



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA UNIDAD
XOCHIMILCO**

**ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE
INSTRUMENTOS E INDICADORES DE
MEDICIÓN DE POBREZA EN MÉXICO Y SU
IMPACTO EN LA POLÍTICA SOCIAL DEL
GOBIERNO FEDERAL**

TRABAJO TERMINAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

PRESENTA:

ELLIOT ALFREDO CUAMATZI FLORES

ASESORA:

MARÍA DEL PILAR BERRIOS NAVARRO

PROFESORA DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN:

MARÍA ELENA VEGA TORRES

Índice

Introducción.....	3
Capítulo 1: Pobreza y Políticas Públicas. Sobre la Construcción de la Política Social.....	6
1.1 Definición de la pobreza.....	6
1.2 Definición de Políticas Públicas.....	38
Capítulo 2: Las reglas de la Política Social, el marco normativo.....	46
2.1 Estatutos y reformas constitucionales relacionadas con el desarrollo social y pobreza.....	46
2.2 Ley General de Desarrollo Social.....	52
2.3 Estatutos orgánicos del CONEVAL y demás organismos involucrados en la Política Social.....	56
Capítulo 3: Desempeño y la medición de la Política Social.....	61
3.1 Plan Nacional de Desarrollo y la visión del combate de la pobreza del Gobierno de México del periodo 2018-2024.....	61
3.2 Programas del sexenio 2018-2024 que toman en cuenta, o no, la información y herramientas de CONEVAL.....	63
3.3 Comportamiento de la pobreza en el sexenio 2018-2024 del Gobierno de México.....	77
3.4 Metodología de recolección de información.....	81
Capítulo 4: Conclusiones	89
4.1 Presentación de la información de las entrevistas.....	89
4.2 Por qué son o no tomadas en cuenta la información y herramientas de CONEVAL en las Políticas Públicas.....	96
4.3 Conclusiones y posibles interrogantes.....	98
Bibliografía.....	100

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo responder a la pregunta de investigación: ¿De qué forma es tomada en cuenta información de la medición de la pobreza, que desarrolla el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el ciclo de las Políticas Públicas del Gobierno Federal del sexenio 2018-2024? Dicha pregunta fue planteada debido a la relevancia que cuentan los programas de desarrollo social en el discurso del Gobierno, otro punto es que se considera que la implementación de información e instrumentos de medición de pobreza en las reglas de operación es un tema poco explorado teniendo en consideración variables como los eventos políticos que puedan incidir en esta interrogante.

Por lo tanto, el objetivo general es buscar el porqué de la pregunta de investigación.

Como primer objetivo específico se busca comprender el respaldo teórico que fundamenta la conceptualización de la pobreza que ha desarrollado CONEVAL, así como el de las Políticas Públicas, de la cual se deriva la política social de México.

El siguiente objetivo es fundamentar jurídicamente la viabilidad de la pregunta de investigación mediante la consulta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las normas que estén relacionadas con la política social. conocer cómo funciona la metodología de medición de pobreza multidimensional de CONEVAL, así como sus fundamentos teóricos y legales que avalen la correcta justificación del problema.

El tercer objetivo específico es comprender el desempeño de la política social a nivel de Gobierno Federal mediante la consulta y análisis del Plan Nacional de Desarrollo, el cual refleja la visión del titular del poder Ejecutivo respecto a la atención a la pobreza, además de consultar las reglas de operación de los programas prioritarios del mismo nivel de Gobierno que ayuda a entender si CONEVAL es tomada en cuenta y de qué forma, así mismo consultará la información sobre el comportamiento de la pobreza en México con la información anteriormente mencionada.

Como último objetivo específico se busca presentar una conclusión sobre todo el proceso de análisis de los objetivos anteriores con el fin de que dar una respuesta coherente a la pregunta de investigación y que también proporcione nuevos cuestionamientos derivados del mismo proceso analítico.

La metodología que va a seguir este trabajo será bajo el enfoque cualitativo, por lo que se van a hacer uso de la documentación como forma de desarrollar argumentos que respondan a los objetivos y a la pregunta de investigación.

La metodología de las entrevistas tiene el enfoque de ser de carácter abierto, considerando que aumenta probabilidad de adquirir información con ello, y con disposición de realizarlas ya sea de forma presencial o virtual.

Para responder a la pregunta de investigación siguiendo los objetivos establecidos se va recurrir a la documentación de información y que se va a dividir en cuatro capítulos.

Dentro del capítulo 1 se va a documentar el desarrollo teórico sobre conceptos que se consideran pertinentes para llevar a cabo un proceso de análisis que cuestione o valide la viabilidad de la pregunta de investigación y que ayude a justificar si el trabajo que realiza CONEVAL cuenta con un respaldo teórico que le proporciona validez a las herramientas e información que genera el mismo organismo autónomo.

En el capítulo 2 se hacer consulta de documentos legales en los cuales se avale o demerite la viabilidad de esta investigación y descartar que en la política de desarrollo social se pueda implementar cualquier fuente de información y herramientas sobre pobreza multidimensional de cualquier otra organización que no sea facultada por la ley, por lo tanto, el cuerpo directivo de los desarrolladores de programas sociales tendrían que acatar las reglas respecto al tema de pobreza, descartando la posibilidad de que sea un tema de elección directiva.

En el capítulo 3 se va a analizar el desempeño gubernamental respecto a la problemática planteada. En específico cómo es entendida y abordada la pobreza dentro del Gobierno de México 2018-2024 y desde la visión del poder Ejecutivo

mediante la revisión del Plan Nacional de Desarrollo, así como revisando las reglas de operación de los programas sociales prioritarios del mismo Gobierno y cuál ha sido el comportamiento de la pobreza en México desde 2018 hasta los datos actuales que son del año 2020. En paráfrasis se va a analizar la política social. Por último, en este capítulo se va a mostrar y analizar la información obtenida mediante entrevistas a personal que tiene experiencia laborando en CONEVAL con el fin de aportar información que pueda complementar al proceso de documentación.

Por último, en el capítulo 4 se van a presentar las conclusiones sobre este trabajo con el fin de responder a la pregunta de investigación establecida, así como presentar posibles interrogantes que surjan a lo largo de este trabajo con el fin de proponer nuevas líneas de investigación.

Capítulo 1: Pobreza y Políticas Públicas. Sobre la Construcción de la Política Social

1.1 Definición de la pobreza

Para comenzar este apartado es necesario mencionar un supuesto en la conceptualización de la pobreza y es que la definición de pobreza no es estática en el tiempo, puede cambiar, la pobreza está ligada al concepto de bienestar, su ampliación y diversidad de la misma en las sociedades. (Cfr. Ponce, 2018: 4.). Por ende, no puede haber una única concepción de la pobreza que se sobreponga sobre otras interpretaciones a lo largo del tiempo ya que las carencias o necesidades que presentan las poblaciones van a cambiar, según los criterios de los autores, sus contextos sociales y la información disponible que sustente la existencia del fenómeno.

El origen etimológico de pobreza se encuentra en la palabra del latín, *paupertas* “que remite originalmente a la condición de *pauperos*, que significa, literalmente, parir o engendrar poco, y se aplicaba al ganado y, por derivación, a la tierra pobre, es decir, infértil o de poco rendimiento.” (Rojas, 2014: 5). El origen etimológico de la palabra pobreza señala como origen de la palabra el tema de potencial productivo agrícola, en específico del trabajo de la tierra hasta que la palabra adquiere la connotación sobre los individuos para describir una situación social. Dicho origen es fundamental para comprender el concepto de pobreza.

A partir de la segunda mitad del siglo XX surgen conceptos de pobreza, algunos siguen siendo vigentes. En el continente americano se consideran dos perspectivas de la pobreza, la unidimensional y la multidimensional. Por lo que se va a repasar cómo ha ido evolucionando la definición de pobreza en la región.

La perspectiva de pobreza unidimensional existe desde el “siglo XX cuando, en Estados Unidos, se utilizó un concepto basado en requerimientos nutricionales.” (Bazán *et al.* 2011: 208). Focalizarse en los requerimientos nutricionales se

considera una perspectiva unidimensional porque no se está contemplando alguna otra variable, ya sea de índole biológica, económica, material, etc. El principal aspecto en el que la perspectiva unidimensional de la pobreza se apoya es en la índole económica, porque desde la época victoriana ya existían análisis económicos de la pobreza y, en los primeros años de existencia del Banco Mundial, la organización llega a la conclusión que la pobreza es un fenómeno que afecta a todo el mundo, pero dicha pobreza la definían mediante la comparación estadística de los ingresos *per cápita* de los Estados en el mundo (Cfr. Bazán *et al.* 2011: 208).

En el decenio de 1990 el Banco Mundial define la pobreza como “la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo en los servicios de salud, agua potable y educación” (Banco Mundial. 1990. Citado en Bazán *et al.* 2011: 209). Esta definición es importante porque ya se está comenzando a apreciar a la pobreza como un conjunto de variables que necesitan ser solventadas, a pesar de eso, no se puede categorizar como perspectiva multidimensional porque, al hablar de servicios, estos pueden ser adquiridos mediante el poder adquisitivo, por lo que la solución implícitamente contempla una variable, conservando el carácter de perspectiva unidimensional.

El profesor y especialista en políticas sociales, Paul Spicker “identifica once formas posibles para distinguir la pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable” (Spicker. 1999. Citado en Bazán *et al.* 2011: 210). Esta interpretación de la pobreza enseña que se están contemplando más variables que únicamente la económica, como es el caso de que algunas formas de identificar la pobreza son de carácter social y psicológico, ejemplo de este último es la forma de exclusión. Otro aspecto a destacar es que parece, que varias de las formas de identificar la pobreza pueden ser aplicadas en los mismos individuos por lo que abre la posibilidad de crear nuevas categorías de pobreza, según las formas que se vayan acumulando. El problema que puede surgir de esta definición es que puede ser difícil identificar y

medir la pobreza, ya que no hay claridad en cómo cuantificar aspectos psicológicos y sociales, más allá de auto identificarse como individuo.

En 1997 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la pobreza como un asunto de privación, ya que se entiende como: “la negación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable” (PNUD. 1997. Citado en Bazán *et al.* 2011: 209).

El concepto de pobreza oficial en México ha cambiado con el tiempo y se puede dividir en dos épocas, que serían antes y después de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en enero de 2004.

Antes de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social el concepto de pobreza se entendía como lo contrario al bienestar; el bienestar se medía en función del ingreso neto total *per cápita* de los hogares, dicha información se obtiene de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), (Cfr. Bazán *et al.* 2011: 211). Por lo que, en México, antes de la Ley General de Desarrollo Social, la pobreza era atendida bajo una perspectiva unidimensional porque se enfoca únicamente en el ingreso, eso es algo que se puede deber a la disponibilidad de información que existía en esa época. Una definición de índole cualitativo la tenía el Comité Técnico de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y estableció que la pobreza es “la privación de los elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad y de medios o recursos para modificar esta situación.” (SEDESOL. 2002. Citado en Bazán *et al.* 2011: 210); es una definición que abre a la posibilidad de incorporar diferentes elementos para definir la pobreza desde distintas áreas del conocimiento y al mismo tiempo afirma que aquella persona privada de los medios de una vida digna progresivamente su situación se verá agravada y así denotar a la pobreza como una espiral descendente de privaciones.

En México hubo una reconceptualización de la palabra pobreza desde la entrada de vigor de la Ley General de Desarrollo Social porque dejaría a cargo del Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a cargo de la definición y

la forma de medir la pobreza como lo indican los Artículos 36° y 81° de la misma ley.

A continuación, se va a indagar en el trabajo teórico de Amartya Sen, quien se considera que ha sido influencia en la definición de la pobreza del CONEVAL para verificar si lo que se acaba de afirmar es cierto.

El premio Nobel de Economía, Amartya Sen, define el concepto de pobreza como “un asunto de privación” (Sen, 1992: 7), en específico de una privación de elementos como: “capacidades, posibilidades y derechos básicos” (Rojas, 2014: 5), con dichos elementos se puede “alcanzar una medida establecida de bienestar” (Sen, 1992: 6), dicho proceso no es posible de realizar para alguien en situación de pobreza bajo esa definición, por lo que el punto de partida en la construcción de su concepto está en identificar la ausencia de las capacidades de los individuos que le permitan, de manera voluntaria, conseguir su bienestar. Los elementos mencionados se distinguen de otros conceptos de pobreza porque Amartya Sen no concibe la pobreza como un juicio de valor (Cfr. Sen, 1992: 5) y también argumenta que el concepto de pobreza no se trata únicamente de “disponer de ingresos o bienes suficientes” (Rojas, 2014: 5). Toda la argumentación en la construcción de la definición de pobreza desarrollada por Sen se ha convertido en la base para las definiciones contemporáneas de pobreza en la ciencia social y en esa área hay diferentes definiciones por lo que en este apartado se van a exponer.

Con los elementos anteriormente expuestos se puede concluir que el desarrollo conceptual de la palabra pobreza de Amartya Sen ha sido influencia en la definición de pobreza de CONEVAL, dónde el organismo define la pobreza como:

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.
(CONEVAL, *Sin fecha*)

Dicha definición corresponde a la forma en la que el CONEVAL mide la pobreza y predomina un carácter medible de la explicación y por el contrario, el carácter cualitativo no cuenta con mucha presencia en esta.

Cabe mencionar que la Definición de CONEVAL es la que debe usar el Estado mexicano si lo que busca es estar en armonía conceptual y evitar que se cree confusiones respecto a qué definición tomar y así se formen obstáculos para el desarrollo de concepciones de problemas públicos, como es el caso de la falta de sintonía y cooperación entre programas ya que, al buscar atender aspectos específicos que componen a la pobreza y que pueden ser muy diferentes no puedan establecer reglas específicas cuando exista la necesidad de vincular los programas.

CONEVAL retoma a Amartya Sen y una de las causas es porque el autor describe una definición política de la pobreza, donde menciona que “Si se acepta este enfoque, entonces la medición de la pobreza ha de considerarse como un ejercicio descriptivo. [...] Es un ejercicio empírico y no ético, en el cual los hechos se relacionan con lo que se considera como privación” (Sen. 1992: 6), eso conlleva a que la definición de pobreza que presenta CONEVAL adquiera una cualidad política porque, para justificar la medición de la pobreza debe haber una definición política del tema en cuestión.

A pesar de que la definición de pobreza CONEVAL tiene influencia de Amartya Sen, el organismo cuenta con un enfoque que se puede denominar propio porque en la visión multidimensional se toma en cuenta “el bienestar económico (relacionado con el ingreso), los derechos sociales (educación, salud, alimentación, seguridad social y vivienda) y el contexto territorial (cohesión social).” (Hérmendez *et al.* 2018: 9).

Por derecho se entiende como “garantías inalienables, indivisibles, interdependientes, irrenunciables e imprescriptibles, por lo tanto, la pobreza es en sí misma una negación de los derechos humanos” (ONU. 2004. Citado en Hernández *et al.* 2018: 146), por lo tanto, tienen la característica de ser irrevocables bajo ninguna circunstancia. Un derecho adquiere la cualidad de social cuando (además de sea estipulado por la ley) las Políticas Públicas se canalizan en realizar y cumplir dichos derechos hacia la ciudadanía (Cfr. Hernández *et al.* 2018: 146). Los derechos sociales son definidos en la Ley General de Desarrollo Social en el primer párrafo del Art. 6°.

La pobreza con enfoque de derechos sociales parte del enfoque de derechos humanos, cuya premisa de ésta última es 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. Citado en Hernández *et al.* 2018: 29). Mencionar esta perspectiva es importante porque de los derechos humanos se desprenden los derechos sociales, así como de los económicos, políticos, civiles y culturales (Cfr. Hernández *et al.* 2018: 135).

Por cohesión social se entiende como “una dialéctica entre los mecanismos institucionales que incluyen y excluyen a los ciudadanos y las disposiciones de éstos frente a dichos mecanismos” (Hérmández *et al.* 2018: 654), esto quiere decir que la cohesión social depende de la existencia de un estado de derecho y por lo tanto se tenga acceso a participar de la vida cívica que en sí misma incrementa la igualdad de los derechos para la sociedad.

Para concluir la descripción del fundamento teórico de la pobreza por CONEVAL se va a enlistar las nueve dimensiones que el organismo toma en cuenta:

- 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.
- Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada. (Hérmendez *et al.* 2018: 95)

El grado de accesibilidad a carretera pavimentada es una dimensión que se añadió como reforma a la Ley General de Desarrollo Social en el año 2013 y por lo tanto, ésta última no es tomada en cuenta en la metodología de medición de pobreza de CONEVAL porque fue desarrollada antes de la misma reforma.

Habiendo hecho un repaso conceptual de la pobreza se puede considerar que la perspectiva unidimensional de la pobreza ha sido predominante desde que los Gobiernos comenzaron a considerar la pobreza como un fenómeno social existente, pero a medida de que diferentes actores a lo largo del siglo XX y XXI comenzaban a trabajar el concepto de pobreza, paulatinamente se comenzaba a optar por definiciones de la pobreza que se alejaban de la perspectiva unidimensional y se acercaban a la cualidad multidimensional, esto porque, desde la segunda mitad del siglo XX, las causas que definen la situación de pobreza van diversificándose aunque, en principio siguen estando relacionadas a una cuestión de ingresos, se logran separar aspectos de la perspectiva económica adquiriendo diversos enfoques, como la social o psicológica, por ejemplo, además que, en los trabajos conceptuales se llegan a conclusiones de que la pobreza es causa de múltiples factores (algunos con la cualidad de ser fácilmente medibles que otros), así como su contraparte, el bienestar es causado por múltiples factores en

conjunto; de igual forma a los Gobiernos les es más útil y eficaz considerar a la pobreza bajo el concepto multidimensional porque ayuda a precisar sus decisiones sobre qué acciones tomar para construir bienestar social y disminuir la pobreza y que, de forma contemporánea se hace mediante la disciplina de Políticas Públicas. Por lo tanto la región de latinoamérica ha adoptado de forma general la concepción multidimensional de la pobreza y eso en gran medida por la influencia teórica proveniente de Estados Unidos. En el caso de México es CONEVAL el encargado de definir la pobreza de forma gubernamental y en efecto, lo hace bajo una perspectiva multidimensional apoyada por el trabajo teórico de Amartya Sen y de “los estudios de pobreza multidimensionales *que* tienen que ver con los trabajos realizados por la CEPAL, (con el método de las necesidades básicas insatisfechas)” (Bazán *et al.* 2011: 211), dichos trabajos de CEPAL tienen que ver, en específico con la medición de pobreza, dando como resultado que se consideren hasta ocho dimensiones a considerar para construir y medir la pobreza de forma institucional a nivel nacional.

En la discusión sobre la conceptualización de la pobreza se considera que su contraparte es la realización del bienestar económico, los derechos sociales y un contexto territorial que inserte a las personas a mejores relaciones sociales, pero también existe otra contraparte de pobreza que ha sido retomada para la política social del gobierno federal 2018-2024 y ese es el bienestar social.

El bienestar social forma parte de la narrativa del Gobierno federal (2018-2024) porque, la mayoría de organismos y programas sociales que atienden alguna dimensión que guarda relación con la pobreza llevan el nombre de bienestar, por ejemplo Secretaría de Bienestar, Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y de programas como Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica, Producción para el Bienestar, entre otros, por lo que es importante describir qué es y por lo tanto, concluir si hay coherencia, en el aspecto teórico que fundamente las políticas sociales del nivel federal para atender a la pobreza.

La palabra bienestar, en términos generales se puede relacionar con satisfacción, dicha satisfacción varía según el enfoque y va a depender de distintas variables, porque “el concepto de bienestar no es unidimensional” (Cfr. Pardo y Ruiz. 2019: 151), por lo que el bienestar no se puede alcanzar con una única perspectiva a satisfacer y eso es algo que los Gobiernos tienen presente, ya que se desarrollan distintas políticas Públicas para alcanzar ese objetivo, como es el caso del Gobierno Federal 2018-2024 de México que utiliza la palabra bienestar en el nombre de distintos programas que dicen ya que se busca alcanzar esa situación desde distintas acciones trabajando en conjunto y al mismo tiempo.

El sentido clásico del bienestar guarda relación con el placer material y por lo tanto del lujo, tal y como lo describen autores como Alexis de Tocqueville y Henri Bergson, de este último autor define al bienestar como el exceso de bienes materiales, por lo que se daba a entender que la palabra bienestar no guardaba relación con el bien común, y en su lugar era entendido como algo que sólo unos pocos pueden alcanzar (Cfr. Morales, 1992: 606). La concepción clásica del bienestar tiene la cualidad de ser unidimensional, ya que, el enfoque se enfoca en los bienes materiales y dicha definición se deba a los contextos sociales de las épocas donde se desarrollaron los autores, ambos siendo de nacionalidad francesa y localizados dentro del continente europeo vivía revoluciones industriales donde la invención y las necesidades artificiales eran piezas fundamentales (Cfr. Morales, 1992: 606).

El bienestar adquiere la cualidad de ser universalizable debido a la dialéctica de la producción industrial, esto significa que, cuando una empresa genera bienes materiales, ésta busca alcanzar el mayor número de compradores y por lo tanto se tiende hacia la universalización y expansión de lo producido y al mismo tiempo se expande porque cuenta con el poder adquisitivo de las ventas (Cfr. Morales, 1992: 608).

Entonces, si el bienestar estaba relacionado a los bienes materiales, dichos bienes siguen una tendencia hacia la universalidad ya que se busca el máximo de beneficio por lo que alcanzar el mayor número de compradores se vuelve fundamental, al punto de que inevitablemente, conlleva entender al bienestar como

algo que debe alcanzar al mayor número de personas posibles. Cabe mencionar que, aun así, se preservaba la cualidad unidimensional del bienestar porque se seguía centrando en los bienes materiales, pero fuera del ámbito de la exclusividad.

