

Instituto
Mora

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

“COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y POBREZA EN MÉXICO:
ANÁLISIS DE LA RELACIÓN INTER-INSTITUCIONAL ENTRE
PNUD Y SEDESOL, 2001-2014”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL
DESARROLLO

P R E S E N T A :

ANA LILIA DEL RAZO GONZÁLEZ

Asesor: Dr. Gustavo Sadot Sosa Núñez

Ciudad de México

Agosto de 2016

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por su apoyo incondicional, su amor, su paciencia, sus consejos, sus sacrificios, por enseñarme a trabajar con esmero y esfuerzo todos los días, por impulsarme y guiarme como sólo ellos pueden hacerlo. A mis hermanos Dany y Vane, por su alegría, apoyo, amor y por demostrarme que la familia siempre va a estar ahí para ti.

Agradezco al Dr. Gustavo Sosa por su invaluable asesoría a lo largo de la realización de la presente tesis, por enseñarme a siempre dar más y formarme con el rigor académico necesario. A la Dra. Gabriela Sánchez por sus valiosos consejos académicos que permiten que esta tesis tenga un sentido de dignidad humana. Al Mtro. Rodolfo Pastor de María por el seguimiento a esta investigación desde sus inicios, por sus consejos prácticos y su amistad. A la Dra. Araceli Damián por su invaluable apoyo y por todos los aprendizajes que me brindó en materia de pobreza.

Muchas gracias a Mauricio Guerrero, Bárbara, Sol, por su apoyo incondicional durante mis prácticas profesionales en AMEXCID, sin ustedes esta tesis no habría sido posible. Gracias por todo lo que aprendí con ustedes, las risas, la convivencia y su bella amistad.

Agradezco el apoyo de Charly Villanueva y María Fernanda Garrido de SEDESOL, por abrirme las puertas de la institución y permitirme tener acceso a información valiosa para esta tesis. Gracias de igual manera a Anwar Suárez de PNUD México por facilitar datos relevantes para esta investigación.

Gracias a mis compañeros de la VII Generación de la MCID. Ha sido una de las experiencias más bonitas de mi vida poder compartir día con día con ustedes nuestros sueños, risas, estrés. Siempre permanecerán en mi corazón y han dejado una huella imborrable. Estoy profundamente agradecida con el Instituto Mora por toda la riqueza que aportó a mi vida académica, profesional y personal.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo I: Marco Teórico y Conceptual | 4 |
| 1.1 Cooperación Internacional | 4 |
| 1.2 Cooperación Internacional para el Desarrollo | 5 |
| 1.3 Pobreza y el Enfoque de Capacidades | 9 |
| 1.3.1 Conceptualización de la pobreza | 15 |
| 1.3.2 Desarrollo Humano | 18 |
| 1.4 Definición, tipos y metodología de medición de la pobreza desarrollada por el Gobierno de México | 19 |
| 1.4.1 Construcción de Indicadores por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social..... | 22 |
| 1.5 Análisis de la medición del Índice de Desarrollo Humano..... | 25 |
| 1.6 Instituciones | 30 |
| 1.6.1 Institucionalismo..... | 30 |
| 1.6.2 Neo-Institucionalismo | 32 |
| 1.7 Conclusiones..... | 34 |
| Capítulo II: Combate a la Pobreza en México | 37 |
| 2.1 Contextualización..... | 37 |
| 2.2 Programas sociales dirigidos a la reducción de la pobreza en México | 41 |
| 2.2.1 Programa Nacional de Solidaridad Social (“Solidaridad”) 1988 -1997 | 41 |
| 2.2.2 Programa de Salud, Educación y Alimentación (“Progres”) 1997- 2002 | 42 |
| 2.2.3 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (“Oportunidades”) 2002-2014 | 44 |
| 2.2.4 Prospera Programa de Inclusión Social (“Prospera”) 2014-2018..... | 45 |
| 2.3 Análisis de la fluctuación de la pobreza durante el período 2001-2014 | 46 |
| 2.4 México en la CID..... | 49 |
| 2.4.1 Vínculo entre la CID y el combate a la pobreza mexicana..... | 52 |
| 2.5 Conclusiones..... | 56 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo III: Relación SEDESOL-PNUD México en la reducción de la pobreza | 58 |
| 3.1 Actuar de SEDESOL | 58 |
| 3.2 Trabajo de PNUD: Global y México | 61 |
| 3.3 Institucionalización del vínculo PNUD- Gobierno de México | 67 |
| 3.3.1 Marco de cooperación PNUD México-SEDESOL | 68 |
| 3.4 Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas, 2001-2014” | 70 |
| 3.4.1 Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 | 72 |
| 3.4.2 Informe sobre Desarrollo Humano México 2004 : “El reto del desarrollo local” | 73 |
| 3.4.3 Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007 : “Migración y desarrollo humano” | 75 |
| 3.4.4 Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2010 : “El reto de la desigualdad de oportunidades” | 78 |
| 3.4.5 Informe sobre Desarrollo Humano México 2011 : “Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados” | 81 |
| 3.4.6 Informe sobre Desarrollo Humano México 2015 : “Movilidad social” | 85 |
| 3.5 Valoración del caso de estudio | 87 |
| 3.6 Análisis de la colaboración inter-institucional entre PNUD y SEDESOL con el objetivo de reducir la pobreza en México | 90 |
| 3.7 Conclusiones | 96 |
| Conclusiones generales | 98 |
| Anexos | 105 |
| Ejemplo de instrumento de entrevista para funcionarios de SEDESOL | 105 |
| Ejemplo de instrumento de entrevista para funcionarios de AMEXCID | 106 |
| Ejemplo de instrumento de entrevista para la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano de PNUD México | 107 |
| Relación de entrevistas realizadas | 108 |
| Referencias | 109 |

LISTA DE ACRÓNIMOS

| | |
|---------|---|
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| AID | Asociación Internacional para el Desarrollo (AID) |
| AGONU | Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas |
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| APF | Administración Pública Federal |
| BANXICO | Banco de México |
| BM | Banco Mundial |
| CAD | Comité de Asistencia al Desarrollo |
| CI | Cooperación Internacional |
| CID | Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| CISS | Conferencia Interamericana de Seguridad Social |
| CNCH | Cruzada Nacional contra el Hambre |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| CTMP | Comité Técnico para la Medición de la Pobreza |
| DGCTC | Dirección General de Cooperación Técnica y Científica |
| ECOSOC | Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas |
| EC | Enfoque de Capacidades |
| ENIGH | Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares |
| ENSANUT | Encuesta Nacional de Salud y Nutrición |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| GII | Índice de Desigualdad de Género |
| GIZ | Agencia Alemana de Cooperación Internacional |
| IDG | Índice de Desarrollo de Género |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IDH-D | Índice de Desarrollo Humano Ajustado por la Desigualdad |
| IMSS | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| IPM | Índice de Pobreza Multidimensional |
| LGDS | Ley General de Desarrollo Social |

| | |
|-----------|---|
| MCS-ENIGH | Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares |
| NI | Neo-Institucionalismo |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OSC | Organizaciones de la Sociedad Civil |
| PAMJ | Programa de Acción Mundial para los Jóvenes |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| RI | Relaciones Internacionales |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social |
| SEDUE | Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SNE | Servicio Nacional del Empleo |
| SNU | Sistema de las Naciones Unidas |
| SPP | Secretaría de Programación y Presupuesto |
| SSA | Secretaría de Salud |
| STPS | Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| SUNFED | Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| UNICEF | Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas |
| URSS | Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas |

INTRODUCCIÓN

Una de las principales problemáticas que aqueja a la humanidad es la pobreza, ya que trasciende fronteras y es un fenómeno cuyas causas son múltiples, afectando a un gran número de la población mundial y correspondiendo a distintas realidades nacionales.

En países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, existen programas sociales para paliar la pobreza y, aparentemente, las cifras muestran una reducción. Empero, se toman en cuenta métricas que minimizan la complejidad del problema, reduciendo con ello la dignidad humana.

En ese tenor, la cooperación internacional (CI) ha sido utilizada como instrumento de política exterior, que surge como esfuerzo complementario a los propios de cada Estado. La finalidad ha sido la satisfacción de demandas y la solución de conflictos que los países no han podido resolver.

La CI se lleva a cabo a través del intercambio de recursos, de ciencia y tecnología, entre los distintos actores del sistema internacional sin hacer distinción del ámbito. Por su parte, la cooperación internacional para el desarrollo (CID) se refiere a la CI con el fin de optimizar la calidad de vida de los pueblos.

En ese sentido, México es un país que ha utilizado la CID, de manera formal, a partir de la firma de la Carta de San Francisco -origen de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)- en 1945, en la cual se determina que dicha cooperación se realizará para resolver problemáticas internacionales de distinta índole.

En 1961 el Estado mexicano celebra un acuerdo con el Fondo Especial de las Naciones Unidas, que se convertiría en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1966, y sería la agencia especializada de la ONU en combate a la pobreza.

Tomando en cuenta que el 46.2% de la población en México se encuentra en condición de pobreza multidimensional¹ (Consejo Nacional de Evaluación de la

¹ “Una persona se encuentra en situación de pobreza [multidimensional] 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

Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2015), esta tesis de maestría analiza la relación inter-institucional² entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México y el PNUD ubicado en el mismo país, en materia de reducción de la pobreza.

Esto debido a que los esfuerzos del gobierno mexicano por paliar dicho fenómeno, a través de diversos programas sociales, han sido insuficientes. Por lo cual, la CID, como principio normativo de la política exterior mexicana, es un esfuerzo complementario para hacer frente a la pobreza.

En específico, se aborda la relación inter-institucional entre SEDESOL y PNUD México a partir del Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”, cuya duración fue de 2001 a 2014. Dicho proyecto es seleccionado para esta investigación debido a que es la base de la cooperación entre ambas instituciones desde el año 2001.

Para analizar la relación en cuestión, la autora se basa en las Teorías Institucionales de las Relaciones Internacionales (RI), utilizando tanto el Institucionalismo como el Neo-Institucionalismo (NI), con la finalidad de identificar las fortalezas y áreas de oportunidad del vínculo entre SEDESOL y PNUD México.

Asimismo, el Enfoque de Capacidades (EC) proporciona herramientas para comprender la terminología utilizada por PNUD México³, ya que toma al Desarrollo Humano –proveniente del EC- como base para su actuar; aunado a que dicho enfoque constituye una mirada profunda sobre la dignidad humana y la posibilidad de ampliar las opciones de las personas para que elijan la vida que anhelan.

Cabe señalar que el EC considera que las instituciones son importantes en el desarrollo y que pueden dotar de las herramientas necesarias para que los individuos puedan realizarse conforme a su propio criterio. Dicho argumento, si bien

alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias” (CONEVAL, 2016a).

² Por relación inter-institucional se hace referencia en la presente tesis al vínculo de cooperación existente entre PNUD México y SEDESOL, cuyo análisis se realiza con base en las Teorías Institucionales.

³ La terminología es empleada también por el PNUD a nivel global. Sin embargo, para fines de la presente investigación se hace alusión a PNUD México.

abre un abanico de posibilidades, una de sus desventajas es que puede oscurecer o pervertir los fines del mismo desarrollo.

Con la finalidad de realizar un análisis de los elementos previamente expuestos, la presente tesis se estructura en tres capítulos. El Capítulo I aborda los elementos teóricos y conceptuales que permiten fundamentar el estudio de la relación inter-institucional entre SEDESOL y PNUD México, en materia de combate a la pobreza. Dichos conceptos son: CI, CID, pobreza, EC, Desarrollo Humano e instituciones.

En el Capítulo II se contextualiza a la pobreza en México y se examinan los esfuerzos del gobierno mexicano por combatir dicho fenómeno a través de la valoración del principal programa de reducción de la pobreza. Asimismo, se revisa la fluctuación de las cifras de pobreza en el periodo 2001-2014, el cual corresponde al caso de estudio de esta tesis. Finalmente, se analiza cómo la CID ha coadyuvado en la reducción de la pobreza en México, particularmente en el marco de la cooperación con PNUD.

El Capítulo III aborda el actuar de PNUD y SEDESOL en México. A partir de ello, se examina el Proyecto ejecutado por ambas instituciones: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas, 2001-2014”, cuyo principal resultado ha sido la generación de recomendaciones de política pública para reducir la pobreza, a través de la publicación de los Informes sobre Desarrollo Humano. Considerando la información mencionada, se efectúa el análisis de la relación inter-institucional entre PNUD México y SEDESOL con miras a reducir la pobreza, con base en las Teorías Institucionales.

A manera de conclusión, considerando las ventajas y áreas de oportunidad de la relación inter-institucional entre PNUD México y SEDESOL, se elaboran recomendaciones que pueden hacer la cooperación entre ambas instituciones más conducente para abordar la complejidad que un fenómeno como la pobreza representa para el Estado mexicano.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

En el presente capítulo se estudian los referentes teóricos y conceptuales que permiten argumentar esta tesis, los cuales son: 1) CI; 2) CID; 3) Pobreza de acuerdo con el EC y bajo la definición, tipos y metodología de cálculo de la misma en México; 4) Desarrollo Humano, con su medición correspondiente –el Índice de Desarrollo Humano (IDH)-; e 5) Instituciones, con base en las Teorías Institucionales, tanto el Institucionalismo como el NI.

1.1 Cooperación Internacional

La CI es definida como “[...] la coexistencia pacífica de dos o más sujetos de Derecho Internacional, la colaboración de autoridades [...] o incluso la voluntad política para alcanzar la coexistencia armoniosa” (Sierra, 2015, p.13). Se resalta la amplitud de temas en los cuales los distintos actores del sistema internacional cooperan con la finalidad de lograr un entorno pacífico.

La cooperación mencionada es una acepción integral que abarca todas las modalidades concesionales de ayuda que se movilizan hacia los países de menor desarrollo (Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, 2009).

Cabe señalar que no sólo se trata de colaboración de países desarrollados a países en desarrollo, ya que la diferencia entre ayuda y cooperación es que la segunda implica que se trata de socios y no necesariamente de un esquema tradicional de donante y receptor.

La CI es entendida entonces como aquella permuta de información, de tecnología, de ciencia, de recursos, de experiencia y conocimientos entre los diferentes actores del sistema internacional cuya finalidad es propiciar un entorno armonioso. Se trata de un instrumento de política exterior, que surge como un esfuerzo complementario a los propios de cada país, cuya finalidad es satisfacer ciertas demandas que los Estados no pueden resolver.

Dicha cooperación nace con el surgimiento de los Estados-Nación europeos producto de los Tratados de Westfalia de 1648, ya que al convertirse los pueblos en

países autónomos e independientes, se provoca la evolución de su cooperación y, con ello, una institucionalización de sus relaciones (Prado, 1999).

Las primeras formas de CI entre los Estados estaban relacionadas con el mantenimiento de la seguridad y con la promoción del comercio. La primera organización internacional fue la Comisión Central para la Navegación del Rin en 1804, que tenía como objetivo asegurar los intereses comerciales y de seguridad de las potencias europeas ribereñas (Medina, 1976).

Para 1814-1815, el Congreso de Viena sienta el precedente para las futuras conferencias y congresos internacionales multilaterales - hecho conocido como “diplomacia de conferencia”-, como la Conferencia de Londres de 1839, e incluso la Conferencia de San Francisco de 1945 que crea la ONU, a través de la carta que lleva el nombre de la misma ciudad (Medina, 1976).

Es precisamente en la Carta de San Francisco que se enuncia a la CID, como la CI cuya intencionalidad es el desarrollo, con miras a optimizar la calidad de vida de distintas poblaciones.

1.2 Cooperación Internacional para el Desarrollo

En la Carta de San Francisco se establece en su artículo 1º, punto número tres, que se debe:

“Realizar la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (ONU, 2015).

La CID es un concepto unificador, que al estar dirigido al desarrollo abarca diversos temas, a través de los cuales se intenta crear un entorno propicio, y en igualdad de condiciones, para que las personas gocen y ejerzan sus derechos y libertades.

En ese sentido, la CID se define como una “[...] una subdisciplina de las ciencias sociales que estudia la movilización de recursos a través de las fronteras

nacionales con la finalidad de fortalecer las capacidades nacionales de desarrollo, para dar cauce a los desafíos del desarrollo y aliviar la privación humana, así como para proteger los bienes comunes de toda la humanidad” (Sierra, 2015, p. 14). Uno de los retos más importantes a escala planetaria es el combate a la pobreza.

Son dos periodos históricos por los que la CID ha evolucionado: el primero es en el marco de la guerra fría, en el cual, debido a los intereses geoestratégicos de las súper potencias -Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)- no existía un interés fundamental por la ayuda al desarrollo; el segundo periodo corresponde al fin del mundo bipolar, el cual generó un contexto propicio para que la ayuda para el desarrollo pudiera llevarse a cabo con ese fin (Prado, 2011). Paradójicamente ello no ocurrió, la CID declinó ya que no era utilizada más como estrategia de contención del comunismo.

En la etapa correspondiente a la guerra fría, en 1952, en el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) se promueve la creación de un Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (SUNFED), con la finalidad de otorgar préstamos con bajas tasas de interés a los países en desarrollo. Sin embargo, la propuesta en cuestión no es aprobada por los países desarrollados, en específico por Estados Unidos (Prado, 2011).

En el año de 1960 se sustituye a la propuesta del SUNFED por la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID), como instrumento del Banco Mundial (BM), con el objetivo de otorgar créditos con reducido interés y a largo plazo. En 1961, es cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU), crea el Fondo Especial de las Naciones Unidas, cuya labor sería respaldar financieramente acciones de asistencia técnica en los países en desarrollo.

Es hasta 1966 que se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como resultado de la unión entre el Programa Ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo Especial de las Naciones Unidas. Su objetivo sería impulsar no sólo el crecimiento económico y la justicia social, sino también sectores como el de la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la equidad de género, el medio ambiente y, el que compete a la presente tesis, el combate a la pobreza.

El trabajo de PNUD “[...] se basó en la solidaridad entre los países ricos y los más pobres que salían de la colonización, y se caracterizó por una cultura institucional que procuraba ‘coordinar y cultivar’ en lugar de ‘mandar y controlar” (Murphy, 2006 citado en PNUD, 2016a, p.2).

Actualmente PNUD es el organismo coordinador del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en su conjunto, además de ser un apoyo para que los países logren los objetivos de desarrollo (PNUD, 2016a). Su principal eje de acción es el combate a la pobreza (PNUD, 2015).

A partir de 1990 se comienza a formar la Nueva Arquitectura de la Ayuda al Desarrollo, debido a que existía un contexto más propicio para la CID; ya que los intereses geoestratégicos antagónicos de la URSS y Estados Unidos habían desaparecido, con la caída del bloque soviético en 1989, dando lugar al “nuevo orden mundial”.

La Nueva Arquitectura de la Ayuda se refiere al entramado de reglas e instituciones que gobiernan la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁴ (*The Organisation for Economic Co-operation and Development* [OECD], 2009-2010) y constituye un renovado esfuerzo por transformar estructuralmente al régimen internacional de la ayuda al desarrollo, a través de mecanismos políticos y técnicos que le permitan arrojar resultados más eficaces (Prado, 1999). Sin embargo, es hasta la institución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, Doha, Addis Abeba), la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la Nueva Arquitectura de la Ayuda encuentra su marco de acción.

Por la importancia que tiene para la presente tesis, únicamente se abordan los ODM y los ODS, ya que en ellos se inserta el combate a la pobreza como parte de la agenda internacional. En septiembre del año 2000 se reunieron los jefes de

⁴ La AOD se define “[...] como los flujos o las corrientes dirigidas a países que figuran en la lista de países receptores del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) y a instituciones multilaterales de desarrollo con destino a receptores de esa misma lista de países [...]” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2008, p. 1). El CAD está conformado por 29 miembros: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, la Unión Europea, la República Eslovaca, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza.

gobierno de 189 países –entre ellos el gobierno mexicano- en la sede de la ONU con el objetivo de celebrar la Declaración del Milenio.

Dicho documento tenía como propósito solucionar los principales problemas a los que el mundo se enfrentaba en el año citado, a través de la formulación de los ODM, los cuales fueron:

- 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- 2) Lograr la enseñanza primaria universal
- 3) Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
- 4) Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años
- 5) Mejorar la salud materna
- 6) Combatir el VIH/ SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- 8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

El primer plazo para el cumplimiento de estos últimos fue fijado para diciembre de 2015. Cada ODM marcó el cumplimiento de distintas metas específicas. El ODM #1 tenía como metas las siguientes:

1. A Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares estadounidenses al día.
1. B Alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.
1. C Reducir a la mitad entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.

Cabe señalar la metodología de medición minimalista, proveniente del BM, con la cual se calcula el avance en el combate a la pobreza, tomando como base la línea de 1,25 dólares estadounidenses al día.

Por su parte, los ODS comenzaron su vigencia en enero de 2016 y comprenden los siguientes: 1) Fin a la pobreza; 2) Hambre cero; 3) Salud y

bienestar; 4) Educación de calidad; 5) Igualdad de género; 6) Agua limpia y saneamiento; 7) Energía asequible y no contaminante; 8) Trabajo decente y crecimiento económico; 9) Industria, innovación e infraestructura; 10) Reducción de las desigualdades; 11) Ciudades y comunidades sostenibles; 12) Producción y consumo responsables; 13) Acción por el clima; 14) Vida submarina; 15) Vida de ecosistemas terrestres; 16) Paz, justicia e instituciones sólidas; 17) Alianzas para lograr los objetivos. Asimismo se desprenden 169 metas de los 17 objetivos.

Cabe señalar que las tres metas del ODM #1, ahora se dividen en distintos ODS: 1) Fin a la pobreza, 2) Hambre cero, 3) Trabajo decente y crecimiento económico.

El plazo para el cumplimiento de los ODS es el año 2030, por lo cual también se les denomina Agenda 2030 y busca finalizar la labor de los ODM (PNUD, 2016b). Aunado a ello, a diferencia de estos últimos, la Agenda 2030 se aplica no sólo a los países en desarrollo, sino también a los desarrollados.

El combate a la pobreza es entonces un eje prioritario de la agenda internacional para el desarrollo, siendo tanto en los ODM como en los ODS el objetivo número uno. En ese sentido, en la siguiente sección se aborda el concepto de pobreza a través de un enfoque que vislumbra a las personas como dignas e iguales.

1.3 Pobreza y el Enfoque de Capacidades

Para hablar de pobreza, primeramente es necesario tomar como base una perspectiva con sentido humano, en la cual se exalte la dignidad de las personas. Para tal fin, se aborda el EC y una vez revisado dicho enfoque, se analiza la definición de pobreza de acuerdo con el mismo.

Amartya Sen (1980) –pionero en el EC- realiza una serie de críticas al utilitarismo, el cual es un concepto que contempla valor en el beneficio de cada persona, medido en términos de placer o felicidad. Sin embargo, al igualar la medición de la utilidad entre los pobres y los ricos, ésta podría favorecer más a los primeros que a los segundos; ya que se considera que los pobres con lo poco que

tienen obtienen mayor utilidad, por lo cual podría llegar a pensarse que es necesario el traspaso de recursos de los pobres a los ricos (Boltvinik, 2007).

Ante dicho argumento, Sen (1980) presenta como alternativa su propuesta de EC y de funcionamientos. Se tienen “Capacidades Básicas” cuando una persona es capaz de llevar a cabo cosas fundamentales, entre ellas: la habilidad de satisfacer requerimientos nutrimentales, estar vestido, tener una vivienda, el poder participar en la vida social de una comunidad, entre otros.

Si bien Sen no otorga una definición exacta de capacidad, de acuerdo con Boltvinik (2008), podrían existir tres acepciones de la misma según el trabajo del primero:

- 1) Una persona que es **capaz** de realizar cosas básicas.
- 2) Las **habilidades** de trasladarse y de satisfacer los requerimientos nutricionales, los **medios** para vestirse y alojarse, así como el **poder** de participar en la vida social de la comunidad.
- 3) **Lo que las cosas hacen** por los seres humanos.

Sin embargo, este último punto no aparece más en las obras posteriores de Sen, probablemente debido a que hace referencia al lado pasivo de las personas, ya que son las cosas las que realizan algo por los individuos; mientras que el primer y segundo postulados se relacionan con la parte activa de las personas, la capacidad de hacer. Lo anterior, siendo debatible ya que la alimentación pudiera considerarse como parte pasiva de las personas (Boltvinik, 2008).

Empero, de acuerdo con Hevia (2011) -con base en el trabajo de Sen- “las capacidades se refieren a un conjunto de elementos –físicos, económicos, sociales, etc.- imprescindibles para que una persona pueda desarrollarse y alcanzar así sus realizaciones” (p. 75). Se concuerda con Hevia, ya que aterriza el significado de las capacidades a la intersección de distintos factores que permiten alcanzar lo que cada persona anhela.

Por su parte, se entiende por funcionamientos tanto a las realizaciones como a los logros que una persona alcanza (Hernández, 2006). Dichos funcionamientos

pueden constituir el estar adecuadamente nutrido, poseer una buena salud, entre otros. **Las capacidades son medios para alcanzar los funcionamientos.**

El EC valora la calidad de vida de las personas en la medida en que se es capaz de alcanzar funcionamientos valiosos (Sen, 1996), y sirve como base teórica para el Desarrollo Humano, concepto que surge a principios de la década de los noventa y que se define como el “[...] proceso en el que se amplían las oportunidades del ser humano” (PNUD México, 2015a, p.5).

Se ejemplifica con los Informes sobre Desarrollo Humano, los cuales han sido publicados por el PNUD a nivel mundial desde el año 1990 hasta 2015. Son documentos que se realizan cada año con temáticas distintas y cuya finalidad es concientizar que el ingreso no es el único factor para medir el desarrollo, ya que se debe hacer énfasis en las personas y en sus capacidades (PNUD, 2014a).

