria en estudio, gran parte tenía empleos erráticos o nulos, e ingresos irregulares; también se documentó que estas familias, comúnmente, recurrían al endeudamiento (CIESAS *et al.*, 2013).

En resumen, tanto los ejercicios cuantitativos de validación como la evaluación cualitativa de la EMSA indican que el instrumento es válido para medir las percepciones de inseguridad alimentaria y las experiencias de hambre de la población.

Sin embargo, una pregunta de fondo es si la EMSA es un instrumento adecuado para medir la seguridad alimentaria, definida como la situación en que “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y *nutritivos* para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar a cabo una vida activa y sana” (FAO, 2006).

#### VALIDEZ DE LA EMSA PARA CAPTURAR EL ACCESO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN CUANTO A CALIDAD NUTRICIONAL

Si bien esta escala puede aproximarse a una medición sobre la manera en que se percibe la población en relación al acceso a una alimentación considerada como digna y adecuada, conforme a sus criterios personales (acceso físico y económico a suficientes alimentos... para satisfacer sus... preferencias en cuanto a los alimentos...), tiene la desventaja de que no necesariamente mide el acceso a una alimentación saludable de acuerdo con el conocimiento científico



actual: “acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades... a fin de llevar a cabo una vida activa y sana”.

Una alimentación saludable puede no coincidir con la considerada por los individuos de la población como aceptable y digna. Esto se debe a que la alimentación no se restringe sólo a una necesidad fisiológica, dirigida a lograr una adecuada nutrición, sino que tiene otras dimensiones, como la hedónica, la cultural y la social, todas ellas importantes para el bienestar de las personas.

La cultura alimentaria o las normas sociales que rigen una dieta considerada adecuada influyen en la percepción de seguridad alimentaria de la población. En el pasado, la alimentación en los hogares respondía a tradiciones y cultura alimentaria. Se basaba, principalmente, en la preparación de alimentos frescos conforme a tradiciones culinarias que se transmitían de una generación a otra, complementadas con alimentos elaborados en forma artesanal en el ámbito local.

La urbanización y la globalización, mediante nuevas tecnologías, han llevado al procesamiento de alimentos, creando nuevos productos que aumentan las opciones de compra, limitadas en el pasado a un grupo más reducido de alimentos. La variedad en la dieta era dada por las innumerables recetas heredadas, que utilizaban frecuentemente alimentos frescos. De acuerdo con Vargas y Bourges, hasta hace relativamente poco tiempo (alrededor de 30 años) la dieta de los mexicanos respondía a una “tradición alimentaria en la que se mezclaban los aciertos de la cultura alimentaria mesoamericana con la de origen mediterráneo y árabe traída por los colonizadores que, excepto para los sectores con limitaciones económicas o aislamiento geográfico, permitía una alimentación equilibrada, variada y, de acuerdo con los conceptos actuales, saludable” (Vargas y Bourges, 2012).

Esta cultura alimentaria, junto con una vida más activa, protegió a nuestra población de la obesidad generalizada que caracteriza a nuestra realidad epidemiológica actual. La transformación cultural que llevó al abandono de la dieta “ha sido propiciada por las fuertes presiones mercadológicas y el consumismo característicos del sistema actual” (Vargas y Bourges, 2012).

En ausencia de una cultura alimentaria protectora de la salud o de normas sociales conducentes a una dieta saludable, el acceso universal de la población a información clara y comprensible, sustentada en evidencia científica, sobre las características de una alimentación saludable, que promueva la buena nutrición y salud, y disminuya los riesgos de enfermedades relacionadas con la mala

nutrición, llevaría a mayores coincidencias entre la alimentación considerada adecuada y digna y la alimentación saludable, tanto en el ámbito individual como en el familiar y social (normas sociales).

Es importante tomar en cuenta que la elección de alimentos a consumir también está determinada por el sabor y las expectativas de beneficio (en salud, gusto, satisfacción personal, estatus, etc.) que puedan percibir después del consumo del alimento (Glanz *et al.*, 1998). Asimismo, la alta palatabilidad de los alimentos con alto contenido de azúcar y grasa contenidos en bocadillos, bebidas azucaradas o comidas rápidas llevan a las personas a preferir estos alimentos, ya que son más apetecibles, convenientes y fáciles de usar; además de su alta disponibilidad y acceso (Drewnowski, 2003; Kant, 2010).

Con base en esto, consideramos que si los indicadores para la medición de la seguridad alimentaria no tuvieran las limitaciones de desagregación y periodicidad establecidas por la Ley General de Desarrollo Social, la medición de la carencia por acceso a la alimentación debería utilizar indicadores complementarios además de la EMSA que permitan conocer la cantidad y calidad nutrimental de los alimentos que constituyen la dieta de los mexicanos. Otro tipo de indicadores complementarios permitiría conocer los efectos de la alimentación en el estado de nutrición de la población. Los indicadores dietéticos, ya descritos brevemente, permiten conocer a detalle el consumo de alimentos por parte de la población. Incluyen desde métodos de alta complejidad en su aplicación, como las encuestas que miden consumos dietéticos de un día completo, o los que miden frecuencia en el consumo de un listado amplio de alimentos en un periodo prolongado, hasta algunos de menor complejidad en su aplicación, como los que miden la diversidad de la dieta. Estos indicadores permitirían conocer las características de la alimentación de la población en su conjunto y de los diversos sectores socioeconómicos. Otros indicadores importantes, relacionados con el aprovechamiento de los alimentos, son los de efectos de una alimentación saludable en el estado de nutrición, como las prevalencias del estado de nutrición/desnutrición de la población en las diferentes etapas de la vida. Sin embargo, varios de los indicadores dietéticos y de estado de nutrición se obtienen mediante encuestas, mediciones corporales o muestras de sangre, que harían sumamente difícil y costosa su aplicación en el nivel de desagregación y con la periodicidad que marca la Ley General de Desarrollo Social.

Los indicadores complementarios sobre la calidad nutrimental de la alimentación son indispensables para el diseño de políticas y programas dirigidos a

asegurar el acceso por parte de la población a alimentos y bebidas nutritivos y sanos; asimismo, permiten informar a la población sobre los alimentos y las bebidas que conforman una dieta saludable y aquellos cuyo consumo aumenta el riesgo de enfermedad y muerte prematura (Rivera *et al.*, 2012).

Hasta ahora hemos concluido que la EMSA es un instrumento con validez y consistencia interna para estudiar la percepción de inseguridad alimentaria y las experiencias de hambre de la población, pero no necesariamente capta la calidad nutrimental de la alimentación, para lo cual posiblemente se requieran indicadores complementarios.

### INDICADORES SOBRE CALIDAD NUTRICIONAL DE LA ALIMENTACIÓN EN LA POBLACIÓN

Como ya se mencionó, la EMSA se concentra en la medición del acceso a los alimentos de los hogares y no incluye necesariamente la medición de acceso a alimentos nutritivos e ino cuos. Además, no mide otros componentes de la seguridad alimentaria, es decir, la disponibilidad, la accesibilidad (precios), la estabilidad, la inocuidad de los alimentos, ni incluye el concepto de “seguridad nutricional”, cuya medición requiere información sobre consumo individual de alimentos y nutrimentos, calidad de la alimentación y su aprovechamiento, y el resultado final en el estado nutricional del individuo. Dadas estas limitaciones, se sugiere complementar el instrumento utilizado actualmente (EMSA) con otro tipo de indicadores.

A continuación se proponen algunos indicadores sobre la calidad nutricional de la alimentación utilizada en el ámbito poblacional.

#### *Diversidad de la dieta*

Considerando que todos los grupos de alimentos básicos (cereales y tubérculos, leguminosas y oleaginosas, productos lácteos, productos cárnicos y huevo, verduras y frutas, y grasas y aceites) son necesarios, pues cada uno se caracteriza por aportar una cantidad importante de uno o varios nutrimentos específicos, la falta de diversidad en la dieta es un problema particularmente grave entre las poblaciones pobres del mundo. Las dietas en las poblaciones pobres son generalmente deficientes en alimentos de origen animal, frutas y vegetales, ya que

se basan predominantemente en cereales, los cuales solían ser o son todavía de granos enteros en las dietas tradicionales de ciertas regiones del mundo (tortilla en Mesoamérica), pero recientemente son más refinados y frecuentemente son altos en azúcares o grasas (Lock *et al.*, 2005; Hu y Willet, 2010; Krauss *et al.*, 2010), lo que se traduce en dietas constituidas por un alto contenido de carbohidratos refinados, bajas en vitaminas, minerales, fibra y proteínas de alto valor biológico. Dichas características de la dieta, unidas a condiciones desfavorables en el ambiente, ocasionan serios problemas nutricionales y de salud en niños y mujeres en edad reproductiva, que han sido considerados los grupos de mayor vulnerabilidad en la población.

Los sujetos que viven en hogares con inseguridad alimentaria tienen menos posibilidad de cumplir con sus requerimientos nutricionales que quienes viven en hogares con seguridad alimentaria (Kaiser *et al.*, 2012); asimismo, la inseguridad alimentaria se asocia a una disminución en la variedad de alimentos disponibles en el hogar (Kaiser *et al.*, 2003), por escasa disponibilidad, mala calidad y alto costo de estos alimentos en los entornos en donde vive la población con inseguridad alimentaria. Dichas condiciones favorecen la elección de alimentos poco nutritivos, pero más baratos y con mayor disponibilidad para la población (Huet *et al.*, 2007; Segall *et al.*, 2007; Hackett *et al.*, 2012).

Los resultados de la diversidad de la dieta se asocian al acceso económico de los hogares a la alimentación (Kennedy *et al.*, 2010), que representa un indicador de la calidad de la dieta global; además, sugiere que la calidad de la dieta se asocia a nivel de pobreza, tamaño del hogar, nivel educativo de la mujer e ingreso total mensual per cápita.

La diversidad de la dieta puede ser un predictor del nivel de seguridad alimentaria en el hogar (Mercado y Lorenzana, 2010). Por lo tanto, vigilar la diversidad alimentaria en el hogar puede proveer información útil tanto para la planificación de estrategias de prevención de enfermedades relacionadas con la nutrición en la población como de acciones para realzar el nivel de seguridad alimentaria en hogares de alta vulnerabilidad.

En México se ha documentado que alrededor de 25% de las calorías consumidas por la población se conocen como “calorías discrecionales”, es decir, aportadas por alimentos con alto contenido de azúcares y grasas saturadas, o ambos, y con un escaso valor nutritivo (bajos en contenido de fibra, proteína, ácidos grasos esenciales, vitaminas y minerales); el resto de las calorías es aportado por los grupos de alimentos básicos. Entre los productos procesados

(alimentos y bebidas) que tienen escaso valor nutrimental y son altos en azúcar y grasas se encuentran las bebidas azucaradas, las botanas, los pastelitos y panes dulces, varios cereales listos para consumir y los productos de confitería. Esto lleva a una alimentación con alto contenido calórico, pero con baja densidad de nutrientes esenciales, es decir, una alimentación poco nutritiva, caracterizada por un consumo inadecuado de los grupos de alimentos básicos (Bonvecchio *et al.*, 2015). La calidad de la alimentación, una de cuyas características es la diversidad de la dieta, es fundamental, es un atributo fundamental para la correcta medición de la seguridad alimentaria en su definición amplia, que considera la calidad nutritiva de la alimentación. Por esta razón, la Academia Nacional de Medicina ha desarrollado guías de alimentación para la población mexicana, las cuales deben considerarse al evaluar la seguridad alimentaria de la población (Bonvecchio *et al.*, 2015).

De igual forma, se ha sustentado que el acceso a los alimentos está determinado en buena medida por el ingreso. Es decir, cuando el precio de los alimentos aumenta, el consumo de los mismos se pone en riesgo, principalmente entre los consumidores de menores ingresos (Davids y Van Driel, 2001; y FAO 2011), lo que se traduce en general en una disminución en la diversidad de la dieta, que afecta a los alimentos que son fuente de nutrientes esenciales, como carnes, pescado, leche, frutas y verduras, dando prioridad a la compra de alimentos que aseguran aporte de energía de bajo costo, como cereales, azúcar y aceite (FAO, 2005; Hernández *et al.*, 2012). Al respecto, algunos estudios han encontrado que los alimentos ricos en nutrientes tienen mayores costos por caloría que los alimentos con alta densidad de energía pero con mínimo valor nutritivo (Maillot *et al.*, 2007; Monsiváis *et al.*, 2012), aunque estos estudios fueron realizados en países de ingresos altos.

Cabe destacar que si bien es cierto que el costo de los alimentos influye de forma importante en la diversidad dietética, la elección de los alimentos a consumir también está influida por otros factores. Por ejemplo, se ha reportado que el mayor nivel educativo e ingreso se ha asociado de manera positiva con el consumo de alimentos con una alta densidad de nutrientes (Lallukka *et al.*, 2010; Bowman, 2002).

También se ha observado que edad, sexo, raza/origen étnico y vivir en zonas rurales o urbanas (Temple, 2006), así como estilo de vida y cuidado de la salud (Lewis *et al.*, 1985), se han relacionado con la calidad y/o diversidad de la dieta.

Otro factor importante en la elección de alimentos que ha llevado a una dieta de menor calidad nutrimental es la publicidad de alimentos y bebidas de escaso valor alimentario (Cairns *et al.*, 2012).

El método de diversidad de la dieta es utilizado tanto por la FAO como por el Programa Mundial de Alimentos (WFP) como un elemento para complementar el análisis de la seguridad alimentaria (FAO, 2004; WFP, 2007), el cual ha sido validado en diferentes países como un *proxy* de la medición per cápita de la ingesta de energía en hogares (WFP, 2009).

Respecto a la influencia que tiene la condición de inseguridad alimentaria en el hogar con la diversidad de la dieta, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 se ha documentado que la diversidad de la dieta de los niños que viven en inseguridad alimentaria es menor que la de los niños que viven en hogares seguros. Los grupos de alimentos menos consumidos por los niños en hogares con inseguridad alimentaria fueron los alimentos ricos en vitamina A, frutas y verduras. Además, estos niños no satisfacen sus recomendaciones de ingestión de energía (Mundo *et al.*, 2012).

En resumen, la diversidad de la dieta parece ser una herramienta útil para complementar el análisis de la seguridad alimentaria con un indicador proximal de la calidad, lo que agrega una condición no reflejada necesariamente en la escala de percepción de inseguridad alimentaria y las experiencias de hambre que utiliza el Coneval.

#### RELACIÓN ENTRE LAS CAA Y LAS CATEGORÍAS DE BIENESTAR MEDIDAS POR INGRESO DE LOS HOGARES

Una vez aceptada la validez de la EMSA para la medición del constructo para el que fue creada, una pregunta relevante es si el ingreso, utilizado por Coneval como indicador del eje de bienestar en su medición de la pobreza multidimensional, podría ser un mejor indicador en la medición de la carencia por acceso a la alimentación, toda vez que salvo los alimentos que reciben los hogares afiliados a los programas que incluyen distribución de alimentos, como Prospera, o los subsidios a ciertos alimentos, como la leche distribuida por Leche Industrializada Conasupo (Liconsa) y algunos alimentos distribuidos por Distribuidora Consaupo (Diconsa), la canasta de alimentos de los hogares se adquiere mediante sus ingresos monetarios, de modo que el uso de la línea de bienestar mínimo,

correspondiente al valor de la canasta alimentaria, podría ser un indicador fidedigno de acceso al derecho a una alimentación suficiente y nutritiva.

Si la respuesta a esta pregunta fuera positiva, esto resultaría en un problema conceptual y operativo en la medición multidimensional de la pobreza, toda vez que el ingreso se utiliza como indicador de bienestar que marca el eje transversal que al confluir con los indicadores de carencias en la satisfacción de los derechos identifica los diferentes tipos de pobreza. Si el ingreso se utilizara para la medición de una carencia se modificaría la metodología de medición de la pobreza del Coneval. De modo que una pregunta más pragmática, dada la indiscutible importancia del eje de bienestar en la medición multidimensional de la pobreza, es si la EMSA es un indicador similar o superior al ingreso para la medición de la carencia por acceso a la alimentación. Para explorar esta pregunta se estudió la asociación entre el indicador de CAA y las categorías que resultan de clasificar a la población según sus ingresos en las siguientes categorías de bienestar: *a)* Igual o por debajo de la línea de bienestar mínimo (LBM), *b)* Por arriba de la línea de bienestar mínimo y por debajo de la línea de bienestar (LB), y *c)* Igual o por arriba de la línea de bienestar.

Para este análisis utilizamos el Módulo de Condiciones Socioeconómicas realizado en el año 2013 (Monitoreo 2013) por el Coneval, el cual es representativo únicamente para las zonas de atención prioritaria en los cuatrocientos municipios iniciales de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, que obtuvo respuestas para una población de 82 270 personas entre 0 y 100 años de edad, en la cual se incluyó una sección sobre el consumo de doce grupos de alimentos. Este estudio permite relacionar la CAA con las categorías de bienestar y con características de la alimentación de los hogares.

El cuadro 1 muestra una asociación estadísticamente significativa entre las categorías de bienestar y las de CAA ( $p < 0.001$ ). El análisis de la distribución porcentual de hogares al interior de las categorías de CAA muestra que 63% de los hogares *con* CAA se encontró por debajo de la línea de bienestar mínimo y sólo 11% por arriba de la línea de bienestar; en contraste, 43% de los hogares *sin* CAA se clasificó por debajo de la línea de bienestar mínimo y 26% por arriba de la línea de bienestar. El análisis de la distribución porcentual de hogares al interior de las categorías de bienestar muestra que mientras 23.9% de los hogares en la categoría  $> LB$  era carente, 51.9% de los hogares en la categoría  $\leq LBM$  fue carente.

En resumen, existe una asociación entre las categorías de bienestar medidas con el ingreso de los hogares y las de CAA; a mayor nivel de bienestar, menor proporción de hogares con CAA. Sin embargo, cabe señalar que un porcentaje sustancial de hogares no muestra concordancia entre ambos indicadores: casi una cuarta parte de los hogares en la categoría de mayor bienestar ( $\geq$  LB) se clasificaron con carencia por acceso a la alimentación. Entre las posibles causas de esta discrepancia podría haber situaciones económicas inmediatas, como endeudamiento, desempleo temporal, enfermedades catastróficas, entre otras. Asimismo, casi la mitad de los hogares en la menor categoría de bienestar ( $\leq$  LBM) se clasificaron como no carentes. La explicación de este segundo tipo de discrepancia entre ambos indicadores podría deberse a una cultura alimentaria en hogares donde la pobreza ha persistido por generaciones y que encuentran satisfactorias dietas pobres y monótonas. La falta de concordancia, en general, podría responder a cambios temporales y a condiciones en los hogares que no necesariamente se relacionan con la pobreza, como factores culturales, tiempo para elegir y preparar los alimentos, educación nutricional, interés en la salud, entre otros. Es claro que la presencia de discrepancias entre la CAA y los ingresos requiere de estudios a profundidad que pudieran explicar las razones de esta aparente paradoja.

Los resultados, en su conjunto, sugieren que las categorías de CAA identificadas por la EMSA discriminan información relevante no captada por el ingreso.

CUADRO I  
RELACIÓN ENTRE HOGARES CLASIFICADOS EN CATEGORÍAS DE BIENESTAR Y DE CAA\*\*

Categorías de Bienestar*	No carentes por AA			Carentes por AA			Total
	n	% <sup>a</sup>	% <sup>b</sup>	n	% <sup>a</sup>	% <sup>b</sup>	n
$\geq$ LB	4 820	35.5	82.6	1 510	13.4	17.4	6 330
$>$ LBM y $<$ LB	5 582	34.4	65.3	3 533	32.9	34.7	9 115
$\leq$ LBM	8 103	30.1	50.2	8 738	53.6	49.8	16 841
Total	18 505	100.0	64.3	13 781	100.0	35.7	32 286

\* Línea de bienestar mínimo (LBM), línea de bienestar (LB).

\*\* Utilizando la Encuesta de Monitoreo del Coneval 2013.

a. Porcentaje al interior de las categorías de CAA, ponderado por diseño.

b. Porcentaje al interior de categorías de bienestar, ponderado por diseño.

n = 20 753 514.

p < 0.001, estadístico F (2 2121) = 77.87.



RELACIÓN ENTRE LA CALIDAD DE LA ALIMENTACIÓN CON LA CAA  
Y LAS CATEGORÍAS DE INGRESOS DE LOS HOGARES

La siguiente interrogante que surge es si existe asociación entre las categorías de CAA y de bienestar con indicadores de calidad de la alimentación.

Para responder esta pregunta se presentan los resultados de un análisis del porcentaje de la población que reporta el consumo de un listado de 12 alimentos de consumo alto en la población mexicana. Los resultados se presentan por categoría de ingreso per cápita de los hogares, utilizando las categorías que resultan del uso de las líneas de bienestar, que a su vez se cruzan con las categorías de CAA. Se utilizaron los datos de la Encuesta de Monitoreo 2013 del Coneval (cuadro 2).

Los resultados muestran una tendencia de menores consumos de verduras, carnes y lácteos en los hogares con menores ingresos, tanto en aquellos con CAA como en los que no tenían dicha carencia.

Un hallazgo importante es que se observan menores consumos en los hogares *con* CAA en relación con los que no tuvieron dicha carencia, independientemente de las categorías de ingresos (bienestar) para los siguientes alimentos: verduras, frutas, carnes, lácteos y azúcar, indicando que la CAA se asocia a menor consumo de los alimentos que (salvo el azúcar) le otorgan la mayor variedad y calidad a la alimentación, aun en hogares en los que el ingreso se encontró por arriba de la línea de bienestar.

Estos resultados enfatizan la capacidad de la EMSA para identificar hogares con menor calidad de la alimentación y sugieren que proporciona información adicional a la explicada por el ingreso sobre la calidad de la alimentación.

Otro análisis para estudiar la relación de la ELCSA, escala precursora de la EMSA y muy similar a ésta, y los ingresos con la calidad de la dieta se hizo analizando el consumo de energía (calorías) y nutrientes de la población mexicana, utilizando los resultados de una encuesta de frecuencia de consumo de alimentos aplicada a una muestra nacional representativa de adultos de 20 a 59 años de edad con información de ingreso per cápita del hogar e inseguridad alimentaria ( $n = 1\,975$ ) (cuadro 4). Las categorías de *ingresos* en relación con la *línea de bienestar mínimo* se estimaron usando las dos preguntas que contiene la Ensanut 2012 relacionadas con el ingreso; reportan la periodicidad y la cantidad de ingreso percibido por el trabajo y si se reciben percepciones monetarias de programas del gobierno, jubilación o pensión, ayuda de personas que viven fuera o dentro del país u otra fuente. No se detalla la cantidad percibida adicional al ingreso por el trabajo.

JUAN A. RIVERA DOMMARCO, TERESA SHAMAH LEVY

CUADRO 2

CONSUMO REPORTADO DE GRUPOS DE ALIMENTOS, SEGÚN NIVEL DE INGRESO Y CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN EN LA ENCUESTA DE MONITOREO DEL 2013 DEL CONEVAL

<i>Grupo de alimentos</i>	<i>Nivel de ingreso per cápita del hogar (IPC)</i>	<i>No carente por acceso a la alimentación</i>	<i>Carente por acceso a la alimentación</i>	<i>Carente vs no carente AA</i>
Tortilla	IPC <= LBM	98.9 <sup>a</sup> ± 0.4	98.8 <sup>a</sup> ± 0.5	-0.1 <sup>a</sup> ± 0.6
	LBM < IPC <=LB	98.5 <sup>ab</sup> ± 0.6	96.1 <sup>b</sup> ± 1.3	-2.5 <sup>a</sup> ± 1.5
	IPC > LB	97.3 <sup>b</sup> ± 0.6	94.8 <sup>b</sup> ± 2.0	-2.5 <sup>a</sup> ± 2.1
Papas	IPC <= LBM	36.1 <sup>a</sup> ± 2.1	26.4 <sup>a</sup> ± 2.0	-9.6 <sup>a*</sup> ± 2.7
	LBM < IPC <=LB	38.3 <sup>a</sup> ± 2.4	34.1 <sup>b</sup> ± 2.8	-4.2 <sup>a</sup> ± 3.6
	IPC > LB	41.8 <sup>a</sup> ± 2.2	40.1 <sup>b</sup> ± 4.2	-1.7 <sup>a</sup> ± 4.7
Verduras	IPC <= LBM	56.8 <sup>a</sup> ± 2.3	40.4 <sup>a</sup> ± 2.6	-16.5 <sup>a*</sup> ± 3.3
	LBM < IPC <=LB	66.3 <sup>b</sup> ± 2.2	40.5 <sup>a</sup> ± 3.1	-25.8 <sup>a*</sup> ± 3.6
	IPC > LB	69.9 <sup>b</sup> ± 2.2	52.3 <sup>b</sup> ± 4.1	-17.6 <sup>a*</sup> ± 4.7
Fruta	IPC <= LBM	49.7 <sup>a</sup> ± 2.4	34.1 <sup>a</sup> ± 2.3	-15.6 <sup>a*</sup> ± 3.4
	LBM < IPC <=LB	62.6 <sup>b</sup> ± 2.4	37.7 <sup>a</sup> ± 3.1	-24.8 <sup>ab*</sup> ± 3.8
	IPC > LB	70.3 <sup>c</sup> ± 2.1	35.0 <sup>a</sup> ± 4.5	-35.4 <sup>b*</sup> ± 4.8
Carnes	IPC <= LBM	43.0 <sup>a</sup> ± 2.5	21.5 <sup>a</sup> ± 1.8	-21.6 <sup>a*</sup> ± 3.1
	LBM < IPC <=LB	59.7 <sup>b</sup> ± 2.2	35.8 <sup>b</sup> ± 3.2	-23.9 <sup>a*</sup> ± 3.7
	IPC > LB	68.8 <sup>c</sup> ± 2.0	47.4 <sup>b</sup> ± 5.5	-21.4 <sup>a*</sup> ± 5.7
Huevos	IPC <= LBM	54.5 <sup>a</sup> ± 2.2	51.7 <sup>a</sup> ± 2.1	-2.8 <sup>a</sup> ± 2.9
	LBM < IPC <=LB	56.3 <sup>a</sup> ± 2.4	57.1 <sup>a</sup> ± 3.0	0.8 <sup>a</sup> ± 3.7
	IPC > LB	57.1 <sup>a</sup> ± 2.2	54.4 <sup>a</sup> ± 4.6	-2.8 <sup>a</sup> ± 5.2
Pescados	IPC <= LBM	5.9 <sup>a</sup> ± 1.0	6.6 <sup>a</sup> ± 1.0	0.7 <sup>a</sup> ± 1.4
	LBM < IPC <=LB	7.4 <sup>a</sup> ± 1.1	4.4 <sup>a</sup> ± 1.4	-3.0 <sup>ab</sup> ± 1.8
	IPC > LB	11.3 <sup>b</sup> ± 1.5	4.2 <sup>a</sup> ± 1.4	-7.1 <sup>b*</sup> ± 2.0
Frijoles	IPC <= LBM	80.8 <sup>a</sup> ± 1.8	81.3 <sup>a</sup> ± 1.9	0.5 <sup>a</sup> ± 2.6
	LBM < IPC <=LB	73.9 <sup>b</sup> ± 2.3	77.0 <sup>ab</sup> ± 2.7	3.1 <sup>a</sup> ± 3.4
	IPC > LB	73.0 <sup>b</sup> ± 1.9	67.5 <sup>b</sup> ± 5.8	-5.6 <sup>a</sup> ± 5.9
Lácteos	IPC <= LBM	55.1 <sup>a</sup> ± 2.3	32.6 <sup>a</sup> ± 2.1	-22.4 <sup>a*</sup> ± 3.0
	LBM < IPC <=LB	67.7 <sup>b</sup> ± 2.0	46.7 <sup>b</sup> ± 3.1	-21.0 <sup>a*</sup> ± 3.6
	IPC > LB	77.4 <sup>c</sup> ± 1.8	45.8 <sup>b</sup> ± 4.9	-31.6 <sup>a*</sup> ± 5.2
Aceite	IPC <= LBM	71.7 <sup>a</sup> ± 2.2	61.8 <sup>a</sup> ± 2.2	-9.9 <sup>a*</sup> ± 3.1
	LBM < IPC <=LB	71.6 <sup>a</sup> ± 2.4	66.1 <sup>a</sup> ± 3.4	-5.5 <sup>a</sup> ± 3.8
	IPC > LB	70.1 <sup>a</sup> ± 2.2	61.1 <sup>a</sup> ± 4.6	-9.0 <sup>a</sup> ± 4.9

CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

<i>Grupo de alimentos</i>	<i>Nivel de ingreso per cápita del hogar (IPC)</i>	<i>No carente por acceso a la alimentación</i>	<i>Carente por acceso a la alimentación</i>	<i>Carente vs no carente AA</i>
Azúcar	IPC <= LBM	85.9 <sup>a</sup> ± 1.5	77.1 <sup>a</sup> ± 2.0	-8.9 <sup>a*</sup> ± 2.3
	LBM < IPC <=LB	83.8 <sup>a</sup> ± 1.7	75.1 <sup>a</sup> ± 2.7	-8.7 <sup>a*</sup> ± 3.2
	IPC > LB	84.0 <sup>a</sup> ± 1.5	71.4 <sup>a</sup> ± 4.1	-12.6 <sup>a*</sup> ± 4.4
Café	IPC <= LBM	80.1 <sup>a</sup> ± 1.9	79.3 <sup>a</sup> ± 1.9	-0.8 <sup>a</sup> ± 2.7
	LBM < IPC <=LB	75.0 <sup>a</sup> ± 2.2	70.7 <sup>b</sup> ± 2.8	-4.3 <sup>a</sup> ± 3.5
	IPC > LB	75.6 <sup>a</sup> ± 1.9	68.8 <sup>b</sup> ± 3.7	-6.8 <sup>a</sup> ± 4.2

LBM: línea de bienestar mínimo; LB: línea de bienestar.

Letras diferentes indican diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0.05$ ) entre niveles de ingreso dentro del grupo de alimentos y del grupo de carencia por acceso a la alimentación, o dentro del grupo de alimentos y comparación entre carentes y no carentes.

\*  $p < 0.05$  comparación, grupo carente por acceso a la alimentación respecto a grupo no carente por acceso a la alimentación, dentro de nivel de ingreso y grupo de alimento.

El indicador de ingreso para la identificación de la situación de pobreza por ingreso requiere la adición de otras fuentes de ingreso, tanto monetarias como no monetarias, además del trabajo. Debido a esta importante limitación del instrumento de la Ensanut 2012, para fines de la identificación de la carencia por ingreso se utilizará solamente la cantidad reportada, pero se ajustarán los análisis por el tipo de percepción, adicional al trabajo, que se especifica en lo mencionado previamente.

El ingreso corriente reportado se convirtió a unidades mensuales; en segundo lugar, dicho ingreso mensual se deflactó para expresarlo en pesos de agosto de 2012. Se calculó el ingreso corriente del hogar y se dividió por el número de integrantes, ajustado según rango de edad, de acuerdo con la escala de equivalencias utilizada en la metodología del Coneval. Finalmente, el ingreso corriente per cápita en pesos de agosto de 2012 se comparó con la línea de bienestar y la línea de bienestar mínima aplicada en el Monitoreo 2013. En el código de procesamiento de dicho módulo se hicieron las especificaciones del cuadro 3.

CUADRO 3  
LÍNEAS DE BIENESTAR Y BIENESTAR MÍNIMO SEGÚN ÁREA APLICADO  
PARA LA POBLACIÓN DEL MONITOREO 2013

	<i>Área</i>	
	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
Línea de Bienestar	2 328.82	1 489.78
Línea de Bienestar Mínimo	1 125.42	800.26

CUADRO 4

MEDIAS GEOMÉTRICAS DE CONSUMO DE NUTRIMENTOS EN ADULTOS DE 20 A 59 AÑOS DE EDAD, SEGÚN NIVEL DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR

Nutrimento	Nivel de Inseguridad Alimentaria	$(IPC \leq LBM) - (IPC > LBM)$		
		$IPC > LBM$	$IPC \leq LBM$	$(IPC \leq LBM) - (IPC > LBM)$
Energía	Seguro	1626 <sup>a</sup> ± 56	1643 <sup>a</sup> ± 67	17 <sup>a</sup> ± 89
	Leve	1622 <sup>a</sup> ± 56	1476 <sup>a</sup> ± 55	-146 <sup>ac</sup> ± 79
	Moderada	1652 <sup>a</sup> ± 57	1246 <sup>b</sup> ± 75	-407 <sup>b*</sup> ± 93
	Severa	1433 <sup>b</sup> ± 71	1144 <sup>b</sup> ± 80	-289 <sup>bc*</sup> ± 107
	<i>Severa vs. Seguro</i>	-193 <sup>#</sup> ± 89	-499 <sup>#</sup> ± 101	-306 <sup>#</sup> ± 134
Fibra	Seguro	15.4 <sup>a</sup> ± 0.6	15.5 <sup>a</sup> ± 0.8	0.2 <sup>a</sup> ± 1.0
	Leve	15.4 <sup>a</sup> ± 0.6	14.2 <sup>a</sup> ± 0.6	-1.1 <sup>a</sup> ± 0.9
	Moderada	15.1 <sup>a</sup> ± 0.6	11.4 <sup>b</sup> ± 0.8	-3.7 <sup>b*</sup> ± 1.0
	Severa	13.2 <sup>a</sup> ± 1.0	12.1 <sup>b</sup> ± 0.8	-1.1 <sup>ab</sup> ± 1.3
	<i>Severa vs. Seguro</i>	-2.2 ± 1.1	-3.5 <sup>#</sup> ± 1.1	-1.3 ± 1.6
Proteína	Seguro	49.9 <sup>a</sup> ± 1.6	49.7 <sup>a</sup> ± 1.9	-0.2 <sup>a</sup> ± 2.5
	Leve	49.3 <sup>a</sup> ± 1.5	45.0 <sup>a</sup> ± 1.5	-4.3 <sup>ac*</sup> ± 2.1
	Moderada	48.8 <sup>a</sup> ± 1.7	35.8 <sup>b</sup> ± 2.4	-13.0 <sup>b*</sup> ± 2.9
	Severa	42.3 <sup>b</sup> ± 2.2	33.5 <sup>b</sup> ± 2.4	-8.9 <sup>bc*</sup> ± 3.3
	<i>Severa vs. Seguro</i>	-7.5 <sup>#</sup> ± 2.6	-16.2 <sup>#</sup> ± 3.1	-8.7 <sup>#</sup> ± 4.1
Hidratos de carbono	Seguro	225.8 <sup>a</sup> ± 8.4	229.4 <sup>a</sup> ± 9.9	3.6 <sup>a</sup> ± 13.3
	Leve	219.1 <sup>ab</sup> ± 8.0	193.7 <sup>b</sup> ± 8.5	-25.4 <sup>ab*</sup> ± 11.7
	Moderada	227.9 <sup>a</sup> ± 10.0	175.6 <sup>b</sup> ± 10.6	-52.3 <sup>b*</sup> ± 14.5
	Severa	194.8 <sup>b</sup> ± 11.9	165.9 <sup>b</sup> ± 12.9	-28.9 <sup>ab</sup> ± 17.5
	<i>Severa vs. Seguro</i>	-31.0 <sup>#</sup> ± 14.3	-63.5 <sup>#</sup> ± 15.5	-32.5 ± 21.4
Lípidos totales	Seguro	52.8 <sup>a</sup> ± 1.7	54.5 <sup>a</sup> ± 2.0	1.7 <sup>a</sup> ± 2.6
	Leve	54.1 <sup>a</sup> ± 1.9	50.5 <sup>a</sup> ± 1.8	-3.6 <sup>a</sup> ± 2.5
	Moderada	54.6 <sup>a</sup> ± 2.5	40.7 <sup>b</sup> ± 2.6	-14.0 <sup>b*</sup> ± 3.5
	Severa	45.6 <sup>b</sup> ± 2.1	38.5 <sup>b</sup> ± 3.0	-7.1 <sup>ab</sup> ± 3.7
	<i>Severa vs. Seguro</i>	-7.2 <sup>#</sup> ± 2.7	-16.0 <sup>#</sup> ± 3.7	-8.7 ± 4.6
Grasa saturada	Seguro	18.7 <sup>a</sup> ± 0.7	18.7 <sup>a</sup> ± 0.8	0.0 <sup>a</sup> ± 1.1
	Leve	18.4 <sup>a</sup> ± 0.8	17.3 <sup>a</sup> ± 0.7	-1.1 <sup>ac</sup> ± 1.0
	Moderada	18.6 <sup>a</sup> ± 1.0	12.5 <sup>b</sup> ± 1.0	-6.1 <sup>b*</sup> ± 1.4
	Severa	15.4 <sup>b</sup> ± 0.9	11.2 <sup>b</sup> ± 1.2	-4.2 <sup>bc*</sup> ± 1.5
	<i>Severa vs. Seguro</i>	-3.3 <sup>#</sup> ± 1.1	-7.5 <sup>#</sup> ± 1.4	-4.2 <sup>#</sup> ± 1.8

CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

Nutrimento	Nivel de Inseguridad Alimentaria	IPC > LBM			IPC ≤ LBM		
		IPC > LBM	IPC ≤ LBM	(IPC ≤ LBM) - (IPC > LBM)			
Zinc	Seguro	8.2 <sup>a</sup> ± 0.3	8.2 <sup>a</sup> ± 0.3	0.0 <sup>a</sup> ± 0.4			
	Leve	7.9 <sup>a</sup> ± 0.3	7.1 <sup>b</sup> ± 0.3	-0.8 <sup>a*</sup> ± 0.4			
	Moderada	8.2 <sup>a</sup> ± 0.4	5.7 <sup>c</sup> ± 0.4	-2.5 <sup>b*</sup> ± 0.5			
	Severa	6.7 <sup>b</sup> ± 0.4	5.4 <sup>c</sup> ± 0.4	-1.3 <sup>ab*</sup> ± 0.5			
	<i>Severa vs. Seguro</i>	<i>-1.5<sup>#</sup> ± 0.4</i>	<i>-2.7<sup>#</sup> ± 0.5</i>	<i>-1.3 ± 0.7</i>			
Calcio	Seguro	723.1 <sup>a</sup> ± 25.2	719.3 <sup>a</sup> ± 25.7	-3.8 <sup>a</sup> ± 36.0			
	Leve	672.4 <sup>a</sup> ± 24.8	628.9 <sup>b</sup> ± 24.1	-43.5 <sup>ab</sup> ± 34.2			
	Moderada	682.8 <sup>a</sup> ± 25.4	547.2 <sup>c</sup> ± 29.8	-135.6 <sup>b*</sup> ± 39.0			
	Severa	577.4 <sup>b</sup> ± 36.3	480.3 <sup>c</sup> ± 30.4	-97.1 <sup>ab*</sup> ± 47.9			
	<i>Severa vs. Seguro</i>	<i>-145.7<sup>#</sup> ± 43.3</i>	<i>-239.0<sup>#</sup> ± 40.0</i>	<i>-93.3 ± 59.4</i>			
Hierro	Seguro	10.2 <sup>ab</sup> ± 0.4	10.4 <sup>a</sup> ± 0.4	0.2 <sup>a</sup> ± 0.6			
	Leve	10.2 <sup>a</sup> ± 0.4	9.1 <sup>b</sup> ± 0.4	-1.1 <sup>a*</sup> ± 0.5			
	Moderada	10.6 <sup>a</sup> ± 0.4	7.8 <sup>c</sup> ± 0.5	-2.8 <sup>b*</sup> ± 0.6			
	Severa	9.1 <sup>b</sup> ± 0.4	7.7 <sup>c</sup> ± 0.5	-1.4 <sup>ab*</sup> ± 0.6			
	<i>Severa vs. Seguro</i>	<i>-1.1 ± 0.6</i>	<i>-2.7<sup>#</sup> ± 0.6</i>	<i>-1.6 ± 0.9</i>			

IPC: ingreso per cápita del hogar; LBM: línea de bienestar mínimo.

Se presentan medias geométricas ajustadas por requerimientos de energía ± error estándar.

Letras diferentes indican diferencias estadísticamente significativas (p < 0.05) entre niveles de inseguridad alimentaria al interior de cada nutrimento y nivel de ingreso.

\* p < 0.05. Comparación IPC < LBM vs. IPC > LBM dentro de nutrimento y nivel de inseguridad alimentaria.

# p < 0.05. Comparación, nivel de inseguridad severa contra nivel seguro para cada nivel de ingreso y para la diferencia entre niveles de ingreso que corresponde a la doble diferencia.

Estimado con datos de frecuencia de consumo, Ensanut, 2012.

n = 1 975; N = 45 139 389.

<sup>a</sup> Diferencias estadísticamente significativas (p < 0.05) entre niveles de inseguridad alimentaria leve al interior de cada nutrimento y nivel de ingreso.

<sup>b</sup> Diferencias estadísticamente significativas (p < 0.05) entre niveles de inseguridad alimentaria moderada al interior de cada nutrimento y nivel de ingreso.

<sup>c</sup> Diferencias estadísticamente significativas (p < 0.05) entre niveles de inseguridad alimentaria severa al interior de cada nutrimento y nivel de ingreso.

Los resultados muestran una tendencia de menores consumos de energía y de ocho nutrientes importantes en la dieta a medida que aumenta la severidad de la inseguridad alimentaria y una diferencia estadísticamente significativa en la comparación de las categorías extremas de la ELCSA: “seguridad alimentaria” e “inseguridad severa” para energía y seis de los ocho nutrientes.

A pesar de que se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre las categorías de ingresos, no ocurrió para todas las categorías de seguridad alimentaria.

Los resultados confirman la asociación entre las categorías de seguridad alimentaria (ELCSA y EMSA) y la calidad de la alimentación, indicando que la CAA aporta información no aptada por las categorías de ingresos familiares.

ASOCIACIÓN ENTRE CAA Y LAS OTRAS CARENCIAS INCLUIDAS  
EN LA MEDICIÓN DE POBREZA DEL CONEVAL

Hasta aquí hemos mostrado evidencia sobre la validez interna del instrumento utilizado para la medición de la CAA y su asociación con la diversidad de la dieta.

En esta sección se presentarán análisis comparando las CAA y los ingresos con las demás carencias que forman parte de la medición de la pobreza del Coneval.

Antes de mostrar estas asociaciones se presenta información sobre la magnitud de las diferentes carencias incluidas en la medición del Coneval y la población clasificada por categorías de bienestar.

El cuadro 5 muestra la magnitud de las diversas carencias en 2012 y 2014. Los datos de este último año muestran que la CAA es la de segunda mayor magnitud, superada puntualmente por la carencia en seguridad social y mayor también a la población por debajo de la línea de bienestar mínimo.

Comparando los datos de 2012 y 2014, lo que permite observar la evolución de las carencias durante este periodo, se observa una disminución en casi todas las carencias sociales, a excepción de la CAA, la cual aumentó en 0.1 pp, lo que se traduce en 600 mil personas más que en 2014 se percibieron con esta carencia.

Asimismo, las dimensiones de bienestar muestran aumentos porcentuales en el número de pobres (1.6%, lo que significa aumento de 3.2 millones de personas por debajo de la línea de bienestar) y de pobres extremos (0.6%, lo que significa aumento de 1.1 millones de personas por debajo de la línea de bienestar mínimo) (Coneval, 2015).

Para el análisis, comparando las CAA y los ingresos con las demás carencias que forman parte de la medición de la pobreza del Coneval se utilizó el Módulo de Condiciones Socioeconómicas realizado en el año 2013 (Monitoreo 2013) del Coneval, descrito antes.

La construcción del ingreso per cápita del hogar (IPC), así como la definición de las categorías de ingreso, se llevó a cabo de acuerdo con la metodología adoptada por el Coneval (2010). Para el cálculo del ingreso monetario del hogar se incluyen ingresos laborales, ingresos por rentas e ingresos por transferencias. Se categorizó el ingreso per cápita del hogar de acuerdo con la línea de bienestar mínimo y la línea de bienestar, lo cual resultó en tres categorías de ingreso:  $IPC \leq LBM$ ,  $LBM < IPC \leq LB$ ,  $IPC > LB$ .

El cuadro 6 muestra diferentes resultados para las carencias sociales. Los hogares con CAA tuvieron porcentajes sustancialmente mayores de carentes en

CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

CUADRO 5

PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGÚN CARENCIAS SOCIALES Y BIENESTAR ECONÓMICO, 2012-2014

<i>Carencia social</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>
Rezago educativo	19.2	18.7
Acceso a los servicios de salud	21.5	18.2
Acceso a la seguridad social	61.2	58.5
Servicios básicos en la vivienda	21.2	21.2
Calidad y espacios de la vivienda	13.6	12.3
Acceso a la alimentación	23.3	23.4
<i>Bienestar</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	20.0	20.6
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	51.6	53.2

FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH, 2012-2014.

relación con la vivienda (espacios y servicios) que los hogares sin CAA para las tres categorías de ingresos. Para las carencias por educación y seguridad social, se observa un porcentaje sustantivamente mayor de carentes entre los hogares con CAA pero sólo para la categoría de ingresos > LB. Para la carencia por acceso a los servicios de salud no hubo diferencias entre los hogares con y sin CAA.

Estos resultados indican que los hogares con CAA tienen mayores carencias en vivienda que los no carentes para todos los niveles de ingreso, y mayores carencias en educación y seguridad social para la categoría de mayor ingreso, lo que confirma la asociación entre CAA y varias otras carencias y el hecho de que para algunas de ellas (educación y seguridad social) la CAA en hogares del mayor nivel de ingreso tienen más carencias que los hogares de mismo nivel de ingreso pero sin CAA.

También se observa una relación consistente de mayores prevalencias de las diversas carencias y para las categorías de menores ingresos.

CUADRO 6  
RELACION ENTRE CAA, NIVELES DE BIENESTAR Y LAS DEMÁS CARENCIAS SOCIALES

Carencias sociales	No carente AA			Carente AA		
	IPC ≤ LBM n=8103	LBM < IPC < = LB n=5582	IPC > = LB n=4820	IPC ≤ LBM n=8738	LBM < IPC < = LB n=3533	IPC > = LB n=1510
Rezago educativo, %	32.4 <sup>a</sup> ± 1.2	21.0 <sup>b</sup> ± 1.0	15.2 <sup>c</sup> ± 1.0	33.3 <sup>a</sup> ± 1.1	27.1 <sup>b*</sup> ± 1.5	30.2 <sup>ab*</sup> ± 2.6
Acceso a servicios de salud, %	23.1 <sup>a</sup> ± 1.6	23.4 <sup>a</sup> ± 1.6	17.4 <sup>b</sup> ± 1.3	23.6 <sup>a</sup> ± 1.8	24.2 <sup>a</sup> ± 2.2	19.9 <sup>a</sup> ± 2.2
Acceso a la seguridad social, %	83.7 <sup>a</sup> ± 1.5	72.0 <sup>b</sup> ± 1.7	46.6 <sup>c</sup> ± 1.7	89.7 <sup>ab*</sup> ± 1.3	74.9 <sup>b</sup> ± 2.2	59.6 <sup>c*</sup> ± 3.4
Calidad y espacios de la vivienda, %	25.4 <sup>a</sup> ± 2.1	13.4 <sup>b</sup> ± 1.5	5.7 <sup>c</sup> ± 0.9	43.9 <sup>ab*</sup> ± 2.8	23.3 <sup>b*</sup> ± 2.6	20.3 <sup>b*</sup> ± 3.3
Carencia de acceso a servicios básicos de la vivienda, %	43.0 <sup>a</sup> ± 2.4	21.2 <sup>b</sup> ± 2.2	12.5 <sup>c</sup> ± 1.5	63.2 <sup>ab*</sup> ± 2.8	33.8 <sup>b*</sup> ± 3.0	33.9 <sup>b*</sup> ± 4.1

IPC: ingreso per cápita del hogar; LBM: línea de bienestar mínimo; LB: línea de bienestar.

Se presentan porcentajes, o medias ± errores estándar.

Letras diferentes indican diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0.05$ ) entre categorías de ingreso para la misma categoría de carencia por acceso a la alimentación.

\*  $p < 0.05$ . Comparación carente vs. no carente por acceso a la alimentación dentro de categoría de ingreso.



ASOCIACIÓN ENTRE LA CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN  
Y DIVERSOS INDICADORES COMPLEMENTARIOS DE CALIDAD DE LA DIETA

La realización por el Coneval de una prueba piloto para revisar la posibilidad de incluir la diversidad de la dieta en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2014 ofreció la oportunidad de que el Instituto Nacional de Salud Pública, por encargo del Coneval, estudiara en forma empírica la asociación entre la EMSA y la diversidad de la dieta (Shamah *et al.*, 2014). Asimismo, la aplicación de la ELCSA y de cuestionarios de consumo dietético en los mismos hogares en la Ensanut 2012 permite el estudio de diversos indicadores de calidad de la dieta y la escala de seguridad alimentaria en muestras con representatividad nacional.

*Diversidad de la dieta, inseguridad alimentaria  
e indicadores diversos de pobreza*

Para este estudio, las muestras de análisis fueron la Ensanut 2012 y el Monitoreo 2013. Las muestras de datos utilizadas para el análisis provienen de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut 2012), diseñada para obtener representatividad a nivel nacional, estatal y por estratos urbano y rural. Sin embargo, la muestra analítica para el presente estudio es una submuestra que preserva la representatividad por diseño de las áreas urbana y rural. La información del monitoreo de los indicadores de desarrollo social en cuatrocientos municipios de atención prioritaria de la Cruzada Nacional Contra el Hambre proviene del Módulo de Condiciones Socioeconómicas realizado en el año 2013 (Monitoreo 2013), el cual es representativo únicamente para las zonas de atención prioritaria en los cuatrocientos municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

La información sobre consumo de alimentos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 fue recolectada a través de un cuestionario de frecuencia de consumo de alimentos semicuantitativo (FCA), previamente validado (Hernández *et al.*, 1998), que consiste en preguntar, a nivel individual, sobre el consumo, dentro y fuera del hogar, de una lista cerrada de 137 alimentos en los siete días previos a la aplicación (Rodríguez *et al.*, 2009). Los datos colectados incluyeron el número de días, veces al día, tamaño de la porción y el número de porciones consumidas de cada uno de los alimentos y bebidas enlistados. El

cuestionario se aplicó a la persona encargada de hacer las compras de alimentos en el hogar o de su preparación. La información se obtuvo de forma individual y preguntando directamente a la persona de interés.

Es necesario mencionar que, por motivos de costo, en la Ensanut 2012, la información relacionada con el consumo de alimentos fue obtenida únicamente en una sexta parte de la población; por tal motivo, los tamaños de muestra donde se incluyan análisis sobre diversidad dietética serán menores. Además, sólo se describirá el comportamiento de diversidad de la dieta en niños de uno a cuatro años y once meses y en adultos, pues se consideran los grupos de población más vulnerables a cambios en su dieta por fluctuaciones en el ingreso (McIntyre *et al.*, 2003; Temple 2006; Shatenstein *et al.*, 1996) y porque la mayoría de la literatura basa su información en niños menores de cinco años y mujeres en edad fértil, puesto que históricamente se han reconocido como los grupos de población con mayor vulnerabilidad biológica, por la susceptibilidad a la desnutrición en edades tempranas y sus consecuencias en la salud, y en el desarrollo cognitivo y mental adecuados, además de la asociación de la inadecuada ingesta de alimentos con enfermedades relacionadas con la nutrición, como anemia, diarreas e infecciones respiratorias agudas.

Con respecto a los datos obtenidos a partir de la información del Monitoreo 2013, se obtuvo a través de un cuestionario de diversidad dietética que indagó sobre el consumo de 12 grupos de alimentos en el día anterior a la fecha de la encuesta. El consumo de cada grupo de alimentos fue considerado sólo en el caso de que hubiera sido realizado en el hogar. La clasificación de dichos grupos de alimentos se llevó a cabo mediante una adaptación regional de los criterios propuestos por la FAO (Kennedy *et al.*, 2012). La información se indagó a nivel de hogar. El informante dentro del hogar seleccionado para brindar la información fue el jefe o jefa, el ama de casa o cualquier persona de 18 o más años que pudiera proporcionar la información requerida (Neumann *et al.*, 1999).

El indicador de diversidad dietética se construyó tomando en cuenta el consumo de doce grupos de alimentos: 1. Cereales (alimentos elaborados a partir de cereales, raíces o tubérculos), 2. Raíces y tubérculos, 3. Verduras (incluyendo las enlatadas), 4. Frutas (incluyendo jugos), 5. Carnes (aves, carnes rojas, embutidos) y vísceras, 6. Huevo, 7. Pescados, sardinas, mariscos frescos o secos, 8. Leguminosas y oleaginosas (frijoles, habas, lentejas, nueces, semillas), 9. Productos lácteos (leche, queso o yogur), 10. Aceite, grasa, mantequilla, 11. Azúcar y miel y 12. Condimentos, como café y té.

A cada uno de estos grupos de alimentos se le asignó la calificación de “uno” (1) cuando fueron consumidos tres o más días de la semana (datos Ensanut 2012) o cuando fueron consumidos el día anterior (datos Monitoreo 2013) y de “cero” (0) cuando fueron consumidos menos de tres días a la semana (datos Ensanut 2012) o que no se hubieran consumido el día anterior a la entrevista (datos Monitoreo 2013). Cabe aclarar que se utilizaron diferentes criterios para construir el indicador debido a las diferencias existentes en los periodos de tiempo de consumo que se captó con cada instrumento. El criterio de considerar sólo a los grupos de alimentos que fueron consumidos tres o más días a la semana en la población de Ensanut 2012 se debe a que de este modo se pueden captar aquellos grupos de alimentos que son consumidos habitualmente. Este criterio se basa en los resultados de un estudio realizado en once países, donde se observó que más de la mitad de los niños de los dos países participantes de América Latina (Colombia y Perú) consumieron de cinco a siete grupos de alimentos en un periodo de siete días (Lock *et al.*, 2005). Con estas calificaciones se generó un índice de diversidad de la dieta, haciendo una sumatoria de las calificaciones otorgadas al consumo de cada grupo de alimento, por lo que la calificación máxima posible del índice será 12 y la mínima de 0 (cero) (Hatloy *et al.*, 1998).

Asimismo, el indicador de diversidad en la población de niños y adultos de la Ensanut 2012 se trabajó a nivel individual, puesto que se preguntó a cada individuo sobre el consumo de alimentos. En cuanto a la población del Monitoreo 2013, el indicador de diversidad de la dieta fue construido a nivel de hogar y se imputó el mismo índice a cada uno de los niños y adultos pertenecientes al mismo hogar.

Para el análisis se utilizaron como variables dependientes binarias los indicadores de pobreza, pobreza extrema, presencia de alguna carencia social, ingreso per cápita por debajo de la línea de bienestar e ingreso per cápita del hogar por debajo de la línea de bienestar mínimo.

La magnitud de la inseguridad alimentaria para la Ensanut 2012 fue de 60.0%, distribuida de la siguiente manera: 31.1% con inseguridad alimentaria leve, 16.3% con inseguridad alimentaria moderada y 12.4% con inseguridad alimentaria severa, mientras que 40.0% de las personas de esta muestra se ubicó en la categoría de seguridad alimentaria.

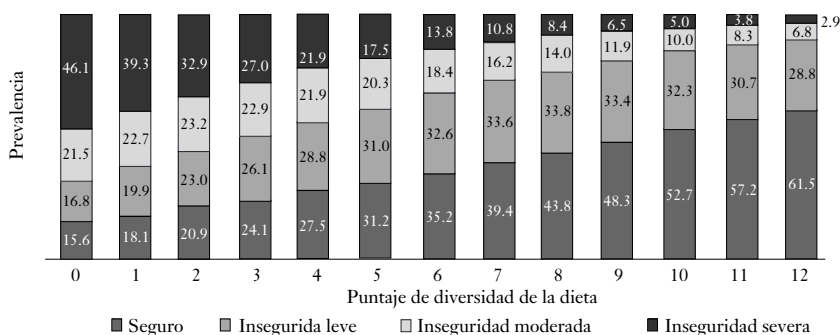
Por su parte, la muestra analítica del Monitoreo 2013 tuvo tendencias similares en cuanto a las características de la población que reúnen una mayor proporción de personas en inseguridad alimentaria. De manera global, 59.6%

de la población se ubicó en inseguridad alimentaria, distribuyéndose de la siguiente manera: 23.9% con inseguridad alimentaria leve, 18.8% con inseguridad alimentaria moderada y 17.0% con inseguridad alimentaria severa, mientras que 35.7% de las personas de esta muestra se ubicó en la categoría de carencia por acceso a la alimentación.

Con la información de la Ensanut 2012 se calcularon las proporciones de las categorías de inseguridad alimentaria utilizando la ELCSA para cada uno de los puntos de diversidad de la dieta en los niños de 1 a 4 años y de adultos de 20 años y más de la población Ensanut 2012. Se observa que la proporción de personas con seguridad alimentaria aumenta de manera uniforme con el puntaje de diversidad dietética. Desagregando la información de la población de la Ensanut 2012, la población de niños de 1 a 4 años de edad mostró una tendencia similar a la descrita en cuanto a la distribución de las categorías de inseguridad alimentaria y el puntaje de diversidad de la dieta. Es decir, a menor puntaje de diversidad dietética se concentra una mayor proporción de niños con inseguridad alimentaria en su hogar, principalmente los que se encuentran en inseguridad alimentaria moderada y severa. En este grupo de edad resalta que la magnitud de inseguridad alimentaria severa es mayor en el puntaje 0 (46.1%), a diferencia de la que se observó en la población total descrita anteriormente (38.3%)

GRÁFICA 1

PREVALENCIAS DE LOS DISTINTOS NIVELES DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA CONDICIONADA AL PUNTAJE DE DIVERSIDAD, NIÑOS DE 1 A 4 AÑOS. ENSANUT 2012

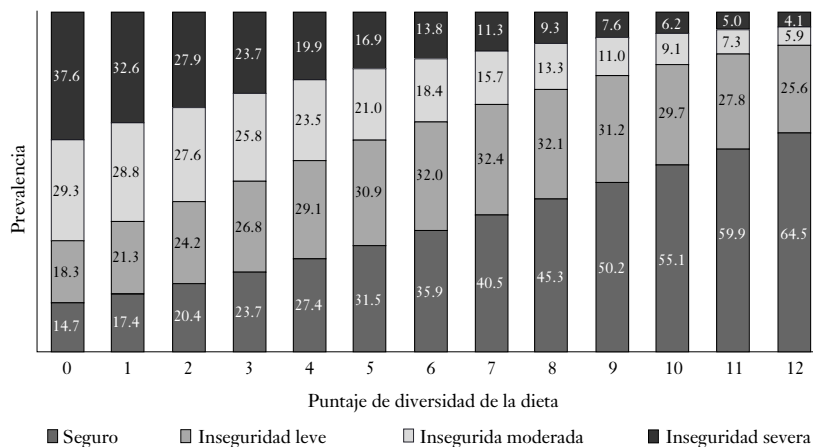


Prevalencias calculadas a partir del modelo de regresión logística ordinal generalizado correspondiente. Todas las estimaciones fueron ajustadas por el diseño de la encuesta.  
n = 964.

## CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

GRÁFICA 2

PREVALENCIAS DE LOS DISTINTOS NIVELES DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA CONDICIONADAS AL PUNTAJE DE DIVERSIDAD, ADULTOS DE 20 AÑOS O MAYORES. ENSANUT 2012



Prevalencias calculadas a partir del modelo de regresión logística ordinal generalizado correspondiente. Todas las estimaciones fueron ajustadas por el diseño de la encuesta. n = 2442.

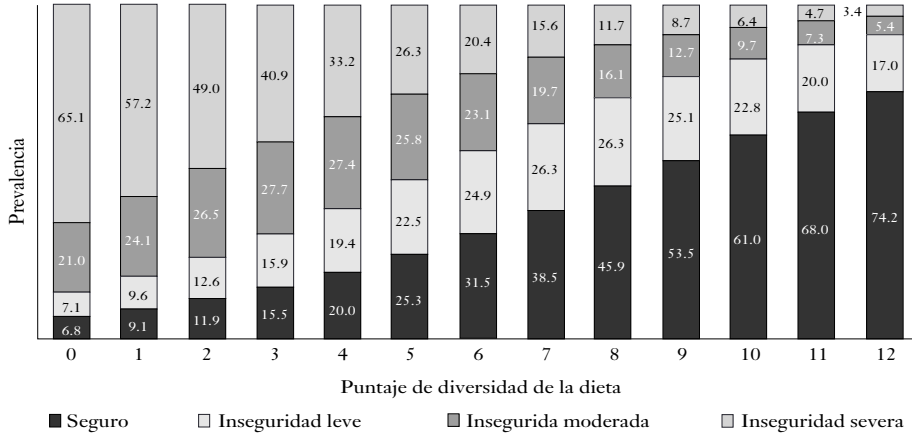
Con respecto a la población de 20 años y más de la Ensanut 2012, una vez más se observa que la mayor proporción de adultos en inseguridad alimentaria moderada y severa se ubica en los puntajes más bajos de diversidad de la dieta (66.9% en el puntaje 0 y 61.4% en el puntaje 1). La proporción más alta de adultos con seguridad alimentaria se encuentra en los puntajes más altos de diversidad de la dieta: 59.9% en el puntaje 11 y 64.5% en el puntaje 12 (gráfica 2).