El concepto contemporáneo de bienestar cuenta con dos perspectivas generales: objetivas y subjetivas, cada una con sus argumentos, por ejemplo, que “del lado subjetivo se enfocan más a las emociones y los juicios que desprenden de los humanos, este enfoque puede fomentar la desigualdad (social), ya que no cuenta con privaciones o carencias sociales.” (Cfr. Pardo & Ruiz, 2019: 151); por otro lado, la perspectiva objetiva se enfoca en “aspectos materiales tal que influyan en los comportamientos individuales y colectivos, se crítica que se puedan usar indicadores económicos para validar el bienestar” (Cfr. Pardo & Ruiz, 2019: 151-152). También existe una perspectiva psicológica, que se enfoca en el estudio de las percepciones individuales para equilibrar las necesidades físicas como mentales, ya que estas interactúan entre sí.

Por lo tanto, la palabra Bienestar refleja un conjunto de diferentes perspectivas que ayudan al concepto a realizar su función y tareas, por ejemplo, contribuir a la delimitación del concepto de pobreza cuando el enfoque lo permita, también tiene la función de ser indicador positivo sobre el estado de una población ya sea material y emocional.

Habiendo argumentado que la palabra bienestar concentra satisfacer necesidades tanto subjetivas como objetivas ahora se va a tratar el concepto de bienestar social, que es el que cuenta con una relación dicotómica con la palabra pobreza y, sobre todo, con la narrativa de los programas sociales del Gobierno de México (2018-2024).

La definición a utilizar pertenece al enfoque del sociólogo y psicólogo (positivista) estadounidense Corey Keyes y consiste en que el bienestar social es “la valoración que hacemos de las circunstancias y el funcionamiento dentro de la sociedad” (Keyes. 1998. Citado en Blanco y Díaz. 2014. Página 583); esto quiere decir que la pregunta de ¿qué se está satisfaciendo? propia del concepto del bienestar en general, ahora con el bienestar social la pregunta se transforma en, ¿cómo y qué

tanto te satisface la sociedad?; entonces la respuesta tiene que ver con cómo el individuo valora la sociedad y para que dicha idea sea válida debe ser medible por lo que Keyes ha desarrollado cinco dimensiones para dar al bienestar social la cualidad de ser contable mediante encuestas con respuestas ordenadas en escala de Likert.

La primera dimensión es la Integración social y consiste en “la evaluación de la calidad de las relaciones que mantenemos con la sociedad y con la comunidad” (Ibid. Keyes. 1998. Citado en Blanco y Díaz. 2014. Página 583), esto quiere decir que se enfoca en qué tanto nos sentimos involucrados en la sociedad. La segunda dimensión es la Aceptación social y el propio nombre deja claro que visualiza cómo son esas relaciones sociales. La tercera dimensión es la Contribución social y tiene que ver con qué tan útil se percibe uno mismo en la sociedad. La penúltima dimensión es la actualización social y tiene que ver con “la confianza que el individuo le deposita a la sociedad en la creencia de que la sociedad controla su propio destino o dirección de forma deliberada.” (Cfr. Ibid.: Página 583). La última dimensión es la de Coherencia social que trata de medir “qué tan comprensible es la dinámica social” (Cfr. Ibid.: Página 583).

El sistema de medición que propone Keyes (1998) entiende que, si se quiere atribuir un mayor o menor grado de bienestar entre los individuos se tiene que realizar un ejercicio positivo de valoración de los mismos. Este rasgo guarda relación con el enfoque multidimensional de CONEVAL, ya que una valoración positiva implica medición, la diferencia está en que el bienestar social busca la felicidad de los individuos (Cfr. Chávez & Binnqüist :132), elemento que no está contemplado por la normatividad, por lo tanto, considerar qué elementos agregar para la conceptualización del bienestar social se vuelve un asunto extenso.

Por lo tanto no es de extrañarse que el Gobierno Federal (2018-2024) entienda el bienestar social como un asunto de satisfacción de necesidades materiales, dejando de lado elementos como seguridad ambiental, buena salud, buenas relaciones sociales (Cfr. Chávez & Binnqüist :148), por lo que el enfoque del bienestar social oficial es de carácter unidimensional, porque se enfoca en la transacción monetaria selectiva, a pesar de que se puede construir una definición

de bienestar social multidimensional debido a que, como se había mencionado, existen diversas interpretaciones en las que el individuo puede alcanzar la felicidad y la satisfacción.

De los programas sociales del Gobierno Federal el que más ambigüedad presenta con el concepto de bienestar es Producción para el Bienestar porque se centra en “[...] apoyos entregados varían en función del tipo de producto y el número de hectáreas con las que cuente el o la productora, siendo el mínimo \$6 mil pesos y el máximo \$24 mil pesos por persona beneficiaria.” (Gobierno de México. Sin fecha), por lo que, el programa se enfoca en beneficiarios con una capacidad de producción alimenticia determinada, pero y no se está centrando en la integración social de los productores/agricultores, asunto que por ejemplo tiene que ver con creación de oportunidades de venta o mejorando la eficiencia de la línea de suministros. Por el lado de los consumidores se menciona que el programa tiene como objetivo alcanzar la autosuficiencia alimentaria, pero eso no es un factor garante de generación de bienestar social, en este caso con mayor acceso a alimentos básicos saludables.

Esto no quiere decir que el programa esté mal diseñado o no, sino que la narrativa de bienestar del Gobierno no es coherente con las propuestas de programas que están operando.

Habiendo definido qué es pobreza se prosigue a describir la tipología de los métodos de medición de la pobreza, propuesto por el Profesor-Investigador del Colegio de México, Julio Boltvinik, estos son los métodos normativos, no normativos y seminormativos. Los métodos normativos y seminormativos se clasifican en naturaleza directa o indirecta" (Boltvinik, 2004: 437), también "hay una clasificación de indicadores de una o varias dimensiones y los métodos que se usan ambos se denominan combinados" (Cfr. Boltvinik, 2004: 437).

Por método normativo se entiende por "aquellos que definen umbrales que separan a los pobres de los no pobres con base en una noción del mínimo nivel de vida aceptable" (Boltvinik, 2004: 437)

A continuación, se va a definir cuáles son los enfoques de medición de pobreza para América Latina.

Así como hay dos enfoques en la definición de pobreza, el unidimensional y el multidimensional, la dicotomía es la misma para las perspectivas de la medición de pobreza (Cfr. Hernández *et al.* 2018: 137), por lo tanto, para que las mediciones de pobreza tengan fundamento teórico válido, las definiciones de pobreza deben ir en sintonía con el enfoque, ya sea unidimensional o multidimensional.

Ejemplo del enfoque unidimensional lo aborda el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano cuyo enfoque está en los ingresos monetarios:

[...] en los países subdesarrollados se define tres líneas de pobreza de ingreso: \$1 dólar (USD) diario a los precios internacionales de 1985 (equivalente a \$1.08 de 1993 ajustado a paridad es de poder adquisitivo), lo que sería la “línea de indigencia”, \$2 diarios (equivalente a \$2.15 en las mismas condiciones), lo que sería propiamente la “línea de pobreza” [...] en los países desarrollados [...] se toma en cuenta 50% de la mediana de ingreso familiar ajustado disponible. (López, 2007: 3).

Esta definición de medición de pobreza presenta la característica de ser unidimensional y por lo tanto, cuenta con limitaciones para interpretar la realidad porque “[...] el concepto de pobreza queda reducido al cálculo del ingreso necesario para cubrir un conjunto de necesidades materiales mínimas, sean éstas individuales o colectivas [...]” (López, 2007: 4). Queda en evidencia que no contempla el acceso a servicios básicos como sí lo contempla el enfoque multidimensional, porque “incluye el conjunto de necesidades requeridas por una comunidad como un todo y no en base a necesidades individuales o de las familias para la sobrevivencia física” (López, 2007: 4) por lo que el enfoque de multidimensional no solo contempla el ingreso, también contempla el grado de igualdad social. Sin embargo, para poder dotar al concepto de “medición de pobreza” un carácter científico, es necesario que dicho concepto cuente con capacidad de ser medible. En el caso de la pobreza con enfoque unidimensional (entiéndase

aquel que se enfoca en el ingreso) cuenta son seis conceptos que explican los cambios en la pobreza de una población siguiendo el poder adquisitivo familiar:

- Monotonicidad: hay un incremento de la medida de la pobreza cuando hay una reducción en el ingreso de una persona en pobreza;
- transferencia: hay un aumento de la medida de la pobreza cuando hay una transferencia de ingresos de una persona en pobreza a una persona con más ingreso, pobre o no pobre;
- foco: la medida de la pobreza no cambia cuando los ingresos de los no pobres cambian;
- réplica: la medida de la pobreza no cambia cuando la población total cambia y no se modifica la distribución del ingreso;
- bienestar social: la medida de la pobreza da más peso a las personas con ingresos menores y
- descomponibilidad: la medida hace posible separar los componentes de la pobreza por grupos. (López, 2007: 6)

Los elementos presentados son explicaciones de cálculos que requieren el uso de aritmética y estadística. Así es como el enfoque de pobreza unidimensional comienza a esquematizar los comportamientos poblacionales en función de la situación económica; por lo que se adquiere un carácter empírico en dicha forma de medir, ya que, cualquier persona que cuente con datos y conocimientos del tema puede validar o no (según sea el caso) las estimaciones de pobreza que cualquier actor pueda determinar.

Por otro lado, existen propuestas de medición de pobreza multidimensional en Latinoamérica desde “las décadas de 1960 y 1970, el enfoque de las necesidades básicas buscó proporcionar un marco multidimensional” (Bazán *et al.* 2011: 209),

ya que, en aquel entonces no había reglas de cómo diseñar las mediciones de pobreza.

Uno de los métodos más conocidos de medición de pobreza multidimensional corresponde al caso del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que fue desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se aplica a los hogares y se enfoca en cinco condiciones “[...] vivienda inadecuada, vivienda sin servicios básicos, hacinamiento crítico, inasistencia escolar y alta dependencia económica. Si un hogar presenta alguna de las anteriores condiciones se considera “pobre”, y todos sus miembros serán pobres, y si presenta más de una, dicho hogar y sus miembros se consideran en situación de miseria.” (López, 2007: 10) sin embargo la propuesta NBI presenta críticas como que “no es coherente con los datos que arroja otras mediciones como en la línea de pobreza, no es claro cómo calcular los valores ideales para los índices (por ejemplo, ¿qué es alta dependencia?), no toma en cuenta aspectos como servicios que proporciona el estado de derecho o la capacidad del hogar para satisfacer necesidades (¿cuáles son los criterios de incluir índices?)” (Cfr. López: 10). Debido a las limitaciones de la interpretación de la pobreza por medio del ingreso se han desarrollado propuestas que buscan incluir más variables en la definición científica, conforme a las sociedades, que se van haciendo más complejas al avanzar el tiempo, ejemplo de ello es el desarrollo del concepto de la pobreza multidimensional.

Habiendo expuesto que el NBI es una propuesta de enfoque multidimensional surge la pregunta de cuál es la definición de lo “multidimensional”.

Ya que, el concepto de pobreza multidimensional “no cuenta con un consenso en la ciencia social, por lo que se abordará el tema desde la iniciativa en Pobreza y Desarrollo Humano (Oxford Poverty & Human Development Initiative, OPHI) que acompaña el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)” (Ponce, 2018: 3) que son las principales propuestas de medición de la pobreza en América Latina.

Ya que se va a retomar las iniciativas anteriormente mencionadas, se tiene que establecer el siguiente supuesto en la medición de la pobreza y consiste en que “lo difícil es desarrollar y sintetizar indicadores debido a que se tienen que ajustar a la diversidad de sociedades” (Ponce, 2018: 4.) lo que indica que en cualquiera de las propuestas van a tener como principal reto presentar indicadores coherentes en la atención de problemas públicos que atiendan a la pobreza.

Siguiendo dicha afirmación, el concepto de “multidimensional” responde a la pregunta de, ¿qué es lo que se está privando al individuo para alcanzar el bienestar? A pesar de la complejidad que se puede presentar al establecer índices, América Latina “ha incorporado mediciones de pobreza multidimensional desde 2010 y en el caso de México desde 2017. La CEPAL participó en la propuesta de Índice Multidimensional de la Pobreza en la región” (Cfr. Ponce, 2018: 4). Entonces se puede resumir que, el Índice Multidimensional de Pobreza parte de la Iniciativa en Pobreza y Desarrollo Humano (**OPHI**), cuyos conceptos teóricos y metodológicos fueron desarrollados por la Oxford University. La metodología usada en el Índice anteriormente mencionado es la de Alkire-Foster la cual consiste en “un conjunto de cálculos estadísticos y puntuaciones que identifican al pobre con diversas carencias (multidimensional) mediante indicadores que arrojan una puntuación establecida entre umbrales o puntos de corte K; esto se hace con el fin de que sea más claro el comportamiento de la pobreza cuando se apliquen Políticas y/o programas.” (Cfr. Ponce, 2018: 4-5).

Por el lado del Índice de Pobreza Multidimensional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (IPM-PNUD), los indicadores ya están establecidos y derivan de tres dimensiones: “Salud, educación y niveles de vida. En la dimensión de salud se encuentran los indicadores de nutrición y mortalidad infantil, en la de educación se establecen los indicadores de años de instrucción y matriculación escolar, en el de niveles de vida se encuentran indicadores de combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso y bienes. El valor del puntaje para cada dimensión es equitativo ($\frac{1}{3}$ para cada uno). Cada tercio del puntaje será dividido en función a la cantidad de indicadores con los que se cuente. (Cfr. Ponce, 2018: 5-6). Analizando los criterios en los que se estructuran los indicadores se

puede dar cuenta de que algunos son claros respecto a si hay carencia o no, pero en otros como “Piso”, puede ser ambiguo determinar que “El hogar tiene piso de tierra o arena” (Cfr. Ponce, 2018: 5-6).

Por último, se va a hablar de la propuesta de Índice de Pobreza Multidimensional de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (IPM-CEPAL), dicha propuesta es:

presentada en el año 2013 y es actualizada para el año 2014; en la última versión se incluyen 5 dimensiones y 15 indicadores; toma en cuenta indicadores complementarios como la tenencia insegura de la vivienda, falta de energía eléctrica y carencia de bienes durables, así como indicadores con elementos de integración social: desempleo, empleo sin remuneración o desalentado, acceso a la protección social y rezago educativo pero no cuenta con una dimensión de salud y el valor de puntuación de los indicadores y dimensiones no es equitativo, algunos varían. (Cfr. Ponce, 2018: 6-7).

Tal y como está configurado el Índice se nota que se está trabajando con datos o fuentes que CEPAL vincula con los aspectos materiales y de producción económica, en este caso, con fuentes de estadísticas que arrojan los países de América Latina, dejando de lado el enfoque de los derechos sociales, con excepción del ámbito educativo como lo demuestra la figura I:

Figura I.

Estructura del Índice de Pobreza Multidimensional de la CEPAL

Vivienda (22.2%)	<ul style="list-style-type: none"> • Materiales Vivienda • Hacinamiento 7.4% c/u • Tenencia
Servicios Básicos (22.2%)	<ul style="list-style-type: none"> • Agua Potable • Saneamiento 7.4% c/u • Energía
Educación (22.2%)	<ul style="list-style-type: none"> • Logro Educativo Adultos • Asistencia escolar 7.4% c/u • Rezago Educativo
Empleo y protección social (11.1%)	<ul style="list-style-type: none"> • Desocupación 7.4% • Protección social 3.7%
Estándar de vida (22.2%)	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos 14.8% • Bienes Durables 7.4%

Nota. Ponce. 2018: 7

Un punto importante es que hay un elemento en común con el método IPM-CEPAL con el IPM-PNUD y es que la descripción de los indicadores no deja claro cuál es el criterio cualitativo a seguir para determinar si hay carencia o no. Otra crítica que se hace es que "contar con una dimensión de empleo no es suficiente para evaluar la carencia de empleo digno porque no existe un consenso entre países sobre cómo medir el trabajo, y que los gobiernos no pueden garantizar los derechos laborales y sociales" (Cfr. Ponce, 2018: 6-7), esto significa que los gobiernos no tienen la capacidad de proporcionar información, en forma de instrumentos e indicadores de la situación laboral. En forma de recomendación se enfatiza en que "a pesar de hacer énfasis en elementos materiales para la construcción del Índice, no se toma en cuenta el acceso a nuevas tecnologías (TIC) ya que se ha demostrado que la brecha digital reproduce distancias socioeconómicas." (Cfr. Ponce, 2018: 8). Todo lo anterior deja en evidencia que el método desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) deja de lado dimensiones o presenta inconvenientes para incluir a otras; esos son situaciones que se presentan en cualquier metodología para desarrollar la medición de pobreza.

Conforme a lo expuesto, se puede argumentar que también hay ventajas en el uso de índices de pobreza Multidimensional, por ejemplo: "que se usan datos empíricos, se hace uso de diferentes dimensiones e indicadores y que se cuenta con propiedades de Monotonicidad, concepto que refiere a las mejoras y desmejoras de la situación de pobreza visible en grupos o dimensiones." (Cfr. Ponce. 2018:9), adicionalmente, se puede mencionar que los diversos enfoques multidimensionales de medición de pobreza presentan rasgos en común, por ejemplo, en "determinar niveles, características, factores y tendencias de la pobreza y así facilitar las medidas de política pública que se deben de adoptar para su erradicación" (Hernández *et al.* 2018: 138).

Habiendo hecho un repaso de las definiciones más conocidas de medición de pobreza en el ámbito internacional y cuyos desarrollos conceptuales y operativos se llevaron a cabo por instituciones que dotan al concepto un carácter científico, se puede concluir que pertenecer a dicho contexto económico-social-territorial (tal como lo concibe CONEVAL) conocido como pobreza no está relacionado únicamente al nivel de ingresos, porque, el coste de vida es diferente no solo entre países, sino también en regiones como la Ciudad de México, donde el fenómeno de la nula regulación de la especulación inmobiliaria ha llevado a tener precios de compra y renta dispares entre alcaldías y colonias, también ha llevado a que los servicios tengan precios diferentes dentro de la misma Ciudad de México, por lo que, enfocarse en la visión de pobreza por ingresos aumentaría la incertidumbre para definir la focalización de personas en situación de pobreza y sus impactos por parte de Políticas Públicas focalizadas.

A pesar de que actualmente la definición oficial de la pobreza es la de carácter multidimensional y que es desarrollada por CONEVAL, dicha concepción no fue aceptada hasta el año 2006 porque desde el año 2002 la definición de la medición de la pobreza oficial era definida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y cuyas bases se sustentan en recomendaciones metodológicas del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP). La definición de medición de la pobreza de SEDESOL contemplaba únicamente el nivel de ingreso económico, por

lo que se considera a dicha definición como de carácter unidimensional (Cfr. CONEVAL. 2019: 44).

Por todo lo comentado anteriormente, queda en evidencia que la medición de la pobreza con enfoque multidimensional ha dado una definición más íntegra para entender, medir y atender el fenómeno de la pobreza, así también responde al constante cambio social que sufre el concepto de pobreza, ya que siempre se debate sobre su reconceptualización pero en estas últimas décadas lo hace cada vez más rápido y el mismo enfoque multidimensional se puede adaptar mejor a diferentes contextos y tiempos, a diferencia del enfoque unidimensional, que normalmente se enfoca en términos económicos.

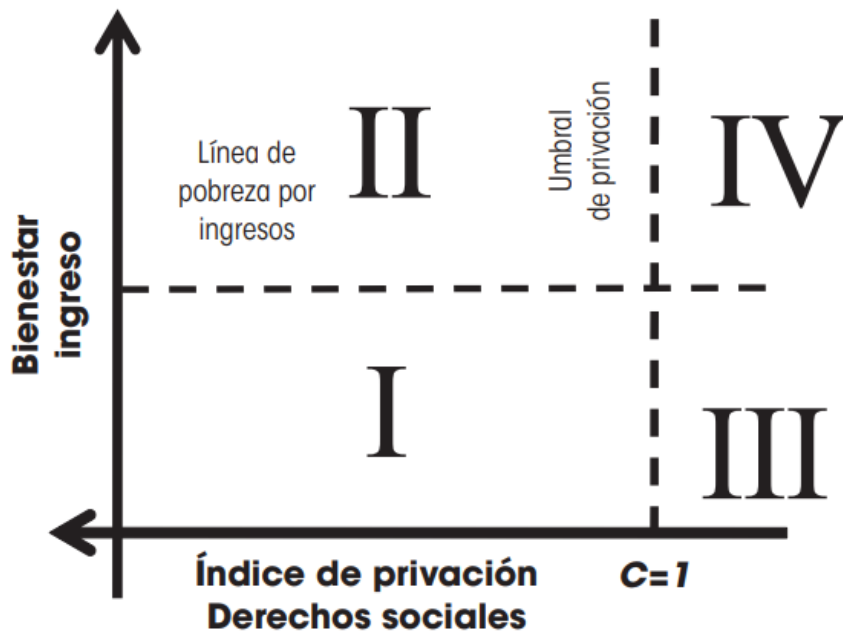
Se puede transformar la definición de pobreza multidimensional a la pregunta, ¿de qué se excluye? Porque se trata de construir la definición de pobreza en función de los servicios, bienes y derechos fundamentales que, mediante la aplicación de la ciencia social, se consideren necesarios en una región determinada y que todo eso se apoya de la definición de bienestar. Como se iba mencionando al principio de este apartado, no puede existir una única definición de pobreza, no sólo porque la diversidad de sociedades tiene necesidades diferentes, sino también porque se tiene que ajustar al bienestar social. Para concluir, aquí se han expuesto las herramientas teóricas para desarrollar el concepto de pobreza donde sea necesario y, por lo tanto, sí es posible definir qué es la pobreza en México.

La metodología oficial para medir la pobreza por parte del Estado la establece CONEVAL con fundamento en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y establece un enfoque multidimensional.

Dentro de la metodología se encuentra el proceso de identificación poblacional, de la cual establece una división de la pobreza en dos poblaciones: situación de pobreza multidimensional y situación de pobreza multidimensional extrema (Cfr. CONEVAL. 2019: 36-38), la forma en la que CONEVAL clasifica la pobreza se puede ilustrar con las figuras II y III.

Figura II.

Población en situación de pobreza multidimensional.



Nota. CONEVAL. 2019: 37

La lectura de esta primera ilustración atiende de la siguiente manera: Estar en la posición I representa No ser vulnerable por Ingresos y no contar con alguna carencia social.