En ese sentido, Mahbub Ul Haq (1998) establece que existe una valoración de logros que no se ven reflejados necesariamente en el ingreso, como puede ser el acceso al conocimiento, así como una mejor nutrición y salud. Ul Haq considera que la finalidad del desarrollo es establecer un entorno propicio para que las personas puedan gozar de una vida larga, saludable y creativa.

Posteriormente, Sen (1999) publica su obra “Desarrollo y libertad”, en la cual establece que la ampliación de la libertad es el fin del desarrollo y su más importante medio, ya que el desarrollo implica la expansión de las libertades reales que gozan los individuos.

El autor mencionado añade el concepto de libertad al EC, la cual es entendida como la posibilidad real de lograr lo que anhelamos (Alkire, 2002 citada en Boltvinik, 2008). Dicho concepto es elemental por su relación con la calidad de vida de las personas.

Para Sen (1999), la libertad es fundamental por dos razones principales:

- 1) La razón de la evaluación: la cual consiste en el análisis del aumento de las capacidades.

2) La razón de la eficacia: que establece que el desarrollo depende de la libre agencia⁵ de los individuos.

La relación existente entre ambas razones es que son complementarias, ya que la primera se encuentra en función de la expansión en las capacidades u opciones de las que dispone una persona, para que (segunda razón) determine por sí misma qué tipo de vida anhela. Se resalta la subjetividad del enfoque.

El EC también tiene una vertiente económica, Sen (1999) establece que difícilmente puede existir un proceso importante de desarrollo sin tomar en cuenta los mercados, aunque ello no exime la labor que el Estado tiene sobre la ayuda social, la legislación o la intervención gubernamental para mejorar la calidad de vida de las personas.

Se concuerda con dicho autor, ya que el libre mercado por sí solo no puede lograr que las personas tengan acceso a la vida que anhelan, a menos que el gobierno de cada país ejerza mecanismos de intervención que permitan que todas las personas sean parte del desarrollo.

El rol de las instituciones y otros actores colectivos también es importante, ya que de acuerdo con Sen (1999) es

[...] vital el papel que desempeñan [las instituciones] en el proceso de desarrollo, entre las cuales se encuentran los mercados y las organizaciones relacionadas con ellos, los gobiernos y las autoridades locales, los partidos políticos y otras instituciones ciudadanas, los sistemas de educación y las oportunidades de diálogo y debate públicos (incluido el papel de todos los medios de comunicación) (p. 26).

Sin embargo, una de las principales críticas, en específico a la obra de “Desarrollo y libertad”, es el individualismo del mismo. De acuerdo con Dubois (2008), el EC reconoce “[...] de manera insuficiente, las relaciones y acuerdos sociales como componentes directos del bienestar, relegándolos a meros instrumentos para alcanzar el bienestar de las personas” (p.37). Por lo tanto, el

⁵ De acuerdo con Alkire (2002), la agencia “[...] se refiere a la libertad para alcanzar (*bring about*) realizaciones que uno considera valiosas, sin importar que éstas estén conectadas o no con el bienestar propio” (citada en Boltvinik, 2008, p.47).

involucramiento de diversos actores, así como la institucionalización de la relación entre los mismos son áreas de oportunidad del EC.

Entre otros críticos de Sen, se encuentran Gasper y Van Staveren (2003) quienes señalan el énfasis exacerbado en su concepto de libertad, ya que a su juicio prácticamente reemplaza al anterior término de capacidad y “[...] se produce una sobre extensión del concepto [libertad] que es perjudicial para la evaluación del bienestar al convertirse en una categoría ‘paraguas’ donde cabe todo y, al final, se oscurece su contenido” (p.44).

Más aún, el hecho de que todas las capacidades que los seres humanos puedan adquirir se entiendan como libertades, tiene como consecuencia que el concepto de libertad sea vago y confuso (Gasper & Van Staveren, 2003). Si bien el EC exalta la dignidad humana, así como la libre agencia para que las personas elijan la vida que anhelan teniendo como fundamento capacidades básicas, la libre agencia puede tener interpretaciones que oscurezcan los fines del desarrollo.

Por su parte, Martha Nussbaum (2000) señala que es necesario no sólo preocuparse por la estructura del enfoque, sino que también es indispensable relacionarlo con la perspectiva de género.

Asimismo, resalta la importancia de no minimizar los funcionamientos a un aspecto animal, sino dotarles un sentido verdaderamente humano⁶. La idea central es la de una persona libre y digna que moldea su propia vida en cooperación y reciprocidad con terceros, aunque su idea de capacidades es para cada persona y no, en primera instancia, para grupos, familias o países. Su enfoque vislumbra a los individuos como portadores de valor y como fines, mas no como medios.

Nussbaum (2000) presenta una lista de diez “Capacidades Funcionales Humanas Centrales”, con base en estudios inter-culturales y distintas comparaciones, así como señalando que dichas capacidades pueden configurarse de forma distinta para cada sociedad:

- 1) **Vida.** Capacidad de poseer una esperanza de vida normal, no morir de forma prematura o hacerlo de una manera que no sea digna.

⁶ Nussbaum (2000) basa su propia versión del EC en las ideas aristotélicas del funcionamiento humano y en cómo fueron empleadas por Marx.

- 2) **Salud Corporal.** Capacidad para gozar de buena salud.
- 3) **Integridad Corporal.** Libertad de movimiento, soberanía corporal y estar seguros de no ser víctimas de violencia física y sexual, así como poder gozar de la sexualidad.
- 4) **Sentidos, Imaginación y Pensamiento.** Capacidad para utilizar los sentidos, la imaginación, el pensamiento, la razón de forma verdaderamente humana, incluyendo con ello la educación de calidad más allá de lo puramente académico.
- 5) **Emociones.** Capacidad para formar apego a personas o cosas.
- 6) **Razón Práctica.** Capacidad para poder formar un criterio propio y poder decidir lo mejor para la vida de uno mismo.
- 7) **Afiliación.** Capacidad de vivir con los otros, preocuparse por terceros e interactuar socialmente, así como poseer las bases sociales para el respeto por uno mismo y ser tratado de forma digna y en igualdad de condiciones con el resto de la sociedad.
- 8) **Otras especies.** Capacidad para relacionarse con animales, plantas y el ambiente.
- 9) **Jugar.** Capacidad para reír, jugar y gozar de actividades recreativas.
- 10) **Control sobre el medio que te concierne.** Capacidad para participar políticamente, poseer bienes (muebles e inmuebles) y acceder a un empleo en igualdad de condiciones.

Aunado a esto, Nussbaum (2000) señala que los distintos componentes se manejan por separado y que una mayor proporción de cada uno no puede suplir otros. Todos poseen la misma importancia y se relacionan los unos con los otros. Si bien se trata de un enfoque más filosófico y rico que el de Sen, muchas de las capacidades pueden no encajar con los valores de distintas culturas a nivel mundial.

La autora en cuestión manifiesta que dicha lista provee un conjunto de capacidades que son primordiales en la vida de cualquier persona, independientemente de lo que decida más conveniente para sí misma. Asimismo,

busca establecer un mínimo social aceptable en diversos rubros, contrario a los tres elementos clave medidos por el IDH⁷.

Para conseguir lo anterior, Nussbaum (2000) menciona que “[...] la estructura social y política de las instituciones debe ser elegida, al menos en parte, como una manera de promover al menos un umbral de dichas capacidades humanas” (p. 75). Estableciendo con ello que las instituciones son parte importante para fomentar ese mínimo de capacidades.

Se hace énfasis en el papel que las instituciones tienen para promover las capacidades en cuestión, ya que el gobierno y otras organizaciones pueden ofrecer los fundamentos que permitan acceder a la lista de capacidades otorgada por Nussbaum. Es decir, las instituciones pueden proveer el apoyo para obtener las capacidades y no éstas en sí mismas.

Dichos fundamentos pueden estar constituidos por un programa de creación de empleos formales, bien remunerados y de calidad, seguro de desempleo, así como el acceso a seguridad social que contemple aspectos que hacen la vida humana más digna como la salud, educación, pensiones, etc.

Finalmente, Nussbaum menciona que los seres humanos, con el apoyo educacional y material adecuado, pueden ser capaces de lograr los distintos funcionamientos, por lo cual la educación y el sustento material son factores sumamente importantes en el desarrollo de las personas.

Una vez analizados los principales componentes del EC, en el siguiente apartado se abordan los factores involucrados en la acepción de pobreza de dicho enfoque.

1.3.1 Conceptualización de la pobreza

⁷ El IDH es calculado por PNUD con la finalidad de analizar el desarrollo de un país y no sólo su crecimiento económico. Sin embargo, únicamente toma en cuenta tres variables: una vida larga y saludable (salud), estar bien informado (educación) y un estándar de vida decente (ingreso). El Índice en cuestión no refleja desigualdades, pobreza, seguridad humana, empoderamiento, entre otros elementos (PNUD, 2014a).

Sen (1984) define a la pobreza como “una noción absoluta en el espacio de las capacidades pero muy comúnmente tomará una forma relativa en el espacio de los mercancías o las características” (p. 201).

Para dicho autor existe un debate en torno a la conceptualización de la pobreza, con respecto a la utilización del enfoque absoluto o relativo. El primero representado por los supuestos de Rowntree (1901) y el segundo, por Townsend (1979).

El enfoque absoluto señala que deben existir un mínimo de condiciones para preservar la supervivencia física de las personas, la cual estaría garantizada al cubrir los requerimientos calóricos adecuados para cada persona. Asimismo, deben cubrirse necesidades mínimas de vestido y vivienda (Rowntree, 1901/2000).

Dicha conceptualización da origen a la acepción de “pobreza absoluta” y es la base del minimalismo en las mediciones de pobreza a nivel internacional. Actualmente es utilizada por organismos como el BM y el PNUD a nivel global.

Por su parte, el enfoque relativo establece la necesidad de contar con aquellos elementos que le permiten al individuo involucrarse en las actividades de la sociedad en la que vive: ingreso, educación, vivienda, participación social y política (Townsend, 1979).

El enfoque es relativo porque depende de convencionalismos sociales y se mide a partir del número de privaciones que un individuo tiene. Actualmente la Unión Europea utiliza este tipo de enfoque como base para sus mediciones de pobreza.

Sen (1984) considera que el enfoque absoluto es el ideal para calcular la pobreza, aunque la medición de sus cifras debe ser diferente a la de Rowntree -no solo tomando en cuenta los requerimientos calóricos-, ya que “[...] la privación absoluta en términos de las capacidades de una persona se refiere a la privación relativa en términos de mercancías, ingresos y recursos” (p. 153).

Lo anterior significa que las capacidades requieren distintos recursos para ser satisfechas. Es por ello, que aunque Sen establece una preferencia por el enfoque absoluto, al final señala su inclinación por uno combinado en el cual predomina el minimalismo.

Asimismo, Sen (1984) establece que las capacidades absolutas toman en cuenta las variaciones al interior y entre distintas comunidades, y que el ingreso también es un componente de las mediciones y de las conceptualizaciones de pobreza. El autor en cuestión demostró que el ingreso, por sí solo, como medida de pobreza no era sensible a la distribución del mismo, ya que no toma en cuenta la desigualdad.

La pobreza, como concepto del EC, constituye entonces una falla en las capacidades para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales. **La pobreza es una privación de capacidades** (Foster y Sen, 1997 citados en Boltvinik, 2008).

Sin embargo, de acuerdo con Boltvinik (2008),

“Si el *capability set* [cúmulo de capacidades] es el conjunto de todos los vectores de *functionings* [funcionamientos] que la persona puede alcanzar, parecería que cada persona tiene un *capability set* [cúmulo de capacidades]. [Empero] [...] para desarrollar una teoría sobre el florecimiento humano⁸, el nivel de vida, la desigualdad o la pobreza, en primer lugar debemos identificar lo que es común a todos los seres humanos, lo que permite identificar las necesidades y capacidades humanas fundamentales (p. 50)”.

Se trata entonces de reconocer las carencias y capacidades humanas que comparten todas las personas. Si bien la conceptualización de la pobreza de Sen aborda a la misma de forma multidimensional y no sólo tomando en cuenta al ingreso, Boltvinik (citado en Damián, 2015a) argumenta que Sen recorta el espectro de evaluación al afirmar que la pobreza es la incapacidad de satisfacer algunas necesidades (salud, educación, ingreso).

El enfoque de Sen debería tomar en cuenta no algunas, sino una gama más amplia de las necesidades y capacidades humanas. Se puede apostar entonces a una mayor cobertura de aquellos aspectos que hacen a la vida de las personas más humana y digna. La pobreza podría constituir entonces –tomando en cuenta la lista de capacidades otorgadas por Nussbaum- una falla en el otorgamiento de los

⁸ El florecimiento humano es entendido como “[...] desarrollo de las fuerzas esenciales humanas, es decir, como desarrollo y satisfacción de necesidades, y desarrollo y aplicación de capacidades” (Boltvinik, 2007).

fundamentos para acceder a una amplia relación de capacidades, por parte del Estado hacia su población.

Los fundamentos podrían otorgarse a través de la propuesta del **Universalismo básico**, ya que contempla el otorgamiento de un ingreso ciudadano garantizado y de servicios sociales universales (Molina, 2006 citado en Damián, 2015b).

Lo anterior, en el caso mexicano, podría ser cubierto con un costo aproximado del 10% del Producto Interno Bruto (PIB), que puede financiarse a través de programas de austeridad –disminución de los ingresos más altos en la burocracia-, reducción de la evasión fiscal y una reforma fiscal paulatina (Boltvinik, 2009 citado en Damián, 2015b).

La pobreza es un concepto que se incorpora a uno más amplio, el de Desarrollo Humano. En el siguiente apartado se analiza cómo el EC ha servido como base para el Desarrollo Humano impulsado por PNUD a nivel mundial y en México.

1.3.2 Desarrollo Humano

La forma en la que el EC se inserta en el concepto de Desarrollo Humano puede vislumbrarse con las ideas de Ul Haq (1988) quien señala que “el propósito básico del desarrollo es ampliar las opciones [oportunidades] de las personas. En un principio, estas opciones pueden ser infinitas y pueden cambiar con el tiempo” (p.44).

Se trata de un concepto subjetivo en el que la calidad de vida se determina por las capacidades u opciones que poseen las personas para obtener ciertos funcionamientos que consideran valiosos.

Las tres necesidades más importantes son: disfrutar de una vida larga y saludable (salud), acceso a la enseñanza (educación) y a un nivel de vida digno (ingreso) (PNUD México, 2015a). Se trata de un espectro limitado de las capacidades fundamentales para las personas.

El PNUD México (2015a) establece que el Desarrollo Humano Sustentable no sólo conlleva crecimiento sino una justa distribución de sus beneficios, preserva el medio ambiente, empodera a las personas, expande sus oportunidades y les otorga la posibilidad de decidir el tipo de vida que desean.

A pesar de ampliar los aspectos del desarrollo humano con la variable sustentable, no son suficientes para garantizar el bienestar de la población mexicana.

Si bien el EC, tomando como fundamento los postulados de Sen, es la base para el concepto de Desarrollo Humano y ha señalado que el ingreso no es el único factor para medir el desarrollo, es limitado en cuanto a sólo abarcar tres aspectos (educación, ingreso, salud). Asimismo, el IDH –metodología para valorar el desarrollo de un país- no cuantifica la pobreza, por lo tanto, no puede ser utilizado para medir la misma.

El gobierno mexicano no ha adoptado la acepción de pobreza con base en el EC, ya que tiene su propia definición, tipos y metodología de cálculo de dicho fenómeno; información que será analizada en la siguiente sección.

1.4 Definición, tipos y metodología de medición de la pobreza desarrollada por el Gobierno de México

La pobreza podría parecer a simple vista la carencia de bienes, recursos o acceso a ciertos elementos que hacen digna a la vida humana. Sin embargo, se trata de una condición mucho más compleja. El Estado mexicano ha hecho esfuerzos para conceptualizarla y calcularla.

Hasta el año 2002, “[...] México no contaba con una metodología oficial de medición de la pobreza. Si bien diversas instancias gubernamentales y académicas habían desarrollado esfuerzos para obtener sus propias mediciones de pobreza, incluso a nivel gubernamental no había coincidencia entre cifras” (CONEVAL, 2016a).

En 2001, SEDESOL convocó a un grupo de expertos para elaborar una metodología de cálculo de la pobreza, el cual se denominó: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), integrado por siete académicos, entre los cuales

se encontraban representantes del PNUD México, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y de la Presidencia de la República.

En 2002 el CTMP mostró por vez primera una metodología al Gabinete de Desarrollo Social, la cual tenía como base el ingreso de las personas. De ella surge la medición de la pobreza alimentaria, de capacidades, así como de patrimonio. Cada tipo corresponde a una línea determinada de pobreza (CONEVAL, 2016a).

La **pobreza alimentaria** se refiere a la imposibilidad de adquirir una canasta alimentaria básica⁹, aún cuando se destinara todo el ingreso de un hogar para comprarla. Puede vislumbrarse que este tipo de pobreza remite a un aspecto muy animal y primitivo de los seres humanos, porque aún cuando se gastara todo el ingreso disponible en alimentos, es necesario tener otros enseres domésticos y combustibles para cocinar la comida que ingieren las personas (Boltvinik & Damián, 2003).

La **pobreza de capacidades** constituye la dificultad para obtener una canasta alimentaria y realizar gastos en materia de salud y educación, a pesar de dirigir el ingreso total a dichos fines. Se aprecia la influencia del EC en esta tipología de pobreza.

La **pobreza de patrimonio** se relaciona con el impedimento para conseguir la canasta alimentaria, aunado a realizar gastos indispensables en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque el ingreso de un hogar en su totalidad se destinara a los bienes y servicios en cuestión (CONEVAL, 2016b).

Se publicaron cifras de pobreza para los años 2000, 2002 y 2004. Sin embargo, no había confianza de los partidos de oposición en el Congreso con respecto a los datos mencionados (CONEVAL, 2016a).

Es por ello que existía la necesidad de crear un órgano autónomo cuyo mandato fuera la medición de la pobreza en México. Para ello, en 2004 se promulga

⁹ Una canasta alimentaria se determina en función del consumo promedio que la personas realizan para satisfacer sus requerimientos de energía y nutrientes (CONEVAL, 2016b).

la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), de la cual se desprende la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como un organismo con autonomía técnica y de gestión. Dicho Consejo comienza sus actividades en 2006, invitando a un grupo de expertos y organismos internacionales, como el PNUD, para definir y medir la pobreza.

En diciembre de 2009 el Órgano de Gobierno del CONEVAL publica la “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, constituyendo el primer cálculo oficial de dicho fenómeno en el país mencionado, además de ser el Estado mexicano pionero en esa valoración en el mundo (CONEVAL, 2016a).

De acuerdo con el CONEVAL (2016b), una persona vive en **pobreza multidimensional**:

“[...] 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”.

Dicha definición establece que cuando se tiene al menos una de las carencias sociales mencionadas y se está por debajo del ingreso considerado como línea de bienestar¹⁰, se puede hablar de pobreza multidimensional (CONEVAL, 2016c).

Una persona es considerada en **pobreza multidimensional extrema** cuando posee más de tres carencias de las seis mencionadas con anterioridad, además de encontrarse por debajo de la línea del bienestar mínimo¹¹. Incluso dedicando la totalidad de su ingreso a la adquisición de alimentos, no se cubrirían sus necesidades nutrimentales (CONEVAL, 2016b).

¹⁰ La línea de bienestar es el costo de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos. Para diciembre de 2015, dicha línea era de \$1,727.00 en zonas rurales y \$2,679.00 en áreas urbanas, tratándose de montos mensuales (CONEVAL, 2016c).

¹¹ La línea de bienestar mínimo es el precio de una canasta alimentaria básica. El valor de dicha línea para diciembre de 2015 era de \$938.00 en zonas rurales y \$1,315.00 en áreas urbanas, percibiendo cada monto mensualmente (CONEVAL, 2016c).

Las cifras más actualizadas (2014), señalan que la pobreza multidimensional se sitúa en un 46.2% del total de la población mexicana y un 9.5% de la misma se encuentra en pobreza multidimensional extrema (CONEVAL, 2015).

Con la finalidad de aclarar la metodología de cálculo de ambos tipos de pobreza, en el siguiente apartado se analiza cómo se construye la medición mencionada.

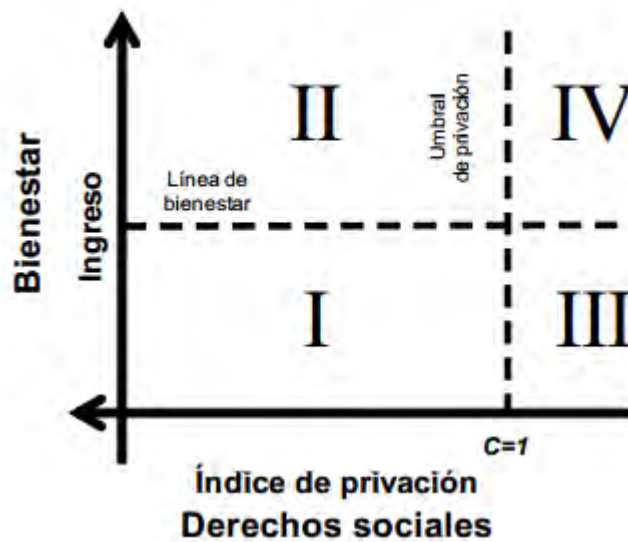
1.4.1 Construcción de Indicadores por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

El CONEVAL realiza sus estimaciones de pobreza con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) del INEGI, así como en la fórmula desarrollada por el mismo Consejo para medir la pobreza de forma multidimensional (CONEVAL, 2016a).

El CONEVAL evalúa la pobreza multidimensional a partir de dos perspectivas: el bienestar económico y el índice de privación social. La primera se refiere al ingreso del que disponen las personas para adquirir bienes y servicios en el mercado. La segunda, “identifica a las personas con al menos una carencia social en los indicadores asociados a este espacio. A la medida agregada de estas carencias se denominará índice de privación social” (CONEVAL, 2014, p.22).

Es decir, toma en cuenta la línea de bienestar mencionada anteriormente y al menos una carencia (de las seis) para que dicha intersección determine si las personas se encuentran en condición de pobreza multidimensional. En la siguiente figura se muestra de una forma más clara dicha intersección.

Figura 1: Población en situación de pobreza multidimensional



Fuente: CONEVAL, 2014, p.24

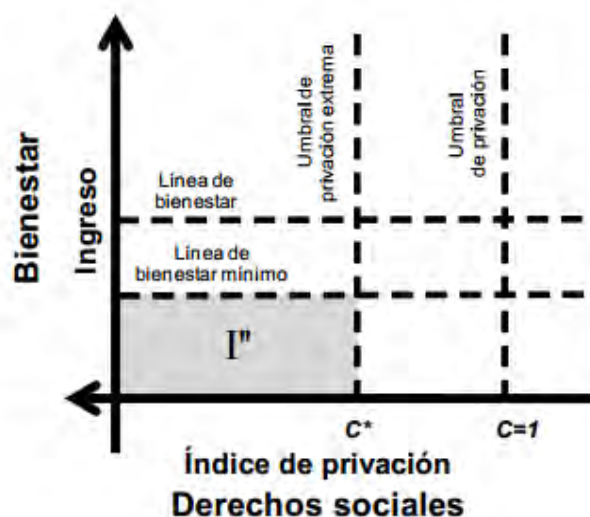
La Figura 1 muestra que el valor del umbral de privación es uno, ya que la pobreza multidimensional se considera a partir de una carencia y tiene que coincidir con la línea de bienestar determinada.

Tomando en cuenta los seis indicadores en cuestión y el ingreso, es como el CONEVAL (2004) desarrolla la siguiente clasificación:

- **Pobres multidimensionales:** personas que padecen al menos una carencia social y se encuentran por debajo de la línea de bienestar.
- **Vulnerables por carencias sociales:** población que posee más de una carencia social, pero se encuentran por encima de la línea de bienestar.
- **Vulnerables por ingresos:** Se trata de las personas que no presentan carencias sociales, sin embargo, su ingreso es igual o inferior a la línea de bienestar.
- **No pobre multidimensional y no vulnerable:** personas que no tienen carencias sociales y cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

En lo concerniente a los indicadores para medir la pobreza multidimensional extrema, el mismo CONEVAL establece que es “a partir de la línea de bienestar mínimo y del umbral de privación extrema” (2014, p.25) que se determina la población en extrema pobreza, como se demuestra en la figura 2.

Figura 2: Población en situación de pobreza multidimensional extrema



Fuente: CONEVAL, 2014, p.26

El cuadrante “I”, determina a las personas que se encuentran en pobreza extrema, significando con ello que poseen más de tres carencias sociales (C^*) y un salario por debajo de la línea de bienestar mínimo.

Una de las limitaciones de la metodología para identificar y medir la pobreza multidimensional y la multidimensional extrema, es que si una persona tiene un ingreso igual o superior a la línea de bienestar ya no es pobre, aunque presente carencias sociales; también sucede lo mismo en el caso contrario.

Asimismo, los estándares de dicho cálculo para la satisfacción de necesidades educativas y de vivienda son muy bajos, siendo la escuela primaria suficiente para los mayores de 26 años, así como tener acceso a agua en el terreno y no dentro de la vivienda como suficiente, entre otros aspectos (Damián, 2010a; 2010b).

De acuerdo con Boltvinik (2010), “[...] la combinación del criterio de pobreza multidimensional adoptado y la selección de umbrales muy bajos en prácticamente todas las dimensiones, resulta en un ejercicio de minimización de los niveles de pobreza en el país”¹² (p. 1).

No obstante, PNUD México acepta la definición y la medición de la pobreza del CONEVAL, al tratarse de cifras oficiales (PNUD México, 2015a). Por su parte, PNUD global hace referencia a la pobreza como uno de los aspectos fundamentales del desarrollo.

A pesar de que el IDH, por sí solo, no mida pobreza, tiene variantes que miden aspectos más amplios que la educación, la salud y el ingreso. En ese sentido, a continuación se aborda la metodología utilizada para calcular ese Índice.