La información proveniente del Monitoreo 2013 muestra que la relación entre las categorías de inseguridad alimentaria medidas por la EMSA y el puntaje de diversidad tiene una asociación similar a las observada en la población de la Ensanut 2012: a mayor diversidad de la dieta, mayor proporción de población con seguridad alimentaria. Las proporciones de personas en inseguridad alimentaria moderada y severa en la población del Monitoreo 2013 son de hasta 20 puntos porcentuales mayores a las observadas en la población de la Ensanut 2012 debido a las diferencias en el diseño muestral de ambas encuestas.

El 76.1% de la población del Monitoreo 2013 con puntaje de diversidad de la dieta en calificación 0 y el 81.3% en calificación 1 tienen inseguridad alimentaria moderada y severa (carencia por acceso a la alimentación). Asimismo, es mayor

GRÁFICA 3

PREVALENCIAS DE LOS DISTINTOS NIVELES DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA CONDICIONADAS AL PUNTAJE DE DIVERSIDAD. MONITOREO 2013



Prevalencias calculadas a partir del modelo de regresión logística ordinal generalizado correspondiente. Todas las estimaciones fueron ajustadas por el diseño de la encuesta. n = 32270.

la proporción de población en seguridad alimentaria que se encuentra en los puntajes 11 y 12 de diversidad de la dieta: 68.0% y 74.2%, respectivamente (gráfica 3).

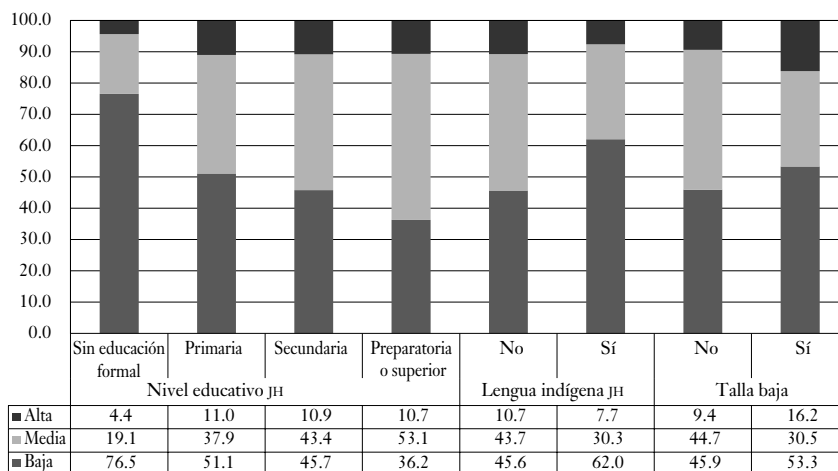
Asimismo, con los datos de la Ensanut 2012 se analizó la asociación entre la proporción de hogares por categoría de diversidad de la dieta en niños de 1-4 años (diversidad baja, mediana y alta)<sup>2</sup> y la educación de quien jefatura el hogar, la condición indígena y si el niño menor de 5 años se clasificó con desnutrición crónica (talla baja). Se puede apreciar en la gráfica 3 una mayor proporción de hogares con diversidad de la dieta baja en el menor nivel educativo de la jefatura del hogar, en los hogares que hablan lengua indígena y en los hogares con niños con desnutrición crónica (talla baja).

<sup>2</sup> Al fraccionar el puntaje de diversidad de la dieta en tres niveles mediante terciles se clasificó en: diversidad baja, que abarcó de 0 a 6 grupos de alimentos; diversidad media, que abarcó de 7 a 8 grupos de alimentos, y diversidad alta, de 9 a 12 grupos de alimentos (excepto en los niños de 1 a 4 años de edad, donde el nivel medio corresponde al consumo de 7 grupos de alimentos).

## CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

GRÁFICA 4

NIVELES DE DIVERSIDAD DE LA DIETA SEGÚN DIFERENTES VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS Y ESTADO DE NUTRICIÓN EN NIÑOS DE 1 A 4 AÑOS. ENSANUT 2012

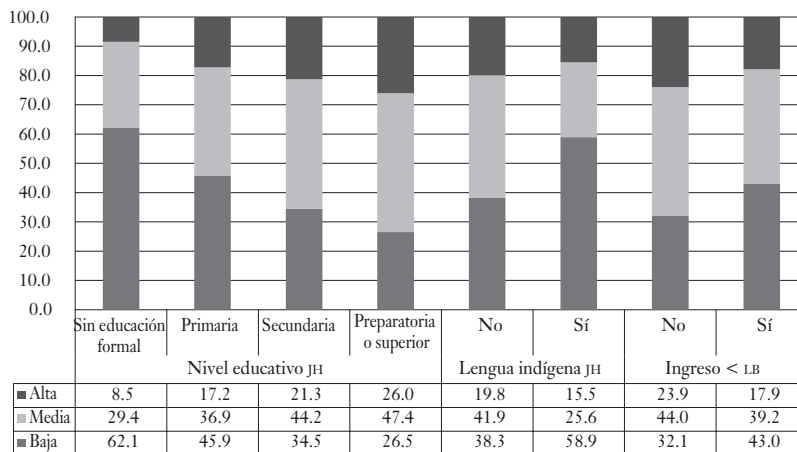


Un segundo análisis con población de la Ensanut 2012 exploró la relación entre la proporción de hogares en diferentes categorías de diversidad de la dieta (alta, media y baja) con la educación de adultos de 20 años y más, condición indígena y estar por debajo de la línea de bienestar según la clasificación del Coneval. Se observa (gráfica 4) que el porcentaje de hogares con diversidad de la dieta baja es mayor en la medida que el nivel educativo de la jefatura de familia es menor, si habla lengua indígena y en adultos que se clasificaron por debajo de la línea de bienestar de ingreso.

Los resultados muestran que la diversidad de la dieta, indicador de calidad de la alimentación, es menor en los hogares con CAA y en aquellos con indicadores de marginación y pobreza. Sin embargo, un porcentaje sustancial de hogares no muestra concordancia entre los indicadores de calidad de la dieta y los de seguridad alimentaria. Una proporción importante de población con seguridad alimentaria tuvo puntajes bajos en la calidad de la dieta. Por ejemplo, entre 15% y 35% de los adultos con seguridad alimentaria tuvieron puntajes  $\leq 6$  de diversidad. Asimismo, proporciones importantes de hogares con inseguridad alimentaria (35%-45%) tuvieron puntajes elevados de diversidad ( $\geq 10$ ). Estos resultados sugieren que la diversidad de la dieta podría agregar información útil sobre la calidad de la alimentación si se utiliza como indicador complementario

GRÁFICA 5

NIVELES DE DIVERSIDAD DE LA DIETA SEGÚN DIFERENTES VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS EN ADULTOS DE 20 AÑOS Y MÁS. ENSANUT 2012



a la EMSA para la medición de la carencia por acceso a la alimentación. Por otro lado, la facilidad de la aplicación del cuestionario de diversidad de la dieta en relación con otros instrumentos más complejos para medir la calidad y cantidad de la dieta lo convierten candidato a convertirse en un indicador complementario de la EMSA para la medición de la CAA.

En resumen, el puntaje de diversidad de la dieta puede ser de utilidad como indicador complementario de la EMSA para captar la dimensión de calidad de la alimentación y mejorar así la medición de la CAA.

#### *Otros posibles indicadores complementarios de la EMSA*

Un atributo no captado por la EMSA y que forma parte de la definición de seguridad alimentaria es la inocuidad de la dieta. La medición de este atributo es muy compleja para ser evaluada en estudios poblacionales, por lo que frecuentemente se evalúan indicadores proximales sobre los efectos de la falta de inocuidad de los alimentos, como la morbilidad por enfermedades gastrointestinales.

Existen diversas metodologías dietéticas que permiten caracterizar de manera confiable y detallada la ingestión de energía y nutrientes en la dieta de grupos poblacionales; sin embargo, dichas metodologías, como el recordatorio de 24



horas, son de difícil aplicación, por lo que deben ser obtenidas por personal altamente capacitado y estandarizado en técnicas de medición dietéticas, y demandan una cantidad importante de tiempo por parte de los individuos que responden las encuestas, por lo que su aplicación en los niveles de desagregación en los que la Ley General de Desarrollo Social mandata la determinación de las carencias que forman parte de la medición de la pobreza no es práctica.

Otros indicadores importantes relacionados con el aprovechamiento de los alimentos son los indicadores de efectos de una alimentación saludable en el estado de nutrición, como las prevalencias del estado de nutrición/desnutrición de la población en las diferentes etapas de la vida. Sin embargo, estos indicadores se obtienen mediante mediciones corporales o muestras de sangre, que harían sumamente difícil y costosa su aplicación en el nivel de desagregación y con la periodicidad que marca la Ley General de Desarrollo Social.

Tanto los indicadores dietéticos más confiables como los indicadores de estado de nutrición son obtenidos en las encuestas nacionales de salud y nutrición del Instituto Nacional de Salud Pública, las cuales tienen representatividad estatal y se obtienen cada seis años al final de las administraciones federales. Esta periodicidad en los levantamientos limita su utilización para los indicadores de pobreza, cuya periodicidad marcada por la ley es más frecuente. Aun con esta limitación, se recomienda su utilización para complementar cada seis años la información sobre seguridad alimentaria, toda vez que las encuestas nacionales de salud y nutrición miden también seguridad alimentaria.

Otros posibles indicadores que los componentes de la seguridad alimentaria no captados por la EMSA o que ayudarían a su interpretación son las preferencias culturales, la disponibilidad y accesibilidad (precios) de alimentos, incluyendo las políticas existentes, para garantizar cada uno de los componentes de la seguridad alimentaria.

### SENSIBILIDAD DE LA EMSA PARA MEDIR LOS CAMBIOS EN LA CARENCIA POR ACCESO A ALIMENTACIÓN

Un asunto de importancia central es si el indicador utilizado actualmente (la EMSA) es sensible a cambios objetivos en el acceso defectivo a una alimentación adecuada como resultado de acciones de desarrollo social.

Existe la posibilidad de que un indicador sea capaz de reflejar de manera confiable el estado o la situación que guarda una población con respecto al

cumplimiento de un derecho en particular, pero que este mismo indicador no sea lo suficientemente sensible para medir en un plazo razonable los cambios en el cumplimiento de un derecho.

Un buen ejemplo de este fenómeno es el indicador de talla en niños menores de 5 años. Sin duda, es un excelente indicador de crecimiento lineal y para evaluar la prevalencia de la desnutrición crónica de la población; sin embargo, se ha demostrado que intervenciones de probada efectividad para mejorar el crecimiento lineal y disminuir la desnutrición crónica en la población no producen cambios perceptibles de talla en periodos relativamente cortos (por ejemplo, menos de dos años). El indicador responde a acciones de probada efectividad para mejorar la nutrición en un periodo mayor a dos años. Es decir, la talla es un indicador muy confiable para la medición de prevalencias de desnutrición, pero no suficientemente sensible a los cambios de corto plazo (menos de dos años) en la situación nutricional de la población.

En la sección anterior aconsejamos el uso de indicadores complementarios a la EMSA para añadir a la medición de la percepción de inseguridad y las experiencias de hambre de la población una medida objetiva de la cantidad y calidad de la alimentación desde el punto de vista de su adecuación a lo que los expertos consideran una alimentación saludable.

Hasta donde sabemos, no existe información sobre la sensibilidad del indicador obtenido por la EMSA para identificar cambios en los niveles de cumplimiento del derecho al acceso a la alimentación como resultado de políticas de desarrollo social. La duda sobre la sensibilidad de dicho indicador surge por el carácter parcialmente subjetivo de la escala, que mide percepciones de seguridad, y por el desconocimiento sobre el tiempo que transcurre entre los cambios objetivos de un mayor acceso a la alimentación y la modificación de la percepción.

Es importante desarrollar estudios para responder a esta interrogante mediante el diseño experimental; es decir, se requiere evaluar los cambios en los resultados de la EMSA como producto de acciones que objetivamente mejoren el acceso a la alimentación. Se recomienda que a la par de estudiar los cambios en los resultados de la EMSA se evalúen en los indicadores complementarios, como los dietéticos discutidos en el apartado anterior, lo que permitiría, en el caso de encontrar una baja sensibilidad de la EMSA a la evaluación de cambios en la seguridad alimentaria en el corto plazo, recomendar indicadores alternativos que permitan medir los cambios en periodos más cortos.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El acceso a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad es un derecho consagrado en la Constitución Política de nuestro país. De ahí que la CAA se incluya en la medición multidimensional de la pobreza del Coneval, que tiene su fundamento en el cumplimiento de los derechos ciudadanos.

La aproximación a través de la cual el Coneval mide el acceso a los alimentos se basa en el enfoque de la seguridad alimentaria, de acuerdo con la siguiente definición de la FAO: “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar a cabo una vida activa y sana”.

Existen varios métodos para medir distintos aspectos de la inseguridad alimentaria, los cuales la evalúan desde distintos ángulos, y sus mediciones son complementarias. Pueden ser utilizados de acuerdo con el concepto que se pretenda medir y al nivel de desagregación deseado. El Coneval ha optado por utilizar la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), que identifica a los hogares según su situación de seguridad alimentaria explorando la percepción de inseguridad y las experiencias de hambre en los hogares de acuerdo con la entrevista realizada a algún miembro del hogar.

Ejercicios de validación y de evaluación cualitativa de la EMSA indican que el instrumento tiene validez y consistencia interna para medir las percepciones de inseguridad alimentaria y experiencias de hambre de la población, pero no necesariamente capta la calidad nutrimental de la alimentación, para lo cual se requieren indicadores complementarios.

El método de diversidad de la dieta parece ser una herramienta útil para complementar el análisis de la seguridad alimentaria con un indicador proximal de la calidad, lo que agrega una condición no reflejada necesariamente en la escala que utiliza el Coneval.

Una pregunta abordada en este capítulo es si el ingreso, utilizado por el Coneval como indicador del eje de bienestar en su medición de pobreza multidimensional, se asocia con la inseguridad alimentaria medida por la EMSA, si podría ser un indicador de CAA que pudiera ser utilizado en lugar de la EMSA y si esta última agrega información sobre la CAA no proporcionada por el ingreso. La respuesta, es que existe una asociación entre las categorías de bienestar medidas con el ingreso de los hogares y las de CAA; a mayor nivel de bienestar,

menor proporción de hogares con CAA. Sin embargo, un porcentaje sustancial de hogares no muestran concordancia entre ambos indicadores: casi una cuarta parte de los hogares en la categoría de mayor bienestar ( $\geq$  LB) se clasificaron con carencia por acceso a la alimentación y casi la mitad de los hogares en la menor categoría de bienestar ( $\leq$  LBM) se clasificaron como no carentes. Es decir, la EMSA recoge información no captada por el ingreso, que es de utilidad para identificar a la población con CAA.

Análisis de consumo de energía y ocho nutrientes en adultos cruzando las categorías de inseguridad alimentaria y de ingresos muestran una tendencia de menores consumos de energía y nutrientes en la dieta y diferencias estadísticamente significativas en la comparación de las categorías extremas de inseguridad alimentaria: “seguridad alimentaria” e “inseguridad severa” para dichos nutrientes. A pesar de que se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre las categorías de ingresos, no ocurrieron en todas las categorías de seguridad alimentaria.

Los resultados confirman la asociación entre las categorías de seguridad alimentaria y la calidad de la alimentación; sin embargo, un porcentaje sustancial de hogares no muestran concordancia entre estos indicadores, lo que sugiere la necesidad de utilizar indicadores de calidad de la dieta para complementar las mediciones de la EMSA. Uno de estos indicadores es la diversidad de la dieta. Dada la facilidad de la aplicación del cuestionario de diversidad de la dieta en relación con otros instrumentos más complejos para medir la calidad y cantidad, dicho cuestionario es candidato a convertirse en un indicador complementario de la EMSA para la medición de la pobreza en los niveles de desagregación geográfica que manda la Ley General de Desarrollo Social en la medición de la pobreza.

Además, se observa que los hogares con CAA se asocian con otras carencias; por ejemplo, los hogares con CAA tienen mayores carencias en vivienda que los no carentes para todos los niveles de ingreso, y mayores carencias en educación y seguridad social para la categoría de mayor ingreso, lo que confirma la asociación entre CAA y varias otras carencias, y el hecho de que para algunas de ellas (educación y seguridad social) la CAA en hogares de mayor nivel de ingreso tiene mayores carencias que los hogares de mismo nivel de ingreso pero sin CAA. También se observa una relación consistente de mayores prevalencias de las diversas carencias y para las categorías de menores ingresos.

Existen diversas metodologías que permiten caracterizar de manera confiable y detallada la alimentación de grupos poblacionales; sin embargo, varias son de difícil aplicación, por lo que deben ser obtenidas por personal altamente capacitado y estandarizado en técnicas de medición dietéticas, y demandan una cantidad importante de tiempo por parte de los individuos que responden las encuestas, por lo que su aplicación en los niveles de desagregación en los que la Ley General de Desarrollo Social mandata la determinación de las carencias que forman parte de la medición de la pobreza no es práctica. También existen metodologías simplificadas que capturan algunos aspectos de la dieta, como su calidad o diversidad, cuya metodología de obtención de información es más sensible y demanda menos tiempo de respuesta, lo que permitiría obtener indicadores complementarios sobre la calidad o diversidad de la dieta en los niveles de desagregación que demanda la Ley General de Desarrollo Social. Éste es el caso de la diversidad de la dieta.

Los resultados presentados en este capítulo indican que la diversidad de la dieta puede ser un indicador complementario para captar no solamente “el acceso físico y económico a suficientes alimentos” (la percepción de inseguridad alimentaria y las experiencias de hambre), sino también “el acceso a suficientes alimentos nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias”.

Otros indicadores complementarios a la EMSA que pudieran sumarse son la morbilidad por enfermedades gastrointestinales, como indicador proximal de falta de inocuidad en los alimentos, la ingestión de energía y nutrientes en la dieta y el estado nutrición de la población (medidas antropométricas y biomarcadores en sangre de deficiencias de nutrientes), que es el resultado final del acceso a alimentos inocuos y a una dieta saludable y su correcto aprovechamiento; sin embargo, son de alta complejidad y costo, lo que limita su obtención en estudios poblacionales. Se recomienda el uso de los resultados de las encuestas nacionales de salud y nutrición para complementar los indicadores de la EMSA, a pesar de que sólo es posible hacerlo cada seis años, dada la periodicidad de las encuestas nacionales de salud y nutrición, y a un menor nivel de desagregación geográfica (estatal) de la que señala la Ley General de Desarrollo Social.

Finalmente, se argumenta la necesidad de estudios para evaluar los cambios en los indicadores de CAA que resulten de la aplicación de acciones que objetivamente mejoren el acceso a la alimentación. Se recomienda que a la par de estudiar los cambios en los resultados de la EMSA se evalúen los cambios en los

resultados de indicadores complementarios (como los dietéticos), lo que permitiría, en el caso de encontrar una baja sensibilidad de la EMSA a cambios en la seguridad alimentaria en el corto plazo, identificar indicadores alternativos que permitan medir los cambios en periodos más cortos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Marta Cecilia, Alejandro Estrada, Elizabeth Cristina Montoya, Hugo Melgar-Quinonez (2006). “Validación de escala de la seguridad alimentaria doméstica en Antioquia, Colombia”. *Salud Pública de México*, 48, 6 (noviembre-diciembre): 474-481.
- ANDERSON, Sue Ann, G. Bickel, M. Nord y C. Price (1990). “Core indicators of nutritional state for difficult-to-sample populations”. *The Journal of Nutrition*, 120: 1559s-1600s.
- BERNAL, Jennifer, y Paulina A. Lorenzana (2005). “Predictores de la diversidad alimentaria en cinco regiones de Venezuela”. *Interciencia. Revista de Ciencia y Tecnología de América*. 30, 11 (noviembre): 706-710.
- BONVECCHIO ARENAS, Anabelle, Ana Cecilia Fernández-Gaxiola, Maite Plazas Belausteguigoitia, Martha Kaufer-Horwitz, Ana Bertha Pérez Lizaur, Juan Ángel Rivera Dommarco (2015). *Guías alimentarias y de actividad física en contexto de sobrepeso y obesidad en la población mexicana. Documento de postura*. México: Academia Nacional de Medicina.
- BOWMAN, Shanthi. (2007). “Low economic status is associated with suboptimal intakes of nutritious foods by adults in the National Health and Nutrition Examination Survey 1999-2002”. *Nutrition Research*, 27: 515-523.
- CAIRNS, Georgina, Kathryn Angus, Gerard Hastings y Martin Caraher (2012). “Systematic reviews of the evidence on the nature, extent and effects of food marketing to children. A retrospective summary”. *Appetite*, 62: 209-215.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2004). Ley General de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>> [Consulta: 6 de agosto de 2015].
- CARRASCO, Brenda, Rocío Peinador y Ricardo Aparicio (2010). *La Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria en la ENIGH: evidencias de la relación entre la inseguridad alimentaria y la calidad de la dieta en hogares mexicanos*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL, y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CIESAS/CONEVAL (2014). “El acceso alimentario a los hogares 2013-2014. Informe final del proyecto”. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (documento facilitado por el Coneval).

- COMISIÓN EUROPEA, y Food and Agriculture Organization, CE-FAO. (2011). “La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía práctica” [en línea]. Disponible en: <<http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* [en línea]. Disponible en: <[http://www.coneval.org.mx/informes/coordinacion/informes\\_y\\_publicaciones\\_pdf/metodologia\\_multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/informes/coordinacion/informes_y_publicaciones_pdf/metodologia_multidimensional_web.pdf)> [Consulta: 5 de agosto de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2010a). “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio [en línea]. Disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010)>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014). *Construcción de las Líneas de Bienestar. Documento metodológico*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014). “Evolución de las dimensiones de la pobreza” [en línea]. Disponible en: <<http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>> [Consulta: 6 de agosto de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2015). “Medición de la pobreza. Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas” [en línea]. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)> [Consulta: 31 de agosto de 2015].
- DAVIDS, Tine, y Francien van Driel (2001). “Globalization and gender: beyond dichotomies”. En *Globalization and Development Studies Challenges for the 21<sup>st</sup> Century*, compilado por Frans J. Schuurman. Londres: Sage Publications.
- DREWNOWSKI, Adan (2003). “Fat and sugar: An economic analysis”. *The Journal of Nutrition*, 133, 3: 838s-840s.
- ESCALA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA, ELCSA (2012). *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicación*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, FAO (2002). *Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition* [en línea]. Disponible en: <[www.fao.org/DOCREP/005/Y4249E/y4249e00.htm](http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4249E/y4249e00.htm)> [Consulta: 26 de abril de 2005].

- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, FAO (2006). “Food security” [en línea]. Disponible en: <<http://www.fao.org/forestry/13128-0e6f36f27e0091055bec28ebe830f46b3.pdf>> [Consulta: 29 de agosto de 2015].
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, FAO (2010). “Información de Seguridad Alimentaria para la Acción. Conceptos y marcos de Seguridad Alimentaria. Lección 1. ¿Qué es la Seguridad Alimentaria? Notas de aprendizaje” [en línea]. Disponible en: <<http://www.fao.org/elearning/course/FC/es/pdf/trainerresources/learnernotes0531.pdf>> [Consulta: 6 de agosto de 2015].
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, FAO (2010). *Informe sobre el Taller Regional: Armonización de la Escala Latinoamericana y Caribeña de la Seguridad Alimentaria – ELCSA. Países participantes: El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua*. Morelos, México [en línea]. Disponible en: <<http://es.calameo.com/read/0004868814e5f5eefb501>> [Consulta: 26 de junio de 2014].
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, FAO (2011). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?* [en línea]. Disponible en: <<http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s.pdf>>.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, FAO (2012). *Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. VI Reunión del Grupo de Trabajo de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025* [en línea]. Disponible en: <[http://www.sela.org/media/265524/t023600005241-0-situacion\\_seguridad\\_alimentaria\\_y\\_nutricional\\_en\\_america\\_latina\\_caribe.pdf](http://www.sela.org/media/265524/t023600005241-0-situacion_seguridad_alimentaria_y_nutricional_en_america_latina_caribe.pdf)>.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, FAO (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*. Roma: Food and Agriculture Organization.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, FAO (2013). *Guidelines for Measuring Household and Individual Dietary Diversity, version 4*. Disponible en: <<http://www.foodsec.org/tr/nut/guidelines.pdf>> [Consulta: 9 de junio 2013].
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, FAO (2014). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Región Logró la Meta del Hambre* <<http://www.fao.org/3/a-i4018s.pdf>> [Consulta: 31 de agosto de 2015].
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, FAO (2015). “Gobernanza mundial y regional de la seguridad alimentaria y nutricional (FSN/SAN)” [en línea]. Disponible en: <<http://www.fao.org/righttofood/our-work/global-and-regional-fsn-governance/es/>> [Consulta: 14 de agosto de 2015].
- FRONGILLO, E.A. (1999). “Validation of measures of food insecurity and hunger”. *The Journal of Nutrition*, 129: 506s-509s.
- GIBSON, Rosalind S. (2005). “Measuring food consumption of individuals”. En *Principles of Nutritional Assessment*, 2ª ed, 41-64. Nueva York: Oxford University Press.



- GIBSON, Rosalind S. (2005). "Measurement errors in dietary assessment". En *Principles of Nutritional Assessment*, 2ª ed, 105-128. Nueva York: Oxford University Press.
- GLANZ, Karen, Michael Basil, Edward Maibach, Jeanne Goldberg y Dan Snyder (1998). "Why Americans eat what they do: taste, nutrition, cost, convenience and weight control as influences on food consumption". *Journal of the American Dietetic Association*, 98 (octubre): 1118-1126.
- HACKETT, Michelle, Ana Claudia Zubieta, Kattya Hernández y Hugo Melgar-Quíñonez (2007). "Food security and household food supplies in rural Ecuador". *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, 57, 1 (enero-marzo): 10-17.
- HATLØY, Anne, Liv Elin Torheim y Arne Oshaug (1998). "Food variety: a good indicator of nutritional adequacy of the diet? A case study from an urban area in Mali, West Africa". *European Journal of Clinical Nutrition*, 52 (diciembre): 891-898.
- HERNÁNDEZ-ÁVILA, Mauricio, Isabelle Romieu, Socorro Parra, Juan Hernández-Ávila, Herlinda Madrigal y Walter Willett (1998). "Validity and reproducibility of a food frequency questionnaire to assess dietary intake of women living in Mexico City". *Salud Pública de México*, 39, 40 (enero-febrero): 133-140.
- HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, Enrique Minor Campa y Rodrigo Aranda Balcázar (2012). "Determinantes económicos: evolución del costo de las calorías en México". En *Obesidad en México. Recomendaciones para una política de Estado*, editado por Juan Ángel Rivera Dommarco, Mauricio Hernández Ávila, Carlos A. Aguilar Salinas, Felipe Vadillo Ortega y Ciro Murayama Rendón, 145-164. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.
- HU, Frank B., y Walter C. Willett (2002). "Optimal diets for prevention of coronary heart disease". *Journal of the American Medical Association*, 288, 20: 2569-2578.
- HUET, Catherine, Renata Rosol y Grace M. Egeland (2012). "The prevalence of food insecurity is high and the diet quality poor in inuit communities". *The Journal of Nutrition*. DOI: 10.3945/jn.111.149278.
- KAISER, Lucia L., Hugo Melgar-Quíñonez, Cathi L. Lamp, M. Johns, J. Sutherland y J. Harwood (2002). "Food security and nutritional outcomes of latino preschoolers". *Journal of the American Dietetic Association*, 102: 924-929.
- KAISER, Lucia L., Hugo Melgar-Quíñonez, Marilyn S. Townsend, Yvonne Nicholson, Mary Lavender Fujii, Anna C. Martin y Cathi L. Lamp (2003). "Food insecurity and food supplies in latino households with young children". *Journal of Nutrition, Education y Behavior*, 35, 3 (mayo-junio): 148-153.
- KANT, Ashima K. (2000). "Consumption of energy-dense nutrient-poor foods by adult Americans: nutritional and health implications: The Third National Health and Nutrition Examination Survey, 1988-1994". *The American Journal of Clinical Nutrition*, 72, 4: 929-936.

- KENNEDY, Gina, Andrea Berardo, Cinzia Papavero, Peter Horjus, Terri Ballard, MarieClaude Dop, Jan Delbaere J. e Inge D. Brouwer (2010). "Proxy measures of household food consumption for food security assessment and surveillance: comparison of the household dietary diversity and food consumption scores". *Public Health Nutrition*, 13, 12: 2010-2018.
- KENNEDY, Gina, Terri Ballard y MarieClaude Dop (2012). *Guía para medir la diversidad alimentaria a nivel individual y del hogar*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- KRAUSS, Ronald M., Robert H. Eckel, Barbara Howard, Lawrence J. Appel, Stephen R. Daniels, Richard J. Deckelbaum, John W. Erdman, Penny Kris-Etherton, Ira J. Goldberg, Theodore A. Kochten, Alice H. Lichtenstein, William E. Mitch, Rebecca Mullis, Killian Robinson, Judith Wylie-Rosett, Sachiko St. Jeor, John Sutie, Diane L. Tribble y Terry L. Bazzarre (2000). "AHA Dietary Guidelines. Revision 2000: A Statement for Healthcare Professionals from the Nutrition Committee of the American Heart Association". *Circulation*, 102: 2284-2299.
- LALLUKKA, T., J. Pitkaniemi, O. Rahkonen, E. Roos, M. Laaksonen y E. LaHelmä (2010). "The association of income with fresh fruit and vegetable consumption at different levels of education". *European Journal of Clinical Nutrition*, 64:324-327.
- LEWIS, C.J., L.S. Sims y B. Shannon (1985). "Examinations of specific nutrition: Health behaviors using a social cognitive model". *Journal of the American Dietetic Association*, 89: 194-202.
- LOCK, Karen, Joceline Pomerleau, Louise Causer, Dan R. Altmann, Martin McKee (2005). "The global burden of disease attributable to low consumption of fruit and vegetables: implications for the global strategy on diet". *Bulletin of the World Health Organization*, 83, 2 (febrero): 100-108.
- LORENZANA DELLOHAIN, Paulina, y Diva Sanjur (2000). "La adaptación y validación de una escala de seguridad alimentaria en una comunidad de Caracas, Venezuela". *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, 50: 334-340.
- MAILLOT, Matthieu, Nicole Darmon, Florent Vieux y Adam Drewnowski A. (2007). "Low energy density and high nutritional quality are each associated with higher diet costs in French adults". *The American Journal of the Clinical Nutrition*, 86, 3: 690-696.
- MAILLOT, Matthieu, Nicole Darmon, Florent Vieux y Adam Drewnowski (2007). "Nutrient-dense food groups have high energy costs: An econometric approach to nutrient profiling". *The Journal of Nutrition*, 137: 1815-1820.
- MCINTYRE, Lynn, N. Theresa Glanville, Kim D. Raine, Jutta B. Dayle, Bonnie Anderson y Noreen Battaglia (2003). "Do low-income lone mothers compromise their nutrition to feed their children?" *Canadian Medical Association Journal*, 168, 6: 686-691.
- MELGAR-QUINONEZ, Hugo, Lucía L. Kaiser, Anna C. Martin, Diane Metz y Anna Olivares (2003). "Inseguridad alimentaria en latinos de California: observaciones de grupos focales". *Salud Pública de México*, 45, 3 (mayo-junio): 198-205.

- MELGAR-QUIÑONEZ, Hugo, Ana Claudia Zubieta, Enriqueta Valdez, Barbara Whitelaw y Lucia Kaiser (2005). “Validación de un instrumento para vigilar la inseguridad alimentaria en la sierra de Manantlán, Jalisco”. *Salud Pública de México*, 47, 6 (noviembre-diciembre): 413-422.
- MERCADO, Carmen, y Paulina Lorenzana (2000). *Acceso y disponibilidad alimentaria familiar: validación de instrumentos para su medición*. Caracas: Fundación Polar.
- MONSIVAIS, Pablo, Anju Aggarwal y Adam Drewnowski (2012). “Are socioeconomic disparities in diet quality explained by diet cost?” *Journal of Epidemiology and Community Health*, 66, 6 (junio): 530-535.
- MUNDO-ROSAS, Verónica, Teresa Shamah-Levy, Juan A. Rivera-Dommarco, Grupo de Seguridad Alimentaria en México (2013). “Epidemiología de la inseguridad alimentaria en México”. *Salud Pública de México*, 55, suplemento 2: s206-s213.
- MUNDO-ROSAS, Verónica, Ignacio Méndez-Gómez Humarán y Teresa Shamah-Levy (2014). “Caracterización de los hogares mexicanos en inseguridad alimentaria”. *Salud Pública de México*, 56, suplemento 1: s12-s20.
- MUNDO-ROSAS, Verónica, Vanessa de la Cruz-Góngora, Alejandra Jiménez-Aguilar y Teresa Shamah-Levy (2014). “Diversidad de la dieta y consumo de nutrimentos en niños de 24 a 59 meses de edad y su asociación con inseguridad alimentaria”. *Salud Pública de México*, 56, suplemento 1: s39-s46.
- NEUMANN, Charlotte, Diane M. Harris (1999). *Contribution of animal source foods in improving diet quality for children in developing world*. Washington, DC: The World Bank.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU (1966). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea]. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU (2009). *Manual para la evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias. Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas*. Roma: Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, FAO (2013). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación/Secretaría de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Salud Pública.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, OEA (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael (2005). “Pobreza e (in)segurança alimentar: Políticas Públicas e Estratégias Familiares. Seguridad alimentaria y nutricional: marco conceptual”. XII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia. Sociologia e Realidade Social: Pesquisa Social no Século XXI, Belho Horizonte.

- PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael, Ana María Segall-Correa, Lucia Kurdian Maranhá, Maria de Fátima Archanjo Sampaio, Leticia Marín-León y Giseli Panigassi (2004). "An adapted version of the U.S. Department of Agriculture Food Insecurity module is a valid tool for assessing household food insecurity in Campinas, Brazil". *The Journal of Nutrition*, 134, 8 (agosto): 1923-1928.
- PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael, Hugo Melgar-Quiñonez, M. Nord, M.C. Álvarez, A.M. Segall-Correa (2007). "Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Memorias de la 1a Conferencia en América Latina y el Caribe sobre la medición de la seguridad alimentaria en el hogar". *Perspectivas en Nutrición Humana*.
- RADIMER, Kathy L. (2002). "Measurement of household food security in the USA and other industrialized countries". *Public Health Nutrition*, 5: 859-864.
- RADIMER, Kathy L., Christine M. Olson, Jennifer C. Greene, Cathy C. Campbell y Jean-Pierre Habicht (1992). "Understanding hunger and developing indicators to assess it in women and children". *Journal of Nutrition Education*, 24, 1, suplemento 1 (enero-febrero): 36s-44s.
- RIVERA DOMMARCO, Juan Ángel, Anabel Velasco Bernal, Mauricio Hernández Ávila, Carlos Alberto Aguilar Salinas, Felipe Vadillo Ortega y Ciro Murayama Rendón (2012). "Obesidad en México: recomendaciones para una política de Estado. Trabajo de postura". En *Obesidad en México. Recomendaciones para una política de Estado*, editado por Juan Ángel Rivera Dommarco, Mauricio Hernández Ávila, Carlos A. Aguilar Salinas, Felipe Vadillo Ortega y Ciro Murayama Rendón, 11-41. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.
- RIVERA DOMMARCO, Juan Ángel, Otilia Perichart Perera y Jessica E. Moreno Saracho (2012). "Determinantes de la obesidad: Marco conceptual y evidencia científica". En *Obesidad en México. Recomendaciones para una política de Estado*, editado por Juan Ángel Rivera Dommarco, Mauricio Hernández Ávila, Carlos A. Aguilar Salinas, Felipe Vadillo Ortega y Ciro Murayama Rendón. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.
- RODRÍGUEZ-RAMÍREZ, Sonia, Verónica Mundo-Rosas, Alejandra Jiménez-Aguilar, Teresa Shamah-Levy (2009). "Methodology for the analysis of dietary data from the Mexican National Health and Nutrition Survey 2006". *Salud Pública de México*, 51, suplemento 4: s523-s529.
- ROSE, Donald (1999). "Economic determinants and dietary consequences of food insecurity in the United States". *The Journal of Nutrition*, 129, 2 (febrero): 517s-520s.
- RUEL, Marie T. (2003). "Operationalizing dietary diversity: A review of measurement issues and research priorities". *The Journal of Nutrition*, 133, 11 (noviembre): 3911s-3926s.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, SEDESOL, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar* [en

- línea]. Disponible en: <[http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca\\_file/CTMPjulio2002.pdf](http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca_file/CTMPjulio2002.pdf)> [Consulta: 7 de agosto de 2015].
- SEGALL CORRÊA, Ana María, Rafael Pérez-Escamilla, Maria de Fátima Archanjo Sampaio, Leticia Marín-León, Giseli Panigassi y Lucia Kurdian Maranhã (2004). *Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação: urbano/rural: relatório técnico*. Universidade Estadual de Campinas [en línea]. Disponible en: <[http://www.opas.org.br/sistema/arquivos/vru\\_unic.pdf](http://www.opas.org.br/sistema/arquivos/vru_unic.pdf)> [Consulta: 26 de abril de 2005].
- SEGALL CORRÊA, Ana María, Giseli Panigassi, Maria de Fátima Archanjo Sampaio, Leticia Marín-León y Rafael Pérez-Escamilla (2007). “Validación de instrumento de medida de la inseguridad alimentaria y hambre en el contexto de las políticas brasileñas de combate al hambre. Memorias de la 1ª Conferencia en América Latina y el Caribe sobre la medición de la seguridad alimentaria en el hogar”. *Perspectivas en Nutrición Humana*. (S):89-102.
- SHAMAH LEVY, Teresa, A.D. Quezada Sánchez, Verónica Mundo-Rosas (2014). *Estudio sobre la relación entre la carencia por el acceso a la alimentación y la diversidad dietética, 2014*. México: Instituto Nacional de Salud Pública-Centro de Investigación en Nutrición y Salud/Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- SHAMAH LEVY, Teresa, Verónica Mundo-Rosas, Juan Á. Rivera-Dommarco (2014). “La magnitud de la inseguridad alimentaria en México: su relación con el estado de nutrición y con factores socioeconómicos”. *Salud Pública de México*, 56, suplemento 1: s79-s85.
- SHATENSTEIN, B., y P. Ghadirian (1996). “Nutrient patterns and nutritional adequacy among French-Canadian children in Montreal”. *Journal of the American College of Nutrition*, 15: 264-272.
- SHUTTER, Oliver de (2013). Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación [en línea]. Disponible en: <<http://www.srfood.org>> [Consulta: 24 de febrero de 2013].
- SUBAR, Amy F, Victor Kipnis, Richard P. Troiano, Douglas Midthune, Dale A. Schoeller, Sheila Bingham, Carolyn O. Sharbaugh, Jillian Trabulsi, Shirley Runswick, Rachel Ballard-Barbash, Joel Sunshine y Arthur Schatzkin (2003). “Using intake biomarkers to evaluate the extent of dietary misreporting in a large Sample of adults: The OPEN Study”. *American Journal of Epidemiology*: 158, 1: 1-13.
- TEMPLE, Jeromey B. (2006). “Household factors associated with older Australian’s purchasing a varied diet: Results from household expenditure data”. *Nutrition & Dietetics*, 63: 28-35.
- THOMPSON, Frances E., y Amy F. Subar (2013). “Dietary assessment methodology”. En *Nutrition in the Prevention and Treatment of Disease*, 3ª ed., editado por Ann Coulston, Carol J. Boushey y Mario Ferruzzi, 5-45. Londres: Elsevier.

- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE-ECONOMIC RESEARCH SERVICE, USDA (2005). *Food Security/Hunger Core Module* [en línea]. Disponible en: < <https://www.ers.usda.gov/topics/food-nutrition-assistance/food-security-in-the-us/survey-tools/>>.
- VARGAS GUADARRAMA, Luis Alberto, y Héctor Bourges Rodríguez (2012). “Los fundamentos biológicos y culturales de los cambios de la alimentación conducentes a la obesidad. El caso de México en el contexto general de la humanidad”. En *Obesidad en México. Recomendaciones para una política de Estado*, editado por Juan Ángel Rivera Dommarco, Mauricio Hernández Ávila, Carlos A. Aguilar Salinas, Felipe Vadillo Ortega y Ciro Murayama Rendón. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.
- VILLAGÓMEZ ORNELAS, Paloma, Pedro Hernández López, Brenda Carrasco Enríquez, Karina Barrios Sánchez, Marco Antonio Romero Navarro y Ricardo Aparicio Jiménez (2013). “Estado del acceso a los alimentos”. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 73-164. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación/Secretaría de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Salud Pública.
- VILLAGÓMEZ-ORNELAS, Paloma, Pedro Hernández-López, Brenda Carrasco-Enríquez, Karina Barrios-Sánchez, Rafael Pérez-Escamilla y Hugo Melgar-Quinónez (2014). “Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria”. *Salud Pública de México*, 56: s5-s11.
- WEBB, Patrick, Jennifer Coates, Edward A. Frongillo, Beatrice Lorge Rogers, Anne Swindale y Paula Bilinsky (2006). “Measuring household food insecurity: Why it’s so important and yet so difficult to do”. *The Journal of Nutrition*, 136, 5: 1404s-1408s.
- WORLD FOOD PROGRAMME (2007). *Vulnerability Analysis and Mapping Branch (2007). Technical Guidance Sheet. Food Consumption Analysis. Calculation and Use of the Food Consumption Score in Food Consumption and Food Security Analysis* [en línea]. Disponible en: <<http://www.wfp.org/food-security/references>> [Consulta: 9 de junio de 2009].
- WORLD FOOD PROGRAMME (2009). *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis Guidelines* [en línea]. Disponible en: <[http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual\\_guide\\_proced/wfp203199.pdf](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp203199.pdf)> [Consulta: 9 de junio de 2013].

# Derecho a un medio ambiente sano

Carlos Muñoz Piña

## INTRODUCCIÓN

No hay duda de que un medio ambiente deteriorado agrava la pobreza. Tanto por su efecto en reducir la capacidad de generar ingresos como por los daños que causa, y en cuyo remedio los hogares tienen que desviar recursos importantes que podrían usar para otros fines, la degradación ambiental pone barreras y costos adicionales a la superación de la pobreza. El buen estado de los recursos naturales, en el corto, mediano y largo plazos, es un elemento fundamental, y a veces poco entendido, para poder superar las diferentes dimensiones de la pobreza en México, sobre todo de una manera que pueda ser sostenida en el tiempo.

La literatura sobre economía ambiental y ciencias de la salud ya ha identificado varias de las avenidas para la influencia del medio ambiente en el bienestar y la productividad. Entre ellas el efecto de la calidad del aire y el agua sobre la salud, el soporte que dan los ecosistemas al abasto de agua y la seguridad climática y el riesgo al que se está expuesto cuando hay contacto o cercanía con residuos y sustancias tóxicas. Por esto dedicaremos la primera sección del capítulo a revisar algunas de las relaciones más importantes que se han documentado al respecto, incluso los casos para los que existe aún incertidumbre científica. La no-certeza-absoluta es algo que se tiene que reconocer como inevitable en campos científicos en expansión, pero no debe bloquear la toma de decisiones de políticas públicas a partir de la mejor información disponible.

En la segunda sección del ensayo se revisará el grado de cobertura de información disponible en México para cada una de las variables identificadas, así como la forma en que se pueden construir con ellas índices que nos muestren la brecha del cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano. El tener

una métrica comparable entre hogares y a lo largo del tiempo es fundamental para entender el estado en que se encuentra el país y sus diferentes regiones respecto a los varios procesos ambientales. Sirve también para hacer evaluaciones que identifiquen el papel que tienen diferentes políticas públicas, ya sea en sus avances o sus retrocesos. Y éste es el punto central de las recomendaciones que le hacemos al Coneval hacia el futuro: México debe contar con un índice de la cobertura del *derecho a un medio ambiente sano* que sea publicado periódicamente y con una metodología comparable a lo largo del tiempo.

Con la publicación de este índice, el Coneval le estaría dando también valiosas herramientas a otras instituciones para que organicen sus propias evaluaciones independientes. Podrán elaborar propuestas, estrategias, y juzgar los avances. Que haya personas que no tengan cumplido su derecho a un medio ambiente sano ya es razón suficiente para la acción pública. Lo mismo ocurre en el caso de quienes viven en una situación de pobreza de ingresos o patrimonio. Sin embargo, cuando hay hogares que enfrentan al mismo tiempo ambas vulnerabilidades se requiere de una atención prioritaria y diferente, pues la presencia de uno de estos problemas hace más difícil superar el otro.

En la tercera y última sección del capítulo se estará discutiendo, desde el punto de vista de las políticas públicas, la forma en que se puede relacionar la adopción de un *enfoque de derechos* para conocer el estado de la relación pobreza-medio ambiente con la forma de medirlo, vía los métodos de *valoración económica*. Estos últimos son utilizados comúnmente por agencias gubernamentales y otras instituciones para hacer análisis costo-beneficio de programas y regulaciones. Hacer un puente entre conceptos puede ayudar a desarrollar nuevos instrumentos de política y a la mejor toma de decisiones sobre regulación, gasto e inversión pública. El punto de contacto entre las dos perspectivas está alrededor del concepto de *bienes públicos*. Por ejemplo, aunque un hogar pueda tomar decisiones libremente sobre donde vivirán y trabajarán sus miembros, determinando así la calidad del ambiente a la que estarán expuestos, no siempre cuenta ni con toda la información disponible sobre cuál es el riesgo ambiental de esta exposición ni tiene las herramientas para cambiar dicho entorno. Esto depende principalmente de decisiones públicas y de la acción colectiva, de que haya un Estado que garantice los derechos a un medio ambiente sano.

La buena noticia es que en México cada vez hay más herramientas de políticas públicas para mejorar el estado del medio ambiente y los recursos naturales.



En esta segunda década del siglo ya se cuenta con una serie de normas, reglamentos, instrumentos económicos, acuerdos voluntarios, proyectos de educación ambiental, inversión pública y tratados internacionales cuyo objetivo es mejorar las varias dimensiones de la sustentabilidad. Sin embargo, al mismo tiempo, van creciendo las presiones sobre los recursos naturales, como producto del crecimiento de la población y la actividad económica. En este balance de fuerzas, sólo con la medición del grado de cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano es que podremos darnos cuenta de los avances y retrocesos, y lo que podemos hacer para corregir las fallas. Es una forma clara en que la sociedad mexicana puede saber cuánto más se tiene que invertir en sustentabilidad y en dónde deben concentrarse los esfuerzos.

#### LA RELACIÓN POBREZA-MEDIO AMBIENTE

El punto de partida para entender la relación pobreza-ambiente es la salud. Las reformas al artículo 4º de la Constitución mexicana en 1999 y 2012 lo reconocieron al ampliar los derechos que el Estado mexicano debe garantizar, para incluir el derecho a vivir con un “medio ambiente *sano*”. El argumento básico es que hay una diferencia notable entre quienes viven en lugares que cuentan con aire y agua limpios, y que gracias a ello gozan de buena salud y pueden trabajar y estudiar mejor, con quienes viven en lugares contaminados. Para estos últimos, la exposición a la mala calidad del aire, agua, etc., hace que pierdan días laborales (Hanna y Oliva, 2015), que gasten recursos importantes en recuperar la salud (Arceo *et al.*, 2015) y que tengan un menor desarrollo cognitivo (Bharadwaj, 2014). Todos estos problemas en conjunto hacen más difícil superar la pobreza. Resultan particularmente afectados los niños y adultos mayores. En el caso de los primeros es aún más grave, pues sufren consecuencias de largo plazo para su desarrollo físico y cognitivo; entre otras cosas, hay evidencia de que la contaminación afecta de manera perdurable la capacidad de aprendizaje, de tal forma que se reduce el ingreso que pueden generar ya de adultos, *caeteris paribus* (Currie *et al.*, 2013), problemas que son reversibles, pero no siempre son revertidos.

Desde un punto de vista de bienestar o ingresos, no todas las familias que viven en un lugar contaminado son pobres, aunque podríamos hablar de *pobreza ambiental* (en medio de una riqueza material) cuando no se está cumpliendo su derecho a un medio ambiente sano. Por ello distinguiremos entre ambas

dimensiones de carencias: la ambiental y la de bienestar, identificando dónde y cómo coinciden. Es en esta confluencia donde debe estar focalizada prioritariamente la acción pública.

Dada la importancia de los efectos de la contaminación sobre la salud, revisaremos primero los problemas de la calidad de agua, contaminación del aire y exposición a residuos. Sin embargo, además de éstas, hay otras vías de conexión entre pobreza y medio ambiente que deben tomarse en cuenta. La productividad de los acervos conectados a recursos naturales, por ejemplo, es una de ellas. Un bosque degradado o un acuífero sobreexplotado hacen que haya un abasto menos seguro de agua para las actividades económicas en una región y ponen en peligro su disponibilidad en el futuro. La tierra erosionada hace menos productivo el trabajo rural. Todo problema ambiental que reduce la productividad hace más difícil superar la pobreza.

Hay otras conexiones menos evidentes, pero no por eso menos importantes. Por ejemplo, algunos ecosistemas hacen más resilientes a las comunidades cercanas a ellos, para resistir mejor los eventos climatológicos extremos. Lo hacen los manglares en las zonas costeras, los humedales en las zonas inundables, y cualquier cobertura vegetal en cuencas cortas y de pendientes pronunciadas. En caso de que ocurra un evento extremo, estos ecosistemas reducen las pérdidas tanto de vidas humanas como de activos físicos, incluidos los arduamente acumulados en el tiempo por hogares pobres, o que son parte de la inversión pública que opera en su beneficio, como hospitales, clínicas, escuelas, etcétera. La protección climática proveída por ecosistemas saludables hace que sean necesarios menos tiempo e inversión para la recuperación económica de las zonas impactadas. De una manera similar podemos entender la conexión que hay entre la pobreza a nivel nacional con los problemas a escala global, como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad. Estos ecosistemas y servicios ambientales de escala global son acervos de *capital natural* (Dasgupta, 2014) que mantienen la actividad económica y el bienestar fluyendo de la manera que esperamos, disminuyendo el riesgo de que haya choques futuros mayores que vuelvan a incrementar la pobreza.

### *Contaminación del aire*

La contaminación del aire puede ocurrir tanto en el entorno urbano como al interior de las viviendas o centros de trabajo. Ambas son materia de preocupación.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que la contaminación del aire de espacios *interiores* causa aproximadamente dos millones de muertes prematuras en el mundo, principalmente en países y regiones de ingresos bajos, siendo casi la mitad de los casos neumonías en niños menores de 15 años (Adamkiewicz *et al.*, 2011; Perez-Padilla *et al.*, 2010). En México se estima que, en la última década, el uso de combustibles sólidos, como la madera o el aserrín para cocinar o calentar el interior de los hogares, causó cerca de 3.6 mil muertes prematuras cada año, al aumentarse en ellos la prevalencia y severidad de enfermedades respiratorias (Stevens *et al.*, 2008).

De la misma manera, el Observatorio Mundial de la Salud de la OMS estima que la contaminación atmosférica *urbana* causa a nivel mundial 1.3 millones de muertes prematuras al año, afectando en su mayoría a la población de países de ingresos medios (Moore *et al.*, 2003). En México se tiene una estimación que ubica la mortalidad prematura inducida por causas ambientales en cerca de 14.7 mil personas al año, donde la mayoría son niños y adultos mayores (Mejía *et al.*, 2011; Peled, 2011).

En el problema de la calidad del aire urbana las diferencias regionales son grandes. Los niveles de contaminación dependen de una manera no lineal del tamaño de la urbe; es decir, crecen más rápidamente que la propia ciudad. El grado de industrialización y su riqueza, así como lo activo o no de las políticas públicas urbanas, hacen una diferencia importante en el resultado final. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Salud Pública (SMA, 2012) estima que en la zona metropolitana de la ciudad de México ocurren anualmente cerca de cuatro mil muertes prematuras por contaminación, de las cuales mil se relacionan con la exposición a partículas suspendidas  $PM_{2.5}$  (las de menor tamaño). En las ciudades más pequeñas, las correspondientes tasas de mortalidad y morbilidad son de al menos un orden de magnitud menor. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la esperanza de vida promedio es 8.6 meses menor en lugares donde hay alta exposición a partículas  $PM_{2.5}$  comparada con la de lugares que tienen baja o nula exposición (OMS, 2011; Lamprecht *et al.*, 2011).

Esto pareciera sugerir que el problema de la calidad de aire urbano es un problema localizado, relevante únicamente para las grandes metrópolis del país. En México se estima que 38% de las muertes prematuras traídas por la contaminación de aire ocurren en la ciudad de México, mientras que 23% suceden en Monterrey, Guadalajara, Puebla y Toluca. Sin embargo, aunque no sean la mayoría de los casos, también hay un problema incipiente en ciudades de tamaño

medio, donde el restante 2/5 de la mortalidad prematura por contaminación está localizado.

Más aún, la localidad no tiene que ser generadora de contaminación para tener problemas. Hay conexiones múltiples entre zonas que la ciencia tarda en reconocer. Por ejemplo, estudios recientes (Moya *et al.*, 2011) han encontrado que los flujos de corrientes de aire de largo rango dispersan la contaminación desde las mayores áreas metropolitanas y zonas industriales de México hacia sus regiones circundantes, incluyendo zonas rurales relativamente alejadas y de poca densidad de población.

En este caso, para medir en México el grado de cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano, ¿en cuáles contaminantes del aire debemos fijarnos? Ésta es una pregunta que se han hecho ya varias organizaciones gubernamentales y multilaterales. Ante la multiplicidad de sustancias que deterioran la calidad de aire, las agencias gubernamentales de cada país han tenido que elegir aquellos contaminantes que consideran más importantes para ser medidos regularmente. Al ser medidos, se vuelven el indicador y objetivo mismo de sus políticas y regulación, de ahí la importancia de la decisión.

En este proceso de elección, ha ido surgiendo gradualmente un consenso. A nivel internacional se cuenta ya con un listado básico de seis *contaminantes criterio*, señalados por la literatura científica por tener evidencia robusta de efectos negativos significativos sobre la salud humana. Algunos tienen documentados también daños a la vegetación natural y los cultivos, a la vida silvestre, e incluso a la infraestructura urbana. Se les puso la etiqueta de “criterio” pues forman parte de los criterios elegidos por el gobierno de Estados Unidos para juzgar si la calidad de aire en una región debe considerarse aceptable o no. De esta manera, los *contaminantes criterio* actualmente reconocidos internacionalmente son: monóxido de carbono (CO), ozono (O<sub>3</sub>), óxido de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), partículas suspendidas (PM<sub>10</sub> y PM<sub>2.5</sub>) y plomo (Pb) (EPA, 2014). Al resto de los contaminantes, ya sea por su volumen menor o por su impacto menos conocido, se decide no monitorearlos, o no hacerlo regularmente. Aun así, siguen siendo estudiados por si más adelante se justifica su inclusión, como ocurrió ya en 1999 con el caso de las partículas suspendidas de menores dimensiones.

Listándolas respecto al tipo de daño, la exposición a altas concentraciones de SO<sub>2</sub>, por ejemplo, produce irritación e inflamación de las mucosas conjuntiva y respiratoria. En individuos asmáticos, el SO<sub>2</sub> puede aumentar la frecuencia de

episodios de broncoconstricción, y la combinación de partículas y óxidos de azufre aumenta la tasa de morbilidad y mortalidad al aumentar los daños recurrentes a vías respiratorias y aumentar el estrés cardiaco. Los óxidos de nitrógeno (NOx), por su parte, reducen la visibilidad urbana, y la exposición crónica de las personas a niveles altos de concentración puede producir problemas olfativos y respiratorios, y llegar a casos de edema pulmonar. Por su parte, las partículas suspendidas varían mucho en tamaño, y esto determina el tipo de daño que hacen; entre más pequeñas, el aparato respiratorio tiene menores probabilidades de detenerlas, y al penetrar hasta los tejidos por esa vía, su toxicidad intrínseca puede provocar cáncer pulmonar y varios tipos de enfermedades cardiopulmonares (Pope *et al.*, 2002). El monóxido de carbono (CO), por su parte, es un gas que en concentraciones altas reduce la capacidad de la sangre para transportar oxígeno, generando una cascada de daños posteriores.

Algunos contaminantes también tienen fuentes naturales, pero la suma de las fuentes antropogénicas los puede llevar a niveles de concentración más peligrosos para la salud. Esto ocurre con el caso del ozono, formado a partir de precursores, algunos de ellos generados por fuentes naturales, y otros como producto de la actividad económica. Una vez que las concentraciones de ozono han rebasado cierto umbral crítico en el aire de una ciudad, una exposición prolongada puede traer inflamación pulmonar, depresión del sistema inmunológico frente a infecciones y cambios agudos en la función, estructura y metabolismo pulmonar. Todas éstas son enfermedades que representan una carga cualitativamente más grave cuando afectan los hogares en pobreza, pues cuentan con pocas fuentes de activos, además de su trabajo, para diversificar sus fuentes de ingresos. Todo choque en salud reverbera en la capacidad de mantener a su familia.

### *Contaminación del agua*

La contaminación de los ríos, lagos, costas, acuíferos y otros cuerpos de agua en México es preocupante. De acuerdo con la Comisión Nacional del Agua (Conagua, 2014), más de una tercera parte de los cuerpos de agua no cumplen con las normas de calidad mínima. Las consecuencias de este deterioro son graves: por un lado, esto incrementa rápidamente los riesgos para la salud de la población, especialmente si no cuenta con sistemas de agua potable como alternativa,

lo que ocurre frecuentemente en comunidades pobres. Por ejemplo, se estima que a principios de la década pasada la mortalidad por enfermedades diarreicas causadas por agua contaminada en México llegó a ser de alrededor de 23 muertes por cada cien mil niños menores de cinco años (Inegi, 2006), convirtiéndose en la cuarta causa de mortalidad infantil en México. También se calcula que entre 2001 y 2005 el uso de agua insalubre y la carencia de obras sanitarias habrían sido responsables de cerca de tres mil muertes prematuras anuales (Stevens *et al.*, 2008). Aun contando una vivienda con agua potable, al estar cerca de cuerpos de agua contaminados, los miembros de la familia se exponen al daño ambiental por contacto. Ocurre lo mismo para aquellas personas que utilizan los cuerpos de agua en sus actividades productivas o recreativas. Estos hechos justifican la medición del derecho a tener una buena calidad de agua en el entorno, además de contar con ella en la vivienda misma.

En este caso podemos observar una conexión entre distintas dimensiones de la pobreza. Por ejemplo, si un hogar no tiene una vivienda con disponibilidad de agua potable, depende entonces principalmente de las fuentes de agua directas. Si estuvieran contaminadas, el impacto en la salud sería mucho mayor. Por eso, en cuanto el ingreso aumenta lo suficiente, los hogares sustituyen su acceso al recurso natural directo por acceso a la infraestructura. Adquieren o rentan una vivienda en un lugar que tenga infraestructura de agua potable (y por ello de mayor costo) o gastan en bienes privados comprando agua embotellada o distribuida por pipas, por ejemplo. Por estas razones, conservar el buen estado de los cuerpos de agua beneficia más a quienes menos ingresos tienen, porque dependen más del estado de los recursos naturales. El derecho a un medio ambiente sano es aún más importante cuando hay otros derechos incumplidos.

El agua puede ser contaminada por una gran diversidad de sustancias. Algunas vienen de las aguas grises y negras del uso doméstico, otras del uso industrial, e incluso algunas del uso excesivo de agroquímicos en el campo o por la erosión causada por la deforestación. Para medir la contaminación, dos de los indicadores más utilizados son la Demanda Química de Oxígeno (DQO) y la Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO). Ambos representan la presión que pone la carga de contaminación en un cuerpo de agua, por encima de lo que se puede biodegradar naturalmente. Si esta presión fuera demasiado alta empiezan a fallar procesos ecológicos enteros; por ejemplo, la fauna acuática

se puede quedar sin oxígeno disuelto, causando el tipo de mortandad masiva de peces u otros animales ya observada en eventos críticos (Moncayo-Estrada *et al.*, 2012). Otro indicador agregado de contaminación son los *sólidos suspendidos totales*, que impactan a los usuarios del agua de distintas maneras, dependiendo de su composición; por ejemplo, restándole claridad al agua, dañando infraestructura, teniendo mayor toxicidad, etcétera. Finalmente, un cuarto indicador, la concentración de *coliformes fecales*, es el riesgo sanitario más representativo de la contaminación de ríos, lagos, presas, etc., por aguas negras.