La posición II representa ser vulnerable por ingresos, esto quiere decir que el ingreso es igual o menor a la línea de pobreza por ingresos, dicho umbral se establece mediante los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH).

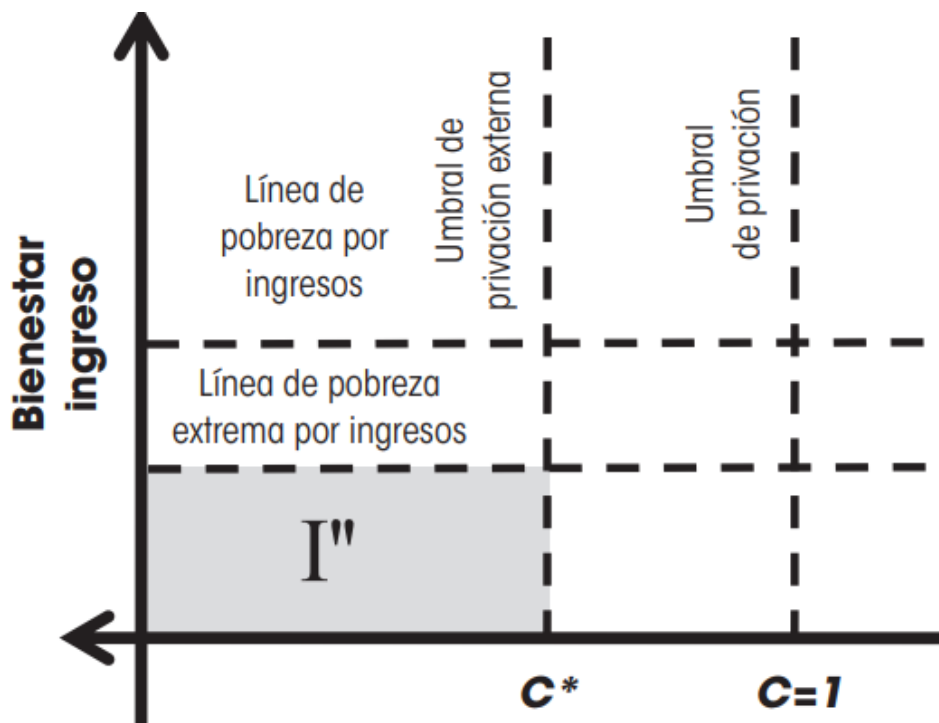
La posición III representa el área de población vulnerable por carencias sociales, por lo que se debe de tener por lo menos una carencia social y no ser vulnerable por ingresos para ser situado en esa posición.

La posición IV es el área de situación de pobreza multidimensional porque se debe de contar con ingreso menor al establecido en la línea de pobreza y se cuenta con al menos una carencia social.

Gracias a la figura II se puede ilustrar los criterios de CONEVAL para identificar la pobreza, pero también existe la pobreza multidimensional extrema, por lo que se va a ilustrar una extensión del eje por ingresos (y) y el eje de privación por carencias sociales (x) mediante la figura III:

Figura III:

Población en situación de pobreza multidimensional extrema.



Nota. CONEVAL. 2019: 38

En esta extensión de la figura II se puede apreciar que existe un umbral de pobreza por ingresos extrema, la cual se entiende como la situación en la que, aún si se destina todo el ingreso para adquirir alimentos básicos no se alcanzan a cubrir los nutrientes básicos para una vida sana (Cfr. CONEVAL. 2019: 38). También se está contemplando la situación de umbral de privación (de derechos sociales) extrema, en la que se establece que se debe de contar con 3 o más carencias sociales.

Estar en un umbral de pobreza por ingresos extrema y en el umbral de privación extrema son los parámetros para ser considerado en situación de pobreza multidimensional extrema.

Por lo que a manera de síntesis se puede decir que:

La identificación de la población en situación de pobreza se realiza en dos etapas: en la primera se determina si los ingresos de una persona son insuficientes para la satisfacción de sus necesidades y si presenta carencias en cada uno de los seis indicadores señalados al final de la

sección anterior; en la segunda se combinan los indicadores generados en la etapa previa, a fin de reconocer a la población en situación de pobreza multidimensional. (CONEVAL. 2019: 33).

Habiendo expuesto el proceso de identificación de la pobreza multidimensional se prosigue exponiendo las maneras que se tienen de medir la pobreza, de las cuales se contemplan tres.

La primera es medir mediante incidencia y consiste en calcular qué porcentaje de la población de algún área delimitada cuenta con al menos una carencia económica o social, sin distinción alguna (Cfr. CONEVAL. 2019: 39), para ello CONEVAL desarrolló catorce indicadores y son presentados a continuación:

Población con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.

Población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos.

Carencia por 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.

Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

Población con al menos una carencia social.

Población con al menos tres carencias sociales.

Población vulnerable por ingresos.

Población en situación de pobreza.

Población en situación de pobreza extrema.

Población en situación de pobreza moderada. (CONEVAL. 2019: 39)

La segunda medida es la de profundidad y es aquella que indica que tan alejado se está de la línea del bienestar y se divide en dos. Una medida de profundidad tiene que ver con los ingresos, estimando la longitud entre el ingreso promedio y una línea de pobreza por ingresos. La segunda medida de profundidad es aquella que indica la cantidad de carencias sociales, este aspecto permite que existan más de

una carencia social y según se vayan acumulando se cae en la categoría de pobreza multidimensional o pobreza multidimensional extrema (Cfr. CONEVAL, 2019: 40).

La tercera medida de pobreza multidimensional es la de intensidad y tiene que ver con los cambios que han sufrido la línea de pobreza por ingresos y por carencias sociales a lo largo de un tiempo determinado y toma forma de producto, o sea un múltiplo matemático y se aplica a la pobreza multidimensional. multidimensional extrema y a la población que cuenta con al menos una carencia social (Cfr. CONEVAL. 2019: 40-41).

Habiendo definido las tres categorías de formas de medir la pobreza se procede a describir cuáles son los criterios usados para generar los indicadores que se usan para medir la pobreza y que están constituidos según el trabajo de CONEVAL que se divide en dos partes, la primera son los criterios para indicadores que calculan la línea de pobreza por ingresos y otra es por carencias sociales.

Los criterios para indicadores de línea de pobreza por ingresos son:

Con base a los patrones de gasto y consumo, utilizar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares como fuente de datos, construir el ingreso a nivel a nivel del hogar y definir si es inferior al valor de las líneas de pobreza por ingresos y de pobreza extrema por ingresos, y asignar a todas las personas de una misma unidad doméstica la característica del hogar al que pertenecen, considerar como referencias las metodologías del ámbito internacional y generar la división categórica entre el tipo de población, sea lo rural menor a 2,500 habitantes y el entorno urbano mayor a 2,500 habitantes. (CONEVAL. 2019: 45)

Considero importante resaltar que los criterios de desarrollo mencionan la posibilidad de tomar como referente otros modelos internacionales porque gracias a dichos modelos de medición es que se ha logrado avanzar en el desarrollo teórico de la pobreza multidimensional; dicho trabajo comenzó desde la segunda mitad del siglo XX, ocasionado en parte por el constante debate teórico sobre los componentes de la pobreza, y ejemplo de ello fue que surgieron propuestas de medición como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) desarrollado

por CEPAL hasta el Índice de Pobreza Multidimensional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (IPM-PNUD)

Para desarrollar los indicadores de carencia social se tiene que poner atención en las unidades mínimas que componen la realización de los derechos sociales (Cfr. CONEVAL. 2019: 46), dichas unidades mínimas se realizaron bajo un total de cinco criterios, como la pertinencia conceptual, que es lo que mencionó con anterioridad, que los indicadores sean componentes de la realización de derechos, también está la definición de la unidad de análisis, que en éste caso son las personas o en su defecto a las personas que componen un hogar, la factibilidad empírica, esto quiere decir que la información con la que se construyan los indicadores vengan de INEGI porque cuenta con cualidades de tener información válida y precisa, también se contempla la especificidad de los indicadores que tiene que ver con la clara identificación de la población con carencia, por lo que los indicadores se ven obligados a tener una cualidad dicotómica, o sea que puedan mencionar si existe la carencia o no; por último está el criterio de utilidad en políticas públicas, ya que al ser éstas cursos de acción, deben encaminarse a reducir los niveles de carencia por lo que se deben construir indicadores que reflejan la factibilidad de poder reducir las carencias (Cfr. CONEVAL. 2019: 47).

Habiendo contemplado los criterios a seguir para la construcción de indicadores se puede resumir que estos deben ir en sintonía con las carencias sociales, de forma que contemple a individuos o grupos familiares con información que pueda ser recolectada de INEGI, que tengan la capacidad de decir si hay carencia o no y que exista la factibilidad de poder reducir dicha carencia si es que está presente.

A continuación, se va a indagar a los ocho indicadores de pobreza que CONEVAL desarrolló en relación al tema de derechos sociales con el fin de verificar si cuentan con un válido sustento teórico con el que se pueda sustentar la definición oficial de la pobreza y por lo tanto, evitar que otra definición de la pobreza con menor sustento teórico se pueda ejercer en el Gobierno. Los ocho indicadores son: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a

la alimentación nutritiva y de calidad, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Se van a revisar cada indicador con el fin de enseñar sus cualidades teóricas, así como sus criterios de selección. El primero a mencionar es el relacionado a la educación porque es visto como un derecho, pero "El indicador para medir el rezago educativo fue propuesto por la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación" (CONEVAL. 2019: 49) y CONEVAL explica por qué implementar este indicador al mencionar que:

La educación es el principal medio para desarrollar y potenciar las habilidades, conocimientos y valores éticos de las personas. Además, representa un mecanismo básico de transmisión y reproducción de conocimientos, actitudes y valores, fundamental en los procesos de integración social, económica y cultural. Ser incapaz de leer, escribir o realizar las operaciones matemáticas básicas, e incluso no tener un nivel de escolaridad que la sociedad considera básico, limita las perspectivas culturales y económicas de todo ser humano, lo que restringe su capacidad para interactuar, tomar decisiones y funcionar activamente en su entorno social. (CONEVAL. 2019: 48)

Por lo tanto, CONEVAL está priorizando esa explicación porque menciona la capacidad de integrarse al sistema socioeconómico y cultural, dicho elemento es coherente a la perspectiva de la pobreza como un tema de privación de capacidades, dicha visión es coherente con el trabajo teórico de Amartya Sen, autor que es retomado por el organismo.

Dada la pertinencia teórica para CONEVAL el utilizar al rezago educativo como indicador de medición se prosigue a describir los criterios a seguir para el desarrollo del mismo.

Las personas que son incluidas con rezago educativo son aquellas que tienen entre tres y veintidós años que no tengan concluida la educación obligatoria establecida por la CPEUM y que no esté asistiendo en su proceso de conclusión.

Para las personas que nacieron a partir de 1998 y que cuenten con veintidós años se consideran con rezago educativo si no han concluido la educación obligatoria,

que contempla hasta la educación media superior, este criterio que difiere con personas de menor edad se debe a que hubo una reforma constitucional que extiende la definición de educación obligatoria de media superior a superior y que dicho fenómeno es detallado en el capítulo 2 que aborda las reformas constitucionales en función a los derechos sociales. También cuentan con rezago educativo las personas que tienen más de dieciséis años y que hayan nacido antes de 1982 y que no hayan completado con la educación obligatoria definida en esos años, que era la educación primaria. Por último, también se contempla a las personas mayores de dieciséis años y que nacieron entre 1982 y 1997 y que no cuenten con la educación obligatoria concebida en ese momento, nivel secundario. (Cfr. CONEVAL. 2019: 49-50)

El siguiente indicador que es contemplado por CONEVAL es respecto al acceso a los servicios de salud porque CONEVAL los considera como un elemento importante para el mantenimiento de la vida y del funcionamiento físico y mental (Cfr. CONEVAL. 2019: 50). Considero pertinente añadir que los servicios de salud son importantes para el desarrollo del bienestar porque ayudan a atenuar los embates económicos y sociales que implican el no contar con un ejercicio pleno de salud física y emocionalmente, en otras palabras, no contar con salud impide el desarrollo del bienestar.

Los criterios para ser considerado persona carente del acceso a servicios de salud es ser derechohabiente de alguna institución pública de seguridad social y por lo tanto que preste servicios médicos (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) y que no tenga acceso a servicios médicos privados (Cfr. CONEVAL. 2019: 50-51).

Siguiendo en sintonía con la configuración de acceso a los servicios de salud públicos, también es contemplado como indicador de carencia por derechos sociales el acceso a la seguridad social y que CONEVAL la define como mecanismos para garantizar medios de subsistencia para individuos y sus familias ante situaciones que atenten como accidentes o enfermedades y situaciones biológicas como la vejez y el embarazo, y que si se excluye de dichos mecanismos hace que los individuos y sus familias sean más vulnerables ante eventos fuera de

su control que impidan su bienestar y el de su familia (*Cfr.* CEPAL. 2006. Citado en CONEVAL. 2019: 51), cabe añadir que la política social mexicana se considera dinámica porque se adhiere no sólo a los derechohabientes, sino que incluye a sus familiares, además de que está asentada en la constitución para atender asistencia médica y protección de medios que conforman el bienestar individual y familiar, además el Gobierno de México está comprometido desde finales del siglo XX a garantizar un ingreso económico para personas mayores de 65 años con lo que considera que se termina extendiendo la seguridad social (*Cfr.* CONEVAL. 2019: 53). Los criterios para ser tomados en cuenta para ser considerado como persona que no cuenta con seguridad social son los siguientes:

En el caso de las personas económicamente activas se considera que cuentan con seguridad social cuando gozan de las prestaciones establecidas en el Artículo 2do de la Ley de Seguridad Social (LSS), y en el caso de las personas que no son asalariadas o son trabajadores independientes el criterio a tener en cuenta es el acceso a los servicios de salud proporcionado por prestación laboral o por contratación voluntaria. En el caso de la población en general, los criterios a tomar en cuenta son el gozar de alguna pensión o jubilación otorgada por una persona dentro o fuera del núcleo familiar que tuvo acceso seguridad social y en el caso de las personas mayores de 65 años también se tomará en cuenta si gozan de seguridad social proporcionado por programas sociales en forma de un monto monetario mayor al promedio de la canasta básica alimentaria (*Cfr.* CONEVAL. 2019: 53-54). El criterio para personas mayores de 65 años se ajusta a la Pensión Universal para Personas Adultas Mayores porque concierne en la entrega de apoyo económico de forma bimestral, aunque el criterio indica contemplar si el ingreso es mayor o menor al promedio de lo establecido por la canasta alimenticia.

Otro subtema que CONEVAL toma en cuenta es el de la vivienda. El primer derecho social que es tomado como indicador es la calidad y espacios de la vivienda porque se entiende como que la vivienda tenga componentes dimensión (espacio disponible), equipamiento (muebles y electrodomésticos con los que se cuenta para establecer un nivel de calidad de vida), infraestructura (de qué forma están como una cualidad determinante en la calidad de vida por sus cualidades en

el proceso de formación profesional y de la integración de los individuos al sistema sociocultural y económico, además de que tienen el mejoramiento de las condiciones sanitarias de los residentes (Cfr. CONEVAL. 2019: 56). Este indicador refleja la importancia del aspecto material del que están construidas las viviendas porque se consideran como componentes indispensables para el desarrollo de la vida.

Debido a la ausencia de normativas que describen los componentes mínimos que deba contener una vivienda, CONEVAL recurrió a la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para que establezca cuáles son los criterios que indiquen esos componentes mínimos que deben ser tomados en cuenta, dicha solicitud se hace porque la Ley de Vivienda menciona que la Comisión Nacional de Vivienda está facultada para cooperar en la política nacional de vivienda, por lo que CONEVAL consideró a la organización como pertinente para desarrollar las características dichos criterios. De acuerdo con CONAVI, son personas que cuentan con carencia en relación a la calidad y espacios de la vivienda cuando están presentes los siguientes elementos:

El material de los pisos de la vivienda es de tierra. El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos. El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho. La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.(CONEVAL. 2019: 55).

El enfoque presentado por CONAVI muestra un profundo enfoque en los materiales tal y como es concebido el derecho de calidad y espacios de la vivienda por parte de CONEVAL, aunque el aspecto de espacio no es contemplado más allá del hacinamiento porque puede existir el caso de que la vivienda solo se divida en un cuarto y por menor que sea el hacinamiento, el espacio impide el desarrollo de el o los residentes.

El siguiente derecho social a abordar bajo la temática de la vivienda y que es tomado en cuenta por CONEVAL para el desarrollo de indicadores de carencia es el denominado *acceso a los servicios básicos en la vivienda*. Dicho indicador se

toma en cuenta porque se considera que el acceso de dichos servicios tiene incidencia en la calidad salubre y desarrollo de la calidad de vida de los residentes. De igual forma, como en el desarrollo del indicador sobre calidad y espacios de la vivienda, se consultó a la CONAVI para el desarrollo de criterios que componen los servicios básicos de una vivienda, por lo que se determinaron los siguientes rubros:

El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren 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. (CONEVAL. 2019: 56-57)

Es importante mencionar que las consideraciones para desarrollar el *indicador de acceso a los servicios básicos en la vivienda* se tomó en cuenta las variables que CONEVAL sugirió a la CONAVI, las cuales son dotación y frecuencia de agua, disponibilidad de drenaje, disponibilidad de excusado, uso exclusivo del sanitario, admisión de agua en el sanitario, disponibilidad de electricidad, eliminación de basura y combustible utilizado para cocinar. (Cfr. CONEVAL. 2019: 56).

CONEVAL señala que saben de la existencia de más servicios que son útiles para el desarrollo de la vida, pero se seleccionaron aquellas vitales en las que se consideran indispensables.

El siguiente indicador que toman en cuenta es referente al acceso a la alimentación nutritiva y de calidad porque se desprende del derecho a la alimentación cuyo grado no es constitucional pero sí está contemplado en la LGDS y su justificación es que “No padecer hambre es el mínimo nivel que debe estar garantizado dentro del derecho a la alimentación.” (CONEVAL. 2019: 57). Cabe añadir que es que gracias a una alimentación nutritiva se contribuye hacia el cuidado de la salud, así como contribuye al desarrollo de las capacidades de integración al sistema socio-económico porque se ha demostrado que, dependiendo de lo que comemos vamos a contar con un mejor desempeño de las funciones cerebrales y así mejorando las

capacidades de estudio y el manejo de emociones. (Cfr. Gibert *et al.* 2012: 325-341).

La forma en la que se desarrolla el indicador que mide el acceso a la alimentación nutritiva y de calidad es mediante una escala de seguridad alimentaria que se divide en cuatro niveles: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa (Cfr. Pérez-Escamilla & Melgar-Quiñonez *et al.* 2007. Citado en CONEVAL. 2019: 58-59). Para determinar si hay carencia en el acceso a la alimentación nutritiva y de calidad se debe de presentar el nivel de inseguridad alimentaria moderado o severo y para determinar ese nivel se hace mediante el resultado de un cálculo en forma de una ponderación de la frecuencia de consumo de doce alimentos diferentes (cereales, leguminosas, carnes, pescados, lácteos, verduras, frutas, huevos, azúcares, grasas, tubérculos y condimentos), dicha información se obtiene de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y para determinar los estándares que indiquen la cantidad adecuada de alimento son retomados del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas (PMA) (Cfr. CONEVAL. 2019: 59-60).

La última temática de la que se desprenden indicadores de medición de pobreza es el espacio territorial. El primer indicador que se usa es el grado de cohesión social porque CONEVAL entiende que los seres humanos somos seres sociales y por lo tanto los criterios adquieren la cualidad de enfocarse en los grupos sociales (Cfr. CONEVAL: 61). Los indicadores para medir el grado de cohesión social se determinaron de la siguiente manera:

[...] se medirá a nivel municipal y estatal mediante 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; este último indicador se calculará solamente a nivel estatal (Boltvinik. 2007. Citado en CONEVAL. 2019: 61).

El segundo y último indicador que utiliza CONEVAL en la medición multidimensional de la pobreza y que está dentro de la temática del espacio

territorial es el grado de accesibilidad a carretera pavimentada, el cual no hay información de por qué es implementado como indicador pero se puede considerar como factor en el desarrollo personal porque es la forma de acceder físicamente a cualquier lugar que contribuya al desarrollo y a la integración social ya que, en caso contrario, si todo queda en la lejanía y de forma inaccesible, el desarrollo y la integración se ven limitados.

Los criterios que toma CONEVAL para medir el grado de accesibilidad a carretera pavimentada son que se cuente con una red vial pavimentada y de calidad, también qué tanto es la pendiente de los caminos (mientras más grados de inclinación, más inaccesible), además que las características ambientales sean favorables permitan realizar trayectos sin que existan obstáculos naturales, de igual forma la localización geográfica será tomada en cuenta para estimar el acceso a la red vial así como de su calidad, otro punto importante es determinar si se cuenta con acceso a transporte público y como último punto es el tiempo que se toma desplazarse hacia puntos donde ofrezcan servicios de todo tipo, que vaya desde la atención a la salud hasta el abastecimiento de insumos del hogar (Cfr. CONEVAL. 2019: 62).

Hasta este punto se han repasado todos los indicadores que CONEVAL toma en cuenta para el desarrollo de su técnica de medición multidimensional de la pobreza y se considera que los criterios que el organismo estableció para seleccionar indicadores están siendo tomados en cuenta. Un ejemplo de lo anterior es que, para acceder a la información que CONEVAL está contemplado se tiene que consultar a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares que levanta INEGI cada dos años.

Habiendo concluido este repaso por el concepto de pobreza y por su definición oficial para el Estado mexicano, además de las distintas definiciones de la medición unidimensional y multidimensional de la pobreza se puede concluir en este apartado que CONEVAL cuenta con un sustento teórico válido para la construcción de su propia técnica de medición multidimensional de la pobreza porque han establecido criterios para construir sus indicadores y han respetado esos lineamientos.

1.2 Definición de Políticas Públicas

En este apartado se va a estudiar la Política Pública con el fin de argumentar por qué es importante de abordar para fines de esta investigación.