1.5 Análisis de la medición del Índice de Desarrollo Humano

La creación del IDH surge por la necesidad de enfatizar que el crecimiento económico por sí sólo no es suficiente para analizar el desarrollo de un país (PNUD, 2014a). En ese sentido, y tomando al EC como la base del Desarrollo Humano en el cual el PNUD fundamenta su actuar, las dimensiones utilizadas para evaluar dicho Índice son: salud, educación e ingreso.

Cada dimensión tiene, asimismo, distintas variables: 1) Salud engloba esperanza de vida, mortalidad infantil, esperanza de vida para la edad; 2) Educación contempla la alfabetización, matriculación, asistencia escolar, escolaridad esperada, escolaridad promedio, escolaridad para la edad; 3) Ingreso abarca el PIB per cápita, Ingreso Nacional Bruto per cápita, ingreso neto imputado per cápita e ingreso per cápita del hogar.

Lo anterior se ejemplifica en la Figura 3, la cual esquematiza la medición del IDH. El índice del componente de capacidades de cada dimensión se obtiene a través de la fórmula: valor efectivo menos valor mínimo, entre valor máximo menos valor mínimo. Una vez obtenido el índice de cada dimensión (ingreso, salud,

¹² Julio Boltvinik. El CONEVAL y la medición multidimensional de la pobreza II. Fantasiosa reinterpretación de la Ley General de Desarrollo Social. *La Jornada*. 26 de febrero de 2010.

educación), el IDH de un país determinado se obtiene de la suma de un tercio de cada uno de dichos índices.

Figura 3: Dimensiones y variables medidas en IDH.



Fuente: PNUD México, 2014, p. 6

El IDH, como cualquier otro índice, comienza en el 0 y termina en el 1, por lo cual, se divide como se muestra en la Tabla 1:

Tabla 1. Clasificación del Desarrollo Humano de los distintos países

| Bajo | Medio | Alto | Muy Alto |
|-------|-------|-------|----------|
| 0.505 | 0.630 | 0.744 | 0.896 |

Fuente: Elaboración propia con base en UNDP, 2015a.

El desarrollo humano actual de México es considerado como alto al presentar un índice de 0.756, ocupando el puesto 74 de 198 países evaluados. La esperanza

de vida al nacer es de 76.8 años (salud), la escolaridad esperada ese de 13.1 años (educación) y el Ingreso Nacional Bruto per cápita es de \$16, 056 dólares estadounidenses anuales (ingreso) (UNDP, 2015a).

El progreso de las dimensiones medidas por el IDH, durante el período 1980-2014, se ha incrementado para México en: 10.2 años de esperanza de vida al nacer, 4.5 años de escolaridad promedio, 2.9 años de escolaridad esperada y 29.7% del Ingreso Nacional Bruto. Asimismo, México se encuentra por encima de Brasil y Colombia, quienes se posicionan en el lugar 75 y 97 del IDH, respectivamente (UNDP, 2015b).

Tomando en cuenta las críticas que PNUD ha recibido debido a la falta de sensibilidad del IDH en cuanto a la distribución del ingreso, ya que toma como base al PIB per cápita, el PNUD también mide el **Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad**¹³ (IDH-D), el cual es calculado para 151 países. “La diferencia entre el IDH-D y el IDH es el costo que supone la desigualdad para el desarrollo humano; dicho de otro modo, la pérdida de desarrollo humano debida a la desigualdad” (UNDP, 2015c).

El IDH-D es el resultado del promedio del país en los rubros de salud, educación e ingreso con respecto a cómo esos logros se distribuyen entre la población, descontando el valor promedio de cada dimensión de acuerdo con su nivel de desigualdad.

Contrario al IDH de 0.756 que México presenta, su IDH-D es de 0.587, lo que significa una pérdida del 22.4% en su IDH habitual, descendiendo 12 posiciones de su 74° lugar original (UNDP, 2015d). Lo anterior, evidencia que la desigualdad en México es un factor que merma significativamente el desarrollo de las personas.

Por otra parte, el PNUD calcula el **Índice de Desarrollo de Género (IDG)**, el cual valora las diferencias de género vinculadas con el progreso presentado en las tres dimensiones del desarrollo humano (salud, educación, ingreso). El Índice en

¹³ La desigualdad “está ampliamente relacionada con el acceso a recursos y a espacios a los cuales las personas tienen un acceso inequitativo y que genera dinámicas de marginación y exclusión, lo que a su vez tiene repercusiones negativas en las condiciones de vida de un grupo humano” (Delgadillo, 2009). Es importante señalar que la pobreza y la desigualdad no son conceptos homónimos, pero la desigualdad acentúa la pobreza.

cuestión es evaluado para 161 países y “[...] es la relación de los IDH calculados por separado para los hombres y las mujeres usando la misma metodología que en el IDH (UNDP, 2015e)”.

El IDG se divide en Muy Alto, Alto, Medio y Bajo según corresponda con los índices siguientes:

Tabla 2. Clasificación del IDG de los 161 países evaluados

| Bajo | Medio | Alto | Muy Alto |
|-------|-------|-------|----------|
| 0.830 | 0.861 | 0.954 | 0.978 |

Fuente: Elaboración propia con base en UNDP, 2015f.

El IDG de México es de 0.943, significando uno de los países con Desarrollo de Género medio. Más aún, el IDH de las mujeres es de 0.731 y el de los hombres es de 0.775 (UNDP, 2015f). Al medir por separado los Índices, es como se desprende la clasificación mencionada.

Cabe señalar que el PNUD también calcula el **Índice de Desigualdad de Género** (GII, en inglés), con la finalidad de evidenciar la inequidad existente entre hombres y mujeres en tres aspectos del desarrollo humano: 1) salud reproductiva (mortalidad materna y tasa de fecundidad), 2) el empoderamiento (escaños parlamentarios y escolaridad) y 3) la situación económica (inserción en el mercado laboral). Dicho Índice es medido para 155 países. El GII para México es de 0.373 y ocupa el lugar número 74, al igual que en el IDH.

Por último, y como tema de especial interés para la presente investigación, el PNUD mide el **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)**, el cual surge en el año 2010 y es evaluado para 61 países. El IPM “[...] complementa los indicadores monetarios de la pobreza, ya que tiene en cuenta las carencias superpuestas. Este índice identifica carencias en las tres dimensiones del IDH y revela el número de personas multidimensionalmente pobres (que sufren carencias en un 33% o más de los indicadores ponderados) y el número de carencias que suelen padecer los hogares pobres” (UNDP, 2015h).

El IPM no se basa únicamente en el ingreso para calcular el porcentaje de pobres en un país determinado, ya que toma en cuenta como privaciones aquellas

relacionadas con educación, salud y estándares de vida decentes. Una persona es considerada como pobre de acuerdo con las características presentadas en la Tabla 3:

Tabla 3. Clasificación de pobreza de acuerdo con el IPM

| Casi pobre multidimensional | Pobreza multidimensional | Pobreza multidimensional severa |
|--|--|--|
| Personas que demuestran 1/5 o menos de 1/3 de privaciones en dichas dimensiones. | 1 privación en alguna de las dimensiones (salud, educación y estándares de vida decentes). | 2 carencias en las dimensiones mencionadas |

Fuente: Elaboración propia con base en UNDP, 2015i.

Cabe señalar que cada dimensión del desarrollo humano equivale a 1/3 en la medición del IPM. Las privaciones que se ponderan en dicho cálculo son:

1) Educación: asistencia de los niños en edad escolar y de los miembros de la casa a la escuela.

2) Salud: mortalidad infantil y nutrición.

3) Estándares de vida decentes: acceso a electricidad, acceso a agua potable a menos de 30 minutos del hogar, acceso a saneamiento mejorado, uso de combustible para comida y calefacción, acceso a piso en el hogar y a bienes como televisión y teléfono, así como apoyo en la movilidad (bici, auto) y en el sustento del hogar (refrigerador, propiedad de tierra arable y ganado) (UNDP, 2015i).

Con base en dichas dimensiones y variables, el PNUD estima que para el año 2014 en México –tomando en cuenta los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012- existían 7, 272, 000 pobres multidimensionales, con una intensidad de privación del 39.9%; tan sólo el 1.1% de la población en pobreza multidimensional severa; así como un 10.1% de casi pobres multidimensionales (UNDP, 2015h).

Dichas cifras se encuentran muy por debajo de las otorgadas por el CONEVAL –a pesar de la similitud de los indicadores medidos- lo anterior en razón de definiciones de umbrales muy reducidas, como el hecho de que se acepte que el agua potable pueda obtenerse a 30 minutos caminando del hogar.

Sin embargo, el PNUD establece que el porcentaje de personas en México viviendo por debajo de la línea de pobreza por ingreso es del 52.3% del total de la población en el periodo comprendido entre 2004-2014. Asimismo, los individuos viviendo con menos de 1,25 dólares estadounidenses diarios –estándar establecido por el BM y por el ODM #1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre)- es de 1% (UNDP, 2015h), coincidiendo con el porcentaje valorado por la pobreza multidimensional severa.

Las cifras establecidas por el PNUD son irrisorias en el sentido de la pobreza multidimensional y la multidimensional severa. Sin embargo, llama la atención el porcentaje tan elevado que se muestra de la pobreza por ingresos. Lo anterior, en el entendido que podría considerar al ingreso como la principal fuente de satisfacción de carencias, con lo cual la medición de la pobreza por ingresos del PNUD contradeciría el postulado del IDH de ir más allá de los recursos monetarios.

A pesar de las desventajas que presentan las mediciones tanto del CONEVAL como el IDH, se utilizan ambas metodologías para medir el progreso que SEDESOL y PNUD reportan de México –tanto en el combate a la pobreza como desarrollo humano- considerando que son datos oficiales y cuya publicación es constante, aunado a que posteriormente se analiza su relación inter-institucional. En ese sentido, en la siguiente sección se examina el concepto de instituciones.

1.6 Instituciones

1.6.1 Institucionalismo

Los orígenes del Institucionalismo se encuentran en la Teoría Liberal, la cual vislumbra a las relaciones internacionales como cooperativas, más que conflictivas.

Sus fundamentos se encuentran en filósofos como John Locke e Immanuel Kant, quienes percibían que la humanidad podría gozar de mejores niveles de entendimiento y bienestar, y que la paz permanente era posible entre Estados (Prado, 2014).

Dentro de las distintas variantes de la Teoría en cuestión se encuentran el liberalismo sociológico, el republicano, el interdependiente y el institucional. El primero establece que las RI no son solamente estado-céntricas, ya que las organizaciones públicas y privadas, así como la academia, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las fundaciones, determinadas personas, entre otros actores, también configuran la dinámica mundial.

Por su parte, el liberalismo republicano argumenta que las democracias liberales no presentan, comúnmente, conflictos armados, ya que más bien tienden a ser cooperativas. Sin embargo, han existido diversas invasiones de países desarrollados a países en desarrollo, así como entre Estados del Sur, por lo que dichos acontecimientos restan validez a este tipo de liberalismo (Prado, 2014).

El liberalismo interdependiente señala que la estrecha vinculación entre actores internacionales provoca relaciones fuertes y profundas que promueven la dependencia mutua. Las divisiones de interdependencia pueden ser simétrica, asimétrica y compleja.

El liberalismo institucional establece que las instituciones nacionales e internacionales, así como su configuración, inciden de manera directa en las actividades, los procesos y resultados de la CI (Prado, 2014).

Asimismo, el institucionalismo “[...] explora la manera en que las entidades multilaterales, regionales o nacionales, dedicadas a la cooperación internacional, interactúan unas con otras con miras a conseguir múltiples propósitos, analizando sus normas internas, procesos de toma de decisiones, mecanismos de coordinación y gestión interna” (Prado, 2013, p. 819).

Así, a partir del análisis de las características de la interacción entre distintas instituciones que realizan CID, se puede determinar si se obtienen los resultados esperados de dicha cooperación, la cual puede llevarse a cabo con distintos fines, como lo es el combate a la pobreza.

De acuerdo con Keohane (1984), “[...] incluso en el caso en que existen intereses mutuos, la cooperación a menudo fracasa. [Es por ello que] la tradición institucionalista [establece que] en ciertas condiciones la cooperación se puede producir sobre la base de los intereses complementarios, y que las instituciones, en su definición más amplia, afectan las estructuras de cooperación emergentes.” (pp. 22-23).

Por otra parte, Keohane & Martin (1995) señalan la importancia de la existencia de un mecanismo de regulación, ya que de no ser así, pueden perderse beneficios en la cooperación realizada.

Asimismo, dichos autores establecen que las instituciones internacionales pueden intervenir como “puntos focales estructurados” que faciliten los resultados esperados de la CID. Tal es el caso de las agencias internacionales de cooperación, como la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Las agencias institucionalizan los intereses del Estado, reduciendo transformaciones repentinas, la discrecionalidad y facilitando políticas de Estado consolidadas en materia de cooperación (Prado, 2013).

Por otra parte, en la década de los ochenta surge el NI, término acuñado por March y Olsen, el cual “[...] demuestra el reconocimiento de que los análisis institucionales no son nuevos; lo nuevo es el tratamiento que ahora se hace de ellos” (Ortega, 2004, p. 50).

El NI es un complemento al Institucionalismo, que establece un renovado estudio de los postulados del segundo, de manera particular, en cuanto al proceso de transformación en las instituciones.

1.6.2 Neo-Institucionalismo

Durante la segunda mitad del siglo XX surgieron tres corrientes en la Ciencia Política anglosajona: el conductismo, la teoría de la elección racional y el NI (Torres, 2015).

El método conductista analiza las relaciones humanas, en sus distintas vertientes políticas, con la finalidad de elaborar supuestos que permitan detectar

constantes en el comportamiento de las personas en distintos escenarios institucionales (Dahl, 1964).

Por su parte, la teoría de la elección racional vislumbra al individuo como la unidad mínima de estudio y señala que la racionalidad de la persona se desarrolla sin perturbaciones y es ilimitada, aunado a que los elementos institucionales son ajenos a la toma de decisiones (Torres, 2015).

El NI registra un importante avance en las últimas tres décadas. Su principal postulado es que las instituciones son relevantes para la vida social, ya que inciden en las acciones y en la toma de decisiones tanto individuales como colectivas. En ese sentido, “las instituciones son las reglas del juego en la sociedad o, más formalmente, son las restricciones humanamente ideadas que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, p.3 citado en Torres, 2015, p.124).

North (1993) establece que se debe distinguir entre las reglas del juego y los jugadores. Los últimos como entidades políticas, económicas, sociales y educacionales, denominadas organizaciones, mientras que las instituciones son las normas que definen cómo se realizará el juego. Sin embargo, de acuerdo con Torres (2015), North ha reconocido *off the record*, que en ocasiones las instituciones y las organizaciones pueden ser equiparables.

En la presente tesis la definición de institución se refiere tanto a las normas que delimitan una conducta o relación, así como los organismos que vigilan el cumplimiento de dichos preceptos.

Para el NI las instituciones son determinantes en la justificación del comportamiento político y en el establecimiento de prioridades. Dentro de sus principales argumentos se encuentran:

- 1) “Los esquemas de relación y regulación afectan el comportamiento de los actores. Los individuos no solamente toman decisiones con base en sus preferencias o en un cálculo costo-beneficio sino que también se encuentran

influenciados y/o restringidos por sistemas de reglas, normas, incentivos, rutinas, etc.” (Zamudio & Culebro, 2014, p. 384).

En este punto se destaca la importancia de la estructura que norma la conducta de las partes involucradas. Contrario a lo que señala la teoría de la elección racional, el NI establece que las decisiones son influenciadas por rutinas e incentivos, condicionando el actuar de los individuos.

2) “Los comportamientos de los actores en su relación, se repiten en el tiempo y terminan institucionalizándose” (Zamudio & Culebro, 2014, p.384).

Las conductas, cuando se repiten, fomentan su propia institucionalización; la cual se refiere al entramado de normas que dictan patrones de comportamiento, por parte de las autoridades, mediante organismos que regulan la ejecución de dichas normas (Prado, 2013).

3) “Aunque se acepta la posibilidad de diseñar paquetes de incentivos, costos, regulaciones, normas, etc., para inducir nuevas conductas, ello no garantiza el cambio de comportamientos, pues ello no es automático” (Zamudio & Culebro, 2014: 384).

El NI hace hincapié en la capacidad de transformación de las instituciones y que los cambios se producen no sólo por factores internos a la institución, sino también externos.

A pesar de que existen diversos “neo-institucionalismos” –sociológico, económico y politológico (Rivas, 2003)-, los postulados mencionados podrían representar el núcleo teórico del mismo.

1.7 Conclusiones

Las Teorías Institucionales ofrecen un amplio panorama para analizar a las estructuras, tanto como normas como organizaciones, que permiten que las

actividades de cooperación se lleven a cabo. Asimismo, otorgan un entramado complejo de cómo las instituciones pueden funcionar de forma más eficaz con la finalidad de alcanzar su cometido.

El institucionalismo establece que la configuración de las entidades nacionales e internacionales incide de manera directa en las actividades y en los resultados de la cooperación. Más aún, analiza la forma en la que los organismos se relacionan unos con otros con la finalidad de conseguir sus propósitos, a través del estudio de sus reglas, procesos de toma de decisiones, mecanismos de coordinación y gestión interna.

El NI menciona que las conductas que son repetitivas logran institucionalizarse a través de un proceso lento y dinámico, ya que el cambio no es automático. Las transformaciones se producen no sólo por agentes internos a las instituciones, sino también externos.

En ese sentido, el EC –de acuerdo con Sen y Nussbaum- considera que es vital el papel que desempeñan las instituciones como gobiernos, partidos políticos, asociaciones civiles, para fomentar el desarrollo. Es importante añadir el rol complementario a los esfuerzos nacionales que actualmente juegan los actores internacionales, como lo es PNUD.

La estructura social y política de las instituciones debe ser establecida, al menos en parte, para proveer una base de las capacidades humanas requeridas, considerando que bajo una definición de pobreza del EC, ésta constituye la privación de capacidades.

Se concuerda con dicho argumento, pero tomando en cuenta la lista de capacidades otorgada por Nussbaum, ya que ofrece un espectro que busca garantizar una vida digna a través del goce de buena salud en los más amplios términos, poseer educación, convivir con terceros y otras especies, recreación, participación política, acceso a un empleo en igualdad de condiciones, entre otras, que como bien menciona la autora mencionada, pueden configurarse de forma distinta para cada sociedad.

El gobierno de cada Estado tiene un papel importante para ofrecer los fundamentos de la lista de capacidades mencionadas. Si la administración de un país no puede proveerla, la CID puede funcionar como complemento a los esfuerzos nacionales para lograrlo.

El EC, a través de las premisas ya sea de Sen, de Ul-Haq o de Nussbaum, proporciona una mirada más amplia para poder otorgar a las personas aquello que necesitan para realizarse, más allá de lo que el ingreso pueda proporcionar. Asimismo, una de las ventajas del enfoque es que no proporciona recetas únicas para el desarrollo de los individuos, además de posicionar a los mismos como dignos, valiosos e iguales.

A pesar de considerarse un enfoque apropiado para abordar la pobreza, también presenta fallas, ya que los conceptos de capacidades y funcionamientos pueden oscurecer y pervertir los fines del desarrollo, al no limitar las realizaciones que los individuos puedan anhelar.

En el caso de México, la pobreza ha respondido a un contexto nacional específico, es por ello que en el siguiente capítulo se aborda dicho fenómeno a través de las distintas aristas y desafíos que ha significado para el gobierno mexicano, así como las estrategias desarrolladas para hacer frente a la pobreza.

CAPÍTULO II: COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

Este capítulo analiza cómo la pobreza ha evolucionado en México, sin intentar realizar un recorrido histórico, con la finalidad de contextualizar dicho fenómeno. Asimismo, se abordan las características de los principales programas de combate a la pobreza en México a partir del Programa Nacional de Solidaridad Social (“Solidaridad”), establecido en 1988, hasta el actual Prospera Programa de Inclusión Social (“Prospera”), cuyo inicio fue en el año 2014.

Tomando en cuenta que el caso de estudio de la presente tesis es el Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”, cuya temporalidad abarca del 2001 al 2014, se realiza un análisis de la fluctuación de las cifras de pobreza en México durante dicho período.

Finalmente, se examina cómo la CID ha coadyuvado a los esfuerzos del gobierno mexicano para paliar la pobreza, considerando que es un fenómeno apremiante, debido a las cifras alarmantes que presenta en México.

2.1 Contextualización

Cuando llegaron los españoles a México, encontraron un complejo entramado social. El macehualli –el hombre común-, se encontraba en una posición diferente a la de los guerreros, sacerdotes y comerciantes. Sin embargo, en la época colonial, la pobreza coincidía con la población indígena y con los mestizos. La cúspide de la escala social la conformaban los españoles, tanto los peninsulares como los criollos (Meyer, 2005).

En ese sentido, “[...] de seis millones de habitantes de la Nueva España, 600 000 concentraban la riqueza, el resto la pobreza. El México novohispano era, pues, una sociedad de pobres [...]. Ésa fue una de las herencias del México colonial al México independiente” (Meyer, 2005, p. 688). Tan sólo una décima parte de la población monopolizaba la fortuna de este país, legado que se heredó a la época independentista.

Posterior a la consumación de la independencia mexicana en 1821, la pobreza se agravó debido a la desamortización de los bienes y a la pérdida de poder de la iglesia católica, quien era la encargada de las obras de caridad hacia los pobres. A pesar de que se incrementó la filantropía privada, México se encontraba en caos por las guerras civiles y la bancarrota del Estado, provocando que no se diera cauce a las necesidades gubernamentales y menos a las de los pobres (Meyer, 2005).

Durante el Porfiriato (1876-1911), la pobreza afectaba al 95% de la población (Calva, 2004). En el período de la revolución mexicana, la gran pobreza y la injusticia persistían, ya que la población era de 15, 000,000 de habitantes, de los cuales probablemente 500, 000 eran vagabundos, 2, 000, 000 de indígenas que vivían en las montañas y 10, 000, 000 de obreros y campesinos que dormían en petates y se alimentaban de unas pocas tortillas (John Dos Passos citado en Meyer, 2005). Puede apreciarse que la mayor parte de la población (aproximadamente el 80% de la misma) vivía en condiciones de vulnerabilidad y de pobreza.

Cuando Lázaro Cárdenas toma el poder como Presidente de México (1934-1940) el desarrollo mexicano se basó en una economía de mercado con una importante intervención por parte del Estado, promoviendo el bienestar social a través de leyes laborales y agrarias e instituciones de educación, salud y servicios básicos (Calva, 2004). Las acciones promovidas por Cárdenas se encuentran en consonancia con el argumento de Sen (1999), abordado en el Capítulo I, con el que establece que difícilmente puede existir un proceso importante de desarrollo sin tomar en cuenta los mercados, aunque ello no exime la labor que el Estado tiene sobre la ayuda social, la legislación o la intervención gubernamental para mejorar la calidad de vida de las personas. Aseveración con la cual se concuerda.

A partir de la implementación del modelo de sustitución de importaciones en la década de los cuarenta, el crecimiento económico en México (con tasas del PIB del 6%) posibilitó que la clase media –sobre todo en las zonas urbanas- accedieran a ciertos satisfactores de la vida moderna (aparatos electrodomésticos, educación, recreación, entre otros). No obstante, las personas en las zonas rurales se

encontraban en marginación y, en algunos casos, en el olvido (Damián, 2010c), por lo que el crecimiento económico, no se tradujo en una mejora en la calidad de vida de la población rural.

Sin embargo, como resultado de dicho modelo, durante el período 1960-1981 las cifras de pobreza disminuyeron de 76.9% a 45% (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990 citado en Calva, 2004).

Aún cuando el modelo sustitutivo se agotó, un incremento en el gasto público y el *boom* petrolero hicieron posible que el ingreso de los mexicanos aumentara hasta finales de la década de los setenta. Empero, los problemas económicos estructurales no permitieron que el alza en los ingresos continuara, ya que México fue uno de los países más afectados durante la crisis de los ochenta (Damián, 2010c).

Ante las dificultades económicas mencionadas, en México se adoptaron estrategias neoliberales que pretendían generar un crecimiento económico que permeara a todas las capas poblacionales. El Estado mexicano acogió estas reformas desde la Presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), convirtiéndose en el modelo económico que continúa hasta nuestros días.

Una de las características más importantes del modelo neoliberal en México, fue que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM pidieron a ese país la reducción del gasto social dirigido a las zonas urbanas, promoviendo políticas sociales focalizadas en la pobreza extrema rural (Damián, 2010c).

“Según esta perspectiva, el Estado sólo debe ayudar a los pobres extremos a mejorar su nivel de vida en términos de educación, salud y nutrición para que, una vez logrado dicho propósito, puedan participar en el mercado” (Damián, 2010c, p. 214).

Como consecuencia de dichas estrategias neoliberales, de acuerdo con cifras de SEDESOL, la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio aumentó durante el periodo 1984-2000 conforme lo muestra la Tabla 4:

Tabla 4. Evolución de los porcentajes de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio 1984-2000

| Años | Alimentaria | Capacidades | Patrimonio |
|-------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| 1984 | 22.5% | 30.2% | 53% |
| 2000 | 24.2% | 31.9% | 53.7% |

Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL, 2005.

Como puede apreciarse, el porcentaje de los distintos tipos de pobreza aumentó durante dieciséis años. La alimentaria presentando un incremento del 1.7%; la de capacidades igualmente un 1.7%; y la de patrimonio un 0.7%. A pesar de representar porcentajes reducidos, significó que el combate a la pobreza retrocedió, ya que antes de la crisis de los ochenta las cifras de dicho fenómeno mostraban bajas significativas, como se analizó en párrafos anteriores.

Empero, estudios de fuentes no oficiales de Boltvinik & Damián (2001) señalan que a partir de la implementación del modelo económico neoliberal en México, aumentó la pobreza de 45% en 1981 a 76.9% en el año 2000 (citados en Calva, 2004). Es necesario aclarar que esta medición tiene una metodología distinta para calcular la pobreza.