### *Contaminación por residuos*

Los residuos sólidos son un problema que se expresa de diferentes maneras, conectando entre si los diversos problemas ambientales. Por ejemplo, los tiraderos *a cielo abierto*, aquellos que no tienen aislamiento ni en su sustrato ni en la superficie, enfrentan un alto riesgo de sufrir incendios que liberen múltiples contaminantes a la atmósfera. Tienen también una alta probabilidad de generar filtraciones de *lixiviados* (los líquidos de percolación a través de la basura acumulada) que contaminan los mantos acuíferos de la zona. Asimismo, la fauna oportunista, que ocupa y se cría en estos sitios, se vuelve un vector de enfermedades. Por cualquiera de estas vías, los tiraderos a cielo abierto aumentan la morbilidad y mortalidad por causas ambientales entre las poblaciones cercanas. También generan daño patrimonial a los vecinos, pues al no estar contenidos y neutralizados los residuos, el paisaje cercano se daña cuando el viento dispersa la basura y llena los alrededores de olores desagradables. Esto reduce el valor de la tierra circundante.

Por estas razones, el problema para las comunidades no es el volumen de los residuos en sí, sino las características del lugar donde se vierten. Mejores instalaciones pueden reducir el impacto ambiental, aunque requieren de mayor inversión y gasto de operación. Por ejemplo, en un siguiente nivel arriba de los tiraderos a cielo abierto estarían los *rellenos de tierra controlados*, que si bien reducen la probabilidad de incendios y por lo tanto la dispersión de contaminantes a la atmósfera, siguen teniendo problemas de infiltraciones a los acuíferos. Siguen también acumulando metano, uno de los gases de efecto invernadero de vida corta con mayor potencial de calentamiento global, por la fermentación de la basura.

Para reducir realmente estos efectos, el lugar de depósito de los residuos tiene que elevarse hasta la tercera categoría: los *rellenos sanitarios*. Este tipo de depósitos, regulados obligatoriamente por la NOM-083-Semarnat-2003, cuentan con barreras plásticas contra la infiltración, tienen requerimientos de localización que reducen los riesgos y su manejo debe incluir prevención de incendios por la vía de manejo de materiales y metano. Están diseñados para facilitar el reciclaje antes del depósito final y hay algunos, como el de la ciudad de Monterrey, donde incluso se recupera la energía del metano para generar electricidad.

*Ampliando la definición: acuíferos y bosques*

En su interpretación más estricta, contar con un *medio ambiente sano* podría sólo referirse al objetivo de no rebasar ciertos umbrales en los niveles de contaminación en aire, agua o suelo, los diferentes “medios” del medio ambiente. Sin embargo, esta definición se puede ir ampliando para incluir el estado en que se encuentran los recursos naturales en general, especialmente los que tienen relevancia para mantener la salud y la productividad en el mediano y largo plazos, proveedores de servicios ambientales, como la diversidad de ecosistemas, el sistema climático y el régimen hidrológico a gran escala.

Podemos concebir a estos recursos naturales base teniendo influencia sobre el bienestar de las personas en forma de círculos concéntricos, interconectados en el tiempo. Por ejemplo, si los acuíferos con que se abastece una población tuvieran una tasa de sobreexplotación alta, no se percibirían problemas de inmediato; pero en un futuro no tan lejano, al irse agotando los acuíferos en peor situación, se experimentarían recurrentes crisis por falta de agua para abastecer a hogares y desarrollar las actividades económicas. Por más infraestructura física en la que hubiera invertido el municipio, no habría actividad económica en el largo plazo si no se invirtiera paralelamente en “infraestructura ambiental”. En otro círculo interconectado, si la misma cuenca está experimentando además tasas altas de deforestación, vería en lo inmediato problemas de erosión y mala calidad de agua superficial, y en el largo plazo se iría agravando la situación de abasto de agua al perderse la capacidad de recarga de los acuíferos. Finalmente, en un tercer nivel, si además estuvieran ya presentes los problemas de cambio climático, se agravaría más la situación de abasto de agua por las sequías más frecuentes o más profundas. Por lo tanto,



desde el punto de vista de la sustentabilidad, es importante tomar en cuenta que el buen estado de cada recurso natural opera contra los problemas que se estuvieran experimentando en otros. Los problemas acumulados, en cambio, agravan aún más el impacto que se experimentaría en cada uno de ellos por separado.

Esta interconexión múltiple, propia de los ecosistemas y sistemas de soporte de la vida, puede verse cada vez con más perspectiva. No sólo preocupan en el largo plazo la mayor frecuencia y dureza de los fenómenos meteorológicos traídos por el cambio climático, sino la extremadamente rápida tasa de pérdida de biodiversidad que estamos experimentando al sustituirse espacios naturales por espacios construidos. Estas crisis de gran escala podrían tener impactos negativos en la productividad y aumentar riesgos, haciendo más difícil la superación de la pobreza de forma segura y de manera permanente. Estudios como el de Kjellstrom *et al.* (2009) muestran ya evidencia de que los choques climáticos reducen la productividad en manufactura, mientras predicciones de largo plazo advierten de impactos negativos similares en la productividad de la agricultura (Gornall *et al.*, 2010) y las pesquerías (Behrenfeld *et al.*, 2006). Para Reich *et al.* (2012) el problema de la pérdida de productividad al desaparecer la biodiversidad tiene que ver con el efecto de aseguramiento que trae la *redundancia* de la diversidad biológica, evidente sólo cuando ocurren choques negativos. Y claro, trabajos como los de Renaud *et al.* (2013) resaltan la importancia general de ecosistemas diversos para reducir el impacto de los desastres naturales, los cuales, al destruir infraestructura, bajan la productividad.

No son sólo los choques negativos los que importan. También las oportunidades perdidas son relevantes. Por ejemplo, la biodiversidad tiene un importante contenido de información para desarrollar nuevas tecnologías y productos. Si se pierden especies, ecosistemas o genes, se perdería su potencial impulso a la productividad en el futuro. Y para poder superar la pobreza de manera perdurable se necesita que aumente continuamente la productividad, tanto de manera individual como en agregado, en la economía. Para Barret *et al.* (2011), ésta es una de las conexiones más importantes, pero menos reconocidas, en términos de políticas públicas sobre la relación pobreza-biodiversidad.

No olvidemos que además de ayudar a mitigar desastres, y conservar y aumentar la productividad, la biodiversidad tiene un valor simbólico, estético y cultural para mantener la calidad de vida y darle sentido. Las decisiones de

las comunidades indígenas que sacrifican oportunidades de ingresos para conservar recursos naturales, por ejemplo, hacen ver que la defensa del territorio y el valor simbólico y espiritual tienen una expresión económica (Xu *et al.*, 2005; Paladino, 2005).

En general, es difícil que tanto los beneficios ambientales más concretos como los más abstractos tengan efectos evidentes en el corto plazo. Hoy disfrutamos del capital natural heredado de las pasadas generaciones. Esto hace difícil ver la necesidad de actuar ahora. No ayuda el hecho de que los problemas ambientales de gran escala ocurran “en el futuro” y dependan de procesos que aún no entendemos del todo, procesos que cuentan con *verdadera incertidumbre*, como menciona Weitzman (2007). Los ciclos atmosféricos, hidrológicos y ecológicos a nivel planetario son la base de los sistemas de vida y la alteración no tiene precedentes; de ahí la incertidumbre, el alto potencial de riesgo, que hay en las consecuencias de nuestro actuar.

El reto mayor para las políticas ambientales es la inercia en los procesos naturales. Es muy difícil revertir los problemas de sustentabilidad de largo plazo una vez que ya han aparecido. Por ejemplo, el panel científico de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC) nos advierte que sería casi imposible detener el proceso de un cambio climático mayor a cuatro grados centígrados al final del siglo si las concentraciones en la atmósfera rebasan un cierto umbral para el 2050, nivel al que podríamos llegar si no hay cambios mayores en la política actual (Pachauri *et al.*, 2014). Por otra parte, los efectos de la pérdida de bosques antiguos y biodiversidad pueden tener consecuencias de muy larga duración, siglos incluso (Dupouney *et al.*, 2002), y ya los ambientalistas nos han recordado desde hace tiempo que “la extinción es para siempre” (Prance y Elías, 1977) reforzando la idea de completa irreversibilidad para determinadas acciones u omisiones de conservación.

Dadas estas interconexiones, vemos impactos múltiples sobre la productividad y el ingreso de los hogares en el corto plazo, y tenemos inciertos y potencialmente graves efectos a largo plazo. La recomendación para el Coneval es tener una estrategia que incluya ambos indicadores. Los primeros, de corto plazo, serían indicadores del cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano, con variables que tienen un impacto directo inmediato, especialmente en la salud. Entre ellos estarían la calidad del agua y el aire y el tipo de disposición de residuos. El de largo plazo incluiría el estado de los recursos naturales cuyo

efecto en el bienestar aparece en el futuro. Para este capítulo se eligieron los más directos y evidentes: el estado de los acuíferos y el riesgo de deforestación. La combinación de ambos, de corto y largo plazo, permitirá medir qué tanto se está cumpliendo el derecho a un medio ambiente sano en el presente y qué tanto se están generando las condiciones para que se pueda cumplir en el futuro.

#### CUANTIFICANDO EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO

En esta sección se presentan sugerencias concretas de indicadores del cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano en sus varias dimensiones. Para ello se analiza qué tipo de información ambiental está disponible en México y se cruza con la que ya proporciona el Coneval sobre niveles de pobreza en los hogares. El punto de partida es que, al ser el “medio” ambiente la variable de interés, los indicadores individuales se tienen que construir con información a niveles geográficamente más agregados; por ejemplo, a nivel municipal. Se parte de que el nivel reportado de calidad del aire o del agua en el municipio influye en todos los que viven ahí de la misma manera. Cuando sea posible tener una escala ambientalmente más apropiada, por ejemplo, a nivel cuenca hidrográfica o cuenca atmosférica, se utilizará para describir el problema.

#### *Contaminación del aire*

México tiene una ventaja, y un reto, para la incorporación de información sobre la calidad del aire en la medición multidimensional de la pobreza. La ventaja es que el país ya tiene una normatividad completa (cuadro 1), y relativamente actualizada, sobre los estándares mínimos a cumplirse en la calidad del aire. Al proporcionar una métrica, estos estándares permiten saber con objetividad si se está cumpliendo en un lugar específico con el derecho a un medio ambiente sano, y qué tan lejos se encuentra una población de cumplirlos si no fuera así. Esto nos permite medir la *profundidad* de las carencias existentes.

El reto, en cambio, es que no en todas las ciudades del país se cuenta con una medición de todos los contaminantes. Sólo hasta muy recientemente, y gracias a la incorporación de la medición de las  $PM_{2.5}$ , se tienen las mediciones completas de los *seis* contaminantes criterio para las tres grandes metrópolis.

En cambio, en las ciudades medias y chicas, los reportes no siempre son constantes, homogéneos o de calidad, quedando muchos huecos en la información (ver cuadro A.1). Las razones de la falta de medición pueden ser varias, entre ellas la existencia de problemas ambientales percibidos como menos urgentes, menos activismo de las organizaciones civiles ambientales, bajos presupuestos locales u oposición activa de grupos económicos a las medidas de control. Más adelante se presentan recomendaciones para resolver estos problemas de cobertura de información, pero es importante que no se abandone la idea de la generación de índices de cumplimiento del derecho un medio ambiente sano, donde la dimensión de calidad del aire es uno de los componentes fundamentales.

Las normas oficiales mexicanas de los cuadros 1 y A.2 establecen límites de concentraciones de contaminantes, por arriba de los cuales el riesgo y daño a la salud se consideran inaceptables, lo suficiente como para merecer una intervención obligada de políticas. Estos estándares pueden cambiar, haciéndose más estrictos con el tiempo, como ha pasado ya. Las normas sobre óxidos de azufre fueron revisadas en el año 2010, mientras que las de partículas y ozono en 2014. En ambos casos se acercaron más a los estándares internacionales propuestos por la Organización Mundial de la Salud, con los que antes tenían una diferencia importante.

Para entender el papel que tienen las normas de calidad del aire, es importante notar una de sus principales diferencias con las normas aplicadas a emisiones puntuales. En las segundas, cada empresa que emite contaminantes es responsable de limitar ciertas concentraciones, y si las rebasan pueden ser multadas. En cambio, en las normas sobre calidad del aire no hay más responsable que la colectividad. Los gobiernos locales han asumido el cumplimiento de las normas como sus objetivos de política y comunican las brechas o avances en términos de “días cumpliendo las normas”; sin embargo, no tienen mayores consecuencias que la opinión de sus ciudadanos si no lo consiguen.

La normatividad en México ha establecido dos bandas de seguridad, una para acciones preventivas y otra para situaciones de mayor urgencia. A estos dos niveles se les ha identificado informalmente como “semáforo amarillo” y “semáforo rojo”, y los usaremos para medir la profundidad de la carencia ambiental. Otro aspecto de las NOM es que hay mediciones y estándares para el valor *promedio* anual y para el *percentil* 98, reflejando la primera la preocupación por el daño ambiental constante y la segunda por el daño agudo.

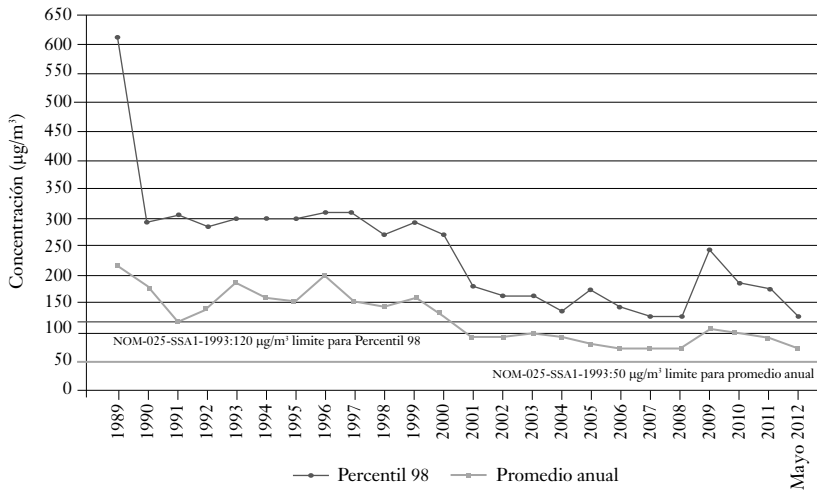
## DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

CUADRO 1  
ESTÁNDARES PARA MEDIR LA CALIDAD DE AIRE EN MÉXICO

<i>Contaminante</i>	<i>Norma Oficial Mexicana</i>
1. Bióxido de azufre (SO <sub>2</sub> )	NOM-022-SSA1-2010
2. Bióxido de nitrógeno (NO <sub>2</sub> )	NOM-023-SSA1-1993.
3. Partículas Suspendingas (PST)	NOM-024-SSA1-1993
(PM <sub>10</sub> )	NOM-025-SSA1-2014
(PM <sub>2.5</sub> )	
4. Monóxido de carbono (CO)	NOM-021-SSA1-1993
5. Ozono (O <sub>3</sub> )	NOM-020-SSA1-2014
5. Plomo (Pb)	NOM-026-SSA1-1993

FUENTE: Semarnat-Secretaría de Salud.

GRÁFICA 1  
ZONA METROPOLITANA VALLE DE MÉXICO, CONTAMINANTE: PM<sup>10</sup>



FUENTE: Sistema de Monitoreo Atmosférico. Ciudad de México. Disponible en: <<http://www.calidadaire.df.gob.mx/>>.

Ha habido revisiones en el tiempo que han hecho cada vez más estrictos los estándares ambientales. ¿Qué hacer cuando se utilizan para juzgar si el derecho a un medio ambiente sano está siendo cumplido y luego los estándares cambian?

¿Se dice que antes se cumplía con el derecho y ahora ya no? La recomendación es que el Coneval mantenga una memoria de cálculos, mostrando el efecto en cuantificar el cumplimiento al derecho antes y después de elevar el estándar, para mantener la comparabilidad. El argumento de comunicación para ayudar a entender estos cambios sería: la nueva y mayor exigencia social al respecto hace que actualmente se considere que *no* se está cumpliendo el derecho a un medio ambiente sano si los nuevos estándares no son cumplidos. Se vale que la perspectiva cambie, sólo debe haber forma de mantener la comparabilidad.

Otra pregunta importante que surge al buscar un indicador es: ¿cómo combinar las diferentes normas para los diferentes contaminantes? Cada uno de ellos tiene efectos distintos en la salud, causa diferentes enfermedades con distintas pérdidas de capacidades. Hay dos opciones básicas: combinarlos a través de ponderadores, basados en epidemiología o de valoración económica del daño, o utilizar la regla de suficiencia, donde no se considera cumplido el derecho a un medio ambiente sano si no es cumplida la norma para *todos y cada uno* de los contaminantes. Por su facilidad de comunicación social, y hasta que no haya estudios que establezcan la ponderación adecuada para el caso de México, se recomienda utilizar el segundo criterio, el de suficiencia, aunque frecuentemente resulte más estricto que el de ponderación por toxicidad.

#### Cobertura de información y grado de cumplimiento del derecho

No en todos los centros urbanos de México se miden todos los contaminantes. Esta falta de homogeneidad en la recolección de información puede ser un problema agravado por las diferencias en los métodos de medición y los protocolos de reporte. Aun cuando quedan brechas importantes por cubrir, la mejor garantía de la expansión de la red de información bajo estándares rigurosos actualmente en México es el Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire (Sinaica), coordinado por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).

A esta red pertenecen ya más de veinte centros urbanos y zonas metropolitanas (cuadro A.1). Queda mucho por hacer para ampliar y densificar la cobertura de medición de contaminantes en varias de estas ciudades, pero el mayor problema de la red está en que hay centros urbanos que aún no pertenecen a ésta. Es cierto, en la mayoría de los ausentes no se monitorean porque no parecen enfrentar problemas de contaminación. La mayoría son ciudades

relativamente chicas y no industriales. Sin embargo, sin una medición no hay seguridad de que esto sea así para la docena de mayor tamaño y actividad económica.

La recomendación para el Coneval es, por lo pronto, comenzar a trabajar con la red de Sinaica como está. Así, se mide el grado de cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano, a la vez que se van cubriendo los huecos de información con análisis probabilísticos. Por ejemplo, por sus características se puede identificar cuál es la probabilidad de que una ciudad esté enfrentando niveles de contaminación altos que la harían incumplir con el derecho a un medio ambiente sano. La propuesta es utilizar datos de estimaciones probabilísticas en tanto la ciudad no establezca un centro de monitoreo y reporte estandarizado propio. Un buen análisis minimizaría la probabilidad de que haya sobreestimación o subestimación. La ciudad que fuera estimada con mala calidad del aire haría un esfuerzo de medición para demostrar lo contrario, e independientemente del resultado, habrán ganando todos los actores sociales al aumentarse el conocimiento al respecto.

Para el ejercicio presentado en este capítulo se utilizó el *Almanaque de datos y tendencias de la calidad del aire 2011*,<sup>1</sup> la más reciente compilación y sistematización validada de información para las ciudades en el Sinaica. El objetivo en este caso es ilustrar el nivel de retos en calidad del aire que enfrentamos en relación con el reto de pobreza. Sin embargo, para el Coneval la recomendación es lograr una alianza con Sinaica-INECC y contar sistemáticamente con esta información para poder medir con periodicidad el número y la localización de los hogares para los que no se está cumpliendo el derecho a un medio ambiente sano.

#### Indicador de cumplimiento

Partiendo de la información del almanaque de Sinaica, se utilizan dos indicadores: el número de días en que no se está cumpliendo con la norma diaria<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Disponible en: <[http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id\\_pub=652](http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=652)>.

<sup>2</sup> Es importante tomar en cuenta que las normas oficiales mexicanas usan dos tipos de medidas para los límites anuales; una de ellas es el promedio simple anual, la otra es para el promedio del percentil 98, es decir, de 98% de las observaciones con menor contaminación. Esto último ayuda a resolver el problema de las observaciones aberrantes o extremas. Por la naturaleza de los datos, una observación extrema de un día, que rebasara en 300% la norma, podría hacer que el promedio simple estuviera fuera de norma, aunque los otros 364 días hubieran estado con

correspondiente al contaminante (*semáforo rojo*) y el número de días en que se está en un rango de alerta que amerita una intervención temprana (*semáforo amarillo*) (cuadros A.1, A.3 y A.4). El indicador que se utilizará en este ejercicio, para cada hogar viviendo en la correspondiente zona urbana partiría de que no se cumple el derecho a un medio ambiente sano en lo que se refiere a calidad del aire (IRA-CAR) = 1, cuando:

$$\text{IRA-CA} = \left\{ 1 \text{ si } \text{NC}_{\text{CO}} = 1, \text{ o si } \text{NC}_{\text{SO}_2} = 1, \text{ o si } \text{NC}_{\text{NO}_2} = 1, \text{ o si } \text{NC}_{\text{PM}_{10}} = 1, \text{ o si } \text{NC}_{\text{PM}_{2.5}} = 1, \text{ o si } \text{NC}_{\text{O}_3} = 1 \right\} 0 \text{ en cualquier otro caso}$$

Donde NC = nivel de contaminación, basado en la concentración de los contaminantes criterio *para el centro de población donde vive el hogar*, o su división zonal dentro de la misma, tal y como son sus subíndices en la medición de cada contaminante criterio en particular: NO<sub>2</sub> = bióxido de nitrógeno, SO<sub>2</sub> = bióxido de azufre, O<sub>3</sub> = ozono, PM<sub>10</sub> = partículas suspendidas menor a diez micras, PM<sub>2.5</sub> = partículas suspendidas menor a 2.5 micras y CO = monóxido de carbono.

El indicador combina los seis contaminantes criterio de tal manera que si en cualquiera de ellos la concentración observada en la localidad fuera mayor a la máxima determinada por las normas oficiales mexicanas, entonces se considera que sus habitantes no tienen cabalmente cumplido su derecho a un medio ambiente sano. Esto no equivale a decir que todos sus habitantes sufrirán problemas de salud en el futuro por lo ambiental, sino que la tasa de enfermedad y mortalidad para el total de esa población será en su conjunto más alta respecto a lo que sería con buena calidad de aire. Como se discutió antes, la profundidad de la carencia ambiental se puede medir además con la cantidad de días y número de contaminantes rebasando la concentración máxima establecida por la norma correspondiente.

Para la evaluación y el reporte sistemático que el Coneval haría se recomienda trabajar completando la información real con las estimaciones probabilísticas de presencia de contaminantes. No sólo sería la mejor estimación disponible de la situación, sino que, en términos de economía política, movilizaría a las autoridades locales a demostrar o no que ésa es la situación. Esta dinámica ya ocurrió en el caso del programa de Playas Limpias, donde, después de los

---

extremadamente buena calidad del aire. Cualquiera de los dos puede ser utilizado, incluyendo el criterio de que ambos sean cumplidos. En este caso se utiliza el cumplimiento diario dentro de los límites anuales promedio.



CUADRO 2

PORCENTAJE DE DÍAS DE MEDICIÓN EN QUE SE REBASAN LOS UMBRALES EN LAS NOM DE AL MENOS UN CONTAMINANTE

<i>Municipio</i>	<i>Estado</i>	<i>Semáforo amarillo (% de días-medición)</i>	<i>Semáforo rojo (% de días-medición)</i>	<i>Cualquier semáforo (% de días-medición)</i>
Acolman	México	30.6	1.1	31.6
Álvaro Obregón	DF	12.2	5.2	17.5
Atizapán	México	0.4	0.0	0.4
Azcapotzalco	DF	10.4	2.2	12.6
Chalco	México	21.1	1.4	22.4
Coacoalco	México	16.0	0.0	16.0
Coyoacán	DF	11.5	3.1	14.6
Cuajimalpa	México	66.1	24.0	90.1
Cuauhtémoc	DF	8.3	1.4	9.7
Ecatepec	México	12.6	1.3	13.8
García	Nuevo León	15.9	1.3	17.1
General Escobedo	Nuevo León	0.4	0.0	0.4
Guadalajara	Jalisco	13.8	1.7	15.5
Guadalupe	Nuevo León	17.6	0.6	18.3
Gustavo A. Madero	DF	2.2	0.0	2.2
Iztacalco	DF	18.9	4.7	23.6
Iztapalapa	DF	14.2	2.7	17.0
Metepéc	México	16.0	0.6	16.6
Miguel Hidalgo	DF	17.2	5.5	22.7
Monterrey	Nuevo León	22.4	1.7	24.1
Naucalpan	México	18.1	2.5	20.5
Nezahualcóyotl	México	0.0	0.0	0.0
San Mateo Atenco	México	27.8	0.0	27.8
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	21.1	1.2	22.3
Santa Catarina	Nuevo León	23.7	3.4	27.1
Texcoco	México	68.7	7.9	76.6
Tlalnepantla	México	8.1	0.5	8.6
Tlalpan	DF	66.3	11.8	78.1
Tlaquepaque	Jalisco	10.8	0.3	11.1
Toluca	México	9.9	2.5	12.5
Tonalá	Jalisco	23.3	2.6	25.9
Tultitlán	México	0.2	0.0	0.2
Venustiano Carranza	DF	19.1	1.8	20.9
Xochimilco	DF	29.7	6.4	36.1
Zapopan	Jalisco	9.5	1.3	10.9

\* Promedio por contaminante de las estaciones de monitoreo en el municipio. Ejemplo usando información Alma-  
naque 2011.

primeros reportes de la estimación de la Semarnat, la respuesta mediática y de opinión pública llevó a las autoridades locales a instalar sus sistemas de monitoreo con una celeridad nunca antes vista para compararlos con lo estimado (Jiménez Cisneros, 2007) (Semarnat, 2011).

Para las ciudades sin medición, el criterio para este ejercicio será el siguiente. Primero, para todas las ciudades pequeñas (< 200 mil habitantes) que no sean industriales se considerará que si no miden es porque gozan de buena calidad de aire actualmente. Segundo, si en algún momento previo la ciudad tuvo mediciones validadas por el Sinaica,<sup>3</sup> y en ese entonces estaban en incumplimiento, se toma la más reciente medición y se asumirá que continúan así; no se considera que cumple con el derecho a un medio ambiente sano hasta no demostrar lo contrario. Si en cambio su calidad del aire era considerada buena en la última medición reportada, se clasificarán para este ejercicio como “sin información”, previendo la posibilidad de que se haya podido deteriorar la calidad del aire por el crecimiento económico reciente. Por último, todos los demás casos se considerarán sin información.

En agregado, ésta es una estimación conservadora del cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano, pero lo consideramos adecuado para dimensionar el problema potencial en que nos encontraríamos. Los resultados se presentan en el cuadro 2.

#### Combinando indicadores de pobreza y derecho a un medio ambiente sano

Se consideró que la mejor forma de presentar los datos sobre el cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano en este capítulo es hacerlo en combinación con la información sobre pobreza de ingreso (cuadro 3). Aquí se cuantifica la *doble vulnerabilidad* a la que estaría sujeta una parte de la población mexicana. Al tener ingresos por debajo del nivel de pobreza, estos hogares tendrían menos posibilidades de defenderse de los efectos negativos de la contaminación, menor capacidad de reaccionar ante los riesgos de salud y productividad. Es significativo porque la contaminación implica una pérdida importante de días laborales y días de aprendizaje, y el menor desempeño cognitivo y laboral causados por la contaminación a largo plazo, como lo demuestra la literatura reciente (Hanna y Oliva, 2015; Arceo *et al.*, 2015; Bharadwaj, 2014), hacen mayor el reto de superar la pobreza.

<sup>3</sup> Pierden el registro si las mediciones no mantienen la calidad de reporte.

## DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

CUADRO 3

CUMPLIMIENTO DE DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO (CALIDAD DEL AIRE) Y POBREZA  
(MILLONES DE PERSONAS Y PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS)

<i>Situación del derecho respecto a la calidad del aire</i>	<i>pobreza extrema</i>	<i>pobreza no extrema</i>	<i>no pobreza</i>	<i>población total</i>
Sin derecho cumplido (contaminación del aire)	1.5 (1%)	10.6 (9%)	24.7 (22%)	35.8 (32%)
Cumplimiento del derecho (no contaminado)	11.0 (10%)	27.6 (25%)	33.9 (30%)	71.5 (9%)
Sin información (dado posiblemente contaminado)	0.2 (0.2%)	1.0 (1%)	1.9 (2%)	3.1 (3%)
Total	12.8 (11%)	39.3 (35%)	60.5 (54%)	112.6 (100%)

FUENTE: análisis propio con datos del Coneval y Sinaica-INE.

El primer punto de preocupación a resaltar es que hay al menos 35.8 millones de mexicanos, casi una tercera parte de la población, cuyo derecho a un medio ambiente sano respecto a la calidad del aire *no* está siendo cumplido. Esto significa, entre otras cosas, que la población expuesta, en agregado, tendrá mayores problemas de salud tanto en el corto y mediano plazo como en el futuro. El problema puede provenir de cualquiera de los seis contaminantes criterio estudiados cuyas concentraciones rebasan los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas. La preocupación mayor viene de notar que cerca de 1.5 millones de personas habitan en localidades con mala calidad del aire y viven en una situación de pobreza extrema. También los casi 11 millones de personas en hogares bajo pobreza no extrema que viven en esas mismas ciudades. En ambos casos la doble vulnerabilidad está presente.

En contraste, es buena noticia que haya 71.5 millones de personas en México que viven en lugares donde no hay problemas significativos de calidad del aire. Esto se debe no tanto a políticas públicas exitosas (esto tiene otro efecto, que discutiremos más adelante), sino a sus condiciones iniciales. En la mayoría de los casos son localidades de baja densidad de población y menor actividad industrial y de transporte. En el cuadro 3 se puede apreciar que en los lugares donde hay menos pobreza hay más problemas ambientales de calidad del aire, y viceversa. Esto se puede explicar con la idea de la llamada *curva de Kuznets ambiental*, que argumenta que a niveles bajos de ingresos hay buena calidad

ambiental, pues no está presente la actividad económica que pone presión sobre los recursos naturales, pero al crecer la economía, la calidad ambiental empeora consecuentemente. Esto sólo se corrige —se argumenta— hasta que los ingresos sean lo suficientemente altos como para que la sociedad demande y pueda contribuir con suficientes impuestos y otras medidas de recaudación a las soluciones ambientales. La idea de la *curva de Kuznets ambiental* no debe pensarse asociada a una actitud social pasiva. Al contrario, las políticas públicas intervienen para hacer esta transición más rápida y evitar las peores consecuencias de las etapas intermedias.

¿Puede el enfoque de derechos medir el efecto parcial de las políticas públicas ambientales que hemos observado en México? En su versión más sencilla, no. Sólo considera que se cumple el derecho a un medio ambiente sano cuando *todos* los contaminantes están por debajo del umbral definido por las normas de calidad del aire. Avances previos a cruzar este umbral no cuentan. Tampoco cuentan los avances en cruzar el umbral para *algunos* contaminantes, si es que no lo han cruzado todos. Para tener una métrica de los avances, o retrocesos, observados en México se necesita medir la brecha de cumplimiento del derecho.

La propuesta es que en paralelo se comience a construir un indicador de la *brecha* del cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano de la misma manera que al medir la *profundidad pobreza* se utilizan los índices FGT (Foster *et al.*, 1984). En este caso podría hacerse a través de la medición del número de contaminantes en que se está cumpliendo con la norma o no, cuantos días del año se cumplen o que tan grande es la brecha entre el nivel de contaminación observado y el del umbral de la norma de calidad del aire. Esto ayudaría a medir el progreso en lugares como la Ciudad de México, donde sí ha habido avances significativos en tres de los contaminantes criterio que por mucho rebasaban la NOM correspondiente en los noventa y ahora lo hacen por menos.

#### Recomendaciones a mediano y largo plazo

- La primera recomendación práctica para el Coneval es firmar un convenio con la Semarnat para que la información del Sinaica pueda alimentar un sistema de información geográfico con el que se pueda producir un reporte anual sobre el grado de cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano en su componente de calidad de aire, que además identifique a la población con más de un tipo de vulnerabilidad o incumplimiento de derechos.

- La segunda recomendación es mantener el uso de normas oficiales mexicanas para definir los umbrales donde se cumpla o no el derecho. Utilizar estándares internacionales sería más exigente, y seguramente tendría menos cambios en el tiempo, pero se estaría creando una inconsistencia entre la normatividad nacional y la forma de medir el cumplimiento de los derechos, la cual sería difícil de explicar. Se considera mejor, aunque no sencillo, preparar una forma de comunicar los cambios y nuevos estándares cuando haya revisiones a las normas oficiales mexicanas que las hagan más estrictas.
- La tercera recomendación es comisionar de manera conjunta un estudio académicamente riguroso que estime la probabilidad de que se estén incumpliendo las diferentes normas de calidad de aire para cada una de las ciudades que no tienen monitoreo validado por el Sinaica o equivalente. Con esta distribución de probabilidad, algún órgano colegiado o grupo de expertos, perteneciente o convocado por el Coneval, decidiría cuál es el umbral para considerar a una localidad en particular con el derecho cumplido (o no) respecto a calidad de aire.

Debemos reconocer que este enfoque mixto —observaciones más probabilidades— contrasta con la homogeneidad de información normalmente utilizada para la medición de otras dimensiones de la pobreza. Creemos, sin embargo, que vale la pena hacerlo con el rigor correspondiente. La idea de los indicadores es movilizar hacia la acción con información, y esto sacaría el mejor provecho de lo que sabemos. Es importante anotar aquí que no se trata de definir umbrales de calidad del aire distintos para las distintas ciudades. Es suficientemente objetivo que haya una sola norma que refleje la vulnerabilidad humana ante la contaminación para establecer el indicador de cumplimiento del derecho establecido en la Constitución.

### *Calidad del agua*

Para los indicadores de cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano en lo concerniente a la calidad del agua se utilizarán como referencia los cuatro contaminantes básicos reportados por la Conagua: la demanda bioquímica de oxígeno, la demanda química de oxígeno, los sólidos suspendidos totales y la concentración de coliformes fecales. La contaminación puede tener distintas

fuentes: erosión, deforestación, agroquímicos, aguas grises y aguas negras de origen industrial o urbano, pero eventualmente todas se mezclan en el mismo cuerpo receptor de agua. Esto expone a un riesgo ambiental a quienes utilizan directamente el agua y quienes viven o trabajan en su proximidad.

El grado de cobertura del monitoreo de contaminantes del agua en México es imperfecto; algo similar a lo que pasa en el caso de la contaminación del aire. La Comisión Nacional de Agua publica de manera continua los indicadores de calidad del agua que mide su red de estaciones de monitoreo; sin embargo, ésta no es una red suficientemente amplia. Es más densa en las poblaciones de mayor tamaño y en los ríos, lagos y presas de mayor volumen, pero las demás zonas quedan descubiertas. Por ejemplo, en 2012 sólo había 420 municipios en todo el país que contaban con estación de monitoreo. Esto nos deja una brecha de cobertura importante en lugares donde sí hay proximidad, contacto o utilización del agua contaminada por parte de la población y sus actividades económicas. De nuevo, en un paralelismo con el caso de la calidad del aire, no hay estimaciones aún del tamaño de esta brecha de información, es decir, no se sabe cuántos cuerpos de agua podrían tener una mala calidad de agua, y por lo tanto requerirían ser medidos, y cuántos se espera que tengan suficientemente buena calidad de agua por su baja presión demográfica o económica.

#### Combinando indicadores de pobreza y calidad del agua

En el cuadro 4 se utiliza el promedio de cada uno de los contaminantes medidos en las estaciones de monitoreo en un municipio para clasificarlo de acuerdo con los niveles de calidad del agua definidos por la Conagua: fuertemente contaminada, contaminada, aceptable, buena calidad y excelente. Algunos puntos de control reportados podrían corresponder a lugares de medición con una lógica administrativa (donde hay una planta de tratamiento, por ejemplo) más que de exposición al daño a la salud, pero no hay forma de distinguirlos *a priori*.

Esta información, disponible, como mencionamos, sólo para 420 municipios, se cruza con la información sobre el porcentaje de población en pobreza extrema. De esta manera podemos observar que de los nueve municipios con más de la mitad de su población en pobreza extrema, cinco tienen el agua de sus presas, canales, lagunas o lagos en un estado de contaminación *alta o muy alta* respecto a coliformes fecales.

## DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

CUADRO 4

NÚMERO DE MUNICIPIOS DE ACUERDO CON EL NIVEL DE CONTAMINANTES

<i>Calidad del agua</i>		<i>Porcentaje de hogares en pobreza extrema en el municipio</i>					<i>Total</i>
		<i>0-5</i>	<i>5-10</i>	<i>10-20</i>	<i>20-50</i>	<i>&gt;50</i>	
	Número de municipios con medición	91	116	122	82	9	420
DBO	Excelente	44	40	61	39	5	189
	Buena calidad	17	27	28	25	2	99
	Aceptable	15	28	21	10	1	75
	Contaminada	10	15	8	7	1	41
	Fuertemente contaminada	5	6	4	1	0	16
DQO	Excelente	28	25	40	26	2	121
	Buena calidad	16	25	20	23	3	87
	Aceptable	14	21	28	15	3	81
	Contaminada	24	36	24	16	1	101
	Fuertemente contaminada	9	12	7	2	0	30
SST	Excelente	38	35	60	51	5	189
	Buena calidad	27	55	43	26	4	155
	Aceptable	17	16	15	4	0	52
	Contaminada	8	8	5	0	0	21
	Fuertemente contaminada	1	2	0	0	0	3
Coliformes fecales	Excelente	32	33	35	18	3	121
	Buena calidad	6	10	8	1	1	26
	Aceptable	15	14	17	18	0	64
	Contaminada	15	23	25	21	2	86
	Fuertemente contaminada	23	36	37	24	3	123

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Conagua y el Coneval.

Esto define ya una agenda de intervención de políticas públicas urgente. El mismo tipo de doble vulnerabilidad ocurre también en 45 de los 82 municipios con más de una quinta parte de su población en pobreza extrema. Los cuerpos de agua allí localizados no cumplen con las normas oficiales mexicanas en materia de calidad del agua y exponen a su población a enfermedades ambientales significativas. A pesar de la importancia de los cincuenta casos críticos donde confluyen problemas de calidad del agua y extensión de la pobreza, el patrón en general es el contrario: los municipios con menores niveles de pobreza tienden a tener menores niveles de contaminación de agua que aquellos con mayor pobreza.

La gráfica 2 presenta el caso de la demanda bioquímica de oxígeno (DBO) que tiene esta relación negativa con pobreza. Otros dos indicadores clave de contaminación (DQO y SST) tienen un patrón muy parecido a la demanda bioquímica de oxígeno. El contraste ocurre en el caso de los coliformes fecales, donde la relación es positiva, es decir, donde los municipios de mayor pobreza tienen niveles medios de este tipo de contaminación.

Las razones para las relaciones negativas observadas en tres de los cuatro contaminantes están en línea con lo discutido sobre la *curva de Kuznetz ambiental* en su tramo ascendente: la misma actividad económica que reduce la pobreza incrementa la contaminación. Esto no significa necesariamente que la contaminación sea un mal necesario para superar la pobreza. Con buenas políticas públicas es posible evitar la contaminación del agua, tanto en lugares con bajos ingresos como en aquellas localidades con mucha mayor actividad económica. Para los primeros, la presencia de un medio ambiente sano es uno de los elementos con que los hogares deben contar para lograr superar la pobreza. Para los segundos, el reto es cómo mantener la mejora en el nivel de vida en todas sus dimensiones, incluyendo la ambiental.

¿Qué se debe hacer con los municipios donde no hay nodos de la red de monitoreo de la calidad del agua para las estimaciones del Coneval sobre el cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano? La recomendación es la misma que en el caso de la calidad del aire: se debe estimar la probabilidad de que en un cuerpo de agua particular la calidad de agua fuera buena, dadas las características de la actividad económica en la cuenca. El indicador estaría usando este complemento con información probabilística, menos contundente pero deseable en términos de guiar con efectividad las decisiones de políticas públicas. El enfoque de utilizar predicciones estadísticas para los sitios sin información puede ayudar también a identificar problemas de contaminación antes de que ocurran para poder actuar preventivamente. Se sabría en qué lugares se está cerca de perder el derecho a un medio ambiente sano.

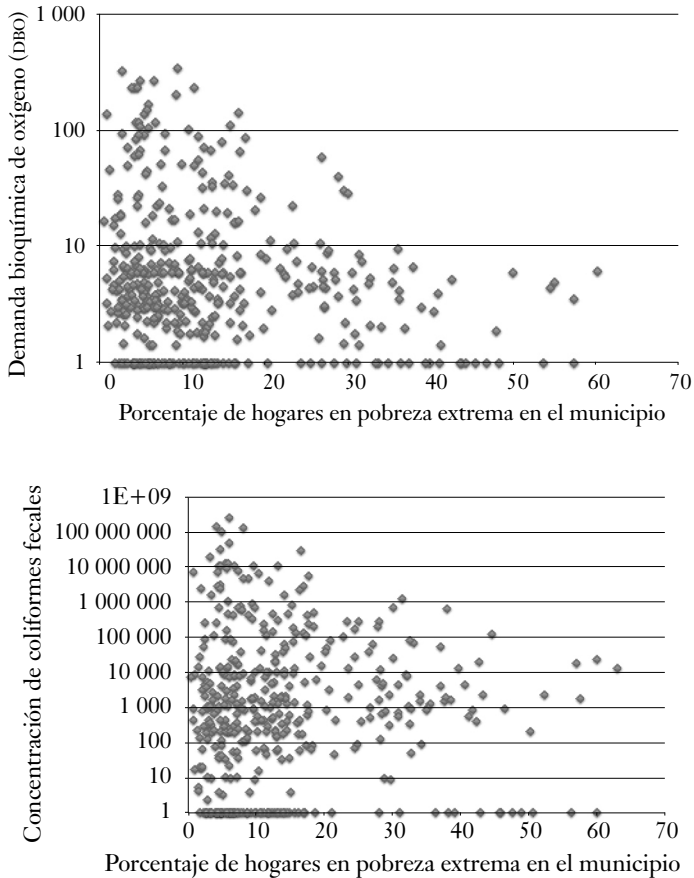
En el caso de modelar la contaminación del agua para los lugares sin información, se tiene mayor certidumbre científica que en el caso del aire. El fenómeno de transporte de contaminantes a largas distancias, por ejemplo, se puede modelar de manera sencilla teniendo los puntos de emisión y la distancia recorrida en los cauces de ríos y corrientes costeras. Las cuencas hidrográficas ya están bien delimitadas y se puede calcular la magnitud y el tipo de actividad económica en cada una de ellas, con su consiguiente impacto en la calidad del agua (Bunge, 2010).



## DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

GRÁFICA 2

CONTAMINACIÓN DEL AGUA Y PORCENTAJE DE HOGARES EN POBREZA EXTREMA POR MUNICIPIO



FUENTE: Construcción propia con información del Coneval y la Conagua.

En términos prácticos, se hace también en este caso la recomendación de que estos estudios probabilísticos, pasen por revisión por pares y que sea un panel de expertos quienes decidan cuál es el umbral en que la distribución de probabilidades ameritaría la clasificación de estar o no cumpliendo con el derecho a un medio ambiente sano. En este caso, se reitera el argumento de que es importante contar con los indicadores. La contaminación de los cuerpos de agua es un tema central dentro de lo ambiental, y la falta de información no debe ser razón para limitar su uso. Se debe romper el paradigma de la necesidad de

información homogénea; de otra manera, nos quedaríamos sin medición y eso sería peor que encontrar diferencias entre fuentes.

#### Indicador de cumplimiento del derecho

El indicador se construye partiendo de que el derecho a un medio ambiente sano no se estaría cumpliendo para una población si el promedio de la calidad del agua en su municipio, para cualquiera de los cuatro diferentes contaminantes, fuera clasificada como *contaminada* o *fuertemente contaminada*. Esto sigue el argumento de que si una sola de las dimensiones relevantes, que en este caso representan los cuatro diferentes contaminantes, no se cumpliera, no se cumpliría para la gente este derecho. Claro que contabilizar cuántos contaminantes están por arriba del umbral, y cuán lejos están, sirve para medir la profundidad de la brecha de cumplimiento, algo también relevante desde el punto de vista de políticas públicas.

En este caso, para cada hogar se dice que está en incumplimiento ambiental si su Índice de Rezago Ambiental sobre Calidad del Agua (IRA-CA) = 1, donde:

$$\text{IRA-CA} = \{1 \text{ si } \text{EMC}_{\text{DBO}} = 1, \text{ o } \text{EMC}_{\text{DQO}} = 1, \text{ o } \text{EMC}_{\text{SST}} = 1, \text{ o } \text{EMC}_{\text{Cfec}} = 1\}$$

0 en cualquier otro caso

donde EMC = estación de monitoreo de un cuerpo de agua (río, lago, presa, costa, etc.) *más cercana* al centro de población o municipio donde vive el hogar; siendo sus subíndices la medición de cada contaminante en particular: DBO = demanda bioquímica de oxígeno, DQO = demanda química de oxígeno, SST = sólidos suspendidos totales, y Cfec = coliformes fecales. Estas variables toman el valor de 1 (uno) si la clasificación de la Conagua identifica el nivel de calidad del agua como *contaminada* o *fuertemente contaminada* por este contaminante.

Para ilustrar el uso de este indicador se tomó la información de la red de estaciones de monitoreo de la Comisión Nacional de Agua y se le asignó a su municipio correspondiente a través de un sistema de información geográfico. De ahí es asignado a toda la población del municipio el valor promedio de la calidad de los cuerpos de agua localizados dentro de su territorio. En el cuadro 6 se cruza esta información con los indicadores de pobreza de bienestar (ingresos) para estos municipios. Para este ejercicio se clasifican como “sin información” aquellos municipios donde no haya medición de calidad del agua, aunque la

## DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

CUADRO 5

CLASIFICACIÓN DE LOS CUERPOS DE AGUA DE ACUERDO CON SU CONCENTRACIÓN DE CONTAMINANTES

Calificación	Contaminante			
	DBO (mg/L)	DQO (mg/L)	SST (mg/L)	Coliformes fecales (índice)
Excelente	0 - 3	0 - 10	0 - 25	0 - 100
Buena calidad	3 - 6	10 - 20	25 - 75	105 - 200
Aceptable	6 - 30	20 - 40	75 - 150	200 - 1000
Contaminada	30 - 120	40 - 200	150 - 400	1000 - 10000
Fuertemente contaminada	> 120	> 200	> 400	> 10000

FUENTE: Conagua, Indicadores de Calidad de Agua.

recomendación para los reportes periódicos del Coneval es buscar llenar esta brecha de información con inferencias estadísticamente robustas.

Los patrones que emergen del cruce de contaminación y niveles de pobreza muestran una situación preocupante. Sólo 40% de los mexicanos viven en municipios donde hay medición de la calidad del agua. Entre ellos, el 80% (39 millones de personas) vive en municipios que tienen sus ríos, presas, lagos o lagunas con niveles de contaminación altos. El derecho a un medio ambiente sano, en lo que se refiere a la calidad del agua del entorno, enfrenta retos importantes para ser cumplido en México.

En la ausencia de datos también hay información. Si comparamos los municipios con monitoreo de la calidad del agua con aquellos que no la miden vemos que los niveles de pobreza son mayores en estos últimos. Las zonas más pobres tienen menos monitoreo. ¿Es porque no necesitan medir? La misma pregunta que surgió en el tema de la calidad del aire vuelve a aparecer aquí. Por ejemplo, una zona rural poco poblada es probable que no tenga problemas de calidad de agua. En este caso coincidiría con el argumento de curva de Kuznetz ambiental. Pero no todas las poblaciones sin monitoreo son así. Además, el fácil transporte de contaminantes por corrientes de agua<sup>4</sup> nos debería hacer ser más conservadores para juzgar cualquier situación, incluso de las zonas con poca población. En todo caso, la duda sería resuelta llevando a cabo estudios de presiones ambientales y probabilidad.

<sup>4</sup> McBride y Rutherford, "Accurate modeling of river pollutant transport", *Journal of Environmental Engineering*, 110, 4 (1984), 808-827.

CUADRO 6

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO RESPECTO A CALIDAD DEL AGUA Y POBREZA  
(MILLONES DE PERSONAS Y PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS)

<i>Derecho a un medio ambiente sano respecto a calidad del agua</i>	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Pobreza no extrema</i>	<i>No pobreza</i>	<i>Población total</i>
No cumplido: contaminación del agua	2.8 (3%)	13.0 (12%)	23.0 (20%)	38.8 (34%)
Cumplido: calidad del agua aceptable o mejor	0.8 (1%)	3.5 (3%)	6.0 (5%)	10.3 (9%)
Sin información*	9.1 (8%)	22.8 (20%)	31.5 (28%)	63.4 (56%)
Total	12.8 (11%)	39.3 (35%)	60.5 (54%)	112.6 (100%)

\* Los municipios sin estación de medición de calidad del agua en sus ríos, lagos, lagunas, presas u otros cuerpos de agua se consideran "sin información".

FUENTE: Estimaciones propias a partir de información del Coneval y la Red Nacional de Estaciones de Monitoreo de Calidad del Agua. Conagua.

Al igual que en el caso del aire, detectamos una población importante enfrentando una doble vulnerabilidad: ambiental y de pobreza. Existen al menos 18.8 millones de personas en condiciones de pobreza que viven cerca de cuerpos de agua contaminados. Esta población está enfrentando mayores riesgos y problemas de salud por contaminación del agua que otras. Los daños ambientales reducen sus capacidades presentes y futuras de generar ingreso, las hacen gastar más y deben dedicar más tiempo a prevenir y recuperar la salud; todo esto en comparación con hogares similares que viven en lugares con mejor calidad de agua en sus ríos, lagos, presas y lagunas (Laborde *et al.*, 2015).

A su vez, el bajo nivel de ingresos hace que estos hogares con doble vulnerabilidad no puedan hacer las inversiones y el gasto defensivo básico contra esta contaminación. Un hogar de mayores ingresos puede relativamente aislarse del efecto de la contaminación; los demás no tienen tantas opciones. En términos de políticas públicas, ubicar a esta población con doble vulnerabilidad puede ayudar a focalizar esfuerzos de restauración de cuerpos de agua para que haya sinergias en la superación de la pobreza. Y finalmente, la ausencia de información es también una pieza importante para guiar las políticas públicas al respecto: hay más de nueve millones de personas en pobreza extrema para las cuales no sabemos si están expuestos o no a agua contaminada, y deberíamos saberlo.

*Residuos*

Después de la contaminación del aire y el agua, la del suelo sería la siguiente dimensión más importante de los retos para un medio ambiente sano. En parte por su conexión entre los diferentes temas. Por ejemplo, un tiradero a “cielo abierto”, es decir, un depósito de basura sin cobertura externa ni impermeabilidad en su fondo, enfrenta varios riesgos. Por un lado, puede incendiarse, alimentado por los residuos flamables allí depositados, liberando con ello contaminantes a la atmósfera. Por otro lado, puede tener filtraciones de lixiviados, líquidos con residuos que contaminan los mantos acuíferos. Por cualquiera de estos dos medios, la presencia de tiraderos cerca de zonas de vivienda, trabajo o estudio trae mayores enfermedades ambientales a la población. Además, degradan el paisaje, reduciendo el valor de la tierra circundante, y son fuente de enfermedades a través de los animales oportunistas que ocupan y se crían en el sitio.

La clave no es el volumen de residuos ni su composición. Como se mencionó en la primera sección, lo más importante son las características de la instalación donde se vierten, que pueden reducir en menor o mayor medida el riesgo ambiental. Resumiendo, los tres niveles que se usarán para determinar si se está cumpliendo el derecho a un medio ambiente sano son:

- *Tiraderos a cielo abierto*, instalación con la menor inversión y el mayor riesgo. Derecho incumplido.
- *Rellenos de tierra controlados*, menos incendios y dispersión superficial, pero la contaminación de acuíferos y las emisiones de metano continúan. Derecho probablemente incumplido.
- *Rellenos sanitarios*, los mejores; impactos mínimos cumpliendo la NOM, requieren de mayor inversión y gasto de operación.

Dado que el tipo de disposición de residuos en un municipio está relacionado con sus impactos ambientales, y que esto es una característica observable y reportada con suficiente frecuencia por el Inegi, la recomendación es utilizar el indicador de tipo de disposición final de residuos para medir el cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano. Es importante anotar aquí que la información para los hogares e individuos será obtenida sólo a partir de datos a nivel municipal (ejemplo: Inegi, 2013). La homogeneidad al interior del municipio será un

elemento inevitable de nuestros indicadores hasta que no se genere información más desagregada con cobertura nacional. Sin embargo, será suficientemente útil para detectar los patrones, las carencias, e identificar a la población vulnerable para la cual no se estaría cumpliendo con el derecho a un medio ambiente sano.

#### Indicadores: disposición de residuos

Para cada hogar, se dice que está en incumplimiento del derecho a un medio ambiente sano en lo referente a disposición de residuos si su Índice de Rezago Ambiental sobre Disposición de Residuos (IRA-R) = 1, donde:

$$\text{IRA-R} = \begin{cases} 1 & \text{si DR} = \text{cielo abierto, o} \\ 0 & \text{en cualquier otro caso} \end{cases}$$

Donde DR = el tipo de disposición de residuos del municipio donde vive el hogar, y la opción de un tiradero a *cielo abierto* representa el manejo de residuos con alto impacto ambiental. En este caso, la información municipal puede ser dicotómica: o tiene un tiradero a cielo abierto o tiene una opción con mayor control (relleno de tierra o relleno sanitario). Esto es lo que refleja el cuadro 8, agrupando por entidad federativa los tipos de sitio de disposición final. Se toma esto como base para el ejercicio presentado en el cuadro 7, donde se divide

CUADRO 7

CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO (DISPOSICIÓN DE RESIDUOS) Y POBREZA  
(MILLONES DE PERSONAS Y PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS)

<i>Cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano, disposición de residuos</i>	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Pobreza no extrema</i>	<i>No pobreza</i>	<i>Población total</i>
No cumplido: disposición no controlada	7.4 (7%)	16.4 (15%)	17.8 (16%)	41.6 (37%)
Cumplido: disposición controlada	5.4 (5%)	22.8 (20%)	42.7 (38%)	70.9 (63%)
Total	12.8 (11%)	39.3 (35%)	60.5 (54%)	112.6 (100%)

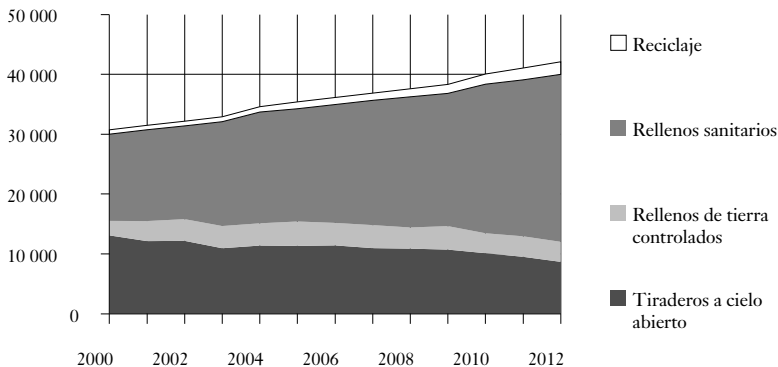
FUENTE: Análisis propio con datos del Coneval, Inegi y Semartat-SSG.

la población de estos municipios de acuerdo con su situación de pobreza, pobreza extrema, o no pobreza, y se le asigna ese valor a la población.

Un primer hecho que resalta al observar el cuadro 8 es que los estados con mayor pobreza efectivamente tienen un mayor porcentaje de sus sitios de disposición final como tiraderos a cielo abierto. Mientras que Chiapas tiene 101 de sus 107 sitios como estos tiraderos, Guanajuato tiene sólo 24 de 42, y el resto son sitios controlados. Esto se refleja ya en el cuadro 7 donde podemos observar que 37% de la población a nivel nacional no tendría cubierto su derecho a un medio ambiente sano en lo que a disposición de residuos se refiere. Esto crece cuando vemos a la población en pobreza, donde casi la mitad, 24 millones de 52 millones, no tiene cumplido este derecho.

La buena noticia es que la situación ha ido mejorando en el tiempo, reflejando el interés por parte de las últimas administraciones a nivel federal y en los estados por regularizar los tiraderos e incrementar el reciclaje y el porcentaje de residuos que va a los sitios controlados. En la gráfica 3 se puede observar que tanto en volumen total como en porcentaje, los tiraderos a cielo abierto han ido perdiendo participación. De ser poco menos de la mitad a principios de los 2000, pasaron a ser menos de una cuarta parte del total de residuos al inicio de esta década.

GRÁFICA 3  
EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE RESIDUOS POR TIPO DE DISPOSICIÓN FINAL EN MÉXICO  
(MILES DE TONELADAS ANUALES)



CARLOS MUÑOZ PIÑA

CUADRO 8

RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS.

SITIOS DE DISPOSICIÓN FINAL REPORTADOS COMO DESTINO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS  
POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010 (NÚMERO DE MUNICIPIOS, DELEGACIONES Y SITIOS)

	<i>Total de municipios y delegaciones</i>	<i>Sitios de disposición final<sup>a</sup></i>	<i>Tipo de sitio</i>	
			<i>Relleno sanitario</i>	<i>Tiradero a cielo abierto</i>
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	2 456	1 881	238	1 643
Aguascalientes	11	1	1	0
Baja California	5	5	5	0
Baja California Sur	5	8	2	6
Campeche	11	11	1	10
Coahuila	38	33	5	28
Colima	10	6	2	4
Chiapas	118	107	6	101
Chihuahua	67	65	18	47
Distrito Federal	16	0	0	0
Durango	39	36	7	29
Guanajuato	46	42	18	24
Guerrero	81	80	2	78
Hidalgo	84	78	7	71
Jalisco	125	108	32	76
México	125	89	28	61
Michoacán	113	110	7	103
Morelos	33	18	4	14
Nayarit	20	18	1	17
Nuevo León	51	32	8	24
Oaxaca	570	408	7	401
Puebla	217	92	8	84
Querétaro	18	16	9	7
Quintana Roo	9	8	4	4
San Luis Potosí	58	51	5	46
Sinaloa	18	19	5	14
Sonora	72	75	8	67



## DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

	<i>Total de municipios y delegaciones</i>	<i>Sitios de disposición final<sup>a</sup></i>	<i>Tipo de sitio</i>	
			<i>Relleno sanitario</i>	<i>Tiradero a cielo abierto</i>
Tamaulipas	43	42	5	37
Tlaxcala	60	4	1	3
Veracruz	212	138	18	120
Yucatán	106	109	5	104
Zacatecas	58	57	7	50

<sup>a</sup> Se refiere al número de sitios localizados en cada entidad. En algunos casos los sitios de disposición final reciben residuos sólidos urbanos de uno o varios municipios, que pueden pertenecer o no a la misma entidad federativa. FUENTE: Inegi. Residuos Sólidos Urbanos. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2011. Tabulados básicos.

### *Indicadores para acuíferos y bosques*

En la primera sección de este capítulo se llegó a la conclusión de que era importante ir más allá de los problemas ambientales de “medios”: calidad de agua, aire y residuos, para tomar en cuenta también los recursos naturales que determinan el estado de procesos de mayor escala. Son importantes los recursos naturales que representan el soporte de la actividad económica y el bienestar. Por ejemplo, sin el equilibrio de carbono en la atmósfera o la diversidad biológica que tenemos el mundo sería muy diferente, mucho menos productivo y con mayor riesgo.

Como el estado de estos recursos de escala global determinan el bienestar, no sólo de todas las personas en México, sino del planeta, se podrían incluir sus indicadores en la evaluación del derecho a un medio ambiente sano, pero no nos serían útiles para diferenciar entre los grupos que gozan de ellos y los que no. Toda la población del país sufriría las mismas ausencias o gozaría de los mismos servicios ambientales. Es por esto que se eligieron dos procesos a escala intermedia, recursos naturales cuyo estado influye principalmente en el bienestar de la región o zona donde están. Si están en buen estado aumenta el bienestar; si no lo están, la gente no tendría cumplido su derecho a un medio ambiente sano en una perspectiva de sustentabilidad de mediano y largo plazos. Los recursos naturales en cuestión son los acuíferos y los bosques.

## Acuíferos sobreexplotados

En México, los acuíferos subterráneos proporcionan más de tres cuartas partes del agua que consumen los hogares y las industrias, y representan la fuente más segura de abasto de agua en la agricultura ante las variaciones en las lluvias y la recurrencia de sequías. Son una definición muy clara de “capital natural”, pues esa disponibilidad hace más productivos otros factores, como la tierra y la mano de obra. Sin agua, muchos terrenos lograrían menos de un tercio de su producción actual, y algunos incluso no podrían producir nada.

Los acuíferos, como reservorios naturales, reciben flujos de agua desde diferentes distancias, algunas situadas a varios kilómetros de los puntos de afluencia o extracción, y tomando distintos tiempos de recarga. En este sentido, tienen un componente renovable, pues la lluvia de un año recarga el acuífero, pero también hay componentes no renovables, como los llamados depósitos fósiles, que corresponden a agua acumulada centenares de años antes. La conexión entre unos y otros lo vuelve un fenómeno complejo de entender.