Se puede considerar una relación entre la pobreza y las Políticas Públicas porque, bajo el enfoque de los derechos humanos expone que “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” (Centro de Estudios Legales y Sociales. 2004. Citado en Hernández *et al.* 2018: 30), pero la relación no es exclusiva del enfoque de derechos humanos, también se ajusta a la definición de pobreza con enfoque de derechos sociales, por lo tanto, se vuelve indispensable revisar qué son las Políticas Públicas y cómo se relacionan con la pobreza.

La Política Pública se define bajo un acercamiento genérico como: “líneas de acción de gobierno cuyo propósito es atender objetivos de interés público de forma eficaz y eficiente” (Cfr. Aguilar, 2012: 5), entonces se puede entender la Política Pública como una disciplina orientada a la acción del Gobierno. Es importante comprender las dos palabras que conforman esta disciplina, la palabra “Política” deriva de la palabra “Policy” y lo “Público”, esta última palabra puede existir si existe lo privado, y en el ámbito político se define como “lo que es responsabilidad del Estado” (Aguilar, 2012: 15) hacia sus habitantes.

El origen de la Política Pública se remonta desde la conceptualización de las palabras “Public policy” por parte del científico político y teórico de la comunicación, Harold Dwight Lasswell cuando desarrolla una propuesta teórica que consiste en “separar la política (politics, orientadas al análisis teórico del poder) de las políticas (policy, disciplinas y métodos que apoyen los procesos de decisiones de burócratas)” (Cfr. Carrillo & Medina, 2020: 35). Dentro de la propuesta de Lasswell se crea una dicotomía, entre ciencia política y ciencias de las políticas, de la cual ésta última desarrolla dos distinciones de estudio “una orientada a el estudio de los proceso de formación e implementación de las Políticas Públicas y otra para sintetizar e integrar información en las distintas fases de la creación de políticas”

(Carrillo & Medina, 2020: 35), en esa propuesta se están poniendo las bases para el estudio de la Política Pública. Es importante señalar que la disciplina de la Política Pública “no tiene interés en la legitimidad política del gobernante, sino se interesa en alcanzar la inteligencia y la eficacia de las decisiones del gobierno” (Cfr. Aguilar, 2012: 9), es importante señalar que no toda decisión del gobierno es Política Pública ya que, para alcanzar esa cualidad se deben reunir los siguientes requisitos:

[...] obedezca a la ley pública (sin arbitrariedades y discriminaciones), gaste responsablemente los recursos públicos (sin corrupciones e ineficiencias), incorpore la opinión, la participación y la corresponsabilidad del público ciudadano, sea transparente y rinda cuentas de sus acciones y resultados al público ciudadano, e incansablemente mire al interés y al beneficio público evitando ser capturado por poderosos grupos de interés políticos o económicos. (Aguilar, 2012: 16)

Si no se reúnen los requisitos mencionados previamente, las decisiones del Gobierno no son de carácter público por lo que hace válida la afirmación de que no toda decisión es pública.

La eficacia es una característica de las Políticas Públicas debido a que, desde el decenio de 1950 “los regímenes socialistas demostraron capacidad de realizar sus planes de desarrollo en sus territorios gobernados, por lo que había cierta presión en los regímenes, que se autodenominaban como democráticos liberales en acreditar superioridad gubernativa” (Cfr. Aguilar, 2012: 9-10), todo esto sucedía bajo el contexto de la era denominada como Guerra fría, por lo tanto se desarrolla una definición de lo que es un Gobierno por Políticas dentro de las democracias liberales y consiste en:

[...] el modo propio de gobernar. Las políticas son planes de acción específicos (no holísticos), enmarcados por leyes precisas, que reconocen las libertades de sus ciudadanos y, en consecuencia, tienen límites

precisos infranqueables al abordar determinados campos de acción social. Las políticas suelen incluir la participación de los ciudadanos, combinan la acción del gobierno con la de los ciudadanos en forma de consensos con el fin de adquirir cualidades de adaptabilidad para atender diferentes problemas [...]. (Cfr. Aguilar, 2012: 10)

La primicia que suponía la conceptualización de la Política Pública en el decenio de 1950 en Estados Unidos trajo que diversas universidades y centros de investigación tuvieran interés en trabajar la disciplina, lo que provocó que surgieran diversos enfoques o interpretaciones de dicha disciplina, ejemplo de ello fue la perspectiva económica, que se caracteriza en “quitar el carácter multi-interdisciplinario a la Política Pública, enfocándose únicamente en el análisis económico a tal punto que se llegó a denominar Análisis de Políticas y cuya prioridad fue el enfoque costo-eficiencia” (Cfr. Aguilar, 2012: 11), es importante mencionar esta perspectiva porque “tomó relevancia en los gobiernos occidentales durante el periodo de finales del decenio de 1970 a 1980” (Cfr. Aguilar, 2012: 11), porque en ese entonces habían crisis fiscales y era necesario alcanzar la estabilidad en las cuentas nacionales de occidente, América Latina fue una región donde “la crisis tuvo una mayor influencia por lo que el enfoque económico adquiere una utilidad que sigue siendo vigente, a este proceso en específico se le llamó como Consenso de Washington o Consenso neoliberal” (Cfr. Aguilar, 2012: 13-14). En resumen, la introducción de la Política Pública en América Latina sucede bajo el enfoque económico, pero no es un hecho aislado, sino que hubieron diversos factores que fomentaron su implementación como el reajuste geopolítico de pasar de dictaduras a democracias liberales, también la reducción del Estado fue un factor porque se daba como prioridad la salud de cuentas públicas así como por la introducción de la Nueva Gerencia/Gestión Pública que posiciona a la eficiencia como el rasgo que define a la Administración Pública, por lo que resultó que la implementación de las Políticas Públicas en ésta región tuviera las características de “[...] exigir la naturaleza pública de la política, de las políticas y del poder público, así como exigir eficacia directiva al gobierno, que sólo se podía

lograr si sus decisiones se sustentaban en información, análisis e incorporación de modelos causales.” (Aguilar, 2012: 16). Entonces, la introducción de las Políticas Públicas en la región se debe a un conjunto de variables que propiciaron la adopción de cierto enfoque económico en políticas que ponen énfasis en la eficiencia.

La eficacia de la Política Pública reside en el carácter empírico, esto quiere decir que tiene que ser casualmente apropiada (Cfr. Aguilar, 2012: 20), esto conlleva que, dentro de la política social, los programas vayan encaminados hacia consecuencias concretas que atiendan la pobreza, por lo que es necesario que se tengan herramientas e información útil para lograr dicha hazaña.

Habiendo repasado el contexto histórico que permitió el desarrollo de las Políticas Públicas se va describir cuáles son sus procesos y sus operaciones consultivas.

El proceso de las Políticas Públicas refiere a un conjunto de acciones en forma secuencial, sistémica, cíclica o de espiral que tienden a realizar objetivos de interés público o que tienen valor en la sociedad. Las acciones siguen un curso definido por la sociedad y el gobierno. La ejecución de las acciones es llevada a cabo por iniciativa gubernamental y con la posibilidad de trabajar en conjunto con actores sociales y privados (Cfr. Aguilar, 2012: 17).

Otro proceso importante es la recolección de demandas definidas por la sociedad y los campos políticos porque son transformadas de acuerdo a las posibilidades del gobierno de atender un objetivo de interés público tal y como lo describe Aguilar:

[...] recoge las demandas de los sectores civiles y políticos de la sociedad, las reelabora en objetivos y acciones legalmente compatibles, aprovecha la información y el conocimiento que existen en una sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización capaces de producir los objetivos decididos, incluye el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para existir, operar y alcanzar los resultados esperados. (Aguilar, 2012: 18).

Bajo el desarrollo de Aguilar se puede considerar que la atención de la pobreza debe atenderse tomando en cuenta varias consideraciones de diversos sectores sociales, políticos y legales. Afortunadamente las leyes ya tienen contemplados diversas demandas de la sociedad para atender a la pobreza, como es el caso del Artículo 115° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contempla las obligaciones que tienen los municipios de todo el país, siendo la forma de gobierno básica y, por lo tanto, la más directa en atender las necesidades de la gente. Atiende necesidades básicas como el acceso al agua, a calles pavimentadas, así como la obligación de estar en condiciones óptimas; estos elementos son contemplados como indicadores de pobreza para CONEVAL. Los demás indicadores pueden ser atendidos bajo el sustento legal por otros niveles de gobierno como el Estatal y el Federal ya que sus atribuciones son diferentes

Lo anteriormente mencionado corresponde al proceso de recolección de demandas de Políticas Públicas porque, en el ejemplo de atención a la pobreza (que es un asunto de interés público) se enlazan los actores políticos, sus intereses, el marco legal, los procesos administrativos y la disponibilidad de los recursos económicos.

Para la Política Pública también es importante mencionar que tiene la cualidad de ser un proceso de solución de problemas, donde dichos problemas se entienden como aquellas situaciones no deseadas por el gobierno y sociedad, o sea una situación opuesta al interés público (*Cfr. Aguilar, 2012: 18*).

En términos de la Política Social, el problema es la existencia de la pobreza ya que es una cualidad no deseada por la sociedad al generar unas situaciones de violencias y exclusiones, y tampoco es deseada por el Estado ya que su configuración es de carácter social. Recordando que la Política Pública tiene el carácter de ser empírico, las soluciones deben de tener sustento en información verídica y que tengan la correlación de atender el problema.

Retomando la idea de que el ejercicio de las Políticas Públicas se desarrolla en procesos de seleccionar soluciones para problemas públicos (*Cfr. Aguilar, 2012: 23*) es cuando surge el concepto del ciclo de las Políticas Públicas, dicho ciclo busca el mejoramiento de la toma de decisiones del gobierno evaluando las

acciones ya realizadas mediante procesos empíricos. Dicho ciclo de las Políticas Públicas se ejemplifica en la figura IV:

Figura IV:

Ciclo de las Políticas Públicas y su orientación de carácter público. Elaboración Propia.



Nota. Aguilar, 2012: 23.

El ciclo de las Políticas Públicas propone un mejoramiento continuo en la toma de decisiones de los gobiernos mediante el uso del conocimiento empírico. Si la Política Social se considera verdaderamente una Política Pública tiene que dar seguimiento a cada paso presentado en el ciclo.

La formulación de la agenda de la Política Social ya está establecida desde la configuración del Estado Social cuando se considera a la pobreza como un problema público al menos de forma generalizada y bajo el discurso hegemónico del poder. La pobreza pasa a ser considerada como un problema público formalmente definido cuando se establecen las causas, características y

parámetros para ser considerado como tal, así como cuando dicho fenómeno empieza a ser medido con los parámetros establecidos.

El tercer y cuarto paso tiene que ver con la construcción y selección de opciones para atender el problema público. Dichos pasos no son sencillos de determinar porque requieren de mucha deliberación como en la jerarquización de prioridades, el establecimiento de causas y consecuencias, la definición de pertinencia, el apego al marco normativo y, sobre todo, atendiendo las causas del problema público.

En el área de la Política Social se tiene que generar decisiones que atiendan a las causas de la pobreza, para ello se debe tener definido el concepto de pobreza (algo que CONEVAL ya desarrolló para el ámbito del Gobierno Federal) y cuáles son los indicadores que expresan el número de personas que padecen el fenómeno. A nivel Federal, ya existen indicadores que construyen la medición de la pobreza, por lo que es tarea del Gobierno Federal realizar acciones que atiendan las carencias que reflejan dichos indicadores siempre apegados al marco de la legalidad y teniendo siempre presente los recursos con los que se cuentan.

El quinto momento del ciclo tiene que ver con la comunicación política, en este caso es difundir, justificar y defender la implementación de la política. Ya que se cuenta con recursos limitados es pertinente considerar cómo llegar a difundir al mayor número de personas objetivo posibles; en el caso de que la Política Social atiende a la pobreza es necesario una mayor difusión de sus programas y proyectos ya que la distribución de dicha población en el territorio no es uniforme en la mayoría de los casos, hay lugares desiguales, sobre todo en las ciudades donde es más marcada la división entre la gente que es pobre y la que no. Sea cualquier caso, también es importante consultar las zonas de atención prioritarias donde se concentra el mayor número de personas en situación de pobreza en términos de porcentaje de la población de un municipio o comunidad determinada.

Como sexto paso se encuentra la implementación de la política, la cual es muy importante porque es susceptible a muchos errores de la implementación debido a que aparecen problemas de la *realpolitik*, o sea problemas que surgen a raíz de acciones que suceden fuera del marco normativo y de planeación o simplemente

no se contemplan, un ejemplo de ello es la existencia de un programa que atienda alguna carencia social que compone a la pobreza multidimensional, se les pida a los beneficiarios que asistan a cierto lugar determinado para obtener un beneficio pero la *realpolitik* aparece en forma de que no asista casi nadie ya que se requiere de cierto poder adquisitivo y de disponibilidad de tiempo para asistir al lugar mencionado.

Como última parte del ciclo y que da inicio a uno nuevo se encuentra la evaluación. Este componente es importante porque va a determinar cuales aspectos cambiar de la política mediante evaluaciones de distintos puntos del ciclo de las Políticas Públicas, por ejemplo, en los pasos de diseño, ejecución, de resultados y de impacto, también es crucial tener en cuenta que no todas las recomendaciones de las evaluaciones son factibles de realizar porque puede que los recursos para ejecutar dicho cambio no sean suficientes.

En la Política Social lo ideal es atender a las evaluaciones porque reduce la probabilidad de que aparezcan problemas ocasionados por la *realpolitik*, sin embargo, atender a todas las recomendaciones puede que no sea posible debido a la limitación de recursos ya sea de tiempo, materiales o económicos. También es importante realizar mesas de discusión para realizar consensos entre evaluadores y operadores/diseñadores de los proyectos y programas sociales con el fin de que ambos compartan conocimiento respecto a la viabilidad de las recomendaciones hechas por las evaluaciones, ya que puede darse el caso de que un evaluador desconozca algunos aspectos en el funcionamiento de la Política Social así como los operadores desconozcan aspectos a cambiar para mejorar la eficiencia y eficacia operacional.

Conforme a lo establecido a lo largo de este capítulo, se puede concluir que las Políticas Públicas son un curso de acción del Gobierno que deben seguir ciertas características para seguir dinámicas democráticas y dentro de esos elementos es importante el ciclo de las políticas públicas, que se entiende como un proceso de mejoramiento mediante la retroalimentación de cada ciclo, por lo que es pertinente que la Política Social también cuente con dichos elementos.

Capítulo 2: Las reglas de la Política Social, el marco normativo

En este capítulo se va a desarrollar la descripción de la ley que justifica que la implementación de las herramientas y datos que genera CONEVAL en los programas sociales del Gobierno Federal (2018-2024) no es un objeto sujeto a debate o a la opinión de los diseñadores de programas sociales, sino que la omisión de dicha implementación no es permitida por la ley y, por lo tanto, abre la posibilidad de que existan otros fenómenos que permitan la existencia de la omisión de la implementación.

2.1 Estatutos y reformas constitucionales relacionadas con el desarrollo social y pobreza

El primer documento a revisar va a ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque existe una jerarquía jurídica donde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema en México, o sea que no hay nada por encima de ella, y es ahí donde está el punto de partida para este capítulo, también se va a consultar las leyes que se desprendan de la Constitución. Lo que se va a revisar de la CPEUM van a ser los fundamentos que indiquen la facultad de CONEVAL en el desarrollo de instrumentos de medición de pobreza y evaluación con el fin de argumentar que otros organismos y organizaciones no están facultados para realizar dicha tarea, también se va a localizar en la CPEUM dónde están asentados los derechos sociales que CONEVAL considera componentes fundamentales para el desarrollo de un bienestar y que en la ausencia de sus ejercicios genera carencias sociales, y dicho elemento es tomado como componente en el desarrollo de sus indicadores de medición de la pobreza en México.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se encuentra el Artículo 26°, que es el que guarda mayor relación con la política social, y se divide en tres apartados, A, B y C. El apartado A refiere al tema de planeación y la obligación de que exista un Plan Nacional de Desarrollo. El

apartado B trata sobre INEGI, sus facultades de estatus descentralizado y su organización. En el último apartado, el C, trata sobre el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y su papel en la política social, que tiene que ver con asuntos de evaluación y emisión de recomendaciones para el mejoramiento de las mismas, así como la rendición de cuentas en el Congreso de la Unión sobre sus actividades.

El apartado C del Artículo 26° de la CPEUM fue adicionado en el año 2014, dicha adición fue introducida gracias a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que entró en vigor el 20 de enero de 2004.

La CPEUM asienta al CONEVAL al grado de constitucional gracias a la LGDS, para que este organismo descentralizado quede asentado en la constitución en forma de sus cualidades más importantes y fundamentales, dando a entender que la responsabilidad de medir la pobreza, así como la de evaluar la política social fue de gran importancia en los años en los que se adicionaron y reformaron las leyes correspondientes.

Dentro del marco normativo constitucional surgen los denominados derechos sociales, aquellos que, si se carecen forman en conjunto el fenómeno de la pobreza. Dentro de los estatutos de la Ley General de Desarrollo Social se encuentran establecidos los indicadores que por disposición oficial se tienen que atender para medir la pobreza con base a los mencionados derechos sociales.

A continuación, se van a describir los derechos sociales localizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho a la educación se encuentra en el artículo 3° constitucional:

Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2022: 1).

Dicho artículo establece, desde una reforma el 9 de febrero de 2012 los límites de la educación obligatoria, que termina en el grado de la media superior (CONEVAL. 2019: 46), porque desde la reforma del 5 de marzo de 1993 sólo se contemplaba como educación obligatoria la secundaria.

Es hasta la reforma del 15 de mayo de 2019 dónde se contempla la educación superior como obligatoria y cuya responsabilidad de ese derecho cae en el Estado (Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2019: 1-8) por lo que se considera que este derecho se ha obtenido de forma procedural, y si no se especifica cómo hacer valer este derecho es porque la estrategia a nivel federal se describe en el Plan Nacional de Desarrollo, o al menos es lo que debería de ser lo adecuado.

El derecho a la protección de salud está contemplado en el párrafo cuarto del artículo 3ro constitucional:

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. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2022: 10).

Dicho párrafo fue adicionado el 3 de febrero de 1983.

Es importante mencionar que la CPEUM otorga el derecho a proteger la salud, o sea que como individuo tengo la obligación de mantenerme sano, sin embargo, no es de grado constitucional que el Estado se encargue de proteger la salud de sus habitantes, por lo tanto, se abre la posibilidad de que la política de salud sea fragmentada y en consiguiente quedan excluidas de servicios de salud a las personas que no sean derechohabientes a instituciones de seguridad social. Se puede concluir que conforme está configurado el tema de salud en el marco constitucional pueden existir personas con la carencia social de accesos a los

servicios de salud; esta configuración legal fundamenta que el indicador de acceso a los servicios de salud tenga la capacidad de reflejar si existe la carencia o no, tal y como se contempla para los criterios de desarrollo de indicadores de CONEVAL descritos en el Capítulo 1.

La seguridad social es un derecho contemplado en el artículo 123° constitucional. Se localiza en dos apartados, el inciso A que corresponde a los trabajadores que cuenten con algún contrato de trabajo de cualquier tipo y en el inciso B que aborda el tema con los trabajadores que se desempeñan laboralmente dentro de los Poderes de la Unión.

Respecto a la seguridad social de los trabajadores que no pertenecen a ningún Poder es mencionada en sección XXIX del apartado A del Artículo 123° que menciona:

“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.”
(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2022: 141).

Por lo tanto, con el hecho de estar laborando formalmente se cuenta con el derecho a la seguridad social y la CPEUM delega los detalles del mismo derecho a la Ley del Seguro Social. Por otro lado, el apartado B del mismo artículo es más detallado respecto a qué debe contener la seguridad social de los trabajadores de los Poderes de la Unión, tal como es reflejado en su apartado XI que describe que la seguridad social de ese grupo de trabajadores cubre cualquier tipo de incidencia a la salud dentro y fuera del área profesional bajo el tiempo estipulado así como de la jubilación, a las mujeres se les otorga un mes de descanso remunerado antes de un parto y dos meses posteriores al mismo, dos descansos de media hora para alimentar a sus hijos y acceso a servicio médico obstétrico, en el caso de la familia de los trabajadores también cuentan con derecho a la asistencia médica y medicamento, también en detrimento del ocio de los trabajadores la seguridad social debe proporcionar centros vacacionales, además la seguridad social tiene

que otorgar herramientas para que los trabajadores puedan adquirir propiedades en forma de venta o arrendamiento y dichas herramientas son en forma de financiamiento por aportaciones de los mismos trabajadores que permitan el acceso a créditos accesibles y costeables (Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2022: 144-145).

Habiendo localizado el derecho de la seguridad social se puede concluir que el acceso al mismo queda condicionado a si se es capaz de incorporarse a las dinámicas laborales porque en caso contrario se corre el riesgo de quedar excluido de dicho beneficio, esto presenta un problema dialéctico, porque las personas en situación de pobreza cuentan con menos probabilidades de incorporarse al mercado laboral formal debido a las limitantes que componen a la misma pobreza como menor preparación escolar, el no contar con una línea de bienestar mínima o la seguridad social que permita el desarrollo de alguna habilidad laboral y por consiguiente se crea un ciclo del cuál es difícil salir ya que no se permite ingresar al mercado laboral fácilmente como sucedería con personas que cuenten con un número menor de carencias y así permitirse desarrollar capacidades laborales y cabe añadir que la configuración de la ley acentúa el problema que ha permanecido en México desde su reconfiguración en 1917 y en épocas anteriores llevando a cuestionarse si este modelo de seguridad social es el adecuado para el país o es necesario pensar en otras opciones como lo es la seguridad social universal, de la cual no es necesario cumplir con algún requisito para ser beneficiario ya que es un derecho en pleno ejercicio de la palabra.

Como último punto a considerar al tema de la seguridad social es que la ley permite configurar el acceso del mismo mediante la situación laboral, por lo que cumple con el criterio de poder generar indicadores con base a la dicotomía de si se tiene acceso a la seguridad social o no.