En cuanto a las cifras de 2014 sobre pobreza en México, CONEVAL (2015) señala que la pobreza multidimensional se sitúa en un 46.2% del total de la población mexicana y un 9.5% de la misma se encuentra en pobreza extrema. No obstante, en la esfera internacional, México es considerado un país con desarrollo humano alto, ocupando el lugar 74 de 198 países evaluados, de acuerdo con el IDH del PNUD (UNDP, 2015a). Aunado a ello, es parte del grupo de las veinte economías más grandes del mundo (G20).

Al comparar la riqueza económica del país con los indicadores de pobreza mencionados se observa que el problema es la imperante desigualdad de la población, cuyo legado se remite a la época colonial.

En la siguiente sección se abordan los esfuerzos del gobierno mexicano por hacer frente a la imperante pobreza que existe a partir de la adopción de estrategias económicas neoliberales.

2.2 Programas sociales dirigidos a la reducción de la pobreza en México

Durante la administración del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) comienza el Programa Nacional de Solidaridad Social (“Solidaridad”). Posteriormente en 1994 da inicio el mandato de Ernesto Zedillo (Partido de la Revolución Institucional [PRI]) y en 1997 modifica el nombre del Programa a “Progresa”. En el año 2000, Vicente Fox asume el poder (Partido Acción Nacional [PAN]) y en el 2002 lo transforma a “Oportunidades”. Por último, en 2012, Enrique Peña Nieto (PRI) es electo Presidente, por lo que en 2014 cambia el nombre del Programa a “Prospera”.

Más allá de cambios de administración y distintos contextos políticos, sociales y económicos, dicho Programa ha transformado algunas de sus características, es por ello que a continuación se analiza la evolución del mismo.

2.2.1 Programa Nacional de Solidaridad Social (“Solidaridad”) 1988-1997

“Solidaridad” fue creado con la finalidad de mejorar los niveles de vida de los mexicanos y estaba orientado hacia “[...] pueblos indígenas, campesinos, habitantes de áreas rurales semidesérticas, serranas y zonas marginales de las grandes ciudades”¹⁴.

Puede apreciarse que dicho Programa siguió las recomendaciones del FMI y del BM con respecto a focalizar el gasto social hacia la pobreza extrema rural, siendo parte de la adopción de estrategias neoliberales (Damián, 2010c).

¹⁴ Tania Montalvo. De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre. *CNN México*, 22 de enero de 2013. Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/solidaridad-1988>.

“Solidaridad” operaba con 250,000 comités a lo largo del territorio mexicano y, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), durante el sexenio de Salinas se le destinaron 52,000 millones de pesos, lo cual significó un incremento del 6.3% del PIB en 1988 a 10.2% en 1994¹⁵.

Sin embargo, los resultados en el combate a la pobreza no fueron satisfactorios, ya que en 1981 -al concluir el modelo de sustitución de importaciones- la pobreza era del 45% y para 1994, había 47 millones de pobres, es decir, el 52% de la población mexicana¹⁶.

Cabe señalar que el 1° de enero de 1994, fecha en la que entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se levanta en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En ese mismo año comienza una de las más graves crisis económicas que ha vivido México, aunado a acontecimientos políticos escabrosos -como el asesinato del entonces candidato del PRI a la Presidencia, Luis Donaldo Colosio- que provocaron un gran descontento social.

Para 1996, la pobreza en México era del 69% del total de la población¹⁷. Este hecho, aunado a los sucesos mencionados, provocaron que el entonces Presidente Ernesto Zedillo transformara el Programa “Solidaridad” a “Progresá” (Hevia, 2011).

2.2.2 Programa de Salud, Educación y Alimentación (“Progresá”) 1997-2002

En 1997 se crea “Progresá”, el cual inicia “[...] la sustitución de subsidios generalizados y focalizados en el consumo [...]” (Levy, 2007), con la finalidad de instaurar el modelo que continúa hasta nuestros días: transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar y a centros de salud por parte de las familias beneficiarias de Progresá.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

Dicha condicionalidad pudiendo tergiversarse y generar una relación clientelar, ya que el patrón, en este caso el gobierno con las transferencias monetarias, protege a sus clientes (personas beneficiarias del Programa). Estos últimos, le recompensan con lealtad y dependencia (Hernández, 2005), que puede traducirse en el clientelismo con fines electorales.

Los tres pilares de “Progresá” eran garantizar la salud, la educación y la alimentación; por lo que se encontraba en consonancia con los requerimientos del FMI y del BM de dirigir las políticas sociales a la mejora en la calidad de vida de los pobres en esos tres aspectos, ya que ello permitiría que pudieran participar en el mercado (Damián, 2010c).

Formó parte de una nueva generación de políticas sociales orientadas al desarrollo de capital humano, con focalización en la pobreza extrema. Se considera a José Gómez de León Cruces y a Santiago Levy como los principales creadores del programa (Hevia, 2011).

Las familias –y no lo individuos- eran las beneficiarias, entregando los recursos a las mujeres con la finalidad de disminuir la brecha entre géneros, considerando que las mismas son marginadas no sólo en la sociedad, sino en el hogar (Gómez de León, 1999).

Para el año 2000, Progresá se dirigía a 2, 600,000 familias, de las que el 66% eran pertenecientes a grupos indígenas. Asimismo, para la fecha en cuestión se redujo la pobreza al 53%, que si bien es una cifra alarmante, disminuyó la misma con respecto al 69% existente en 1996¹⁸.

Cabe resaltar el hecho de que dos terceras partes de las personas beneficiadas por dicho Programa fueran indígenas, ya que se trata de grupos altamente marginados en el país. No obstante, a pesar de ser diseñado con otros fines, Progresá fue un programa más político que técnico, aún cuando sentó las

¹⁸ Ibidem.

bases para lo que Vicente Fox –primer mandatario presidencial de oposición en México- denominara “Oportunidades”.

2.2.3 Programa de Desarrollo Humano (“Oportunidades”) 2002-2014

Al iniciar el Programa con un nuevo nombre en 2002, incluye en su padrón de personas beneficiarias a aquéllas que habitaran en ciudades y cuyos ingresos fueran menores a cuatro salarios mínimos diarios¹⁹, pasando de ser un instrumento dirigido sólo a áreas rurales y grupos marginados para también paliar la pobreza urbana.

La filosofía del Programa se fundamentó, al menos retóricamente, en el EC y funcionamientos de Sen. Para dicho enfoque la pobreza consiste más en la privación de capacidades que en el ingreso obtenido y la idea principal de “Oportunidades” fue que los pobres deben ser partícipes de la solución a su condición (Hevia, 2011). Cabe señalar que las únicas capacidades que se tomaron en cuenta fueron salud, educación y alimentación.

El Programa continuó con las transferencias monetarias condicionadas, erigiéndose el principio de corresponsabilidad, lo que implicó que al no cumplir con las condiciones estipuladas las familias no obtenían el apoyo gubernamental correspondiente (Hevia, 2011). Dicho principio prevalece hasta nuestros días.

Durante la Presidencia de Fox, la pobreza se redujo al 42.6% de la población mexicana, significando con ello que existían 45.5 millones de mexicanos en condición de pobreza²⁰, contrario al 53% con el que inició su gobierno.

En la administración de Felipe Calderón (2006-2012), a pesar de que se mantuvo el sistema de transferencias condicionadas a familias con percepciones mensuales menores a cuatro salarios mínimos, “Oportunidades” no impidió que la pobreza aumentará de 42.6% en 2006 a un 45.5% en 2012 (CONEVAL, 2012b).

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

En 2012 al volver el PRI a la Presidencia de la República con Enrique Peña Nieto, en 2014 el “Oportunidades” cambia nuevamente su nombre y se denomina “Prospera”, el cual aborda a la pobreza a través de distintas dimensiones, al menos retóricamente.

2.2.4 Prospera Programa de Inclusión Social (“Prospera”) 2014-2018

El actual Programa de combate a la pobreza, a través de la Coordinación Nacional de “Prospera” –como órgano desconcentrado de SEDESOL-, reúne a distintas instituciones como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Servicio Nacional del Empleo (SNE) y la Banca Social Mexicana para ejecutar el Programa mencionado.

Lo anterior, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población mexicana, así como garantizar el acceso a sus derechos sociales y al desarrollo en igualdad de oportunidades. Los principales rubros en los que labora Prospera son: Alimentación, Salud, Educación, Inclusión laboral, Inclusión productiva, Inclusión financiera, Inclusión social, Participación social y Derecho de Audiencia (PROSPERA, 2015).

Puede observarse que aunado al EC que el Programa “Oportunidades” adquiere, ahora con “Prospera” se añaden otros rubros con la finalidad de garantizar el disfrute de derechos sociales y el acceso al desarrollo a partir de oportunidades iguales (PROSPERA, 2015).

Si bien se realizaron importantes cambios al interior de “Prospera” a partir del 2014, cuyos efectos valdría la pena analizar en una investigación posterior, la pobreza en México, tan sólo en los primeros dos años de administración de Peña Nieto, aumentó de 45.5% en 2012 a 46.2% del total de la población en 2014 (CONEVAL, 2015).

Como puede apreciarse, existe un estancamiento en las cifras de pobreza a partir de la adopción de estrategias neoliberales, ya que el porcentaje de personas

en dicha condición durante el período 1981 (45%) y 2014 (46.2%), a pesar de sus diferencias metodológicas, no se ha modificado considerablemente. La pobreza incluso ha aumentado en más de un punto porcentual.

Por lo cual, el principal Programa de combate a la pobreza en México llámese “Solidaridad” o “Prospera” ha sido un mero paliativo de dicho fenómeno, sin reducir de manera significativa las cifras de pobreza. Surge la interrogante sobre el instrumento que los programas de reducción de la pobreza representan para mantener a los partidos tradicionales en el poder, el *status quo*, y aparentar que se combate dicho fenómeno para apaciguar el descontento poblacional.

Sería necesario adoptar estrategias como la del Universalismo Básico, abordada en el Capítulo I, ya que contempla un ingreso ciudadano garantizado, así como el acceso a servicios sociales universales como son la salud, la educación, vivienda y pensiones.

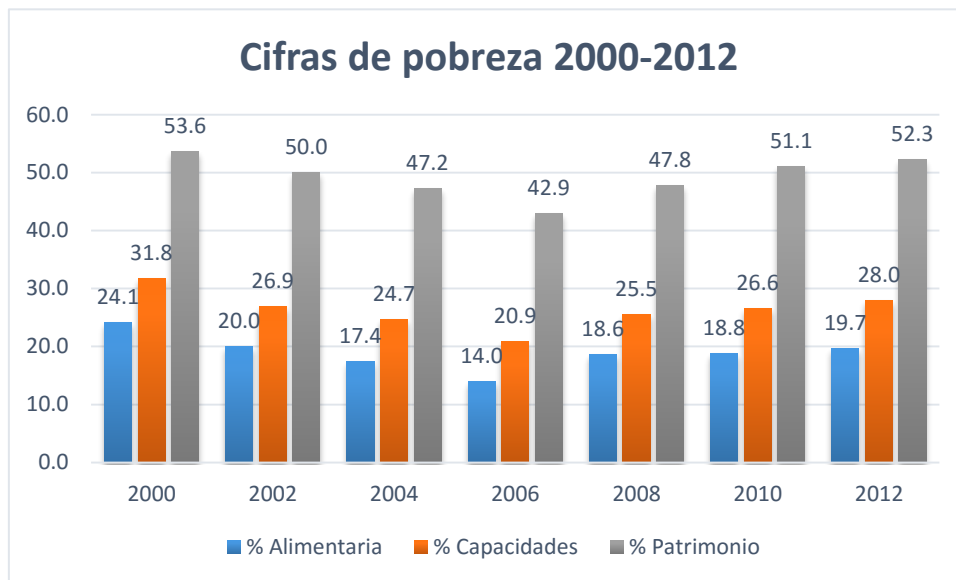
Tomando en cuenta que el estudio de caso de la presente tesis se enmarca en la temporalidad 2001-2014, a continuación se estudia la evolución de los datos de pobreza durante el periodo en cuestión.

2.3 Análisis de la fluctuación de la pobreza durante el período 2001-2014

La medición de la pobreza en México para el año 2001, como se abordó en el Capítulo I, se basó en el ingreso. Las cifras proporcionadas por CONEVAL miden la pobreza por ingresos en sus tres modalidades –alimentaria, de capacidades y de patrimonio y se publican cada dos años, es por ello que se analizan los datos correspondientes a 2000-2012.

La pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio ha evolucionado durante dicho periodo como lo demuestra la Gráfica 1:

Gráfica 1: Fluctuación de la pobreza con base en el ingreso 2000-2012



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2012a

Como puede apreciarse, la pobreza alimentaria representaba el 24.1% del total de la población mexicana en el año 2000 y fue reduciendo gradualmente hasta el año 2006, cuando era del 14%. No obstante, a partir del año 2008 aumentó del 18.6% al 19.7% en 2012. A pesar de existir una reducción del 4.4% durante el periodo de estudio, este tipo de pobreza ha ido en aumento a partir del año 2008.

En lo concerniente a la pobreza de capacidades, en el año 2000 era del 31.8% y disminuyó hasta el año 2006, cuando representaba el 20.9%. Empero, a partir del año 2008 incrementó del 25.5% al 28% en 2012. Por lo tanto, existe una disminución de dicha pobreza en un 3.8% en el periodo analizado, a pesar de que las cifras registren un aumento a partir del año 2008.

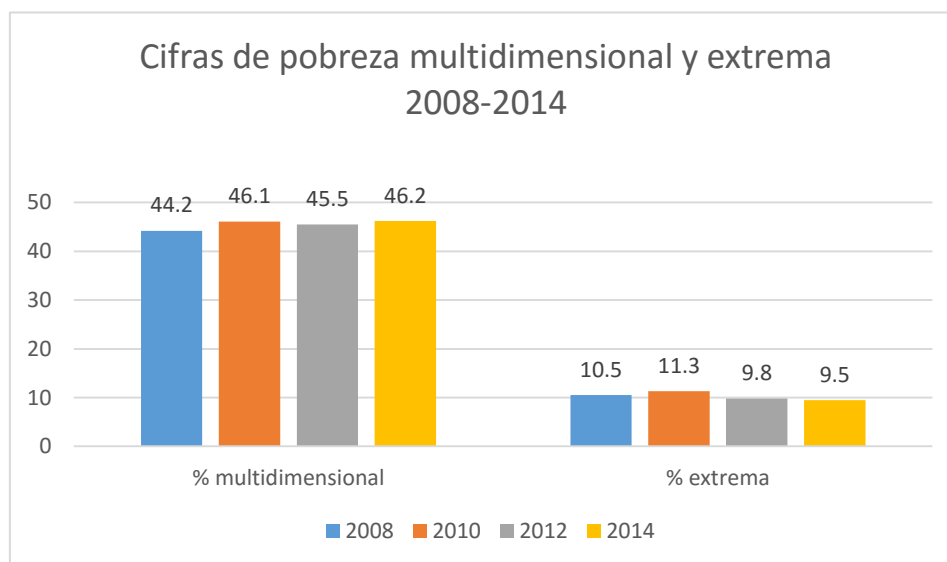
Finalmente, la pobreza de patrimonio era del 53.6% del total de la población mexicana en el año 2000, la cual disminuyó hasta el año 2006, ya que a partir de 2008 se incrementó del 47.8% al 52.3% en 2012. A pesar de presentar una disminución de apenas un 1.3% durante el 2000-2012, la pobreza en cuestión

presenta una tendencia a la alza a partir del año 2008, al igual que los otros dos tipos de pobreza; tomando como base el ingreso.

Por su parte, el tiempo que duró la administración de Felipe Calderón (2006-2012) fue conocido como “el sexenio de la pobreza” (De la Cruz, 2013); tal como lo demuestran los incrementos en los tres tipos de pobreza por ingreso a partir del año 2008. Lo anterior, debido a las precarias condiciones en el mercado laboral, así como en la generación de pequeñas y medianas empresas, afectando negativamente el bienestar de las familias. Asimismo, por la priorización de la estrategia del combate al crimen organizado.

En cuanto a la pobreza multidimensional y extrema se refiere—cuyas primeras cifras se proporcionan a partir del año 2008 por parte de CONEVAL- la gráfica dos evidencia cómo han evolucionado durante el periodo 2008-2014:

Gráfica 2: Fluctuación de los datos de pobreza multidimensional y extrema 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2011; 2015.

Como puede observarse, la pobreza multidimensional registra un aumento de dos puntos porcentuales durante un periodo de cuatro años, pasando de un 44.2% a un 46.2%. Sin embargo, en cuanto a la pobreza extrema se refiere, ésta ha

ido disminuyendo durante el periodo de estudio, en concreto un punto porcentual, tomando en cuenta que era del 10.5% en el año 2008 y del 9.5% en el año 2014; a pesar de haber existido un ligero repunte en el año 2010, al presentar un 11.3%. Lo anterior, debido a la focalización del gobierno mexicano en el combate a la pobreza extrema.

No obstante, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015), la tasa de pobreza en México aumentó un 2.9% durante el período 2010-2014. Solamente México, Venezuela y Guatemala incrementaron sus cifras de pobreza en el año 2015 en la región latinoamericana. Cabe señalar que la métrica utilizada toma como base modelos de encuestas de gastos e ingresos realizadas hace 30 años.

La importancia otorgada por parte del gobierno mexicano a la reducción de la pobreza extrema se vincula, no sólo con la adopción de estrategias neoliberales, sino también con el cumplimiento del ODM #1 (Erradicación de la pobreza extrema y el hambre) y el ODS #1 (Fin de la pobreza).

México adquirió compromisos internacionales que de igual forma motivaron una focalización en las personas viviendo en pobreza extrema de acuerdo con la metodología de medición minimalista del BM, es decir, individuos que viven con 1,25 dólares estadounidenses al día. Como parte de dicho análisis, en las siguientes secciones se aborda la relación existente entre la CID mexicana y el combate a la pobreza.

2.4 México en la CID

El Estado mexicano, como firmante de la Carta de San Francisco, se integró al sistema de la cooperación internacional para el desarrollo (SCID) en 1945, el cual puede ser entendido como el cúmulo de instituciones y relaciones entre actores del sistema internacional cuyas actividades de colaboración tienen como eje central la CID.

En 1961 se firma el “Acuerdo entre el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Gobierno de México”, también conocido como “Acuerdo Marco Básico Estándar”

(SBBA, por sus siglas en inglés), documento signado con el Fondo que precede a la creación del PNUD, con la finalidad de fortalecer la CID mexicana (Sierra, 2015).

Una década después, en 1971, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) crea la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI), como parte de la Dirección en Jefe de Asuntos Culturales, a la cual le fue asignada la regulación de la cooperación técnica de México tanto por la vía bilateral como multilateral (Prado, 1999).

En cuanto a la inserción de la CID dentro de los principios normativos de política exterior de México, es a partir de 1988 que encuentra su sustento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 89°, fracción X; el cual actualmente señala que es el Presidente de la República quien deberá:

“Dirigir la política exterior, así como celebrar tratados internacionales, [...] sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016)

A finales de la década de los ochenta, la DGCTI cambia su nombre por el de Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), la cual perdura hasta nuestros días. Dicha transformación fue con el objetivo de ampliar su margen de acción del área técnica a la científica (Prado, 1999).

Para 1998, la DGCTC pasa a formar parte del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), creado cuando Rosario Green funge como Secretaria de Relaciones Exteriores (1998-2000), durante la Presidencia de Ernesto Zedillo. Sin embargo, el IMEXCI desaparece tres años después con la transición política presidencial del PRI al PAN del año 2000.

Para 2004 se instituye la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) en la SRE, institución que incorpora el aspecto económico a su nombre.

Con la creación de distintas instancias reguladoras de la CI en nuestro país a lo largo del tiempo, se puede vislumbrar que:

[...] hemos sido por decirlo de algún modo, un tanto cuanto gitanos en la definición de la oficina encargada de administrar la cooperación en la Cancillería mexicana. Pero al mismo tiempo, también es cierto que a pesar de estos cambios ha sido una oficina que se ha mantenido a lo largo del tiempo (Tripp, 2011).

Han existido diversos esfuerzos para que la CID mexicana, y en específico la técnica-científica, encuentre su institucionalización. Sin embargo es hasta la publicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) -el 6 de Abril de 2011 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)- que se conforma un marco jurídico para la cooperación de México.

No obstante, dicho acontecimiento no fue tarea fácil de alcanzar, debido a las dificultades que la LCID encontró tanto en la Cámara de Diputados como en el veto del ex Mandatario Felipe Calderón²¹, relativo al reconocimiento de otros actores como sujetos de ley. La entonces senadora Rosario Green, entregó el 8 de Marzo de 2007, la Iniciativa que cuatro años después se convertiría en ley.

Dicha Iniciativa buscaba establecer certeza jurídica que afianzara la CID en México y que la dotara de “[...] los instrumentos y mecanismos que permitieran diseñar, sistematizar, orientar, promover, consolidar y administrar la cooperación cultural, educativa, científica, técnica y económico financiera que lleva a cabo México en sus dos vertientes, como donante y receptor de la misma” (Cruz, 2008, pp. 102-103).

A pesar de que el Estado mexicano ha llevado a cabo CID de manera formal desde que se integra al SCID hace 71 años, hasta el año 2011 adquiere distintas herramientas institucionales para funcionar de forma más eficaz, así como para

²¹ Green, R. (octubre de 2013). Entrevista a la Embajadora Emérita Rosario Green/Entrevistada por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Recuperado de <http://amexcid.gob.mx/index.php/en/press/announcements/161-entrevistas/1897-entrevista-a-rosario-green-embajadora-emerita-de-mexico>

echar mano de su *expertise* en las distintas temáticas de su cooperación y en el rol dual que desempeña como donante y receptor.

La LCID está compuesta por cuarenta y dos artículos, así como nueve transitorios y representa el pilar jurídico de la cooperación de México. De dicho pilar se desprendieron otros cuatro ejes:

- 1) La AMEXCID, como pilar institucional.
- 2) El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), como pilar programático.
- 3) El Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID), como el pilar estadístico que nutre al Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID).
- 4) El Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), como el pilar financiero (AMEXCID, 2014).

Cabe señalar que la LCID aborda el combate a la pobreza, el cual se encuentra plasmado en el artículo 1°, párrafo III, y señala que: “Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza [...]” (DOF, 2011, p.1). Llama la atención que incluso se hace referencia a la total eliminación de dicho fenómeno.

En ese sentido, en el siguiente apartado se analiza cómo la CID ha colaborado con los esfuerzos del gobierno mexicano con la finalidad de reducir la pobreza en México.

2.4.1 Vínculo entre la CID y el combate a la pobreza mexicana

México ha fungido como receptor de cooperación en el ámbito de la reducción de la pobreza por parte de distintos organismos, como el PNUD, el BM, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), entre otros. Asimismo, el Estado mexicano ha colaborado con agencias de cooperación de diversos países, ejemplo de ello es la Agencia

Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); y con Organizaciones No Gubernamentales, como es el caso de Oxfam.

Por la importancia que tiene para la presente tesis, se hace énfasis en la colaboración de PNUD con el Gobierno de México. A partir de 1961, año en que empieza su colaboración, PNUD “[...] ha defendido sin titubeos la necesidad que tienen los más pobres de un gasto social sostenido, de educación gratuita, de salud para todos. Ha planteado que la mejor política social es la creación de empleos, y que el trabajo decente es la mejor medicina contra la pobreza, un derecho de todos y todas” (PNUD, 2011).

Aunado a los tres pilares del IDH (educación, ingreso y salud), el PNUD ha señalado que el empleo formal y bien remunerado es uno de los aspectos más importantes del combate a la pobreza, constituyendo un derecho de toda la población mexicana. De la misma manera, un gasto social constante permite políticas continuas y a largo plazo.

De acuerdo con PNUD México (2015b) se registran los siguientes avances en materia del ODM#1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre) para dicho país en el año 2015, fecha en que venció el cumplimiento de los objetivos en cuestión:

Tabla 5. Avance de México en el ODM#1

| ODM | Principales resultados en las distintas metas |
|---|--|
| 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre | <ul style="list-style-type: none"> • Meta 1.A: La pobreza extrema se redujo en más de un 50%, al bajar de 9.3% en 1989 a 3.7% en 2014, con base en 1,25 dólares estadounidenses diarios. • Meta 1.B: El vínculo entre ocupación y población en edad laboral aumentó de 55.3% en 1995 a 56.9% en 2014; sin embargo, el PIB por persona empleada²² no |

²² “El PIB por persona empleada es el PIB dividido por el empleo total en la economía” (BM, 2016).

| | |
|--|--|
| | <p>alcanzó un progreso suficiente al aumentar únicamente del 2.4% en 1996 a 2.9% en 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meta 1.C: La población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria disminuyó de 4.9% a 2.8% en 2014, por lo que se alcanzaría el 2.4% en 2015. |
|--|--|

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD México, 2015b.

De acuerdo con dichos avances, el gobierno mexicano alcanzó la meta 1.A del ODM #1, vinculada con la reducción de la mitad del porcentaje de la población en condición de pobreza extrema, con base en la línea de 1,25 dólares estadounidenses diarios. No obstante, se reitera que se trata de una medición minimalista.

De acuerdo con el PNUD México (2015b), “la reducción de la pobreza va de la mano del crecimiento económico; sin éste, ninguna política social será suficiente” (p. 17). En ese sentido, el Banco de México (Banxico) estima que el PIB se sitúe en un 2% a 3% en 2016, contrario a las predicciones de 2.5% y 3.5% establecidas en diciembre de 2015²³. Por lo tanto, el panorama no es alentador para que la economía mexicana crezca. Más aún, el crecimiento económico por sí solo no garantiza el desarrollo de las personas, como señalan las premisas del EC.