Para los acuíferos subterráneos hay una medida directa, con información recurrente y casi completa cobertura para identificar si su uso es sostenible en el tiempo. La Conagua realiza estudios en la gran mayoría de los acuíferos del país para determinar sus límites geo-hidrológicos y su grado de sobreexplotación, que se toma como la razón entre sus niveles de extracción y la recarga natural promedio de agua. Los resultados son publicados y actualizados en el *Diario Oficial de la Federación*, lo que proporciona la certidumbre y visibilidad necesaria para calcular el indicador. La Conagua define los acuíferos con fronteras definidas para propósitos administrativos. Los usa para regular el otorgamiento de concesiones en un territorio determinado. Sin embargo, la comunidad de expertos en hidrogeología cuestiona la existencia de límites “impermeables” entre ellos.

Los efectos en el bienestar no sólo ocurren por la escasez futura de agua. Cuando la sobreexplotación es grande y prolongada se comienza a sacar agua de cada vez mayores profundidades. Esto genera intrusión salina, si se hacen en zonas costeras, o presencia de metales pesados, como ocurre en las zonas centro-norte de México. Esto deteriora la calidad del agua disponible, incrementa los costos de tratamiento y en ocasiones puede hacer inviable su consumo.

También hay efectos indirectos sobre otros recursos naturales. La desecación de manantiales y humedales, por ejemplo, reduce la diversidad biológica, lo que causa que se pierdan los servicios ambientales que ésta provee; desde paisajes y recreación hasta valores de legado e información genética. Finalmente, con el

tiempo, los acuíferos subterráneos serán aún más importantes para México. Varios de los escenarios de cambio climático para el país muestran que con la elevación de la temperatura del planeta en más de tres grados centígrados se generarían mayor frecuencia y severidad de sequías en el norte y noroeste de México. Sin agua subterránea esto sería un choque mayor.

En este capítulo se propone que el derecho a un medio ambiente sano estaría siendo incumplido para todos los hogares que vivieran en poblaciones localizadas sobre acuíferos sobreexplotados. Se hace así porque cualquier grado de sobreexplotación puede ya considerarse como una extracción insustentable, la cual reduciría el bienestar de los hogares en el mediano y largo plazos. Si ya ha causado salinización o presencia de metales pesados el efecto también sería importante en el corto plazo.

La brecha de cumplimiento se puede medir como la tasa a la cual están siendo sobreexplotados. El Índice de Carencia Ambiental sobre Sustentabilidad del Acuífero se definiría como  $(ICA-Acuif) = 1$ , donde:

$$ICA - Acuif = \left\{ \begin{array}{l} 1 \text{ si } NC_{CO} = \frac{VE}{VR} > 1 \\ 0 \text{ en cualquier otro caso} \end{array} \right\}$$

Y donde  $VE$  es el volumen de extracción del acuífero y  $VR$  es el volumen de recarga anual promedio, tal y como son publicados por la Comisión Nacional del Agua en el *Diario Oficial de la Federación*.

Como la publicación del estado de los acuíferos no es anual,<sup>5</sup> si no es actualizada a través de la publicación o republicación de información para el acuífero y esto ocurre con periodicidad variada, la recomendación es que el Coneval mantenga en sus evaluaciones del derecho a un medio ambiente sano una base de datos actualizada a partir de las publicaciones del *Diario Oficial de la Federación*. También se recomienda que se firme un convenio con la Conagua para actualizar esta información cada vez que estén disponibles nuevos estudios de extracción/recarga. Adicionalmente, como la información publicada presenta el grado de sobreexplotación como una variable continua, es posible ir más allá y crear un indicador que muestre no sólo la extensión del incumplimiento al derecho a un medio ambiente sano, sino la profundidad de la carencia.

<sup>5</sup> Conagua, Estadísticas Nacionales del Agua en México. Disponible en: <<http://www.conagua.gob.mx/OCB07/Contenido/Documentos/EstadisticaAguamexico2011.pdf>>.

El cuadro 9 se construye cruzando la información sobre niveles de pobreza proveída por el Coneval con el balance hídrico de cada acuífero proporcionado por la Conagua. A cada localidad se le asigna el valor del nivel de sobreexplotación del acuífero sobre el que está localizado, y en este caso el valor por individuo es el mismo para todo su centro de población. Tomando en cuenta todos aquellos acuíferos sobreexplotados y considerándolos en incumplimiento del derecho, podemos notar que hay un porcentaje importante de la población en una situación en doble vulnerabilidad, ambiental y de pobreza. Son cerca de 15.5 millones de personas, 2.4 millones de ellos en pobreza extrema.

De nuevo emerge el patrón que corresponde al primer tramo de la *curva de Kuznetz ambiental*. Las localidades de mayor actividad económica, con mayor ingreso y menor pobreza, son aquellas donde la sobreexplotación de acuíferos es mayor. Es entendible; la concentración de industria y agricultura en una localidad es una fuerza que eleva los ingresos de los habitantes, pero pone más presión sobre los recursos de agua, sobre todo si no hay buen manejo ambiental. Aun así, hay cerca de 37 municipios donde más de 20% de la población vive en pobreza extrema y que a la vez tienen acuíferos sobreexplotados. Estos resaltan como la prioridad de intervención de políticas públicas. La forma de utilizar y administrar el agua en estos lugares claramente no es sustentable y una sequía severa y prolongada dejaría a una población importante de hogares en pobreza con una vulnerabilidad adicional por no contar con acuíferos en buen estado.

CUADRO 9

CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO, RESPECTO A SUSTENTABILIDAD DE ACUÍFEROS Y POBREZA (MILLONES DE PERSONAS Y PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS)

<i>Carencia ambiental en sustentabilidad de acuíferos</i>	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Pobreza no extrema</i>	<i>No pobreza</i>	<i>Población total</i>
Con carencia ambiental (acuíferos sobreexplotados)	2.4 (2%)	13.1 (12%)	24.3 (22%)	39.8 (36%)
Sin carencia ambiental (acuíferos en equilibrio o con margen)	10.4 (9%)	26.0 (23%)	36.0 (32%)	72.4 (64%)
Total	12.8 (11%)	39.2 (35%)	60.4 (54%)	112.3 (100%)

FUENTE: Análisis propio.

## Bosques y deforestación

Este otro tipo de capital natural combina varios elementos. Contiene y es parte de la biodiversidad: hay diferentes ecosistemas forestales, diversidad de especies y variación de genes dentro de las poblaciones de estas especies. Generan servicios ambientales o ecosistémicos; por ejemplo, aumentando la recarga de acuíferos o conservando la calidad del agua y del aire (todo está conectado). También pueden ser fuente de ingresos, con productos maderables y no maderables, que de ser bien manejados pueden mantenerse como ingresos sostenidos en el tiempo. La propuesta en este caso es tomar en cuenta el estado de los bosques como un componente indirecto, y de escala conectada mayor, para determinar el cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano.

¿Qué medida tomar como indicador? Hay dos opciones básicas. La primera es la deforestación observada en una cuenca o la vecindad de la población donde esté localizado el hogar; la otra es la presión económica neta hacia la deforestación, es decir, los incentivos económicos que hay para quitar el ecosistema forestal y sustituirlo por otros usos de suelo. Sería presión neta porque habría que descontar la que quita el que haya programas ambientales progresivos, como pagos por servicios ambientales, apoyo a la silvicultura comunitaria o el establecimiento de reservas de la biósfera.

Para los primeros, los reportes de la Conafor sobre el cambio de uso de suelo son la fuente más importante, generados periódicamente y con revisiones científicas cruzadas. Para lo segundo, el INECC desarrolló una herramienta<sup>6</sup> que mide la presión económica estructural sobre cada pixel de bosque. Es una función de su cercanía a mercados y su valor como tierra de uso agropecuario o urbano. Al índice base se le puede sumar el efecto, también estimado por el INECC, de neutralización de esta presión gracias a las políticas públicas ambientales (Muñoz-Piña *et al.*, 2006).

Como todo tema en la frontera científica, hay varios retos sin resolver. En este caso, uno de los principales es medir la degradación que pudiera estar ocurriendo sin ser observada por imágenes vía satélite. Con ella se estarían perdiendo servicios ambientales, por ejemplo, y no se registrarían en ninguna de las dos medidas anteriormente estudiadas.

<sup>6</sup> Disponible en: <<http://goo.gl/U5fV5w>>.

Para este ejercicio utilizaremos la opción de clasificación del Índice de Riesgo de Deforestación (IRDef)<sup>7</sup> del INECC con cinco categorías, que van desde *muy bajo*, *bajo*, *medio*, *alto* y *muy alto* riesgo de deforestación. Como es un índice que mapea probabilidades, es necesario definir un punto de corte a partir del cual se consideraría que no se está cumpliendo el derecho a un medio ambiente sano. La interpretación de una amenaza a futuro por la presión a deforestar se definirá en este ejercicio como 0.5, es decir, que más de 50% de los bosques esté en la categoría de muy alto riesgo de deforestación, lo que en términos de valor esperado representa una tasa de deforestación de entre 1% y 2% anual. El indicador de carencias ambientales referente a la deforestación se define entonces como:

$$ICA-Dfi = \left\{ \begin{array}{l} 1 \text{ si } = \frac{\sum_i^n IRDef_{ij}}{n} > 0.5 \\ 0 \text{ en cualquier otro caso} \end{array} \right\}$$

El subíndice  $j$  representa cada pixel de bosque en una extensión de  $n$  hectáreas en el municipio  $i$ . De nuevo, en este caso la información se obtiene a nivel municipal y se traslada a nivel hogar e individuo. Por lo tanto, los habitantes de municipios con alta presión a la deforestación como promedio serían aquellos para los cuales se definiría que el derecho a un medio ambiente sano no estaría siendo cubierto adecuadamente.

Como hemos visto, la dimensión espacial es una de las características distintivas de la caracterización del derecho a un medio ambiente sano. El uso del nivel municipal, utilizado ya varias veces en el documento, ocurre en este caso por su facilidad de cruzar datos sociales y forestales. Sin embargo, puede ser sustituido por un sistema de información geográfico rico, que construya una dimensión espacial más relevante ambientalmente; por ejemplo, a nivel cuenca para servicios hidrológicos o corredor biológico para temas de biodiversidad. Por lo tanto, la recomendación general para el Coneval es desarrollar convenios de colaboración con la Conafor y el INECC para incorporar estas dimensiones más ambientalmente exactas en la construcción del subíndice del recurso bosques.

<sup>7</sup> Disponible en: <<http://www.inecc.gob.mx/irdef>>.

El cuadro 10 muestra los resultados de cruzar la información sobre riesgo de deforestación de cada municipio con el porcentaje de su población en situación de pobreza. En éste se puede observar que cerca de 5% de la población del país vive en municipios con alta vulnerabilidad ambiental futura por la presión a la deforestación en el presente. Dentro de este grupo, cerca de 2.6 millones de personas enfrentan el doble reto: pobreza y presión a la pérdida de recursos naturales que les prestan servicios ambientales.

En este cuadro se puede ver que los hogares que viven en pobreza extrema habitan en municipios que tienen menor presión a la deforestación comparados con los otros dos grupos. ¿Es este otro patrón correspondiente a la *curva de Kuznetz ambiental*? En efecto, esta correlación se puede interpretar a través de un modelo donde la actividad económica reduce la pobreza, pero a la vez pone presión sobre los recursos naturales. De nueva cuenta, esta conclusión no quitaría la necesidad e importancia de una intervención focalizada de políticas públicas en aquellos lugares específicos donde las dos vulnerabilidades coincidan. Por ejemplo, una cuenca deforestada tendría más problemas de erosión y mayor riesgo de daño por inundaciones; si esto pasara y afectara a hogares con vulnerabilidades de ingreso o vivienda, por ejemplo, el daño sería mucho mayor y más difícil de remontar.

CUADRO 10  
CARENCIA AMBIENTAL RESPECTO A RIESGO ECONÓMICO DE DEFORESTACIÓN  
(MILLONES DE PERSONAS Y PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS)

<i>Riesgo económico de deforestación</i>	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Pobreza no extrema</i>	<i>No pobreza</i>	<i>Población total</i>
Con carencia ambiental (>50% bosques en alto riesgo)	0.5 (0.5%)	2.1 (2%)	3.1 (3%)	5.8 (5%)
Sin carencia ambiental (<50% de los bosques en alto riesgo)	10.4 (9%)	26.8 (23%)	36.3 (32%)	73.5 (65%)
Sin bosques en el municipio (áridas, humedales y zonas urbanas)	1.9 (2%)	10.4 (9%)	21.1 (19%)	33.3 (30%)
Total	12.8 (11%)	39.2 (35%)	60.4 (54%)	112.3 (100%)

FUENTE: Análisis propio.

## DISCUSIÓN, CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Ya desde los trabajos clásicos de Pigou (1947) y Coase (1960) se habían identificado las *fallas de mercado* como una categoría fenomenológica especial para la economía. De hecho, varios ejemplos usados por Coase en sus artículos seminales provenían de casos sobre recursos naturales, contaminación y riesgo. Con el tiempo, el término de *externalidad* fue adoptado de manera general para referirse a los costos forzados sobre terceros cuando no tuvieran herramientas de mercado para intervenir en lo que les ocurría.<sup>8</sup> De existir transacciones o acuerdos entre causadores del daño y afectados, donde alguno de ellos tuviera derechos sobre lo que ocurría —proponía Coase—, estos daños tenderían a reducirse hasta que no hubiera mayores pérdidas sociales bajo una economía de mercado. Claro que si no fuera fácil llegar a estos acuerdos, el argumento de Coase es que otras instituciones tendrían que realizar la tarea. Las demandas civiles en las cortes, por ejemplo, evitarían que una sociedad siguiera sufriendo los altos costos netos de impactos ambientales mayores, mandando la señal de que quienes causen daño lo paguen.

Desde una perspectiva de equidad, la más urgente intervención debe ocurrir cuando los hogares en pobreza extrema no tengan herramientas de mercado, o de ningún otro tipo, para evitar que los costos ambientales y la degradación de recursos naturales recaigan sobre ellos. El hecho de que no cuenten con un medio ambiente sano puede hacerles más difícil generar el ingreso e invertir en el capital humano que les permitirá eventualmente superar su situación de pobreza.

Uno de los puntos centrales alrededor de los cuales se estructura este capítulo es que al establecer que las personas en México tienen derecho a un medio ambiente sano, la Constitución está definiendo los derechos sobre el medio ambiente a favor de los ciudadanos. No lo hace a favor de quienes directa o indirectamente están causando la contaminación o la degradación de recursos naturales. Esto, en términos coasianos, significa que la gente puede partir de una posición empoderada para exigir que el capital natural que influye directamente en su bienestar y productividad, en el de todos, sea respetado.

El derecho a un medio ambiente sano, como uno de los derechos más recientemente plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos

<sup>8</sup> Es importante anotar que la idea de una externalidad también puede ser aplicada a los casos de beneficios no compensados, las llamadas externalidades positivas.



Mexicanos,<sup>9</sup> refleja la preocupación y el interés de que todas las personas que vivan en México lo hagan de una manera saludable, productiva, sustentable, gozando de bienestar en sus múltiples dimensiones. Reconoce que no es posible tener mayor bienestar con sólo bienes y servicios privados, ni sumando aquellos bienes y servicios proveídos por la infraestructura pública. Hace falta también que estén aquellos bienes y servicios públicos que sólo pueden ser producidos con “infraestructura natural” —también conocida como *capital natural* (Kareiva, 2011)—, pues la calidad del aire en una ciudad, la limpieza de los ríos, el buen estado de los ecosistemas, etc., están conectados de múltiples formas con la vida de la gente, en forma de salud, productividad, capacidad de aprendizaje y otros.

Como hay costos y beneficios relativos a cada nivel de intervención pública para mejorar el medio ambiente y revertir la degradación, el enfoque de políticas públicas ha utilizado métodos de *valoración económica* para decidir cuánto conviene invertir y regular. Es útil para poner en las mismas unidades las decisiones: los costos de regular o invertir se comparan con los costos ambientales de no actuar, por ejemplo. No es fácil poner en términos monetarios lo que no tiene mercado, pero después de más tres décadas de una agenda de investigación global importante, ya muchos países cuentan con una serie de estimaciones robustas, compiladas o puestas en repositorios de estudios de valoración ambiental. Por ejemplo, para Canadá, México y Estados Unidos, el sistema EVRI<sup>10</sup> contiene la base más extensa de estudios, y la Conabio y otras instituciones trabajan para ampliarla cada vez más.

¿Cuál es la relación entre las decisiones tomadas con base en un análisis costo-beneficio con aquellas que partan de un enfoque de derechos? En primer lugar, es posible que el análisis de la rentabilidad económica neta de mejorar el ambiente y proteger servicios ecosistémicos resulte en recomendar que se alcance un nivel más alto que el mínimo planteado por el enfoque de derechos. En este caso, no hay problema. Los derechos plantean un piso mínimo a alcanzar, mientras que la inversión de empresas, ciudadanos y gobiernos lo llevan a

<sup>9</sup> Desde el 28 de junio de 1999, fecha en que fue publicada la adición al artículo 4º de la Constitución, en el país “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. Las reformas de 2012 introdujeron el término *medio ambiente sano*.

<sup>10</sup> Environmental Valuation Resource Inventory, disponible en: <<https://www.evri.ca>>, una iniciativa multinacional de repositorio de estudios consistentes, rigurosos, sobre valoración económica de efectos ambientales, positivos y negativos.

niveles de calidad ambiental mayores. Sin embargo, en el caso contrario aparecería una interacción interesante. Si alcanzar la meta del derecho a un medio ambiente sano, por ejemplo, que ningún río en México tuviera una calidad de agua que la Conagua calificara como *contaminada* o *fuertemente contaminada*, fuera algo que tuviera mayores costos que beneficios directos en salud, el enfoque de derechos establecería una restricción. No importa que los costos sean más altos que los beneficios mesurables en productividad y salud, la población *tiene* derecho a que los ríos, lagos y lagunas cercanos a donde viva sean de calidad de agua aceptable o buena. Debe haber un gasto mayor de toda la sociedad para asegurarse de que todos gocen del derecho a un medio ambiente sano, en especial la gente que está en una situación de pobreza extrema.

A lo largo de este texto se pudo ver que hay una proporción significativa de hogares en México que no gozan del derecho a un medio ambiente sano. Casi 35.8 millones de personas no tienen buena calidad de aire en las ciudades donde viven; más de 38.8 millones de personas viven en municipios donde el agua de sus ríos, lagos, lagunas, etc., está fuertemente contaminada, y 39.8 millones obtienen su agua de acuíferos cuyo manejo no puede ser sostenido al ritmo actual por muchos años más antes de que sufran una crisis de abasto. Todo esto genera una agenda de políticas públicas bien definida. Dentro de esta agenda, ubicar dónde están las poblaciones bajo la doble vulnerabilidad ambiental y de ingreso se vuelve prioritario. Incluso cuando hay otras carencias desde una concepción multidimensional de la pobreza hay interacciones importantes. Tener una vivienda digna, con disponibilidad de agua potable, por ejemplo, ayuda a tener mayor resiliencia ante impactos de riesgos ambientales, como las inundaciones, agravadas por la deforestación en la cuenca. Esta perspectiva también nos ayuda a ver que evitar la degradación ambiental hace más perdurables los avances en las otras dimensiones de bienestar.

En este sentido, la dimensión del reto es importante. Hay cerca de 15.8 millones de personas en situación de pobreza, que además viven en lugares que sufren de problemas de contaminación del agua, y 15.5 millones de ellas viven en lugares donde es insostenible la sobreexplotación actual de sus acuíferos. Aproximadamente tres millones de hogares en diversos grados de pobreza están sufriendo contaminación del aire en los lugares donde viven, trabajan y estudian. México tiene casi 24 millones de personas que viven en localidades donde la inadecuada disposición de residuos es un problema presente y tienen un nivel de ingresos por debajo de la línea de pobreza, lo que aumenta su vulnerabilidad ante los riesgos que traen estos residuos.

La recomendación y conclusión principal es que será muy valioso que el Coneval pueda medir el grado de cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano, especialmente entre la población que viven en situación de pobreza. Debe ubicarla geográficamente y saber su composición en términos de los subcomponentes de los retos ambientales aquí presentados: calidad del aire, agua, exposición a residuos, sustentabilidad de acuíferos y riesgo de deforestación, más los que la comunidad científica ubique más adelante como de mayor importancia y en cuya medición y reporte avancen paralelamente.

La integración de información para la medición a nivel nacional del cumplimiento de este derecho tiene un reto importante a resolver. Hay ciudades para las cuales no se mide la calidad del aire, hay ríos en los cuales todavía no se conoce el nivel de contaminación actual y hay acuíferos y ecosistemas para los que no se sabe bajo cuánta presión o degradación están. La recomendación en este caso es adoptar un enfoque de estimaciones complementarias que ubiquen a través de métodos cuantitativos robustos la probabilidad de que una ciudad, cuenca o acuífero esté en una situación de daño ambiental, aunque no esté medida. Comenzar a utilizar esta información, de manera anotada y complementaria, para mantener la cobertura total de la evaluación del cumplimiento del derecho, será mejor que reportar sólo el vacío en información. Ayuda más al objetivo de políticas públicas que es la advertencia de riesgos para superar la pobreza y motivar a la acción, en prevención y corrección.

Con mayor perspectiva, es importante también que el Coneval cruce de manera geográficamente explícita la información ambiental con aquella sobre el cumplimiento de los otros derechos establecidos en el artículo 4º Constitucional. Esto le permitirá a la sociedad y los gobiernos identificar posibles situaciones de múltiple vulnerabilidad y saber cuáles son las poblaciones que se deben atender con mayor urgencia.

Si bien es cierto que en este análisis hay evidencia que sugiere que México está en el primer tramo de una *curva de Kuznets ambiental* (Cole *et al.*, 1997), es decir, que sus zonas de mayor presión y degradación ambiental son aquellas zonas con mayores ingresos y menores niveles de pobreza, observamos que aun así hay un número significativo de hogares en una situación de doble vulnerabilidad: ambiental y de pobreza. Esta población requiere de políticas que recuperen la calidad del aire, agua y suelo, precisamente para ayudar a la superación sostenible de la pobreza.

Para hacer una realidad el derecho a un medio ambiente sano en México se necesitan una serie de políticas públicas específicas, en varios sectores y con una perspectiva de largo plazo. En las últimas décadas, gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil han invertido significativamente en infraestructura ambiental, y México cuenta ya con una serie extensa de regulaciones, acuerdos internacionales, redes privadas y acciones voluntarias. En el horizonte hacia el futuro habrá más. Sin embargo, para saber qué tanto avanzamos como nación en el cumplimiento de este derecho es necesario contar con una serie de indicadores objetivos y verificables. Con ellos podrá identificarse el *statu quo*, medir la efectividad de las políticas públicas en transformarlo y detectar de manera temprana procesos que amenacen con hacerlo retroceder. El crecimiento económico sin una respuesta ambiental asociada puede empeorar la situación en vez de mejorarla. Contar con los indicadores adecuados permitirá la reacción social necesaria para movilizar los recursos que traigan al mismo tiempo todos los avances. En esto el Coneval puede hacer una aportación importante. Haría realidad el propósito nacional de tener una visión integral de la política social.

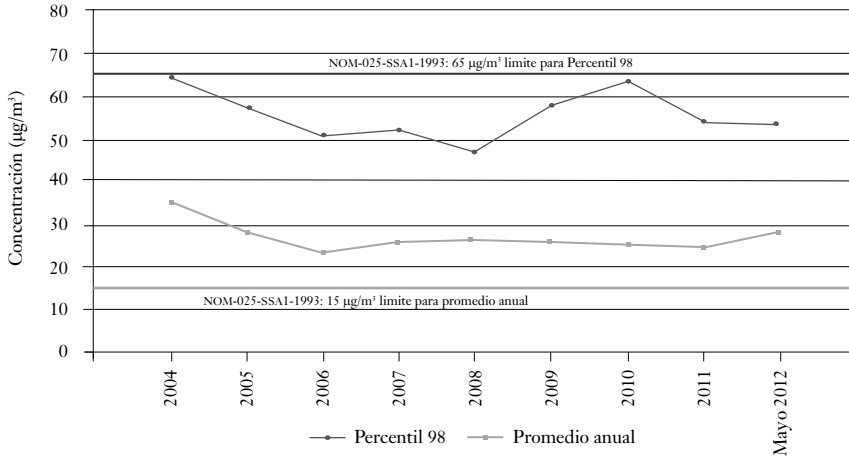
## DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

## ANEXO

CUADRO A.1  
LOCALIDADES DONDE HAY RED DE MONITOREO ATMOSFÉRICO

	<i>Año de incorporación a Smaica</i>
Área Metropolitana del Valle de México	2003
Puebla, Puebla	2003
Toluca, México	2003
Zona Metropolitana de Guadalajara	2004
Monterrey, Nuevo León	2004
Mexicali, BC	2004
Rosarito, BC	2004
Tecate, BC	2004
Tijuana, BC	2004
Juárez, Chihuahua	2004
Salamanca, Guanajuato	2004
Celaya, Guanajuato	2005
Irapuato, Guanajuato	2005
León, Guanajuato	2005
Cuernavaca, Morelos	2005
Gomez Palacios y Lerdo, Durango	2005
Tula y Tepeji, Hidalgo	2005
Silao, Guanajuato	2006
Durango, Durango	2006
San Luis Potosí, SLP	2006
Torreón, Coahuila	2006
Cárdenas, Comalcalco y Villahermosa, Tabasco	2007
Morelia, Michoacán	2008
Chihuahua, Chihuahua	2008
La Paz, BCS	2010
Pachuca, Hidalgo	2011
Ensenada, BC	2012
Aguascalientes, Aguascalientes	2012

GRÁFICA A.1  
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, CONTAMINANTE: PM<sub>2.5</sub>



FUENTE: Sistema de Monitoreo Atmosférico, Ciudad de México: <<http://www.calidadaire.df.gob.mx/>>.

CUADRO A.2  
DEFINICIONES DE ALERTA AMBIENTAL POR CONTAMINANTE

	<i>Días de semáforo amarillo</i>	<i>Días con semáforo rojo</i>
NO <sub>2</sub>	Arriba de la norma horaria (0.105,0.21 ppm)	Arriba de la norma horaria (>0.21 ppm)
SO <sub>2</sub>	Intervalos de concentración de los promedios de 24 horas del SO <sub>2</sub> (0.065,0.13)	Intervalos de concentración de los promedios de 24 horas del SO <sub>2</sub> (>0.13 ppm)
CO	Dentro del intervalo de concentración de los máximos diarios (de los promedios móviles de 8 horas) de CO (5.5,11)	Arriba de la norma de 8 horas de CO (>11 ppm)
PM <sub>2.5</sub>	Concentraciones cerca de la norma de 24 horas (65 µg/m <sup>3</sup> ) (32.5,65)	Arriba de la norma de 24 horas (65 µg/m <sup>3</sup> ) o (>65 ppm).
PM <sub>10</sub>	Arriba de la norma de 24 horas (120 µg/m <sup>3</sup> ).	Arriba de la norma de 24 horas (120 µg/m <sup>3</sup> ) o (> 120 ppm).
Ozono	Concentraciones cerca de la norma horaria (0.11 ppm) (0.055,0.11 ppm)	Arriba de la norma horaria (0.11 ppm)

CUADRO A.3

NÚMERO DE DÍAS AL AÑO EN SEMÁFORO ROJO (DSR) PROMEDIO POR CONTAMINANTE ENTRE ESTACIONES PARA EL MUNICIPIO Y NÚMERO DE DÍAS AL AÑO EN QUE HUBO MEDICIÓN (DM) EN AL MENOS UNA ESTACIÓN

Municipio	Estado	NO <sub>2</sub>		SO <sub>2</sub>		CO		PM <sub>2.5</sub>		PM <sub>10</sub>		Ozono	
		DSR	DM	DSR	DM	DSR	DM	DSR	DM	DSR	DM	DSR	DM
Acolman	México	-	0	-	0	-	0	0	227	-	0	7	220
Álvaro Obregón	DF	0	356	0	356	0	339	-	0	0	349	95	351
Azacapozalco	DF	0	351	0	351	-	0	0	365	-	0	32	365
Chalco	México	-	365	0	365	-	0	-	0	-	0	13	270
Coacoalco	México	0	212	0	212	0	208	0	0	138	246	0	0
Coyoacán	DF	-	0	-	0	0	336	0	365	0	365	68	365
Cuajimalpa	DF	-	212	-	212	-	208	-	0	-	0	41	171
Cuauhtémoc	DF	0	365	0	365	0	365	-	0	-	0	21	365
Ecatepec	México	-	0	-	0	-	0	0	365	15.3	365	12	365
García	Nuevo León	0	365	0	365	0	365	0	149	11	149	3	151
General Escobedo	Nuevo León	0	10	0	10	0	10	4	10	2	10	1	10
Guadalajara	Jalisco	0	365	0	365	0	365	1	365	2.3	357	33	352
Guadalupe	Nuevo León	0	151	0	151	0	151	0	358	8	357	6	361
Gustavo A. Madero	DF	0	0	-	0	0	365	9.2	365	23.4	365	0	0
Iztacalco	DF	0	10	0	10	0	10	-	0	0	361	84	352
Iztapalapa	DF	0	361	0	361	0	357	0.5	365	0	365	59	358

CUADRO A.3 (continuación)

Municipio	Estado	NO <sub>2</sub>		SO <sub>2</sub>		CO		PM <sub>2.5</sub>		PM <sub>10</sub>		O <sub>3</sub> ono	
		DSR	DM	DSR	DM	DSR	DM	DSR	DM	DSR	DM	DSR	DM
Metepc	México	0	363	0	363	0	361	-	0	1	228	4	100
Miguel Hidalgo	DF	-	0	-	0	0	365	-	0	-	0	63	266
Monterrey	Nuevo León	0	352	0	352	0	357	3.5	324	29	355	4	358
Naucalpan	México	0	355	0	355	0	365	-	0	0	361	44	353
Nezahualcóyotl	México	0	365	0	365	0	365	0	0	0	365	0	365
San Mateo Atenco	México	0	0	-	0	0	365	0	0	63	230	0	0
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	0	27	0	27	0	89	3	315	19	360	4	365
Santa Catarina	Nuevo León	0	270	0	270	0	265	0	281	61	363	10	363
Texcoco	México	-	355	-	355	-	352	-	0	-	0	27	342
Tlalnepantla	México	0	362	0	362	0	354	0	365	2	365	10	365
Tlalpan	DF	-	365	-	365	-	365	-	0	-	0	42	356
Tlaquepaque	Jalisco	-	0	-	0	0	365	0	365	0	297	6	290
Toluca	México	0	299	0	299	0	365	-	0	33.4	359	1	175
Tonalá	Jalisco	0	336	0	336	0	363	-	0	9	361	36	340
Venustiano Carranza	DF	-	0	-	0	-	0	0	353	0	360	38	343
Xochimilco	DF	0	365	0	365	0	365	-	0	1	347	67	351
Zapopan	Jalisco	-	0	-	0	-	0	-	0	0	362	24	363

•Promedio por contaminante de las estaciones de monitoreo en el municipio. Información ejemplo para 2009, a la cual se le aplicó la división municipal/delegacional.



CUADRO A.4

NÚMERO DE DÍAS AL AÑO EN SEMÁFORO AMARILLO (DSA) PROMEDIO ENTRE ESTACIONES POR CONTAMINANTE Y NÚMERO DE DÍAS AL AÑO EN QUE HUBO MEDICIÓN (DM)  
EN AL MENOS UNA ESTACIÓN

Municipio	Estado	NO <sub>2</sub>		SO <sub>2</sub>		CO		PM <sub>2.5</sub>		PM <sub>10</sub>		Ozono	
		DSA	DM	DSA	DM	DSA	DM	DSA	DM	DSA	DM	DSA	DM
Acolman	México	-	0	-	0	-	0	36	227	-	0	163	220
Álvaro Obregón	DF	8	356	0	356	0	339	0	0	19	349	197	351
Atizapán	México	3	351	0	351	0	0	0	0	0	0	0	0
Azcapotzalco	DF	8	365	0	365	0	0	27.5	365	0	0	116	365
Chalco	México	0	0	0	0	0	336	0	0	0	0	196	270
Coacoalco	México	0	212	0	212	0	208	0	0	138	246	0	0
Coyoacán	DF	7	365	-	365	0	365	17.3	365	40.7	365	188	365
Cuajimalpa	DF	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	113	171
Cuauhtémoc	DF	8	365	0	365	0	365	0	0	0	0	112	365
Ecatepec	México	3.7	365	-	365	0	365	19	365	113	365	138	365
García	Nuevo León	0	151	0	151	0	151	17	149	76	149	84	151
General Escobedo	Nuevo León	0	10	0	10	0	10	4	10	2	10	1	10
Guadalajara	Jalisco	7.7	361	0	361	1.3	357	12	365	96	357	181	352
Guadalupe	Nuevo León	0	363	0	363	0	361	12	358	197	357	172	361
Gustavo A. Madero	DF	0	0	-	0	0	365	9.2	365	23.4	365	0	0
Iztacalco	DF	20	352	0	352	0	357	0	0	90	361	228	352
Iztapalapa	DF	7	355	0	355	0	365	20.5	365	47	365	234	358

CUADRO A.4 (continuación)

Municipio	Estado	NO <sub>2</sub>		SO <sub>2</sub>		CO		PM <sub>2.5</sub>		PM <sub>10</sub>		O <sub>3</sub> ono	
		DSA	DM	DSA	DM	DSA	DM	DSA	DM	DSA	DM	DSA	DM
Metepec	México	0	27	0	27	0	89	0	0	54	228	80	100
Miguel Hidalgo	DF	21	270	-	270	0	265	0	0	0	0	179	266
Monterrey	Nuevo León	1	355	0	355	0	352	80	324	230	355	159	358
Naucalpan	México	24	362	0	362	0	354	0	0	63	361	237	353
Nezahualcóyotl	México	0	365	0	365	0	365	0	0	0	365	0	365
San Mateo Atenco	México	0	0	-	0	0	365	0	0	63	230	0	0
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	0	299	0	299	1	365	116	315	211	360	122	365
Santa Catarina	Nuevo León	0	336	0	336	0	363	72	281	238	363	188	363
Texcoco	México	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	235	342
Tlahpantla	México	6	365	0	365	0	365	41	365	63.5	365	67	365
Tlalpan	DF	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	236	356
Tlaquepaque	Jalisco	0	0	-	0	16	183	0	365	66	297	112	290
Toluca	México	3.6	148	0	148	0.2	365	0	0	63.6	359	66	175
Tonalá	Jalisco	3	362	0	362	2	298	0	0	203	361	189	340
Tultitlán	México	2	362	0	362	0	364	0	0	0	0	0	0
Venustiano Carranza	DF	21	352	-	352	0	352	41	353	105	360	234	343
Xochimilco	DF	0	0	0	0	0	0	0	0	90	347	226	351
Zapopan	Jalisco	0.7	358	-	358	0.3	361	0	0	0	362	171	363

\* Promedio por contaminante de las estaciones de monitoreo en el municipio. Información ejemplo para 2009, a la cual se le aplicó la división municipal/delegacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAMKIEWICZ, Gary, Ami R. Zota, M. Patricia Fabian, Teresa Chahine, Rhona Julien, John D. Spengler y Jonathan I. Levy (2011). "Moving environmental justice indoor: Understanding structural influences on residential exposure patterns in low-income communities". *American Journal of Public Health*, 101, suplemento 1: s238-s245.
- ARCEO, Eva, Rema Hanna y Paulina Oliva (2015). "Does the effect of pollution on infant mortality differ between developing and developed countries? Evidence from Mexico City". *The Economic Journal*, 126, 591 (marzo): 257-280.
- BARTIK, Timothy J. (1998). "Evaluating the benefits of non-marginal reductions in pollution using information on defensive expenditures". *Journal of Environmental Economics and Management*, 15, 1: 111-127.
- BEHRENFELD, Michael J., Robert T. O'Malley, David A. Siegel, Charles R. McClain, Jorge L. Sarmiento, Gene C. Feldman, Allen J. Milligan, Paul G. Falkowski, Ricardo M. Letelier y Emmanuel S. Boss (2006). "Climate-driven trends in contemporary ocean productivity". *Nature*, 444, 7120: 752-755.
- BHARADWAJ, Prashant, Matthew Gibson, Joshua Graff Zivin y Christopher A. Neilson (2014). "Gray Matters: Fetal Pollution Exposure and Human Capital Formation". Documento de trabajo 20662. National Bureau of Economic Research.
- BONELL, M., y L.A. Bruynzeel (2005). *Forests-Water-People in the Humid Tropics: Past, Present and Future Hydrological Research for Integrated Land and Water Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUNGE, Verónica (2010). "El estado de saneamiento en las cuencas de México". En *Las cuencas hidrográficas de México: diagnóstico y priorización*, 92-95. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología.
- CÁCERES, Dante, Marta Adonis, Clara Retamal, Patricia Ancic, Manuel Valencia, Ximena Ramos, Natalia Olivares y Lionel Gil (2001). "Contaminación intradomiciliaria en un sector de extrema pobreza de la comuna de La Pintana". *Revista Médica de Chile*, 129, 1 (enero): 33-42.
- CARSON, Richard, Robert Mitchell, Michael Hanemann, Raymond Kopp, Stanley Presser y Paul Rudd (2003). "Contingent valuation and lost passive use: Damages from the Exxon Valdez Oil Spill". *Environmental and Resource Economics*, 25: 257-286.
- CÍCERO-FERNANDEZ, Pablo, Víctor Torres, Alberto Rosales, Herman Cesar, Kees Dorland, Roberto Muñoz, Ricardo Uribe y Ana Patricia Martínez (2001). "Evaluation of human exposure to ambient PM<sub>10</sub> in the metropolitan area of Mexico City using a GIS-based methodology". *Journal of the Air & Waste Management Association*, 51, 11 (noviembre): 1586-1593.
- COASE, Ronald H. (1960). "The problem of social cost". *The Journal of Law and Economics*, 3 (octubre): 1-44.

- COTLER ÁVALOS, Helena, coord. (2010). *Las cuencas hidrográficas de México. Diagnóstico y priorización*. México: Instituto Nacional de Ecología
- CURRIE, Janet, Joshua S. Graff Zivin, Jamie Mullins y Matthew J. Neidell (2013). “What do we know about short and long term effects of early life exposure to pollution?” Documento de trabajo 19571. National Bureau of Economic Research.
- DALL’AGNOL, Clarice Maria, y Fernanda dos Santos Fernandes (2007). “Salud y autocuidado entre minadores de basura: Vivencias en el trabajo en una cooperativa de basura reciclable”. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 15: 729-735.
- DASGUPTA, Partha (2014). “Natural capital in the macroeconomy”. *Environment and Development Economics*, 19, 3 (junio): 307-331.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, DFID (2002). *Poverty and Environment* [en línea]. Disponible en: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd46/poverty2.pdf>>.
- DUPOUEY, Jean-Luc, E. Dambrine, Jean-Denis Laffite y Concha Moares (2002). “Irreversible impact of past land use on forest soils and biodiversity”. *Ecology*, 83, 11 (noviembre): 2978-2984.
- ELLIOTT, Paul, David Briggs, Sara Morris, Cornelis de Hoogh, Christopher Hurt, Tina K. Jensen, Ian Maitland, Sylvia Richardson, Jon Wakefield y Lars Jarup (2001). “Risk of adverse birth outcomes in populations living near landfill sites”. *British Medical Journal*, 323: 363-368.
- ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, EPA (2014). Página web. Disponible en: <<http://www.epa.gov/air/criteria.html>>.
- FOSTER, James, Joel Greer y Erik Thorbecke (1984). “A class of decomposable poverty measures”. *Econometrica*, 52, 3: 761-766.
- FOSTER, Vivien, y Susana Mourato (2000). “Valuing the multiple impacts of pesticide use in the UK: A contingent ranking approach”. *Journal of Agricultural Economics*, 51, 1 (enero): 1-21.
- GARROD, Guy, y Kenneth G. Willis (1999). *Economic Valuation of the Environment: Methods and Case Studies*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- GORNALL, Jemma, Richard Betts, Eleanor Burke, Robin Clark, Joanne Camp, Kate Willett y Andrew Wiltshire (2010). “Implications of climate change for agricultural productivity in the early twenty-first century”. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 365, 1554: 2973-2989.
- GUEVARA SANGINÉS, Alejandro E. (2003). *Pobreza y medio ambiente en México. Teoría y evaluación de una política pública*. México: Universidad Iberoamericana/Instituto Nacional de Ecología/Instituto Nacional de Administración Pública.
- HANEMANN, W. Michael (1994). “Valuing the environment through contingent valuation”. *Journal of Economic Perspectives*, 8, 4 (otoño): 19-43.
- HANLEY, Nick, Robert E. Wright y Vic Adamowickz (1998). “Using choice experiments to value the environment”. *Environmental and Resource Economics*, 11, 3-4: 413-428.

- HANNA, Rema, y Paulina Oliva (2015). “The effect of pollution on labor supply: Evidence from a natural experiment in Mexico City”. *Journal of Public Economics*, 122, 68-79.
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO, INECC (2014). *Informe Nacional de Calidad de Aire, 2013*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2006). “Estadísticas a propósito del Día Mundial del Agua. Datos nacionales” [en línea]. Disponible en: <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2006/agua2006.pdf>>.
- JIMÉNEZ CISNEROS, Blanca E. (2007). “Información y calidad del agua en México”. *Trayectorias. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, 11, 24 (mayo-agosto): 45-56.
- KAREIVA, Peter, Hather Tallis, Taylor H. Ricketts, Gretchen C. Daily y Stephen Polasky (2011). *Natural Capital: Theory and Practice of Mapping Ecosystem Services*. Oxford: Oxford University Press.
- KJELLSTROM, Tord, Ingvar Holmer y Bruno Lemke (2009). “Workplace heat stress, health and productivity – an increasing challenge for low and middle-income countries during climate change”. *Global Health Action*, 2.
- KUMAR SINGH, Raj, Manoj Datta y Arvind Kumar Nema (2009). “A new system for groundwater contamination hazard rating of landfills”. *Journal of Environmental Management*, 91, 2 (noviembre-diciembre): 344-357.
- LABORDE, Amalia, Fernando Tomasina, Fabrizio Bianchi, Marie-Noel Bruné, Irena Buka, Pietro Comba, Lilian Corra, Liliana Cori, Christin Maria Duffert, Raul Harari, Ivano Iavarone, Melissa A. McDiarmid, Kimberly A. Gray, Peter D. Sly, Agnes Soares, William A. Suk y Philip J. Landrigan (2015). “Children’s health in Latin America: the influence of environmental exposures”. *Environ Health Perspect*, 123, 3 (marzo): 201-209.
- LAMPRECHT, Bernd, Mary Ann McBurnie, William M. Vollmer, Gunnar Gudmundsson, Tobias Welte, Ewa Nizankowska-Mogilnicka, Michel Studnicka, Eric Bateman, Joseph M. Anto, Peter Burney, Davis M. Mannino y Sonia A. Buist (2011). “COPD in never smokers: Results from the population-based burden of obstructive lung disease study”. *Chest*, 139, 4 (abril): 752-763.
- MEJÍA, Jaime E, Samantha Low Choy, Kerrie Mengersen y Lidia Morawska (2011). “Methodology for assessing exposure and impacts of air pollutants in school children: Data collection, analysis and health effects, a literature review”. *Atmospheric Environment*, 45, 4 (febrero): 813-823.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005). *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- MOKONDOKO DELGADILLO, Simón Pierre (2009). “Estudio de las relaciones entre cambio de uso de suelo, calidad del agua y salud pública para valoración de servicios ambientales

- hidrológicos en la cuenca alta del río La Antigua, Veracruz”. Tesis de maestría. Xalapa, México: Instituto de Ecología.
- MONCAYO-ESTRADA, Rodrigo, John Lyons, Carlos Escalera-Gallardo y Owen T. Lind (2012). “Long-term change in the biotic integrity of a shallow tropical lake: a decadal analysis of the lake Chapala fish community”. *Lake and Reservoir Management* 28, 1: 92-104.
- MOORE, Melinda, Philip Gould y Barbara S. Keary (2003). “Global urbanization and impact on health”. *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, 206, 4-5: 269-278.
- MOYA, M., S. Madronich, A. Retama, R. Weber, K. Baumann, A. Nenes, M. Castillejos y C. Ponce de León (2011). “Identification of chemistry-dependent artifacts on gravimetric PM fine readings at the T1 site during the MILAGRO field campaign”. *Atmospheric Environment*, 45, 1 (enero): 244-252.
- MUÑOZ-PIÑA, C., M. Rivera y A. Cisneros (2010). “Cuantificando la deforestación evitada: Evaluación del Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos y otras políticas.” Documentos de trabajo, INE.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (2012). *Inclusive Green Growth: For the Future We Want*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development Press.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, OMS (2011). “Calidad del aire y salud”. Nota descriptiva 313.
- PACHAURI, Rajendra K., Myles R. Allen, Vicente R. Barros, John Broome, Wolfgang Cramer, Renate Christ, John A. Church *et al.* (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Ginebra: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- PALADINO, Stephanie R. (2005). “We are the guardians of the selva: Conservation, indigenous communities, and common property in the selva Lacandona, Mexico”. Tesis de doctorado en antropología. Atenas, GA: University of Georgia.
- PEARCE, David (1990). “Población, pobreza y medio ambiente”. *Pensamiento Iberoamericano*, 18: 223-258.
- PELED, Ronit (2011). “Air pollution exposure: Who is at high risk?” *Atmospheric Environment*, 45, 10 (marzo): 1781-1785.
- PÉREZ-PADILLA, R., A. Schilman y H. Riojas-Rodríguez (2010). “Respiratory health effects of indoor air pollution”. *The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, 14, 9: 1079-1086.
- PIGOU, Arthur Cecile (1947). *The Economics of Welfare*. Cambridge: McMillan.
- PRANCE, Ghilean T., y Thomas S. Elias, eds. (1977). *Extinction is forever: threatened and endangered species of plants in the Americas and their significance in ecosystems today and in the future: proceedings of a symposium held at the New York Botanical*

- Garden, May 11-13, 1976, in commemoration of the Bicentennial of the United States of America. Nueva York: New York Botanical Garden.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUD-PNUMA (2009). *Iniciativa de pobreza y medio ambiente. La integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo: Un manual de buenas prácticas* [en línea]. Disponible en: <<https://www.unpei.org/sites/default/files/publications/Handbook%20Spanish.pdf>>.
- REICH, Peter B., David Tilman, Forest Isbell, Kevin Mueller, Sarah E. Hobbie, Dan E.B. Flynn y Nico Eisenhauer (2012). “Impacts of biodiversity loss escalate through time as redundancy fades”. *Science*, 336, 6081: 589-592.
- RENAUD, Fabrice G., Karen Sudmeier-Rieux y Marisol Estrella, eds. (2013). *The Role of Ecosystems in Disaster Risk Reduction*. Tokio/Nueva York/París: United Nations University Press.
- REYERS, Belinda, Jeanne L. Nel, Patrick J. O’Farrell, Nadia Sitas y Deon C. Nel (2015). “Navigating complexity through knowledge coproduction: Mainstreaming ecosystem services into disaster risk reduction”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112, 24: 7362-7368.
- RIAHI, Keywan, Arnulf Grübler y Nebojsa Nakicenovic (2007). “Scenarios of long-term socio-economic and environmental development under climate stabilization”. *Technological Forecasting and Social Change*, 74, 7 (septiembre): 887-935.
- RITZ, Beate, y Fei Yu (1999) “The effect of ambient carbon monoxide on low birth weight among children born in southern California between 1989 and 1993”. *Environmental Health Perspectives*, 107, 1 (enero): 17-25.
- ROMIEU, Isabelle, Fernando Meneses, Silvia Ruiz, Juan José Sienra, José Huerta, Mary C. White y Ruth A. Etzel (1996). “Effects of air pollution on the respiratory health of asthmatic children living in Mexico City.” *American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine*, 154: 300-307.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, SEMARNAT (2011). *Gestión integral de las regiones más dinámicas del territorio nacional. Propuesta de la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (Cimares)* [en línea]. Disponible en: <<http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2011/CD001776.pdf>>.
- SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO, SMA. Sistema de Monitoreo Atmosférico. <<http://www.calidadaire.df.gob.mx/calidadaire/index.php?opcion=22&nota=3>>.
- SHENG-WEI, Wang, Mohammed A. Majeed, Pei-Ling Chu y Hui-Chih Lin (2009). “Characterizing relationships between personal exposures to VOCs and socioeconomic, demographic, and behavioral variables.” *Atmospheric Environment*, 43, 14 (mayo): 2296-2302.

- STERN, David I. (2004). "The rise and fall of the environmental Kuznets curve". *World Development*, 32, 8 (agosto): 1419-1439.
- STEVENS, Gretchen A., Rodrigo H. Dias y Majid Ezzati (2008) "The effects of 3 environmental risks on mortality disparities across Mexican communities" *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 105, 44: 16860-16865.
- WARD, Frank A., y John B. Loomis (1986). "The travel cost demand model as an environmental policy assessment tool: A review of literature". *Western Journal of Agricultural Economics*, 11, 2: 164-178.
- WEITZMAN, Martin L. (2007). "A review of the stern review on the economics of climate change". *Journal of Economic Literature*, 45 (septiembre): 703-724.
- WUNDER, Sven (2005). *Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts*. Center for International Forestry Research. Occasional Paper No. 42 [en línea]. Disponible en: <[https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-42.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf)>.
- XU, Jianchu, Erzi T. Ma, Duoje Tashi, Yongshou Fu, Zhi Lu y David Melick (2005). "Integrating sacred knowledge for conservation: cultures and landscapes in southwest China". *Ecology and Society*, 10, 2.



# Discriminación y pobreza: cómo identificar la desventaja social

Jesús Rodríguez Zepeda

## INTRODUCCIÓN

El propósito básico de este estudio de filosofía política es justificar una noción compleja de *desventaja social*. Entendemos la desventaja como una categoría analítica que, aunque en los estudios regulares sobre pobreza y desigualdad se ha asociado sistemáticamente con las condiciones de privación económica y, en sus versiones más desarrolladas, con una más general privación de derechos socioeconómicos, oportunidades y servicios, admite una lectura más amplia. Nuestra lectura, sin negar el contenido referido, plantea la referencia a procesos y prácticas de tipo discriminatorio. La intención de fondo es mostrar la necesidad de revisar los enfoques de medición unilateral de la desventaja social bajo la figura de la pobreza para enriquecerlos con el agregado de un enfoque de no discriminación. En ello consiste el ejercicio de complejización de la noción de desventaja que aquí se pretende. La conclusión central que se intenta acreditar, entre otras que se desplegarán, es que las políticas públicas del desarrollo, que en una medida sustancial son determinadas por la medición de la pobreza, deben hacerse cargo de criterios antidiscriminatorios explícitos y robustos.

Para hacer plausible esta justificación teórica (eso es lo que hace la filosofía política: formula justificaciones normativas en un registro teórico) revisamos los alcances de la noción de desventaja a partir del vocabulario de la justicia acuñado por John Rawls en su paradigmática teoría de la justicia como imparcialidad (*justice as fairness*). La elección no es arbitraria. El vocabulario rawlsiano de la justicia ha servido como matriz discursiva para el debate teórico y político de la desigualdad, la pobreza y la justicia distributiva en las sociedades de perfil democrático-constitucional. Como sostuvo Amy Gutman: “*Teoría de la justicia* es el intento contemporáneo más destacable de situar el concepto de

igualdad dentro de una integradora teoría igualitaria de la justicia” (Gutman, 1980: 119). Por ello, en el primer apartado mostramos que la noción de posición menos aventajada admite un contenido no sólo económico (de pobreza de ingresos y riqueza), sino también de privación de derechos por motivos de discriminación.

En el segundo apartado argumentamos en favor de una comprensión material de los procesos y prácticas discriminatorios. Al postular la materialidad de la discriminación se reivindica a la cultura como espacio socio-simbólico de articulación de las acciones humanas, se entiende el proceso discriminatorio como una falla en el reconocimiento de los derechos humanos sobre la base de las fuentes culturales del estigma y el prejuicio y se hace claro que la discriminación implica no sólo una situación de privación de derechos y oportunidades, sino también una relación binaria de dominio que la convierte en un esquema de desigualdad de trato.

En el tercer apartado revisamos tres características del trato discriminatorio: su carácter de hecho social, su condición histórica o transgeneracional y su dimensión estructural. La primera se afirma en contraste con la idea de que la discriminación pudiera ser únicamente un conjunto de actos individuales o subjetivos; la segunda se afirma frente a la idea de la posible espontaneidad de los actos discriminatorios, mientras que la tercera se postula para afirmar que la discriminación es una suerte de sintaxis de dominio que puede ser entendida como una forma de organización institucional. Estos rasgos de la discriminación permiten definir sus contrafiguras normativas. Muestran, en específico, que las políticas públicas contra la discriminación deben poseer un perfil estructural y estar dotadas de capacidad para atajar su reproducción intergeneracional.

El cuarto apartado ofrece una evaluación de la influencia de la discriminación en los procesos económicos, en general, y en la construcción de la pobreza, en particular. A partir de la revisión de los aportes y el debate de la economía de la discriminación (Gary S. Becker y Lester C. Thurow, de manera destacada) y de una revisión del enfoque antidiscriminatorio en el estudio de la pobreza y el desarrollo humano (Martha C. Nussbaum y Amartya Sen) se concluye en la necesidad de agregar un enfoque antidiscriminatorio en el estudio de la pobreza para poder dar respuesta a las cuestiones sobre la desventaja social que quedan desatendidas en los enfoques dominantes sobre la pobreza. Finalmente, como colofón del argumento, a partir de este mirador teórico se revisa si el

enfoque multidimensional sobre la pobreza, ahora institucionalizado en México, muestra apertura a esta noción compleja de desventaja informada por la discriminación o, pese a sus evidentes logros analíticos, sigue marcado por cierta unilateralidad.

Acaso deba remarcarse desde ahora que éste es un estudio de filosofía política que se sitúa en el horizonte de las teorías posrawlsianas de la justicia, es decir, que despliega su argumento en un nivel conceptual y trata de derivar de éste principios normativos para la configuración institucional y hasta para la orientación general de las políticas públicas. Lo que no ofrece, porque no es lo propio de un argumento normativo de la filosofía política, son respuestas de orden práctico que dibujen el modo en que, en el proceso efectivo de garantía de los derechos, las instituciones pueden hilvanar las exigencias de igualdad económica con las de igualdad de trato: habla de qué debe orientar las políticas, no de las políticas a realizar.<sup>1</sup>

Pero los rasgos teórico y normativo del estudio no implican mera abstracción, incapacidad de orientar procesos materiales o ausencia de sentido práctico. La efectividad de un argumento filosófico político depende de su racionalidad, es decir, de su capacidad de persuasión y orientación crítica, que permite revisar y reorientar los conceptos y las categorías que están a la base de la acción pública, en general, y de las instituciones del Estado, en particular. En este caso, la crítica a un concepto unilateral de desventaja centrado en la carencia económica tiene un efecto material en la posibilidad de sujetar a revisión los modelos teórico-políticos de comprensión de la injusticia desde los cuales se diseñan las estrategias y políticas del desarrollo. Para el caso específico de la valiosa experiencia institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que no sólo ha actuado como mecanismo de medición efectiva de la desventaja social y de la efectividad de las políticas públicas que la combaten, sino que ha reflexionado e impulsado la discusión sobre las teorías y los métodos necesarios para estos cometidos, este argumento normativo puede ser productivo, pues es capaz de introducir en su seno una revisión de sus supuestos más generales para la acción pública. Que suceda o no queda, desde luego, fuera del alcance y autoridad del argumento crítico.

<sup>1</sup> En el lenguaje de las políticas públicas, se sitúa en el terreno discursivo de lo que Mauricio Merino ha denominado el *núcleo duro* de la política pública (Merino, 2013). Véase también la nota a pie de página número 16 de este estudio.

Respecto al emplazamiento teórico del artículo debe decirse algo más. Se ha dicho que se trata de un texto situado en el debate posrawlsiano de la justicia, pero en modo alguno es una mera reiteración de los argumentos del ilustre profesor de Harvard. Todo lo contrario, el texto explicita una crítica profunda que he venido construyendo en los últimos años acerca del desarrollo unilateral de la noción de desventaja y me ha llevado a dar relieve analítico a fuentes de la desventaja asociadas con los procesos discriminatorios. Como no es el propósito aquí reiterar estas críticas, remito a mi artículo “Tras John Rawls: el debate de los bienes primarios, el bienestar y la igualdad” (Rodríguez Zepeda, 2004), en el que reviso y evaluo las principales críticas a las ideas distributivas de Rawls enderezadas por autores como Brian Barry, Will Kymlicka y Amartya Sen y ofrezco un desarrollo crítico de factura propia. De esta revisión crítica de Rawls proviene la idea de que la discriminación debe proporcionar contenido sustantivo a una definición robusta de desventaja social. Pero mi enfoque sigue siendo de inspiración rawlsiana porque encuentra en este autor —y lo registro y valoro en el desarrollo del presente texto— un viraje conceptual que justifica teóricamente los temas discriminatorios como problemas centrales de la justicia distributiva a partir de la idea de posición social representativa en desventaja.

Este artículo hubiera sido publicado con más debilidades de las que exhibe si no hubiera pasado por una lectura crítica de diversos evaluadores. Agradezco la lectura crítica y a la vez constructiva de los dos árbitros académicos convocados por los responsables del proyecto. He tratado en esta versión de dar respuesta a sus dudas o aclarar lo que había dejado implícito y por ello incompleto a sus ojos. También agradezco la mesa de trabajo dedicada a discutir el texto en la que participaron expertos de dentro y fuera del Coneval y que me llevó a incorporar cambios y modulaciones a la versión final. Por último, pero no lo último, debo agradecer la lectura crítica y propositiva que hizo del texto la conductora del proyecto por parte del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, la doctora Fiorella Mancini. La doctora Mancini formuló preguntas que me han obligado a introducir ideas adicionales y aclarar algunas ya escritas. También agradezco a quienes en el Instituto de Investigaciones Sociales y en el Coneval hicieron posible este proyecto magnífico. La participación en dos seminarios con el resto de investigadores convocados representó un aprendizaje muy provechoso. Desde luego, como siempre debe asentarse, los errores e inconsistencias que seguramente persisten en el estudio son responsabilidad única de quien escribe.

## DESVENTAJA SOCIAL: UNA CATEGORÍA OBLIGADA

La noción de *desventaja social* puede ser un adecuado punto de partida para orientar el necesario análisis conceptual de esas formas más o menos precisas de privación de bienes sociales primarios que son la pobreza y la discriminación. En un nivel intuitivo, aunque, como aquí se verá, también en uno conceptual, pobreza y discriminación pueden ser vistas como formas fenomenológicas o concreciones de relaciones de ventaja y desventaja entre agentes sociales que se relacionan en contextos compartidos. Aunque es cierto que, en sentido estricto, la pobreza y la discriminación admiten, *prima facie*, ser estudiadas como conceptos propios y no como expresiones de otro tipo de experiencia humana —las relaciones de desigualdad, por ejemplo—,<sup>2</sup> también es cierto que las formas de desventaja tanto socioeconómica como simbólica no son nunca absolutas, es decir, no están nunca fuera de un esquema de relaciones sociales en el que a la desventaja de un grupo corresponde la ventaja o privilegio de otro. El análisis propio de cada concepto —su definición, su lógica interna, sus rasgos categoriales— no prohíbe (desde nuestro punto de vista, incluso exige) que se le sitúe en el juego de las asimetrías sociales que lo convierten en un problema de desigualdad estructural y, por ende, en un tema de justicia fundamental para una sociedad democrático-constitucional.