Otro concepto que se considera como derecho asentado en la CPEUM es contar con espacios de vivienda de calidad tal y como está descrito en su párrafo 7 del 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 tal objetivo.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2022: 10). La única

observación a la configuración del derecho es que dentro de la CPEUM no se especifica cuáles son los elementos que componen una vivienda digna y decorosa, esto no necesariamente es una cualidad negativa porque, al ser un país mega diverso en ecosistemas y en disponibilidad de recursos los suelos son diferentes y en consiguiente las necesidades y disponibilidad de viviendas depende de cada región, por lo que abre a la posibilidad de que exista la Ley de vivienda que reglamenta el Artículo 4° constitucional, que entró en vigor el 27 de junio de 2006 y que tiene que ver principalmente con los aspectos materiales de construcción.

Siguiendo el tema de vivienda no se está contemplado directamente el derecho al acceso de servicios básicos en la vivienda porque como el caso del derecho a espacio digno de vivienda, se otorga gracias a la Ley de vivienda, sin embargo, el único servicio que se menciona está en el párrafo 6 del Artículo 4° constitucional que menciona:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2022: 10)

Conforme el derecho al agua está constituido no es mencionado cual es la estrategia que el Estado debe seguir para garantizar ese derecho ni se menciona si diferentes niveles de gobierno pueden participar para alcanzar dicha obligación constitucional.

Otro derecho a mencionar que se contempla en la CPEUM es el de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, tal y como está descrito en el párrafo 3 del artículo 4° constitucional: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2022: 10). Este párrafo se considera como derecho porque contempla a toda la población desde su adición el 13 de octubre de 2011 ya que,

anteriormente se contemplaba esa responsabilidad del Estado únicamente a las niñas y niños. También es importante mencionar que no es claro cuál va ser la estrategia que indique cómo el Estado va a garantizar ese derecho.

Estos son todos los derechos sociales que integra CONEVAL fundamentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el desarrollo de indicadores de carencia sociales, por lo que se puede concluir que existe un sustento jurídico en la norma suprema

2.2 Ley General de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social fue promulgada por el Congreso de la Unión por unanimidad en una época en la que el Ejecutivo Federal, Vicente Fox de Quezada no contaba con mayoría en ninguna cámara por parte de su partido, el Partido de Acción Nacional (PAN), por lo que se puede denominar que fue un gobierno dividido en el que usualmente se tenía que negociar con otros partidos para alcanzar la mayoría y aprobar cualquier iniciativa de ley (Maldonado. 2013: 12).

Es interesante reconocer que, a pesar de que el partido del presidente Fox, el PAN, no era mayoría en la Cámara de Diputados se logró aprobar la LGDS porque existía un contexto político que presidía desde la crisis económica de 1995, que conlleva a una mayor apertura institucional con el fin de liberar tensiones por desconfianza producidas por dicha crisis (creciente número de organismos autónomos dentro de la administración pública como el Instituto Federal Electoral ahora Instituto Nacional electoral y el desarrollo y promulgación de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y que, gracias a dicho tema de interés para el Gobierno, en éste fervor se crearía al CONEVAL bajo un estatus normativo descentralizado), otro punto es que se reconoció el aumento de la pobreza en la última mitad del siglo XX y que los programas sociales estaban dispersos (no estaban conducidos bajo un marco institucional) por lo que los diferentes niveles de gobierno no se coordinaban para seguir una estrategia y objetivos en común y en consiguiente sería común que muchos programas sociales

dejarían de operar. Uno de los programas que sí le dieron continuidad fue el de PROGRESA y que en administraciones futuras se llamaría Oportunidades, ya que se consideró como el referente para el diseño de los programas sociales futuros, esto llevó a que la LGDS sería una continuidad de lo aprendido con PROGRESA-Oportunidades, pero asentado definitivamente en un marco legal e institucional. (Maldonado. 2013: 9-76), todo eso es importante a tener en cuenta debido a que la ley no es producto únicamente de los debates deliberados y lleva muchos componentes administrativos que dejan claro qué es lo que se tiene que hacer para atender a la pobreza. A continuación, se van a mencionar los artículos que corresponden a la justificación del problema de este trabajo.

Empezando en el Artículo 1, párrafo I se menciona que “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022: 1), desde el principio no se hace mención directa de la pobreza, pero el debate teórico concluye en que la realización de los derechos sociales conlleva a atenuar los efectos de la pobreza.

Dentro del Artículo 12, párrafo I se menciona explícitamente que la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) cuenta con diferentes vertientes y una de ellas tiene la intención de “superar la pobreza a través de la educación, la salud, de la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022: 5) por lo que se deja claro que la PNDS no necesariamente tiende a atender explícitamente la pobreza por lo que sería importante que los programas que sí tengan esa intención lo mencionen.

En el capítulo III de la Ley General de Desarrollo Social, referente al financiamiento y al gasto público menciona que los programas sociales no pueden sufrir disminución en su presupuesto con excepción a lo que se determine en el Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la H. Cámara de Diputados, pero lo más importante es que se concluye que los programas que atienden a personas en condiciones de pobreza son prioritarios y de interés público como lo

deja claro el Artículo 19, párrafo III “ Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022: 6)

En el Capítulo IV se hace mención de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), en específico en el Artículo 29°, dicho concepto aborda el tema de la pobreza para la delimitación de áreas que se denominan ZAP, en específico que “[...] cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social [...]” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022: 7). Cabe mencionar que es CONEVAL quien tiene la facultad de definir las Zonas de Atención Prioritarias.

Dentro del tema de las ZAP, es obligación del presidente de la República estar enterado, como es mencionado en el artículo 39° “El Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022: 8).

En el Capítulo VI de la Ley General de Desarrollo Social, titulado De la Definición y Medición de la Pobreza está el Artículo 36° que indica que en los tres niveles de gobierno se reconoce que la medición de la pobreza se hará usando nueve indicadores, los cuales son:

- 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 digna y decorosa; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa; Fracción. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; VIII. Grado de cohesión social, y IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022: 9).

Es importante la mención de este Artículo porque no pone en tema de discusión la composición de elementos que construyen la pobreza, ya que están explicados textualmente por lo que se puede considerar que realizar otros métodos de medición de pobreza, con indicadores diferentes y que no sean calculados por

CONEVAL pueden ser considerados inválidos al menos en el marco legal, como es el caso del Censo del Bienestar, cuyo fin era dirigir la Política Social con base a información que sea generada del mismo censo (Núñez y Guzmán. 2020) En primera, se estaba incumpliendo el Artículo 1° de la Ley General de Desarrollo Social porque no se iba a asegurar el acceso al desarrollo social cuando se tomó únicamente en cuenta el padrón de beneficiarios de programas sociales del año 2018 por lo que iba a quedar excluida la población que en años posteriores entró en el umbral de pobreza, agravado por la pandemia por SARS-CoV-2, cosa que quedó comprobado en el Informe de Pobreza y Evaluación 2020 y por último, al dejar que Censo del Bienestar decida quienes pueden ser beneficiarios de programas sociales, se incumple el Artículo 36° de la misma Ley porque el Gobierno Federal está generando índices de medición de pobreza propios al suponer cuál es población vulnerable.

En la Ley General de Desarrollo Social se propone la existencia de una Comisión Nacional de Desarrollo Social que el Artículo 47° la define como “[...] un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que, para el cumplimiento de los objetivos, [...] de la Política Nacional de Desarrollo Social [...] de las entidades federativas y de los municipios [...] con los sectores social y privado.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022: 12), dicho elemento es importante de mencionar porque es la Comisión encargada de enlazar a los diferentes niveles de Gobierno y de sociedades para que se cumplan los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que se hace mención de la política social y el tema de la pobreza, que en general se trata de proponer criterios y mecanismos para la implementación de programas sociales de forma transversal (o sea que diferentes Niveles de Gobierno tengan coordinación y cooperación para ejecutar un programa) y siguiendo las pautas del mencionado Plan Nacional de Desarrollo, un ejemplo concreto es plasmado en el párrafo VI del Artículo 50° que menciona el “ Analizar y proponer esquemas alternativos de financiamiento para los programas de desarrollo social y de superación de la pobreza;” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022: 13) por lo que se está demostrando que la Comisión está facultada para participar en el mejoramiento de la Política

Social, por lo menos en un ámbito simbólico ya que no hay algún punto en la Ley que establezca una obligación por atender las recomendaciones que ésta organización presente.

Dentro de sus facultades relacionadas al ámbito de la pobreza se encuentra el párrafo VII del mismo artículo 50° “Promover el intercambio de experiencias en materia de desarrollo social y de superación de la pobreza;” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022: 13). Dicho párrafo permite que la Comisión pueda ejercer de forma voluntaria las formas en la que se puede lograr atenuar la pobreza.

Es importante mencionar a la Comisión Nacional de Desarrollo Social porque expone que la LGDS le da relevancia a la coordinación de diferentes niveles de Gobierno y sociedades privadas y públicas para generar mejoras en los programas de desarrollo social y atención a la pobreza que en la mayoría de los casos no es de forma obligatoria, probablemente dicha cualidad se deba a que se piensa en la capacidad decisoria de los cuerpos directivos de los diseñadores y ejecutores de programas sociales no se vea disminuida o limitada. Actualmente la Comisión está integrada a la Secretaría de Bienestar.

2.3 Estatutos orgánicos del CONEVAL y demás organismos involucrados en la Política Social

En este apartado se van a revisar documentos legales que indiquen la pertinencia de CONEVAL y otras organizaciones que están relacionadas con la problemática de este trabajo.

En el Artículo 2° del Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL es un:

[...] organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de

las Entidades Paraestatales y su Reglamento, la Ley General de Desarrollo Social, el Reglamento de esta Ley y el Decreto que Regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL. 2007: 1)

Conforme a lo establecido, CONEVAL es un organismo dotado de autonomía administrativa, abriendo la posibilidad de generar sus propios lineamientos para lograr sus objetivos establecidos en el apartado I y II el Artículo 3° del mismo Estatuto Orgánico que son:

I. Normar y coordinar la evaluación de las Política de Desarrollo Social y de las Políticas y Programas que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen encomendadas las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y

II. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación, análisis y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad. (CONEVAL. 2007: 1)

Dentro de la problemática de la investigación se va a consultar cuál son las atribuciones del organismo respecto al tema de la pobreza y la inserción de la información en los programas sociales del Gobierno Federal.

Las atribuciones de CONEVAL se encuentran enlistadas en el artículo 20° de su Estatuto Orgánico y las atribuciones en relación a la medición de la pobreza son las siguientes:

XVI. Realizar estudios e investigaciones en materia de evaluación de programas sociales, así como en identificación y medición de la pobreza;

XVII. Actuar, en su caso, como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las

autoridades estatales y municipales, así como de los sectores social y privado, cuando le sea solicitado;

XIX. Presentar al Comité los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, tomando en cuenta los indicadores a los que se refiere el artículo 36 de la LGDS [...]

XXI. Dar a conocer y difundir los resultados sobre la medición de la pobreza;

XXII. Promover cursos, talleres y seminarios de manera continua, para el desarrollo y conocimiento de técnicas, metodologías de evaluación y de medición de la pobreza; (CONEVAL. 2007: 5-6).

En específico es la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza quien tiene la facultad de trabajar los lineamientos relacionados con la pobreza como es expresado en el Artículo 36° que menciona: “Artículo 36.- La Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza tiene por objeto definir, identificar, analizar y medir la pobreza, así como sus orígenes y causas, su evolución y distribución en el territorio nacional” (CONEVAL. 2007: 14), por lo tanto, sus facultades en materia de pobreza, que están localizadas en el Artículo 37° del Estatuto Orgánico y de las más relevantes se considera mencionar el apartado I, V, VI y X:

I. Planear y coordinar las actividades relacionadas con la generación de lineamientos, metodologías, normas, modelos e instrumentos de medición, identificación y definición de la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal;

V. Proponer la realización de cursos, talleres y seminarios sobre medición de la pobreza;

VI. Dirigir las estrategias de medición y análisis de los resultados de los diferentes niveles de pobreza conforme a la normatividad establecida;

X. Establecer mecanismos de colaboración con organismos externos, dependencias federales, entidades federativas y municipios, así como otros organismos en materia de medición de la pobreza; (CONEVAL. 2007: 14-15).

Se consideran importantes esos apartados porque son facultades que atienden a establecer los métodos para colaborar con distintos actores y organizaciones gubernamentales para unificar en un sistema todo lo relacionado con la medición de la pobreza multidimensional. Quien se encarga de realizar los enlaces con diferentes órganos gubernamentales es la Dirección de Información y Comunicación Social porque en el apartado II del Artículo 49° del Estatuto Orgánico del CONEVAL menciona que es facultad suya:

II. Establecer enlace con las dependencias del gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, así como instituciones públicas, académicas y privadas, para unificar los criterios relacionados con la información y difusión en materia de evaluación de los programas sociales y medición de la pobreza; (CONEVAL. 2007: 14-15).

El primer organismo localizado que colabora con CONEVAL es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) dentro de las facultades del secretario ejecutivo, tal y como es citado en el apartado XXI del Artículo 28° del Estatuto Orgánico: “XXI. Coordinarse con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y demás entidades, órganos o institutos relacionados, para el mejor desarrollo e implementación de las actividades de medición e identificación de la pobreza;” (CONEVAL. 2007: 9), asimismo se considera que los diferentes niveles de gobierno en México están involucrados en el tema de medición de pobreza porque deben tomar en cuenta la medición de la pobreza multidimensional desarrollada por CONEVAL para generar una coherencia teórica en el desarrollo de reglas de operación de programas que componen la política social así como del desarrollo de indicadores de medición, dicha configuración de los indicadores se establece en los apartados VI y VIII del Artículo 45° del Estatuto Orgánico de

CONEVAL donde se hace mención de las siguientes atribuciones de la Dirección de Monitoreo de Programas Sociales:

VI. Normar y coordinar la generación de indicadores de resultados, gestión y servicios para los programas de desarrollo social del gobierno federal;

VIII. Establecer criterios y lineamientos para la definición e implementación de los indicadores de resultados, gestión y servicios para los programas de desarrollo social; (CONEVAL. 2007: 19).

Por lo tanto, se confirma que es atribución de CONEVAL desarrollar los lineamientos para medir la pobreza, realizar la medición y extender en los diferentes niveles de gobierno las metodologías y la información en los programas de desarrollo social.

Aquí termina el apartado jurídico de la investigación, donde se hizo consulta de varios elementos legales para sustentar el argumento de la problemática planteada, por lo que a continuación se va a abordar en el Capítulo 3 la situación de la pobreza multidimensional a nivel federal en cuestión de su comportamiento, la visión y el uso de la misma.

Capítulo 3: Desempeño y la medición de la Política Social

3.1 Plan Nacional de Desarrollo y la visión del combate de la pobreza del Gobierno de México del periodo 2018-2024

Consultar el Plan Nacional de Desarrollo es importante porque refleja la visión del titular del poder Ejecutivo Federal en varios ámbitos de la vida política mexicana, por lo tanto, es probable que se en el Plan se vea reflejado cómo el concibe el tema de la pobreza multidimensional en su visión y así argumentar cuales son los fundamentos que se deben seguir que la Administración Pública Federal

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se hace mención de la era neoliberal, aquella forma de gobierno que se implementó para atender a las crisis de finales del siglo XX, sin embargo, dicha forma de gobierno solamente hizo aumentar la pobreza y la desigualdad (*Cfr.* Gobierno de México. 2019b: 6).

En el apartado sobre la visión sobre seguridad se menciona que la pobreza genera crisis de valores y de convivencia, y que estos derivan a la generación de criminalidad y violencia, pero también son fuentes de causas la marginación, la negación regular de derechos básicos y la falta de horizontes de realización, o sea la movilidad social (*Cfr.* Gobierno de México. 2019b: 27), sin embargo, se considera que no es clara la relación entre pérdida de valores y de convivencia porque las causas que son mencionadas aluden a ser causantes de una pérdida de bienestar social, retomando las ideas del Capítulo 1 que se entiende a dicho concepto como la percepción se satisfacción de necesidades por parte del Estado a sus habitantes y que el Gobierno de México ha llevado a cabo mayoritariamente por transferencias económicas, y así se acercan más a la idea del bienestar social por bienes materiales.

Un apartado de relevancia para la investigación es el denominado “CONSTRUIR UN PAÍS CON BIENESTAR” porque se menciona al Estado de Bienestar mexicano, cuyas bases se encuentran en los Artículos 3º, 27º y 123º de la CPEUM, reflejando indirectamente que Estado de Bienestar es aquel que hace valer los

derechos sociales de los ciudadanos, además se menciona que el Estado de Bienestar mexicano se perdió gracias a la implantación del modelo de gobierno neoliberal, por lo que el Gobierno de México 2018-2024 busca retomar la construcción de un Estado de Bienestar mediante la participación ciudadana y garantizando derechos, evitando que el Estado se convierta otra vez en gestor de oportunidades (Cfr. Gobierno de México. 2019b: 42-43). Lo anteriormente mencionado es un punto importante porque el Gobierno de México no ha dejado de ser un gestor de oportunidades, porque, como se va a revisar en el apartado 3.2 del Capítulo 3 de este trabajo, hay programas que aún siguen dinámicas condicionantes, dicho elemento contradice al Estado de Bienestar y al mismo concepto de derecho, porque dicho Estado garantiza derechos, no los condiciona para poder ser ejercidos.

Cabe mencionar que la política económica del Gobierno de México 2018-2024 va a estar encaminada para generar bienestar Gobierno de México. 2019b: 11), por lo tanto, se está dando a entender que se van a tomar decisiones económicas considerando en hacer valer los derechos sociales de la población, algo que no es claro porque no es distinguible la relación de ambos conceptos

Uno de los componentes de la pobreza es contar con un ingreso menor al promedio a la línea de bienestar que es establece CONEVAL, en ese aspecto el Plan Nacional de Desarrollo contempla este fenómeno en el apartado donde se reconoce que se tiene que impulsar la economía mediante el mercado interno y empleo: “Hoy en día más de la mitad de la población económicamente activa permanece en el sector informal, la mayor parte con ingresos por debajo de la línea de pobreza y sin prestaciones laborales.” (Gobierno de México. 2019b: 60).

Tal y como se ha visto, el Plan Nacional de Desarrollo tiene un énfasis en dirigir al Gobierno hacia un Estado de Bienestar, el cual debe ser garante de derechos sociales. Por otro lado, el tema de la pobreza es visto como causa y consecuencia de otros fenómenos, aunque, solamente menciona en momento se menciona la búsqueda de garantizar derechos, pero no se especifica cuáles. Por último, el Plan

Nacional de Desarrollo menciona los programas de desarrollo social, los cuales buscan atender a la pobreza, sin embargo, se contempla en el documento la sectorialización o condición de beneficiarios, elemento que es contrario a la garantía de derechos de un Estado de Bienestar. Así es como, desde el Plan Nacional de Desarrollo se contempla la pobreza en el proyecto nacional, así como de su contraparte, el bienestar social, y cabe mencionar en esta conclusión que en ningún momento se hace mención de la importancia de la medición de la pobreza multidimensional ni de evaluaciones de los programas sociales que se mencionan, reflejando que no son relevantes para la construcción de este proyecto sexenal.

3.2 Programas del sexenio 2018-2024 que toman en cuenta, o no, la información y herramientas de CONEVAL

En este apartado del capítulo 3 se va a señalar qué programas sociales están tomando o no en cuenta la información y herramientas que proporciona CONEVAL y cuya obligación no es discutible conforme a lo descrito en el capítulo 2. Para la introducción de este apartado es importante señalar que se va a indagar específicamente en las reglas de operación de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, Producción para el bienestar, Crédito Ganadero a la Palabra, Sembrando Vida, Jóvenes Escribiendo el Futuro y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

Todos los programas mencionados anteriormente fueron seleccionados bajo el criterio de exclusión en función a la relevancia para el Gobierno Federal (el nivel promoción que se les hace vía internet y comprobado bajo la página web oficial del Gobierno de México) y bajo la cantidad de beneficiarios que cuenten.

A continuación, se va a detallar si cada uno de los programas sociales ha introducido las herramientas e información de CONEVAL sobre la pobreza y de ser así, cómo está introducida dicha información en las reglas de operación.

El Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras menciona en su apartado de consideraciones que dicho programa

se va a destinar “exclusivamente a población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad [...]” (Gobierno de México, 2021a: 20) entre otros conceptos de situación social, esto hace que desde un principio se delimite el disfrute del programa y evitar que personas con contextos sociales que no necesiten del beneficio de dicho programa no puedan acaparar los recursos del mismo, dichos conceptos son definidos por “el Consejo Nacional de Población y de las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social” (Gobierno de México, 2021a: 20) por lo que se está tomando en cuenta al CONEVAL en el apartado conceptual de las reglas de operación.

En el apartado de introducción se menciona que

[...] de acuerdo a la Medición de Pobreza en México 2020 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 43.6% de la población total se encuentra en pobreza, se estima que más de 54 millones de personas padecen esta condición y de las cuales, 43 de cada 100 personas en esta situación serían niñas, niños, adolescentes o jóvenes de hasta 23 años de edad. (Gobierno de México, 2021a: 21)

Esto indica que sí están tomando información que proviene de CONEVAL como argumento de su definición de problema público es el porcentaje de niños y niñas en situación de pobreza.

Dentro del apartado de introducción también se hace mención de lo que los diseñadores de las reglas de operación conciben como pobreza:

Hablar de pobreza implica, por una parte, considerar la escasez o la insuficiencia de los recursos económicos que afecta a las personas, a los hogares y a comunidades enteras. Pero también es necesario considerar las múltiples facetas, rostros y manifestaciones que impiden acceder a una vida digna y al ejercicio de derechos y libertades fundamentales. (Gobierno de México, 2021a: 21)

En el párrafo anterior indica que conciben a la pobreza de forma similar al concepto desarrollado por CONEVAL, tal como se mencionó en el capítulo 1, que es la combinación de estar situado en la línea de pobreza por ingresos y estar situado en el umbral de privación de derechos sociales (Cfr. CONEVAL. 2019: 37).

También es importante mencionar que el programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras busca poner fin a la pobreza porque es el resultado de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del apartado de Reducción de Desigualdades de la Agenda 2030, de la cual México es uno de los países que se ha comprometido con dicha agenda. (Gobierno de México, 2021a: 22).