En cuanto a la meta 1.B del ODM#1, relacionada con el empleo pleno y productivo, si bien aumentó la relación entre ocupación y población en edad laboral, no se registró un progreso suficiente en cuanto al crecimiento del PIB por persona empleada.

²³ Yolanda Morales. Banxico redujo su rango del PIB a 2-3% en el 2016. *El Economista*. 3 de marzo de 2016. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/03/03/banxico-redujo-su-rango-pib-2-3-2016>

De acuerdo con PNUD México (2015b), “[...] una reducción significativa de la pobreza requiere de cambios de mayor magnitud en los mercados de trabajo. [...] Uno de los problemas estructurales más graves de la economía mexicana es la baja productividad” (p. 17).

En lo correspondiente a la meta 1.C del ODM#1, relativa a la disminución del hambre, se redujo en más de la mitad las personas por debajo de un nivel mínimo de consumo de energía alimentaria. Lo anterior, de acuerdo con PNUD México (2015b), se ha logrado a través de programas sociales como el Oportunidades/Prospera, el de Abasto Social de Leche, el de Abasto Rural, así como el Programa de Comedores Comunitarios.

Continuando con la labor mexicana en los ODM, los ODS representan un gran desafío tanto para el mundo, como para México; ya que se plantea como ODS #1 el Fin a la pobreza; como ODS #2 Hambre cero; y como ODS #8 Trabajo decente y crecimiento económico.

Algunas de las metas más importantes que plantea el ODS #1 son:

- Para 2030, erradicar la pobreza extrema en todo el mundo, con base en la medición de 1,25 dólares estadounidenses diarios.
- Reducir a la mitad la pobreza en todas sus dimensiones a nivel global para el año 2030.
- Desarrollar mecanismos de protección social, tomando en cuenta niveles mínimos, y para 2030 lograr una cobertura amplia a las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad (ONU, 2016).

Se sigue utilizando la métrica minimalista para medir la reducción de la pobreza extrema, es decir, con base en 1,25 dólares estadounidenses diarios. Tomando en cuenta que México alcanzó la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad, en lo concerniente al ODM #1, ello significa que también podría alcanzarla en 2030; sin embargo, no se trata de una medición que promueva la dignidad humana.

De igual manera, con base en datos de CONEVAL (2015), el gobierno mexicano debe reducir la pobreza multidimensional a 23.1% para el año 2030, Cabe señalar

que son resultados esperados en un periodo de quince años, los cual parece sumamente ambicioso, considerando la fluctuación de las cifras de pobreza que fueron analizadas anteriormente; en las cuales, durante el período 2000-2014, no existió una reducción significativa de la pobreza por ingresos e incluso aumentó la pobreza multidimensional.

En cuanto a la protección social, en concordancia con la propuesta del Universalismo Básico, es fundamental brindar seguridad social a las personas, es decir, salud, empleo, educación, vivienda y pensiones. Sin embargo, de acuerdo con CONEVAL (2015), más del 60% de la población en México carece de seguridad social.

Asimismo, el gobierno mexicano debe hacer frente al hambre que aún padece la población mexicana, así como a la falta de empleos de calidad y a su baja productividad.

De tal manera, PNUD México ha representado un esfuerzo complementario para coadyuvar en el combate a la pobreza y en las problemáticas de desarrollo del Estado mexicano. Para tal efecto, dicha agencia especializada de las Naciones Unidas colabora con distintas instituciones nacionales.

Sin embargo, “el grueso de la cooperación de PNUD-México es SEDESOL. [...] Todos los aspectos del desarrollo humano tienen incidencia necesariamente en la reducción de la pobreza, porque para PNUD, después de la relación con la SRE, la más importante es SEDESOL”²⁴.

2.5 Conclusiones

Las estrategias neoliberales adoptadas en la década de los ochenta por el Gobierno de México provocaron que el gasto social fuera focalizado en la pobreza extrema,

²⁴ Sánchez, M. (18 de noviembre de 2015). Entrevista a la Lic. María del Sol Sánchez Rabanal, Subdirectora de Cooperación con el Sistema de Naciones Unidas I de la AMEXCID por (entrevistador) Ana Lilia Del Razo, México.

precepto que fue ejemplificado a partir del Programa “Solidaridad” y que continúa hasta el actual “Prospera”.

De acuerdo con los pedimentos del BM y del FMI a México, era necesario que las políticas sociales se dirigieran a optimizar la calidad de vida de la población mexicana en los rubros de educación, salud y alimentación, ya que una vez logrado dicho cometido, serían partícipes del desarrollo (Damián, 2010c).

Sin embargo, los efectos de las estrategias implementadas provocaron un aumento en las cifras de pobreza tomando como base el ingreso –en sus vertientes: alimentaria, de capacidades y de patrimonio- en el período correspondiente a 1984-2000.

Posteriormente, del año 2000 al 2012, la pobreza por ingresos logró reducir sus cifras, aunque con una tendencia a la alza a partir de 2008. Una vez realizado el cambio metodológico por CONEVAL, a partir del año 2008 y hasta 2014 se registra un aumento en la pobreza multidimensional, aunque se logró la reducción de la pobreza extrema.

Lo anterior, significa que los esfuerzos de México por combatir la pobreza han sido insuficientes, ya que dicho fenómeno no ha registrado una disminución significativa en sus números a partir de la implementación de estrategias neoliberales.

La CID es entonces un complemento a la labor mexicana para disminuir la pobreza. PNUD ha sido uno de los organismos internacionales que ha trabajado estrechamente con el Gobierno de México en sus distintos desafíos.

En ese sentido, en el siguiente capítulo se analiza específicamente la labor de SEDESOL y de PNUD México, así como su relación inter-institucional en el rubro del combate a la pobreza en nuestro país.

CAPÍTULO III: RELACIÓN SEDESOL-PNUD MÉXICO

A lo largo de las siguientes secciones se analiza la estructura administrativa, los programas y proyectos, así como el financiamiento que caracteriza tanto a PNUD México como a SEDESOL.

Asimismo se aborda la institucionalización que funciona como marco del actuar de dicho organismo internacional en México y que da pie a la cooperación entre PNUD y SEDESOL. A partir de ello, se analiza el caso de estudio de la presente tesis, el Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas, 2001-2014”.

Finalmente, con base en las Teorías Institucionales, se examina la relación inter-institucional entre ambas organizaciones, con la finalidad de establecer en qué puntos se encuentran las fortalezas y las áreas de oportunidad de dicho vínculo en materia de combate a la pobreza.

3.1 Actuar de SEDESOL

La SEDESOL se crea en mayo de 1992 como parte de una reforma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF), con la cual se fusiona la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Su labor se enfocó en la reducción de la pobreza extrema entre agricultores, indígenas y zonas urbanas en marginación, tomando al Programa “Solidaridad” como pilar de su estrategia (SEDESOL, 2012).

En el año 2000, dicha Secretaría estableció la estrategia “Contigo” que buscó armonizar la política de desarrollo social en su totalidad, otorgando la siguiente clasificación a sus programas: 1) ampliación de capacidades, 2) generación de opciones productivas, 3) formación de patrimonio y 4) provisión de protección (Hernández & Mujica, 2008).

La vertiente de ampliación de capacidades se refirió a programas vinculados con la educación, salud y alimentación, es decir, los pilares del

Progresar/Oportunidades, así como del ya mencionado IDH. Como puede apreciarse, el EC se incorporó a la estrategia Contigo²⁵.

Con la llegada a la Presidencia de Enrique Peña Nieto en el año 2012, SEDESOL incorpora la “Política de Nueva Generación”, cuya base es el enfoque de derechos, el cual busca el respeto a los derechos de todas las personas, con especial énfasis en la población en extrema pobreza (SEDESOL, 2013).

Así, dicha Secretaría ha experimentado cambios en el enfoque utilizado como base para sustentar su política de desarrollo social dependiendo de quién es el Ejecutivo que se encuentra en el poder. Si bien la evolución de la SEDESOL es relevante e inevitable, como el NI lo señala, dicha Secretaría ejerce una política de gobierno y no de Estado²⁶, la cual sería importante para que las políticas adquirieran continuidad y sus efectos fuesen a largo plazo.

Actualmente la misión de SEDESOL (2015a) consiste en garantizar el acceso a los derechos sociales sin discriminar condición social, económica, étnica, física o de cualquier tipo, por medio de políticas sociales que impulsen el desarrollo de capacidades, un ingreso suficiente, así como la protección social de los más vulnerables.

El término capacidades sigue utilizándose desde su incorporación en el año 2002 en el programa “Oportunidades”; aunque ahora la misión de la SEDESOL también aborda el enfoque de derechos, constituyendo una combinación de ambas aproximaciones.

La visión de SEDESOL (2015a) es un México incluyente, con cohesión social y cuyo desarrollo sea sustentable, brindando protección social a los individuos más desprotegidos, con la finalidad de que ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones tanto a nivel personal, local y productivo.

Dicha Secretaría sigue enfocándose en los sectores más vulnerables de la población mexicana. Sin embargo, las cifras de pobreza no se han modificado de

²⁵ Incluso el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, cuya administración correspondió al entonces Presidente Fox, señala la ampliación de las capacidades de todos los mexicanos como fundamental, en específico, las de los más desfavorecidos (Presidencia de la República, 2001).

²⁶ La diferencia entre la política de gobierno y de Estado estriba en que la primera corresponde a la administración en turno, mientras que la segunda implica una política planificada y a largo plazo.

manera importante a partir de la creación de la SEDESOL en el año 1992, como la fluctuación de los datos de pobreza -analizada en el Capítulo II- lo demuestra.

Como parte de los objetivos generales de SEDESOL (2015a) se encuentran: la formulación de la política de desarrollo social para que ésta incida de manera efectiva en la reducción de la pobreza; consolidar la cohesión social por medio de la participación social y comunitaria para crear una sociedad incluyente; el fortalecimiento institucional de las administraciones estatales y municipales, así como de las OSC; entre otros.

Los propósitos de la Secretaría en cuestión son amplios, pero implican una responsabilidad social más allá de lo que las cifras de pobreza y pobreza extrema indiquen. Significa que la SEDESOL debe garantizar una sociedad incluyente y con una calidad de vida mejorada, que goce de sus derechos en igualdad de condiciones. La consolidación de las instituciones también es importante, ya que éstas son las que deben entregar resultados a la población.

A nivel estatal, SEDESOL (2015a) tiene una delegación en cada una de las 32 entidades federativas de México y dentro de sus principales funciones se encuentran: coordinar e implementar los programas y actividades de dicha Secretaría; dar seguimiento a las transferencias monetarias de los programas sociales, así como de los recursos federales para estados y municipios; entre otras.

Corresponde entonces a las delegaciones estatales ejecutar los programas sociales y acciones de la Secretaría en mención, como es el caso de “Prospera”, así como vigilar que los apoyos financieros sean entregados al padrón de beneficiarios de los distintos programas sociales. En ese sentido, SEDESOL (2016a) actualmente opera los siguientes:

- 1) PROSPERA Programa de Inclusión Social
- 2) Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia
- 3) Pensión para Adultos Mayores
- 4) Estancias Infantiles para Apoyar a Mujeres Trabajadoras (PEI)
- 5) Abasto Rural, operado por DICONSA
- 6) Abasto Social de Leche, a cargo de LICONSA
- 7) Empleo Temporal

- 8) Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF)
- 9) Atención a Jornaleros Agrícolas
- 10) 3x1 para migrantes
- 11) Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
- 12) Coinversión Social
- 13) Fomento a la Economía Social

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) no fue incluida en la lista de programas sociales, porque constituye una estrategia y no un programa presupuestario, ya que no tiene recursos definidos por parte de la SEDESOL. Se nutre de las aportaciones de distintas dependencias de la APF y su objetivo es responder a la problemática que representa el hambre para México (SEDESOL, 2016b).

A escala internacional, SEDESOL coopera con distintos actores internacionales como son: PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), BM, el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (PAMJ), la Organización no gubernamental *Save the children*, los gobiernos de Sudáfrica, Guatemala, Colombia entre otros (SEDESOL, 2015b).

Considerando que tanto SEDESOL como PNUD son los líderes del combate a la pobreza a nivel nacional y global, respectivamente, en los apartados siguientes se analiza la labor que PNUD lleva a cabo a nivel mundial y las actividades que ha realizado en México con la finalidad de fomentar el desarrollo. Asimismo, se examina cómo se ha configurado la relación entre el organismo internacional y la SEDESOL, particularmente, en materia de combate a la pobreza.

3.2 Trabajo de PNUD: Global y México

PNUD colabora en alrededor de 170 países y territorios en la erradicación de la pobreza, así como en la disminución de las desigualdades y la exclusión. Coadyuva con los Estados en la elaboración de políticas, en la generación de capacidades institucionales y de liderazgo para alcanzar resultados en los distintos rubros del desarrollo (PNUD, 2016c).

Aunada a la eliminación de la pobreza, el concepto de desigualdad adquiere importancia como un fenómeno que incide en la misma exclusión social, política y económica de las personas. En ese sentido, la cooperación en materia de formulación de políticas públicas y la creación de capacidades institucionales son las herramientas del PNUD para hacer frente a los desafíos mundiales.

El objetivo del organismo internacional es lograr crecimiento económico que incluya a todas las personas, un medio ambiente sostenible, mejores servicios, seguridad y una adecuada gobernanza. Su actual agenda de actividades está compuesta por los ODS (PNUD, 2016c).

La guía del actuar mundial del PNUD (2014b) se basa en el Plan Estratégico 2014-2017, el cual se estructura en tres pilares:

- 1) La sostenibilidad: el crecimiento económico debe favorecer a los más pobres y vulnerables evitando mermar el medio ambiente.
- 2) Sistemas democráticos incluyentes: en los cuales exista rendición de cuentas, participación, servicios y seguridad.
- 3) Iniciativas para identificar y prevenir los riesgos del desarrollo: para que las comunidades puedan recuperarse rápidamente y se genere resiliencia ante la crisis.

La labor del PNUD promueve el crecimiento económico de los menos favorecidos, a pesar de que el EC haga énfasis en que dicho crecimiento no garantiza el desarrollo, ya que existen otros aspectos que hacen la vida de las personas más digna. Por su parte, el fortalecimiento democrático es relevante para fomentar la gobernabilidad de los distintos países. Finalmente, la prevención y

adaptación a los riesgos de desastres es sumamente importante para mitigar dichos riesgos.

En lo concerniente a México, PNUD coopera con los gobiernos federal, estatal y municipal, así como con el sector privado y la sociedad civil otorgando asistencia técnica y recomendaciones para la formulación de políticas públicas y proyectos para el desarrollo (PNUD México, 2014a).

La colaboración de PNUD México se encuentra en consonancia con la labor de dicho organismo a nivel internacional, es decir, la asesoría para la formulación de políticas públicas y proyectos enfocados en la reducción de la pobreza, las desigualdades, la integración productiva, el impulso de la cultura democrática, el cuidado del medio ambiente, así como la promoción de la cooperación técnica mexicana hacia otros países.

La gran amplitud de temas en los que PNUD México labora implica tanto una ventaja como un desventaja, ya que

“desarrollo humano abarca todo y eso le permite al PNUD actuar en N Número de situaciones al interior del país, pero también es un gran reto poder cubrir todos los aspectos del desarrollo humano y, a su vez, en materia exclusivamente de cooperación, hay mucha competencia con otras agencias de las Naciones Unidas, porque PNUD puede incidir en absolutamente todas las actividades que hacen todas las agencias en México. Entonces es competencia por recursos, competencia por quien se lleva más proyectos y eso no hace tan eficiente la cooperación de PNUD”²⁷.

Al ser el organismo internacional en mención coordinador de todas las agencias especializadas de las Naciones Unidas en México, tiene acceso al *expertise* de cada una de ellas y a la regulación de sus actividades. No obstante, pueden generarse discordias entre las mismas instituciones de la ONU y PNUD puede perder su focalización en materia de combate a la pobreza al incidir en múltiples esfuerzos.

El financiamiento de PNUD México (2015c) procede de fuentes bilaterales, multilaterales y gubernamentales, así como fondos propios del organismo y del

²⁷ Sánchez, M. (18 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

SNU. Para los años 2011, 2012, 2013 y 2014²⁸, el presupuesto se ejecutó de la siguiente manera:

Tabla 6: Recursos ejercidos por parte de PNUD México 2011-2014 (dólares estadounidenses)

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| \$25,118,840.58 | \$39,698,697.05 | \$30,545,339.51 | \$29,772,824.38 |

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD México, 2014h; 2015c.

El presupuesto si bien aumentó un 58% de 2011 a 2012, a partir de 2013 existe una tendencia a la baja, ya que dichos recursos se redujeron \$9, 925, 872.7 dólares estadounidenses en tan sólo dos años (2012-2014). El desglose por tipo de fuente se llevó a cabo de la siguiente manera:

²⁸ No se cuenta con datos disponibles para los años 2001-2010, ya que el sitio web de PNUD México no contiene información presupuestal de los años mencionados.

Tabla 7: Financiamiento por tipo de fuente para PNUD México 2011-2014 (dólares estadounidenses)

| 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|-----------------------------|-----------------|--|----------------|-------------------------------|----------------|--|----------------|
| Fuente | Monto | Fuente | Monto | Fuente | Monto | Fuente | Monto |
| Naciones Unidas | \$1,384,754.44 | Sin especificar | \$119,938.92 | No se especifica | \$165,608.00 | No se especifica | \$165,000.00 |
| Global Environment Facility | | Intereses atribuidos | \$258,958.26 | Gobierno de Canadá | \$2,459,903.57 | Intereses atribuidos | \$137,664.48 |
| Fondos Gubernamentales | \$18,589,855.59 | Naciones Unidas | \$331,771.69 | Intereses atribuidos | \$169,116.00 | Naciones Unidas | \$221,945.82 |
| Otros | \$2,814,828.24 | Cámara Nacional de las Artes | \$132,141.12 | IFE | \$160,550.46 | IFE | \$171,467.76 |
| | | IFE | \$2,886,274.51 | SEDESOL | \$380,635.65 | SEDESOL | \$578,512.85 |
| | | Instituto Nacional de las Mujeres | \$360,287.18 | SRE | \$3,322,430.02 | SEMARNAT | \$5,348,487.67 |
| | | Secretaría de Economía | \$1,789,451.29 | Empresas privadas | \$425,838.60 | Tribunal electoral del poder judicial de la federación | \$153,139.36 |
| | | SEDESOL | \$499,603.21 | Gobiernos estatales | \$329,014.64 | SRE | \$5,036,743.46 |
| | | SEMARNAT | \$5,623,730.96 | SEP | \$9,310,403.55 | Gob. del estado de Oaxaca | \$219,116.87 |
| | | Tribunal electoral del poder judicial de la federación | \$415,102.63 | Fundación BBVA Bancomer | \$173,960.80 | PEMEX | \$114,710.88 |
| | | Empresas privadas | \$491,954.59 | Gobierno del Estado de Puebla | \$150,862.35 | Gob. de Quintana Roo | \$117,426.03 |
| | | Embajada Británica | \$334,690.90 | DIF Puebla | \$234,526.86 | PROMEXICO | \$204,763.56 |

| | | | | | | | |
|--------------|------------------------|---|------------------------|--------------|------------------------|-----------------|------------------------|
| | | Gobierno del Estado de Yucatán | \$283,050.39 | | | Gob. de Tabasco | \$312,106.83 |
| | | Fondo para la Prevención de Desastres Naturales | \$261,628.27 | | | INECC | \$152,555.30 |
| | | Gobierno del Estado de Campeche | \$218,978.12 | | | | |
| | | Gobiernos estatales | \$464,121.01 | | | | |
| | | SEP | \$10,152,939.77 | | | | |
| | | Secretaría de Gobernación | \$2,886,274.51 | | | | |
| | | MDTFOJP_MDG -F_Conflict_&_PB | \$1,114,405.00 | | | | |
| | | Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad | \$123,357.66 | | | | |
| | | Gobierno del Estado de Tabasco | \$299,138.95 | | | | |
| | | Poder Judicial de Michoacán | \$680,236.70 | | | | |
| | | CONAPO | \$137,648.81 | | | | |
| | | Secretaría Particular Oaxaca | \$325,231.22 | | | | |
| | | DIF | \$154,297.54 | | | | |
| Total | \$25,118,840.58 | Total | \$30,345,213.21 | Total | \$17,282,850.50 | Total | \$12,933,640.87 |

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD México, 2014h; 2015c.

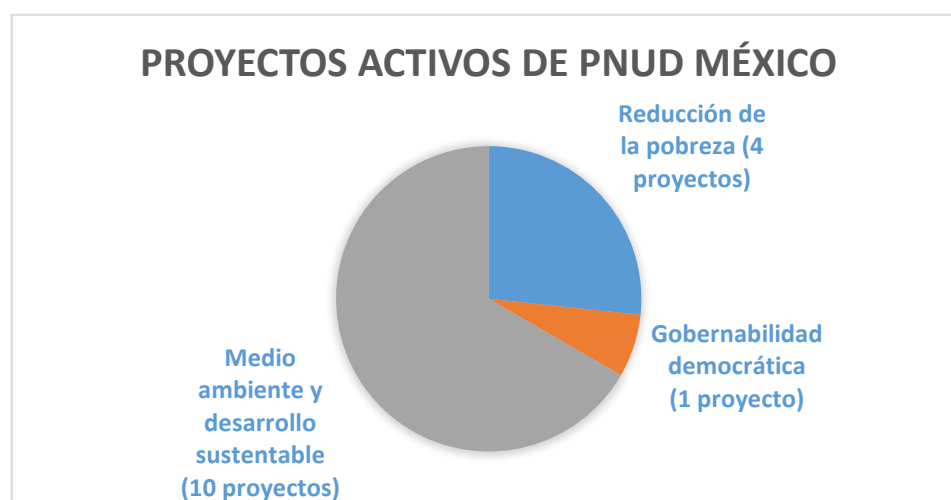
Existen diferencias importantes entre los recursos ejercidos durante los años 2012, 2013 y 2014 (Tabla 6) y la suma de todas las fuentes de financiamiento (Tabla 7) de PNUD México, lo cual podría deberse a falta de información que esté abierta al público o inadecuada transparencia.

De acuerdo con la Tabla 7, más del 90% del financiamiento del PNUD México para los años 2011-2014 proviene de instituciones gubernamentales. En cuanto a 2014, la SEMARNAT es la dependencia que mayores recursos aporta (41.3%), y la SEDESOL otorga apenas el 4.4% de dicho presupuesto. Surge la interrogante de qué tan imparcial es la labor de dicha agencia especializada de las Naciones Unidas si la mayor parte de sus recursos provienen del mismo gobierno nacional.

En lo concerniente a los proyectos ejecutados por PNUD México, se dividen en tres grandes ejes: 1) Reducción de la pobreza, 2) Gobernabilidad democrática, 3) Medio ambiente y desarrollo sustentable. Existe una convergencia entre dicha división y los tres pilares del Plan de Ejecución 2014-2017 del PNUD a nivel global, el cual fue revisado anteriormente.

La división de proyectos activos actualmente se muestra de la siguiente manera:

Gráfica 3: Clasificación de proyectos de PNUD México por tipo de rubro



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD México, 2015d.

De acuerdo con la Gráfica 3, la mayor parte de los proyectos se concentra en la temática de medio ambiente y desarrollo sustentable, mientras que el combate a la pobreza se relega a un segundo plano, a pesar de ser la prioridad de PNUD a nivel global.

La reducción de la pobreza cuenta con apenas cuatro proyectos: 1) Estrategia de Inclusión Social Institucional PEMEX, 2) Fortalecimiento del Padrón de Beneficiarios de “Prospera”, 3) Mejora de cuatro programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 4) Atención inclusiva para la niñez con discapacidad en el marco del Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL (PNUD México, 2015d). Puede apreciarse que únicamente dos de los proyectos se ejecutan en el marco de la cooperación con SEDESOL.

La cifra tan reducida de proyectos de combate a la pobreza sucede, ya que “[...] en México a lo mejor no aplica tanto la visión de desarrollo humano que tiene PNUD a nivel global porque [...] el PNUD no nos da recursos, [casi] todo es pagado por el Gobierno de México, entonces más bien PNUD se tiene que adaptar a la postura y visión que tenga el gobierno del desarrollo humano”²⁹.

No obstante, mayores esfuerzos deben ser destinados para que la contribución a la reducción de la pobreza sea una realidad en México, a través del aprovechamiento del *expertise* que PNUD posee para combatir dicho fenómeno. Asimismo, SEDESOL -al ser la institución líder en desarrollo y en la disminución de la pobreza en México- podría ejecutar un mayor número de proyectos para atacar la problemática en cuestión, en el marco de su cooperación con PNUD.

En las siguientes secciones se analiza el marco que permite la colaboración entre la agencia especializada de las Naciones Unidas y el Estado mexicano, así como con SEDESOL, en los múltiples aspectos que implica el desarrollo.

3.3 Institucionalización del vínculo PNUD- Gobierno de México

²⁹ Sánchez, M. (18 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

El instrumento que da pauta al actuar de PNUD México está constituido por el “Acuerdo entre el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Gobierno de México sobre Asistencia del Fondo Especial” o también conocido como “Acuerdo Básico Estándar” (SBBA), firmado en 1961 (PNUD México, 2014b).

Dando continuidad a dicho mecanismo, se encuentra el “Acuerdo Marco de Colaboración entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos” (PNUD México, 2014c), firmado en el año 2011, el cual actualiza la relación entre ambos actores que se encontraba cristalizada en el SBBA.

Aunado a los anteriores, el PNUD se conduce por la Resolución 2029 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada en 1965 (PNUD México, 2014d); teniendo al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) 2014-2019 (PNUD México, 2014e) como guía programática de su actuar.

El *Common Country Assessment* de 2006 (PNUD México, 2014f), determinó cuáles eran los principales retos de nuestro país, entre ellos, la desigualdad. Para el año 2006 México era la treceava economía mundial, pero alrededor del 47% de su población vivía en pobreza, posicionándose entre los países más desiguales del mundo.