La noción de desventaja ha tenido ya un recorrido significativo en el vocabulario de las teorías de la justicia y apunta a la identificación de la posición inferior sobre la que se carga el peso asimétrico de una relación de distribución inequitativa. En la teoría de la justicia de John Rawls, referencia obligada de las discusiones actuales sobre la justicia, una posición social representativa se halla en desventaja cuando, en el marco de la distribución de los bienes sociales primarios que constituyen la base mínima para las expectativas racionales de

<sup>2</sup> A este respecto, se impone no desatender la crítica de Amartya Sen a la identificación de la pobreza con la desigualdad, sostenida por autores como Miller y Roby. Para Sen: “Desigualdad y pobreza están, por supuesto, relacionadas”, aunque “Ni la desigualdad ni la pobreza pueden ser realmente incluidas una en el dominio de la otra” (Sen, 1982: 15). Pero, en otra parte, el propio Sen ha señalado: “Empero, existe una fuerte conexión entre la evaluación de la pobreza y la consideración de la desigualdad (incluida la desigualdad entre los pobres), y esta conexión ha recibido recientemente mucha atención. En Sen (“Poverty: an ordinal approach to measurement”, en *Econometrica*, vol. 44) se presentó un intento de integrar los dos conjuntos de preocupaciones (a saber, pobreza y desigualdad)” (Sen, 1997: 164). En todo caso, a nosotros en este estudio nos interesa más el terreno de esa relación entre pobreza y desigualdad señalada por Sen —y desde luego entre discriminación y desigualdad— que el igualmente necesario análisis cerrado de los conceptos por separado.

vida de cualquiera persona, sólo tiene acceso a la menor cantidad relativa de bienes disponibles o bien enfrenta la imposibilidad de dicho acceso. La denominada “posición menos aventajada” admite un arco de variaciones proposicionales, desde el enunciado referido a “los peor situados” (*the worst off*) hasta el referido a “los menos afortunados” (*the less fortunate*), pero en cualquier caso expresa una situación de debilidad o carencia del sujeto o grupo respecto del reparto de bienes sociales primarios, como las libertades y derechos, las oportunidades, los ingresos y la riqueza.<sup>3</sup> Esta noción de desventaja puede adjudicarse lo mismo a individuos que a denominaciones de grupo, como sucede en las referencias de Rawls al “hombre menos aventajado” (*the least advantaged man*) (Rawls, 1973: 76), el “hombre representativo menos aventajado” (*the least advantaged representative man*) (Rawls, 1973: 79) o a los miembros menos aventajados de la sociedad (*the least advantaged members of society*) (Rawls, 1973: 15).

La noción de desventaja, si bien alude de manera directa al mayor infortunio sufrido en cuanto al ingreso y la riqueza, también perfila la forma de la injusticia general al estar conectada con el conjunto restante de bienes primarios susceptibles de distribución. En efecto, Rawls define de manera explícita la posición menos aventajada de la siguiente manera: “En una sociedad bien ordenada, en la que están garantizados derechos básicos y libertades iguales y oportunidades justas, los menos aventajados son aquellos que pertenecen a la clase por ingreso con las expectativas más bajas” (Rawls, 2001: 59; Llamas Huitrón, 2014: 162-163).<sup>4</sup> Debe destacarse el argumento *ceteris paribus* que aquí se formula, pues la desventaja se define asociada a la clase social de expectativa de ingreso más baja siempre y cuando permanezca constante un esquema de distribución equitativa de derechos, libertades y oportunidades. Bajo otro modelo de distribución, la posición de desventaja podría adquirir otro contenido grupal.

<sup>3</sup> Dice Rawls: “Asumiendo el marco de instituciones requerido por la libertad equitativa y la justa igualdad de oportunidades, las más altas expectativas de los mejor situados serán justas si y sólo si operan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los *miembros menos aventajados de la sociedad*. La idea intuitiva es que el orden social no ha de poder establecer y garantizar las expectativas más atractivas de los mejor situados a menos que al hacerlo resulte en la ventaja de *los menos afortunados*” (Rawls, 1973: 75). Los énfasis son míos.

<sup>4</sup> Llamas Huitrón, a este respecto, argumenta: “En su teoría de la justicia, Rawls señala la dificultad de definir al grupo menos aventajado, por lo cual es imposible evitar cierta arbitrariedad en su definición, o utilizar algún procedimiento *ad hoc*” (Llamas Huitrón, 2014: 162-3). Luego, siguiendo a Lovett (2011: 57), agrega: “a Rawls le faltó aclarar que el concepto de ‘grupo menos aventajado’ es un nombre relativo o caracterizador, y no uno fijo. El grupo menos aventajado lo es con respecto a una estructura básica con un esquema de cooperación social particular” (Llamas Huitrón, 2014: 163).

Por este carácter situacional de la desventaja, en el mismo desarrollo Rawls sostiene: “Para responder a esta cuestión [la de quiénes son los menos aventajados] introducimos la idea de los bienes primarios (*primary goods*)” (Rawls, 2001: 57). Éstos son, en general, los siguientes: *i*. Los derechos y libertades básicas; *ii*. Libertad de movimiento y libre elección de ocupación; *iii*. Poderes y prerrogativas de puestos y posiciones de autoridad y responsabilidad; *iv*. Ingreso y riqueza, y *v*. Las bases sociales del autorrespeto (Rawls, 2001: 58-59). Esto implica que, para efectos de la distribución económica, la posición menos aventajada corresponde al estrato socioeconómico con menos ingresos (el más pobre, en un sentido llano), pero esto sería así siempre y cuando no existiera desventaja en la distribución de los derechos, libertades y oportunidades; porque, cuando no están dadas tales condiciones “ideales” de una sociedad bien ordenada, se podrían habilitar como posiciones menos aventajadas a quienes sufren carencia de derechos, libertades y oportunidades. Por ejemplo, Thomas Scanlon sostiene que “Rawls cree que la distribución de otros bienes primarios estará tan cercanamente correlacionada con el ingreso y la riqueza que estos últimos pueden ser tomados como un índice para identificar al grupo menos aventajado” (Scanlon, 1973: 1058). Nótese en este comentario que la posición de ingreso o clase por ingreso actúa como un índice de una desventaja social más amplia referida al acceso al conjunto de bienes primarios. Por su parte, Thomas Nagel argumenta que el sistema social en su conjunto ha de ser evaluado por su éxito en eliminar las desigualdades que no son necesarias para proveer el máximo beneficio para los menos aventajados, ya que “es injusto que las personas sufran o se beneficien de manera diferenciada debido a diferencias entre ellas que no son de su responsabilidad” (Nagel, 2003: 71). Esta segunda lectura implica que la desventaja económica o de ingresos está encadenada a un problema más general de justicia, a saber, el de las desventajas inmerecidas en el reparto general de otros bienes sociales primarios, donde se incluirían los derechos y las libertades.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Para reforzar la idea, véase otro argumento de Scanlon: “Los ejemplos naturales de las desigualdades hacia los que el principio de Rawls debiera ser ampliado implica la creación de nuevos puestos y posiciones a los cuales están adheridas recompensas económicas especiales (...). Pero la aplicación deseable del principio es mucho más extensa que eso. Ha de aplicarse no sólo a las desigualdades en la riqueza y el ingreso, sino a todas las desigualdades en los bienes sociales primarios” (Scanlon, 1975: 192). En nuestra opinión, la desigualdad de trato se haría visible mediante esta ampliación.

La noción rawlsiana de posición menos aventajada ofrece otro rasgo relevante para nuestra reflexión relativa a la pobreza y la discriminación; a saber, se erige como una categoría moral decisiva para la justicia distributiva debido a que funciona como el criterio de identificación del grupo que requiere compensaciones por padecer desventajas inmerecidas. La compensación de los menos aventajados es una exigencia normativa ineludible de la justicia y, en el argumento de Rawls, se identifica con la idea misma de fraternidad (Rawls, 1971: 105).<sup>6</sup> Es claro que, aunque la desventaja es definida conforme a una posición socioeconómica o de clase, no queda reducida a ésta. Según Rawls, la definición de tal posición pasa por establecer un grupo laboral, por ejemplo, los trabajadores no especializados, y definir como los menos aventajados a quienes perciban el ingreso promedio —o menos— de ese estamento social. La otra posibilidad de definición consiste en no partir de un estamento social dado, sino en considerar como los menos aventajados a aquellos que perciben un ingreso menor que la mitad de la media del ingreso global. Pero siendo éste el desarrollo de un argumento *ceteris paribus*, lo relevante del uso rawlsiano de esta categoría consiste, para nuestro propósito, en la posibilidad de reflejar con ésta a otras situaciones de carencia, privación y desigualdad.

En efecto, lo recuperable del uso rawlsiano de la categoría de desventaja para nuestros propósitos es la afirmación de que una igualdad formal de oportunidades es incapaz de mejorar la situación de los menos aventajados en una forma significativa, porque no incide en la nivelación de los puntos de partida de las personas que compiten por las posiciones sociales. En la teoría de Rawls, la posición menos aventajada, si bien se refiere a la pobreza de ingresos, permite identificar otras formas de desventaja social como la producida por las prácticas y los procesos de discriminación. Si trazamos un paralelismo entre la igualdad formal de oportunidades propia del discurso *liberista* o neoliberal y el concepto genérico de no discriminación (nadie debería ser excluido por algún rasgo o atributo particular de la competencia por las oportunidades) podemos encontrar que una categoría crítica de desventaja social exige de manera inmediata la

<sup>6</sup> Véase a este respecto el argumento de B. Barry, para quien el valor moral de la identificación de la posición menos aventajada depende no de una improbable conexión en cadena que ligaría los beneficios de todos los estratos sociales, sino de la postulación de una suerte de veto normativo para las distribuciones que no benefician a los menos aventajados (Barry, 1989: 229-234). La idea de la desventaja como veto moral para arreglos distributivos inaceptables no exigiría que se tratara sólo de desventaja económica, sino también, insistimos, de la desventaja relativa a otros ámbitos de derechos y oportunidades.



compensación de los menos aventajados: del pobre en el marco de la teoría ideal *ceteris paribus*, pero también del discriminado cuando no hay equidad distributiva de derechos y oportunidades.

La igualdad formal de oportunidades equivale sólo a la apertura legal de todas las posiciones y rangos sociales a la libre competencia (por ello Rawls, en clara alusión a Adam Smith, la denomina “sistema de libertad natural”<sup>7</sup>) (Rawls, 1973: 72), mientras que la no discriminación en su sentido genérico o lato alude al derecho a ser tratado de manera homogénea en el ejercicio de derechos y en la competencia por las oportunidades socialmente disponibles, aunque no alude a la obligación moral y política de compensar al menos aventajado por la discriminación histórica que ha padecido.<sup>8</sup>

Debe notarse que nuestro argumento sobre la desventaja acerca de manera notoria la pobreza a la discriminación, pero no diluye una en otra ni concede a la segunda una función superestructural o epifenoménica respecto de la primera. De este modo, al mantener este paralelismo, conecta a ambas asimetrías con un régimen general de desigualdad social. Si se lleva el argumento a su desarrollo lógico, y si se considera que el derecho a la no discriminación en su sentido genérico se puede entender como algo parecido al sistema de libertad natural, no quedaría espacio para transitar de la idea formal de igualdad a mecanismos de compensación como los que Rawls articula con la combinación de la justa igualdad de oportunidades y el principio de diferencia.

Es sabido que Rawls no desplegó el tema de la discriminación en sus textos canónicos *A Theory of Justice* (Rawls, 1971) y *Political Liberalism* (Rawls, 1993). Esto se explica porque los propósitos en estas obras eran, respectivamente, modelar un esquema neocontractual de justicia distributiva y construir una teoría contemporánea de la tolerancia o administración política de la pluralidad doctrinaria. Sin embargo, también es cierto que en su *Justice as Fairness: A Restatement* (2001), obra en la que reflexiona sobre los alcances y límites de su propio aparato conceptual, reivindicó la inclusión de los temas de *raza* y *género* como casos de la teoría no ideal de la justicia, es decir, sostuvo que su noción

<sup>7</sup> Smith define al *sistema de libertad natural* del siguiente modo: “Proscritos enteramente todos los sistemas de preferencia o de restricciones, no queda sino el sencillo y obvio de la libertad natural, que se establece espontáneamente y por sus propios méritos. Todo hombre, con tal de que no viole las leyes de la justicia, debe quedar en perfecta libertad para perseguir su propio interés como le plazca, dirigiendo su actividad e invirtiendo sus capitales en concurrencia con cualquier individuo o categoría de personas” (Smith, 2005: 612 [1776]).

<sup>8</sup> Véase un desarrollo de las definiciones lata y técnica de *no discriminación* en mi libro *Democracia, educación y no discriminación* (Rodríguez Zepeda, 2011: 17-47).

de desventaja es heurística respecto de los casos paradigmáticos de discriminación. Ahí sostuvo que:

Los graves problemas que surgen de la discriminación y las distinciones existentes basadas en el género y la raza no están en la agenda [de la *Teoría de la justicia*], que consiste en presentar ciertos principios de justicia para luego contrastarlos con unos cuantos de los problemas clásicos de la justicia política en la medida en que estos serían formulados al interior de una teoría ideal. Esto es en efecto una omisión, pero una omisión no es un error, ni en esa agenda de trabajo ni en su concepción de la justicia [...]. La justicia como imparcialidad [...] ciertamente sería muy defectuosa si careciera de los recursos para articular los valores políticos esenciales para justificar las instituciones legales y sociales necesarias para garantizar la igualdad de las mujeres y de las minorías (Rawls, 2001: 66).

La interpretación más plausible de este comentario es que Rawls no habría otorgado desarrollo analítico al tema de la discriminación y la necesidad de compensaciones como las de “acción afirmativa” por tratarse éstos de problemáticas de la teoría no ideal de la justicia. Dicho de otro modo, asoció de manera significativa la desventaja social con la privación económica en el marco de la teoría ideal, pero abrió el campo para relacionarla con la discriminación bajo condiciones de desigual acceso a los derechos y las oportunidades. En el marco de la teoría ideal, si bien la posición representativa de clase social es tomada como punto de referencia para determinar a los menos aventajados, en el marco de la teoría no ideal tales posiciones desaventajadas pueden ampliarse conforme a la carencia por discriminación, que es una desventaja que se define directamente por la privación de derechos. De este modo:

Algunas otras posiciones deben ser tomadas en cuenta. Supongamos, por ejemplo, que determinadas características naturales permanentes son tomadas como fundamento para asignar derechos básicos desiguales o para reconocer a algunas personas menos oportunidades; entonces tales desigualdades especificarán posiciones relevantes. Estas características no pueden ser cambiadas y, por ello, las posiciones que ellas especifican constituyen puntos de vista desde los que la estructura básica debe ser juzgada. Las distinciones basadas en la raza y el género son de este tipo (Rawls, 2001: 65).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Llama la atención que este párrafo, que reivindica el sexo y la raza como posiciones desaventajadas, ya se encontraba escrito en *A Theory of Justice* (Rawls, 1973: 99); sin embargo, el remate que entonces hizo Rawls de ese argumento más bien tendía a descartar su desarrollo que a promoverlo, algo contrario a la intención del comentario de 2001. Decía entonces Rawls: “si los hombres son favorecidos en la asignación de derechos básicos, esta desigualdad es justificada por el principio de diferencia (...) sólo si resulta ventajosa para las mujeres y aceptable desde

Sobre la base de este argumento rawlsiano, es decir, conforme al criterio de la crítica a la desventaja social y la obligación de la compensación, Thomas Nagel sostiene que la inspiración que John Rawls aporta a la no discriminación y la acción afirmativa, a efecto de alejarlas del discurso de la identidad y la mera afirmación de la diferencia, reside en que la injusticia que la no discriminación debe combatir —mediante recursos como la acción afirmativa— es una forma especial de falla de la igualdad justa de oportunidades, en la medida que la raza o el género son causas, aún más graves que la pobreza, de la ausencia de una plena igualdad de oportunidades (Nagel, 2003a).<sup>10</sup>

De este modo, en la demarcación rawlsiana entre teoría ideal y teoría no ideal de la justicia encontramos la posibilidad de emplazar la no discriminación como una forma correctiva de una serie de defectos intrínsecos de la igualdad de oportunidades. Si se considera que las condiciones de desventaja de género o de raza constituyen posiciones relevantes para evaluar la justicia de la estructura básica de la sociedad y para, en consecuencia, actuar política e institucionalmente sobre ella, la agenda de no discriminación se convierte en una estrategia disponible y hasta obligada para una política democrática de la igualdad. El reconocimiento de que la no discriminación es compatible con una exigencia de justicia básica en situación de privación de derechos y libertades es una constatación de que las formas de desventaja contra las que tiene que luchar un Estado social y democrático de derecho no se reducen al molde socioeconómico y que, por ende, la política democrática de la igualdad reserva un espacio para las demandas de igual trato y de compensación de parte de grupos que han sufrido discriminación.

Conforme al argumento desarrollado hasta aquí, puede sostenerse que las posiciones menos favorecidas son aquellas que padecen la mayor insuficiencia

---

su posición. Y la condición análoga se aplica a la justificación del sistema de castas o a las desigualdades raciales y étnicas. Tales desigualdades multiplican las posiciones relevantes y complican la aplicación de los dos principios [de justicia]. Por otra parte, estas desigualdades son rara vez, si es que alguna vez lo son, ventajosas para los menos favorecidos y, en consecuencia, en una sociedad justa el número más pequeño de posiciones relevantes debería ser suficiente” (Rawls, 1993: 99).

<sup>10</sup> Debería ser claro que al utilizar el término *raza* en este desarrollo se hace sólo en consonancia con el uso que Rawls hace del mismo (y con él, la mayor parte de los teóricos anglosajones de la filosofía y las ciencias sociales). En el ámbito intelectual en que nos situamos, el término *raza* puede ser sustituido sin mayor pérdida explicativa o normativa por términos como *etnia* y (hasta) *cultura*. De todos modos, dado que el término *racismo* sigue teniendo un contenido descriptivo e implicando una forma históricamente identificada de injusticia, presente incluso en el derecho internacional de los derechos humanos, no es del todo posible deshacerse de referencias *raciales* cuando argumentamos sobre discriminación.

distributiva en todos los terrenos de posible aplicación de los bienes primarios. Así, podrían formularse posiciones sociales menos favorecidas, grupos étnicos menos favorecidos, grupos religiosos menos afortunados, grupos de género menos aventajados, etcétera. Cuando el terreno de aplicación del principio de diferencia está circunscrito a las relaciones laborales y a las cuestiones fiscales, resulta lógico que su criterio de referencia (las posiciones menos favorecidas) se defina por un contexto laboral y fiscal, por lo que la distinción entre posiciones sociales puede hacerse según un criterio de clases o estamentos sociales definidos por el ingreso salarial o la riqueza. Empero, si rescatamos la sugerencia rawlsiana (que, por su falta de desarrollo, no es propiamente un argumento) sobre la posibilidad de formular otras posiciones representativas, como las de género y raza en el terreno de la justicia no ideal, se abriría la implicación de un uso legítimo de la intuición moral de la posición menos aventajada para definir nuevos sujetos de referencia, no económicamente delineados, para los esquemas de justicia compensatoria.

La noción de desventaja social cumple así una función heurística en la construcción de la distinción analítica entre pobreza y discriminación porque, sin negar el papel articulador de la privación económica, permite considerar situaciones de carencia y vulnerabilidad en otros campos del acceso a los derechos o bienes primarios. En efecto, lo más destacable de esta noción de desventaja reside en que aunque es un enunciado que tiene la capacidad de identificar al segmento social peor situado en la distribución de bienes económicos, también es una categoría política que registra la asimetría sufrida por los sujetos a los que son negados total o parcialmente bienes primarios, como las libertades, los derechos y las oportunidades, además, desde luego, del ingreso mismo. En este contexto, entender la pobreza y la discriminación como formas de desventaja social, es decir, como plasmación de privaciones distributivas que pueden ser identificadas en el lenguaje ético como injusticias, permite elaborar las diferencias analíticas pertinentes entre ambas categorías sin desvincularlas de una agenda robusta de igualdad sustantiva.

Debe remarcar que la distinción establecida entre pobreza y discriminación es de corte analítico, es decir, es el resultado de un ejercicio de abstracción que separa, en el análisis, lo que en la experiencia social se presenta como un flujo de experiencias y vivencias a veces indiferenciadas. No abonamos a un lenguaje que ontologiza las relaciones sociales o que esencializa sus objetos intelectuales. Empero, una vez erigidas estas distinciones del análisis, los objetos sociales apa-

recen, tanto para la teoría como para la acción pública, organizados *como si* ontológica o esencialmente fueran distinguibles en sus modalidades. Tal es la herencia de Max Weber al saber social.<sup>11</sup> Tal es la ruta epistemológica que guía nuestra argumentación.

#### LA DIMENSIÓN MATERIAL DE LA DISCRIMINACIÓN

Para entender la discriminación como proceso social es necesario destacar tres de sus rasgos centrales. Primero, la discriminación se expresa y despliega como una serie de experiencias de carencia y dominio cuyo fundamento es simbólico y cultural. A diferencia de la pobreza —que aun cuando, como en los casos del enfoque multidimensional o el enfoque de derechos humanos, no se entienda como equivalente sólo a un déficit o privación en el ingreso o porción distributiva de la renta, depende de manera decisiva de este indicador cuantitativo—, los procesos y prácticas discriminatorios se fraguan en la interacción simbólica de los sujetos y se expresan mediante conductas de exclusión, rechazo, desprecio, negación u odio contra colectivos humanos completos. Se trata de conductas que si bien son actualizadas como experiencias subjetivas tanto por los individuos que las ejercen como por los que las padecen, comportan una dimensión social de amplio alcance —estructural, en una palabra— que las hace irreducibles a la mera experiencia subjetiva de los actores, es decir, a su intencionalidad individual o su vivencia personal. Sobre este rasgo volveremos con detalle en el siguiente apartado.

Segundo, las prácticas discriminatorias derivan de una injusticia en el reconocimiento de la dignidad de las personas que se hallan integradas en grupos culturalmente estigmatizados. Por dignidad humana, no obstante, debe entenderse no un postulado antropológico o ético difuso (incluso de resonancias teológicas), ni categorías como la identidad o la adscripción etno-cultural, sino una postulación clara, como la ha hecho el lenguaje contemporáneo de los derechos humanos, de la integridad e inviolabilidad de toda persona.

<sup>11</sup> Weber sostuvo que los *ideal-tipos* que son construidos como recursos de la comprensión intelectual de un proceso social no pueden verse como un reflejo o testimonio realista de una dimensión ontológica efectiva de la sociedad, sino como una forma racional de ordenar un mundo social que, de suyo, es infinito y hasta caótico. Para Weber, como buen neokantiano, no se trata de sostener que el análisis social no se formula a partir de materiales efectivos del proceso social, sino sólo que su ordenación analítica o conceptual es la que les concede formas de organización significativas para el conocimiento (Weber, 1984: 5-45 [1922]).

Esta referencia al reconocimiento de la dignidad amerita una breve explicación. Con la afirmación de que la discriminación es un defecto de reconocimiento nos acercamos inevitablemente a la ya clásica tesis de Charles Taylor conforme a la cual la injusticia hacia grupos como las minorías étnicas o las mujeres constituye una distorsión o negación del reconocimiento debido o merecido (*misrecognition*) a una identidad colectiva preexistente (Taylor, 1994: 25-26). También a la interpretación de Axel Honneth, quien identificó la exigencia de justicia con una “lucha por el reconocimiento” de inspiración hegeliana, cuyo propósito es afirmar o reivindicar una identidad subordinada o subalterna frente a las identidades opresoras, y a partir de ello identificó las patologías de la sociedad contemporánea como formas de agravio moral más que como violación de derechos (Honneth, 1995 y Honneth, 2009). Estos enfoques, si bien no se contraponen al lenguaje de los derechos, dan prioridad al vocabulario de las identidades y, al hacerlo, introducen el riesgo de desplazar a la persona como foco de la justicia y sustituirla por agentes colectivos. Cometan, en mi opinión, una extrapolación innecesaria entre el carácter grupal de la experiencia de la desventaja cultural y la formulación normativa de un derecho colectivo al reconocimiento. Frente a esto, el lenguaje de los derechos afirma que si bien la experiencia colectiva de la discriminación supone la referencia ineludible a grupos determinados, el derecho humano a la no discriminación es una titularidad de la persona.<sup>12</sup>

Ello hace interesante el acercamiento al tema que llevó a cabo Nancy Fraser, quien formuló un esquema de justicia distributiva que necesariamente debería completarse con una sólida política de reconocimiento identitario, aunque con una clara prevalencia del lenguaje distributivo (Fraser, 2003). Posteriormente, Fraser se ha inclinado cada vez más al lenguaje de los derechos al destacar que para la construcción de un esquema de justicia no es suficiente con afirmar la combinación de distribución y reconocimiento, sino que es necesario introducir la dimensión de un derecho a la representación política (Fraser, 2010). El propósito de Fraser es similar al que aquí se emprende, sólo que en nuestro caso optamos por un lenguaje antidiscriminatorio en vez de aceptar el vocabulario

<sup>12</sup> Para el desarrollo de esta idea crítica, véase mi texto “Democracia intercultural” (Rodríguez Zepeda, 2014b), en el que se sostiene que la experiencia siempre relativa al grupo de los procesos discriminatorios no guarda una relación causal con la postulación de un derecho colectivo a la identidad.

de la identidad que, insistamos, abre el riesgo de recaer en el tema de los derechos colectivos.

En todo caso, el valor de la dignidad humana está sostenido hoy en día por el derecho internacional de los derechos humanos y por los diversos, aunque coincidentes, lenguajes constitucionales. En el primer párrafo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948: Preámbulo) se hace la asociación explícita entre dignidad y derechos. Esta asociación hace comprensibles enunciados jurídicos como el de la cláusula antidiscriminatoria de la Constitución mexicana, que asocia la discriminación con un daño a la dignidad de las personas.<sup>13</sup> Esto perfila un rasgo definitorio de la discriminación: la privación de derechos que le acompaña de manera sistemática. Ello explica también que hoy en día la exigencia jurídica y política de no discriminación (la contrafigura normativa de la injusticia discriminatoria) se exprese regularmente en el lenguaje de los derechos humanos y cada vez menos en el de la filantropía, la caridad o la asistencia social (Rodríguez Zepeda, 2014a: 33-37).

Tercero, la discriminación expresa una forma de desventaja propia o específica (construye posiciones sociales desaventajadas) en el acceso a los derechos (una privación incluso absoluta de derechos) y, a la vez, crea una relación binaria entre grupos al interior de un esquema inequitativo. Dicho de otro modo, la discriminación es, a la vez, privación de derechos y desigualdad injustificada. La discriminación, en tanto que forma específica de privación, tiene efectos concretos sobre los derechos y la calidad de vida de las personas que la padecen; y en tanto que forma de desigualdad —“desigualdad de trato” se le ha denominado<sup>14</sup>— consiste en una relación de dominio que proporciona privilegios y ventajas injustificadas a los grupos discriminadores y refuerza y escala la desventaja de los grupos discriminados. Esta condición dual tiene consecuencias directas para el diseño de las políticas públicas del desarrollo social: les impone no sólo desplegar mecanismos de reparación y desarrollo de capacidades para

<sup>13</sup> G.A. Kaufman sostiene: “En lo que respecta a la dignidad del individuo, no existe posibilidad, ninguna de que una persona sea menos digna que otra, por cualquier razón que sea” (Kaufman, 2010: 91). En el mismo sentido, dice Tomuschat: “La dignidad humana constituye el centro intelectual de toda la cultura de los derechos humanos” (Tomuschat, 2008: 3). Y en la Constitución mexicana: “Queda prohibida toda discriminación (...) que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 1º, párrafo quinto).

<sup>14</sup> Para la conceptualización de la discriminación como desigualdad de trato y su contraparte normativa, la no discriminación como igualdad de trato, véase al menos: Rodríguez Zepeda, 2011<sup>a</sup>; Rodríguez Zepeda y González Luna, 2014; Raphael, 2012; y Merino y Vilalta, 2014.

reducir la vulnerabilidad y desventaja que surge de la discriminación histórica padecida por colectivos humanos completos, sino enderezar o vehicular cambios jurídicos y políticos que disminuyan los privilegios de los grupos discriminadores y refuercen la capacidad de agencia (agencia política, en especial) de los integrantes de los grupos discriminados.

A partir del primer rasgo destacado, *i.e.*, que la carencia y el dominio discriminatorios poseen un componente constitutivo de carácter simbólico y cultural, pueden establecerse dos distinciones pertinentes —dos diferencias específicas— para delinear la compleja relación de la discriminación con el estudio de la pobreza y con la consecuente definición de políticas públicas del desarrollo social. La primera distinción establece que debido al carácter cultural y simbólico de sus fuentes, la discriminación es irreductible a la medición de las porciones distributivas de la renta o los niveles de ingreso de los grupos y las personas —se midan como se midan: en escalas nacionales determinadas por una estimación per cápita del PIB, por referencia a una línea internacional de pobreza como lo hace el Banco Mundial o por el marco más complejo del Índice de Desarrollo Humano—, no obstante que en buena parte de sus manifestaciones es concomitante a situaciones de desventaja propiamente económica. Debe enfatizarse que la relación entre ambas formas de privación no es equivalente a la que el marxismo y buena parte de la economía del bienestar estableció entre los procesos materiales de la economía y los procesos intangibles y culturales, como la ideología o la percepción subjetiva sobre el bienestar. Como veremos en seguida, la discriminación posee una eficacia material específica, genera consecuencias prácticas y tangibles —y, por hipótesis, mensurables— en la calidad y las expectativas de vida de las personas y da contenido a instituciones sociales formales e informales.

La segunda diferencia específica establece que conforme a su condición de resultado material de prácticas culturales y discursivas, la discriminación supone siempre la presencia de las figuras socio-simbólicas del estigma y el prejuicio. El estigma no es un rasgo empírico —aunque desde la mirada del sujeto estigmatizador su “identificación” sea un mero reflejo de “lo que existe”—, sino un atributo definido por una red de sentido que jerarquiza entre personas y entre grupos. El estigma organiza una sintaxis cultural de clasificación asimétrica, dominio y exclusión, y proporciona criterios para el reparto de bienes selectivos. Los procesos de estigmatización —el estigma es siempre proceso social o interacción humana desplegada en el espacio y en el tiempo— reconfiguran



los atributos de la diferencia entre grupos humanos para verterlos en rasgos de desigualdad, es decir, en atributos negativos, reprochables, incitadores de temor, desprecio e incluso odio.<sup>15</sup>

Por su parte, el prejuicio, conforme a la definición clásica y todavía vigente de Allport, es la “actitud de aversión u hostilidad hacia una persona que pertenece a un grupo, simplemente porque pertenece a ese grupo, y se presume en consecuencia que posee las cualidades objetables que se adscriben al grupo” (Allport, 1954: 7). Los prejuicios son opiniones, juicios o expresiones denigratorias que trasladan un contenido axiológico peyorativo respecto de los grupos a la experiencia intersubjetiva. Aunque se presentan como expresiones o piezas de discurso discretas, son coherentes con los procesos de estigmatización, tanto porque los dotan de contenido como porque adquieren su organización y sentido discriminatorio. Como hemos sostenido en otra parte: “Ningún grupo sufre estigmatización sin la vigencia de un entramado de prejuicios negativos que antecede a la clasificación desventajosa y arbitraria. Puede incluso sostenerse, para efectos analíticos, que el estigma es la agregación organizada de los prejuicios negativos circulantes a propósito de determinados grupos” (Rodríguez Zepeda, 2014a: 50).

El estigma y el prejuicio, en tanto que motores culturales de la discriminación, no sólo son motivos simbólico-discursivos que explican la privación de derechos y oportunidades, que es característica del circuito discriminatorio, sino matrices culturales para la interacción política asimétrica entre los grupos y, en este sentido, fuentes de desigualdad. Estas fuentes son las que la acción pública y las políticas del desarrollo deben tener también en consideración, sobre todo cuando éstas se han definido normativamente conforme a un enfoque de derechos humanos.

Este argumento resulta crucial para determinar los elementos que han de afectar el diseño de la política social mediante el criterio de que las políticas públicas del desarrollo contengan medidas de igualdad de trato y sean coherentes con un problema estructural de desventaja social compleja. En efecto, trasladada al problema del diseño de políticas públicas, la identificación de las fuentes culturales de la discriminación se convierte en una exigencia teórica y

<sup>15</sup> En ciencias sociales, debemos la noción de “estigma” al argumento clásico de Erving Goffman (Goffman, 1963). Un estudio del *estigma* en cuanto a su eficacia material sobre la discriminación puede verse en Rodríguez Zepeda, 2010, y Rodríguez Zepeda, 2014a. También en Gutiérrez López, 2014.

política de incluir en el “núcleo duro” de las tales políticas los compromisos antidiscriminatorios de un Estado constitucional.<sup>16</sup>

En la experiencia empírica cotidiana de quienes integran los grupos en situación de privación de ingresos, riqueza, derechos y oportunidades —digamos, en sus representaciones de conciencia—, la vivencia de la discriminación puede ser indiscernible de la experiencia de la privación socioeconómica. No puede exigirse a las personas en desventaja, como parecen querer algunos estudios demoscópicos, que sean además “teóricos de la desventaja” para que desde su narrativa informal se alumbre el contenido teórico de la desventaja. Aunque en las vivencias de las personas discriminadas ambas formas de desventaja no se perciban ni transiten a sus formas de conciencia como fenómenos o procesos diferenciados, la distinción analítica entre ambos contenidos de la desventaja se hace imprescindible para definir la política social del Estado democrático.

A este respecto, cabe avanzar una prevención conceptual que puede ayudar a evitar confusiones acerca del modo en que deben ser estudiadas las representaciones subjetivas de las personas respecto a los procesos sociales. Aunque siempre es aconsejable escuchar la voz de los agentes de los procesos estudiados, esta voz no puede ser tomada como el concepto teórico o normativo a establecer. Aunque las convenciones sociales (marcos simbólicos de referencia para la acción, ideas del bien o de felicidad e incluso las aspiraciones socialmente acreditadas) jueguen un papel normativo en la vida de las personas, estos elementos deben ser vistos como “datos” para el investigador y no como explicaciones conceptuales. Esto es mostrado con claridad por Amartya Sen en su crítica a la supuesta definición del concepto de pobreza como un “juicio de valor” (Sen, 1982: 17-19). En su crítica al argumento de M. Orshansky de que “la pobreza,

<sup>16</sup> Mauricio Merino ha señalado en dos momentos la necesidad de esta inclusión: primero, en su argumentación general acerca de cómo las políticas públicas han de ser diseñadas; segundo, en su análisis de la desigualdad de trato en el ejercicio del presupuesto federal mexicano dedicado al gasto social. Respecto a lo primero dice Merino: “En el núcleo duro de una política se encuentran (...) tres cosas que no pueden pasarse por alto. La primera se refiere a la causalidad del problema que se quiere atender: las causas que hayan generado, a juicio del analista de políticas y de quien toma las decisiones, el problema que se ha seleccionado. La segunda se refiere a la forma en que quiere modificarse el *statu quo*: el punto al que quiere llegarse (...). Y la tercera considera la argumentación exacta sobre el sentido y propósito de la política (...) a partir de los valores que se defienden” (Merino, 2013: 121-122). Respecto a lo segundo, afirma: “La intención es, en todo caso, dar paso a una reflexión acerca de la necesidad de establecer un criterio de igualdad de trato en el diseño de las políticas públicas, mostrando evidencia empírica que (...) no sólo revela la ausencia de ese mirador en cada ejercicio fiscal, sino sus consecuencias presupuestarias” (Merino y Vilalta, 2014: 189).

como la belleza, está en el ojo del observador”, Sen asevera que el hecho de que existan convenciones sociales acerca de la pobreza no convierte a la evaluación del concepto de pobreza en una convención social o en un juicio de valor.<sup>17</sup> Para quien investiga la desventaja social, las convenciones sociales deberían ser cuestiones de hecho y no temas sustantivos de moralidad o de subjetividad.

La subjetividad como objeto intelectual siempre plantea un doble riesgo: por una parte, tomarla como epifenómeno intangible y hasta improductivo de las fuerzas materiales, generalmente económicas, de la sociedad, tal y como hemos dicho que lo hacen el marxismo y numerosos economistas del bienestar; por la otra, confundir su experiencia vivida o subjetiva con su concepto científico, como sucede en la teoría de Orshansky de la pobreza como juicio de valor o en la definición “aspiracional” de clase social. Si se sortea el obstáculo epistemológico levantado por estos dos riesgos, la subjetividad se podrá recuperar para el análisis del peso y la efectividad materiales de la discriminación y, en consecuencia, estudiarla como un proceso estructural. Sigue, en este sentido, vigente la máxima de Emile Durkheim: “tratar a los hechos sociales como cosas” (Durkheim, 2001: 53 [1895]); en este caso, los hechos que nos interesan son procesos simbólicos culturales que pasan por la subjetividad de las personas pero que pueden ser estudiados a través de la misma.<sup>18</sup>

La referida subjetividad expresa una dimensión simbólico-cultural, y más precisamente discursiva, de la desventaja. Esta importante dimensión ha sido con frecuencia desatendida en los estudios sobre pobreza. Los sujetos que concurren a la relación discriminatoria lo hacen mediante una actividad discursiva que, al tener una efectividad práctica (una dimensión pragmática del discurso, como sostienen hoy en día los filósofos del lenguaje), condiciona las privaciones prácticas de derechos y la desigualdad de poder que la caracterizan. Como dice Roberto Gutiérrez: “dentro de la dimensión cultural adquiere una importancia

<sup>17</sup> “Describir una prescripción prevaleciente es un acto de descripción, no de prescripción”, dice con agudeza Amartya Sen (Sen, 1982: 17). Una prevención intelectual similar puede levantarse contra los recientes teóricos de la clase media mexicana que parten de una definición *aspiracional* de clase social (Calle y Rubio, 2010). Confunden lo deseado o proyectado en la conciencia de las personas con su situación social efectiva y viable de ser elevada a una figura conceptual. La lección es clara: estudiar los procesos de la subjetividad no tiene por qué equivaler a ser seducido por la autoconciencia subjetiva del objeto estudiado.

<sup>18</sup> El mismo Durkheim lo había postulado del modo en que ahora lo asumimos: “un hecho social es toda manera de hacer, establecida o no, susceptible de ejercer sobre el individuo una coacción exterior; o también, el que es general en la extensión de una sociedad determinada teniendo al mismo tiempo una existencia propia, independiente de sus manifestaciones individuales” (Durkheim, 2001: 51-52 [1895]).

capital la reivindicación de la materialidad de las representaciones subjetivas, esas redes diversas de significados que están detrás del carácter plástico de la naturaleza humana y que pueden verificarse en los múltiples discursos que circulan a lo largo y a lo ancho de las sociedades” (Gutiérrez López, 2014: 280). Como la de otras estructuras discursivas complejas (la ética, la construcción teórica, las narrativas literarias o históricas, las religiones, etc.), la materialidad de la discriminación se evidencia mediante los efectos que causa; a saber, la conformación de conductas colectivas, actos individuales, marcos simbólicos de interacción, reglas de distribución de bienes, normas legales, arreglos institucionales y criterios de política pública, entre otros.<sup>19</sup>

La identificación del peso material de la discriminación en la construcción de la desventaja social y su consecuente distinción respecto a la pobreza cumple una función conceptual de primer orden no sólo por su valor cognoscitivo, sino porque permite al Estado democrático la construcción de legislación y políticas públicas diferenciadas —y a la vez recíprocamente imbricadas y complementarias— para reducir, sin unilateralidad, ambos tipos de desventaja.

#### EL TRATO Y LA DIMENSIÓN ESTRUCTURAL DE LA DISCRIMINACIÓN

La dimensión material de la discriminación da lugar a poderosos efectos en la construcción de la subjetividad y la interacción social: el principal es la limitación en el acceso a derechos y oportunidades de las personas discriminadas, que gravita negativamente sobre su calidad y expectativas de vida. Esta limitación de derechos se distingue de la determinada por la carencia económica debido a que la desventaja por discriminación puede presentarse, y de hecho se presenta, en ausencia de desventaja económica. Esta diferencia específica hace irreductible la discriminación a la pobreza, aun cuando en los enfoques analíticos más elaborados sobre ésta, como es el caso del denominado “enfoque de derechos”, la experiencia de la pobreza se vincule a la reducción en el

<sup>19</sup> Respecto a la eficacia material de las estructuras culturales, sigue siendo vigente el texto clásico “La eficacia simbólica”, de Claude Lévi-Strauss (1968). También, desde luego, el punto de vista de Foucault sobre la materialidad de las relaciones de dominio (Foucault, 1992). El mismo Roberto Gutiérrez lo reafirma ya en nuestro campo de análisis: “la discriminación se actualiza en uno u otro contexto histórico y campo de actividad básicamente a través de *prácticas discursivas en las que el procesamiento de la interacción social conlleva el establecimiento de relaciones de poder diferenciadas*, donde un determinado rasgo de identidad es utilizado como coartada simbólica para justificar el menosprecio, el sometimiento y la marginación” (Gutiérrez López, 2014: 280). El énfasis es mío.

ejercicio de derechos (sobre todo socioeconómicos, aunque en un registro más amplio pudiera afectar libertades civiles y políticas).<sup>20</sup> Incluso en este muy exigente enfoque de derechos sobre la pobreza, la carencia económica es determinante de la desventaja, mientras que no lo es para el caso de la discriminación. Así, aunque en la experiencia empírica suelen ir juntas (o, más bien, precisamente porque van juntas), carencia económica y desigualdad de trato exigen un análisis diferenciado.

La postulación de la condición fundamentalmente cultural de este tipo de desventaja puede ser sostenida siempre y cuando se entienda que el contenido cultural de un proceso social no es una entelequia o un atributo impreciso y difuso, sino que se refiere a una experiencia socio-simbólica, colectiva, estructural y, por su permanencia en el tiempo, histórica. Una estructura cultural no es equivalente a las representaciones conscientes, intencionales, psicológicas o emocionales de los agentes sociales, aunque tiende a incluirlas; se trata más bien de un sistema, o al menos un conjunto, de valores, representaciones, enunciados y otras piezas de discurso que se organizan con una suerte de autonomía propia. Este objeto cultural equivale a lo que la antropología y la psicología social han denominado “imaginario colectivo”, y consiste en el entramado de significados de alcance colectivo donde se fragua el sentido preciso del prejuicio, el estigma y los diversos estereotipos que operan funciones clasificatorias y ordenadoras de las relaciones y prácticas sociales. Desde luego, muchas veces los contenidos culturales de la discriminación son conscientes, abiertos y susceptibles de argumentación por parte de los sujetos, pero otras veces son inconscientes, difusos e incluso desfigurados por los procesos de racionalización que se llegan a construir a su propósito.

Sostener la idea de un imaginario colectivo de la discriminación sólo puede ser el resultado de un ejercicio de abstracción, es decir, de un nuevo recorte analítico que la teoría ejerce sobre el conjunto de significados colectivos de una organización social. Este conjunto social es siempre extenso, abigarrado, heterogéneo y prácticamente indeterminado, y la cultura discriminatoria o el imaginario que la representa es el concepto que el análisis construye una vez que ha incluido en el núcleo de su concepción social —incluso de manera normativa— la consideración de la discriminación como un problema. El “objeto

<sup>20</sup> Para tener un panorama amplio y muy informado del enfoque de los derechos respecto a la pobreza, véase el trabajo de Fiorella Mancini “El enfoque de derechos y la medición de la pobreza: algunas reflexiones teóricas”, que se publica en esta misma obra colectiva.

teórico discriminación” no es, por ello, en ningún caso una evidencia empírica de aparición espontánea, sino un objeto de conocimiento que surge a partir de su propia definición conceptual.<sup>21</sup> En su compleja realidad, ninguna cultura es del todo discriminatoria o del todo igualitaria: su pluralismo interno, sus conflictos simbólicos, sus juegos de poder y su discursividad contradictoria hacen circular entre los grupos sociales narrativas distintas sobre las posiciones que han de ocupar los grupos, sobre el espacio que a cada quien corresponde y sobre los derechos, las atribuciones o titularidades que los individuos tienen respecto de los bienes públicos. Aislar una “cultura de la discriminación” equivale a poner juntos en el análisis elementos discursivos que se intercalan en la práctica social efectiva con otras narrativas.

En este contexto, cuando se afirma que la discriminación es una desigualdad de trato, debe precisarse que el *trato* referido no debe entenderse como actos o conductas discretas y autónomas, sino como un sistema de relaciones intersubjetivas, culturalmente moldeadas y que atañen a ámbitos constitutivos del orden social. Como el trato es una práctica que se expresa en las acciones de los sujetos, la identificación de su dimensión cultural equivale a elevarlo a la figura de una determinación colectiva.<sup>22</sup>

Al trato discriminatorio lo caracterizan tres rasgos definitorios: *i.* Es un fenómeno social; *ii.* Es un fenómeno histórico, y *iii.* Posee una condición estructural. En efecto, en primer lugar, el trato posee una dimensión social porque expresa relaciones entre grupos y no entre individuos. No obstante que las relaciones de trato son actualizadas por individuos e incluso vividas por éstos como dimensión propia y hasta exclusiva de su subjetividad o interioridad moral, lo que constituye a un proceso o la práctica discriminatoria es la plasmación de contenidos culturales que se han moldeado en la experiencia social. En segundo lugar, el trato es histórico porque se reproduce de forma intergenera-

<sup>21</sup> Ello explica, por ejemplo, que el problema de la discriminación, así como su lenguaje jurídico, político y de políticas públicas, sólo haya aparecido en México como problema político y científico en el siglo XXI, pese a que como fenómeno histórico tiene un despliegue secular. Aún más: lo evidente que este despliegue secular de la discriminación nos puede parecer hoy en día es el resultado de esta construcción conceptual. Esta aparición de realidades para el análisis y, desde luego, para la acción pública, es la tarea que cumple la construcción de conceptos. Véase Koselleck, 2012.

<sup>22</sup> Dice Roberto Gutiérrez: “si la cultura es un marco variable que orienta y otorga inteligibilidad a las acciones de todo sujeto, construyendo subjetivamente la realidad y generando hábitos, costumbres y certezas esenciales para la afirmación de cada identidad, entonces la significación singular de una determinada diferencia entre las personas dependerá de las características de ese marco y de las connotaciones valorativas que conlleva” (Gutiérrez López, 2014: 282).

cional, prolongándose mediante la tradición y la costumbre. El trato discriminatorio y muchas de sus rutinas de plasmación son parte de un dispositivo que los sujetos encuentran a su disposición como una herencia cultural producto de la tradición y la costumbre. Ello explica, por cierto, que una buena parte de los procesos discriminatorios se “normalicen” —es decir, que aparezcan a los ojos de los sujetos, incluidos los discriminados, como formas lógicas y hasta convenientes de comportamiento social— porque adquieren la consistencia histórica que les da la repetición intergeneracional. Por ejemplo, en una sociedad con una historia marcadamente discriminatoria, como la de México, lo novedoso y difícil de adaptar es la igualdad de trato y no la desigualdad del mismo, toda vez que la reproducción histórica del trato refuerza la desigualdad y no la igualdad. En tercer lugar, la discriminación tiene un alcance estructural en virtud de que despliega un horizonte simbólico que condiciona o predefine las conductas particulares y los actos discretos o individuales. Como hemos argumentado en otra parte, la discriminación es un sistema que pone en conexión, conforme a reglas precisas de transformación, grupos, acciones o subsistemas aparentemente independientes, pero que al caer todos bajo la denominación de violaciones a derechos fundamentales aparecen como elementos de una misma serie: “En este sentido, la discriminación es una sintaxis de variaciones que permite explicar las homologías profundas entre grupos discriminados que al sentido común le pueden parecer desconectados” (Rodríguez Zepeda, 2006: 128). Pocas relaciones pueden cumplir un papel más estructural que aquellas que determinan el dominio y la asimetría distributiva en los ámbitos del género, la etnia, las capacidades, la sexualidad, la religiosidad o la edad; de ahí que el adjetivo “estructural” convenga no sólo a la descripción del proceso discriminatorio, sino al modelo de acción pública que se debe construir para eliminarlo. En efecto, la identificación de estos tres rasgos habilita al análisis antidiscriminatorio no solamente para explicar la extensión social y permanencia histórica de los procesos discriminatorios, sino para delinear una orientación política y un derecho antidiscriminatorios de dimensión estructural, de efectos en las relaciones sociales, y capaz de detener y revertir la reproducción histórica e intergeneracional de la discriminación.

Las relaciones discriminatorias, como hemos visto, están caracterizadas por la existencia de interacciones sociales asimétricas orientadas por consideraciones colectivas denigratorias de unos grupos respecto a otros. Por ello, además de la privación de derechos en los grupos desaventajados, es inherente a ella una

relación de dominio. Esta forma de dominio específica toma forma e impulso en esquemas colectivos de conducta bajo la forma de valores, actitudes, criterios, orientaciones, preferencias, opiniones, etcétera. Que estos esquemas de conducta aparezcan como estándares, marcos de acción o *actitudes* (según la definición de Pinkus, 1994: 49) y no como fenómenos ocasionales, aleatorios, subjetivos o espontáneos, confiere a la discriminación esa dimensión estructural que hemos subrayado.

El tejido de relaciones de discriminación debe ser visto como una institución o, incluso, como un conjunto de instituciones sociales. Si, como sostiene John Rawls, la estructura básica de la sociedad es el arreglo de las principales instituciones sociales (Rawls, 1973: 54), las relaciones discriminatorias son un componente decisivo de esa estructura.<sup>23</sup> La construcción de la discriminación en un tiempo histórico, su sintaxis estructural y su determinación por fuentes culturales colectivas son los elementos que sustancian la institucionalización de la discriminación.<sup>24</sup> Como dicen Berger y Luckmann: “La institucionalización ocurre cuando existe una tipificación recíproca de acciones convertidas en habituales por clases de actores. Dicho de otra manera, toda tipificación de ese tipo es una institución” (Berger y Luckmann, 1967: 54). Las instituciones remiten a prácticas intersubjetivas asentadas y sujetas a codificación formal e informal (tipificación) que no son reductibles a conductas de individuos separados o discretos pero que explican a éstas y se nos presentan como la consecuencia de la acción consistente en el tiempo de grupos o colectivos (clases de actores).

Las relaciones discriminatorias suponen, en vez de agentes individuales, “clases de actores”, grupos o tipos de personas definidos culturalmente por elementos lingüísticos y simbólicos de condición intersubjetiva que existen antes de que las personas se relacionen y tienden a permanecer aun cuando los

<sup>23</sup> El propio Rawls sostuvo que una institución se puede conceptualizar en doble vía: una abstracta y otra concreta; primero, como “un objeto abstracto, es decir, como una forma posible de conducta expresada por un sistema de reglas; y segundo, como la realización en el pensamiento y conducta de ciertas personas, en cierto tiempo y lugar, de las acciones especificadas por estas reglas” (Rawls, 1973: 55). La discriminación presenta ambos rasgos de una institución: es a la vez un conjunto de reglas y la realización de éstas. Así, su condición institucional la instala en el marco de la estructura básica de la sociedad.

<sup>24</sup> En este caso, debemos evitar la tentación de identificar el lenguaje sociológico de la institucionalización de las conductas humanas con el lenguaje jurídico y administrativo que asimila la institucionalización a la codificación legal de un proceso, pues podría cometerse el error de sostener que la discriminación va en decremento porque las normas públicas (constitución escrita, leyes, reglamentos) que la propician, afirman o prescriben tienden a desaparecer.



propios individuos ya no estén en interacción o hayan desaparecido. Otra vez Berger y Luckmann: “Es teóricamente importante enfatizar que el proceso de institucionalización de la tipificación recíproca ocurriría incluso si dos individuos empezaran a interactuar *de novo*” (Berger y Luckmann, 1967: 55). Debido a su carácter institucional, las relaciones discriminatorias preexisten a los sujetos que las actualizan, aunque éstos las puedan vivir como una relación inédita y novedosa. De lo anterior se deriva que las prácticas discriminatorias también subsisten a la desaparición de los sujetos que las actualizan.

Acaso este desarrollo teórico orientado a destacar el carácter estructural de la discriminación parezca excesivo; empero, para los fines del análisis de políticas públicas, se convierte en una necesidad conceptual, pues permite acreditar una justificación de amplio alcance del derecho, la institucionalidad pública y, sobre todo, las políticas públicas antidiscriminatorias.

En suma: el argumento estructural niega un peso decisivo al carácter subjetivo, la voluntad, la conciencia o la espontaneidad en la explicación de la discriminación y, al hacerlo, obliga a que su contraparte normativa plantee la exigencia de un derecho y una política estructural —un derecho constitucional y una política de Estado, para decirlo con el lenguaje de la política democrática—. <sup>25</sup> Aunque la discriminación consiste en relaciones construidas en la historia, y por ende sujetas a la mutabilidad, no es un conjunto de prácticas accidentales, azarosas o desestructuradas. Las prácticas discriminatorias son, desde luego, modificables y reversibles, como resulta evidente a la luz de los resultados de las políticas de la igualdad; pero a la vez, constituyen una institución relativamente estable, con tendencia a la permanencia y capaz de dotarse de una narrativa racionalizadora que con frecuencia la hace parecer normal, natural e impenetrable. Ello explica que la discriminación se exprese lo mismo a través de instituciones informales, como los valores culturales, familiares o religiosos, que a través de su codificación precisa en instituciones formales, como en los casos de las legislaciones, donde se hacen obligatorias, a través de la autoridad del Estado, formas de discriminación de tan larga data como el patriarcalismo, el racismo y la homofobia.

<sup>25</sup> Esta prioridad estructural ha sido a veces bien reflejada por el derecho. Por ejemplo, la legislación federal mexicana entiende por discriminación “toda exclusión, restricción o preferencia que, *por acción u omisión, con intención o sin ella* (...) tenga *por efecto o resultado* (...) anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos” (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2003, artículo 1º). Los énfasis son míos.

Al desprender del desarrollo anterior un argumento normativo, propio de la filosofía política, se llega a una propuesta antidiscriminatoria de carácter igualmente estructural. En efecto, en simetría con la dimensión institucional de la desigualdad de trato, la política y las acciones institucionales del Estado democrático que enfrenta los procesos discriminatorios deben adoptar, de manera necesaria, una forma institucional. Brian Barry sostuvo que la función rectificadora de las instituciones se hace necesaria cuando se constata que las prácticas discriminatorias siguen una pauta social y no son casos aleatorios de abuso o rechazo. Este argumento es de gran relevancia porque muestra que no basta con identificar que la discriminación ocurra como resultado de su presencia institucional en el orden social, y que su manifestación como acto concreto se derive, precisamente, del carácter estructural de esta presencia, sino que las posibilidades de superar esta forma de desigualdad residen en la construcción política de estrategias de condición también institucional y estructural.<sup>26</sup>

El diseño de políticas públicas debe evitar la falacia que sostiene que la respuesta a los actos discriminatorios debe darse en el mismo nivel particular y aleatorio en que los experimentan los individuos y sin necesidad de una estrategia institucional guiada por el valor de la igualdad de trato. Cuando los poderes públicos son incapaces de entender el perfil institucional de la desigualdad de trato, así como el correlativo perfil institucional que exige la garantía del derecho antidiscriminatorio —situación que se vive en México de manera regular—, la política de igualdad de trato pierde su efectividad. Cuando se elige sostener o alentar una narrativa del Estado meramente protocolaria y edificante contra la discriminación, sustituyendo la acción institucional en clave de derechos humanos con la filantropía o la asistencia social, los poderes públicos se convierten en reproductores objetivos de los procesos discriminatorios.<sup>27</sup>

De manera errónea se considera con frecuencia que por pertenecer al terreno de la cultura y las representaciones simbólicas, la discriminación no

<sup>26</sup> Dice Barry: “las instituciones tienen una función rectificadora (...) no podemos decir que la justicia requiere o no requiere disponer de leyes antidiscriminatorias (junto con sus respectivos mecanismos de garantía, comisiones permanentes para monitorear y aconsejar sobre políticas, etc.) a menos que sepamos qué es lo que sucede en ausencia de éstas. Además, los actos de injusticia pueden ser perpetrados por individuos (...) o entidades corporativas (...). Pero es muy improbable que el efecto agregado de los actos de injusticia sea azaroso. Normalmente, los actos individuales formarán parte de una pauta que crea una distribución sistemáticamente injusta de derechos, oportunidades y recursos. Para compensar esta distribución injusta que proviene de decisiones individuales, las instituciones de la sociedad necesitan ser transformadas (Barry, 2005: 17-18).

<sup>27</sup> Una crítica a la confusión política entre la “estrategia edificante” y la “estrategia estructural” en la lucha del Estado contra la discriminación puede encontrarse en Rodríguez Zepeda, 2003.

equivale a un genuino problema de justicia básica en las sociedades democráticas. La falacia se extiende al entendimiento de la discriminación como un problema que se podría resolver o atenuar conforme se desdibujasen otras formas de desigualdad más relevantes y materialmente más efectivas. Éste es el marco de la creencia de que si una sociedad accede a un nivel más alto de calidad de vida según las mediciones de distribución del ingreso, la discriminación debería decrecer. Sin embargo, las evidencias empíricas muestran que la discriminación puede llegar a expresiones abiertas y sistemáticas en sociedades opulentas y con altos estándares de calidad de vida —ejemplos obvios de esto son el racismo contra los inmigrantes mexicanos en el sur de Estados Unidos de América, el discurso excluyente de la Liga Norte italiana contra los italianos meridionales o el ascenso político de grupos de extrema derecha en países europeos con largas tradiciones de Estado de bienestar, entre muchos otros posibles—. En realidad, la discriminación no es una función subordinada de la pobreza y, como veremos en seguida, es ésta la que en buena parte de sus expresiones resulta mejor explicada con la referencia a la desventaja discriminatoria.

Cerramos esta sección con la reiteración, a partir del análisis desplegado, de que la desventaja por discriminación tiene una autonomía explicativa que permite dar cuenta de la situación de injusticia que padecen grupos, o segmentos de grupos, que si bien son estigmatizados, no experimentan una desventaja de ingreso significativa o no admiten, salvo riesgos de desnaturalización, una definición como grupos de pobreza. Por ejemplo, grupos que conforme a los criterios de medición del Índice de Desarrollo Humano muestran altos ingresos, alta escolaridad y alta expectativa de vida, como es el caso de segmentos de los grupos de diversidad sexual, población judía o segmentos de mujeres, experimentan, no obstante, privaciones de derechos por discriminación. Si la discriminación fuera una expresión mecánica de la pobreza no cabría identificar en estos colectivos alguna desventaja a reparar.

#### EL LUGAR DE LA DISCRIMINACIÓN EN LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

El esfuerzo analítico que aquí se ha desarrollado tiene algo de paradójico. Pretende acreditar la importancia de abordar con seriedad teórica una relación entre formas de desventaja que, aunque no con la suficiente resonancia, ya había sido subrayada por autores de gran relevancia intelectual desde hace décadas. La postulación de una distinción significativa y, a la vez, de una fuerte

correlación entre discriminación y pobreza sigue siendo una asignatura pendiente tanto para el conocimiento social como para el diseño de políticas públicas, pero no carece de antecedentes ni justificaciones.

El papel específicamente económico de la discriminación no siempre fue considerado un asunto relevante por los estudiosos de los procesos económicos. El premio nobel Gary S. Becker recuerda, en la introducción de 1971 a la segunda edición de su paradigmática obra *The Economics of Discrimination* (publicada originalmente en 1957), que entre los árbitros académicos que se oponían a esa segunda edición alguno sostenía que “la economía no es relevante para analizar la discriminación racial contra las minorías” (Becker, 1971: 1). Buena parte de la importancia del aporte de Becker consiste en haber mostrado, *contrario sensu*, que las actitudes discriminatorias generan un efecto directo en la distribución económica y la articulación de las relaciones laborales, es decir, que pueden constituirse en una variable independiente en el estudio de la distribución económica general y de las relaciones laborales.

Becker sostuvo que el ingreso constituye una medida objetiva de la discriminación en las relaciones de mercado —contratación, trabajo y consumo— y que si bien el móvil de ésta es de naturaleza no económica, sus consecuencias son claramente pecuniarias. La posibilidad de tender un puente entre ambas dimensiones de la discriminación —entre su móvil cultural basado en el prejuicio y sus efectos materiales en el ingreso y el empleo— está dada por un concepto de composición dual: el “gusto por discriminar” (*taste for discrimination*) (Becker, 1971: 14 y 16). Es dual porque, por un lado, es una categoría que describe los valores y las evaluaciones subjetivas que influyen la conducta de los sujetos económicos y los llevan a hacer elecciones económicas y, por otro, porque funciona como una categoría propiamente económica que explica los efectos económicos de las relaciones discriminatorias entre mayorías y minorías económicas. Esta composición dual del gusto por discriminar posee, además, una cualidad explicativa respecto del diferencial de costos de las transacciones económicas.

Para Becker, el ingreso monetario constituye una forma empírica de medir los efectos económicos de la discriminación. La forma económica en que se manifiesta la discriminación es, en este contexto, la reducción de dinero disponible o la erogación de dinero extra para mantener la preferencia discriminatoria en el intercambio económico y en las relaciones laborales:

Si un individuo tiene un gusto por discriminar (*taste for discrimination*), debe actuar como si estuviera dispuesto a pagar algo, ya sea de manera directa o mediante la reducción de su ingreso, para asociarse económicamente con ciertas personas en lugar de hacerlo con otras. Cuando la discriminación fáctica sucede, el individuo debe, en efecto, pagar o perder ingreso por este privilegio. Esta manera simple de contemplar esta materia capta la esencia del prejuicio y la discriminación (Becker, 1971: 14).