Bajo el compromiso establecido del programa por la Agenda 2030, la población objetivo del mismo debe contar con los siguientes criterios:

[...] personas que habiten en municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema y zonas con alto grado de marginación, altos índices de violencia, zonas fronterizas, así como las zonas turísticas y aquellas que generen estrategias integrales de desarrollo, de igual forma incorporando a la población afromexicana. (Gobierno de México, 2021a: 22).

Conforme a todo lo mencionado respecto a lo que el programa retoma de la pobreza se puede concluir es una parte importante en el desarrollo del problema público que están detectando, porque en ese apartado la información de CONEVAL sí se está tomando en cuenta, sin embargo, el tema no se está abordando de la forma adecuada en otros apartados, por ejemplo, en el objetivo general que consiste en:

Contribuir a mejorar las condiciones que permitan el acceso al ejercicio pleno de los derechos sociales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de hasta 23 años de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres. (Gobierno de México, 2021a: 23).

Ese objetivo general se encuentra en una contradicción conceptual porque se menciona que desean mejorar el acceso a los derechos so sociales, que sí son un componente que conforma la pobreza multidimensional pero la forma en la que planean hacerlo es mediante una transferencia económica tal y como está reflejado en la Tabla I y Tabla II:

Tabla I.

Apoyo económico bimestral para derechohabientes del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras en modalidad de orfandad materna

Edad	Monto Mensual
De recién nacido a 5 años	\$ 360.00
6-12 años	\$ 600.00
13-15 años	\$ 845.00
16-18 años	\$ 1,090.00
19-23 años	\$ 1,200.00

Nota. Gobierno de México, 2021a: 26

Tabla II.

Apoyo económico bimestral para derechohabientes del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras en modalidad para madres trabajadoras

Apoyo Económico	Monto
1. Madre, padre o tutor con niña(s) y niño(s) a su cargo de recién nacidos hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad.	1. \$1,600.00 (mil seiscientos pesos 00/100 M.N) bimestrales, por cada niña o niño.
2. Madre, padre o tutor con niña(s) y niño(s) a su cargo, con discapacidad de recién nacidos hasta un día antes de cumplir los 6 años de edad.	2. \$3,600.00 (tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.) bimestrales, por cada niña o niño.

Nota. Gobierno de México, 2021a: 25

Por lo tanto, lo idóneo es considerar que el programa desea atender como objetivo general el bienestar por ingreso, que es el otro componente de la pobreza multidimensional, sin embargo, se está mencionando a la privación de derechos sociales.

Otro aspecto importante que no se está considerando en las reglas de operación son las Zonas de Atención Prioritarias porque se hace mención de las mismas en el apartado de consideraciones; hay que tener en cuenta que no hay normatividad que obligue a las reglas de operación a implementar las Zonas de Atención Prioritarias, sin embargo al estar abordando el tema de la pobreza multidimensional en varios fundamentos del programa, lo idóneo es que sea dicho aspecto abordado en las reglas (porque dicha posibilidad existe y es contemplada en el párrafo VI del Artículo 43° de la Ley General de Desarrollo Social, mediante las competencias de Instituto Nacional de Desarrollo Social) o en su defecto, mencionar razones por las que no consideran implementar la información de las zonas.

Ya que las reglas de operación no contemplan a las Zonas de atención prioritarias, están tomando en cuenta otros criterios de selección de beneficiarios, primero los dividen en dos modalidades: A) Beneficiarios con madres trabajadoras y B) beneficiarios en situación de orfandad. Dentro del apartado A se hace una distinción entre beneficiarios de la población general y la población indígena. Para los criterios de la población general del apartado A se pide que la “madre, padre solo o tutor esté trabajando, buscando empleo o estudiando y no cuenten con el servicio de cuidado y atención infantil, a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.” (Gobierno de México, 2021a: 24). Además, se pide un criterio que no es claro el por qué está (porque no es claro el establecimiento de límite de edades) pero que indica tener la tutoría legal de un menor de 4 años o uno menor de 6 años de edad con alguna discapacidad, los demás requisitos son administrativos que se piden en cualquier dependencia como el comprobante de domicilio (*Cfr.* Gobierno de México, 2021a: 24). Para los criterios de selección del apartado A que refiere a la población indígena son el vivir en algún municipio denominado Indígena por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que él o la tutor/a esté trabajando, buscándolo o estudiando y que no sean mayores de 4 años o si son discapacitados menores de 6 años, así como no contar con el servicio de cuidado y atención infantil, entre otros documentos administrativos comunes. (*Cfr.* Gobierno de México, 2021a: 24-25). Para los criterios de beneficiarios del apartado B se pide evidentemente estar en situación de orfandad, ser menor de 24 años de edad, entre otros documentos de común solicitud (*Cfr.* Gobierno de México, 2021a: 25-26).

De los criterios mencionados con anterioridad para ser beneficiario se puede analizar que existe un punto de exclusión para ser beneficiario, el no contar con el servicio de cuidado y atención infantil, de esta forma se está condicionando el programa con lo entra en contradicción con el objetivo general de atender los derechos sociales, porque los derechos no se condicionan, se garantizan. Otro punto que excluye es el requisito de comprobar que el niño debe residir en una comunidad considerada como indígena porque, si bien se piden requisitos

diferentes con el fin de tomar en cuenta las diferencias de accesibilidad de esta población, se ignora la posibilidad de ser indígena y no residir en municipios considerados como no indígenas, condición factible porque las condiciones de desigualdad del país fomentan el desplazamiento forzoso de comunidades indígena hacia dónde existan oportunidades laborales. La búsqueda de prosperidad económica no debe ser impedido, sin embargo, los requisitos de dicho programa fomentan ese impedimento si se desea ser beneficiario del programa.

Se prosigue a abordar el programa de Producción para el Bienestar, el cual se considera que no es necesario que se inserte información de CONEVAL referente a la pobreza ya que el objetivo del programa es “Incentivar a las personas que se dedican a la actividad agropecuaria para contribuir al incremento de la productividad de caña de granos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz, entre otros), amaranto, chía, caña de azúcar, café y cacao o miel, de productores de pequeña o mediana escala.” (Gobierno de México. 2022), por lo tanto, el programa no atiende al carácter social, porque no busca la atención de algún problema público cuya variable sea la pobreza multidimensional, no obstante, el programa tiene la característica de ser de fomento a la industria local en forma de ingreso monetario, en este caso para productores de granos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz, entre otros), amaranto, chía, caña de azúcar, café y cacao o miel.

Sin embargo, el programa de Producción para el Bienestar tiene características de desarrollo social cuando se hace mención en sus consideraciones que, se toma en cuenta al sector rural y en la creación de oportunidades para impulsar el desarrollo nacional (Gobierno de México. 2022), por lo que, indirectamente está hablando del desarrollo de capacidades como superación de pobreza (en caso de que esa una variable de la concepción oficial de desarrollo), que es una cualidad del trabajo teórico de Amartya Sen sobre la pobreza multidimensional. Otra consideración del programa es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), cuyos principios rectores se hacen mención en las reglas de operación, y son: “No al gobierno rico con pueblo pobre y [...] Por el bien de todos, primero los pobres” (Gobierno de México. 2022); sin embargo, no se establece una coherencia bajo esa narrativa porque atender a

la pobreza en su concepción multidimensional significa atender las carencias de bienestar por ingreso y de privación de derechos sociales que sufre la población del país. Por lo tanto, el estímulo económico que otorga el Gobierno hacia productores de granos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz, entre otros), amaranto, chía, caña de azúcar, café y cacao o miel no es garantía de que se atienda a algún componente de la pobreza multidimensional porque ser productor de dichos alimentos no significa que estén en situación de alguna vulnerabilidad que compone la pobreza multidimensional, por lo menos conforme a cómo está estructurado el problema público del programa, que es principalmente que no hay suficiente producción agropecuaria de los alimentos mencionados con anterioridad.

Siguiendo con programas que no se considera que deben hacer uso de información y herramientas de CONEVAL son las reglas de operación del Programa Crédito Ganadero a la Palabra porque como objetivo general se busca “Incrementar la productividad del pequeño productor pecuario, mediante la entrega de apoyos en especie y acciones de capitalización productiva integral sustentable.” (Diario Oficial de la Federación. 2019, además no se están contemplando en el apartado de consideraciones alguna ley referente a la pobreza o al desarrollo social, ni se cuenta con alguna matriz de indicadores para resultados que ayuden a visualizar la existencia u omisión de información útil que pueda ser tomada de CONEVAL

Las siguientes reglas de operación que se propuso revisar es la del Programa Sembrando Vida, pero se consultó la edición redactada en el año 2019 para el ejercicio fiscal de 2020. Su objetivo general es: “Contribuir al bienestar social e igualdad social y de género mediante ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales.” (Gobierno de México. 2019: 2); al mencionar el bienestar social se está abordando el concepto descrito en el capítulo 1 del presente trabajo y que se comprende como la valoración de la contribución de la sociedad hacia las necesidades del individuo y del individuo hacia la sociedad, y se concluyó que el Gobierno Federal (2018-2024) concibe al bienestar social como la valoración de la satisfacción de las necesidades del individuo solamente en cuestiones materiales.

Otro punto es que al mencionar que se desea alcanzar el bienestar social, inevitablemente tiene que abordar su contraparte, la pobreza multidimensional.

La forma en la que el programa apoya a los beneficiarios es mediante una transferencia económica de \$5,000.00 (Cinco mil pesos 00/100 M.N.) mensuales, apoyos en especie de producción agroforestal como plantas, insumos para desarrollar el programa agroforestal, herramientas de trabajo acordes a la producción, viveros comunitarios en localidades determinadas y acceso al uso de biofábricas para elaborar biofermentos, biopreparados y otras sustancias agroecológicas como compostas y por último, los beneficiarios cuentan con acceso a acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales mediante técnicos del área que comparten conocimientos de forma permanente. (Cfr. Gobierno de México. 2019: 5-6).

El concepto de pobreza es mencionado en el apartado de consideraciones se menciona que el combate a la pobreza es una competencia de Secretaría de Bienestar tal como lo establece el Apdo. I del Artículo 32° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (es importante ya que el programa está a cargo de la misma Secretaría de Bienestar), de forma similar se menciona que la manera en la que es concebido el programa hace necesario atenuar la pobreza mediante políticas de bienestar, como la que deriva el programa en cuestión y teniendo en cuenta la implementación a mediano y largo plazo, por lo tanto, también es necesario contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas que se laboren en zonas agrarias ejidales y comunales que se encuentren en situación de pobreza (Gobierno de México. 2019: 1). Por otro lado, en el apartado de introducción se encuentra la concepción del problema público y que esta contempla a la pobreza bajo la primicia de que las zonas de México con mayor biodiversidad son las que albergan mayores índices de pobreza, lo que abre la posibilidad de que esas zonas de biodiversidad puedan ser aprovechadas para la producción de cultivos y actividades de reforestación, por lo tanto, el programa se configura para atender a la población rural que cuente con ingresos inferiores a la línea del

bienestar rural fijada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Cfr. Gobierno de México. 2019: 2).

El planteamiento del problema público así como el enfoque del programa presentan inconsistencias porque no se menciona qué fuentes fueron consultadas para afirmar que las zonas de mayor biodiversidad son las que cuentan con mayores índices de pobreza, porque CONEVAL sí menciona en sus informes sobre la medición de pobreza cuáles la tasa porcentual de personas en situación de pobreza seccionado por municipios y en las reglas de operación no se hace mención de dicha información, además que no menciona cuales son las divisiones territoriales donde las reglas de operación consideran zonas con mayor biodiversidad que otras. Otra observación es que se hace mención que el programa busca atenuar la pobreza mediante la superación del promedio de ingreso mínimo de bienestar (que establece CONEVAL) de los beneficiarios, por lo que se cae con un error conceptual porque tal como se menciona en el Capítulo 1 de este trabajo, una persona en situación de pobreza es aquella que cuenta con un ingreso inferior a la línea de bienestar rural (en este caso) y cuenta con al menos una carencia social, este último aspecto no es mencionado por lo que lo correcto (al menos dentro del tema teórico conceptual de la pobreza multidimensional) es que las reglas de operación mencionen que buscan atender a personas vulnerables por ingreso. Como último punto a mencionar es que, en este caso, al poner atención en zonas con altos índices de pobreza, se considera pertinente usar la información referente a las Zonas de Atención Prioritarias que elabora CONEVAL.

Un último punto a mencionar es que, en el apartado de criterios de elegibilidad, donde el criterio número 4 menciona que se debe “Tener disponibles 2.5 hectáreas para trabajar en un proyecto agroforestal.” (Gobierno de México. 2019: 4). Indica que, de antemano existe un criterio de exclusión en el que se condiciona a poseer dicha parcela de terreno mínima para poder ser candidato a beneficiario y que se entra en contradicción con el planteamiento introductorio porque se menciona atender la pobreza de un sector que presenta el problema público, pero no consideran que la pobreza es la privación de derechos y por lo tanto, estos no

deben ser condicionados, deben ser garantizados, algo que las reglas de operación están haciendo de forma contraria al poner obstáculos de ese tipo.

Las siguientes reglas de operación que se revisaron son las del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2022. En su introducción establecen que la educación es un derecho universal por lo que bajo esa afirmación el programa tiene como objetivo general “Fomentar que los/as alumnos/as inscritos en una IPES considerada con cobertura total, o cualquier otra IPES en las que los/as alumnos/as cumplan con los requisitos establecidos, permanezcan y concluyan este tipo educativo, mediante una beca.” (Gobierno de México. 2021b: 8) porque se menciona que el problema público es la exclusión de la oferta educativa de personas cuyos contextos sociales no son favorecidos y que hay poca oferta de Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) en zonas marginadas y localidades rurales, aunque no se menciona de donde se obtiene la información para construir dicha afirmación, además de que esa información la tiene CONEVAL mediante el uso del indicador de rezago educativo pero tampoco se menciona si se extrajo esa información de ese organismo.

También se considera que el derecho a la educación se está condicionando porque se está pidiendo pertenecer a alguna institución pública de educación superior del tipo:

Universidades Interculturales; Escuelas Normales Indígenas; Escuelas Normales que imparten el modelo de educación intercultural; Escuelas Normales Rurales; Sedes educativas del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García; Universidad de la Salud de la Ciudad de México; Universidad de la Salud del estado de Puebla; y, Las IPES ubicadas en alguna localidad prioritaria. (Gobierno de México. 2021b: 8)

El condicionamiento se da porque deja excluidos a estudiantes que no se encuentran en un contexto social favorable para estudiar y sin embargo asisten a institutos públicos de educación superior que no pertenecen al listado contemplado

en el proceso de selección, además de no contemplar a personas que no están asistiendo a alguna institución por el mismo contexto social desfavorable.

Otro punto a abordar es que en el procedimiento para identificar y seleccionar de planteles educativos prioritarios no contempla en algún aspecto la información que cuenta CONEVAL en cuestión de indicadores de rezago educativo, elemento que puede ayudar a determinar que municipios o territorios cuentan con personas que no concluyen sus estudios. No tiene que ser el único elemento que defina a qué planteles educativos elegir porque las reglas de operación ya están contemplando otras fuentes de información.

Las últimas reglas de operación a revisar son las del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, cuyo objetivo general es “Mejorar la situación de protección social de toda la población adulta mayor de 65 años o más de edad, a través de apoyos económicos.” (Secretaría de Gobernación. 2021) y dicha mejora se hará mediante “apoyos económicos a toda la población adulta mayor de 65 años o más de edad, mexicana por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana.” (Secretaría de Gobernación. 2021). El apoyo económico se transfiere conforme lo establecido en la Tabla III.

Tabla III.

Apoyo económico que otorga el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

Apoyos económicos directos		
Descripción	Monto del apoyo	Población objetivo
Apoyo económico	\$1,925.00	Todas las personas adultas mayores de 65 años o más de edad,

mensual. Entrega bimestral.	M.N.	mexicanas por nacimiento o naturalización y extranjeras, con domicilio actual en la República Mexicana.
Apoyo económico de pago de marcha por única ocasión.	\$1,925.00 M. N	Se otorga al adulto auxiliar de la persona adulta mayor fallecida, perteneciente al Padrón de Beneficiarios.

Nota. (Secretaría de Gobernación. 2021)

En el apartado de consideraciones se contempla que el programa de pensiones se encuentra en el ramo administrativo 30, denominado de bienestar, por lo que el enfoque de beneficiarios es hacia gente en condiciones de pobreza.

La relación entre los objetivos, los criterios de elegibilidad y el concepto teórico oficial de la pobreza multidimensional están abordados correctamente dentro de estas reglas de operación. Tal como se mencionó en el Capítulo 2 de este trabajo, la seguridad social está contemplada en el Artículo 123° de la CPEUM e indica que el Estado entiende como una parte de la seguridad social como un derecho de recibir ayuda económica para personas adultas mayores, y este a derecho es respetado ya que no se excluye a nadie bajo los criterios de elegibilidad del programa tal y como están reflejados en la Tabla VI:

Tabla IV:

Criterios de elegibilidad de beneficiarios del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

Criterios de elegibilidad	
Todas las personas adultas mayores de 65 años o más de edad.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tener nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización. 2. Ser de nacionalidad extranjera. 3. Residir en la República Mexicana.

Nota. (Secretaría de Gobernación. 2021)

Por lo tanto, con base a los criterios expuestos, se considera que se están respetando el derecho a acceso a la seguridad social en personas adultas mayores.

Habiendo completado el análisis sobre la inserción de información referente a la pobreza en las reglas de operación de las reglas de operación de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, Producción para el bienestar, Crédito Ganadero a la Palabra, Sembrando Vida, Jóvenes Escribiendo el Futuro y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, se puede concluir en este punto que no todas las reglas de operación deben implementar información y herramientas que proporciona CONEVAL referente a la pobreza porque para considerar esa posibilidad se tiene que revisar cuál es la definición de problema público, sus objetivos y fundamentos jurídicos en los que se sustentan los programas y dependiendo de la dependencia encargada de su ejecución. Por lo que, si se menciona directamente el problema de la pobreza en las reglas de operación, así como el combate del fenómeno centrándose en algún componente de la carencia por ingresos o por carencia de acceso a derechos sociales es cuando se puede considerar que deben hacer uso de la información de CONEVAL.

3.3 Comportamiento de la pobreza en el sexenio 2018-2024 del Gobierno de México

Habiendo revisado a las reglas de operación de los programas sociales que el Gobierno de México considera prioritarios, ahora se prosigue a revisar si estos han tenido alguna repercusión en el comportamiento de la pobreza multidimensional en el país por lo que se va a consultar el informe más reciente sobre comportamiento.

Cada dos años, CONEVAL lanza los resultados de medición de pobreza y la edición más reciente es del año 2020 y el comportamiento de dicho fenómeno está reflejado en la Figura V:

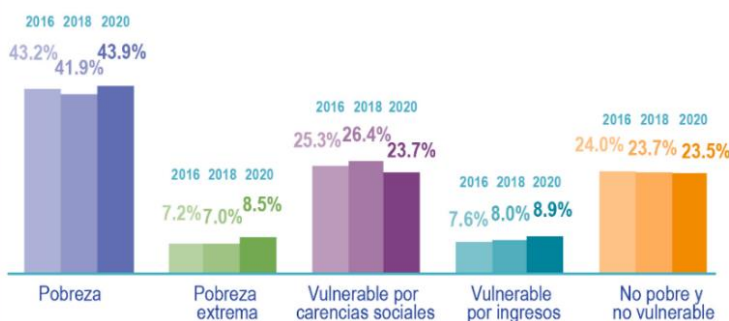
Figura V:

Resultados de la medición de la pobreza multidimensional a nivel nacional, desarrollado por CONEVAL mediante la información de la ENIGH.



Bienestar económico	\$	
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	2016	14.9%
	2018	14.0%
	2020	17.2%
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	2016	50.8%
	2018	49.9%
	2020	52.8%

Población (porcentajes) comparación 2016-2018-2020



Carencias sociales



CONEVAL | Lo que se mide se puede mejorar |

Nota. CONEVAL. 2021a

La conclusión es evidente, la cantidad de personas en situación de pobreza y pobreza extrema en México aumentó desde el año 2016 y 2018. Para el año de 2018 había un total de 51.89088 millones de personas en situación de pobreza y pobreza extrema que comprendía el 41.9% de la población total en México y para el año 2020 la población aumentó un total de 3.763345 millones de personas dando un total de 55.654225 millones de personas en situación de pobreza multidimensional, siendo un total del 43.9% de la población mexicana de ese año. Otro punto importante es que, no solamente aumentó la pobreza, sino que la magnitud de la pobreza porque, en promedio las personas en situación de pobreza

y pobreza extrema multidimensional en el año de 2018 padecían en promedio de 2.3 carencias sociales mientras que para el año de 2020 aumentó el promedio a 2.4 carencias sociales. (Cfr. CONEVAL. 2021b).

La información detallada del número de población se obtuvo mediante la Tabla IV: Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2016 - 2020 disponible en formato “.xlsx (Excel)” en el anexo estadístico de CONEVAL en la cual se realizó el cálculo detallado sobre el aumento de la población y cuya información general es demostrada en la página oficial de la siguiente manera:

Tabla IV:

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2016 - 2020



Cuadro 1

Medición multidimensional de la pobreza*

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2016 - 2020

Indicadores	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020
Pobreza									
Población en situación de pobreza	43.2	41.9	43.9	52.2	51.9	55.7	2.2	2.3	2.4
Población en situación de pobreza moderada	36.0	34.9	35.4	43.5	43.2	44.9	2.0	2.0	2.1
Población en situación de pobreza extrema	7.2	7.0	8.5	8.7	8.7	10.8	3.6	3.6	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	25.3	26.4	23.7	30.5	32.7	30.0	1.8	1.8	1.9
Población vulnerable por ingresos	7.6	8.0	8.9	9.1	9.9	11.2	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	24.0	23.7	23.5	28.9	29.3	29.8	0.0	0.0	0.0
Privación social									
Población con al menos una carencia social	68.5	68.3	67.6	82.7	84.6	85.7	2.1	2.1	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	20.0	20.2	23.0	24.2	25.0	29.2	3.5	3.5	3.5
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	18.5	19.0	19.2	22.3	23.5	24.4	2.7	2.8	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.6	16.2	28.2	18.8	20.1	35.7	2.7	2.7	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	54.1	53.5	52.0	65.4	66.2	66.0	2.3	2.3	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12.0	11.0	9.3	14.5	13.6	11.8	3.1	3.2	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	19.6	17.9	23.1	24.3	22.7	3.0	3.0	3.1
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	21.9	22.2	22.5	26.5	27.5	28.6	2.6	2.6	2.7
Bienestar económico									
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.9	14.0	17.2	18.0	17.3	21.9	2.5	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	50.8	49.9	52.8	61.3	61.8	66.9	1.9	1.9	2.0

*De acuerdo con los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (2018) que se pueden consultar en el Diario Oficial de la Federación (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018) y la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, tercera edición (<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>).