Finalmente, el Documento del Programa para México (2014-2018) (PNUD México, 2014g) constituye una estrategia de focalización geográfica con base en indicadores que muestran áreas de oportunidad, como la asimetría territorial y étnica de la pobreza mexicana, ya que en 2010 ésta afectaba al 65% de la población rural y al 79% de la indígena.

Los distintos instrumentos firmados por el Gobierno de México y el PNUD no son de carácter vinculante; más bien, prescriptivo, por lo que constituyen las bases de su cooperación y son recomendaciones para formular políticas públicas, así como para fortalecer las instituciones mexicanas orientadas al desarrollo.

A pesar de que el organismo internacional en mención colabore con distintas instancias gubernamentales mexicanas para llevar a cabo sus actividades, en el siguiente apartado se analiza cuáles son las bases de su colaboración con

SEDESOL, considerando que PNUD es el principal socio de cooperación de dicha Secretaría³⁰.

3.3.1 Marco de cooperación PNUD México-SEDESOL

La colaboración entre las instituciones en mención se ha desarrollado desde años atrás, pero concretamente inician proyectos e informes desde el año 2001. “Después se sigue trabajando año con año en el Informe Nacional de Desarrollo Humano. Son muy pocos los proyectos que se desarrollan fuera de este Informe Nacional, el cual conlleva estudios alternos que sirven como insumos para la elaboración del Informe Nacional”³¹.

El proyecto con el que comienza propiamente la colaboración entre PNUD México y SEDESOL es “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”, cuya temporalidad abarcó del 1° de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2014, y su principal resultado fue la publicación de los Informes sobre Desarrollo Humano en México. Dicho proyecto es el caso de estudio de la presente investigación.

PNUD México y SEDESOL firmaron en 2003 su primer Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés)³². El MOU vigente fue signado el 24 de junio de 2013 y su fecha de término es el 30 de noviembre de 2018. No obstante, al interior de las instituciones, tanto en SEDESOL como en PNUD México, se desconoce cuántos Memorandos han sido firmados durante el período 2003-2013³³.

Los MOU otorgan las directrices para conocer sobre qué rubros y modalidades la cooperación entre las instituciones en mención puede ocurrir. Sin embargo, son propiamente los convenios específicos de cada uno de los proyectos ejecutados entre las partes los que otorgan un marco de acción más específico,

³⁰ Villanueva, C. (13 de noviembre de 2015). Entrevista al Lic. Charly Villanueva Incháurregui, entonces Director de Cooperación Técnica y Acuerdos Internacionales de SEDESOL por (entrevistador) Ana Lilia Del Razo González, México.

³¹ Garrido, M. (13 de noviembre de 2015). Entrevista a la Lic. María Fernanda Garrido Marín, entonces Subdirectora de Foros Internacionales de SEDESOL por (entrevistador) Ana Lilia Del Razo, México.

³² Garrido, M. (13 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

³³ Al contactar a funcionarios tanto de SEDESOL como de PNUD México, si bien señalaron que el primer MOU se firmó en 2003, no tenían conocimiento de cuántos memorandos se habían firmado hasta la fecha.

refiriéndose a los compromisos adquiridos por los actores y cómo se ejecutarán los recursos.

En el MOU de 2013, se describen los fundamentos de la cooperación entre ambas instituciones con la finalidad de colaborar en rubros como: reducción de la pobreza, desarrollo humano, movilidad social³⁴, evaluación de programas sociales, revisión de la política social, entre otros (PNUD, 2013).

De acuerdo con Garrido (2015), a partir de la firma del MOU de 2013, la cooperación entre SEDESOL y PNUD México aumentó considerablemente y es actualmente el organismo internacional con mayor actividad en SEDESOL. Existen siete proyectos vigentes y a dos de ellos se les dará continuidad hasta 2018³⁵.

Sin embargo, PNUD México sólo ha transparentado dos proyectos con SEDESOL: 1) Fortalecimiento del Padrón de Beneficiarios de “Prospera”, 2) Atención inclusiva para la niñez con discapacidad en el marco del Programa de Estancias Infantiles (PNUD México, 2015d). Proyectos que por sí solos parecen insuficientes para contribuir a la reducción de la pobreza en México.

Uno de los proyectos que emana del MOU de 2013, es la continuidad de la ejecución del Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas” (PNUD México, 2015f). Como se mencionó anteriormente, dicha Iniciativa comienza propiamente desde el 1° de enero del año 2001.

A continuación se analiza el Proyecto mencionado, ya que al ser la base de la cooperación entre PNUD México y SEDESOL³⁶, se pretende que otorgue los elementos que permitan examinar la relación inter-institucional entre ambas organismos.

3.4 Proyecto 0087272: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas, 2001-2014”

El proyecto en mención se llevó a cabo durante el periodo correspondiente al 1° de

³⁴ La movilidad social puede ser entendida como el incremento justo de las oportunidades de los individuos en salud, educación e ingreso durante su vida y a través de las generaciones (PNUD México, 2015e).

³⁵ Garrido, M. (13 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

³⁶ Garrido, M. (13 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

enero de 2001 al 31 de diciembre de 2014. La cobertura geográfica que pretendió abarcar fue nacional y se encontró alineado con el ODM #1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre) (PNUD México, 2014i).

Como objetivo se planteó “elaborar, publicar, difundir y posicionar el IDH en México e iniciativas adicionales [...]”. Así como brindar asesoría en materia de políticas públicas y medición de la pobreza” (PNUD, 2013a). Lo anterior, se lograría –principalmente- a través de la elaboración y publicación de los Informes sobre Desarrollo Humano México, los cuales son:

Tabla 8. Informes sobre Desarrollo Humano México

| Año | Temática |
|------------|--|
| 2002 | Desarrollo humano |
| 2004 | El reto del desarrollo local |
| 2006-2007 | Migración y desarrollo humano |
| 2010 | Pueblos indígenas en México: el reto de la desigualdad de oportunidades |
| 2011 | Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados |
| 2015 | Movilidad social |

Fuente: Elaboración propia.

Puede observarse que cada Informe aborda temáticas distintas, las cuales se relacionan con el combate a la pobreza en México. Cada documento presenta los avances y áreas de oportunidad de política pública del gobierno mexicano en los rubros mencionados.

En cuanto a los actores involucrados, éstos son: PNUD México como Parte Responsable del Proyecto, la SEDESOL como Asociado de Implementación y como Financiador total del mismo, y la SRE como contraparte oficial entre el gobierno mexicano y PNUD, a través de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC)³⁷.

Dentro de los resultados esperados de dicho Proyecto se señalan: “Establecer recomendaciones generales de política pública que contribuyan a disminuir la pobreza, mejorar la calidad de vida y disminuir las desigualdades de género, edad, etnia, económica y localización geográfica, sustentada en esquemas de diálogo político y participación social inclusiva” (PNUD México, 2014i).

En el siguiente apartado, se abordan los aspectos y recomendaciones más importantes emanados del producto principal del caso de estudio, es decir, los Informes sobre Desarrollo Humano.

3.4.1 Informe sobre Desarrollo Humano México 2002

El Informe del año 2002 se produjo como resultado del llamado que realizó el entonces Presidente Vicente Fox, quien señaló que:

“Estamos convencidos que es posible erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida en el curso de una generación. Esta es una obligación política y una obligación moral. (...) Aprovechándonos de la rica experiencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y nuestros esfuerzos para tener buenos indicadores, hemos decidido preparar un Informe de Desarrollo Humano anual (...) que revise la situación de cada estado de la República. De esa manera podremos evaluar mejor nuestro progreso y nuestras dificultades” (Fox, 2001 citado en PNUD México, 2002, p. VIII).

Puede apreciarse que se trata de un esfuerzo que se enmarcó en el inicio de las acciones para cumplir los ODM en 2015, en específico el número uno (Erradicar la pobreza extrema y el hambre).

³⁷ (2013). Documento de Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”. Obtenido de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano de PNUD México, 31 de marzo de 2015.

De acuerdo con lo expresado por Fox, se generarían indicadores a través de los Informes sobre Desarrollo Humano, lo cuales serían publicados anualmente con la finalidad de examinar el estatus de cada una de las entidades de México para conocer su avance, así como sus áreas de oportunidad en cuanto a la disminución de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población mexicana. Sin embargo, dicho documento no fue publicado cada año, como se mencionó anteriormente.

Uno de los objetivos del Informe de 2002 fue “introducir el concepto de desarrollo humano en el país, así como mirar a México a través del desarrollo humano (PNUD México, 2002, p. IX).”, incorporando el IDH y mostrando las diferencias existentes entre sus entidades federativas.

Para 2002, el Estado mexicano era considerado un país con desarrollo humano medio, ya que tenía un IDH de 0.796 (PNUD México, 2002). Actualmente, como se mencionó anteriormente, es considerado un país con desarrollo humano alto, presentando un IDH de 0.756 (UNDP, 2015a).

Lo anterior, en razón de un cambio metodológico, ya que en 1999 para ser considerado un país con desarrollo humano alto se debía tener un IDH igual o mayor a 0.8. Los países con nivel de desarrollo humano medio debían contar un IDH entre 0.5 y 0.799. Para ser catalogados como países con nivel bajo de desarrollo humano debía presentarse un IDH menor a 0.5 (PNUD México, 2002).

Se ha añadido la categoría de desarrollo humano muy alto y ha provocado un ajuste en el posicionamiento del IDH, a pesar de que en comparativo el Índice mexicano haya descendido un .040 durante el período mencionado.

En cuanto al IDH de las entidades federativas mexicanas, en 2002 la zona del Noreste (Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas) presentaba un IDH y un PIB alto, mientras que la zona sur (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) tenía el IDH y el PIB más bajo. Con ello se visibilizó la desigualdad regional existente en la República mexicana.

Con base en dichos argumentos, para el año 2004, PNUD México publicó un documento posterior que resalta la importancia de impulsar el desarrollo desde el ámbito regional y municipal, el cual se analiza en la siguiente sección.

3.4.2 Informe sobre Desarrollo Humano México 2004: “El reto del desarrollo local”

Este documento toma como punto de partida las desigualdades regionales abordadas en el Informe precedente y se fundamenta en el IDH municipal para plantear una mirada local del desarrollo humano (PNUD México, 2004). Siendo positivo que PNUD le indique a México que la desigualdad es un grave problema que acentúa la pobreza.

La tesis central de dicho Informe establece la relevancia de abordar las desigualdades al interior del país con base en la intervención en aspectos económicos, sociales e institucionales con el objetivo de incidir en políticas públicas focalizadas en los niveles municipal y estatal.

Si bien es cierto que las políticas públicas deben ser más cercanas en el ámbito local, la focalización a la que hace mención dicho Informe, es la misma que el FMI y el BM ha recomendado a México a partir de la década de los ochenta, es decir, que la política social se enfoque en la pobreza extrema y que atienda los rubros de alimentación, salud, educación, ya que a partir de ello las personas pueden ser partícipes del desarrollo.

Sin embargo, dicha focalización no ha permitido poner atención a otros tipos de pobreza como la de capacidades, de patrimonio o multidimensional o como el gobierno mexicano decida nombrar a sus distintas líneas de pobreza. El Estado mexicano no ha logrado mejorar sustantivamente la calidad de vida de la población mexicana, como las cifras de pobreza analizadas en el Capítulo II lo demuestran, porque toma en cuenta una dimensión reduccionista de los elementos que hacen más digna la vida de una persona.

Por otra parte, el Informe señala que “[...] en México el municipio es la unidad geopolítica más cercana al individuo con atribuciones formales de manejo de recursos y rendición de cuentas. [...] [Sin embargo], “lo local en México es en realidad federal y los gobiernos municipales son solamente gestores y ejecutores de acciones y programas sobre los que tienen poca influencia real” (PNUD México, 2004, pp. 1-4)”.

Es por ello que las autoridades a nivel estatal y municipal deben tomar un papel más proactivo en cuanto a la respuesta de las necesidades de su población y ser más cercanos a su realidad, considerando que tienen las facultades para hacerlo.

Por otro lado, el Informe establece que “[...] las regiones noreste, noroeste y centro tienen niveles de salud, educación e ingreso superiores a los del resto del país; [...] el Distrito Federal y Nuevo León aventajan notoriamente a estados como Chiapas y Oaxaca, y [...] en varias entidades las mujeres continúan en un rezago significativo respecto de los hombres (PNUD México, 2004, p. 1)”.

Una de las contribuciones valiosas de PNUD es alertar a México cómo se encuentran ubicadas sus desigualdades al interior del país y que afectan de manera importante a las mujeres. Sin embargo, la focalización en salud, educación e ingreso es insuficiente para hacer frente a dichas disparidades.

El Informe de 2004 también resalta la importancia de la participación social y que la democracia no debe minimizarse a los procesos electorales, sino también a la instauración de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (PNUD México, 2004, p. 5).

Acertadamente PNUD México señala que es relevante que las personas se involucren en los procesos democráticos, sin reducirlos a la mera participación en comicios electorales. Contario a lo que en muchas ocasiones sucede con los programas sociales del Gobierno de México, que tienden a utilizarse con fines electorales y políticos, más que expandir las capacidades y opciones de las personas para que elijan la vida que anhelan.

En cuanto al progreso de México en el IDH, el Informe de 2004 señala que en el periodo correspondiente a 2000-2003 dicho índice aumentó un 1.4%, con una mejora en los indicadores de salud (1.77%) y educación (1.54%), pero con un decremento en el índice de ingreso (0.32%). Durante dicha temporalidad, todos los estados de ese país mejoraron su posición en el IDH (PNUD México, 2004, p. 2).

Se resalta la importancia de garantizar un ingreso ciudadano, que constituye una parte fundamental del Universalismo Básico, abordado en el Capítulo I de la presente tesis, como propuesta para combatir la pobreza en México.

Como parte del mismo diagnóstico que PNUD realiza de la realidad mexicana a través de los distintos Informes sobre Desarrollo Humano, dicho organismo internacional considera que la migración se vincula indirectamente con el combate a la pobreza en México, el cual se inserta en el Desarrollo Humano. Es por ello, que en el siguiente apartado se estudia el documento cuya temática es la relación existente entre la migración y dicho desarrollo.

3.4.3 Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: “Migración y desarrollo humano”

El Informe en cuestión inicia con la definición de migración, estableciendo que se trata de la ampliación de las libertades de las personas y que la libertad puede ser entendida como las posibilidades de ser, elegir y conducirse de un individuo, es decir, determinar la vida que uno desea (Centro de Información de las Naciones Unidas [CINU], 2007).

En ese sentido, “[...] los movimientos migratorios voluntarios son indicativos del grado de libertad del que gozan las personas [...] [y] la redistribución geográfica de las personas está acompañada de una modificación en el conjunto de oportunidades accesibles a los individuos. Tanto las zonas emisoras como las receptoras transforman su potencial económico y social con la migración” (CINU, 2007, p. 1).

Tomando en cuenta el concepto de desarrollo humano, el Informe señala que la migración es un indicio del nivel de libertad que poseen las personas para

movilizarse hacia aquellas zonas geográficas que les permiten ampliar su espectro de posibilidades, además de modificar el potencial económico y social de las áreas de origen y destino.

Sin embargo, el impacto que genera la migración puede no ser positivo, ya que “[...] la evidencia contiene argumentos a favor de la noción de que la emigración de una zona puede implicar pérdidas en su potencial de crecimiento de largo plazo. La más recomendable política migratoria es el desarrollo local sostenible (CINU, 2007, p. 8)”.

Este enfoque vislumbra al desarrollo local desde el punto de vista de la sostenibilidad en los procesos económicos y que los principios que dicho desarrollo debe contemplar son: factores ambientales, participación ciudadana, papel central de la autoridad municipal y la erradicación de la pobreza (Tomás, 2008; Capital Sustentable, 2011).

A pesar de que el desarrollo local sostenible involucre diversos aspectos, el desarrollo implica el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, dotarlas con los fundamentos necesarios para que vivan una vida digna.

Para 2004, México presentaba un IDH de .8031, lo cual lo posicionó entre los países con un desarrollo alto. Empero, dicho logro difería con la significativa desigualdad existente en el grado de desarrollo de las distintas entidades federativas (CINU, 2007). Una vez más, PNUD señala que la desigualdad de México se presenta de forma diferente incluso a nivel estatal y municipal.

Al valorar el efecto negativo de la migración sobre el cálculo del IDH, PNUD encontró que dicho índice era negativo para una gran parte de las entidades de México y que afectaba de manera importante a Chiapas, Sinaloa, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Sonora. Los únicos estados que se beneficiaban en su IDH por la migración eran Querétaro, Aguascalientes, Tabasco, Quintana Roo y Guanajuato (CINU, 2007).

Tomando en cuenta que la temática abordada en el Informe de 2006-2007 es la migración y el desarrollo humano, se resalta la relación entre el primero y el combate a la pobreza como parte del segundo concepto:

[...] Los migrantes en México no provienen de los hogares con mayor pobreza, y contradicen los argumentos de que la migración podría deberse a la carencia de condiciones básicas para el desarrollo. Sin embargo, la relación entre pobreza y migración es más compleja, pues cuando se analiza la asociación entre el ingreso promedio y la probabilidad de migrar se encuentra que prácticamente para todos los niveles esta última es positiva, aunque es mayor para ingresos intermedios (entre 10 mil y 15 mil pesos trimestrales de 2002), de manera que los hogares más pobres y los más ricos tienen menores probabilidades de tener un migrante (CINU, 2007, p. 3)

Lo anterior, podría reforzarse argumentando que las entidades más pobres de México –Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla- (CONEVAL, 2015) no son las principales expulsoras de migrantes -Zacatecas, Guanajuato y Michoacán³⁸.

Empero, si se toma en cuenta que un ingreso intermedio es entre \$10,000 y \$15,000 pesos trimestrales de 2002, ello implicaría –aproximadamente- entre \$3,300 y \$5,000 pesos mensuales; ingreso que por sí solo es insuficiente para satisfacer las necesidades de una persona y un hogar.

Por lo cual, dicho parámetro no es convincente en cuanto a que no exista una relación directa entre la pobreza o la falta de oportunidades de las personas como una de las causas de la migración en México. Probablemente, las entidades más pobres no sean las principales expulsoras de migrantes, porque en efecto se requiere de ciertos recursos para llegar al lugar de destino, aunque ello no significa que las personas en condición de pobreza no se trasladen a otros sitios para mejorar su nivel de vida.

En contraste, el Informe de 2006-2007 de PNUD México argumenta que existe una relación inversa entre la pobreza y la migración, ya que los municipios receptores de las remesas más cuantiosas son zonas rurales y con alta marginación. Prueba de ello es que el 29% de dichas aportaciones se dirigen a 492 municipios considerados de alta o muy alta marginación donde habita el 8.6% de la población mexicana (CINU, 2007).

Asimismo, en el documento en cuestión, PNUD insiste al gobierno mexicano que una de sus grandes problemáticas es que:

³⁸ Período 2012-2013, el de mayor migración: INEGI. *El Economista*. 28 de enero de 2015. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/01/28/periodo-2012-2013-mayor-migracion-inegi>

“El patrón de desigualdad ha presentado muy pocas modificaciones en los últimos años, donde persistentemente el Distrito Federal reporta los mejores indicadores en todos los componentes del IDH y Chiapas tiene los más bajos, aunque hay cambios mínimos en el ordenamiento de las entidades en lugares intermedios. Dentro de estos cambios destacan los de estados como Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas, los cuales han avanzado dos posiciones cada uno dentro del ordenamiento de los niveles de desarrollo de las entidades federativas” (CINU, 2007).

La desigualdad es una problemática que PNUD resalta informe tras informe, significando que es un asunto recurrente y estructural. De acuerdo con PNUD México, la finalidad de cualquier política pública debe estar orientada a mejorar la calidad de vida de las personas e incrementar su libertad (CINU, 2007).

En México, uno de los grupos que padecen mayor vulnerabilidad y marginación son los pueblos indígenas. En el Informe del año 2010, PNUD analiza el desafío que representa la inequidad en las oportunidades de las que gozan los indígenas en el país en mención.

3.4.4 Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2010: “El reto de la desigualdad de oportunidades”

El Informe de 2010 aborda uno de los desafíos más importantes del desarrollo de nuestro país: la desigualdad que padecen los grupos indígenas. Ellos representan nuestras raíces históricas, parte fundamental de nuestra diversidad social y son la base de la gran riqueza cultural de nuestro país.

El Informe de 2010 señala que para el año 2005 la población indígena era de 9 millones 854 mil 301, es decir, aproximadamente el 10% del total de la población mexicana³⁹. Asimismo afirma que “[...] la población originaria en los municipios de México alcanza niveles de desarrollo humano inferiores a la población no indígena” (PNUD México, 2010).

De acuerdo con el documento mencionado, existe una relación entre el IDH y la población indígena, observando que a menor porcentaje de la misma se

³⁹ De acuerdo con datos de 2014, los más actualizados, la población indígena en México está conformada por 11.8 millones de personas (CONEVAL, 2015). Asimismo, existen 65 grupos indígenas (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CDI], 2010) que hablan 75 lenguas distintas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2015).

incrementan los niveles de dicho indicador, y a mayor porcentaje de grupos indígenas disminuye el IDH (PNUD México, 2010). Se evidencia la marginación y vulnerabilidad que atraviesa el grupo en cuestión.

Tomando en cuenta la gran diversidad de grupos indígenas en México, el Informe señala que, con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), para el año 2008 existía una gran distancia en el IDH que presentaban los que hablan Tepehua (0.5246) y los que hablan Zapoteco del istmo (0.6987) (PNUD México, 2010). Incluso al interior de los mismos grupos indígenas existe desigualdad. Es impresionante como en México se evidencia la desigualdad en la misma desigualdad.

Por otra parte, de acuerdo con cifras de CONEVAL DE 2008, el 93.9% de la población indígena estaba privada de al menos uno de los indicadores para la medición de la pobreza (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación) y un 64.2% al menos de tres (PNUD México, 2010). En lo concerniente propiamente al porcentaje de grupos indígenas que se encontraban en condición de pobreza para el año 2008, éste era del 70.9% (PNUD México, 2010).

Según datos 2014, las más recientes, el 73.2% de la población indígena en México se encuentra en condición de pobreza. De dicha cifra, el 41.4% representa la pobreza multidimensional y un 31.8% la pobreza extrema (CONEVAL, 2015). Se evidencia que la pobreza aumentó en un 2.3% entre el 2008 y el 2014.

De acuerdo con el Informe de 2010 de PNUD México, “ser indígena aumenta la probabilidad de una persona de estar en condiciones de pobreza, alcanzar menos años de educación y tener un menor acceso a servicios básicos de salud (Hall & Patrinos, 2005 en PNUD México, 2010)”.

Por lo cual, los grupos indígenas en México son un sector que permanece en el olvido de las autoridades, ya que a pesar de la supuesta focalización de la política social en la pobreza extrema, dicha política tampoco atiende a personas que padecen gran vulnerabilidad y exclusión.

En lo concerniente a la salud, según datos de 2009, “aproximadamente el 72% de la población indígena no es derechohabiente de alguna institución federal de salud (IMSS, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado [ISSSTE], Petróleos Mexicanos [Pemex], Secretaría de la Defensa Nacional [SEDENA], Secretaría de Marina [SEMAR], Seguro Popular) (CDI-PNUD 2009 en PNUD México, 2010, p. 16)”.

Asimismo, los indígenas regularmente habitan en zonas rurales, las cuales presentan condiciones precarias en materia educativa, de vivienda, de infraestructura y de servicios básicos (PNUD México, 2010).

Uno de los hallazgos más importantes del Informe en cuestión es que la educación incide directamente sobre el desarrollo de las personas, ya que la posibilidades de caer en pobreza son menores cuando se aumentan los años de educación (PNUD México, 2010). Por lo cual, como menciona Nussbaum (2000), el sustento educativo es imprescindible para mejorar la calidad de vida de las personas.

En lo concerniente al ámbito de la desigualdad en la infancia,

[...] el 38.7% de los niños indígenas padecen desnutrición infantil crónica, cifra tres veces mayor a la registrada en niños no indígenas (12.5%) y que las enfermedades respiratorias afectan a 39.2% de los niños indígenas y a 22.6% de los no indígenas, todo esto marca una desigualdad de oportunidades inicial que se traduce en desigualdad en la vida adulta (PNUD México, 2010, p. 16).

Las notorias diferencias entre niños indígenas y no indígenas en México, en los rubros como nutrición y salud, afectan el desarrollo de las personas en el largo plazo, significando desventajas importantes por parte de la población indígena frente a lo no indígena ya en una etapa adulta. Por lo cual, una estrategia de inclusión en distintas áreas, desde temprana edad, es necesaria para lograr un desarrollo más homogéneo en México.

Como parte de las recomendaciones del Informe en cuestión, se establece que “[...] no sólo hace falta más intervención pública sino que dicha intervención

sea implementada y/o redireccionada con criterios de eficiencia en la asignación de recursos y equidad distributiva (PNUD México, 2010, p. 17)”.

Lo anterior, ya que al examinar la distribución del gasto entre la población indígena y no indígena, el Informe de 2010 establece que la primera obtiene 9.34% del gasto público total y la segunda se le otorga el 90.7% (PNUD México, 2010). La desigualdad entre ambos grupos se perpetúa de forma estructural, es por ello que cambios en la asignación de los recursos en las intervenciones sociales por parte del gobierno mexicano deben realizarse.

En ese sentido, a manera de nutrir este apartado, a continuación se analiza el Informe realizado por PNUD México correspondiente a la inequidad con la que el gasto público se reparte en dicho país.

3.4.5 Informe sobre Desarrollo Humano México 2011: “Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados”

El documento en cuestión aborda la forma en la cual se distribuye el gasto público en México, tomando en cuenta: las áreas de salud, educación y transferencias monetarias; los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); así como el entramado institucional que posibilita la discrecionalidad con la que se otorga el gasto.