En esta perspectiva, la inclinación discriminatoria de los sujetos genera costos que tienen una función económica que se reflejan en sus ganancias o ingresos monetarios, pero que no son en sí mismo, magnitudes dinerarias. La aplicación del *gusto por discriminar* en el circuito económico puede ser medida mediante el *coeficiente de discriminación* (*discrimination coefficient*). Dice Becker:

Los costos monetarios de una transacción no siempre miden completamente los costos netos, y un coeficiente de discriminación actúa como un puente entre el dinero y los costos netos (...) representa un elemento no pecuniario en ciertos tipos de transacciones, y es positivo o negativo, dependiendo de si el elemento no pecuniario es considerado “bueno” o “malo”. La discriminación es comúnmente asociada con la des-utilidad causada por el contacto con ciertos individuos (...). Para el empleador, este coeficiente representa un costo no monetario de producción; para el empleado, un costo no monetario de empleo y para el consumidor un costo no monetario de consumo (Becker, 1971: 14-15).

Para Becker, a fin de cuentas, la discriminación en el nivel de las relaciones de mercado implica un costo económico que podría ser eliminado si, sensibles sólo a los criterios de eficiencia económica, los agentes económicos repararan en el lastre que representa en la obtención final de ganancias individuales. Para emplazar su modelo de economía de la discriminación, Becker construyó la ficción teórica de entender a los grupos de blancos y negros que interactúan en la economía real bajo el modelo de las relaciones de comercio internacional, entendiendo su función económica como si fuera una relación económica entre dos sociedades distintas, una formada íntegramente por blancos y otra íntegramente por negros.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Dice Becker: “Se gana una nueva penetración y los análisis son más simples si la discusión se frasea en términos de comercio entre ‘dos sociedades’, una habitada solamente por N [negros] y la otra por B [blancos]. Por el momento, el gobierno y los monopolios son ignorados y el análisis queda confinado a sociedades perfectamente competitivas” (Becker, 1971: 19-20).

Este modelo que parte del supuesto ideal de dos sociedades autónomas y separadas que deciden establecer relaciones económicas tiene el defecto, resalado por algunos de sus críticos, de plantear las relaciones económicas como procesos de participación voluntaria y hasta cierto punto simétrica, pues se asume que si una de las sociedades en relación comercial no desea participar en el intercambio económico sencillamente podría dejar de hacerlo. Fue Lester C. Thurow quien puso de relieve la debilidad teórica de esta hipótesis de trabajo, que conlleva, por lo demás, un supuesto acerca de la ausencia de conflicto y dominación política entre los grupos que participan en las relaciones económicas:

Algunos tipos de discriminación parecen ajustarse al modelo de Becker, pero muchos no lo hacen. La discriminación no puede ser representada adecuadamente por un modelo de dos sociedades independientes comerciando una con otra por encima de las barreras creadas por la discriminación económica. La discriminación racial sucede en una sociedad, no en dos (Thurow, 1969: 117).

Para Thurow, la crítica al modelo de sociedades separadas de Becker tiene una importancia superlativa porque exige una crítica política de la desigualdad: “El grupo dominante controla mucho más que su disposición para comerciar o no con el grupo minoritario (...). El grupo minoritario puede tener pocas opciones y, ciertamente, no la de rehusarse a comerciar. La subsistencia (social o física) puede hacer obligado negociar. Los negros viven en una sociedad de supremacía blanca, no sólo en una sociedad segregada” (Thurow, 1969: 117).

Esta mirada crítica de Thurow sobre la economía de la discriminación coincide con el concepto de discriminación que hemos desplegado al inicio de este texto: la desigualdad de trato, aun en el terreno de las relaciones económicas, supone siempre relaciones asimétricas de dominio que implican la negación de las conductas autónomas o libres por parte de quienes la sufren.<sup>29</sup> De tal modo que la discriminación económica no sólo supone un diferencial de ingreso y posibilidades laborales entre los grupos discriminador y discriminado, sino una relación de desigualdad y dominio entre ellos fundada sobre ese mismo diferencial. La crítica de Thurow, que nos parece del todo sostenible, asocia la discriminación económica no sólo con la constatación de la disparidad de ingresos, sino con la desigualdad económica y la injusticia en el trato económico

<sup>29</sup> Para ver una evaluación más amplia de la crítica de Thurow a Becker en el marco del debate económico de la discriminación, véase Rodríguez Zepeda, 2011b.

motivadas por factores no pecuniarios. Al mostrar la debilidad del modelo de Becker de las relaciones comerciales voluntarias entre grupos, Thurow logró acreditar que una buena parte de la desventaja económica de las minorías discriminadas se corresponde con el sufrimiento de una desigualdad discriminatoria y no sólo con el sufrimiento de pobreza.<sup>30</sup>

El mismo Thurow sostuvo el argumento de que la discriminación y la pobreza son diferenciables pero se hallan fenoménicamente entrelazadas. El economista estadounidense insistió en el vínculo estrecho entre pobreza y discriminación y postuló que deberían ser entendidas como dos hermanas gemelas, enlazada una a la otra, ambas con un sentido y un efecto económicos, con poderosa influencia en la construcción de la desventaja social y, sobre todo, como acreedoras de políticas diferenciadas: “La discriminación y la pobreza están tan interrelacionadas como lo están dos gemelos siameses: necesitan dos políticas, una para combatir las causas de la pobreza y otra para reducir la discriminación” (Thurow, 1969: 1). Thurow identificó seis áreas de las relaciones económicas en las que la discriminación determina desigualdades mensurables: el empleo, los salarios, las áreas de ocupación laboral, la formación de capital humano, la propiedad del capital, el poder monopólico y los precios (Thurow, 1969: 117-8). En todas ellas identificó la manera en que la discriminación genera una desventaja sistemática para los miembros de los grupos discriminados.

¿Qué “ideas fuerza” se pueden derivar de los argumentos de estos dos clásicos de la economía para una consideración de la medición de la pobreza sensible a los procesos discriminatorios? La primera, sin duda, es que el ingreso —indicador relevante de la pobreza— es sensible a las prácticas de discriminación.<sup>31</sup> El

<sup>30</sup> Tras la crítica al modelo de Becker, los desarrollos de la teoría económica de la discriminación han podido considerar precisamente la asimetría y la desigualdad entre grupos como una variable central del análisis y han abandonado el modelo comercial de dos sociedades separadas. Por ejemplo, dice Cain: “Existen dos amplias definiciones de economía de la discriminación. Primera: la economía de la discriminación puede ser definida como la desigualdad de larga duración en bienestar económico entre individuos basada en su color, género o lazos étnicos. Segunda: la economía de la discriminación es también definida como diferencias en pagos o rangos salariales para grupos igualmente productivos” (Cain, 1984: 2). O como sostiene Schiller: “Donde la discriminación contra las minorías está muy extendida, la sociedad como un todo pierde capital humano potencial. Las capacidades y creatividad de las comunidades minoritarias se mantienen subdesarrolladas y subempleadas. En consecuencia, la suma total de bienes y servicios es menor de lo que podría ser en ausencia de discriminación” (Schiller, 2001: 159).

<sup>31</sup> En este punto debe hacerse clara la intención del adjetivo *sensible* usados dos veces en este párrafo. Por un lado, al hablar de un modelo de medición de la pobreza sensible a la discriminación, se apela al peso que los procesos discriminatorios tienen sobre la propia desventaja económica, lo que quiere decir que, siendo dos formas de desventaja analíticamente separables, se requiere la

“gusto por discriminar”, que se debe entender como una función económica y como un proceso social, es un factor de construcción de la pobreza que debe aparecer en las mediciones empíricas. La segunda es que la medición de la pobreza debe realizarse de manera imbricada y sólo analíticamente diferenciada de la medición de los procesos discriminatorios, toda vez que en conjunto constituyen el rostro bifronte de la desventaja social. Finalmente, que las políticas públicas del desarrollo —de desarrollo humano, de lucha contra la pobreza, de lucha contra el hambre, etc.— deben incluir, de manera constitutiva y no meramente derivativa, criterios fuertes de no discriminación, como la compensación y la reparación de daños históricos producto de la desigualdad de trato a través de medios compensatorios, como la acción afirmativa. Los trabajos empíricos de medición de la pobreza pueden hacerse teniendo sólo como foco de atención la pobreza o la carencia económica, pero en algún momento deben intersectar con la identificación de marcadores de discriminación.

Como se ha visto, la justificación de un concepto de discriminación relevante y plausible acredita la necesidad de que la medición de la pobreza se acompañe de indicadores de discriminación. Estos indicadores no sólo pueden ofrecer, como hemos dicho en abundancia, una explicación más coherente de la desventaja social y de las formas de reducirla, sino también pueden resolver preguntas que las mediciones convencionales de la pobreza no enfrentan con solvencia. Esta función tanto explicativa como delineadora de un marco de políticas públicas está ejemplificada por un argumento de Martha C. Nussbaum.

Nussbaum mostró que la discriminación debe ser tomada en cuenta para refinar la medición de la pobreza, de tal modo que sea capaz de identificar las desventajas intragrupalas que se sufren en los grupos de menor ingreso. Nussbaum, quien extendió el enfoque de las capacidades de Amartya Sen al estudio de la situación económica de las mujeres (Nussbaum y Sen, 1993, y Nussbaum, 2000), defendió la pertinencia analítica de considerar cómo influye la condición de ser mujer en los criterios de la distribución económica entre los grupos de pobreza extrema. Esto lo hizo conforme a la idea de que debe tenerse en cuen-

---

consideración de ambas para explicar, por ejemplo, por qué ciertos grupos discriminados, como los indígenas o las mujeres, padecen formas de pobreza o carencia económica escaladas por la discriminación (*etnización* de la pobreza y *feminización* de la pobreza). Cuando, en un segundo sentido, se afirma que el ingreso es sensible a la discriminación, se sostiene el argumento de que las políticas sociales que tienen como propósito la reducción de la pobreza a través del incremento del ingreso neto (aun por la vía de reparto directo) sólo podrán ajustarse a sus propias metas si se acompañan de marcadores de discriminación que identifiquen los obstáculos culturales que impiden convertir el ingreso en capacidades o agencia.



ta que el mismo fenómeno económico se padece de manera diferenciada, según el sexo-género. Nussbaum tomó como referencia la concepción económica de la familia desarrollada por el economista Gary Becker —como sabemos, el fundador de la denominada “teoría económica de la discriminación”—. Becker supone a los jefes de familia como “benefactores altruistas” que tienden a distribuir de manera equitativa los bienes económicos disponibles para la unidad familiar, actuando de manera competitiva hacia las relaciones económicas externas, mientras que actúan de manera altruista respecto al resto de miembros de la familia (Becker, 1987). La visión económica de Becker entiende a la familia como un núcleo cultural y moral relativamente homogéneo, que de cara a las relaciones económicas externas se comporta como un sujeto económico optimizador y competitivo, pero que hacia sus relaciones internas se rige por reglas de solidaridad y distribución equitativa de los bienes disponibles.<sup>32</sup>

Nussbaum sujetó a crítica el modelo económico-familiar de Becker y encontró que el famoso economista introdujo un argumento moral sobre la familia que no se corresponde con las evidencias empíricas de las distribuciones intrafamiliares de bienes económicos escasos. Nussbaum ilustró la necesidad de complementar la medición de la pobreza con criterios antidiscriminatorios mediante el siguiente ejemplo: en zonas pobres de la India, las familias en general dan té con azúcar (más barato) a las hijas y té con leche (más caro) a los varones, derivando la alimentación de proteínas a quienes se considera naturalmente superiores. ¿Qué significado tiene la demostración de que la hipótesis de la familia como espacio distributivo espontáneamente equitativo es una falacia o, al menos, una generalización indebida? Fundamentalmente, que la familia, en su organización económica, es un mecanismo productor de desigualdad sobre la base de distinciones internas discriminatorias, es decir, que el desequilibrio distributivo que impera en ella proviene de una relación de trato desigual basada en los prejuicios y la estigmatización (Nussbaum, 2000: 102-104). En efecto,

<sup>32</sup> Es significativa esta visión de la familia como espacio espontáneo de solidaridad económica, pues le supone una suerte de organización equitativa natural o inercial. Esta concepción económica de la familia es muy parecida a la idea de fraternidad, articulada en la teoría del propio John Rawls. Dice Rawls: “El principio de diferencia (...) parece corresponder a un significado natural de la fraternidad, a saber, a la idea de no desear disponer de mayores ventajas a menos de que esto sea en beneficio de aquellos que se hallan menos aventajados. La familia, en su concepción ideal y con frecuencia en la práctica, es un espacio en el que es rechazado el principio de maximización de la suma de ventajas. Comúnmente, los miembros de una familia no desean ganar a menos que puedan hacerlo de manera que promuevan el interés del resto de ella” (Rawls, 1973: 105).

Nussbaum enfatiza el crucial papel económico de la discriminación y, en particular, de los roles culturales de género en la distribución económica misma y, en consecuencia, la necesidad de un enfoque antidiscriminatorio —en este caso, de igualdad de género— tanto en la estrategia social para enfrentar los problemas de pobreza como en la definición de las políticas de desarrollo orientadas a reducirlos.

Que el análisis económico convencional de la estructura distributiva de la familia se detenga, precisamente, en el punto en que debería recurrir a criterios de desventaja por género —que es, desde luego, un indicador de discriminación—, limita las posibilidades explicativas de un concepto de pobreza no sensible a la desigualdad de trato ni a la privación sufrida por personas y grupos respecto a otros derechos humanos.

#### SOBRE LA POSIBILIDAD DE REFLEJAR LA AGENDA DISCRIMINATORIA EN LA MEDICIÓN EMPÍRICA: COLOFÓN DE UN ARGUMENTO FILOSÓFICO

En México, la Ley General de Desarrollo Social prescribe un enfoque multidimensional para medir la pobreza. Para definirla y medirla, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), adopta una metodología que considera tres espacios analíticos: el espacio de los derechos sociales, el espacio del bienestar económico y el contexto territorial (Coneval, 2011: 16). La propia ley establece los nueve indicadores cuya medición permite determinar a la población en situación de pobreza.<sup>33</sup> El enfoque multidimensional puede articularse analíticamente tanto desde el enfoque del bienestar como desde el enfoque de derechos. Conforme al primero, la pobreza es una privación en el desarrollo de las capacidades de las personas y está cercanamente vinculada a la disponibilidad de recursos económicos por parte de los individuos; conforme al segundo, la pobreza debe ser entendida como una insatisfacción en el cumplimiento del elenco de derechos humanos que deben ser garantizados en su totalidad por un Estado democrático (Coneval, 2010: 26-28). Para su definición operativa de la pobreza multidimensional, el Coneval vinculó ambos rasgos definitorios de los enfoques de bienestar y de derechos y le agregó una

<sup>33</sup> El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social establece los siguientes indicadores para la medición de la pobreza: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación; VIII. Grado de cohesión social, y IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.”

dimensión territorial. Así, esta institución entiende la pobreza del siguiente modo: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (Coneval, 2010: 38).

Debe destacarse que ahí donde el enfoque de derechos identificaba la pobreza con la negación del conjunto de derechos humanos establecidos en una democracia constitucional, el Coneval lo hace con una zona más reducida de ellos, a saber, los derechos del desarrollo social, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).<sup>34</sup> Por otra parte, aunque este concepto surge de la crítica de la definición de la pobreza basada en el ingreso, lo que en realidad cuestiona es la definición unilateral de la pobreza por el ingreso, pero mantiene para éste un papel decisivo y hasta esencial en la determinación de la desventaja social.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social formuló, con base en un complejo debate académico y de políticas públicas, un concepto de pobreza como guía epistemológica y de acción pública para la evaluación de la política social del Estado mexicano. Es una guía epistemológica porque intenta precisar un concepto de pobreza suficientemente persuasivo como para dar cuenta de la desventaja social (en términos de derechos sociales, de situación territorial y de ingresos, sin ceder a la determinación unilateral que la medida del ingreso ha cumplido en este terreno de medición) y es una guía de acción pública porque su tarea es orientar la dirección de las instituciones públicas encargadas de la “cuestión social” y, por lo tanto, darle contenido a las políticas públicas del desarrollo.

Ahora bien, para terminar nuestro argumento, cabe plantear la cuestión de si esta noción de pobreza multidimensional es la categoría más apta para identificar de forma estructural la desventaja social y, por ende, funcionar como fundamento para el diseño de las mencionadas políticas públicas del bienestar del Estado mexicano o si debe ser, más bien, una pieza que a la par de los marcadores de discriminación contribuya a la identificación de esa desventaja.

<sup>34</sup> No obstante, la más exigente reivindicación del concepto de pobreza como privación del sistema integral de derechos humanos admite todavía persuasivas defensas académicas. A este respecto, véase de nuevo el trabajo de Fiorella Mancini en este mismo volumen. El problema epistemológico de este último, me temo, es que tiende a sobrecargar el concepto de pobreza de tal modo que corre el riesgo de hacerse indistinguible de conceptos de más amplio alcance, como injusticia o desigualdad.

Si la respuesta a esta cuestión tiene que darse por la posibilidad de que este concepto de pobreza permita identificar la desventaja discriminatoria, entonces tal respuesta es, en primera instancia, negativa. Por ejemplo, ninguno de los nueve indicadores de la pobreza multidimensional de la Ley General de Desarrollo Social es propiamente un indicador de discriminación: la pertenencia étnica, el género, la edad, la discapacidad o la adscripción religiosa o sexual. Significativamente, la misma ley establece como uno de los derechos constitutivos del desarrollo social la “no discriminación”, pero no le dispensa ninguna forma de operacionalización ni medición.<sup>35</sup> Empero, al regir la medición del acceso a derechos sociales o de bienestar, esta norma alienta la identificación, de manera mediata, de los resultados de procesos discriminatorios que tienen como característica la limitación o negación de derechos humanos sobre la base de una adscripción a un grupo estigmatizado. Esto quiere decir que los móviles y los efectos de la discriminación están subsumidos en la medición de pobreza, pero al no hacerse explícito el criterio de desventaja por discriminación, tienden a no visibilizarse en los resultados sino de manera secundaria, derivada o asociativa.

Thomas Pogge, un filósofo político que ha revisado de manera crítica los problemas normativos y de conceptualización de los índices para medir la pobreza y el desarrollo, sostiene que los índices usuales para medir la pobreza adolecen de varias fallas de orden político-conceptual. Entre éstas pueden des-

<sup>35</sup> El artículo 3º de la Ley General de Desarrollo Social establece: “La política de desarrollo social se sujetará a los siguientes principios: (...) VII. Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias; VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado; (...) X. Perspectiva de género: una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres que se propone eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género; que se plantea la equidad de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo social”. Por otra parte, el artículo 6º de la misma ley establece: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Cabe señalar que, al menos protocolariamente, la no discriminación es, para el Estado mexicano, una pieza constitutiva de la política social.

tacarse las siguientes: *i.* La carencia de criterios morales, que da lugar a que se privilegien aspectos del desarrollo, la pobreza o la desigualdad sin justificaciones normativas que distingan lo constitutivo de lo instrumental; *ii.* Una falsa universalidad, pues con frecuencia se atiende a privaciones comunes (como la del ingreso) desatendiendo privaciones diferenciales como las asociadas al género, a la edad o al entorno; *iii.* Un sesgo hacia los más ricos, pues, por una parte, aunque se hacen mediciones sensibles al género, se atiende a indicadores relevantes para los más privilegiados (mujeres en el parlamento o mujeres con estudios superiores) en detrimento de las inequidades de género más grave que sufren mujeres y niñas, y por otra parte se incurre en agregaciones implausibles, como cuando se omiten correlaciones entre distintos tipos de privación; y *iv.* Falta de integración, como cuando diversos índices se juntan sin guía alguna para resolver los conflictos acerca de la jerarquización de programas y políticas (Pogge, 2010: 247-248).

Si pasamos el enfoque multidimensional de medición de la pobreza por el tamiz crítico de Pogge, tenemos un resultado dividido. Respecto a la primera falla, debe decirse que adolece de un problema de indeterminación ética, pues este enfoque no esclarece por qué se escogen determinados ámbitos de derechos y no otros, aunque, dicho sea en su descargo, tiene la capacidad de vincular sus criterios con un discurso de derechos humanos, así sea de manera abstracta. Respecto a la segunda falla, el enfoque multidimensional ha mostrado capacidad para desagregar el fenómeno de la pobreza por género, edad y localización espacial, lo que en los hechos le permite una identificación de desventajas más precisas y concretas, pero no lo desagrega por discapacidad, religión, identidad sexo-genérica y otros marcadores relevantes. Respecto a la tercera falla, no es visible en este enfoque un sesgo hacia las posiciones más aventajadas en el reparto económico, entre otras cosas porque la variable del ingreso excluye del horizonte de análisis a grupos como mujeres de altos ingresos o sin graves carencias económicas. Finalmente, la cuarta falla se actualiza porque, en efecto, en el modelo mexicano de medición de la pobreza prescrito por la ley se puede apreciar un problema de integración de los diversos índices que articulan el enfoque multidimensional, toda vez que no existe jerarquización entre los derechos que tienen que ser medidos y tampoco una relación consistente y jerarquizada de éstos con los niveles de ingreso.

Si la salida institucional y de políticas públicas a la propuesta normativa que aquí se perfila discurre por la construcción de modelos de medición de la

pobreza altamente condicionados por indicadores de discriminación (en el entendido de que éstos son a la vez indicadores de acceso a derechos), como parece estar al alcance del enfoque de los derechos humanos sobre la pobreza, o si esa salida discurre por la vía de tender lazos interpretativos entre mediciones separadas entre discriminación y pobreza, para luego identificar sus traslapes y correlaciones, como parece más viable en los enfoques del bienestar y de medida de ingreso, se trata de cuestiones de diseño político que resolverán en su caso los expertos. Lo que debe contemplarse como una prioridad democrática es la visibilización de los procesos discriminatorios en el horizonte central (no en la retórica accesoria) de la política social del estado.

En México, el mandato constitucional de no discriminación es tan exigente como el de la obligación de luchar contra la pobreza y la desigualdad económica. Tan poderosas como las exigencias de justicia distributiva son las exigencias de la cláusula antidiscriminatoria del párrafo quinto del artículo 1º de la Constitución, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y de una amplia constelación de normas federales y locales relativas a la igualdad de trato. Un acercamiento a las estrategias de lucha contra la pobreza y la discriminación exigiría que la medición de la pobreza pudiera hacerse abierta y explícitamente compatible y complementaria con la medición de la discriminación. Si las políticas públicas del desarrollo no contemplan la atención específica que requiere ser concedida a determinados grupos que en el marco de la pobreza y la desigualdad económica se caracterizan por una posición especialmente desaventajada por discriminación, su capacidad de revertir esa situación de carencia quedará seriamente limitada. Dicho de otra manera, la omisión de una consideración sistemática del fenómeno discriminatorio tanto en la medición de la desventaja social como en el diseño y la ejecución de las políticas sociales conlleva la imposibilidad de que éstas alcancen sus propios propósitos económicos compensatorios, redistributivos, de derechos o generadores de capacidades humanas.

Nuestra interrogante final, entonces, ya no es si la pareja de pobreza y discriminación operan juntas y hasta imbricadas en la construcción de la desventaja social y por ende en la definición de la injusticia general, sino por qué sus conceptos no operan juntos en la medición de la privación de derechos y la desventaja social y en el consecuente diseño de las políticas públicas del desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLPORT, Gordon W. (1954). *The Nature of Prejudice*. Cambridge: Addison-Wesley Publishing.
- BARRY, Brian (1989). *Theories of Justice. A Treatise on Social Justice*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- BARRY, Brian (2005). *Why Social Justice Matters*. Cambridge, UK: Polity Press.
- BECKER, Gary S. (1971). *The Economics of Discrimination*. Chicago: The University of Chicago Press.
- BECKER, Gary S. (1987). *Tratado sobre la familia*. Madrid: Alianza Editorial.
- CAIN, Glen G. (1984). "The economics of discrimination: Part 1". *Focus*, 7, 2 (verano): 1-11.
- CALLE, Luis de la, y Luis Rubio (2010). *Clasemediero. Pobre no más, desarrollado aún no*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2004). *Ley General de Desarrollo Social*, publicada el 20 de enero en el *Diario Oficial de la Federación*. Texto vigente: última reforma publicada el 7 de noviembre de 2013.
- CONGRESO CONSTITUYENTE (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea]. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2009). "Mapas de pobreza por ingreso 2000" [en línea]. Disponible en: <<http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/MP/Paginas/Mapas-2000.aspx>>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2011). *Informe de Pobreza Multidimensional en México 2008*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- DURKHEIM, Emile (2001). *Las reglas del método sociológico*. México: Fondo de Cultura Económica [1895].
- FOUCAULT, Michel (1992). *Microfísica del poder*: Buenos Aires: Ediciones de la Piqueta.
- FRASER, Nancy (2003). "Social justice in the age of identity politics". En *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, de Nancy Fraser y Axel Honneth. Londres/Nueva York: Verso.
- FRASER, Nancy (2010). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Nueva York: Columbia University Press.
- FUENTES, Mario Luis, y Miguel Szekely, comps. (2010). *Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación en México*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- GOFFMAN, Erving (1963). *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

- GONZÁLEZ LUNA CORVERA, Teresa, y Jesús Rodríguez Zepeda, coords. (2014). *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- GUTIÉRREZ LÓPEZ, Roberto (2014). “Cultura y discriminación”. En *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*, coordinado por Teresa González Luna Corvera y Jesús Rodríguez Zepeda, 275-294. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- GUTMANN, Amy (1980). *Liberal Equality*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- HONNETH, Axel (1995). *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge University Press.
- HONNETH, Axel (2009). *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Fondo de Cultura Económica.
- KAUFMAN, Gustavo Ariel (2010). *Dignus inter Pares. Un análisis comparado del derecho antidiscriminatorio*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- KOSSELLECK, Reinhart (2012). *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Editorial Trotta.
- LÉVI-STRAUSS, Claude (1968). “La eficacia simbólica”. En *Antropología estructural*: Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- LLAMAS HUITRÓN, Ignacio (2014). *Utilitarismo y contractualismo. Fundamentos para la evaluación de políticas públicas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa.
- LOVETT, Frank (2011). *Rawls's A Theory of Justice. A Reader's Guide*. Londres/Nueva York: Continuum.
- MERINO, Mauricio (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MERINO, Mauricio, y Carlos J. Vilalta (2014). *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano. Indicadores sobre equidad, visibilidad e inclusión en los programas presupuestarios federales de 2010 a 2012*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- NAGEL, Thomas (2003). “Rawls and liberalism”. En *The Cambridge Companion to Rawls*, editado por Samuel Freeman. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- NAGEL, Thomas (2003a). “John Rawls and Affirmative Action”. En *The Journal of Blacks in Higher Education*, 39 (primavera): 82-84.
- NUSSBAUM, Martha C. (2000). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Madrid: Herder.
- NUSSBAUM, Martha C., y Amartya Sen, eds. (1993). *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press-Clarendon Paperbacks.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos [en línea]. Disponible en: <[http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml)>.



- PINCUS, Fred L. (1994). "From individual to structural discrimination". En *Race and Ethnic Conflict. Contending Views on Prejudice, Discrimination and Etnoviolence*, editado por Fred L. Pincus y Howard J. Ehrlich. Boulder, CO: Westview Press.
- POGGE, Thomas (2010). "Elaboración de índices de pobreza y equidad de género moralmente plausibles: un programa de investigación". En *Los derechos económicos y sociales. Una mirada desde la filosofía*, compilado por Paulette Dieterlen. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- RAPHAEL DE LA MADRID, Ricardo, coord. (2012). Reporte sobre la Discriminación en México 2012. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- RAWLS, John (1973). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- RAWLS, John (1993). *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- RAWLS, John (2001). *Justice as Fairness. A Restatement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2003). "Un enfoque teórico para la no discriminación". En *Memoria del Foro Internacional por la No Discriminación*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2004) "Tras John Rawls: el debate de los bienes primarios, el bienestar y la igualdad". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 23: 49-70.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2010). "Prejuicio y estigma en el imaginario colectivo de la discriminación en México". En *Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación en México*, compilado por Mario Luis Fuentes y Miguel Szekely. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2011). *Democracia, educación y no discriminación*. México: Cal y Arena.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2011a). *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2011b). "La desigualdad etérea; discriminación, desarrollo y sociedad de mercado". En *Repensar el desarrollo. Enfoques humanistas*, coordinado por Alejandro Sahuí y Antonio de la Peña. México: Fontamara.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2014a). "Prolegómenos de una teoría política de la igualdad de trato". En *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*, coordinado por Teresa González Luna Corvera y Jesús Rodríguez Zepeda. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2014b). "Democracia intercultural" [en línea]. Disponible en: <[http://pac.ife.org.mx/democracia\\_intercultural/voz\\_expertos.html](http://pac.ife.org.mx/democracia_intercultural/voz_expertos.html)> [Consulta: 8 de septiembre de 2015].

- SCANLON, Thomas M. (1973). "Rawls' Theory of Justice". *University of Pennsylvania Law Review*, 121.
- SCANLON, Thomas M. (1975). "Rawls' Theory of Justice". En *Reading Rawls: Critical Studies on Rawls' A Theory of Justice*, editado por Norman Daniels. Nueva York: Basic Books.
- SEN, Amartya (1982). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- SEN, Amartya (1997). *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- SMITH, Adam (2005). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica [1776].
- TAYLOR, Charles (1994). "The politics of recognition". En *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, editado por Amy Gutmann. Princeton: Princeton University Press.
- THUROW, Lester C. (1969). *Poverty and Discrimination*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- TOMUSCHAT, Christian (2008). *Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- WEBER, Max (1984). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica [1922].

# Perspectiva normativa legal de la cohesión social y una propuesta de medición

Francisco Javier Sales Heredia

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza una serie de derechos y libertades amplias, así como impone obligaciones a los habitantes del territorio por medio de un sistema político republicano, democrático y federal, con instituciones políticas, económicas y sociales establecidas o reguladas en las leyes secundarias; dichas normas e instituciones promueven el desarrollo nacional con el objetivo último de crear un entorno social justo donde las personas puedan desarrollar plenamente sus libertades con dignidad en la búsqueda de su idea del bien.

Ante dichos principios normativos liberales y sociales surgen una serie de preguntas acerca de cómo interpretarlos políticamente y la relación existente entre ellos, especialmente los referidos a la implementación de políticas públicas destinadas al desarrollo nacional social. La evidencia muestra que no ha sido suficiente ni el reconocimiento de los derechos ni los recursos destinados para lograr su garantía real, se puede argumentar que hace falta una interpretación operativa que permita logros crecientes. De igual forma surgen dudas acerca de cómo afecta esta clara falta de interpretación las posibilidades reales de garantizar un sistema amplio de derechos en donde los ciudadanos contribuyan a promover un entorno social justo.<sup>1</sup>

Este texto se concentrará en ensayar algunas respuestas acerca de cómo entender en la práctica, como prueba de principio, el proceso en el cual se gesta dicho entorno. La perspectiva teórica que se considerará es la normativa legal,

<sup>1</sup> Entendiendo como justicia, desde una perspectiva rawlsiana, el marco normativo que salvaguarda las libertades, la igualdad procedimental y la equidad y eficiencia de las oportunidades sustanciales que las personas pueden gozar.

sustentando en las leyes la interpretación del proceso básico creciente que da contexto a dicho entorno.

Se analizarán algunas de estas dudas entre la falta de precisión de los principios y su implementación política operativa y la participación de los ciudadanos en la construcción de este entorno, tomando como punto de partida el contexto preciso de la Ley General de Desarrollo Social y su primer objetivo de garantizar los derechos sociales “asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”. Esta norma dispone en su capítulo sexto, sobre la definición y medición de la pobreza, artículo 36, que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social debe utilizar al menos diez indicadores, entre ellos el grado de cohesión social.

Dado que un factor crucial en el proceso social que permite un entorno donde se respeten y desarrollen libertades es la cooperación entre los ciudadanos, se resaltaré este aspecto del desarrollo social. Si bien la participación individual de los ciudadanos en actividades comunales que derivan en la construcción de un entorno justo no necesariamente requieren de la intervención del Estado —desde una perspectiva clásica de derechos humanos—,<sup>2</sup> se requiere de un acuerdo social tácito y explícito para aceptar un ordenamiento jurídico que distribuya equitativamente los derechos y las prerrogativas y que se convierta en el presupuesto básico que permita una dinámica dirigida a una sociedad incluyente y desarrollada.

Desde una interpretación positiva, el problema reside en entender cómo se puede lograr un constante restablecimiento de la cooperación entre iguales en la búsqueda de ese entorno justo descrito por las normas originalmente aprobadas cuando dicho entorno se percibe como injusto por los ciudadanos. Se trata de entender el mecanismo básico inicial que permite la convivencia y cooperación dirigido a fines cívicos de desarrollo en común.

La Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, por ejemplo, describe este proceso como una dialéctica entre los mecanismos institucionales que incluyen y excluyen a los ciudadanos y las disposiciones de éstos frente a dichos mecanismos; la CEPAL nombra al equilibrio resultante positivo como cohesión social, es decir, mayor inclusión, respeto a derechos, igualdad creciente y disposición a participar en la vida cívica. Dada la magnitud del problema práctico de interpretación política para lograr alcanzar dicho entorno, o bien medir su gradación, se propone indagar los principios

<sup>2</sup> Desde una perspectiva contractualista Lockean.

básicos o mínimos que permitirían reconocer dicho entorno y propiciarlo por medio de las políticas públicas.

En primer término se discutirán los elementos que permiten una interpretación de la planeación democrática del desarrollo nacional y social a partir de cierta prioridad política de la garantía de derechos, sin los cuales las personas no pueden participar dignamente en sociedad (pobreza), condición necesaria para garantizar la justicia del entorno social. En segundo término se discutirán los mecanismos que involucran la participación de las personas en la promoción de dicho entorno y por qué podemos llamar cohesión social al equilibrio resultante entre ambos.

La hipótesis propuesta es que las dimensiones resultantes de una concepción necesaria pero no suficiente de derechos, garantías y participación democrática en las políticas conducentes a crear el desarrollo pueden ser identificadas y medidas. Esta propuesta parte del supuesto de que es posible identificar los límites inferiores de los derechos requeridos para mantener una sociedad democrática en ruta de igualdad y participación. Es decir, argumentar acerca de cuáles tendrían que ser los derechos básicos que requiere un entorno justo básico. Para hacer una prueba de esta hipótesis se realizó una encuesta telefónica en dos municipios del país con culturas diversas y situaciones sociales diferentes.<sup>3</sup> Finalmente se discuten las implicaciones de política pública de este acercamiento normativo legal al concepto de cohesión social.

#### ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

A pesar de que resultaría una pregunta con respuesta empírica, la historia del país puede hacernos pensar que la idea de derechos y lo que involucra un Estado de derecho ha permeado lo suficiente en las instituciones y en los ciudadanos como para posibilitar un entorno social justo, si bien la justicia de dicho entorno no se ha alcanzado plenamente. Este supuesto facilita el análisis de la situación del desarrollo nacional social, pues no requiere que se argumente a favor de la relevancia de los derechos, aunque sí sobre la interpretación de algunos de los principios liberales y el orden de prioridad práctico que otorga la

<sup>3</sup> Las encuestas telefónicas no son estadísticamente representativas del universo de la población. En este caso, la encuesta representa 30% de los hogares, aquellos con teléfono fijo en la vivienda. La encuesta se realizó en los municipios de Campeche, Campeche, y Matamoros, Tamaulipas.

guía política de la nación, y crucialmente por el equilibrio de derechos y la toma de decisiones de los ciudadanos para involucrarse en la vida civil, que hacen del entorno social uno justo.

Las dificultades inician al plantear cómo, en qué orden de relevancia y por quién deben promoverse los derechos establecidos para ser garantizados; dicho ordenamiento no es teórico dada la indivisibilidad de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución; sin embargo, se vuelve políticamente relevante al plantearse un problema práctico de debilidad institucional inicial del sistema político, aunado a debilidades financieras que impiden una adecuada ejecución.<sup>4</sup> Es decir, partimos del supuesto de que cada Estado si bien requiere de un proceso político continuo de construcción institucional con principios de justicia social que logre convocar a los ciudadanos y grupos específicos en el esfuerzo de la cooperación social, no hay garantía sobre la resolución práctica de un desarrollo equitativo.

Las repuestas acerca de la interpretación política de algunos principios son importantes, pues involucran un proceso político histórico particular, no sólo en el país como conjunto, sino en la diversidad regional. Por ejemplo, en algunos lugares se hace mayor énfasis en la idea de ciudadanos autónomos con conocimiento de sus derechos y capacidad para organizarse y demandarlos. De igual modo, en algunas zonas del país, las instituciones en la práctica no discriminan y promueven el Estado de derecho.

## COHESIÓN SOCIAL

Para lograr que los ciudadanos desarrollen una elección de vida libremente, en un entorno de derechos coherentemente explicitados en la Constitución, el Estado mexicano propone una serie de políticas, entre ellas la social, que deben ser regidas por ciertos principios; la mayoría de éstos proponen reforzar los lazos sociales, con el objetivo de promover un tipo de sociedad abierta y solidaria.

Los artículos 25 y 26 constitucionales proponen un mecanismo democrático para lograr dicho desarrollo. El 25 claramente establece que el desarrollo

<sup>4</sup> La pregunta acerca de quién es el encargado de la defensa de los derechos no está claramente resuelta; se asume que son los funcionarios gubernamentales dentro de instituciones normadas con este objetivo por las leyes, pero los ciudadanos en agrupaciones civiles o por sí mismos pueden contribuir determinadamente a la construcción de un entorno respetuoso de los derechos. De hecho, la mayoría de los derechos podrían ser garantizados por ciudadanos que han reconocido su validez universal.

nacional es el medio para lograr la dignidad y la plena libertad de las personas y grupos.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El artículo 26 obliga al Estado a democratizar el proceso de planeación del desarrollo donde se plasmen las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

El desarrollo por medio del sistema de planeación democrática lograría, desde una perspectiva, un entorno social justo, si bien se deduce que las fallas en la implementación de un sistema democrático derivarían en un desarrollo inequitativo y en la ausencia del Estado de derecho.

El Estado mexicano ha pasado a ser un Estado social en tanto ha reconocido en la Constitución, cada vez con mayor fuerza, la preeminencia de los derechos humanos. Los derechos fundamentales requieren de un sistema que provea servicios con ciertas características de universalidad, equidad y calidad, reconocidas por México en la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales.<sup>5</sup> Al considerar dichas características, la responsabilidad de que el disfrute de los derechos sea realidad se convierte en una obligación del Estado. La universalidad obliga a que todos los habitantes reciban servicios, ya sean prestaciones o bienes; la equidad a que entre todos los miembros de la cooperación social sean sufragados, y la calidad a que los servicios o bienes sean adecuados.

La responsabilidad del Estado incluye organizar los medios y las circunstancias para prestar los servicios y que la sociedad y los ciudadanos se involucren en su propio desarrollo. Es crucial señalar que la Constitución y las leyes que de ella emanan, así como los tratados sobre derechos humanos vinculados a la Constitución, establecen garantías, pero involucran a la sociedad y los ciudadanos. La relación entre la garantía de los derechos y las circunstancias sociales donde estos derechos se desarrollan puede derivar en una espiral virtuosa que promueva mayores y mejores garantías a los derechos.

En la tradición, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha propuesto una serie de derechos y establecido por lo menos dos salvaguardas, que interpretadas adecuadamente pueden dar pie a una lectura que incluya una relación bidireccional entre las garantías del Estado y las responsabilidades de la sociedad y los ciudadanos, y no simplemente una relación unidireccional donde el Estado y los gobiernos se convierten en los responsables de proveer y organizar.

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

(...)

Artículo 29.

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 1981.



las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.<sup>6</sup>

Relacionar los derechos a la organización y los recursos de cada Estado y establecer los deberes de las personas respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad, propone algo obvio, aunque poco discutido: existen limitaciones prácticas a las garantías y se requiere la participación de las personas para cimentar la comunidad donde se desarrollarán dichos derechos.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece, a su vez, como legislación secundaria, una serie de principios y normas para lograr la garantía de los derechos sociales; entre ellos considera la cohesión social como uno de los indicadores sobre los cuales debe informar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), con el fin de que sean obligatoriamente usados por el sector público en la ejecución de los programas en materia de desarrollo social. La inclusión de la cohesión social puede ser entendida en el marco general de una ley que promueve una concepción del desarrollo donde el Estado garantizaría una serie de derechos sociales con el fin de lograr la autonomía de una persona y su participación en su propio desarrollo.

Es claro en la Ley General de Desarrollo Social que la ausencia de cierto grado de bienes y servicios deriva en carencias y éstas ponen en riesgo el desarrollo de las personas y su inclusión en la vida cívica de su comunidad, de ahí que se establezca en la misma ley que el Estado creará programas de desarrollo social dirigidos a estos grupos en especial y los evaluará para conocer su desempeño. Estos programas claramente se llevan a cabo de manera prioritaria en comunidades o en espacios territoriales específicos donde se encuentran dichas personas con derechos no garantizados. Es aquí donde el concepto de cohesión social puede ser entendido como medio para informar qué entorno funciona para promover el desarrollo.

Existen múltiples concepciones de cohesión social reportadas en la literatura que retoman diversas formas epistémicas y metodológicas de acercarse a la realidad social. En las conclusiones del más reciente Laboratorio de Cohesión Social entre México y la Unión Europea se discutió que dada la característica

<sup>6</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, ONU.

polisémica del concepto y su relación con otros conceptos útiles para describir aspectos de la realidad social, como capital social, integración social, tejido social, solidaridad, ética social, consenso sobre lo básico, inclusión y derechos humanos, se vuelve difícil establecer los componentes que integran el concepto y que permitirían su operacionalización adecuada para detonar políticas públicas que promuevan “el pacto social, garantizando mínimos vitales y promoviendo el desarrollo integral” (Laboratorio, 2015).

Las dos concepciones más importantes en términos políticos a nivel internacional son las desarrolladas por la Unión Europea y la CEPAL. La propuesta europea parte de principios de la social democracia, haciendo énfasis en la solidaridad, la cooperación y la equidad social, y equipara la cohesión social con “mejores condiciones de vida y trabajo, igualdad de oportunidades, protección social, inserción social y participación ciudadana” (Moreno y Serrano, 2009). La CEPAL, por su parte, afirma que la cohesión social es producto de un proceso dialéctico entre instituciones que incluyen o excluyen a los ciudadanos y las actitudes y disposiciones de éstos para actuar en entornos positivos o negativos para ellos. Para medir este proceso dialéctico, la CEPAL propone determinar el grado de inclusión social, la fortaleza institucional y pertenencia efectiva. Este ir y venir donde se construyen expectativas individuales de pertenencia, por ejemplo, que chocan con una realidad excluyente, determinaría qué tan cohesionada está una comunidad (Hopenhayn, 2007).

En línea con la propuesta europea, Carlos Barba propone tomar en cuenta las desigualdades estructurales de América Latina que sólo permiten soluciones parciales, y requieren una propuesta normativa y política de cohesión social; en el plano teórico, partir de los obstáculos que presentan las desigualdades, y entender cada contexto a partir de esta idea, y en la propuesta política considerar la idea de ciudadanía social como elemento clave en las políticas (Barba, 2011).

En México, la Ley General de Desarrollo Social dispone que el Coneval mida el grado de cohesión social como uno de los indicadores necesarios para normar la política de desarrollo social. El Coneval parte de la idea de que el contexto donde se desenvuelve una persona es determinante para su elección de vida, dado que el contexto es múltiple y la concepción de pobreza considerada por la institución contempla el ingreso como medida de bienestar y la garantía de derechos como complemento de éste; el contexto referido a un lugar concreto con procesos histórico-culturales terminaría de completar la perspec-

tiva del desarrollo individual en sociedad. Sin embargo, el aspecto contextual entendido como cohesión social no es fácil de medir, no sólo por la polisemia del contexto, sino por la dificultad teórica para ofrecer elementos constitutivos que den cuenta de esta interacción.

Partiendo de la propuesta de la CEPAL, el Coneval considera tres dimensiones que conforman la medición del grado de cohesión social de un entorno: percepciones, brechas económicas y sociales y mecanismos institucionales de inclusión o exclusión. Estas dimensiones se traducen en cuatro indicadores: “la desigualdad económica (coeficiente de Gini); la razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable; la polarización social; y las redes sociales” (Coneval, 2014). El Coneval reporta la desigualdad y las brechas entre las profundidades de pobreza, así como la opinión de las personas acerca de las instituciones y su red de posibles apoyos para asignar grados de cohesión social. Se entiende que un grado mayor de cohesión es el que tiene mejores resultados.

La propuesta del Coneval intenta resolver el problema de medir la interacción constante o dialéctica que propone la CEPAL entre las percepciones subjetivas o las expectativas de las personas y el trato de inclusión o exclusión real por parte de las instituciones por la foto de una situación. Esta foto permitiría identificar a los municipios con menor cohesión (con mayor grado de polarización) y dirigir la política pública; sin embargo, no es del todo claro que amplíe la perspectiva ya obtenida de un municipio con mayor o menor pobreza en su población. Si bien la medida nos permitiría obtener nueva información acerca de las expectativas de los ciudadanos ante sus relaciones personales, estas relaciones no necesariamente son materia de intervención de la política pública. De igual manera, un análisis planteado en estos términos se vuelve informativo y si bien nos permitiría saber la intensidad de las relaciones y disposiciones a actuar de los diversos grupos, no nos informaría necesariamente de la dirección o sentido que las comunidades podrían tomar y si dicha dirección afectaría la garantía de derechos.

Una crítica de mayor sustancia a la concepción utilizada por la CEPAL y el Coneval es que no informa acerca del mecanismo inicial o básico que daría pie a una comunidad cohesionada, conducente a un desarrollo equitativo. Es decir, el concepto utilizado informa de un estado de las cosas o bien de un proceso dinámico, pero no aporta información suficiente acerca de la interrelación necesaria

entre las personas para dar inicio a una convivencia donde se reconozca al otro como un igual con derecho a su propiedad y trabajo. La concepción no permite considerar los elementos fundacionales de la convivencia y si bien se interesa en la funcionalidad de la interrelación, no parte de un adecuado acuerdo explícito fundacional; por lo tanto, los consiguientes derechos adquiridos de ciudadanía no necesariamente son interiorizados como productos de la cooperación, sino como concesión de la estructura.

Una estrategia normativa que hable del equilibrio fundacional podría informar sobre los componentes iniciales necesarios para conformar un entorno justo que derive en cooperación con fines cívicos positivos. Para acercarse a este objetivo, considero una propuesta de derechos mínimos discutida en el acuerdo común de la Constitución.

En este texto se da por supuesto que el marco normativo liberal social que la Constitución establece presenta restricciones para su realización y garantía, algunas comunes a todos los Estados nacionales: la más clara es que la garantía de los derechos fundamentales por parte de las instituciones sociales requiere de recursos y éstos son, por definición, escasos. Ante tales restricciones, la Constitución, desde una interpretación, propondría en principio una guía política de prioridades acerca de cómo distribuir, en un sentido amplio, los recursos escasos para avanzar en el desarrollo. Esta distribución inicial nos hablaría de un Estado mínimo, no en el sentido del único Estado posible, sino de lo básico requerido para que las personas reconozcan el pacto, lo razonen y acepten. En un sentido lockeano, las personas parten de su razón para reconocer derechos básicos, no requieren al Estado hasta que razonan que es necesario para equilibrar las disposiciones de algunas de las personas con intenciones antisociales.

#### MARCO NORMATIVO LEGAL

La Constitución establece en su primer título sobre los derechos humanos y sus garantías que todas las personas en el país gozarán de los derechos reconocidos en ella y en los tratados firmados por el Estado, así como las garantías para su protección. La puntualización del reconocimiento de derechos por la Constitución y por los tratados firmados implica un complejo proceso de interpretación de los derechos y su garantía por los tribunales y los poderes electos, dado que la interpretación no es simplemente jurídica y ésta involucra un ejercicio democrático del plan a seguir para el desarrollo nacional. Por ejemplo,

la Constitución establece en su artículo 26 que el poder electo, en conjunto con la población, propondrá el orden o plan de políticas públicas que promoverá el desarrollo nacional.

En la Constitución se enlistan y desarrollan los principales derechos civiles, políticos y socioeconómicos, tanto individuales como grupales, de los ciudadanos y habitantes de la República. En su mayoría, cada uno de estos derechos tiene una ley reglamentaria que dispone la creación de alguna institución que lo garantizará directamente o supervisará que los prestadores de dichos servicios lo hagan de manera adecuada. Sin embargo, es claro que México, junto con muchos otros países en desarrollo, no ha logrado garantizar equitativamente los derechos y las libertades propuestos en sus leyes. La incapacidad de garantizar el derecho no necesariamente proviene de la falta de recursos, pues en muchos casos el Estado mexicano invierte la misma proporción de su producto interno bruto que países desarrollados. Éste es el caso de la educación, donde México invierte el 6.2% del PIB y sus resultados muestran no sólo una gran desigualdad por región del país, sino un gran atraso en lo general (OCDE, 2014).<sup>7</sup> Las fallas institucionales del sector educativo se vinculan a otros factores sociales, como pobreza, desigualdad y falta de meritocracia, generando ambientes que no conducen a un entorno justo. La interrelación de causas conducentes a la falta de la garantía real de un derecho complica la construcción de políticas públicas que resuelvan problemas únicos. Esta idea multicausal de una sola carencia puede llevar a una complejidad excesiva en la discusión de un entorno territorial que puede ser justo.

Es posible argumentar que en un sentido de aplicación mínima democrática la garantía de algunos derechos y libertades positivos tienen prioridad, aunque no absoluta. Es decir, el conjunto de derechos está establecido por la Constitución y el gobierno resultante del proceso político crea políticas conducentes a mejorar la calidad de los servicios para garantizarlos y promueve un equilibrio entre ellos. Sin embargo, existen algunos derechos civiles y políticos que, desde la interpretación clásica de los derechos humanos, conforman un núcleo duro que establece límites mínimos al Estado en su intervención —no puede cruzar ciertas líneas— y lo obligan a garantizar o promover la garantía de algunos derechos con mayor fuerza (no necesariamente con mayores recursos) y coherencia, para aspirar a un ambiente social justo.

<sup>7</sup> El promedio de la OCDE es de 6.1% y los datos del examen PISA de la OCDE muestran los malos resultados del proceso.

En el mismo título de los derechos humanos y sus garantías, el artículo 29 establece, acaso en esta lectura, el núcleo “duro” de derechos y libertades que no pueden ser eliminados y que tendrían que ser garantizados para hacer viable un Estado en donde los ciudadanos vivan dignamente. El 29 constitucional se refiere a los límites doctrinales impuestos a un Estado que respeta los derechos humanos y, por argumentación negativa, los derechos más importantes en situaciones donde peligren todos los derechos.

Artículo 29.

(...)

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Según Pedro Salazar, dado que desde su redacción en 1917 este artículo no ha sido reglamentado, la nueva redacción de 2011 para hacerlo congruente con el esquema interpretativo amplio de derechos se apoyó en la redacción del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1981. En esta reforma, que coincidió con la reforma del título primero de la Constitución, se enlistaron aquellos derechos prioritarios para salvaguardar al Estado en caso de peligro (Salazar, 2012).

Uno de estos derechos civiles prioritarios es el derecho a la vida, que no puede ser considerado en un sentido negativo en situaciones de emergencia y requiere ser considerado en términos positivos en situaciones comunes. Para algunos juristas, la garantía de este derecho requiere de un mínimo vital.

El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, esencial para el ejercicio de los demás derechos humanos. Este derecho no comprende sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado arbitrariamente de la vida, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna (Silva, 2013: 213).

El mínimo vital es entendido como aquellos derechos que deben ser garantizados como condición suficiente para lograr que la vida de las personas sea autónoma y digna.

Adicionalmente al reconocimiento normativo, existe un desarrollo del derecho al mínimo vital en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La primera sala ha interpretado que se trata de un derecho presente en el orden constitucional mexicano, haciendo una interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 1º, 3º, 4º, 6º, 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. En esta tesis se establece que un presupuesto de un Estado democrático de derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, y participar activamente en la vida democrática. En ese sentido, el goce del mínimo vital es un presupuesto del orden constitucional (Silva, 2013: 235).

La relación entre el derecho civil a la vida y su extensión hacia derechos sociales y económicos básicos como presupuesto constitucional democrático permite interpretar que en la propuesta de desarrollo social establecida en la Ley General de Desarrollo Social la ausencia de dichos derechos se convierte en una injusticia y se entiende como pobreza. El Coneval ha definido la pobreza como la carencia de dichos derechos sociales y económicos básicos.

Aceptando que la garantía del derecho a la vida establece la prioridad extensiva del mínimo vital, los derechos fundamentales concomitantes a este mínimo se desarrollan en un entorno que puede ser considerado, desde una perspectiva, como el mínimo social. El mínimo social sería necesario para que los derechos fundamentales fueran garantizados; por extensión, el resto de los derechos prioritarios enlistados en el artículo 29 constitucional serían el mínimo social.

El argumento previo propone que los derechos requeridos para integrar el mínimo social se conforman por los siguientes derechos civiles y políticos enlistados en el artículo 29 constitucional:

derecho a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura.

Dicho mínimo social parte de un supuesto territorial donde se protegen y garantizan estos derechos para lograr un espacio democrático. Es el que le da contexto a la proposición de la cooperación social donde interactúan diversas personas, tanto físicas como morales, que aspiran a una relación justa, dada precisamente por el conocimiento y la noción de un entorno de derechos. Se plantearía en un sentido constructivista de la sociedad, en el que los elementos necesarios para construir un entorno justo parten del acuerdo común de la importancia de respetar los derechos de los demás, que puede derivar en un entorno social justo y podemos llamarlo *cohesión social*.

Surge la pregunta sobre cómo explicar el mecanismo de tal forma que podamos medir las variantes de cohesión social entre lugares.

#### *Mecanismo de construcción de la cohesión social*

Partiendo de una perspectiva general coherente con una idea de derechos básicos, podemos entender la cohesión social:

- i.* Como el entorno social justo donde la cooperación social promueve las oportunidades y los derechos básicos para todos.
- ii.* La cooperación social se entiende como la suma de las acciones individuales o grupales tendientes a apoyar a otros miembros de la sociedad, cercanos o no, tácita o activamente en la garantía de sus derechos básicos.
- iii.* Las personas requieren poseer recursos de algún tipo para cimentar la cooperación; si no los poseen, son excluidas o se autoexcluyen de la vida comunitaria.

En este ciclo virtuoso, el entorno social se conforma tanto por el acceso objetivo a los servicios vinculados a la garantía de los derechos fundamentales del mínimo vital como por las percepciones subjetivas, las expectativas y la toma de decisiones racionales de las personas, que conforman a su vez el mínimo social.

Antes de entrar en las dimensiones que podrían permitir la medición de la cohesión social, es relevante señalar que la construcción de subjetividades responde al momento histórico y a la dinámica regional. De igual manera, las expectativas de desarrollo varían y se ven retroalimentadas por los cambios sociales. La dinámica de cualquier entorno social requiere ser analizada desde una



PERSPECTIVA NORMATIVA LEGAL DE LA COHESIÓN SOCIAL

TABLA 1  
MÍNIMOS PARA VIVIR CON POSIBILIDADES DE DESARROLLO

	<i>Mínimo vital</i>	<i>Mínimo social</i>	<i>Cohesión social</i>
	Derecho a la vida	En situaciones extremas	Entorno social justo donde se cumplen ambos mínimos
	Incluye derechos sociales y económicos	Derechos civiles y políticos	Interacción
	Interpretado el mínimo por Coneval como pobreza multidimensional apartir de la definición de la LGDS	Artículo 29 constitucional. Derechos políticos, derechos civiles (no discriminación, integridad personal, identidad, legalidad), libertades de pensamiento, conciencia y religión, prohibición de desaparición, tortura y esclavitud	La interacción requiere la cooperación social, y ésta requiere la suma de acciones para apoyar a otros miembros de la comunidad y este acuerdo requiere recursos en bienes o trabajo para cimentar los apoyos
Unidad de medida	Pobreza multidimensional	Indicadores de respeto a los derechos civiles, políticos y libertades	Medición de cooperación en acciones cívicas, políticas
Dimensiones			Confianza en las instituciones y en los demás Participación ciudadana

FUENTE: Elaboración propia.

perspectiva cambiante, no sólo para poder intervenir públicamente, sino para proyectar objetivos de desarrollo en libertad, con miras a mejorar el bienestar de las personas y sus comunidades.

Es importante recordar que al hablar de mínimos estamos hablando de lo que se requiere para poder vivir con posibilidades de desarrollo en libertad, es decir, sin pobreza y con oportunidades. En la tabla 1 se proponen los mínimos y la posibilidad de observar la dinámica interrelacional en ellos.

## DIMENSIONES

En lo que respecta a las dimensiones a considerar, la CEPAL ha indagado acerca de los componentes que integran la cohesión social, y si bien la concepción difiere parcialmente de la que aquí se argumenta, los elementos generales propuestos son similares: contexto objetivo del mínimo vital y contexto objetivo y subjetivo de la cooperación y entorno social (CEPAL, 2007).

En lo que respecta al *mínimo vital*, se refiere a la garantía de derechos que posibilita una vida autónoma y en libertad. En este sentido, dado que la ausencia de la garantía del derecho al mínimo vital puede ser llamada pobreza y mientras mayor es puede llamarse exclusión o pobreza extrema, la medición de Coneval de pobreza multidimensional, en tanto que se refiere a la garantía real (no solo percibida) de los derechos que conforman el mínimo vital, cumple con la medición de esta parte crucial.

Esta garantía de derechos sucede en un contexto social; dicho entorno, dada su definición relacional, requiere como unidad de medida en primer término la comunidad, el pueblo, el barrio, la colonia, es decir, el ámbito relacional más cercano a las personas. Dichas comunidades pertenecen en un continuo a municipios, ciudades, estados y país. La especificidad de cada región está dada por el grado de diferencia cultural percibida por las mismas personas.


Esta definición relacional depende de cómo interactúan las personas entre sí, de si se sienten discriminadas o excluidas del grupo o se tiene un sentimiento de pertenencia tal que permite establecer redes de confianza, solidaridad y activa participación en la vida comunitaria y civil para reconocer, desarrollar y defender los derechos civiles y políticos.

## MEDICIÓN

Para ensayar una medición que sea una prueba de principio de la existencia o no de cohesión social, se escogieron dos municipios en el país, uno con un récord terrible de violaciones a los derechos civiles y otro con uno de los mejores records a este respecto, asumiendo que la violación del mínimo social tendría que ser reflejado en las conductas y opiniones de los ciudadanos acerca de su participación y apoyo a la promoción de la cooperación social. Ambos municipios tienen datos similares en el mínimo vital (pobreza extrema multidimensional y pobreza multidimensional): Campeche, Campeche, y Matamoros, Tamaulipas.


Dado que la pobreza multidimensional se mide cada cinco años, abajo se muestra la medición de lo que puede ser interpretado como el mínimo vital. Al revisar los datos descriptivos se aprecia una situación ligeramente mejor en el municipio de Campeche, sobre todo en el porcentaje de la población no pobre y no vulnerable.

PERSPECTIVA NORMATIVA LEGAL DE LA COHESIÓN SOCIAL

 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social			
MEDICIÓN MUNICIPAL DE LA POBREZA 2010			
Porcentaje de la población, número de personas, número promedio de carencias sociales en los indicadores de pobreza, México, 2010			
04002 Campeche, 04 Campeche			
Indicadores	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias
<b>Pobreza</b>			
Población en situación de pobreza	35.2	93 032	2.4
Población en situación de pobreza moderada	29.6	78 129	2.2
Población en situación de pobreza extrema	5.6	14 903	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	26.1	68 769	1.9
Población vulnerable por ingresos	7.2	18 874	0.0
Población no pobre y no vulnerable	31.5	83 257	0.0
<b>Privación social</b>			
Población con al menos una carencia social	61.3	161 801	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	21.0	55 312	3.6
<b>Indicadores de carencia social</b>			
Rezago educativo	18.8	49 656	2.7
Acceso a los servicios de salud	19.6	51 729	2.9
Acceso a la seguridad social	43.1	113 860	2.5
Calidad y espacios de la vivienda	12.8	33 915	3.3
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	12.6	33 177	3.4
Acceso a la alimentación	27.0	71 243	3.0
<b>Bienestar económico</b>			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	11.1	29 368	2.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	42.4	111 906	2.0

FUENTE: Pobreza a nivel municipio (Coneval, 2010). Disponible en: <[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)>.

En lo que respecta al mínimo social, el contexto objetivo de la participación y cooperación en la aceptación tácita y activa de derechos estaría siendo negado por un entorno donde el Estado de derecho falle. La criminalidad sin sanción, específicamente una alta tasa de homicidios dolosos y una baja tasa de castigo, es considerada por Miguel Carbonell como el mayor síntoma de una sociedad con un Estado de derecho en deterioro, aunque bien puede haber otros y esta diversidad es parte del problema en torno a la definición. Para los propósitos de este trabajo se considera que un entorno de violencia generalizado refleja el extremo de la anomia social. Si bien las personas en su mayoría no cometen delitos porque los inhibe su razón moral, los delincuentes que sí los cometen y no son castigados minan las relaciones sociales.