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2016, 2018 y 2020.

Nota: se utilizan las bases de datos que publicó el INEGI con las proyecciones poblacionales construidas con base en el Marco de Muestreo de Viviendas y los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020.

Nota. CONEVAL. 2021b

A continuación, se va a revisar el comportamiento de indicadores de carencia social relacionados a los programas sociales revisados con anterioridad, los cuales son

rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud y carencia por acceso a la seguridad social.

En cuestión de rezago educativo, las personas que padecían dicha carencia social eran en total 23,525,262 de personas en 2018, y para el año de 2020 se registró un aumento de 872,135 personas extras con esa carencia total, acumulando un total de 24,397,397 de personas.

El total de personas registradas que padecían la carencia por acceso a los servicios de salud en el año de 2018 era de 20,051,539 y para el año de 2020 se registró un aumento de 15,627,446 de personas dando un total de 35,678,985 personas con esa carencia. Esta carencia social fue la que tuvo un mayor incremento entre la población mexicana respecto a todas las demás carencias sociales porque el incremento de forma porcentual respecto a toda la población total que adquirió esta carencia fue en 2018 del 16.2% y aumentó un 12% de la población dando como resultado que en el año 2020 el 28.2% de la población en México padeciera de carencia por acceso a los servicios de salud.

A pesar de que la carencia por acceso a los servicios de salud tuvo el mayor incremento porcentual entre el año 2018 a 2020 respecto a los demás indicadores, no es la carencia que más se padece en México porque la que más se padece entre la población es la carencia por acceso a seguridad social porque en 2018 un total de 66,201,077 de personas contaban con esa carencia, que en términos porcentuales es el 53.5% de toda la población y para el año 2020 hubo una reducción de 234,560 que padecían de no tener acceso a seguridad social dando un total de 65,966,517 personas que aún cuentan con la carencia, representando un total de 52% de la población total del país.

En conclusión, la carencia por rezago educativo tuvo un incremento entre los años 2018 y 2020, la carencia social por acceso a seguridad social fue la que tuvo el mayor aumento porcentual de todos los indicadores de pobreza multidimensional y la carencia de acceso a los servicios de salud es el rezago más padecido de todos y que en el lapso de los 2 años de diferencia se disminuyó su presencia. Todos

esos comportamientos de indicadores no son evidencia de las acciones de los programas sociales que desean dichas esas carencias sociales, pero si abre a la posibilidad de contemplar que, el esfuerzo por atenuar los componentes de la pobreza multidimensional requiere que los programas sociales conozcan perfectamente los componentes teóricos que están abordado al momento de proponer los problemas públicos y sus vías de atención, de lo contrario, abre la posibilidad de que los recursos limitados del Estado no sea aprovechados de la forma más óptima para lograr desviar el comportamiento de la pobreza multidimensional a dónde se tenga planeado llevar.

3.4 Metodología de recolección de información

A continuación, se va a describir cómo fue la metodología que se siguió en el proceso de esta investigación para responder a la pregunta de investigación. Habiendo concluido el repaso del sustento teórico y jurídico disponible por el cual la información referente a la pobreza que realiza CONEVAL debe ser tomada en cuenta para realizar las reglas de operación de los programas que componen la Política Social.

El trabajo terminal se dotó de un enfoque cualitativo, dicho enfoque se define como aquel que “utiliza la recolección y análisis de datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (Hernández, *et al.* 2014: 7). El objetivo de este enfoque es hacer “descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones” (Hernández, *et al.* 2014: 9). Su implementación es pertinente porque facilita la recolección de información para responder una pregunta de investigación abierta.

Las herramientas que se utilizaron fueron las de documentación y la entrevista estructurada.

Por análisis documental se entiende “una forma de recolección de información” (Dzul. 2019) en la que se indaga en distintas fuentes de información válida con el fin de aportar información que sustente la hipótesis y dotando la pregunta de

investigación de validez científica y así responder a dicha pregunta de investigación y completar los objetivos correspondientes.

La investigación tiene el fin de ser explicativa, rasgo que se define como aquel que: “se utiliza con el fin de intentar determinar las causas y consecuencias de un fenómeno concreto. Se busca no solo el qué sino el porqué de las cosas, y cómo han llegado al estado en cuestión. Para ello pueden usarse diferentes métodos, como el método observacional, correlacional o experimental.” (Blogspot. 2017).

Como puede observarse, el trabajo abordará diversas dimensiones del problema, por lo que se desarrollará un hilo conductor que unifique la variedad de ideas y enfoques para fundamentar las conclusiones y recomendaciones.

La segunda herramienta que se utilizó para realizar la recolección de información fue la entrevista estructurada. El concepto general de entrevista se define como “[...] una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado)” (Hernández, *et al.* 2014: 403) y la definición de entrevista estructurada consiste en que “el entrevistador realiza su labor siguiendo una guía de preguntas específicas y se sujeta exclusivamente a ésta (el instrumento prescribe qué cuestiones se preguntarán y en qué orden)” (Hernández, *et al.* 2014: 403). La herramienta de entrevista estructurada es útil para recolectar información que difícilmente se pueda encontrar en la consulta de literatura como el conocimiento personal o experiencia que cuentan actores, en el caso de esta investigación se enfocará a actores de CONEVAL y expertos en el desarrollo de Política social.

El proceso para llevar a cabo las entrevistas fue desarrollando una pregunta clave que diera cabida a respuestas abiertas y se consideró describirla de la siguiente manera: ¿Cuál es su opinión o qué es lo que conoce respecto a cómo y qué información que es generada por CONEVAL es implementada en las reglas de operación de los programas sociales prioritarios del Gobierno Federal (Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, Producción para el bienestar, Crédito Ganadero a la Palabra, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Jóvenes Escribiendo el Futuro)? La información que

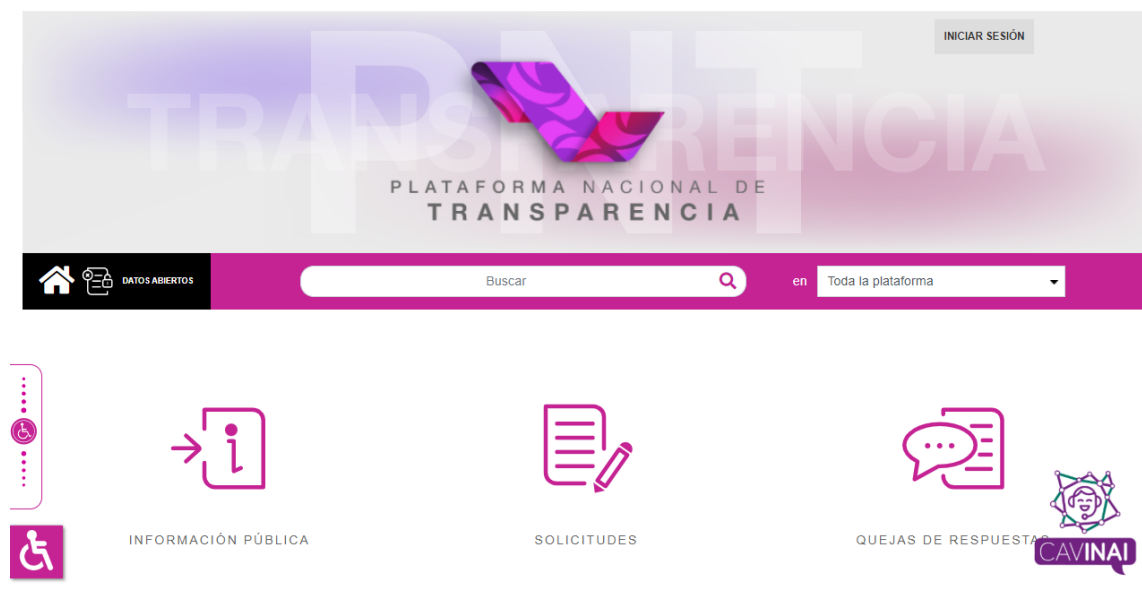
genera CONEVAL se entiende como las Zonas de Atención Prioritarias, evaluaciones, informes, definición e indicadores de pobreza, etc.

El objetivo fue entrevistar a actores que laboren o tengan experiencia en la Secretaría de Bienestar o en el desarrollo de las reglas de operación de los programas sociales anteriormente mencionados, así como de actores relacionados o colaboradores a CONEVAL con el fin de recolectar diferentes puntos de vista y complementar la información recolectada porque los actores pueden contar con puntos de vista o conocimientos específicos de sus áreas de trabajo o conocimiento y así se pueda introducir información que no se haya podido encontrar en el proceso documentativo y así aportar información útil para responder a la pregunta de investigación siguiendo los objetivos establecidos.

El proceso para poder contactar a actores afines a la Secretaría de Bienestar y el desarrollo de reglas de operación de programas sociales pertinentes a los objetivos de esta investigación se hizo mediante de la consulta de datos de información de contacto mediante la Plataforma Nacional de Transparencia cuya página de internet aparece como la Figura VI y que está disponible en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Figura VI.

Página principal de la Plataforma Nacional de Transparencia (buscador).



Nota. INAI. 2022

Debido a que la plataforma ofrece muchos tipos de búsqueda, la opción más pertinente que se usó fue mediante la búsqueda de directorio, opción que es detallada en la Figura VII:

Figura VII.

Opciones de búsqueda avanzadas que dispone el buscador de la Plataforma Nacional de Transparencia.



Nota. INAI. 2022

Los criterios de selección (filtros de búsqueda) fueron los siguientes: Se eligió el campo de Federación porque los programas sociales abarcan a todo el país, así como buscar dentro de Secretaría de Bienestar porque es el organismo centralizado encargado de dichos programas sociales por lo que la búsqueda específica quedó conforme la Figura VIII:

Figura VIII.

Criterios de selección de búsqueda en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Nota. INAI. 2022

Los resultados a candidatos para hacer realizar entrevista según los datos arrojados fueron un número considerablemente grande, aproximadamente 14,916 resultados, por lo que fue necesario añadir más filtros, entonces se añadió la palabra “evaluación” en el campo “Filtrar por Denominación del cargo” y cuyos resultados se acotaron a un total de 44.

En sintonía se decidió añadir más criterios de selección en cuestión territorial.

Por si sucediera la necesidad de realizar entrevistas de manera presencial añadí el criterio de que los posibles candidatos trabajasen en la Ciudad de México o en Tlaxcala ya que por cuestiones de accesibilidad y recursos podría estar presente físicamente en dichas entidades federativas.

A manera de resumen, los criterios de selección fueron elegir como Secretaría a Bienestar que es un organismo centralizado del Gobierno Federal, cuyos cargos se solicitaron tener una relación con la palabra “evaluación”, así como que el trabajo desempeñado tenga lugar en Tlaxcala o en la Ciudad de México y que el periodo ejercido de su cargo haya sido reportado dentro del año 2022.

El criterio de periodo laboral fue seleccionado debido a que si se elegía a personal cuyo periodo de trabajo reportado fuese anterior al año vigente de 2022 se correría con la probabilidad de que los datos de contacto ya no sean utilizados o que sean utilizados por otra(s) personas.

Los resultados a candidatos fueron los siguientes:

Jefe de Departamento de Evaluación de la Secretaría de Bienestar en el Estado de Tlaxcala cuyo periodo laboral reportado fue del 01/04/2022 - 30/06/2022

Al director de Análisis y Seguimiento de la Secretaría de Bienestar en el Estado de Tlaxcala cuyo periodo laboral reportado fue del 01/04/2022 - 30/06/2022

Al Coordinador para la Planeación y Evaluación Operativa de la Secretaría de Bienestar en la Ciudad de México cuyo periodo laboral reportado fue de 01/04/2022 - 30/06/2022

Al titular de la Dirección de Monitoreo de Programas Sociales de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación para el Desarrollo de la Secretaría de Bienestar ubicada en la Ciudad de México cuyo periodo laboral el dicho cargo fue reportado del 01/04/2022 - 30/06/2022

Y al Coordinador para la Planeación y Evaluación Operativa de la Secretaría de Bienestar en Tlaxcala cuyo periodo laboral en dicho cargo fue reportado del 01/04/2022 - 30/06/2022

Para la obtención de contactos que laboren o tengan conocimientos en el CONEVAL se usó el muestreo de bola de nieve, que se define como “A technique for finding research subjects. One subject gives the researcher the name of another subject, who in turn provides the name of a third, and so on” (Vogt, 1999. Citado en Atkinson & Flint. 2001: 1). Dicha definición concuerda con lo realizado porque se creó una línea de contacto que comenzó con la persona entrevistada número 1, que ejerce la docencia en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco y que al mismo tiempo ostenta un cargo como miembro del área de Investigadores Académicos de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL.

El integrante de CONEVAL ya mencionado hizo la recomendación de contactar con la persona titular del Área de Planeación y Vinculación de la misma organización. A dicho agente se le consideró pertinente aplicar una entrevista debido al tema que se trató en esta investigación y su información de contacto se consiguió mediante

el uso de la Plataforma Nacional de Transparencia, dicho agente accedió a que se le realice una entrevista por lo que se denomina persona entrevistada número 2.

La persona entrevistada número 2, del Área de Planeación y Vinculación hizo el favor de contactar con otra persona que consideró pertinente entrevistar, en este caso con el responsable de dar seguimiento y monitoreo de la información que da CONEVAL hacia los organismos públicos correspondientes. La persona también accedió por lo que se denominó persona entrevistada número 3.

Las entrevistas se realizaron siguiendo una pregunta en común y es la siguiente: ¿Cuál es su opinión o qué es lo que conoce respecto a cómo y qué información que es generada por CONEVAL es implementada en las reglas de operación de los programas sociales prioritarios del Gobierno Federal (Entiéndase como programas prioritarios los mencionados con anterioridad)?

La forma en la que está estructurada la pregunta permite que la respuesta sea del tipo abierta, y así se abre a la posibilidad de que los entrevistados tengan la libertad de extenderse lo que ellos deseen, lo que ayudó a obtener mucha información de distintos rubros que son útiles para este trabajo.

Las entrevistas fueron realizadas de forma presencial o virtual. La primera entrevista fue presencial, siendo aplicada hacia la persona entrevistada número 1, las entrevistas restantes se hicieron de forma remota, mediante la plataforma de videollamada Webex. Ambas entrevistas no tuvieron un tiempo determinado, aunque cada una duró un aproximado de media hora.

Para la recolección de información se utilizó la grabación de audio, dicho procedimiento se realizó de forma consensuada porque al inicio de cada entrevista se preguntó si otorgaban el permiso para hacerlo. Esta manera de recolectar información se hizo con el fin de tener disponible lo expuesto en las entrevistas en cualquier momento y de manera exacta, para reducir las probabilidades de tergiversación de la información.

Después de la recolección de la información se prosiguió a la transcripción de audio a texto, para ello se iban escuchando el audio de las grabaciones mientras se

iban anotando las ideas principales o las síntesis de ellas. La información fue dividida según las personas entrevistadas, así como en bloques de temas con el fin de contar con una organización que ayude a acomodar la información en la presentación de la información en el Capítulo 4.

Ya que se ha explicado cómo fue el proceso utilizado para obtener información que complementa el presente trabajo siguiendo los objetivos, en el Capítulo 4 se va a exponer la información recolectada por dicha metodología.

Capítulo 4: Conclusiones

4.1 Presentación de la información de las entrevistas

La presentación de la siguiente información tiene como objetivo aportar información que ayude a responder a la pregunta de investigación siguiendo los objetivos establecidos, en específico se contempla realizar entrevistas a agentes involucrados o que cuenten con experiencia en la administración de CONEVAL y Secretaría de BIENESTAR con tal que se pueda complementar, contrastar o reafirmar la información recolectada en el proceso de documentación.

Recibí una respuesta afirmativa para participar en las entrevistas de parte todos los agentes contemplados de parte del CONEVAL mencionados en el subapartado 3.4.

En el área de la Secretaría de BIENESTAR recibí respuesta de solo uno de los candidatos para participar en las entrevistas y fue la persona titular de la Dirección de Monitoreo de Programas Sociales de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación para el Desarrollo, por lo que se denominará persona entrevistada número 4. Se le contactó vía correo electrónico mediante la dirección que está disponibles en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Es importante presentar la información con un orden, por lo que dicha información se va a desagregar en forma de temas. El primero consiste en mencionar los elementos teóricos que los entrevistados consideraron importantes a tener en cuenta.

Si se quiere conocer el por qué toman o no en cuenta la información que proporciona CONEVAL, es importante repasar qué tipo de información están recibiendo, dentro de esa información están las recomendaciones hacia el mejoramiento de los programas sociales, por eso la persona entrevistada número 2 explica que existen dos tipos de recomendaciones, vinculatorias y no vinculatorias.

Las recomendaciones vinculatorias se entienden como aquellas que los programas sociales tienen la obligación de hacerlas cumplir, por lo que las no vinculatorias se

entienden como lo contrario, son recomendaciones que tienen la posibilidad de ser tomadas en cuenta o no.

Una cualidad de las recomendaciones vinculatorias es que dan la oportunidad a los responsables de los programas de expresarse sobre sí acatar una recomendación es factible o no, porque la disciplina de la evaluación no está exenta de errores, como puede ser el caso de que, el evaluador que sólo conozca a profundidad el programa durante algunos meses, abriendo la posibilidad de que se emitan recomendaciones no factibles, como es el caso cuándo se recomienda “incrementar el presupuesto del programa”, porque se conoce que los responsables de los programas no cuentan con el control de designar el presupuesto a esos programas, aunque se entiende que la verdadera intención de esta recomendación puede ser el de expresar a agentes ajenos a los programas, en específico a las organizaciones encargadas de diseñar y asignar el presupuesto para que se le incremente presupuesto del programa.

Dentro del mismo tema, la persona entrevistada número 1 menciona tres tipos de uso de la información que proporciona CONEVAL, independientemente de que las recomendaciones sean vinculatorias o no. Cuando se hacen caso a dichas recomendaciones, surge la inquietud de cómo catalogar las formas de uso de las mismas, y en virtud de complementar el aspecto teórico de este trabajo es importante mencionarlas a continuación.

La primera es del tipo instrumental, que se entiende cómo utilizar el hallazgo de la evaluación para generar cambios en el programa, otra categoría es la conceptual, que se refiere a que la evaluación fue utilizada para entender la intervención del programa en los beneficiarios de manera distinta, y la última es el uso simbólico, que tiene que ver con el debate de las Políticas Públicas

Todo lo anteriormente mencionado son conceptos a tener en cuenta para comprender cuál es la situación de la información que expide CONEVAL sobre los programas sociales. A continuación, se va a abordar el tema de las organizaciones involucradas en este entramado del problema.

La persona entrevistada número 2 menciona que, los responsables de los programas sociales son los que tienen mayor probabilidad de ser aquellos que sí conocen mejor el programa y sean ellos mismos que tengan el conocimiento sobre qué cosas son mejorables del programa, siempre y cuando existan recomendaciones por parte de CONEVAL que les guíe esos cuestionamientos sobre la pertinencia de dichas recomendaciones.

Debido a que los elementos mencionados con anterioridad han sido tomados en cuenta por la Administración Pública, y como lo menciona la persona entrevistada número 3, se decidió que el CONEVAL tenga la facultad de emitir recomendaciones del tipo no vinculatoria en lugar de recomendaciones vinculatorias, por lo tanto se puede decir que, dentro del Gobierno Federal es opcional acatar las recomendaciones que emite CONEVAL, caso contrario es el caso del gobierno de la Ciudad e México, donde su organismo de evaluación llamado Evalúa CDMX sí cuenta con la cualidad de emitir recomendaciones vinculatorias.

Hablando dentro de los procesos de evaluaciones, la persona entrevistada número 1 menciona que en el primer año de Gobierno del sexenio (2018-2024) se desarrollaron evaluaciones de diseño que sí fueron aceptadas por todos los programas sociales, pero no en su totalidad. Por lo tanto, la principal relación entre organizaciones involucradas se da entre órganos descentralizados (CONEVAL) hacia órganos centralizados (Secretaría de Bienestar). Pero no es la única relación, también hay otras organizaciones de la administración pública que están involucradas, en menor medida, pero funcionan como pilares que componen la problemática, como ejemplo de ello lo mencionan las personas entrevistadas en este apartado.

Otra razón por la que todos los organismos de Gobierno, y específicamente mencionando a la Secretaría de Bienestar pueden elegir, desde sus mandos directivos qué tomar en cuenta o no de las recomendaciones es con base a la Gestión Basada en Resultados que otorga espacio decisorio en los mandos

directivos con tal de completar los objetivos establecidos. A cambio de cumplir los objetivos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) le aumenta el presupuesto, y caso contrario, si no logra cumplir los objetivos en el tiempo establecido, su presupuesto se reduce.

Siguiendo con el papel de Hacienda, la persona entrevistada número 1 menciona que SHCP cuenta con su propia unidad de evaluación de desempeño que colabora con programas sociales. Por lo que se puede considerar que la SHCP revisa las reglas de operación, mecanismos de monitoreo y seguimiento con el fin de desarrollar criterios para desarrollar los presupuestos públicos, en especial del Ramo 33 como lo menciona la disposición general número 3 de documento titulado: Criterios para el registro y actualización de los instrumentos de seguimiento de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2021. (Gobierno de México. 2020: 1, 4).

La persona entrevistada número 3 menciona un tema similar al de las evaluaciones cuando habla sobre las auditorías, porque estas también están involucradas en el proceso de evaluación ya que es ahí donde se piden los elementos de planeación y sus resultados. Es similar porque en las evaluaciones indican qué han estado haciendo los programas sociales.