El Informe argumenta que el gasto efectuado por el gobierno tiene la facultad de expandir las oportunidades de vida para las personas. Sin embargo, “[...] si los recursos aportados no generan un valor adicional, como calidad educativa o confiabilidad en los servicios de salud, o si no favorecen a los grupos con mayores desventajas sociales, el gasto gubernamental puede representar también un derroche para la sociedad” (PNUD México, 2011).

Una asignación más eficiente de los recursos es imprescindible para mejorar la calidad de vida de la población mexicana. Empero, el gasto social debe dirigirse a sectores como seguridad social, no sólo a través de la focalización sino

distribuyéndolos de forma equitativa, para que el desarrollo sea inclusivo, y para que el gasto no implique un despilfarro de los recursos públicos.

Cabe señalar que, de acuerdo con dicho Informe, el gasto federal en materia educativa se otorga mayormente a los pobres por ingreso. Por su parte, el gasto en salud y en transferencias al ingreso se dirige principalmente hacia los estratos más ricos. Por lo tanto, dichas acciones por parte del gobierno aumentan la desigualdad, en lugar de combatirla (PNUD México, 2011).

Con la finalidad de fundamentar lo anterior, el documento establece que el gasto federal hacia los estados y municipios se divide en el Ramo 28 (Participaciones) y el 33 (Aportaciones). Para 2005, el Ramo 22 benefició a los estados con los más altos ingresos y mejores niveles de desarrollo humano. Por su parte, el Ramo 33 se dirigió hacia las entidades federativas con los más bajos ingresos y menor desarrollo. Realizando un balance de la asignación de recursos, existe una progresividad⁴⁰ escasa. En lo concerniente a los municipios, el 50% de los estados han asignado el gasto entre los primeros de forma regresiva, lo cual obstaculiza la disminución de la desigualdad entre los municipios de este país (PNUD México, 2011).

El análisis arroja que tanto el gasto federal como los recursos distribuidos en los municipios de las distintas entidades federativas presentan áreas de oportunidad, que pueden abordarse a partir de una asignación más equitativa del presupuesto en la población mexicana.

La labor de establecer el presupuesto le corresponde tanto al Ejecutivo Federal como al Poder Legislativo. Sin embargo, a nivel estatal no sucede lo mismo, ya que el poder recae en el Ejecutivo estatal, provocando un uso discrecional del gasto público. A pesar de que las constituciones estatales proporcionan regulaciones para que ello no ocurra, no se trata de un recurso utilizado (PNUD México, 2011).

⁴⁰ “Si el gasto en los más pobres es menor al tamaño relativo de este grupo, se puede hablar de ‘regresividad’ o de ‘progresividad’, en el caso opuesto” (Centro de Desarrollo Humano, 2012).

El Informe establece, a manera de recomendación, que el gasto público en México se favorecería al tener una mayor transparencia en su formulación, ejecución y resultados, en donde gastar más no necesariamente se traduce en mejores efectos. Asimismo, el documento manifiesta cinco puntos específicos con la finalidad de “focalizar subsidios y hacer efectivos los derechos sociales universales” (PNUD México, 2011, p. 18), focalización que ha demostrado no tener los efectos esperados sobre la pobreza desde la década de los ochenta:

- 1) Una mejor representación de los intereses de la población, a través de la reelección de los legisladores.
- 2) Consolidar las facultades legislativas para gestionar el presupuesto público.
- 3) Establecer un marco normativo que exija a las entidades federativas y al Distrito Federal (ahora Ciudad de México⁴¹) transparentar el plan de ejecución del gasto público y que establezca penalidades en caso de que ello no ocurra.
- 4) Dotar a los órganos fiscalizadores con la autonomía política, de administración y de recursos para llevar a cabo sus labores de verificación del cumplimiento de las metas del gasto, y no sólo informar sobre el desembolso de dinero público.
- 5) Generar o robustecer los organismos de evaluación del gasto, otorgándoles independencia, respaldo legal y suprimiendo inclinaciones partidistas.

En lo concerniente al primer punto, una reelección de nuestros representantes funcionaría como un mecanismo de premio y castigo sobre su rendimiento. Sin embargo, implicaría un largo proceso para reformar la Constitución Política de nuestro país, la cual debido a hechos históricos la prohíbe; empero, no es una tarea imposible.

En cuanto al fortalecimiento de las facultades de los legisladores para planificar y negociar el gasto público, ello es necesario para que exista una mayor

⁴¹ El 29 de enero de 2016 el Presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, firmó el decreto por el cual se establece la reforma política del Distrito Federal y con ello se continúa con el proceso para que la ahora Ciudad México sea considerada la entidad federativa número 32 (¿Qué falta para llamar CdMx al Distrito Federal?. *El Economista*. 29 de enero de 2016).

representación de los intereses de la población que los eligió, directa o indirectamente, y una mayor equidad en la asignación de recursos públicos.

En referencia a la creación de un marco normativo que permita a los estados y a la Ciudad de México a transparentar el bosquejo de cómo se planea ejecutar el presupuesto y establecer sanciones en caso de que no sucediere de esa forma, se trata de una recomendación válida para que los ciudadanos conozcamos si los recursos se emplean de forma eficiente.

En relación con el otorgamiento de las potestades a los órganos fiscalizadores para que supervisen la consumación de los objetivos del gasto y no únicamente su desembolso, sería importante para conocer si la ejecución de dichos recursos obtiene los resultados esperados.

En relación con la anterior, se trata de reforzar a los entes evaluadores, por medio de autonomía, fortalecimiento legal y eliminando orientaciones partidistas. El otorgar una mayor autonomía y fuerza normativa a dichos órganos es importante para el cumplimiento de su labor.

Tal es el caso de CONEVAL, como ente evaluador de la política social en México, que desde 2014 el Ejecutivo Federal realizó una reforma al artículo 26° apartado C, de la Constitución mexicana en la que otorgó autonomía a dicho Consejo (DOF, 2014). Empero, aún no se publica la Ley que hace operativa la disposición mencionada.

Por último, el apartar los sesgos partidistas sería más complicado, debido a los intereses implicados en la negociación y ejecución del presupuesto, pero es necesario que los legisladores y el mismo Ejecutivo velen por los intereses de las personas a las que sirven, con la finalidad de ampliar el espectro de capacidades de toda la población mexicana para que elija la vida que anhela.

En referencia al mejoramiento de la calidad de vida de las personas en México, en la siguiente sección se estudia el Informe de PNUD que corresponde al análisis de cómo ha mejorado el acceso de las personas a los rubros de educación, salud e ingreso a través de diversas décadas.

3.4.6 Informe sobre Desarrollo Humano México 2015: “Movilidad social”

Como se mencionó anteriormente, el Informe de 2015 aún no se ha publicado, a pesar de que se esperaba que publicara a finales del año pasado⁴². Sin embargo, existen documentos emitidos por PNUD México que muestran resultados preliminares sobre la investigación realizada por esa agencia especializada en cuanto a movilidad social se refiere.

La movilidad social puede ser entendida como el incremento justo de las oportunidades de los individuos en salud, educación e ingreso durante su vida y a través de las generaciones (PNUD México, 2015e). Se trata de aumentar equitativamente el acceso de las personas en los rubros medidos por el IDH, a lo largo de su vida y entre generaciones.

El objetivo de dicho Informe es reconocer los desafíos de la política pública mexicana para promover una movilidad social ascendente y que iguale los niveles de los indicadores del desarrollo humano (ingreso, educación, salud).

Dentro de los principales resultados se encuentra que entre 1950 y 2010, México observó un incremento de aproximadamente 70% en su IDH. Empero, desde 1980 se ha menoscabado el carácter igualador de la movilidad social, en los rubros medidos por el desarrollo humano en las entidades federativas de México. Prueba de ello es que los 8 estados que actualmente tienen el mayor nivel de desarrollo son los mismos que en 1950 (PNUD México, 2015). Lo anterior, coincidiendo con la implementación de estrategias neoliberales en México a partir de la década de los ochenta, provocando una exacerbada desigualdad.

Desde la década en mención, 20 de las 32 entidades federativas han conservado su posición en el IDH y la movilidad social de los municipios se ha frenado desde 2005. Si bien no existe un retroceso en la misma, existe inmovilidad.

Lo anterior, significando que estados como Chiapas, Jalisco y Nuevo León tardarían 27, 16 y 5 años, respectivamente, para alcanzar el IDH del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), el cual es considerado como muy alto (PNUD México, 2015).

⁴² Garrido, M. (13 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

Como parte de las recomendaciones generadas por PNUD México (2015), se encuentra que:

- 1) Las políticas públicas para igualar la movilidad social necesitan una estrategia de desarrollo focalizada a la región Sur-sureste del país, en específico, Chiapas, Oaxaca y Guerrero.
- 2) De dichas políticas, aquéllas dirigidas al área de la salud desde edad temprana y al rubro educativo -en edad de escolarización- son fundamentales para prevenir el incremento de desigualdades a lo largo del tiempo
- 3) Las directrices en materia de salud en los municipios reconocidos como prioritarios en el Informe, son determinantes para impulsar la movilidad ocupacional laboral y disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Las políticas públicas para promover una movilidad social ascendente tienen como estrategias clave, el ser dirigidas a la región Sur-sureste del país, en específico a las tres entidades federativas más pobres de México (Chiapas, Guerrero y Oaxaca). Lo anterior, significa que los postulados de PNUD México coinciden con las mediciones de pobreza de CONEVAL, ya que son tres de los estados más pobres de México (CONEVAL 2015).

Más aún, la agencia especializada de las Naciones Unidas sugiere que los esfuerzos en cuanto a salud se refiere se lleven a cabo desde etapas iniciales de la vida humana y que las políticas educativas son determinantes para reducir inequidades futuras.

Por último, el promover una adecuada salud en la población de los municipios considerados como prioritarios, es fundamental para promover el ascenso de la movilidad en materia de empleo y para reducir la pobreza entre generaciones.

3.5 Valoración del caso de estudio

A lo largo de los distintos Informes que PNUD México ha publicado desde el año 2002, si bien no ha sido anualmente como se planeó en un inicio, tenían como objetivo dar visibilidad al IDH en México y brindar asesoría en materia de políticas públicas.

En conformidad con los resultados esperados del Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”, se generaron recomendaciones generales para contribuir a la disminución de la pobreza y las desigualdades en distintos ámbitos en México. Sin embargo, la interrogante es cómo los Informes sobre Desarrollo Humano han coadyuvado al combate a la pobreza.

De acuerdo con las cifras de pobreza analizadas en el Capítulo II, la pobreza tanto alimentaria, como de capacidades y patrimonio disminuyeron en el período 2000-2012, aunque presentando una tendencia a la alza a partir de 2008. No obstante, al existir el cambio metodológico de medición de dicho fenómeno, la pobreza multidimensional aumentó de 2008 a 2014. La pobreza extrema sí registró disminución durante este último período.

Difícilmente se podría medir el impacto real de los Informes sobre Desarrollo Humano en la reducción de las cifras de pobreza en México, ya que ello implicaría generar indicadores que pudieran comprobar la eficacia real de las recomendaciones de política pública de PNUD. Aunado a ello, realmente no existió una disminución significativa de las cifras en mención durante el período analizado.

Lo que este apartado pretende abordar es si dichas recomendaciones se tomaron en cuenta por parte del gobierno mexicano para diseñar o actualizar los programas sociales mexicanos dirigidos al combate a la pobreza durante el período correspondiente a 2001-2014, así como la viabilidad para adoptar las recomendaciones de PNUD México.

El Informe de 2002 tuvo una clara influencia en la creación del Programa “Oportunidades”, ya que su filosofía incorporó al EC, al menos retóricamente en su diseño y en su ejecución. La pobreza se consideró una privación en las capacidades para que las personas pudieran elegir la vida anhelada. Siguiendo las

recomendaciones de PNUD, únicamente se abocó a las transferencias monetarias condicionadas, así como a los rubros de educación y salud. Elementos que por sí mismos son insuficientes para mejorar la calidad de vida de las personas. Uno de los aportes más importante del Informe de 2002 fue alertar a México sobre su problemática desigualdad regional.

El Informe de 2004, señala que la manera de atacar las desigualdades es a través de políticas públicas focalizadas en los niveles municipal y estatal. Una vez más se enfatiza en la problemática de focalizar políticas, ya que ello no permite que el desarrollo sea inclusivo y únicamente se ataca la pobreza extrema, y no se apuesta por una mayor cobertura de los aspectos que hacen más digna la vida de las personas, como es el ingreso ciudadano digno y garantizado y el acceso a la seguridad social.

Desafortunadamente, la política social mexicana tiene como principio la focalización, aunque tanto los estados como municipios no tienen un papel proactivo en el mejoramiento de la calidad de sus pobladores, aún considerando que el municipio es la unidad geopolítica más cercana a las personas.

El Informe de 2006-2007, evalúa la relación entre la migración y el desarrollo de México y sus entidades federativas. Uno de sus argumentos fue que la migración afecta en el largo plazo a las entidades expulsoras, es por ello que el desarrollo local sostenible es la mejor política migratoria. Empero, aunque dicho desarrollo involucra diversos aspectos (ambientales, económicos, municipales y de erradicación de pobreza) ello no garantiza que la vida de las personas sea más digna.

El documento señala una vez más la desigualdad existente entre las entidades de la República mexicana. En respuesta a ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) impulsa el Fondo Regional (FONREGION) que apoya a los 10 estados con menor desarrollo humano del país, por medio de proyectos dirigidos a la construcción de infraestructura pública y su mantenimiento.

“Sin embargo, el PNUD señaló recientemente que los proyectos de FONREGION no estaban alineados con las necesidades regionales y los objetivos de reducir la pobreza y la desigualdad por lo que es necesario transparentar y focalizar los recursos en las zonas con mayores rezagos y menores niveles de bienestar mediante

una nueva fórmula de distribución de FONREGION al interior de cada entidad basada en las carencia en desarrollo humano”⁴³.

El Informe de 2010, se aboca a visibilizar la desigualdad y la marginación en la que viven los grupos indígenas en México, señalando que es un sector descuidado por parte de la política social y que el IDH es menor en la población indígena. A manera de recomendación para combatir dicha desigualdad, PNUD argumentó que la educación incide directamente sobre el desarrollo de las personas y que la inequidad de oportunidades debe combatirse desde temprana edad, ya que ello impacta en la vida adulta de las personas. Empero, las cifras de pobreza aumentaron en la población indígena durante el período 2008-2014.

El Informe de 2011 aborda la inequidad con la que se distribuye el gasto público en México y que ello perpetúa la desigualdad de oportunidades en su población. El gasto tiene la facultad para mejorar la calidad de vida de las personas. Sin embargo, el Gobierno de México hizo caso omiso a dichas recomendaciones, atendiendo únicamente al otorgamiento de autonomía a entidades evaluadoras de la política social, como es el caso de CONEVAL.

Por último, el Informe de 2015 –que no ha sido publicado- tiene información preliminar que establece que la movilidad social en México se ha estancado a partir de la década de los ochenta y que es necesario que las políticas públicas iguallen dicha movilidad focalizándose en educación y salud, desde edad temprana, y en específico en la región Sur-sureste del país. Hasta el mes de junio de 2016, no se ha publicado el documento en mención.

Lo anterior remite a las características que la relación inter-institucional entre PNUD México y SEDESOL presenta, ya que las mismas tienen efectos sobre la eficacia de la cooperación entre ambas instituciones. Es por ello que en el siguiente apartado se aborda dicha relación.

⁴³ Oficina de Investigación en Desarrollo Humano. (19 de febrero de 2016). Entrevista a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano de PNUD México por (entrevistador) Ana Lilia Del Razo, México.

3.6 Análisis de la relación Inter-institucional entre PNUD México y SEDESOL con el objetivo de reducir la pobreza

Como se abordó en el Capítulo I, el liberalismo institucional establece que las instituciones nacionales e internacionales, así como su configuración, inciden de manera directa en las actividades, los procesos y resultados de la CI (Prado, 2014). La presente sección examina la relación de cooperación entre PNUD México y SEDESOL, con base en las Teorías Institucionales, con la finalidad de identificar las ventajas y áreas de oportunidad de dicho vínculo.

Keohane & Martin (1995) señalan la importancia de la existencia de un instrumento de regulación, ya que de no ser así, pueden perderse beneficios en la cooperación realizada. Como se mencionó anteriormente, PNUD México y SEDESOL firmaron en 2003 su primer MOU. El MOU vigente fue signado en 2013 y su fecha de término es en 2018. En el marco de este Memorando se desprende la elaboración del último Informe del Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas, 2001-2014”.

No obstante, mientras que para SEDESOL el MOU del 2013 es el marco del cual se desprenden todos los proyectos con PNUD México, para éste último todas las actividades con dicha Secretaría se desprenden del Proyecto 0087272: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”⁴⁴. Lo cual podría constituir una diferencia importante en las perspectivas de los compromisos de cada institución al no existir una homologación en la base de su cooperación.

Entre las modalidades de cooperación que menciona el MOU de 2013, se encuentran: la promoción de acciones entre PNUD México y SEDESOL en programas y proyectos relacionados con temas de interés; proporcionar asesoría técnica en relación con los proyectos acordados; fortalecimiento institucional a través del mejoramiento de capacidades locales; colaboración con las agencias especializadas, programas y organizaciones del SNU en proyectos; entre otras (PNUD, 2013).

⁴⁴ Garrido, M. (13 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

Como puede apreciarse, dentro de las modalidades se encuentra incorporar otras agencias especializadas de las Naciones Unidas en los proyectos que PNUD México y SEDESOL lleven a cabo. En ese sentido, “hay que aprovechar el liderazgo que ejerce PNUD dentro del SNU como agencia coordinadora del sistema, para que en ese paraguas las estrategias sean interagenciales y se diseñen proyectos interagenciales que aborden todos los aspectos del combate a la pobreza [...]”⁴⁵.

Se debe abordar la pobreza de forma multifactorial y PNUD podría colaborar con distintas agencias de las Naciones Unidas para tener un bagaje más amplio que le permita elaborar recomendaciones aterrizadas a la realidad nacional.

De acuerdo con Keohane (1984), aunque existan intereses mutuos entre las instituciones, la cooperación puede no ser exitosa. Es por ello que el institucionalismo establece que la colaboración puede generarse a partir de intereses complementarios.

La complementariedad de dichos intereses puede verse reflejada, ya que a SEDESOL le compete elaborar y ejecutar la política social mexicana, mientras que PNUD México busca coadyuvar a los esfuerzos del gobierno de ese país para avanzar en los múltiples aspectos del desarrollo a través de asesoría técnica y recomendaciones de política pública. Un ejemplo de ello, ha sido la publicación de distintos Informes sobre Desarrollo Humano en nuestro país.

Sin embargo, intereses complementarios no implica homologación de perspectivas en cuanto a cómo atacar el fenómeno de la pobreza. Para PNUD, como se mencionó anteriormente, un empleo digno y bien remunerado, un gasto social constante, así como el acceso a la educación y salud son la mejor estrategia contra la pobreza.

Mientras que para SEDESOL, al menos en cuanto al Programa “Oportunidades” se refería, únicamente se combatía la pobreza a través de los rubros de educación, salud y alimentación, los cuales si bien son parecidos a los postulados de PNUD, el elemento esencial del trabajo digno y bien remunerado

⁴⁵ Guerrero, M. (18 de noviembre de 2015). Entrevista al Mtro. Mauricio Guerrero Gómez, entonces Director para Organismos Internacionales y Cooperación Multilateral de la AMEXCID por (entrevistador) Ana Lilia Del Razo, México.

escapaba de los pilares de dicho Programa, así como el aspecto del gasto social sostenido, el cual puede reflejarse en la seguridad social de la población. “Prospera” añadió en sus dimensiones la inclusión laboral hasta el año 2014.

Los Informes sobre Desarrollo Humano son documentos que proporcionan algunas recomendaciones valiosas sobre cómo mejorar la política social mexicana. SEDESOL podría hacer el vínculo entre las recomendaciones que considere pertinentes -como atender la exacerbada desigualdad que México presenta-, así como el combate a la pobreza multidimensional y extrema. Es decir, hacer que la relación sea complementaria.

Por otra parte, el institucionalismo analiza la forma en que las instituciones multilaterales, regionales o nacionales, enfocadas en la CI, interactúan entre ellas con la finalidad de lograr diversos propósitos, examinando su administración y normativa interna, su coordinación, así como su toma de decisiones (Prado, 2013).

En cuanto a la normativa interna, SEDESOL guía su actuar a partir del Programa Sectorial de Desarrollo Social, mientras que PNUD México basa su actuar en el UNDAF. La colaboración realizada por PNUD México incluye temas diversos del desarrollo y su cooperación con SEDESOL se enmarca en las áreas de igualdad, equidad e inclusión social, así como desarrollo económico productivo, competitividad y trabajo decente, principalmente.

En lo correspondiente a la coordinación entre dichos actores, el PNUD México - a través de su Oficina de Reducción de la Pobreza y Competitividad Productiva, así como la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano- trabaja de manera importante con distintas direcciones y unidades de SEDESOL: la Dirección General de Análisis y Prospectiva, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, la Unidad de Planificación y Asuntos Internacionales, entre otras⁴⁶.

Sin embargo,

“un área de oportunidad es [...] que hay retrasos en estos documentos [Informes], entonces para las reglas de operación que te comento es diciembre como límite, si no tenemos el documento, si no tenemos el informe, no tenemos el estudio, no hay

⁴⁶ Garrido, M. (13 de noviembre de 2015). Entrevista a la Lic. María Fernanda Garrido Marín, Subdirectora de Foros Internacionales de la SEDESOL por (entrevistador) Ana Lilia Del Razo, México.

forma de que estas recomendaciones vean la luz; y esto es si en diciembre no las tenemos, para todo el siguiente año no se tomaría en cuenta esa recomendación y cuando llega nuevamente diciembre, esta recomendación que hiciste puede que ya no sea vigente.

Esta es una gran área de oportunidad [...] que PNUD se apegue a calendarios que se establecen para la entrega de productos, porque si lo hacemos así es por una razón [...] que también ellos no es como que no lo quieran hacer, sino que están esperando datos de INEGI [u otras instituciones], dependen de información, todo eso va generando retrasos. Si las recomendaciones de política pública de cualquier organismo, no solamente de PNUD no llegan a tiempo, no hay forma de que tengan injerencia⁴⁷.

En ese sentido, el NI establece que los cambios se producen no sólo por factores internos a la institución, sino también externos (Zamudio & Culebro, 2014). En este caso, la influencia de actores y factores externos modifica la relación inter-institucional entre PNUD México y SEDESOL.

Keohane & Martin (1995) establecen que las instituciones internacionales pueden intervenir como “puntos focales estructurados” que faciliten los resultados esperados de la CID. En el caso de la relación PNUD México-SEDESOL, la AMEXCID es el vínculo oficial entre ambas instituciones.

Su función es coordinar y el fin último al que tiende es sistematizar y registrar toda la cooperación que realice el Estado mexicano a nivel federal, ya que la LCID no la regula a nivel estatal y municipal⁴⁸. Por lo cual, aquellos proyectos que PNUD realice con estados de la República mexicana escapan de la regulación y coordinación de AMEXCID. La ventaja de esta agencia como contraparte oficial entre ambas instituciones es “[...] que sabemos qué está haciendo SEDESOL y así podemos orientarlo también al cumplimiento del PROCID, porque al fin de cuentas nosotros nos enfocamos al PROCID, ellos a su programa sectorial y tenemos que hacer un *match* entre los dos para poder ejecutar cooperación con PNUD o con quien sea⁴⁹.

La alineación entre el PROCID de la AMEXCID con el Programa Sectorial de la mencionada Secretaría y el UNDAF del PNUD México es imprescindible para que

⁴⁷ Villanueva, C. (13 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

⁴⁸ Sánchez, M. (18 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

⁴⁹ Sánchez, M. (18 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

la cooperación realizada se ajuste a las prioridades del desarrollo mexicano, especificadas en el primer Programa.

La desventaja de AMEXCID como coordinadora es que PNUD tiene diversos proyectos en México y es imposible darle seguimiento a cada uno de ellos. La agencia es reactiva, ya que inicia su participación cuando comienza un determinado proyecto, se realiza una revisión para que concuerde con los objetivos de la CID mexicana, se aprueba, se firma y si todo marcha bien, AMEXCID se involucra al finalizar el proyecto, aunado a las revisiones sustantivas. Si algo sale de control, interviene, pero no existe un seguimiento diario de los proyectos⁵⁰.

Si bien la labor de dicha Agencia es de acompañamiento, mediación, registro y sistematización de toda la cooperación mexicana, de acuerdo con la LCID, entre sus funciones se encuentra:

“Apoyar, supervisar, evaluar y dar seguimiento, en el ámbito de su competencia y en coordinación con las instituciones cooperantes que correspondan, a la ejecución de las políticas y acciones de cooperación internacional de conformidad con los lineamientos del Programa [PROCID]” (DOF, 2011, p.4).

La AMEXCID cumple con los aspectos de supervisión, seguimiento y coordinación, al menos en cuanto a la relación PNUD México-SEDESOL se refiere, aunque el ámbito de la evaluación es una asignatura pendiente en su labor. Asimismo, el registro y sistematización es una tarea que no ha sido completada.

El actuar de AMEXCID con apego a la Ley mencionada es importante, ya que las agencias institucionalizan los intereses del Estado, reduciendo transformaciones repentinas, la discrecionalidad y facilitando políticas de Estado consolidadas en materia de cooperación (Prado, 2013).

A partir del análisis realizado de la relación inter-institucional PNUD México-SEDESOL, con base en las Teorías Institucionales y en la información revisada a lo largo de este capítulo, se identifican las siguientes características:

⁵⁰ Sánchez, M. (18 de noviembre de 2015). Entrevista ya citada.