 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social			
MEDICIÓN MUNICIPAL DE LA POBREZA 2010			
Porcentaje de la población, número de personas, número promedio de carencias sociales en los indicadores de pobreza, México, 2010			
28022 Matamoros, 28 Tamaulipas			
Indicadores	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias
<b>Pobreza</b>			
Población en situación de pobreza	37.0	168 468	2.0
Población en situación de pobreza moderada	32.4	147 717	1.8
Población en situación de pobreza extrema	4.6	20 752	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	27.3	124 112	1.7
Población vulnerable por ingresos	11.1	50 421	0.0
Población no pobre y no vulnerable	24.7	112 284	0.0
<b>Privación social</b>			
Población con al menos una carencia social	64.3	292 580	1.9
Población con al menos tres carencias sociales	13.9	63 233	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>			
Rezago educativo	13.3	60 603	2.2
Acceso a los servicios de salud	24.1	109 664	2.4
Acceso a la seguridad social	45.5	207 190	2.1
Calidad y espacios de la vivienda	88.8	40 069	3.1
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	13.8	62 978	2.8
Acceso a la alimentación	14.0	63 683	3.0
<b>Bienestar económico</b>			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	13.2	60 153	2.0
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	48.1	218 890	1.5

FUENTE: Pobreza a nivel municipio (Coneval, 2010). Disponible en: <www.coneval.gob.mx>.

Carbonell considera la diferencia entre delitos por el daño causado a las víctimas, “el reproche diferenciado que las leyes penales hacen a los delitos, las condenas, la perdurabilidad del daño”. En el estudio *La violencia en los municipios de México 2012*, Carbonell atribuye un puntaje a los delitos y otorga un índice de violencia a los municipios con población mayor a 100 mil habitantes. El índice de Matamoros en ese año fue de 19.25, en el lugar 114 de 212; el de Campeche fue 7.63, en el lugar 202 de 212. La tasa de homicidios de Matamoros fue de 17.8 y su tasa de castigo de 27.71%, ubicándose en el lugar 60; la tasa de homicidios de Campeche fue de 3.37 con una tasa de castigo de 60%, ubicándose en el lugar 190 (Carbonell, 2013).

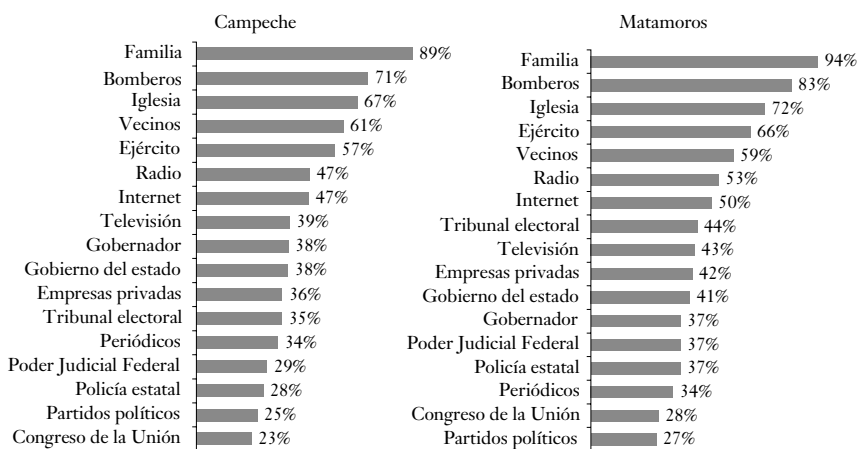
## ENCUESTA DE PERCEPCIÓN

Una vez seleccionados los municipios, se realizó una encuesta telefónica en ambos municipios representativa de los adultos mayores de edad en los hogares con teléfono fijo, en ambos municipios en torno a 30%, con una muestra en mayores de edad de 463 personas en ambos lugares. Se realizaron preguntas acerca de las siguientes dimensiones, intentando capturar el ciclo que deriva en cohesión social. Las dimensiones y las preguntas asociadas son las usadas por la CEPAL, 2007.

- Confianza en las personas y en las instituciones.
- Entorno social local.
- Solidaridad.
- Economía local.
- Política y gobierno.
- Participación ciudadana.

A continuación se presentan algunas de las frecuencias y se analizan los resultados.

### II. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

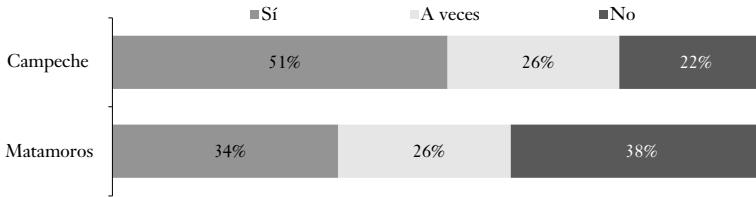


Se grafican las respuestas positivas Mucha confianza + Algo de confianza.

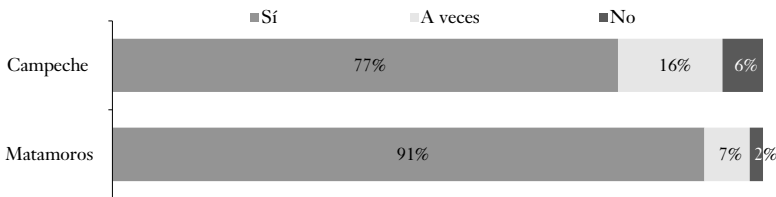
FUENTE: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).

II. ENTORNO SOCIAL LOCAL

¿Diría usted que “se puede confiar en la mayoría de los habitantes de ...”?



¿Diría usted que “siempre hay que tener cuidado cuando tratamos con los demás”?

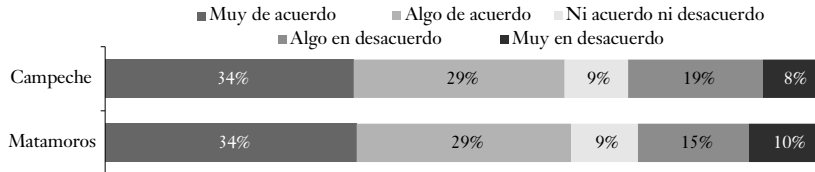


No se consideran los porcentajes de las respuestas No sabe y No contestó, sumándolos se obtiene 100%.

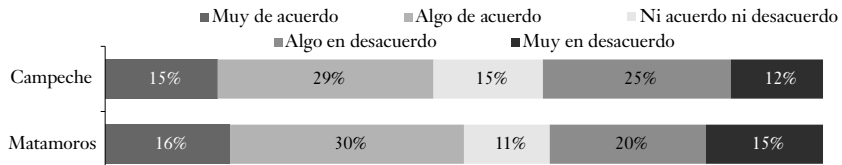
FUENTE: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).

II. ENTORNO SOCIAL LOCAL

¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación?  
Los habitantes de ... ayudan a los demás sin esperar nada a cambio.



¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación?  
Los habitantes de Campeche no toman en cuenta a los demás con tal de conseguir sus objetivos

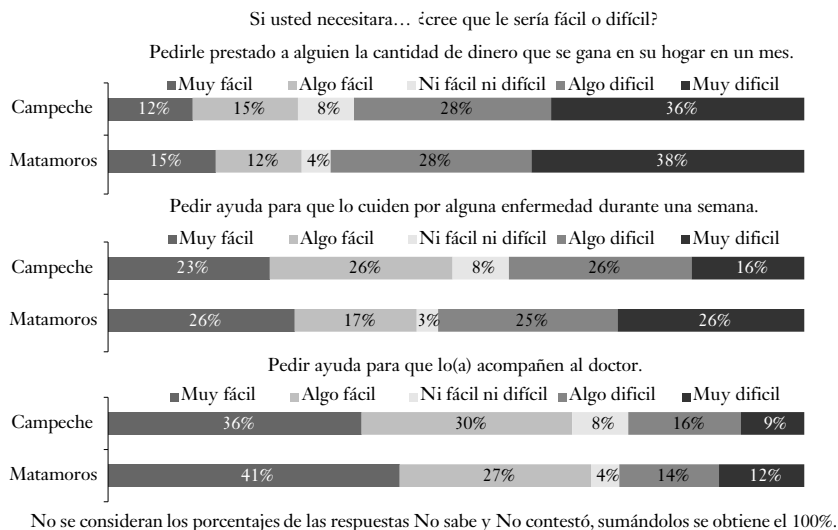


No se consideran los porcentajes de las respuestas No sabe y No contestó, sumándolos se obtiene el 100%.

FUENTE: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).

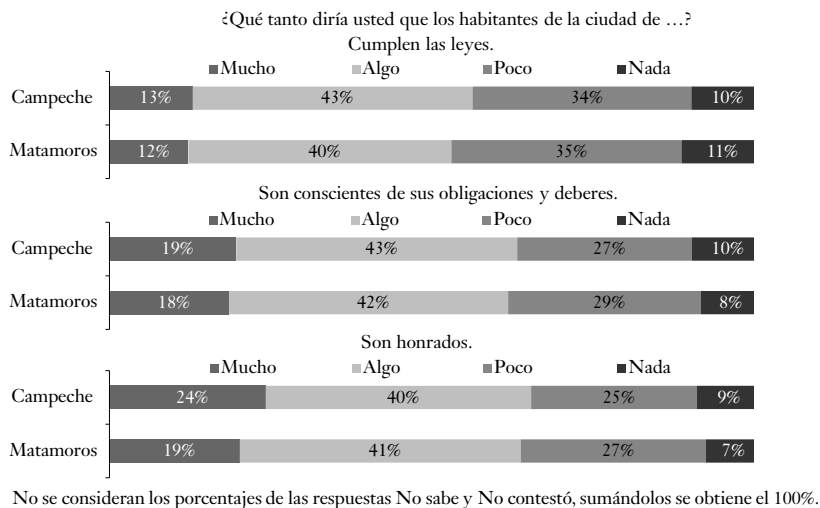
## PERSPECTIVA NORMATIVA LEGAL DE LA COHESIÓN SOCIAL

### II. SOLIDARIDAD



FUENTE: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).

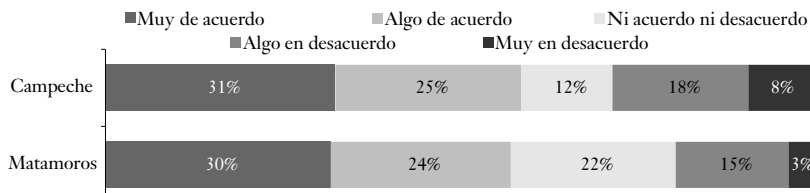
### II. POLÍTICA Y GOBIERNO



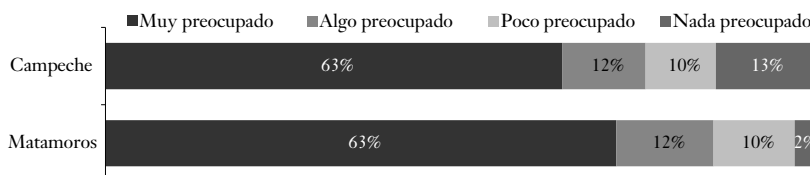
FUENTE: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).

II ECONOMÍA LOCAL

¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación?  
 Los impuestos deberían ser lo más bajos posibles, aun si se disminuye el gasto en educación y salud pública.



¿Qué tan preocupado(a) se siente de quedar sin trabajo o estar desempleado los próximos 12 meses?



No se consideran los porcentajes de las respuestas No sabe y No contestó, sumándolos se obtiene el 100%.

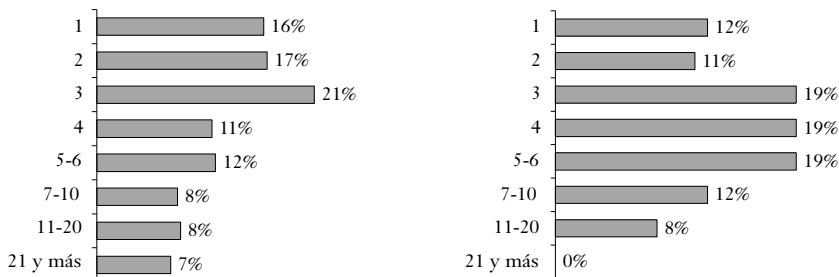
FUENTE: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿Usted realizó trabajo comunitario o voluntario durante la semana pasada?



¿Cuántas horas dedicó a realizar trabajo comunitario o voluntario?



No se consideran los porcentajes de las respuestas No sabe y No contestó, sumándolos se obtiene el 100%.

FUENTE: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).



DIFERENCIAS ENTRE CAMPECHE Y MATAMOROS

En las gráficas anteriores, los porcentajes son estimaciones puntuales de los porcentajes reales de la opinión de toda la población representada, por lo que una diferencia de porcentajes pequeña no significa con certeza una diferencia en la opinión promedio entre las ciudades.

A continuación se harán pruebas estadísticas para estimar la diferencia de opinión (diferencia de medias o proporciones) para muestras independientes, y así identificar los contrastes significativos de opinión entre los habitantes representados de los municipios de Campeche y Matamoros.

El nivel de confianza que se ha elegido es de 95% y como tenemos una muestra grande ( $n > 30$ ) podemos suponer un comportamiento de distribución normal para la media de las opiniones.

Para determinar si en general existen diferencias de opiniones entre los municipios de Campeche y Matamoros se utilizará una prueba de diferencia de medias para muestras independientes. Esta prueba se basa en la distribución *t* de *student*. En los cuadros 1 y 2 se muestra la pregunta, el valor promedio de las opiniones entre los municipios y el valor *p*.

CUADRO 1

<i>Pregunta</i>	<i>Matamoros</i>	<i>Campeche</i>	<i>Valor p</i>
¿Considera que la ley se aplica a todos por igual?	20.1%	14.1%	0.019
¿Usted ha participado en alguna organización religiosa?	28.9%	35.2%	0.046
¿Ha participado en manifestaciones públicas?	3.6%	6.9%	0.039
¿Realizó trabajo comunitario o voluntario durante la semana pasada?	15.1%	20.6%	0.038
¿Usted participó en las elecciones de 2012?	74.5%	80.3%	0.004

Se muestran los porcentajes de las personas que respondieron Sí.

CUADRO 2

<i>Pregunta</i>	<i>Matamoros</i>	<i>Campeche</i>	<i>Valor p</i>
¿Se puede confiar en la mayoría de los habitantes de su municipio?	2.0	1.7	<0.001
¿Diría usted que hay que tener cuidado siempre que tratamos con los demás?	1.1	1.3	<0.001
¿Cree usted que en su municipio el trabajo duro es garantía de éxito?	1.7	1.8	0.043
¿Qué tanto diría que los habitantes de su municipio cumplen las leyes?	2.5	2.4	0.049

Dado que la escala de las respuestas para las tres primeras preguntas del cuadro 2 es 1-Sí, 2-A veces, 3-No, mientras que para la cuarta es 1-Mucho, 2-Algo, 3-Poco, 4-Nada, podemos sugerir que los habitantes de Campeche confían más en sus ciudadanos que los de Matamoros. Esto se relaciona con la segunda pregunta, pues las personas de Matamoros se inclinan más que las de Campeche a que siempre se debe tener cuidado cuando se trata con los demás. Notamos también que en Campeche se cree menos que en Matamoros que el trabajo duro es garantía de éxito. Por último, en Matamoros se cree más de lo que se cree en Campeche que sus habitantes cumplen las leyes.

### ÍNDICE DE COHESIÓN SOCIAL

Para apreciar la relación entre las diversas dimensiones con sus respectivas preguntas se realizó un análisis de factores, con el objetivo de identificar los factores externos que podrían influir en el comportamiento social de las personas en los municipios, reflejados en la variación y asociación entre las preguntas del cuestionario. La estimación se hizo por componentes principales, sugiriendo siete factores. La interpretación de los factores se resume en la tabla 1.

TABLA 1

<i>Factor</i>	<i>Descripción</i>
Unidad Social	Convivencia social general en el municipio
Desempleo	Percepción ciudadana de las razones del desempleo
Política y participación ciudadana	Cultura política y participación en grupos comunitarios, sociales etc.
Desconfianza hacia las instituciones	Desconfianza en el gobierno acerca de la justicia impartida
Relaciones sociales	Facilidad de conseguir apoyo en caso de requerirlo
Confianza ciudadana	Confianza en la ciudadanía en general
Egoísmo	Elección de bien común o bien personal

En la tabla 2 se detalla la estructura de cada factor, listando las preguntas del cuestionario que corresponden a cada uno.

## PERSPECTIVA NORMATIVA LEGAL DE LA COHESIÓN SOCIAL

TABLA 2

---

*Unidad social*

---

¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de los habitantes del municipio?

¿Qué tan solidarios diría usted que son los habitantes del municipio?

¿Los habitantes del municipio ayudan a los demás sin esperar nada a cambio?

¿Qué tanto diría usted que los habitantes de la ciudad cumplen las leyes?

¿Qué tanto diría usted que los habitantes de la ciudad son conscientes de sus deberes y obligaciones?

¿Qué tanto diría usted que los habitantes de la ciudad son honrados?

---

*Desempleo*

---

¿Cree usted que el desempleo actual se deba a que el estado tiene una política económica inadecuada?

¿Cree usted que el desempleo actual se deba a que los negocios particulares no invierten lo suficiente?

¿Cree usted que el desempleo actual se deba a que las empresas generan pocos empleos?

¿Cree usted que el desempleo actual se deba a que existe poca creación de nuevas empresas?

---

*Desconfianza en las instituciones*

---

¿Cree usted o no que el trabajo duro es garantía de éxito en la ciudad?

¿Usted se siente satisfecho o insatisfecho con la forma en que se gobierna en su estado?

¿Está usted satisfecho o insatisfecho con el sistema electoral?

En su opinión, ¿considera que la ley se aplica a todos por igual?

---

*Cultura política y participación ciudadana*

---

¿Qué tan interesado está usted en la política?

¿Con qué frecuencia usted habla de política?

¿Con qué frecuencia usted trata de convencer a alguien de lo que piensa sobre política?

Índice de participación ciudadana. Construido en base a la frecuencia de participación en movimientos o grupos comunitarios.

---

*Relaciones Sociales*

---

Si usted necesitara pedirle prestado a alguien la cantidad de dinero que se gana en su hogar en un mes, ¿cree que le sería fácil o difícil?

Si usted necesitara pedir ayuda para que lo(a) cuiden por alguna enfermedad durante una semana ¿cree que le sería fácil o difícil?

Si usted necesitara pedir ayuda para que lo(a) acompañen al doctor, ¿cree que le sería fácil o difícil?

---

TABLA 2 (continuación)

<i>Confianza Ciudadana</i>
¿Cuánta confianza le tiene usted a los vecinos?
¿Cuánta confianza le tiene usted a la familia?
¿Diría usted que siempre hay que tener cuidado cuando tratamos a los demás?
<i>Egoísmo</i>
¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que los habitantes del municipio no toman en cuenta a los demás con tal de conseguir sus objetivos?
¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que los impuestos deberían ser lo más bajos posibles, aun si se disminuye el gasto en educación y salud pública?

Los dos grupos de este estudio son los municipios de Campeche y Matamoros. Se parte de la hipótesis de que el municipio de Campeche tiene mayor cohesión social que el municipio de Matamoros pues su nivel de violencia es menor, es decir, su respeto al Estado de derecho es mayor. Para probarlo se hará una prueba  $t$  de diferencia de medias, no asumiendo varianzas iguales, para un índice de los componentes principales de los habitantes de cada municipio, la hipótesis a comprobar será la siguiente:

$$H_0: ICS_{Camp} \leq ICS_{Mat} \quad vs. \quad H_a: ICS_{Camp} > ICS_{Mat}$$

<i>Variable</i>	<i>Campeche</i>	<i>Matamoros</i>	<i>Valor p</i>
Índice de Cohesión Social (ICS)	54.36	52.64	0.069

El nivel de significancia elegido para la prueba fue de 5%, por lo que no se rechaza la hipótesis de que el ICS de Campeche es menor o igual que el de Matamoros. Sin embargo, podemos ver que el valor  $p$  de la prueba es 0.069, por lo que podemos decir que el ICS de Campeche es mayor que el ICS de Matamoros, con un nivel de confianza de 90%.

## CONSIDERACIONES FINALES

Al realizar un análisis de derechos partiendo de la garantía del *mínimo vital* vinculado al *mínimo social*, se puede argumentar un ciclo de participación ciudadana democrática que conduzca a un entorno social justo. Dicho entorno puede ser interpretado como cohesión social, donde la cooperación de las personas es condición necesaria para lograrla. La exclusión de una vida digna en sociedad impide la participación.

Tomando los elementos objetivos del mínimo vital dados en la medición de pobreza multidimensional del Coneval, se argumenta que el mínimo social puede obtenerse de una encuesta que mida las interrelaciones del ciclo que lleva a la cohesión. En una encuesta piloto se preguntó acerca de las dimensiones relacionadas con confianza en las personas y en las instituciones, así como la solidaridad con los demás, como una forma de ver el grado de pertenencia a la comunidad; se indagó acerca de la percepción de la economía y su relación con el empleo personal y la confianza en las oportunidades ofrecidas, tanto económicas como de acceso a la justicia, y finalmente se indagó acerca de la participación social directa tanto en la vida de la comunidad como en la vida civil.

Al analizar los resultados descriptivos en frecuencias se observa que las ciudades escogidas no presentan grandes diferencias; sin embargo, las pruebas estadísticas permiten apreciar dichas diferencias y sugerir que existen grupos de preguntas relacionadas con la confianza en los demás y las instituciones que sugieren diferencias en el grado de cohesión social.

El documento contribuye a la diversidad de acercamientos a la concepción de cohesión social y resuelve desde una perspectiva normativa legal el vínculo entre derechos civiles y políticos y derechos sociales y económicos que daría pie a un entorno justo. Sin embargo, la medición del mínimo social no necesariamente es aclarada y faltaría por desarrollar un índice adecuado que capture esta idea.

NOTA METODOLÓGICA: Las preguntas fueron tomadas de CEPAL, *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (2007); de María López y María Labrunée, *La cohesión social y su interrelación con la institucionalidad* (2009), así como de la ENIGH 2012 del Inegi.

La encuesta telefónica es representativa solamente de la población adulta con teléfono fijo en casa, alrededor de 30% en cada ciudad. La selección de los hogares se realizó por medio de una muestra estadísticamente representativa.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBA, Carlos (2011). “Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina”. En *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, coordinado por Carlos Barba y Néstor Cohen. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- CARBONELL, Miguel (2013). *La violencia en los municipios de México 2012* [en línea]. Disponible en: <[http://www.miguelcarbonell.com/docencia/La\\_violencia\\_en\\_los\\_municipios\\_de\\_M\\_xico.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/La_violencia_en_los_municipios_de_M_xico.shtml)>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2ª ed. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2013). *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto 2012*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- HOPENHAYN, Martín (2007). “Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración”. *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, editado por Ana Sojo y Andras Uthoff. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- LABORATORIO DE COHESIÓN SOCIAL, MÉXICO-UNIÓN EUROPEA (2015). “Conclusiones”. *Diálogo Internacional: hacia la Construcción de una Agenda Nacional de Convivencia, Cohesión Social y Territorial en México. Alcances y resultados* [en línea]. Disponible en: <[www.cohesionsocial.mx](http://www.cohesionsocial.mx)>.
- LÓPEZ, María Teresa, y María Eugenia Labrunée (2009). *La cohesión social y su interrelación con la institucionalidad. Un análisis empírico para Mar del Plata (Argentina)*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata-Centro de Seguimiento y Monitoreo del Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- MORENO, Luis, y Amparo Serrano (2009). “Modelo social europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional”. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2: 11-32.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (2014) *Panorama de la Educación 2014*. México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- SALAZAR, Pedro (2012). “Artículo 29”. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. II. México: Cámara de Diputados/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SILVA MEZA, Juan (2014). “El derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia”. En *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, coordinado por Magdalena Cervantes Alcayde, María Silvia Emanuelli, Omar Gómez Trejo y Areli Sandoval Terán. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.





Los derechos sociales  
y la evaluación de la política social



# Hacia un modelo de evaluación del acceso a los derechos sociales en México<sup>1</sup>

Gonzalo Hernández Licona  
Thania de la Garza Navarrete

## INTRODUCCIÓN

Una de las complicaciones más claras para diseñar, operar y evaluar la política de desarrollo social es determinar sus objetivos ¿Busca reducir la pobreza, mejorar las capacidades básicas de los individuos, reducir la desigualdad, aumentar el ingreso, aumentar la felicidad de los individuos, fortalecer la protección social o simplemente hacer una repartición política del presupuesto entre la federación y las entidades federativas? Es evidente que lo que se elija como objetivo central de la política de desarrollo social determinará el diseño, la acción concreta y la evaluación de la misma.

En las últimas décadas en México, la política de desarrollo social no había mantenido la misma definición y objetivos y, quizás, ésta sea una de las razones de su poca efectividad y su falta de continuidad; sin embargo, como se argumenta en este capítulo, a partir de la primera década de este siglo ya existe un objetivo concreto para la política de desarrollo social. Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4º, como la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en el artículo 6º, colocan los derechos humanos, especialmente los derechos sociales, como el centro de la política pública del país.

El hecho de que esta definición normativa fuera determinada por la ciudadanía a través del Congreso —representación política máxima de las aspiraciones e ideas de todo el país— obliga a que la evaluación de la política de desarrollo social parta de ese hilo conductor que además no es una determinación de un gobierno en específico, sino una decisión de Estado.

<sup>1</sup> Los autores agradecen la colaboración en este capítulo a Alonso Miguel de Erice Domínguez, Diana María Franco Vasco, Karina Barrios Sánchez y Carla Aguilar de la Fuente.

En este contexto, es posible argumentar que si los tres órdenes de gobierno determinan el acceso efectivo a los derechos sociales, de manera progresiva, como el objetivo central de la política de desarrollo social, es probable que en algunos años se logren avances concretos en esta materia y se aceleren en la medida que la evaluación continúe con esta visión.

Este capítulo no sólo sugiere que el acceso efectivo a los derechos sociales debe ser el objetivo central de la política de desarrollo social, sino que México ya ha empezado a tomar estos elementos en cuenta en su política de evaluación y monitoreo y al hacerlo se identifican mejoras en la direccionalidad de los programas sociales, optimización de recursos y coordinación interinstitucional e intergubernamental de la política de desarrollo social. Todavía falta mucho por hacer, tanto en el ámbito gubernamental como en la evaluación y el monitoreo; en la última década se han identificado retos imperantes sin menoscabo de los logros que supone una visión de la política de desarrollo social basada en el ejercicio de los derechos.

## DERECHOS SOCIALES Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) sientan las bases para una política de desarrollo social de Estado basada en el ejercicio de los derechos humanos. El artículo 6º de la LGDS, por ejemplo, señala:

Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LGDS, 2004).

México también ha firmado y ratificado un gran número de pactos y tratados internacionales sobre derechos humanos y sociales,<sup>2</sup> que representan compromisos en diferentes ámbitos y, entre otros aspectos, han impulsado la visión de

<sup>2</sup> Entre los que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mediante la cual México se compromete a asegurar el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales. Si bien los derechos humanos son más amplios que los derechos sociales, estos últimos atienden a un subconjunto de los primeros y son necesarios para poder cumplir el objetivo último de la Declaración y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

derechos en la definición, el diseño, la implementación y la evaluación de la política de desarrollo social.

Lo anterior significa que existe una visión normativa en torno al desarrollo social que pone como eje fundamental a los derechos sociales. Al mismo tiempo, diversos especialistas han abordado la importancia del ejercicio y reconocimiento de los derechos. Laura Pautassi (2009: 25) sostiene que “el punto de partida utilizado para formular una política específica no consiste en reconocer la existencia de ciertos grupos específicos o sectores sociales con necesidades no cubiertas, sino la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar; esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad”.

En este sentido, la discusión conceptual entre políticas sociales universales *versus* focalizadas deja de ser prioritaria y resalta la equidad basada en los requerimientos individuales que permitan el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

También privilegian el objetivo de derechos quienes buscan que el Estado no tenga recetas específicas y puntuales, que en ocasiones pueden ser falsas o ineficientes para ayudar a la población (aquellas que carecen de factibilidad operativa), sino que su papel central sea proteger los derechos individuales (a la participación económica y social, la protección jurídica universal, la libertad de expresión) y que con esta seguridad la acción de los individuos fomente la innovación y la creación de valor (Easterly, 2014).

Sin embargo, pese a su obligatoriedad jurídica y su reconocimiento por parte de diversos especialistas, persiste la falta del ejercicio real de los derechos sociales en importantes grupos de población, además de una elevada desigualdad en su cumplimiento. De manera adicional, como se identifica en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2008, no obstante su importancia, los preceptos constitucionales no precisan suficientemente el alcance de los derechos sociales, las circunstancias que los hacen exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos.

De este modo, los objetivos de la política de desarrollo social todavía no son del todo claros, pues la Constitución no hace referencia, por ejemplo, a los indicadores relevantes para medir los derechos ni a los instrumentos y recursos necesarios para garantizarlos.

Como un avance para dar dirección a la política de desarrollo social, la medición de la pobreza que lleva a cabo el Coneval determina algunos indicadores cuya base conceptual son los derechos, pero no están definidos para medir el acceso a los derechos sociales, sino para medir pisos mínimos asociados a los mismos.

El establecimiento de la visión normativa de desarrollo social alrededor de una visión de derechos sociales trajo consigo cambios en diferentes ámbitos, entre los que destaca la evaluación de políticas. Al fijar la dirección de la política de desarrollo social, su evaluación se vio forzada a evolucionar hasta tener un enfoque nuevo, consistente con la visión de derechos.

#### EVALUACIÓN SIN ENFOQUE DE DERECHOS

Las evaluaciones sistemáticas de la política social en México no empezaron a desarrollarse con un enfoque de derechos.

En los años noventa se elaboraron algunas evaluaciones aisladas de programas sociales, cuyo objetivo central era conocer su desempeño, total o parcialmente, ya sea para mejorar su operación o para mostrar su impacto (Liconsa, Progresá). Estas evaluaciones, especialmente la emblemática de Progresá en 1997-1999, se centraban únicamente en el programa y analizaban si lograba sus objetivos de mediano plazo. Así, inició un proceso de evaluación basado en el análisis de programas presupuestarios por separado.

En 2001, a través de una exigencia de la Cámara de Diputados, que estipuló que se elaboraran anualmente evaluaciones de todos los programas sujetos a reglas de operación del gobierno federal, se dio mayor impulso a estas evaluaciones individualizadas de los programas.

En ese momento había una gran desconfianza del Congreso con respecto al Ejecutivo sobre los usos políticos que se daban a los programas sociales, por lo que era necesario evaluarlos, para ver que efectivamente tuvieran resultados sociales. Sin embargo, esta práctica inició con algunas limitaciones derivadas de la falta de experiencia en evaluación, del rigor de llevar a cabo evaluaciones de calidad y objetivas, lo que propició que la calidad de muchas de esas evaluaciones fuera relativamente baja. Una conclusión favorable fue que esa exigencia de evaluación anual aceleró el cambio de cultura en esta materia. La práctica

de evaluación cotidiana de hoy en día a nivel federal no se podría explicar sin ese primer impulso.

Con la puesta en marcha del Coneval en 2004 se continuó con esta práctica de evaluaciones por programa presupuestario, aunque se puso énfasis en la calidad, el rigor y la objetividad.

El hecho de que las evaluaciones tuvieran mayor calidad, en comparación con los años previos, tuvo un efecto, pues la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hizo un mayor uso de los resultados para su análisis presupuestario. Contar con información homogénea para cerca de 120 programas presupuestarios inicialmente y para 240 con posterioridad ha sido invaluable para tomar decisiones presupuestales, práctica que continúa hasta ahora.

Sin embargo, era claro que la evaluación de programas individuales carecía de una visión global, por lo que la evaluación de la política de desarrollo social en su conjunto, como se asienta en la Ley General de Desarrollo Social, requería ir más allá de estos ejercicios individuales.

Considerando lo anterior, el Coneval empezó a diseñar instrumentos que permitieran evaluar políticas públicas de manera más amplia, más allá de los programas presupuestarios vistos de manera aislada, buscando responder nuevos cuestionamientos que tuvieran una visión más integral de la política de desarrollo social y no solamente de las políticas públicas en particular. Surgieron, entre muchas otras, preguntas como: ¿Necesitamos 23 programas de apoyo productivo en el gobierno federal? ¿Cuál es la estrategia gubernamental para la nutrición y el abasto? ¿El sistema de salud cumple sus objetivos, a pesar de que ciertos programas presupuestarios cumplieran con los suyos?

Para responder a estas preguntas, el Coneval diseñó más y mejores herramientas de evaluación, entre las que se incluyen el inventario de programas sociales a nivel federal y estatal; las evaluaciones estratégicas, que diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla; las evaluaciones integrales del desempeño que analizan temáticas definidas por el Coneval, como salud, asistencia social, educación, empleo, desarrollo forestal, población indígena y vivienda, entre otras.

Estos instrumentos apuntan a un conocimiento más profundo de la política de desarrollo social; la intención, en palabras sencillas, fue analizar el bosque y no cada árbol en particular.

Aunado a lo anterior, la consolidación de la medición multidimensional de la pobreza, que como se verá más adelante tiene un enfoque de derechos, así

como la reforma a la Constitución en 2011, que reforzó la importancia de los derechos (artículos 1° y 4°), llevaron a que el Coneval se planteara que la evaluación de la política de desarrollo social, incluyendo sus partes, se fundamentara en un enfoque de derechos.

#### EVALUACIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS

Como se señaló en el apartado previo, la evaluación de la política de desarrollo social inició de manera programática (por programa) y sin una postura clara sobre qué elementos eran ideales para valorar el avance del desarrollo social, puesto que tampoco existía claridad sobre sus fundamentos, de modo que había pocas evaluaciones y con resultados enriquecedores pero incipientes que impedían contar con una visión global de hacia dónde dirigir los recursos.

¿Cuánto hemos avanzado en México en materia de evaluación para tener una visión de derechos? Creemos que los avances iniciales se denotan, por un lado, en la creación de una instancia independiente de evaluación por el Congreso en 2004, a partir de la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (que establece la creación del Coneval), que ha desarrollado una medición de la pobreza basada en el acceso mínimo a los derechos sociales y un sistema de evaluación orientado a valorar los avances; y por otro lado, en la posibilidad de valorar los esfuerzos gubernamentales mediante indicadores que aproximan el acceso efectivo a los derechos sociales y en la reorientación de aspectos de la política social a partir del uso de la información generada desde esta óptica.

#### *Medición de pobreza con enfoque de derechos*

Un avance indudable en el monitoreo de los derechos sociales fue el desarrollo, por parte del Coneval, de una medición de pobreza con enfoque de derechos, atendiendo a lo que señala la Ley General de Desarrollo Social. Como se menciona en el capítulo elaborado por Gonzalo Hernández, Ricardo Aparicio y Araceli Ruiz, que forma parte de este mismo libro, por mandato de la Constitución y de la propia Ley General de Desarrollo Social, el Congreso instruye al Coneval a elaborar una medición de pobreza que tenga un enfoque de derechos, pero incluyendo también la variable del ingreso.



Así, en 2009, el Consejo publicó la primera medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y estatal. Este primer ejercicio brindó información sobre el nivel de acceso a pisos mínimos de los derechos sociales.<sup>3</sup>

En concreto, la medición de la pobreza determina umbrales mínimos en el acceso a los siguientes derechos:

- Educación.
- Seguridad social.
- Servicios de salud.
- Vivienda de calidad.
- Vivienda con servicios básicos.
- Alimentación.

Es un instrumento mediante el cual los gobernantes y los ciudadanos en general pueden hacer un seguimiento puntual de las carencias sociales de la población. La percepción general respecto a este acercamiento metodológico es que existe una asociación directa entre la evolución de la pobreza y el desempeño de la política social del país.

En este nuevo contexto, en donde la política social es la ejecución de acciones que permitan el ejercicio efectivo de los derechos, o al menos alcanzar un umbral de acceso mínimo, la medición de la pobreza se reconoce como uno de los insumos más importantes para evaluar la política social.

La medición multidimensional es ahora un referente homogéneo y periódico que permite dar seguimiento en el tiempo al piso mínimo de los derechos sociales (figura 1), lo cual es comúnmente asociado a la efectividad de la política social implementada en las distintas entidades federativas. Entre las características más relevantes de la metodología están:

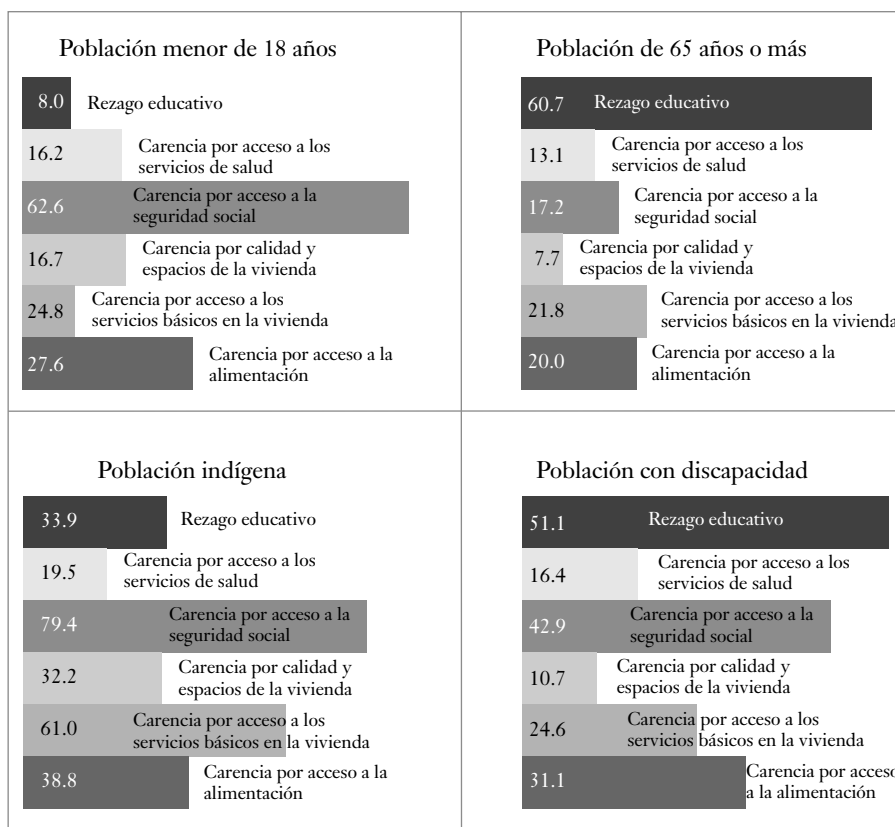
- Permite la comparación de las mediciones de la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal;
- Posibilita la comparación a lo largo del tiempo;

<sup>3</sup> Los pisos mínimos para cada indicador fueron determinados por el Coneval a partir de criterios legales y de consultas a expertos de distintas instituciones públicas (salud, vivienda, seguridad social y educación). Para un acercamiento más completo a este tema, véase la Metodología de la Medición Multidimensional de la Pobreza. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)>.

- Valora la contribución de los estados y los municipios;
- Identifica la participación de cada una de las dimensiones en la pobreza;
- Permite conocer el porcentaje de la población en situación de pobreza y derivar fácilmente el número de personas en esa condición;
- Permite desagregar los datos en grupos poblacionales específicos, en especial aquellos con mayores vulnerabilidades, como indígenas, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.

FIGURA 1

PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON CARENCIA SOCIAL SEGÚN GRUPOS DE POBLACIÓN. MÉXICO, 2014



FUENTE: Elaboración propia con información de la Medición de la Pobreza en México 2014.

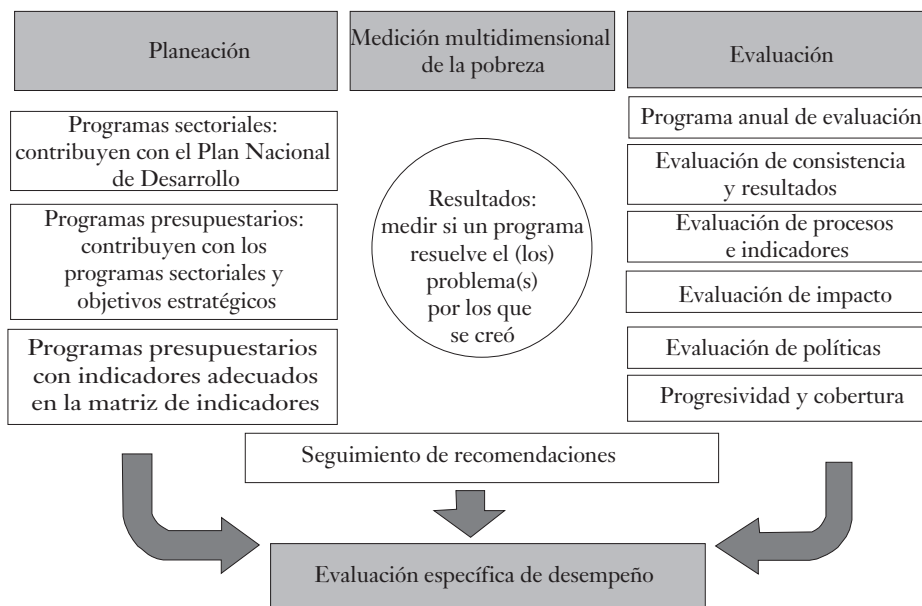
*Definición de un sistema de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social*

La segunda acción para generar información sobre el avance en el acceso a los derechos sociales y promover su uso fue diseñar un sistema de evaluación y monitoreo para la política de desarrollo social con un enfoque de resultados (figura 2). De esta manera, el Estado mexicano inició un proceso para cambiar la inercia administrativa que implicaba la costumbre de pensar que el buen desempeño de una intervención se mide en función del uso total de su presupuesto, independientemente de si lograba resolver las problemáticas para las que fue creada.

El nuevo enfoque le apuesta a la búsqueda de resultados en los programas sociales, los programas sectoriales y los planes nacionales de desarrollo respecto al nivel de solución que brindan a las problemáticas sociales por las cuales fueron definidos.

FIGURA 2

SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO, INCLUYENDO LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA



FUENTE: Elaboración propia con información del Coneval.

Entre las acciones específicas para orientar dicho sistema hacia el acceso efectivo a los derechos sociales están:

- a) *Identificación de los programas que atienden los derechos sociales.* De manera inicial, y con esta lógica, se integró el Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social y posteriormente el inventario estatal,<sup>4</sup> instrumentos con los cuales es posible conocer cuántos y cuáles programas públicos federales y estatales están vinculados con cada derecho social (gráfica 1).
- b) *Evaluaciones específicas de acceso a los derechos sociales.* Considerando que los umbrales establecidos en la medición de la pobreza son apenas un piso básico en la consecución de los derechos, se identificó la necesidad de profundizar en el acceso a los derechos, considerando además aquellos señalados en la Ley General de Desarrollo Social y que no forman parte de la medición.  
Por ello, el Coneval ha realizado evaluaciones de los derechos sociales,<sup>5</sup> evaluaciones integrales de desempeño,<sup>6</sup> y en 2014 difundió un documento denominado “Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular” para presentar indicadores adicionales a los de la medición de la carencia por acceso a los servicios de salud.<sup>7</sup>
- c) *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social a partir del diagnóstico del acceso a los derechos sociales.* Con el propósito de valorar los avances en el acceso a los derechos sociales mediante indicadores, desde 2008 el Consejo ha publicado de manera bienal el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Ambos inventarios se pueden encontrar en la siguiente dirección electrónica: <[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx)>.

<sup>5</sup> En 2011, el Consejo publicó evaluaciones de cada uno de los derechos sociales, las cuales pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: <<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEDS.aspx>>.

<sup>6</sup> Las evaluaciones integrales proporcionan una valoración general del desempeño de los programas que conforman una temática específica; la versión electrónica se encuentra en la siguiente dirección: <[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Paginas/Evaluacion\\_IDesempe%C3%B1o.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Paginas/Evaluacion_IDesempe%C3%B1o.aspx)>.

<sup>7</sup> La versión electrónica del documento se encuentra disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Acceso%20y%20Uso%20Efectivo.pdf>>.

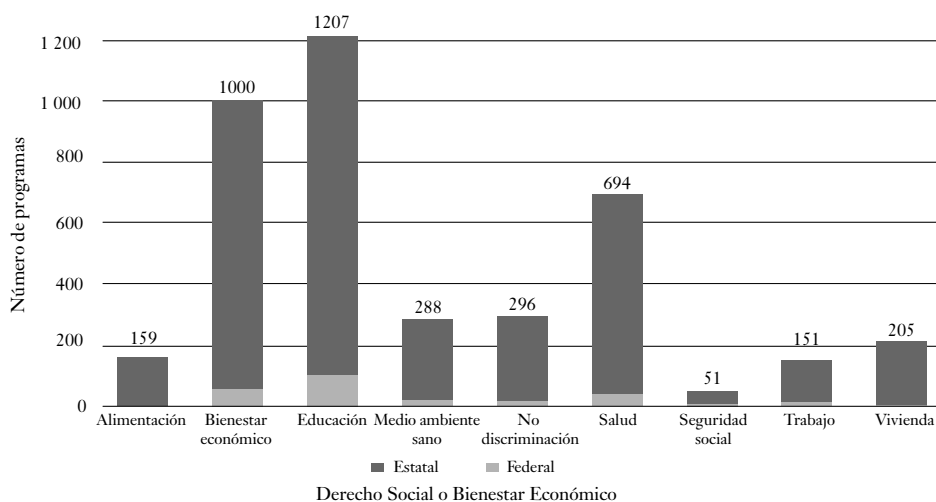
<sup>8</sup> Los informes de evaluación de la política de desarrollo social en México se encuentran disponibles en versión electrónica para su consulta en: <<http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>>.

En todos los casos, el Informe incluye información sobre indicadores de desarrollo social vinculados con los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, así como una serie de indicadores complementarios a los de la medición de pobreza, con los cuales es posible vislumbrar elementos adicionales relacionados con el ejercicio de los derechos sociales y su cumplimiento en las últimas décadas (cuadro 1).

El objetivo central de cada informe es hacer un balance de la política de desarrollo social, considerando tanto los indicadores de pobreza como los indicadores complementarios, para luego identificar avances y retos del desarrollo social. En la figura 3 se muestra la estructura y el planteamiento del Informe 2014 como un ejemplo de la información que proveen, así como de la relevancia que se da en los mismos al enfoque de derechos.

GRÁFICA 1

PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES Y ESTATALES POR DERECHO SOCIAL Y BIENESTAR ECONÓMICO



FUENTE: Elaboración propia a partir del Inventario Federal de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013 y el Inventario Estatal Coneval de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012.

CUADRO 1

INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL EN LA POBLACIÓN NACIONAL Y EL 20 POR CIENTO CON MENOR INGRESO,\*  
MÉXICO, 1992-2014

<i>Dimensiones</i>	<i>1992</i>		<i>2000</i>		<i>2006</i>	
	<i>20% con menor ingreso</i>	<i>Nacional</i>	<i>20% con menor ingreso</i>	<i>Nacional</i>	<i>20% con menor ingreso</i>	<i>Nacional</i>
<b>Educación</b>						
<b>Asistencia escolar por grupos de edad (%)<sup>1</sup></b>						
Niños entre 3 y 5 años	40.7	62.9	69.5	85.2	85.4	93.6
Niños entre 6 y 11 años	88.3	93.9	93.3	96.6	95.8	97.9
Niños entre 12 y 14 años	69.2	82.4	82.3	88.9	87.9	92.4
Niños entre 15 y 17 años	28.3	51.0	35.5	58.4	51.5	65.8
Personas entre 18 y 20 años	5.6	20.1	9.0	25.0	7.8	25.5
<b>Calidad de la educación</b>						
Promedio en la prueba PISA de matemáticas en México <sup>2</sup>				386.8		404.2
Promedio en la prueba PISA de matemáticas de los países no miembros de la OECD				425.1		427.0
Lugar que ocupa México respecto al resto de países que aplican la prueba PISA <sup>3</sup>				31 de 32		48 de 57
<b>Salud</b>						
Esperanza de vida al nacimiento <sup>3</sup>		71.2		73.2		74.0
Mortalidad infantil <sup>3</sup>		29.8		20.9		16.3
Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacimientos) <sup>4</sup>		85.4		74.1		50.9
<b>Medio ambiente</b>						
Porcentaje de ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar <sup>b</sup>		23.4 [1990]		17.2		15.3
Porcentaje de superficie nacional cubierta por bosques y selvas <sup>c</sup>		35.5 [1993]		34.4 [2002]		

2008		2010		2012		2014	
<i>20% con menor ingreso</i>	<i>Nacional</i>	<i>20% con menor ingreso</i>	<i>Nacional</i>	<i>20% con menor ingreso</i>	<i>Nacional</i>	<i>20% con menor ingreso</i>	<i>Nacional</i>
64.0	69.6	65.8	71.9	67.8	74.0	N.D.	N.D.
96.9	98.2	96.2	98.3	98.7	98.9	N.D.	N.D.
86.1	91.5	85.2	91.5	85.8	91.9	N.D.	N.D.
50.9	65.0	48.1	66.3	54.5	69.7	N.D.	N.D.
10.4	25.8	10.7	27.5	10.0	28.1	N.D.	N.D.
	N.D.		419 [2009]		413.0		N.D.
	N.D.		436.8 [2009]		451.0		N.D.
	N.D.		48 de 65 [2009]		53 de 65		N.D.
	74.0		74.0		74.3		74.7
	15.1		14.1		13.2		12.4
	49.2		44.1		42.3		N.D.
	15.9		16.7		18.8		N.D.
	34.0 [2007]		33.8 [2011]		N.D.		N.D.

Cuadro 1 (continuación)

<i>Dimensiones</i>	<i>1992</i>		<i>2000</i>		<i>2006</i>	
	<i>20% con menor ingreso</i>	<i>Nacional</i>	<i>20% con menor ingreso</i>	<i>Nacional</i>	<i>20% con menor ingreso</i>	<i>Nacional</i>
<b>Nutrición<sup>d</sup></b>						
Porcentaje de prevalencia de bajo peso en menores de 5 años		10.8 [1998]		5.6 [1999]		3.4
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años		26.9 [1998]		21.5 [1999]		15.5
Porcentaje de prevalencia de emaciación en menores de 5 años		6.2 [1998]		2.1 [1999]		2.0
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena		55.0 [1998]		49.2 [1999]		34.1
Porcentaje de prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de 5 años		7.8 [1998]		8.8 [1999]		8.3
Porcentaje de prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad		25 [1998]		36 [1999]		37.2
Porcentaje de prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad		9.5 [1998]		26 [1999]		34.2
<b>Seguridad social</b>						
Pocentaje de hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social <sup>5</sup>	**	**	**	**	37.9	48.9
<b>Cohesión social</b>						
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil <sup>6</sup>		31.3		36.0		26.0
<b>Igualdad de oportunidades</b>						
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados <sup>7</sup>		9.2 [1991]		16.2		22.6
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Senadores <sup>8</sup>		4.7 [1991]		15.6		17.2

\* El 20 por ciento con menor ingreso corresponde al primer quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.

\*\* No hay dato para estos años en la ENIGH 1992-2000.

a. Prueba PISA. El indicador está ordenado de mayor a menor.

b. El valor reportado para 1992 se obtiene del Censo General de Población y Vivienda 1990; los demás se obtienen del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México.

c. Se obtuvieron del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México.

d. Todos estos indicadores corresponden a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

1. Asistencia escolar: porcentaje de niños en cada rango de edad que asiste a la escuela.

2. PISA es una prueba de aptitudes aplicada a una muestra de alumnos de entre 15 años y 16 años que no están en primaria de los países miembros de OE.

3. Indicadores demográficos, 1990-2050, Conapo.

4. Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.



2008		2010		2012		2014	
20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional
	N.D.		N.D.		2.8		N.D.
	N.D.		N.D.		13.6		N.D.
	N.D.		N.D.		1.6		N.D.
	N.D.		N.D.		33.1		N.D.
	N.D.		N.D.		9.7		N.D.
	N.D.		N.D.		35.3		N.D.
	N.D.		N.D.		35.2		N.D.
29.9	43.7	20.9	35.7	13.0	28.5	N.D.	N.D.
	27.8		25.3		26.8		N.D.
	N.D.		27.8 [2009]		37.4		N.D.
	N.D.		20.3 [2009]		34.4		N.D.

5. Comprende aquellos hogares que no cuentan con los apoyos de los programas Procampo y Oportunidades, aquellos en donde ningún miembro del hogar cuenta con Seguro Popular y donde el jefe del hogar no cuenta con derechohabencia a servicios médicos como prestación laboral.

6. La medida de ingreso corresponde al ingreso neto total per cápita empleado en la medición de la pobreza por ingresos.

7. Número de mujeres que ocupan escaños en la Cámara de Diputados al inicio de cada legislatura por cada cien diputados en la misma legislatura.

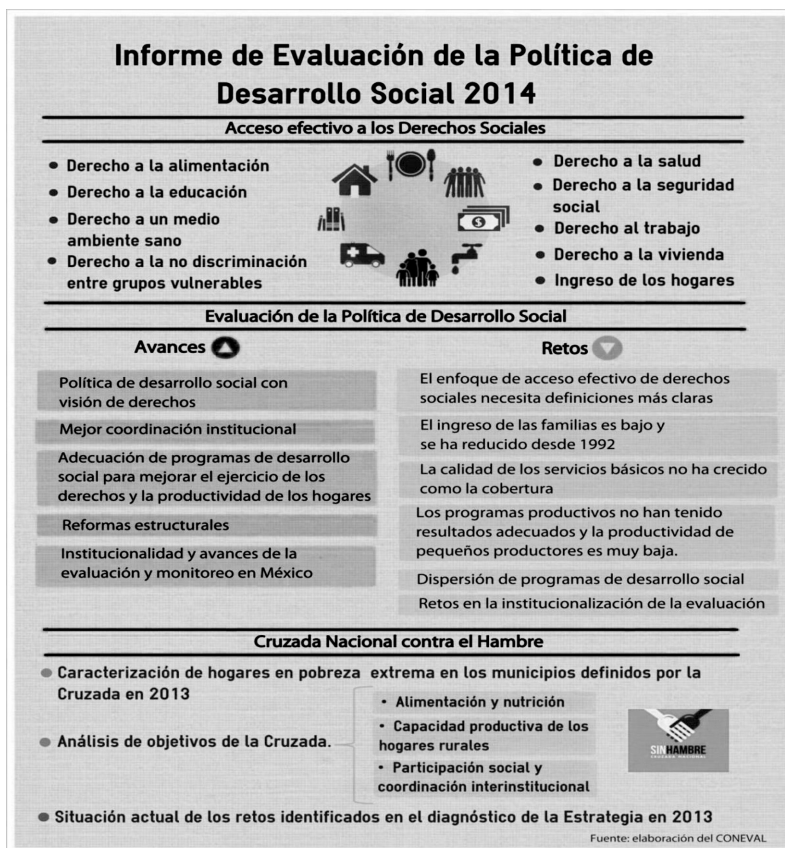
8. Número de mujeres que ocupan escaños en la Cámara de Senadores al inicio de cada legislatura por cada cien senadores en la misma legislatura.

9. Porcentaje de personas en algunos de estos grupos que dijeron haber sufrido un acto de discriminación.

FUENTES: Estimaciones del Coneval, con base en las ENIGH, 1992; 2000; 2006; 2010 y 2012. Inegi, Tabuladores básicos, Censo General de Población y Vivienda. Prueba PISA OCDE. Primera Encuesta sobre Discriminación en México, 2005, Sedesol y Conapred. Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) y Encuesta Nacional de Nutrición (ENN). Conapo, República Mexicana: Indicadores Demográficos, 1990-2050. Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal), Cámara de Diputados. Inegi, Banco de Información Inegi.

FIGURA 3

ESTRUCTURA DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014



FUENTE: Elaboración del Coneval a partir del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014.

### MEJORA DE LA POLÍTICA SOCIAL A PARTIR DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA EVALUACIÓN

Aun cuando es un gran avance contar con una medición de la pobreza y un sistema de evaluación que parten de un enfoque de derechos, es necesario medir si la información generada por el sistema en torno al desempeño de la política de desarrollo social ha impulsado la reorientación de la política social hacia el acceso efectivo a los derechos sociales. Para ello, como ejemplo de esta reorien-

tación, a continuación se presentan algunos casos en los que se identifican mejoras en la direccionalidad de los programas sociales, la redistribución de recursos públicos, la coordinación interinstitucional e intergubernamental y una mayor transparencia en la asignación de los recursos.

*Direccionalidad estratégica de programas sociales para disminuir las carencias sociales asociadas a la pobreza*

La Cruzada Nacional contra el Hambre, puesta en marcha en 2013, mostró una fuerte intención del gobierno federal por redireccionar los recursos ya existentes (programas sociales) hacia un objetivo específico (disminuir el porcentaje de población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación), lo cual fomenta la orientación de recursos en torno a objetivos medibles a través de indicadores definidos. Esto representa una coordinación y reorganización de los programas y acciones sociales a la atención de una problemática en común: la pobreza extrema.

Aunque diseñar una política de coordinación con base en indicadores oficiales, externos y públicos —como son los indicadores de pobreza— se reconoce como un ejercicio innovador, es necesario saber si este tipo de coordinación se está implementando tanto a nivel federal como en los gobiernos locales.

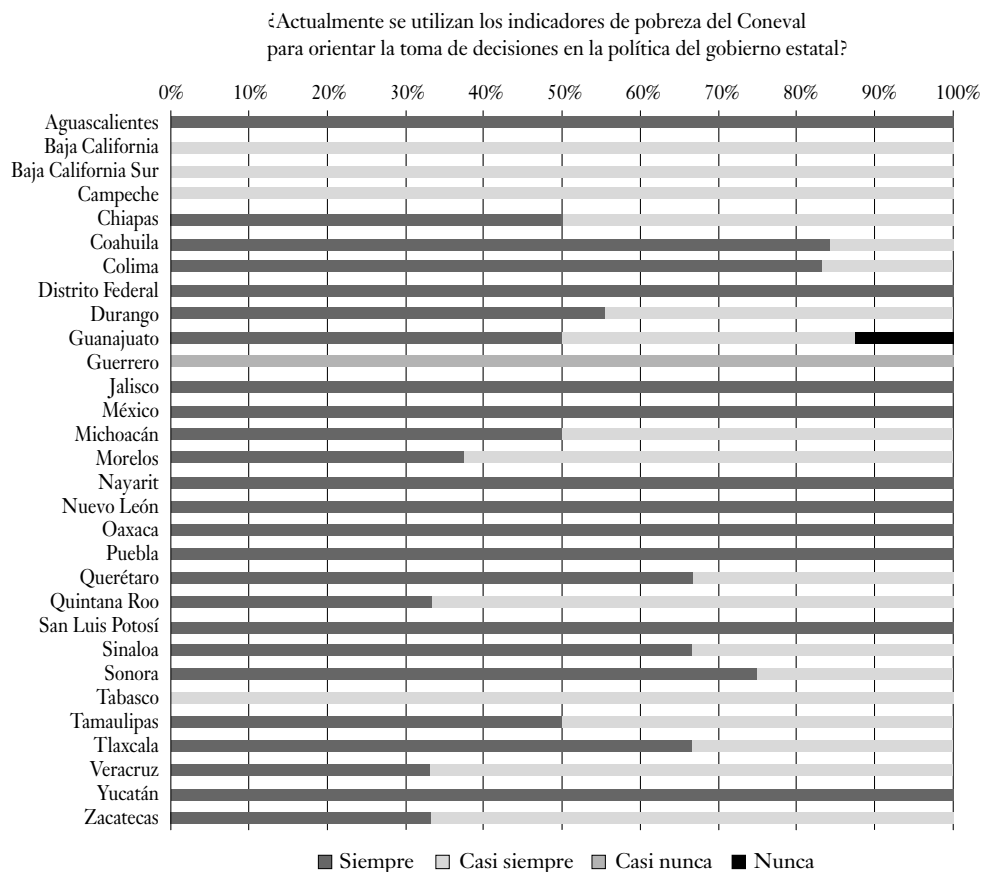
En el *Estudio de las acciones de los gobiernos federal y estatales para incorporar los objetivos de la Cruzada y los indicadores de pobreza en la política de desarrollo social* (en adelante: *Estudio sobre el uso de indicadores de pobreza*) (Coneval, 2016), el Coneval realizó un análisis que permite conocer el grado de relación y avance del uso de dichos indicadores a nivel estatal mediante una encuesta a funcionarios federales y estatales involucrados en el diseño y la implementación de la Cruzada.<sup>9</sup>

El estudio sugiere que la existencia de objetivos e indicadores definidos y homogéneos facilita la comprensión de la contribución de las acciones en los problemas que se quieren atender, lo que implica que los esfuerzos regionales y

<sup>9</sup> El estudio aplicó una encuesta en línea en dos secciones: una dirigida a funcionarios federales adscritos a las entidades federativas y la otra dirigida a funcionarios estatales. La aplicación de la encuesta se realizó del 1 de septiembre al 6 de octubre de 2014. Los resultados de la participación fueron los siguientes. Acceso a la encuesta: 386, y encuestas efectivas: 291. Se eligió un perfil acorde a la participación de las y los funcionarios federales en la instrumentación de la Cruzada. Los perfiles fueron: delegados(as) de la Sedesol; subdelegados(as) de Planeación de la Sedesol; subdelegados de Desarrollo Social y Humano, responsables y directores de programas de cualquier dependencia federal. Las y los funcionarios estatales entrevistados fueron: subsecretarios(as) de Desarrollo Social o equivalentes y responsables de evaluación, de planeación, del seguimiento de programas o equivalente.