Otro organismo que está involucrado indirectamente en el proceso de atención es la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) porque la persona entrevistada número 1 menciona que, es probable que el personal que se encarga de diseñar las reglas de operación de los programas sociales del Gobierno Federal no revisaron las evaluaciones e información que genera de CONEVAL en relación a la pobreza por un tema de tiempo, ya que dicha documentación se tiene que enviar a la CONAMER en un plazo establecido y una vez que las reglas de operación son revisadas y aprobadas por la organización ya no se pueden cambiar los lineamientos normativos. Por lo tanto, CONAMER funciona como una variable dentro del entramado de la problemática.

Ya que se ha repasado por los organismos gubernamentales involucrados toca mencionar sobre otro punto importante abordado en las entrevistas, el cómo se diseñan los programas sociales y sus evaluaciones.

La persona entrevistada número 1 menciona que los programas sociales del Gobierno Federal (2018 - 2024) no contaron con diagnósticos o planteamientos que se basarán en información preexistente, por ejemplo, registro de programas sociales o problemas públicos de gobiernos anteriores. Además, en el primer año de gestión se levantó un censo llamado Censo para el Bienestar cuyos objetivos no se pudieron cumplir debido a deficiencias en su operatividad.

La persona entrevistada número 2 menciona que, la información que genera CONEVAL toma relevancia cuando se está planeando el diseño del programa, ya sea en el desarrollo de las reglas de operación, definición de la población objetivo, zonas prioritarias, entre otras, porque de esa forma está utilizando evidencia para construir programas sociales y no se estar haciendo ocurrencias. También es útil la información en cada proceso del ciclo de las Políticas Públicas porque ayuda a las reglas de operación en forma de mejoras para cada momento, por lo tanto, es idóneo que sean implementadas en cada momento del ciclo.

La persona entrevistada número 3 menciona que los programas gubernamentales inician operaciones sin diagnóstico físico (aquel donde se recolecta información sobre la situación de una población determinada que es ocasionada o es consecuencia de un problema público).

La misma persona menciona que los programas que tienen planeada una duración a mediano plazo deben buscar otros mecanismos para cambiar la situación de los beneficiarios, no depender únicamente de las transferencias condicionadas.

La persona entrevistada número 3 añade que las auditorías también están involucradas en el proceso de evaluación referente al presupuesto porque son realizadas mediante los resultados y sus elementos de planeación, algo que va en armonía con la gestión basada en resultados.

La Gestión Basada en Resultados se ha extendido en muchos organismos de la Administración Pública en parte gracias a la promoción que se he hecho desde la SCHP, por lo que se puede considerar que es un organismo que participa, de forma indirecta en el proceso de toma de decisiones respecto a las evaluaciones que son emitidas por CONEVAL.

También es importante resaltar que los programas sociales están sujetos al mecanismo de mejoramiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Dicho mecanismo indica que los programas de dichos organismos se comprometen a hacer mejoras concretas, como lo menciona la persona entrevistada número 1.

Habiendo repasado tres apartados en los que se puede dividir la información de las personas entrevistadas, cabe añadir un último punto y es el de las posibles situaciones por las que no se toma en cuenta la información de CONEVAL.

La persona entrevistada número 1 menciona que es probable que los responsables de desarrollar las reglas de operación de programas sociales no tomaron la información de CONEVAL porque se prioriza entrar en operaciones lo más pronto posible, por lo que no quisieron gastar tiempo en desarrollar diagnósticos.

La misma persona entrevistada también menciona una opción a la necesidad directiva de iniciar operaciones de programas sociales lo más pronto posible es que los mandos decisorios cuentan con una forma de pensar y hacer las cosas que conlleva a priorizar la atención directa sobre la deliberación a priori, lo que vendría siendo “actuar y luego pensar” cuando lo idóneo es que eso sea al revés. Dicha forma de pensar y actuar puede derivarse del propio personal que venga de una formación de activistas y agentes políticos que buscan detentar cargos públicos y terminan en algún puesto de mando.

En contraste se va a mencionar la información recolectada por la persona entrevistada número 4 ya que las preguntas fueron diferentes, pero son enfocadas a los objetivos trabajo.

Primero se le preguntó ¿Cómo es el proceso de diseño de las reglas de operación de los programas sociales? Y a la persona entrevistada número 4 respondió que se parte Ley Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria donde establece que debe haber programas que ofrezcan subsidios. Las reglas de operación cuentan con el plazo hasta los 21 de noviembre de cada año para ser enviados a la SHCP para la autorización presupuestaria y Hacienda se fija en los gastos de operación y subsidios. Antes de noviembre Bienestar les pide a las unidades de operación de los programas que envíen sus propuestas de modificación de las reglas de operación. Si no hay propuestas válidas de modificación, las reglas de operación del año anterior permanecen vigentes.

Las reglas de operación tienen que estar alineados con la normatividad de planeación (PND, ley de Planeación, etc.) y de eso se encarga un área específica de BIENESTAR. Otro proceso está en el área de evaluación de Bienestar que revisa que las reglas de operación contemplen la evaluación en sus apartados que se consideren pertinente, también interviene la contraloría social manejada por la SHCP, en otras palabras, hay una unidad especializada que se encarga de aspectos específicos de las reglas de operación, cuando los operadores de programas envían sus propuestas de modificación, éstas son remitidas a cada área especializada de BIENESTAR y en dichas áreas se concluye si las propuestas de modificación son pertinentes o no, en caso de que los operadores de los programas estén en contra de la resolución de las áreas especializadas de bienestar respecto a sus propuestas, se levanta una mesa de diálogo entre los actores involucrados con el fin de llegar a algún acuerdo.

Otra pregunta realizada fue ¿Cuáles son los cambios entre los programas sociales del sexenio anterior (2012-2018) y el actual (2018-2024)?: El principal cambio es que los programas ahora cuentan con un enfoque de derechos, o sea que adquieren la visión universalista, o sea no generar exclusión respecto a quién puede acceder a los programas y se espera que las dinámicas poblacionales autoexcluyan a gente que cuenta con algún derecho social ya ejercido, ósea quién no lo necesite, no va hacer uso de los subsidios del Gobierno, por ejemplo, si

Carlos Slim, el hombre más rico de México es adulto mayor puede hacer válida su pensión de adulto mayor pero por razones sociales, económicas y de tiempo no se espera que se forme varias horas para hacer válido su derecho.

¿Cómo es que se inserta el cuerpo administrativo para laborar en los programas sociales? Los secretarios y subsecretarios son designados desde el poder Ejecutivo y los secretarios generales son designados por el secretario de Bienestar en este caso. En los Estados los delegados son designados desde la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y ellos manejan los programas prioritarios de todas las secretarías

¿Qué sucede con las evaluaciones que les realiza CONEVAL, son tomadas en cuenta?: Sucede que hay evaluaciones buenas y son tomadas en cuenta (porque son del tipo no vinculatorias), algunas no son realizables y otras llegan a ser ambiguas

¿De qué forma es tomada en cuenta la información de pobreza multidimensional en BIENESTAR?: Cuando los programas sociales tienen el enfoque de focalizar beneficiarios, usualmente se enfocan en atender a la gente en situación de pobreza, por lo que, se hace necesario consultar la información de cifras de pobreza para poder focalizar, pero cuando se hacen programas con enfoque universal, la focalización ya no se hace necesaria, a no ser que exista un programa con un padrón de beneficiarios limitado por lo que se tiene la necesidad de focalizar

4.2 Por qué son o no tomadas en cuenta la información y herramientas de CONEVAL en las Políticas Públicas

La información y herramientas de CONEVAL son tomadas en cuenta por la Política Social pero no de la forma adecuada ni suficiente.

No son tomadas en cuenta de forma suficiente porque se ha documentado que, hasta este punto que la relación CONEVAL - Secretaría de Bienestar no es la única relación entre organismos de Gobierno que intervienen en la problemática sobre

tomar en cuenta la información del Consejo, tal y como se había mencionado en el subapartado *2.3 Estatutos orgánicos del CONEVAL y demás instituciones involucradas en el tema*, porque CONEVAL, mediante su Dirección de Información y Comunicación Social debe establecer convenios de colaboración para implementar mejoras de evaluación o implementación de información sobre pobreza multidimensional en diferentes niveles de gobierno, sin embargo como sucede con la implementación de las recomendaciones de evaluación de programas sociales, estas pueden ser tomadas en cuenta o no, y si eso se añade que en los Estados de la federación cuentan con sus propios programas sociales pues las probabilidades de que la información y herramientas de CONEVAL sean tomadas en cuenta son reducidas.

No es tomada en cuenta la información y herramientas de CONEVAL de forma adecuada porque existen diferentes variables jugando con la implementación en las reglas de operación de los programas de desarrollo social, como pueden ser por tema de tiempo, o sea que las reglas de operación tienen un plazo estimado para ser enviadas a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, además está la variable de las puertas giratorias en la Administración Pública, que se entiende como la rotación periódica de funcionarios de gobierno con el fin de no perpetuarse en los cargos; al tener una rotación constante de funcionarios en un cargo, aumenta la probabilidad de que entren perfiles cuya forma tomar decisiones sea priorizar el actuar lo antes posible y dejando a la planeación en una relevancia secundaria, propio de los discursos electorales que se han volcado a la espectacularización en los últimos años; otro incentivo para no tomar en cuenta la información sobre pobreza multidimensional es que desde el titular del poder Ejecutivo tampoco está contemplando la importancia de dicha información tal y como está reflejado en la estructura del Plan Nacional de Desarrollo y esto ocasiona que al momento de desarrollar reglas de operación de programas de desarrollo social así como sus actualizaciones anuales no se contemple con rigor teórico el papel de la pobreza multidimensional y esto ocasiona lo expuesto en el subtítulo *3.2 Programas del sexenio 2018-2024 que toman en cuenta, o no, la*

información y herramientas de CONEVAL, que se presenten inconsciencias en los objetivos y la forma de atender el problema público, además de que las reglas de operación revisadas no contaban con Matrices de Indicadores para Resultados, por lo que es nula la presencia de CONEVAL en ese aspecto.

4.3 Conclusiones y posibles interrogantes.

La principal conclusión de este trabajo es que, conforme a la información disponible en este trabajo, la hipótesis resultó no ser cierta conforme el planteamiento del protocolo de investigación, porque no se logró demostrar que existe una narrativa vertical en la Administración Pública que incide en la no implementación de información y herramientas de CONEVAL en las reglas de operación de los programas de desarrollo social prioritarios para el Gobierno federal del sexenio 2018-2024; al contrario, se logró argumentar que la información y herramientas de CONEVAL son tomadas en cuenta por la Política Social pero no de la forma adecuada ni suficiente, tal y como se mencionó en el subapartado anterior, porque existen otras variables que inciden en la implementación y que desde al inicio de esta investigación no se tenían contempladas.

Otro punto es que se argumentó que lo más útil para el desempeño de los programas de desarrollo social es que implementen la información y herramientas de CONEVAL, ya que el trabajo del Consejo ha pasado por mucha investigación teórica por muchos años para alcanzar a desarrollar la existencia de la pobreza multidimensional y no solamente concebir a la pobreza como un fenómeno unidimensional, asimismo el desarrollo de la metodología oficial de la medición de la pobreza multidimensional ha demostrado contar con un trabajo teórico porque se contemplaban criterios específicos que lograron mantener para el desarrollo de los indicadores de medición.

También se llegó a la conclusión de que CONEVAL es el único organismo a nivel federal facultado para realizar todas las atribuciones que se abordaron en este trabajo terminal, así se descarta la propuesta de que la problemática sea un tema de discusión respecto a qué organismo sería el más adecuado para llevar la tarea

de medición y fomento de la información de la pobreza multidimensional en México, puesto que la evidencia legal demuestra las atribuciones de CONEVAL así como sus responsabilidades.

Como último punto a mencionar es en relación a los programas de desarrollo social, y es que algunos como crédito ganadero a la palabra y sembrando vida no tienen un compromiso con implementar información o herramientas sobre sus reglas de operación debido a la naturaleza normativa, fundamentos de su problema público y sus objetivos, por otro lado los programas que sí cuentan con el carácter de desarrollo social implementan información de forma inconsistente, tal y como es detallado en el subcapítulo *3.2 Programas del sexenio 2018-2024 que toman en cuenta, o no, la información y herramientas de CONEVAL*, por lo que aumenta la probabilidad de correlacionar el comportamiento de la pobreza multidimensional entre el año 2018 a 2020 con el desempeño de programas sociales que cuentan con inconsistencias en sus fundamentos teóricos referentes a la pobreza y el bienestar.

Estas son todas las conclusiones contempladas en este trabajo terminal, ha sido un extenso trabajo de obtención de información, pero los resultados han sido satisfactorios, sin embargo, cuando el conocimiento se extiende es inevitable que se generen nuevas tentativas interrogantes como lo son:

¿Los programas sociales prioritarios para el Gobierno Federal del sexenio 2018-2024 tienen una verdadera incidencia en el comportamiento de la pobreza multidimensional?

¿Por qué a los operadores de programas sociales les importa operar lo antes posible anteponiendo la planeación y reglas de operación evaluadas?

¿Por qué algunos programas de desarrollo social siguen condicionando gozar de sus beneficios cuando lo que se busca atender los derechos sociales que conforman a la pobreza multidimensional cuando los derechos no son condicionales?

Bibliografía:

Aguilar, L. (2012). Política Pública: Una visión panorámica. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia)*, 1-47. [Citado el 22 abril de 2022].

Atkinson, R., Flint, J. (2001). Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies. *Social Research Update*, 33: 1-5. [Citado el 21 de agosto de 2022]. Disponible en: <https://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU33.html>

Bazán, A. *Et al.* (2011). EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE POBREZA Y EL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL PARA SU ESTUDIO. *Quivera Revista de Estudios Territoriales 2011-1*, 207- 219. [Citado el 23 de abril de 2022]. Disponible en: <https://quivera.uaemex.mx/article/view/10168>

Blanco, A & Díaz, D. (2005). El bienestar social: su concepto y medición. *Universidad Autónoma de Madrid*. Vol. 17, nº 4, pp. 582-589. [Citado el 27 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://www.psicothema.com/pdf/3149.pdf>

Blogspot. (2017). *TIPOS Y NIVELES DE INVESTIGACIÓN*. Blog en línea. [Citado el 2 de abril de 2022]. Disponible en: <http://devnside.blogspot.com/2017/10/tipos-y-niveles-de-investigacion.html>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. (1917). CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1-354. [Citado el 10 de mayo de 2022]. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. (2004). LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. 1-32. [Citado el 11 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>

Carrillo, V., & Medina, V. (2020). Lasswell Y Las Políticas Públicas: El Origen De Una Disciplina. *Debates IESA*, 25(1), 34–38. [Citado el 17 de abril de 2022]. Disponible en:

<https://edss.uam.elogim.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=637cb6d9-ec75-46a2-aa75-710f502ec76c%40redis>

Cháves, M., Binnqüist, G., (2014). Sobre el concepto de bienestar y su vínculo con lo ambiental. *Revista Sociedades Rurales Producción y Medio Ambiente*, 14(27), 127-158 [Citado el 11 de mayo de 2022]. Disponible en:

<https://sociedadesruralesojs.xoc.uam.mx/index.php/srpma/article/view/261/259>

CONEVAL. (2007). ESTATUTO ORGÁNICO DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. 1-24. [Citado el 6 de septiembre de 2022]. Disponible en:

coneval.org.mx/Informes/Normateca/EstatutoOrgCONEVAL.pdf

CONEVAL. (2018). AndrésManuel López Obrador, candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia responde a las preguntas de Coneval: PROPUESTA DE POLÍTICA SOCIAL “UN CAMINO A LA ESPERANZA”. *Sala de prensa de CONEVAL*. [Citado el 20 de abril de 2022]. Disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Respuestas/Juntos-Haremos-Historia.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (Circa).

¿CÓMO SE LOGRÓ CONSTRUIR LA MEDICIÓN DE POBREZA DEL CONEVAL?

Documento en línea. [Citado el 10 de abril de 2022] Disponible en:

[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (Circa).

Glosario. [Citado el 11 de abril de 2022] Disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019).

Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Ciudad de

México, 3ra edición. [Citado el 15 de mayo de 2022]. Disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documentos/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021a). MEDICIÓN DE LA POBREZA. Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. [Citado el 4 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021b). ANEXO ESTADÍSTICO DE POBREZA EN MÉXICO: Anexo estadístico 2016 – 2020. [Citado el 5 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx

Diario Oficial de la Federación. (marzo 2019). Lineamientos de Operación del Programa Crédito Ganadero a la Palabra. [Citado el 4 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5550950&fecha=22/02/2019#gsc.tab=0

Dzul, M. (diciembre 2013). *Diseño no experimental*. Documento en línea. [Citado el 2 de mayo de 2022]. Disponible en:

https://www.uaeh.edu.mx/docencia/VI_Presentaciones/licenciatura_en_mercadotecnia/fundamentos_de_metodologia_investigacion/PRES38.pdf,

Emma, M. (2017). *Breve historia de la medición de la pobreza multidimensional en América Latina*. Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN). Artículo en línea. [Citado el 10 de enero de 2022] Disponible en:

<https://mppn.org/es/brief-history-of-the-measurement-of-multidimensional-poverty-in-latinamerica/>

Gilbert, S. F., Sapp, J., & Tauber, A. I. (2012). A symbiotic view of life: we have never been individuals. *The Quarterly review of biology*, 87(4), 325–341. [Citado el 2 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/668166>

Gobierno de México. (Circa). Producción para el bienestar. *Programas para el bienestar*. [Citado el 12 de mayo de 2022]. Disponible en: <https://programasparaelbienestar.gob.mx/produccion-para-el-bienestar/>

Gobierno de México. (enero 2019a). Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida. 1-29. [Citado el 4 de septiembre de 2022]. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos_de_Operacion_del_Programa_Sembrando_Vida.pdf)

Gobierno de México. (septiembre 2019b). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024. 1-75. [Citado el 12 de mayo de 2022]. Disponible en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>

Gobierno de México. (diciembre 2021c). Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2022. 20-72 [Citado el 4 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/689375/ROPS_NyN_2022.pdf

Gobierno de México. (diciembre 2021d). Reglas de Operación 2022 del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro. 1-32. [Citado el 4 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/690356/Jo_venes_Escribiendo_el_Futuro.pdf

Gobierno de México. (marzo 2022). Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura para el ejercicio fiscal 2022. [Citado el 4 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/conadesuca/es/articulos/reglas-de-operacion-del-programa-produccion-para-el-bienestar-de-la-secretaria-de-agricultura-para-el-ejercicio-fiscal-2022?idiom=es>

Hernández, G., Aparicio, R., & Fiorella, M. (2018). Pobreza y derechos sociales en México. México, CONEVAL: UNAM, 1ra edición. [Citado el 7 de abril 2022]. Disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documentos/Pobreza-derechos-sociales.pdf>

Hernández, R. *et al.* (2014). *Metodología de la investigación*, México, DF, Mc Graw Hill, 6ta edición.

López, C. (diciembre 2007). *Concepto y medición de la pobreza*. Revista Cubana de Salud Pública. Vol. 33. Núm. 4. La Habana, Cuba. [Citado el 17 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21433403>

Maldonado, C. (2013). *México: la ley general de desarrollo social, 2003-2008*, Santiago, Chile. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL [Citado el 17 de junio de 2022]. Disponible en: https://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/seminario/docs/Mexico-la%20ley%20general%20de%20desarrollo%20social_2003-2008.pdf

Morales, N. (1994), Sociedad y bienestar: El concepto de bienestar. *Anuario Filosófico*, 27: 603-611. [Citado el 26 de abril de 2022]. Disponible en: <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/3312/1/6.%20SOCIEDAD%20Y%20BIENESTAR.%20EL%20CONCEPTO%20DE%20BIENESTAR%2C%20JULI%3%81N%20MORALES.pdf>

Núñez, L., Guzmán, K. (mayo 2020). CENSO DEL BIENESTAR: RADIOGRAFÍA DE UN «NO-CENSO» PATITO. Mexicanos contra la corrupción. [Citado el 9 de agosto de 2022]. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/censo-del-bienestar/#:~:text=El%20Censo%20del%20Bienestar%20es,est%C3%A1n%20en%20condiciones%20de%20pobreza.&text=El%20llamado%20%E2%80%9CCenso%20del%20Bienestar,social%20del%20presidente%20L%C3%B3pez%20Obrador.>

Pardo, N & Ruiz, J. (2019). BIENESTAR. In A. B. Chiquito, E. R. Mayer, G. Llull, C. Pinardi, & L. B. Q. Côrtes (Eds.), *La pobreza en la prensa: Palabras clave en los diarios de Argentina, Brasil, Colombia y México*. [Citado el: 27 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://jstor.uam.elogim.com/stable/pdf/j.ctvnp0kbt.19.pdf?refreqid=fastly->

default%3A2e173bd3292a177d891605b7987cca64&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&origin=search-results

Ponce, M. (2018). Medición de pobreza multidimensional de la iniciativa en pobreza y desarrollo humano. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXIV (4),98-113. [Citado el 26 de marzo de 2022]. ISSN: 1315-9518. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28059581008>

Rojas, M. (2014). *Pobreza y exclusión social: Conceptos y realidades*. Biblioteca virtual Mauricio Rojas. Chile. [Citado el 12 de abril de 2022]. Consultado en: <https://bibliotecademauciorojas.files.wordpress.com/2014/06/ensayo-31-pobreza-y-exclusic3b3n-social.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (julio 2020). Criterios para el registro y actualización de los instrumentos de seguimiento del desempeño de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2021. Secretaría de Gobernación. [Citado el 24 de agosto de 2022]. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/565176/Criterios_ISD_2021.pdf
desempeño de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2021"

Secretaría de Gobernación. (diciembre 2021). Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022. Diario Oficial de la Federación. [Citado el: 4 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021#gsc.tab=0

Sen, Amartya. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza, Comercio Exterior 42:4 y Sen, Amartya (2003). "Capacidad y bienestar", en M. C. Nussbaum y A. Sen, *La calidad de vida*. México: FCE. [Citado el 12 de abril de 2022]. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>