GRÁFICA 2

USO DE INDICADORES DE POBREZA EN LA TOMA DE DECISIONES. MÉXICO, 2014



Nota: Se obtuvieron 124 respuestas, funcionarios de Chihuahua e Hidalgo no contestaron a esta pregunta.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Estudio de las acciones del gobierno federal y gobiernos estatales para incorporar los objetivos de la Cruzada y los indicadores de pobreza en la política de desarrollo social (2014).

locales se dirijan al logro de metas comunes y objetivos claros. En 2014, la mayoría de las entidades federativas empleaba los indicadores de pobreza en la toma de decisiones sobre la política social (gráfica 2).

Si bien el uso de indicadores asociados a derechos sociales (en este caso los indicadores de pobreza) es un avance (todavía incipiente) hacia la implementación de una política de desarrollo social con enfoque de derechos, todavía es

necesario que dichas acciones tengan mayor alcance (a nivel estatal y local, por ejemplo), la Cruzada parece ser una estrategia que busca redireccionar de manera estratégica los recursos para disminuir las carencias sociales, pero existen dos problemas al respecto: el primero tiene que ver con el alcance de la estrategia (participa un determinado número tanto de programas sociales como de dependencias) y el segundo se relaciona con la relevancia de aquellos derechos sociales que no se miden mediante los indicadores de pobreza y que también son fundamentales para el desarrollo social (por ejemplo, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la no discriminación y derecho al trabajo).

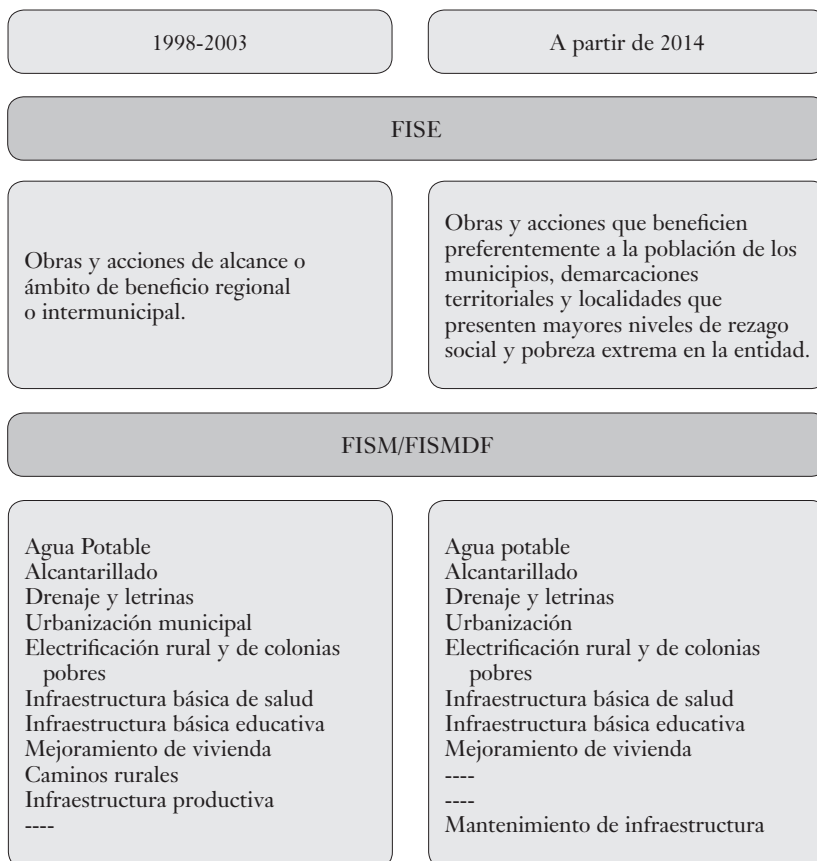
### *Optimización de recursos*

Las diferencias regionales generan desigualdades económicas, por lo que el gobierno federal debe asegurar una mejor distribución de los ingresos, de ahí la importancia de una gestión que muestre un diseño que privilegie el buen uso de los recursos públicos. Lo anterior, aunado a las diversas crisis económicas que atraviesan los países, y en específico México, obliga a la administración pública a implementar mecanismos normativos y presupuestales que fomenten el ejercicio eficiente de los recursos.

En este sentido, entre las principales acciones del gobierno federal está la modificación a la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) —uno de los ocho fondos del ramo presupuestal 33—, que a partir de 2014 obliga a los municipios a usar los recursos de dicho Fondo en acciones que mejoren la infraestructura social básica asociada a los indicadores de la pobreza y, por lo tanto, nos acerca más al uso de recursos públicos con una visión de derechos sociales.

La idea detrás de los cambios en el FAIS es lograr un mayor impacto en la disminución de los indicadores de pobreza y, por lo tanto, mejorar las condiciones de vida de la población; sin embargo, la modificación no está exenta de desventajas, pues como consecuencia del cambio en los usos permitidos se podría estar limitando la libertad de decisión de los estados y municipios, disminuyendo los recursos dirigidos a la atención de problemáticas importantes no vinculadas a las carencias utilizadas en la medición multidimensional (figura 4).

FIGURA 4  
USOS PERMITIDOS PARA LOS RECURSOS DEL FAIS



FUENTE: Elaboración propia con información de los lineamientos FAIS 2014 y 2015.

Los cambios en las reglas sobre el uso de los recursos del FAIS han modificado el uso que los municipios del país les dieron a los recursos del Fondo durante 2014. Los proyectos que impactan directamente en las carencias sociales y, por lo tanto, tienen incidencia en la medición de la pobreza presentaron incrementos en número y en presupuesto en detrimento de proyectos como los de urbanización y caminos rurales (cuadro 2). Si bien esto es un avance relevante en el uso de los recursos, es imprescindible tener en cuenta que en muchas zonas con rezago social atender los aspectos de urbanización y caminos rurales es fundamental para el desarrollo local.

## HACIA UN MODELO DE EVALUACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

CUADRO 2

VALORES MEDIOS DEL PORCENTAJE DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES DEL FISMDF DESTINADOS A CADA RUBRO DE GASTO

<i>Rubros de gasto</i>	<i>Promedio en 2013</i>	<i>Diferencia en 2014 respecto a 2013</i>
Agua potable	16.743	8.31
Alcantarillado	10.411	12.37
Drenaje y letrinas	17.117	11.618
Urbanización	52.463	-20.633
Electrificación <sup>1</sup>	16.805	5.603
Infraestructura básica de salud	14.094	-0.556
Infraestructura básica educativa	20.077	2.592
Mejoramiento de vivienda	20.532	4.256
Caminos rurales	27.966	-8.505
Infraestructura productiva rural	13.843	-2.914
<i>Clasificaciones adicionales</i>		
Alumbrado <sup>2</sup>	9.367	3.633
Puente <sup>3</sup>	7.546	0.529
Obras hidráulicas <sup>4</sup>	14.772	-1.093
Otros <sup>5</sup>	28.448	1.937

FUENTE: Elaboración propia con datos de El Colegio de México para el Coneval.

### *Mejorar la coordinación interinstitucional e intergubernamental*

Las deficiencias de los sistemas federales suelen atribuirse a “la falta de coordinación” (Peters, 1998; Bardach, 1998). Desde los años sesenta se ha evidenciado empíricamente la existencia de duplicidades, traslapes y vacíos en la provisión de servicios sociales por parte de diferentes agencias gubernamentales (Reid, 1964). De ahí que los gobiernos han intentado encontrar alternativas para generar una forma de gobierno más coherente y eficaz, una de las cuales tiene que ver con el desarrollo de mecanismos para mejorar la coordinación dentro del propio gobierno.

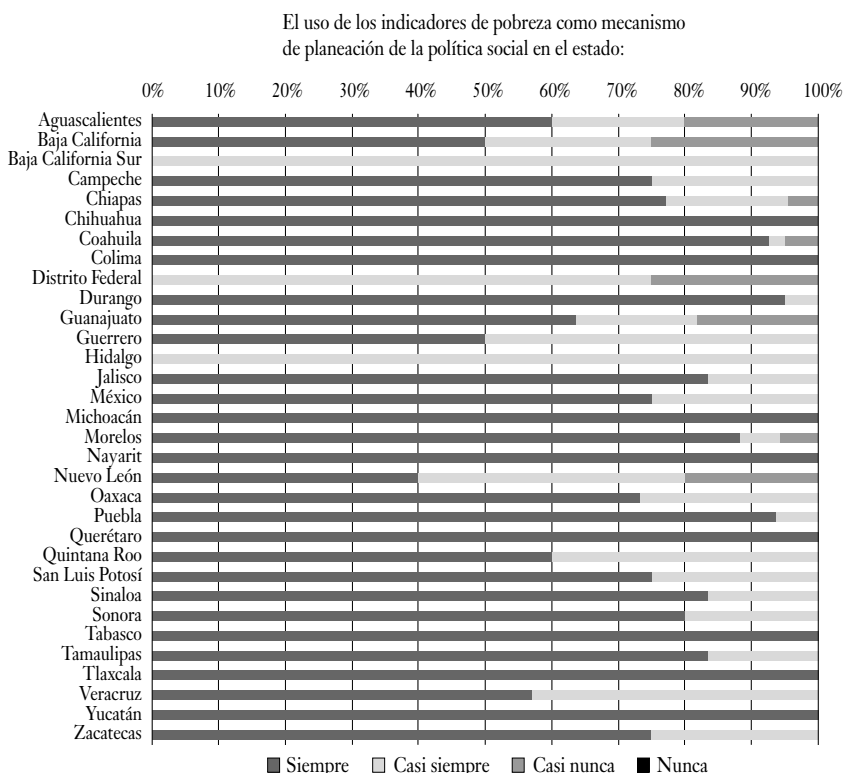
La coordinación entre instituciones parte del diálogo. Una de las principales contribuciones de la utilización de los indicadores de pobreza radica en tener un “lenguaje común” entre las instituciones y los órdenes de gobierno que se generó a partir de contar con una forma única y homogénea de medir los resultados.

La opinión de más de 80% de los funcionarios encuestados en el *Estudio sobre el uso de indicadores de pobreza* es que los indicadores de pobreza facilitan la coordinación interinstitucional e intergubernamental (gráfica 3).

Contar con indicadores homogéneos, en palabras de los funcionarios encuestados, “ha facilitado la coordinación entre diferentes órdenes de gobierno, ayudando a su vez a que los recursos presupuestales sean asignados de mejor manera”. Esto sucede porque los objetivos y los indicadores a los que se debe impactar se encuentran claramente definidos, son públicos y alinean los incentivos de los gobernantes en su atención, lo que ha permitido centrar los esfuerzos conjuntos en el diseño y la instrumentación de las estrategias.

GRÁFICA 3

USO DE INDICADORES DE POBREZA PARA FACILITAR LA COORDINACIÓN. MÉXICO, 2014



Nota: Se obtuvieron 278 respuestas, funcionarios de todas las entidades federativas contestaron a esta pregunta.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Estudio de las acciones del gobierno federal y gobiernos estatales para incorporar los objetivos de la Cruzada y los indicadores de pobreza en la política de desarrollo social. (2014).



El uso de los indicadores de pobreza no es el mecanismo mediante el cual se resolverán todos los problemas relacionados con la coordinación gubernamental, pero parece mejorar los procesos de negociación al provenir de un ente externo que funciona como mediador. De manera adicional, al estar fundamentados en el ejercicio de derechos sociales básicos, se refuerza su legitimidad e importancia.

Como se observa en este apartado, el uso de indicadores de pobreza ha permitido que se conozcan y utilicen en mayor medida como objetivos y metas comunes y se consideren adecuados a las metas nacionales y locales. Estos objetivos en común, implementados mediante las carencias sociales, también parecen estar evitando un uso discrecional de los recursos al enfocarlos (con la reforma del FAIS) hacia acciones concretas para impactar en los indicadores.

### CONCLUSIONES Y RETOS PARA EL FUTURO

La normatividad mexicana y los diversos instrumentos internacionales firmados y ratificados por México señalan como elemento central de la política pública el acceso efectivo a los derechos, especialmente a los derechos sociales como base para el desarrollo humano. Con la creación del Coneval en 2004, se ha direccionado la agenda de evaluación de la política de desarrollo social a la inclusión de elementos que propicien un enfoque de derechos.

México avanza constantemente en la mejora de un sistema de evaluación completo que parte de la elaboración y sistematización de la medición multidimensional de la pobreza con un enfoque de derechos que permite conocer parte del desempeño de la política de desarrollo social y se complementa con diversos mecanismos especializados de evaluación que han permitido que el país cuente en la última década de manera periódica con un balance de los avances y retos que sigue enfrentando en materia de desarrollo social.

Como ya se mencionó, la medición multidimensional de la pobreza —elaborada de manera bienal por el Coneval— propicia por sí misma un ciclo completo de política pública que inicia con el diagnóstico de los pisos mínimos del ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y continúa con la medición periódica, homogénea y comprensible del desempeño de la política social en el país por medio de otros instrumentos de monitoreo y evaluación.

Usar la medición de la pobreza y sus indicadores como una herramienta de evaluación es un acierto porque se trabaja en la consecución de resultados en torno al ejercicio de derechos y se promueven prácticas encaminadas a un nuevo compromiso con la gestión, la direccionalidad estratégica, la optimización de recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia. Es también un compromiso con las necesidades que enfrenta el país, que más allá de presupuestos y procedimientos necesita resultados.

Sin embargo, la medición de la pobreza refleja únicamente los pisos mínimos del acceso a los derechos sociales, y como tal, la pobreza es un subconjunto de la problemática del desarrollo social. La evaluación basada en esta medición representa un primer avance en la medición del ejercicio efectivo de los derechos sociales, por lo que es necesario que el sistema considere acciones que lo acerquen a un enfoque más integral de derechos, como:

- a) Incluir información de los derechos sociales contemplados en el artículo 6° de la LGDS y que no están incluidos en la medición multidimensional de la pobreza (no discriminación, trabajo y medio ambiente).
- b) Incluir indicadores que den cuenta del acceso efectivo a los derechos sociales al considerar temas como la calidad.
- c) Agrupar los programas federales por derecho social y continuar en la realización de evaluaciones integrales para cada uno de ellos.

Asimismo, es necesario construir definiciones claras de lo que significa el ejercicio efectivo de los derechos sociales, pues esto ayudaría a la elaboración de indicadores de acceso efectivo, pues actualmente no es posible identificar el mecanismo para financiar el logro progresivo de los derechos sociales. Existen contradicciones básicas en el proceso normativo: la Constitución obliga a una serie de preceptos, pero la falta real de recursos implica que en la práctica la Constitución no sea la guía para el quehacer público.

Es por ello que para compaginar ambas visiones, la de derechos, plasmada en la Constitución, y la financiera, es necesario llevar a cabo una planeación del acceso a los derechos de manera progresiva que incluya indicadores precisos en cada etapa. Por ejemplo, en los próximos años será imposible que toda la población mexicana cumpla con el derecho a tener una vivienda digna y decorosa, tal y como lo plantea el artículo 4° de la Constitución, pero se pueden establecer

objetivos concretos y alcanzables, con indicadores progresivos que muestren qué es posible lograr financieramente en los siguientes años.

Planear, medir y evaluar el acceso efectivo a los derechos de esta manera nos colocaría en un proceso de mejora continua, en lugar de no cumplir con lo mandado por la Constitución o tener una política de desarrollo social que no sabe hacia dónde va y que cambia de sexenio en sexenio.

El balance general de la implementación de este sistema basado en resultados y con enfoque de derechos resulta positivo si se tiene en cuenta que es un paso más hacia la consolidación de un nuevo tipo de gestión pública, más eficiente, eficaz y con mayor impacto en el bienestar social. Se ha logrado un cambio conceptual en la política de desarrollo social y en su evaluación, colocando como eje el acceso y ejercicio efectivo a los derechos sociales. El Coneval ha jugado un papel importante en este proceso al cumplir con su mandato constitucional, orientando tanto la medición de la pobreza como las evaluaciones que realiza y coordina al acceso a los derechos sociales. Sin embargo, no son sólo los resultados que el Coneval presenta los que toman este enfoque; el proceso completo con el que opera el Consejo tiene que ver y parte de una visión de derechos sociales, lo que representa un avance hacia el objetivo último de colocar en el centro de la política de desarrollo social el acceso efectivo a los mismos.

De igual manera, es necesario reconocer la importancia de continuar con el proceso de diseño, desarrollo y mejora de indicadores para tener información cada vez más completa y certera sobre el acceso efectivo a los derechos, considerando que no basta con la mejora de los indicadores existentes. Derechos como la no discriminación, medio ambiente sano y trabajo, a pesar de la complejidad que representa su medición, deberán contar con indicadores para lograr una visión más amplia y robusta del cumplimiento de los derechos, con la finalidad de incorporarlos en el camino hacia su ejercicio efectivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARDACH, Eugene (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2013). Ley General de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 7 de noviembre.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2008). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008 [en línea]. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/2532.pdf>> [Consulta: 19 de octubre de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2011). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011 [en línea]. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/INFORME\\_DE\\_EVALUACION\\_DE\\_LA\\_POLITICA\\_DESARROLLO\\_SOCIA\\_2011.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITICA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf)> [Consulta: 19 de octubre de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2012a). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012 [en línea]. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal\\_lowres6.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf)> [Consulta: 19 de octubre de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2012b). Inventario Coneval de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2012 [en línea]. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/historico.aspx>> [Consulta: 19 de octubre de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014). Indicadores de Acceso y Uso Efectivo de los Servicios de Salud de Afiliados al Seguro Popular [en línea]. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Acceso%20y%20Uso%20Efectivo.pdf>> [Consulta: 19 de octubre de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014a). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014 [en línea]. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS\\_2014/IEPDS\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf)> [Consulta: 19 de octubre de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2014b). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2ª ed. [en línea]. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia\\_Medicion\\_Multidimensional.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf)> [Consulta: 19 de octubre de 2015].

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2016). *Estudio de las acciones de los gobiernos federal y estatales para incorporar los objetivos de la Cruzada y los indicadores de pobreza en la política de desarrollo social* [en línea]. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen\\_ejecutivo\\_Usodeindicadores\\_290715.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_Usodeindicadores_290715.pdf)> [Consulta: 19 de octubre de 2015]
- EASTERLY, William (2014). *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. Nueva York: Basic Books.
- HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, Ricardo Aparicio y Araceli Ruiz (2015). *Medición de la pobreza con un enfoque de derechos en México*. México.
- NACIONES UNIDAS (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos [en línea]. Disponible en: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)> [Consulta: 19 de octubre de 2015].
- NACIONES UNIDAS (1967). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 16 de diciembre.
- PAUTASSI, Laura (2009). “Los difusos vínculos de articulación entre las políticas públicas y los derechos humanos”. En *Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre*, editado por José Luis Vivero y Ximena Erazo. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- PETERS, B. Guy (1998). “Managing horizontal government: The politics of co-ordination”. *Public Administration*, 76 (verano): 295-311.
- REID, William (1964). “Interagency co-ordination in delinquency prevention and control”. *Social Service Review*, 38, 4 (diciembre): 418-428.



## Consideraciones generales

Gonzalo Hernández Licona

Ricardo Aparicio Jiménez

Fiorella Mancini

El objetivo de esta investigación fue elaborar un diagnóstico de lo hecho hasta el momento en materia de medición multidimensional de pobreza por parte del Coneval y evaluar posibles áreas de oportunidad para el trabajo del Consejo encaminadas a la evaluación del cumplimiento y ejercicio efectivo de los derechos sociales en México.

A partir de este propósito, a lo largo de dos años de trabajo (2014-2015), especialistas en diversos campos de derechos sociales han discutido y reflexionado en torno a los distintos debates que se han generado en los últimos tiempos alrededor de la medición de derechos sociales, en general, y de la pobreza, en particular. Con base en estas discusiones, y a partir de los resultados presentados en estas páginas, a continuación se hacen algunas consideraciones finales que sintetizan las principales propuestas realizadas por los autores con el fin de avanzar hacia la observación del cumplimiento de derechos en nuestro país. Para ello, los resultados se presentan en tres grandes partes: en la primera se refieren consideraciones de carácter conceptual y metodológico esgrimidas en los tres primeros capítulos; en la segunda se presentan algunas de las propuestas que realizaron los autores y las dimensiones que a la luz del enfoque de derechos consideraron que podrían incluirse en la medición; en la última parte se concentran algunas conclusiones generales.

Como se ha hecho patente en los dos primeros capítulos, la adopción y el reconocimiento del enfoque de derechos como un marco teórico y metodológico disponible para ampliar el conjunto de dimensiones en la medición de la pobreza ha supuesto la necesidad de aclarar a profundidad las implicaciones derivadas de la adopción de este enfoque. Se trata de implicaciones que exigen, en ciertos casos, redefinir conceptualmente las distintas dimensiones que constituyen la actual medición, así como sus diversas relaciones. Esto implica, de

manera concomitante, atender ciertos retos metodológicos derivados de este trabajo conceptual. En todo caso, debe reconocerse que la actual medición multidimensional representa por sí misma un avance en esta tarea, por lo que el resultado de esta revisión debería ser entendido como una continuación y un mejoramiento natural.

Si bien el primer capítulo hace una exploración de varios conceptos de pobreza, deja claro que desde un enfoque de derechos la pobreza supone una limitación al ejercicio de los derechos humanos, en la medida que puede definirse como “la privación de libertades básicas”. En otros términos, desde un enfoque de derechos, el objetivo central del combate a la pobreza debería ser la realización de los derechos humanos. En convergencia con la definición de pobreza utilizada por el Coneval y siguiendo el recorrido analítico de los enfoques de capacidades y de derechos, la autora propone una nueva definición básica para la medición de la pobreza: “podría plantearse entonces que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene privaciones sociales y un ingreso insuficiente que le impiden ejercer el derecho a sus libertades básicas; o bien, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando no tiene acceso a los derechos humanos (sociales y económicos) que le garantizan una gama de libertades básicas para hacer y ser lo que valora”. A su vez, dado que no todo incumplimiento de derechos es pobreza, el capítulo se encarga de delimitar el campo axiomático de la definición a partir de aquellos derechos negados o incumplidos a causa de razones económicas.

A partir de esta propuesta conceptual, Iliana Yashine sugiere en el segundo capítulo la posible revisión de la metodología mexicana con base en la inclusión de nuevas dimensiones vinculadas a derechos, la revisión de los indicadores utilizados y sus umbrales, y una mayor reflexión sobre la intersección entre el espacio de los ingresos y el de los derechos como criterio de identificación de la pobreza multidimensional. La autora llega a la conclusión de que al adoptar el enfoque de derechos para la medición multidimensional de la pobreza se hace necesario definirla a partir de la normatividad vigente, tanto nacional como internacional, cuestión que podría generar una tensión sobre los criterios que deberían acatarse para la identificación de umbrales y pisos mínimos, toda vez que los derechos en ocasiones son más generales que las normatividades específicas. Además, en su propuesta, la autora sugiere que ajustar la medición de la pobreza siguiendo criterios normativos implicaría la incorporación de dimen-



siones que hasta el momento no habrían sido consideradas para la medición, como los derechos al trabajo y al medio ambiente sano, por ejemplo. De igual forma, modificaciones recientes en la normatividad han puesto en evidencia la necesidad de incorporar tanto la calidad como el acceso efectivo a servicios públicos como criterios básicos en la delimitación del cumplimiento de los derechos. Además de la propuesta de incorporar estas dimensiones específicas, Yaschine señala de manera crítica que se debería reconsiderar la posibilidad de separar la medición de la pobreza por ingresos de la pobreza de derechos.

Los autores del tercer capítulo, “Medición de la pobreza con un enfoque de derechos en México” (Hernández, Aparicio y Ruiz), después de realizar una reconstrucción de cómo ha evolucionado la medición de la pobreza en México, concluyeron que es momento de que el Coneval desarrolle una nueva propuesta analítica que vaya más allá de la estimación de elementos mínimos de acceso para medir y evaluar directamente el cumplimiento de derechos.

En conjunto, estos tres primeros capítulos permiten desentramar una serie de conclusiones preliminares con respecto a los principales desafíos teóricos metodológicos que enfrentaría una propuesta de mejora en la medición del acceso efectivo a los derechos sociales.

En primer lugar, son innegables los avances institucionales realizados en los últimos años para contar con una medición de la pobreza que fuera (al mismo tiempo) teóricamente precisa, metodológicamente válida y confiable y empíricamente útil; es decir, que realmente permitiera mejorar desde la política pública el cumplimiento efectivo de un piso básico de derechos sociales.

En segundo lugar, desde el punto de vista teórico, para avanzar en la medición efectiva del pleno ejercicio de derechos (más allá de una medición multidimensional de la pobreza) es preciso que el enfoque y la perspectiva de los derechos humanos se impriman explícitamente en los sistemas de información que utilice el Coneval.

En tercer lugar, desde la perspectiva metodológica, se requerirían al menos tres consideraciones específicas: 1. Agregar dimensiones concretas relacionadas con el listado completo de derechos sociales y económicos (trabajo, medio ambiente, etc.); 2. Incorporar indicadores de calidad y justicia que fueran más allá de los pisos o umbrales mínimos; 3. Considerar otro tipo de indicadores relacionados con la participación social de la población y, en general, con el proceso de empoderamiento que deberían experimentar las personas en situación de

pobreza o vulnerabilidad para definir, implementar y evaluar las políticas de su combate.

Desde un criterio conceptual y epistemológico, esta primera parte de la investigación da cuenta de que el vínculo entre derechos y pobreza no está libre de tensiones analíticas y su observación exige ir más allá de los mínimos establecidos para avanzar hacia la medición del ejercicio pleno de los derechos humanos. Esto implicaría reconocer explícitamente que como lo establece el enfoque de derechos, las privaciones y carencias son resultado de procesos sociales, políticos y económicos en el terreno de los derechos, de los recursos, de las relaciones de poder y de las instituciones sociales que los promueven.

Una vez desarrollada esta primera parte sobre aspectos teórico-metodológicos generales, la segunda parte del libro condensó el núcleo duro de la investigación, basado en los diversos derechos sociales que fue preciso revisar en función de la normatividad vigente: educación, salud, trabajo, seguridad social, alimentación, medio ambiente, no discriminación y cohesión social. Con base en las propuestas realizadas por los diversos especialistas, a continuación se presentan los principales resultados y las conclusiones a las que arribaron los autores.

En el caso del capítulo sobre educación y pobreza, los autores indicaron que si bien la observación del cumplimiento del derecho a la educación ya es un componente actual de la medición multidimensional, recientes modificaciones normativas y exigencias sociales (como, por ejemplo, el aumento del periodo de obligatoriedad de la educación media superior o la necesidad de captar indicadores relacionados con la calidad educativa) plantean la necesidad de actualizar la manera en que se está observando este derecho social. Particularmente, sostienen que la exigencia de captar la garantía del derecho a una educación de calidad constituiría una modificación capaz de avanzar en el camino de la adecuación con el enfoque de derechos. No obstante la contundencia de este argumento, los autores concluyen que atender esta recomendación modificando el actual indicador de carencia por rezago educativo es una tarea inviable en el corto plazo, básicamente por razones técnicas y metodológicas. En su lugar proponen complementar la medición del indicador actual con los indicadores de pobreza educativa del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). A partir de ambas medidas, bajo su tratamiento como índices complementarios, se podría monitorear el avance en la escolarización de la población joven, así como los retos para abatir los déficits en los aprendizajes y en las capacidades.

Además, en el mediano plazo, los autores sugieren desarrollar nuevos indicadores para la medición periódica de las capacidades y habilidades de las personas para integrarse adecuadamente a la sociedad.

En el capítulo sobre salud y pobreza, Carlos Echarri llega a la conclusión de que con la información disponible en la actualidad es prácticamente imposible establecer una medición clara del acceso efectivo al derecho a la salud. A pesar de esta limitación, recomienda que en el largo plazo se consideren nuevas subdimensiones para mejorar los indicadores actuales, siempre teniendo en cuenta que la unidad de análisis del derecho a la salud debe referirse a los individuos. Mientras tanto, en el corto plazo, se sugiere incorporar a la medición del derecho efectivo a la salud los registros administrativos de la Secretaría de Salud, en particular las estadísticas vitales, así como toda aquella información relacionada con infraestructura y utilización de servicios. En cualquier caso, lo más destacable del capítulo es que a partir de un detallado diagnóstico de la situación actual en materia de medición, el autor propone una pormenorizada y amplia lista de indicadores que intentan dar cuenta del acceso efectivo a los servicios de salud.

Con respecto a la dimensión laboral, lo primero que debería decirse es que el derecho al trabajo aún no se encuentra formal y explícitamente presente en la metodología actual de medición de la pobreza. La autora del capítulo sobre trabajo y pobreza, Edith Pacheco, reconoce que si bien el derecho al trabajo se recupera de manera indirecta en la actual medición a través del acceso a la seguridad social y la medición de los ingresos generados típicamente por el trabajo, existen otras características laborales que no están contempladas y que influirían de manera sustantiva en los niveles de pobreza. En este sentido, el capítulo hace hincapié en que el enfoque de derechos como propuesta conceptual para el mejoramiento de la actual medición permite demostrar que la carencia de “un trabajo digno” representa la violación de un derecho, por lo que es necesario incorporar explícita y claramente esta dimensión a la medición de la pobreza. Para ello, la autora propone incorporar cuatro nuevos indicadores: *a)* desempleo de larga duración y personas desalentadas; *b)* personas fuera de la fuerza de trabajo (económicamente inactivas) por obligaciones familiares; *c)* subempleo e inestabilidad en el trabajo, y *d)* trabajo infantil. Al finalizar el capítulo, plantea una pregunta que no sólo adquiere pleno sentido en el tema laboral, sino que podría expandir su ámbito de referencia y compartirse como una consideración transversal al resto de las dimensiones utilizadas para medir la pobreza: “¿Cómo

pasar de la medición del mínimo a la medición de la satisfacción plena?”, exponiendo una preocupación global sobre la redefinición de los umbrales establecidos para la medición de las distintas dimensiones.

Por su parte, el autor del capítulo sobre seguridad social y pobreza, Alberto Valencia, concluye que si bien la seguridad social ha sido tradicionalmente reconocida como un derecho humano fundamental, existe una tensión importante entre dicho reconocimiento y el establecimiento de los mecanismos institucionalizados orientados a garantizarlo. Dada la amplitud conceptual de la seguridad social y su intersección con algunos componentes de otras dimensiones (salud, trabajo), el autor acota su definición a la capacidad de las personas de contar con una pensión de jubilación o retiro. A partir de esta delimitación, observa que los actuales mecanismos institucionalizados destinados a dar cumplimiento al derecho a la seguridad social están limitados por la afiliación directa (por medio de la actividad laboral) a organismos como el IMSS o el ISSSTE y por la participación en el sistema de ahorro individual para el retiro, omitiendo con ello la universalidad que debería observarse en el cumplimiento de este derecho.

En efecto, el capítulo no sólo cuestiona la ausencia normativa de universalidad en el acceso a este derecho social, sino que también observa graves riesgos en el futuro (para los asegurados) por la escasa viabilidad financiera de los organismos encargados de la administración de los recursos.

Con respecto a la medición, un sesgo importante que destaca el autor es que la posibilidad de disfrutar de una pensión durante la vejez está cada vez más expuesta a la incertidumbre, tanto de la sustentabilidad financiera de las instituciones de protección social como de la gran diversidad de eventos azarosos a lo largo de la vida del trabajador.<sup>1</sup> Este diagnóstico le permite afirmar que la medición de la seguridad social desde una perspectiva de derechos sociales debería enfocarse a partir del cumplimiento efectivo de este derecho; esto es, indagando de manera directa en el grupo de población que efectivamente disfruta de una pensión. A partir de esta propuesta general, el autor sugiere la modificación e incorporación de ciertos indicadores específicos: *a*) la edad del encuestado, *b*) si ha tenido una vida activa en que haya hecho aportes a alguna institución de seguridad social o que haya laborado en alguna entidad u organismo público que ofrezca ese tipo de beneficio, *c*) si percibe ingresos por

<sup>1</sup> Entre otras cosas, esto implica que aunque una persona en edad activa tuviera seguridad social en el presente, nada garantizaría que pudiera contar con dicha prestación a la edad del retiro.

concepto de pensión de retiro (jubilación), *d*) el monto total de ingresos que recibe por pensión o por otros conceptos, y *e*) si, siendo jubilado o pensionado, desarrolla alguna actividad laboral remunerada porque los ingresos de los que dispone resultan insuficientes para cubrir sus necesidades.

Los capítulos relacionados con el derecho a una vivienda digna han sometido a examen los aspectos relativos a la vivienda que actualmente se toman en cuenta para la medición de la pobreza. En términos generales, han concluido que si bien en la medición actual existe el reconocimiento a una base normativa que busca garantizar este derecho humano, es necesario realizar una serie de ajustes para mejorar la observación del cumplimiento efectivo de este derecho.

En este sentido, Nuria Torroja menciona que en la actual medición de la pobreza la preocupación se encuentra orientada a las características de la vivienda, como la “calidad y espacios en la vivienda” y el “acceso a servicios básicos en la vivienda”, dejando de lado aspectos importantes, como la cantidad de personas que carecen de una vivienda, o las características del entorno en donde se encuentran las viviendas. Aspectos como la cantidad de personas que se ven afectadas por esta carencia social son, a juicio de la autora, un criterio básico que debería considerarse para la medición de la pobreza desde el punto de vista del enfoque de derechos.

A partir de este diagnóstico, la autora propone los siguientes indicadores para mejorar la medición actual: *a*) personas que no tienen una vivienda,<sup>2</sup> y *b*) ubicación y entorno en el que se sitúa la vivienda, en la medida que desde un enfoque de derechos sería necesario dar cuenta de la accesibilidad de la vivienda.

Por su parte, situándose en las características físicas de la vivienda, Guillermo Boils propone la incorporación de cuatro posibles subdimensiones con sus respectivos indicadores. La primera dimensión que sería necesario incorporar desde una perspectiva de derechos es el tamaño de la vivienda. Para esta dimensión, el autor propone considerar tres indicadores específicos: *a*) superficie, *b*) altura y *c*) densidad o hacinamiento. La segunda dimensión propuesta es la ubicación de la vivienda, a partir de los siguientes indicadores: *a*) distancias en relación con los lugares de trabajo, estudio, atención médica y otros bienes y

<sup>2</sup> Se trata de personas que no viven en una determinada vivienda, es decir, las personas en situación de calle. El indicador no hace referencia a las personas que no tienen vivienda desde el punto de vista patrimonial.

servicios, *b*) edificación en zonas de riesgo, *c*) cercanía con fuentes de contaminación ambiental, así como con entornos riesgosos para la salud; *d*) temperatura, y *e*) humedad de suelos. En tercer lugar, bajo la dimensión “antigüedad y deterioro de la vivienda”, Boils propone contemplar *a*) antigüedad, y *b*) estado de conservación. Finalmente, la cuarta dimensión propuesta es la autoconstrucción, medida a través de la cantidad de viviendas autoconstruidas que existen en el país.

Tanto Torroja como Boils son muy explícitos en las exigencias que generaría observar el derecho a la vivienda desde la medición de la pobreza. En este sentido, ambos recomiendan la aplicación de indicadores complementarios que podrían dar cuenta no sólo del acceso a la vivienda, sino de otros aspectos que intervienen en el bienestar de las personas en un sentido más general y que se utilizan en otros contextos como medidas de inclusión e integración social, como la seguridad física y estructural de la vivienda, el equipamiento y la cobertura jurídica e institucional.

En el capítulo destinado al vínculo entre alimentación y pobreza, Juan Rivera y Teresa Shamah concluyen que la actual medición de la carencia por acceso a la alimentación, basada en la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), sigue siendo válida y demuestra consistencia interna para medir las percepciones de inseguridad alimentaria y las experiencias de hambre por parte de la población. Sin embargo, los autores reconocen que dicho indicador carece de la capacidad descriptiva para captar la calidad nutrimental de la alimentación, elemento fundamental de este derecho. Es por esta razón que los autores sugieren la incorporación de indicadores complementarios que permitirían subsanar este vacío y acercarse más a una medición de pobreza desde el enfoque de derechos humanos. Después de evaluar diversas opciones, proponen adoptar el indicador “diversidad de la dieta” como una medida próxima que puede dar cuenta de la calidad de la dieta de los individuos.

Además de la propuesta anterior, los autores plantean la posibilidad de utilizar otros indicadores complementarios, como la morbilidad por enfermedades gastrointestinales que, en tanto indicador proximal, podría dar cuenta de la falta de inocuidad de los alimentos. También se sugiere la alternativa de adoptar indicadores que den cuenta de la ingestión de energía y nutrientes en la dieta, así como del estado de nutrición de la población (a través de medidas antropométricas y biomarcadores en sangre de deficiencias de nutrientes). A su vez, reconocen que estos indicadores son poco viables debido a su alta comple-

alidad y costo. Finalmente, el capítulo plantea la posibilidad de recuperar los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición para complementar los indicadores de la EMSA, aunque reconocen que existe incompatibilidad en su periodicidad y nivel de desagregación geográfica.

El autor del capítulo sobre medio ambiente y pobreza, Carlos Muñoz, demuestra que aunque existe evidencia (y un fundamento normativo) para acoger al medio ambiente como una dimensión de la pobreza desde un enfoque de derechos, hay considerables rezagos relativos a la falta de información adecuada para incorporar esta dimensión en una medición multidimensional. A partir de este diagnóstico, realiza una serie de recomendaciones pormenorizadas para cubrir estos vacíos con base en los mecanismos institucionales ya existentes, así como en otros aspectos que podrían añadirse en el mediano o largo plazo. En cuanto a la propuesta de indicadores, Muñoz sugiere y define la construcción de las siguientes subdimensiones para la observación de la pobreza desde la perspectiva del medio ambiente: *a)* rezago ambiental sobre la calidad del aire, *b)* rezago ambiental sobre la calidad del agua, *c)* rezago ambiental sobre disposición de residuos, *d)* carencia ambiental sobre sustentabilidad del acuífero, y *e)* riesgo de deforestación. En todos los casos, se trata de la construcción de índices que cuentan con varios indicadores en cada subdimensión. Cabe mencionar que el autor señala un conjunto de observaciones sobre cómo debería vincularse la medición de estos indicadores con la medición de la pobreza (en términos de umbrales y mínimos), así como otras relativas a la naturaleza del cumplimiento o incumplimiento de este derecho, en la medida que, a diferencia de las otras dimensiones de la pobreza, en este caso no se trata de un atributo individual, sino relativo a ámbitos de observación más amplios, complejos y colectivos.

El autor del capítulo sobre discriminación y pobreza, Jesús Rodríguez Zepeda, realiza un minucioso trabajo de crítica conceptual destinado a replantear la noción de discriminación como un criterio que, al igual que la pobreza, determina la condición de desventaja social. De esta manera, el autor deslinda la relación entre ambos elementos, ubicándolos en un mismo nivel analítico y no como subsumidos entre sí. Para Rodríguez Zepeda se incurre por igual en una privación de derechos, ya sea por discriminación o por carencias económicas (pobreza por ingresos). Si bien el autor apunta al deslinde entre pobreza y discriminación, al tiempo que les reconoce el mismo potencial para la generación de desigualdades, también admite que la medición de la pobreza puede mejorarse para hacer visibles los factores que generan desventajas sociales y que

frecuentemente se ven también materializados en la presencia de carencias económicas. En cualquier caso, desde la perspectiva de derechos sociales para la medición de la pobreza, el derecho a la no discriminación debería observarse como un componente que opere de manera transversal a todas las demás dimensiones utilizadas en la medición multidimensional y, de esta manera, que ambos ejes contribuyan a explicar las desventajas sociales de los diversos grupos poblacionales de nuestro país.

Por último, en el capítulo sobre cohesión social y pobreza, Francisco Sales hace un esfuerzo por delimitar una definición del concepto de cohesión social que pueda ser útil para una medición multidimensional de la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos. Para ello, el autor realiza un balance sobre cómo se ha entendido el concepto tanto en el contexto nacional como en el internacional. A partir de dicho diagnóstico, y con el fin de elaborar su propia propuesta, sugiere un acercamiento normativo-legal al problema de la cohesión social que parta de interpretar la acción de gobierno como un esfuerzo institucional amplio para garantizar el cumplimiento de los derechos, como se expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Siguiendo esta pauta, el autor define a la cohesión social “como el entorno social justo donde la cooperación social promueve las oportunidades y los derechos básicos para todos”. A partir de esta concepción plantea, por lo tanto, que la cohesión social debería entenderse (y medirse u observarse) como un elemento referido al contexto relacional en el que las personas participan con base en la preexistencia de un “mínimo vital” y en la búsqueda de garantizar un “mínimo social”. Finalmente, para medir la cohesión social, el autor propone las siguientes seis subdimensiones, inspiradas en la propuesta de medición realizada por la Cepal: *a)* confianza en las personas y en las instituciones, *b)* entorno social local, *c)* solidaridad, *d)* economía local, *e)* política y gobierno, y *f)* participación ciudadana.

Con el capítulo sobre cohesión social y pobreza cierra la segunda parte de la investigación dedicada al análisis particular de cada uno de los derechos sociales vinculados a la pobreza desde la perspectiva de la normatividad vigente. Como pudo apreciarse en los párrafos anteriores, cada uno de los especialistas, a partir de un determinado diagnóstico de la medición actual, realizó una propuesta concreta sobre las posibilidades de mejorar los indicadores disponibles con el fin de lograr, finalmente, la observación del cumplimiento efectivo de los derechos sociales. En algunos casos se trata de indicadores complementarios; en otros son propuestas sobre indicadores sustitutos. Algunos podrían observarse



con información disponible y otros exigirían la recolección de nuevos datos. En cualquier caso, quizás el denominador común más importante de esta segunda parte sea la necesidad de transitar desde una medición de mínimos hacia una medición con adjetivos, es decir, donde no importe sólo el acceso a la educación, sino a una educación de calidad; donde no se considere sólo el acceso a la salud, sino el acceso efectivo al derecho a la salud. Profundizar en el enfoque de derechos en la medición de la pobreza exigiría, desde el punto de vista metodológico, dos modificaciones en la medición actual: 1. En el caso de los indicadores existentes, habría que revisar los umbrales mínimos para contemplar la posibilidad de aumentar los niveles, a fin de medir el acceso efectivo en vez del acceso nominal, y 2. En el caso de indicadores o dimensiones que aún no han sido incorporados, se podrían realizar mediciones sobre calidad, efectividad y cumplimiento pleno de los derechos considerados, es decir, una medición más cualitativa de cada una de las dimensiones del desarrollo social.

En la tercera parte de la investigación, los autores del capítulo sobre la evaluación de las políticas sociales y el enfoque de derechos en México, Hernández Licona y De la Garza, dan cuenta de que en la evaluación de la política de desarrollo social (y en general de la acción de gobierno) se ha registrado en los años recientes un cambio de orientación en el que pasó de estar centrada en el análisis del desempeño de los programas sociales a un sistema que busca dar cuenta de los avances en el cumplimiento de los derechos de la población. Los autores han dado cuenta también de cómo se ha generado una confluencia positiva entre la evaluación basada en el cumplimiento de derechos y una nueva forma de gestión gubernamental. Sobre esto último, Hernández Licona y De la Garza enfatizan que el uso de la medición de la pobreza y sus indicadores como herramienta de evaluación se ha convertido en un acierto que promueve la consecución de resultados en torno a la direccionalidad común estratégica, la optimización de recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia. A su vez, esta instrumentalización ampliada de la medición de la pobreza hace que se convierta en un elemento que va más allá de la mera generación de información útil en la evaluación de los resultados de la política pública para convertirse en un componente esencial en la creación, la planeación, el monitoreo y la evaluación de la acción del Estado.

Para finalizar estas conclusiones queremos apuntar algunas observaciones generales y elementos comunes que han aparecido a lo largo de la investigación.

Como se señala en la primera parte del libro, un enfoque comprensivo de derechos para la medición de la pobreza implica basarse en una normatividad nacional e internacional que exige ampliar el número de dimensiones para incorporar o reforzar aquellos derechos sociales que aún no han sido contemplados en la medición actual. Como se deja entrever en esta investigación, mientras que la observación del cumplimiento de algunos derechos muestra un vínculo directo y casi indiscutible con la pobreza, como el trabajo o el medio ambiente, en otros derechos sociales la relación es mucho más problemática, tanto desde el punto de vista conceptual como, especialmente, desde la perspectiva metodológica, como la cohesión social o el derecho a la no discriminación. Para estas últimas dimensiones, la adopción del enfoque de derechos también es una alternativa válida para observar su comportamiento desde una mirada transversal que pase por el resto de las dimensiones sociales.

Profundizar en las implicaciones de la adopción de un enfoque de derechos nos ha permitido apreciar que incluso la medición actual de la pobreza —inspirada desde su planteamiento inicial por este enfoque—, al estar vinculada con la normatividad, requiere actualizar sus criterios de delimitación y acotación metodológica a los cambiantes requerimientos normativos.

Por lo tanto, ya sea por la incorporación de nuevas dimensiones o por el ajuste en la actual medición se impone un considerable reto institucional sobre la creación de fuentes de información suficientes y adecuadas para reforzar los indicadores propuestos por los distintos autores. En este sentido, se mostró que en el caso de la medición de derechos sociales, como la alimentación, el medio ambiente, la vivienda o la salud, existen considerables vacíos en las fuentes de información utilizadas para captar la incidencia de estas dimensiones. Si bien los autores identificaron y propusieron posibles medidas provisionales para cubrir estos vacíos, también han realizado observaciones que pueden contribuir a mejorar las fuentes actuales de información.

El resultado quizá más importante de este estudio sea que la adopción del enfoque de derechos implica redefinir la manera en que se han comprendido la pobreza y el desarrollo social en el marco de una política de Estado (véase a Mancini, Rodríguez Zepeda y Yashine en esta obra). Adoptar el enfoque de derechos supone una transformación que ve la erradicación de la pobreza y el pleno desarrollo en el ámbito de lo social no sólo como el cumplimiento de acceso a derechos, sino como un esfuerzo por combatir las causas profundas que perpetúan la pobreza, la desigualdad y el mantenimiento de desventajas sociales

entre los individuos, en particular las asimetrías de poder y la falta de igualdad de oportunidades.

Del mismo modo, y como se mencionó en el último capítulo de este libro, la adopción del enfoque de derechos no sólo implica retos y espacios de oportunidad para mejorar la forma en que actualmente se mide la pobreza y se evalúa la política social por parte del Coneval, sino que remite a la posibilidad de sustentar una transformación en los mecanismos de ejecución de la política de desarrollo social, en particular, y del Estado, en general. En cualquier caso, es claro que este desafío conlleva una especie de oportunidad única para trascender la medición de la pobreza y transitar hacia la evaluación del cumplimiento efectivo de los derechos sociales en nuestro país.



## Sobre los autores

RICARDO C. APARICIO JIMÉNEZ

Se desempeña actualmente como director general adjunto de Análisis de la Pobreza en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Tiene estudios de actuaría y sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de estadística en la London School of Economics. Cuenta con una amplia experiencia en evaluación de políticas públicas y en docencia en el ámbito de la estadística y la demografía. Entre sus principales líneas de investigación se encuentra el análisis de los fenómenos económicos y sociales con una perspectiva de derechos humanos.

Correo electrónico: <rcaparicio@coneval.gob.mx>.

GUILLERMO BOILS MORALES

Es doctor en arquitectura por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1993; maestro en arquitectura por la UNAM (1987) y licenciado en sociología también por la UNAM (1974). Actualmente labora como investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Ha publicado siete libros como autor, uno como compilador y tres en colaboración. Ha publicado más de 91 artículos o capítulos de libro como autor único en revistas con arbitraje nacional y extranjero y capítulos en libros colectivos. También, seis artículos en coautoría en revistas con arbitraje nacional y extranjero. Actualmente es profesor en la maestría en arquitectura e investigador del Sistema Nacional de Investigadores desde 1993 (nivel III desde 2005).

Correo electrónico: <boils@unam.mx>.

CARLOS JAVIER ECHARRI CÁNOVAS

Es doctor en demografía por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica (1994); maestro en demografía por El Colegio de México (1989) y actuario por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (1984). Actualmente es profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA) de El Colegio de México. Es investigador nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Es vicepresidente de la Sociedad Mexicana de Demografía; coordinador del Programa Salud Reproductiva y Sociedad, de El Colegio de México; coordinador del cuerpo académico de Reproducción de la Población y Salud (Programa de Mejoramiento del Profesorado); miembro del comité científico asesor del Diagnóstico Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (UNAM-CRIM/Conavim) y vocal del Comité de Prevención del Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA (Conasida).

Correo electrónico: <cecha@colmex.mx>.

THANIA DE LA GARZA NAVARRETE

Es maestra en políticas públicas y licenciada en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Desde 2009 se desempeña como directora general adjunta de Evaluación en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En el Coneval, ha llevado a cabo evaluaciones de políticas y programas públicos alineados a derechos sociales. Destacan la coordinación de los informes de evaluación de la política de desarrollo social 2011 y 2012, así como las evaluaciones temáticas por derechos sociales. Su trabajo ha contribuido al desarrollo y fortalecimiento de una cultura de evaluación en el gobierno federal. A través de la promoción del uso de las evaluaciones, el trabajo del Coneval ha contribuido a mejorar la política de desarrollo social y la transparencia y rendición de cuentas.

Correo electrónico: <tgarza@coneval.gob.mx>.

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA

Doctor en economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra; maestro en economía por la Universidad de Essex, Inglaterra, y licenciado en economía por

el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En la actualidad, es secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), donde coordina las actividades del Consejo y ejecuta las acciones y decisiones que se toman en el órgano de gobierno y la comisión ejecutiva. Fue director general de Evaluación y Monitoreo de la Secretaría de Desarrollo Social de agosto de 2002 a noviembre de 2005. Fue catedrático del Departamento de Economía del ITAM de 1991 a 1992 y de 1996 a 2002 y fungió como director de economía en la misma institución entre 1998 y 1999. Fue representante académico ante la Comisión de Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. Recientemente fue galardonado con el premio Mérito Profesional-Sector Público, como egresado del ITAM. Desde 1997 ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Correo electrónico: <ghernandezl@coneval.gob.mx>.

#### FIGURELLA MANCINI

Doctora en ciencia social con especialidad en sociología por El Colegio de México, maestra en población por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México) y licenciada en ciencia política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Su tesis doctoral, “Asir incertidumbres. Experiencias de inseguridad laboral en sociedades latinoamericanas complejas y periféricas”, recibió el premio Mejor Tesis Doctoral en Ciencias Sociales 2014, de la Academia Mexicana de Ciencias. Es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y profesora del posgrado en ciencias políticas y sociales en esta misma casa de estudios. Desde 2013 es miembro de Sistema Nacional de Investigadores. Sus principales líneas de investigación son incertidumbre y riesgos sociales, mercados laborales en América Latina y curso de vida y trayectorias laborales.

Correo electrónico: <fiorella@unam.mx>.

#### CARLOS MUÑOZ PIÑA

Estudió la licenciatura en economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la maestría en economía ambiental en el University College London y el doctorado en economía de recursos naturales en la Universidad de California, en Berkeley, gracias a la beca Fullbright. A lo largo de su carrera

profesional, ha trabajado como economista ambiental en el London Environmental Economics Centre, en la Secretaría de Desarrollo Social y en el Instituto Nacional de Ecología de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en México. Durante cuatro periodos consecutivos fue vicepresidente y luego presidente del grupo de trabajo de Economía de la Biodiversidad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y es uno de los coautores del reporte *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ha sido consultor para el Banco Mundial y otros bancos de desarrollo y ha asesorado a empresas privadas, organizaciones ambientalistas, fundaciones y ministerios ambientales en varios países. Ha dado cursos de economía ambiental y de recursos naturales en varias universidades en México y Estados Unidos (ITAM, ITESM, Universidad Iberoamericana, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, University of California, Berkeley, UMA).

Correo electrónico: <carlosmunozpina@gmail.com>.

#### EDITH PACHECO GÓMEZ

Doctora en ciencias sociales con especialidad en estudios de población por El Colegio de México; profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales desde 1994. Sus campos de investigación son mercados de trabajo y género, familia y trabajo, trabajo agropecuario y metodología mixta. Es parte del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Algunas de sus publicaciones más recientes son “Participación económica en las familias mexicanas: el papel de las esposas en los últimos veinte años”, en coautoría con Brígida García, en *Los mexicanos: un balance del cambio demográfico* (2014); “Reflexiones sobre la metodología mixta como ruta para el estudio del trabajo infantil. Un caso de aplicación”, en coautoría con Saraí Miranda Juárez, en *Población y trabajo en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes* (2013); “Rural population trends in Mexico: Demographic and labor changes”, en coautoría con Landy Sánchez, en *International Handbook of Rural Demography* (2012), y *Trabajos atípicos y precarización del empleo* (2011), coordinado con Enrique de la Garza y Luis Reygadas.

Correo electrónico: <mpacheco@colmex.mx>.



JUAN ÁNGEL RIVERA DOMMARCO

Estudió la licenciatura en nutrición y ciencias de alimentos en la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México, obtuvo la maestría y el doctorado en nutrición internacional en la Universidad de Cornell. Director fundador del Centro de Investigación en Nutrición y Salud en el Instituto Nacional de Salud Pública y profesor de nutrición en la Escuela de Salud Pública de México. Profesor adjunto en la Escuela de Salud Pública Rollins de la Universidad de Emory, en Atlanta. Sus temas de investigación incluyen la epidemiología de la mala nutrición (desnutrición y obesidad), los efectos a corto y largo plazo de la desnutrición durante la niñez temprana, los efectos del zinc y las deficiencias de otros micronutrientes en el crecimiento y la salud, el estudio de la mala nutrición (tanto por deficiencia como por exceso) en México y el diseño y la evaluación de programas y políticas para mejorar la nutrición poblacional. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III).

Correo electrónico: <jrivera@insp.mx>.

HÉCTOR VIRGILIO ROBLES VÁSQUEZ

Obtuvo el doctorado en agricultural economics and demography, por la Pennsylvania State University y la maestría en economía por El Colegio de México. Es licenciado en física y matemáticas por la Escuela Superior de Física y Matemáticas del Instituto Politécnico Nacional. Ha participado en el Comité Técnico Especializado de Información Educativa (SEP, Inegi, INEE, Conaculta, INEA), la Red de Resultados Económicos, Sociales y Laborales del Aprendizaje (Network on Labour Market, Economic and Social Outcomes of Learning) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Comité Técnico Ejecutivo de seguimiento de las metas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. De septiembre de 2005 a febrero de 2014 fue director de Indicadores Educativos del INEE. De 2003 a 2005 fue subdirector de Factores Asociados en el INEE.

Correo electrónico: <hector.robles@inee.edu.mx>.

JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA

Hizo estudios de licenciatura y maestría en filosofía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En 1998 obtuvo el doctorado en filosofía moral y política en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de España. Obtuvo el Premio Extraordinario de Doctorado (otorgado a la mejor tesis doctoral de filosofía) de la UNED en 1998. Actualmente es profesor investigador de tiempo completo en el Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Iztapalapa. Es coordinador general del posgrado en humanidades de la UAM-Iztapalapa; es coordinador de la línea de filosofía moral y política del mismo programa de posgrado. Entre 2005 y 2011 fue presidente de la Asociación Iberoamericana de Filosofía Política; es investigador nacional, nivel II, en el Sistema Nacional de Investigadores. Es co-coordinador de la colección Argumentos de la Política de la editorial Anthropos de España.

Correo electrónico: <rozj@xanum.uam.mx>.

FLOR ARACELI RUIZ PEÑA

Licenciada en geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México con estudios de maestría en el área de sociedad y territorio por la misma universidad. Su actividad laboral la ha desarrollado en diversas áreas de la geografía y la cartografía, en instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto de Geografía (UNAM), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. Ha participado en proyectos sobre pobreza, desigualdad, calidad de vida y política pública con el Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM), el Consejo Nacional de Población, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y la Secretaría de Desarrollo Social. Es autora y coautora de libros de texto de geografía y estructura socioeconómica.

Correo electrónico: <faruiz@coneval.org.mx>.

FRANCISCO JAVIER SALES HEREDIA

Es doctor en ciencia política con especialidad en filosofía política por la Universidad de Warwick, Reino Unido; su tesis trata temas de justicia social. Es

licenciado en filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); su tesis desarrolla la idea de motivación moral en Kant. Dirigió la carrera de ciencia política y relaciones internacionales en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y fungió como investigador. Actualmente es el director de estudios sociales del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Ha escrito sobre diversos temas sociales; sus líneas de investigación son justicia distributiva, pobreza, salud y construcción de ciudadanía Su último libro, como coordinador, se titula *Los 125 municipios con menor desarrollo humano en México* (2013). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Correo electrónico: <francisco.sales@congreso.gob.mx>.

#### TERESA SHAMAH LEVY

Es licenciada en nutrición y maestra en ciencias de la salud con área de concentración en epidemiología y doctora en salud pública. Actualmente es jefa del Departamento de Vigilancia de la Nutrición del Centro de Investigación en Nutrición y Salud y es profesora en la maestría en nutrición de la Escuela de Salud Pública de México. Fue coordinadora del doctorado en salud pública hasta julio del 2013. Ha sido coordinadora de diversas encuestas nacionales de nutrición en el país y es responsable de evaluaciones externas de los programas Oportunidades (Progresá), Fortificación de la Leche Liconsa y del DIF estado de México y responsable de la Encuesta Nacional de Salud en Escolares 2008. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, y del estatal de Morelos e investigadora en ciencias médicas. Ha asesorado las encuestas nacionales de nutrición en Venezuela y Ecuador, y al Banco Interamericano de Desarrollo para el establecimiento del Sistema de Vigilancia Nutricional en Nicaragua en el 2012. Ha publicado 54 artículos indexados en revistas científicas, 40 capítulos de libro, 12 libros y varios manuales de difusión. Es miembro del comité de expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Sus áreas de investigación e interés son situación nutricional en México, evaluación de programas de nutrición, seguridad alimentaria, desnutrición infantil, obesidad infantil y fortificación de alimentos.

Correo electrónico: <tshamah@insp.mx>.

NURIA TORROJA MATEU

Es licenciada en economía y maestra en políticas públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) con especialidad en evaluación social de proyectos. Se ha dedicado al análisis, la planeación y evaluación de políticas sociales en el ámbito rural, social y urbano en la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Ha sido consultora del Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y, recientemente, es socia en la consultoría Prosperici. El trabajo de consultoría se ha enfocado también al diseño y la evaluación de políticas públicas, así como a propuestas legislativas. Paralelamente ha desarrollado actividades académicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, impartiendo clases de políticas públicas y microeconomía.

Correo electrónico: <nuria\_torroja@yahoo.com>.

JOSÉ ALBERTO VALENCIA ARMAS

Es actuario egresado de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México y cuenta con más de cuarenta años de experiencia profesional. Actualmente trabaja en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y previamente se ha desempeñado en diversos puestos en la administración pública federal y ha sido consultor en valuaciones financieras, actuariales y de administración de riesgos de diversas instituciones públicas y privadas. Ha sido expositor en diversos foros e instituciones. Algunos de sus trabajos sobre los riesgos asociados a los sistemas de pensiones públicas, seguridad social y atención a la salud para la población en edades avanzadas han sido publicados por la Organización de las Naciones Unidas, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, el Consejo Nacional de Población, El Colegio de la Frontera Norte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y revistas especializadas.

Correo electrónico: <alberto.valencia@inegi.org.mx>.

ARTURO VERA MORENO

Licenciado en actuaría por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en economía por El Colegio de México, se ha desempeñado como académico de la UNAM especializado en áreas de estadística y microeconomía. Labora en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) desde 2014, en la Dirección General de Análisis de Indicadores Educativos, donde estima y analiza indicadores educativos, además de colaborar en diversas publicaciones del INEE.

Correo electrónico: <avera@inee.edu.mx>.

ILIANA YASCHINE ARROYO

Doctora en ciencia social con especialidad en sociología por El Colegio de México; maestra en política comparada por la London School of Economics and Political Science; maestra en estudios del desarrollo por el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex y licenciada en relaciones internacionales por El Colegio de México. Su tesis doctoral “¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México”, recibió el segundo lugar del Premio Banamex de Economía 2012. Es investigadora del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUED). Sus áreas de especialización son desarrollo y política social, diseño y evaluación de programas sociales, desigualdad social, movilidad social y pobreza.

Correo electrónico: <ilianaya@gmail.com>.