- 1) No existe homologación en la base de su cooperación, ya que para SEDESOL es el MOU de 2013, mientras que para el PNUD México es el Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”
- 2) Existe complementariedad de intereses,
- 3) 3) pero las perspectivas en cuanto a cómo reducir la pobreza no son del todo compatibles, es por ello que SEDESOL podría hacer complementarias las visiones tanto de la pobreza multidimensional de CONEVAL como algunas de las recomendaciones de los Informes sobre Desarrollo Humano de PNUD para formular su política social.
- 4) La normativa interna de ambas instituciones, tanto el Programa Sectorial de SEDESOL como el UNDAF de PNUD, empatan en la mayor parte de sus áreas de trabajo.
- 5) La coordinación entre PNUD México y SEDESOL es afectada por actores y factores externos, como es el caso de la entrega de productos por parte de otras instituciones.
- 6) La AMEXCID, como vínculo oficial entre ambos organismos, cumple una labor de supervisión, mediación y regulación, aunque aún puede dirigir sus esfuerzos hacia la evaluación, registro y sistematización para consolidar a la cooperación como política de Estado.
- 7) Al PNUD México estar enfocado en diversos temas del desarrollo, y debido a que su financiamiento se dirige mayoritariamente a medio ambiente y sustentabilidad, pierde su focalización en un fenómeno tan urgente como es el combate a la pobreza.

3.7 Conclusiones

A lo largo del presente capítulo se analizaron las características institucionales tanto de SEDESOL como de PNUD México. Su cooperación empata debido a que tanto el objetivo de dicha Secretaría y el mandato del organismo internacional son complementarios.

La colaboración de ambas instituciones ha tenido como principal resultado la elaboración de Informes sobre Desarrollo Humano en México, los cuales han

evidenciado la exacerbada desigualdad que el país en mención presenta. Han hecho notar la vulnerabilidad y el olvido en el que se encuentran los indígenas, el rezago que actualmente viven las mujeres y también ha señalado a México que la distribución inequitativa del gasto público preserva la misma desigualdad estructural, cuando el gasto tiene la facultad de mejorar la calidad de vida de las personas.

No obstante, la mayor parte de las recomendaciones generadas por PNUD exhortan a México a que sus políticas públicas se encuentren focalizadas. El gran problema de la focalización en la política social es que al únicamente dirigirse a la pobreza extrema y a los rubros de educación, alimentación e ingreso, se olvidan otros factores que hacen más digna la vida humana, como es el caso del empleo y la seguridad social. Habrá que analizar en investigaciones posteriores si el nuevo Programa “Prospera”, al abordar distintas dimensiones de la pobreza logra tener efectos más contundentes en la reducción de las cifras de dicho fenómeno en México.

En cuanto a las ventajas y áreas de oportunidad de la relación inter-institucional entre PNUD México y SEDESOL, se identifican siete puntos clave. Aspectos positivos como la complementariedad de intereses, su empatada normativa interna y el vínculo oficial de AMEXCID como mediador permiten que su cooperación sea armoniosa. No obstante, factores como la homologación de la base de su cooperación, hacer complementaria la visión para combatir la pobreza, una mermada coordinación por factores externos y la dispersión de temas por parte de PNUD México, son las asignaturas pendientes para maximizar la relación inter-institucional.

CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de la presente tesis se analizan conceptos (CI, CID, pobreza, Desarrollo Humano, IDH, instituciones) que permiten abordar el combate a la pobreza en México como parte de un esfuerzo complementario a los del gobierno nacional a través de la CID, en específico entre PNUD México y SEDESOL.

Con la finalidad de comprender un fenómeno tan complejo como es la pobreza, se utiliza el EC, el cual proporciona una mirada más humana de aquellos elementos que permiten que la vida de las personas sea más digna. Las capacidades pueden ser entendidas como un conjunto de aspectos -ya sea de tipo físico, económico, social, etc.- que permiten que una persona pueda alcanzar sus anhelos y realizaciones (Hevia, 2011).

La reducción de la pobreza forma parte de un concepto más amplio, el de Desarrollo Humano, el cual puede ser definido como la ampliación de las oportunidades u opciones de las personas (Ul Haq, 1988), para que éstas elijan la vida que anhelan.

Concordando con la conceptualización de Nussbaum (2000), la pobreza – bajo una concepción de EC- implicaría una falla en el otorgamiento de las herramientas, por parte del Estado hacia su población, para acceder a una amplia lista de capacidades. Significando con ello que el gobierno no puede proveer las capacidades en sí mismas, sino dotar las bases sociales para elegir la vida que uno anhela.

Dichas bases sociales o fundamentos pueden estar constituidos por la propuesta del Universalismo Básico (Molina, 2006 citado en Damián, 2015b), la cual señala que debe otorgarse un ingreso ciudadano garantizado y brindar seguridad social a las personas, es decir, salud, empleo, educación, vivienda y pensiones. Todo ello con el objetivo de dignificar la vida de las personas.

Para lograrlo, las instituciones –referidas tanto a las normas que delimitan una conducta o relación, así como a los organismos que vigilan el cumplimiento de dichos preceptos- son necesarias, ya que pueden proveer los fundamentos

necesarios para que las personas accedan a una amplia lista de capacidades, como lo prevista por Nussbaum (2000).

En el caso mexicano, la pobreza es un fenómeno que se remite a la época colonial. Durante el Porfiriato alcanzó niveles alarmantes y permaneció en el olvido durante la Revolución mexicana. No obstante, al llegar al poder Lázaro Cárdenas desarrolló una economía de mercado, aunque con una importante intervención por parte del Estado, promoviendo el bienestar social. Posteriormente, como resultado del modelo de sustitución de importaciones, existió una reducción significativa de la pobreza, sin embargo, a partir de la década de los ochenta, se instauraron estrategias neoliberales que provocaron que las cifras del fenómeno en mención aumentaran hasta nuestros días.

Como parte de dichas estrategias, el FMI y el BM pidieron a México que redujera el gasto social orientado a zonas urbanas y se focalizara en la pobreza extrema rural, en específico, en los rubros de alimentación, salud, educación, ya que a partir de ello las personas podrían ser partícipes del desarrollo (Damián, 2010c).

Los programas sociales a partir de la década de los ochenta se enfocan en la pobreza extrema y, en específico, a partir del “Progresá” (1997), las transferencias monetarias condicionadas se dirigen a los rubros de alimentación, salud y educación.

Como consecuencia de ello, el combate a la pobreza no se orientó hacia aspectos que hacen más digna la vida de las personas, como el empleo, la seguridad social y un gasto social inclusivo, lo cual se tradujo en un aumento de las cifras de pobreza, pasando de 45% en 1981 a 46.2% en 2014, aunque se debe tomar en cuenta que existieron distintos cambios metodológicos.

Cabe señalar que la gran trampa de la política social es la medición de la pobreza, ya que si se toman en cuenta umbrales reducidos para calcularla, la metodología se traduce en quiénes son tus personas beneficiarias, provocando que los efectos de las acciones gubernamentales sean limitados.

A partir de 2014, con “Prospera” se añaden seis rubros a los ya conocidos alimentación, salud y educación, como es el caso de inclusión laboral y social. Sin embargo, sería temática de otra investigación analizar en qué medida el cambio mencionado contribuye a la reducción de la pobreza.

Actualmente, de acuerdo con CONEVAL (2015), la pobreza multidimensional representa el 46.2% de la población y la pobreza extrema, un 9.5%. Considerando las elevadas cifras de dicho fenómeno en México, la CID es un esfuerzo complementario a los nacionales con la finalidad de contribuir a la reducción de la pobreza.

Cabe señalar que el concepto de desigualdad adquiere una gran importancia, sobretodo en el caso de México, ya que es una de las veinte economías más grandes del mundo, pero casi la mitad de su población es pobre. Por lo cual, la desigualdad es un factor que merma significativamente el desarrollo de las personas y que acentúa la pobreza, afectando de manera particular a mujeres e indígenas.

El Estado mexicano ha colaborado con distintos organismos internacionales, agencias de cooperación, así como con otros países con la finalidad de disminuir la pobreza. No obstante, destaca su colaboración con PNUD -la agencia especializada cuyo supuesto *expertise* es el combate a la pobreza- a partir de 1961, cuando se firma el Acuerdo SBBA que establece las bases de la cooperación entre ambos actores.

PNUD México señala que el empleo formal y bien remunerado es uno de los aspectos más importantes del combate a la pobreza, constituyendo un derecho de toda la población mexicana. De la misma manera, un gasto social constante permite políticas continuas y a largo plazo.

El organismo internacional trabaja con los tres niveles de gobierno, con la finalidad de generar recomendaciones de política pública que permitan reducir la pobreza y la desigualdad. Tal es el caso del Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”, el cual PNUD llevó a cabo con SEDESOL del 1° de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2014.

Dicho Proyecto constituye la Iniciativa base de la colaboración entre ambas instituciones y su principal resultado ha sido la publicación de los Informes sobre Desarrollo Humano en México. Estos Informes han elaborado un diagnóstico de la realidad mexicana en cuanto a los diversos aspectos que implica el Desarrollo Humano y, de manera específica, el combate a la pobreza.

De cada uno de los Informes -los cuales se han publicado para los años 2002, 2004, 2006-2007, 2010, 2011, el del año 2015 aún no se publica- se han desprendido una serie de argumentos y recomendaciones.

Entre las más importantes, es que PNUD enfatiza sobre la exacerbada desigualdad que existe entre las mismas entidades federativas mexicanas y que la manera de combatirla es a través del desarrollo local, por medio de políticas públicas focalizadas en los niveles estatal y municipal. No obstante, la focalización de la política social no ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Uno de sus efectos ha sido la necesidad de millones de personas de migrar, ya sea a otras localidades de México o a Estados Unidos. A pesar de que PNUD argumenta que no existe una relación directa entre pobreza y migración, es claro que cuando se carece de oportunidades para elegir la vida que uno anhela, el desplazamiento pareciera una opción para elevar los estándares de vida.

Como parte misma de la desigualdad que México presenta, PNUD analiza en su Informe de 2010 las condiciones de marginación en las que viven los pueblos indígenas, ya que el documento acertadamente señala que a mayor número de población indígena, menor es el IDH presentado, mientras que aquellas localidades donde habitan menos indígenas, presentan un IDH mayor. A manera de recomendación, el organismo internacional señala que mientras más años de escolaridad se tengan, menor es el riesgo de caer en condición de pobreza y que la desigualdad de oportunidades debe abordarse desde temprana edad.

Asimismo, PNUD destaca que el gasto público no es asignado con criterios de equidad en la población indígena, en comparación con el resto de la población,

y que dicha inequidad en la distribución del gasto público también se refleja en las distintas entidades federativas, lo cual reproduce la desigualdad entre las mismas.

Si bien el último Informe de PNUD México no ha sido publicado, el de 2015, existen datos preliminares que señalan que la movilidad social -entendida como el incremento justo de las oportunidades en materia de salud, educación e ingreso a través de las generaciones- se ha estancado a partir de la década de los ochenta en México, coincidiendo con la implementación de estrategias neoliberales. Por lo que el organismo internacional recomienda a México focalizar su política social en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, tres de los estados más pobres de México, de acuerdo con CONEVAL (2015).

El aspecto de la focalización es recurrente en las recomendaciones de política pública de PNUD, debido al acercamiento existente entre el organismo internacional y los parámetros de BM.

Con base en la información abordada a lo largo de la presente tesis, y como objetivo general, se analiza la relación inter-institucional entre PNUD México y SEDESOL, a través del Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas”, con la finalidad de identificar las fortalezas y áreas de oportunidad de dicho vínculo.

Con base en las Teorías Institucionales, tanto Institucionalismo como NI, se determinaron los siguientes hallazgos del nexo PNUD México-SEDESOL en materia de combate a la pobreza:

Tabla 9: Ventajas y áreas de oportunidad de la relación inter-institucional PNUD México-SEDESOL en cuanto a reducción de la pobreza, 2001-2014

| Ventajas | Áreas de oportunidad |
|---|--|
| 1) Complementariedad de intereses, ya que SEDESOL elabora y ejecuta la política social mexicana, mientras que PNUD México busca coadyuvar | 1) No existe homologación en la base de su cooperación, para SEDESOL es el MOU de 2013 y para PNUD es el Proyecto: |

| | |
|---|---|
| <p>a los esfuerzos del gobierno de ese país para avanzar en los múltiples aspectos del desarrollo.</p> | <p>“Desarrollo Humano y Políticas Públicas”.</p> |
| <p>2) La normativa interna de ambas instituciones, tanto el UNDAF como el Programa Sectorial son compatibles en la mayor parte de sus áreas de trabajo.</p> | <p>2) Las perspectivas de cómo abordar el combate a la pobreza son disímiles, es por ello que las visiones tanto de combate a la pobreza multidimensional como algunas recomendaciones emanadas de los Informes sobre Desarrollo Humano pueden hacerse complementarias.</p> |
| <p>3) La AMEXCID, como vínculo oficial entre ambos organismos, cumple una labor de supervisión, mediación y regulación.</p> | <p>3) La coordinación entre PNUD México y SEDESOL es afectada por factores y actores externos, como la entrega de productos por parte de otras instituciones.</p> |
| | <p>4) Dispersión de temas por parte de PNUD, ya que existe un mayor énfasis en la sustentabilidad ambiental, que en su prioridad a nivel mundial: el combate a la pobreza.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

La hipótesis inicial de la presente tesis señala que la relación inter-institucional entre PNUD México y SEDESOL ha contribuido a la reducción de la pobreza, a través de la generación de recomendaciones de política pública en dicho

rubro. Sin embargo, los resultados que arroja el análisis con base en las Teorías Institucionales y en la información estudiada a lo largo de la presente tesis, es que existen características en dicho vínculo que imposibilitan un acercamiento entre las recomendaciones emanadas de los Informes sobre Desarrollo Humano y su formulación e implementación.

Dentro de las recomendaciones más valiosas que PNUD ha aportado al gobierno mexicano se encuentran: 1) la urgencia de combatir la desigualdad que afecta de manera importante a mujeres e indígenas y a las distintas entidades federativas; 2) la necesidad de incrementar la escolaridad para que sea menor el riesgo de caer en condición de pobreza; 3) que el gasto público sea asignado con mayor equidad tanto en los grupos indígenas como en las distintas entidades federativas.

Como parte de las sugerencias fallidas que PNUD constantemente ha señalado a México, se encuentra el aspecto de la focalización, el cual coincide con las premisas del BM y el FMI, quienes fueron los promotores de estrategias neoliberales a partir de la década de los ochenta, que tanto han mermado la calidad de vida de la población mexicana.

Finalmente, a manera de recomendación, para maximizar la relación inter-institucional entre PNUD México y SEDESOL en materia de combate a la pobreza, se establecen los siguientes puntos:

- 1) Homologación de la base de su cooperación para que los compromisos sean claros y definidos.
- 2) Hacer complementarias las perspectivas de cómo abordar la pobreza, incorporando las sugerencias más sustantivas de los Informes sobre Desarrollo Humano.
- 3) Mayor énfasis por parte de PNUD México en los proyectos de combate a la pobreza, aunque para ello tiene que ser prioritario para el gobierno mexicano atender la problemática en cuestión, ya que constituye el principal financiador de las actividades del organismo internacional en el país en mención.

ANEXOS

Ejemplo de instrumento de entrevista para funcionarios de SEDESOL

- 1) ¿Cuáles son los antecedentes de la relación de cooperación existente entre SEDESOL y el PNUD?
- 2) ¿Qué tan relevante es dicha relación para la cooperación que desarrolla SEDESOL, en particular en materia de combate a la pobreza y reducción de la desigualdad?
- 3) ¿Cuáles consideras que han sido los mayores beneficios o resultados de la relación en cuestión?
- 4) ¿Cuáles son las áreas de oportunidad de la cooperación entre PNUD y SEDESOL, en específico en torno a la reducción de pobreza y la desigualdad?
- 5) Con respecto al Proyecto: “Desarrollo Humano y Políticas Públicas, 2001-2014, efectuado entre SEDESOL y el PNUD ¿Conoces si existe un informe de medio término, así como el informe final? De ser afirmativo ¿Existe la posibilidad de acceder a los mismos?
- 6) El principal resultado del Proyecto en cuestión ha sido la publicación de los Informes sobre Desarrollo Humano en México ¿De qué forma dichos Informes coadyuvan a la formulación de políticas públicas, en este caso, en materia de combate a la pobreza en el Estado mexicano?
- 7) Las recomendaciones de política pública que se generan a partir de la cooperación internacional para el desarrollo ¿Cómo buscan incluirse en la formulación de la misma? ¿Cómo se ha llevado a cabo su implementación?
- 8) ¿Cuáles han sido las áreas de oportunidad para la adopción e implementación de las recomendaciones de política pública que generan agencias especializadas como el PNUD, en específico en materia de pobreza?
- 9) ¿Cuáles son los beneficios y las áreas de oportunidad correspondientes al papel de AMEXCID como vínculo oficial entre instituciones como la SEDESOL y el PNUD, en materia de cooperación?

Ejemplo de instrumento de entrevista para funcionarios de AMEXCID

- 1) ¿Cuáles consideras que son las fortalezas y las áreas de oportunidad del desarrollo humano impulsado por el PNUD?
- 2) Antecedentes más importantes de la relación de cooperación existente entre SEDESOL y PNUD.
- 3) ¿Qué tan relevante es dicha relación para la cooperación que desarrolla PNUD México, en particular en materia de combate a la pobreza y reducción de la desigualdad?
- 4) ¿Cuáles consideras que han sido los mayores beneficios o resultados de la relación en cuestión?
- 5) ¿Cuáles son las áreas de oportunidad de la cooperación entre PNUD México y SEDESOL, en particular en torno a la reducción de pobreza y la desigualdad?
- 6) El principal resultado del Proyecto “Desarrollo Humano y Políticas Públicas, 2001-2014”, llevado a cabo entre los actores mencionados, ha sido la publicación de los Informes sobre Desarrollo Humano en México ¿De qué forma dichos Informes coadyuvan a la formulación de políticas públicas, en este caso, en materia de combate a la pobreza en el Estado mexicano?
- 7) ¿Cómo inciden las recomendaciones de política pública que se generan a partir de la cooperación internacional para el desarrollo en la formulación de la misma?
- 8) ¿Cuáles consideras que han sido las áreas de oportunidad para la adopción e implementación de las recomendaciones de política pública que generan agencias especializadas como PNUD, en específico en materia de pobreza?
- 9) ¿Cuáles son los beneficios y las áreas de oportunidad correspondientes al papel de AMEXCID como vínculo oficial entre instituciones como SEDESOL y el PNUD, en materia de cooperación?

Ejemplo de instrumento de entrevista para la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano de PNUD México

- 1) ¿Cuáles son las fortalezas del desarrollo humano impulsado por PNUD?
- 2) ¿Cuáles son las áreas de oportunidad del desarrollo humano impulsado por PNUD?
- 3) ¿Cuál sería la jerarquía del combate a la pobreza en los proyectos que PNUD ejecuta en México?
- 4) ¿Qué tan relevante es la cooperación que lleva a cabo PNUD México con SEDESOL, en particular en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad en este país?
- 5) ¿Cuáles son los retos de la cooperación entre PNUD México y SEDESOL, en la temática en cuestión?
- 6) ¿Cuáles han sido los principales resultados o beneficios de la cooperación entre SEDESOL y PNUD México en materia de combate a la pobreza?
- 7) ¿Consideran que dicha relación ha coadyuvado a reducir las cifras de pobreza extrema y multidimensional en México?
- 8) El principal resultado del Proyecto “Desarrollo Humano y Políticas Públicas” ha sido la publicación de los Informes sobre Desarrollo Humano en México ¿De qué forma éstos asisten en la formulación de políticas públicas, en este caso, en materia de combate a la pobreza en el Estado mexicano?
- 9) ¿Cuáles consideran que han sido las áreas de oportunidad para la adopción e implementación de las recomendaciones de política pública que generan agencias especializadas como PNUD, en específico en materia de reducción de la pobreza? ¿De qué forma inciden en la actualización o rediseño de Programas Sociales?
- 10) ¿Cuáles son los principales aprendizajes obtenidos de la elaboración de los Informes sobre Desarrollo Humano en México?
- 11) ¿Cuáles son los beneficios correspondientes al papel de AMEXCID como vínculo oficial entre SEDESOL y PNUD México?
- 12) ¿Cuáles son los retos correspondientes al papel de AMEXCID como vínculo oficial entre las instituciones mencionadas?

Relación de entrevistas realizadas

SEDESOL

| Nombre | Cargo | Fecha de realización |
|--|---|-------------------------|
| Lic. María Fernanda Garrido Marín | Entonces Subdirectora para Foros Internacionales | 13 de noviembre de 2015 |
| Lic. Charly Odín Villanueva Incháurregui | Entonces Director de Cooperación Técnica y Acuerdos Internacionales | 13 de noviembre de 2015 |

AMEXCID

| Nombre | Cargo | Fecha de realización |
|------------------------------------|--|-------------------------|
| Mtro. Mauricio Guerrero Gómez | Entonces Director para Organismos Internacionales y Cooperación Multilateral | 18 de noviembre de 2015 |
| Lic. María del Sol Sánchez Rabanal | Subdirectora de Cooperación con el Sistema de Naciones Unidas I | 18 de noviembre de 2015 |

PNUD México

| Nombre | Fecha de realización |
|---|-----------------------|
| Oficina de Investigación en Desarrollo Humano | 19 de febrero de 2016 |

REFERENCIAS

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2014). Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Recuperado de <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/acerca-de-la-amexcid/sistema-mexicano-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>
- Banco Mundial (BM). (2016). PIB por cada persona empleada (a \$ de PPA constantes de 1990). Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.GDP.PCAP.EM.KD>
- Boltvinik, J. (primavera 2008). "Evaluación crítica del enfoque de *capabilities* de Amartya Sen [primera parte]". *Mundo Siglo XXI, Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, CIECAS-IPN*, (12), pp. 44-55.
- Boltvinik, J. (enero- abril 2007). Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza. *Desacatos*, (23), pp. 53-86.
- Boltvinik, J. & Damián, A. (enero-marzo 2003). Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *Papeles de Población*, (35), pp. 101-137.
- Calva, J. (2004). La economía mexicana en perspectiva. En Julio Boltvinik y Araceli Damián (Eds.). *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos* (pp.100-125). México: Siglo XXI editores. Recuperado de https://books.google.com.mx/books?id=OZ23K6h4cpwC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Capital Sustentable. (2011). Guía para el desarrollo local sustentable. Recuperado de http://www.iclei.org.mx/web/uploads/assets/GDSL/guia_desarrollo_sustentable_local.pdf
- Centro de Desarrollo Humano. (2012). La equidad del gasto público federal y local en el Estado de México. Recuperado de http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1573
- Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). (2007). Informe sobre Desarrollo Humano México. Recuperado de <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2007/IDH/IDH%202006-2007.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). Panorama Social de América Latina. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-america-latina-2015-documento-informativo>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). (2010). Atlas de los Pueblos Indígenas. Recuperado de <http://www.cdi.gob.mx/atlas/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016a). ¿Cómo se logró construir la medición de pobreza de CONEVAL?. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf)

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016b). Glosario. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016c). Evolución de las líneas de bienestar y la canasta básica. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2012a). Evolución de las dimensiones de la pobreza 1992-2012. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2011). Informe de pobreza multidimensional en México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/INFORME_POBREZA_MULTI_WEB.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf
- Cruz, N. (junio de 2008). México en la Cooperación Internacional para el Desarrollo del Siglo XXI. Los nuevos retos. *Cuadernos de Trabajo de Posgrado: Instituto Mora*, (2), pp. 101-119.
- Dahl, R. (1964). “El método conductista en la Ciencia Política”. *Revista de Estudios Políticos*, (134), pp. 85-109.
- Damián, A. (2015a). Seminario de Pobreza, desigualdad y política social, Sesión 8: Teoría de las *capabilities* de Sen. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Damián, A. (2015b). (Enviado para dictamen). “Pobreza y desigualdad en los ODS y su relación con la política social”.
- Damián, A. (marzo 2010a). La pobreza educativa del CONEVAL. *El Financiero*, 8.
- Damián, A. (febrero 2010b). Susplicacia ante el nivel de pobreza. *El Financiero*, 22.
- Damián, A. (2010c). La pobreza en México y en sus principales ciudades. En Gustavo Garza y Martha Schteingart (Eds.). *Los grandes problemas de México* (pp. 213-257). México, DF: El Colegio de México.
- De la Cruz, J. (julio 2013). 2006-2012: el sexenio de la pobreza en México. *Centro de Investigación en Economía y Negocios del Tecnológico de Monterrey*, 2 (66), pp. 1-7.

- Delgadillo, D. (2009). Pobreza y desigualdad. Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Recuperado de <http://interweb.mora.edu.mx/TemasEstrategicos.php?q=1>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (10 de febrero de 2014). Decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (6 de abril de 2011). Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf
- Dubois Montoya, M. (2008). El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas. En *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, (20), pp. 35-63
- Gómez de León, J. (1999). Progresá. En Margarita García Castillo (Ed.). *Federalismo y reforma administrativa municipal: Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y de Calidad* (pp.210-215). México, DF: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gordon, D. (2004). La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla. En Julio Boltvinik y Araceli Damián (Eds.). *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos* (pp.45-57). México: Siglo XXI editores.
- Hernández, A. (2006). *La teoría ética de Amartya Sen*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes.
- Hernández, E. (2005). El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. Recuperado de http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/15154_Cached.pdf
- Hernández, G. & Mujica, R. (2008). Avances y retos de la política de desarrollo social en México 1996-2006. En Teresa González de Cossío et al. (Eds.). *Nutrición y pobreza: política pública basada en evidencia*. México: Banco Mundial: SEDESOL.
- Hevia, F. (2011). *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza: El caso de Progresá/Oportunidades de México*. Bruselas: P.I.E. Peter Lang.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). Hablantes de lengua indígena en México. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena.aspx?tema=P>
- Keohane, R. (1984). *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Keohane, R. & Martin, L. (verano 1995). The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 20 (1), pp. 39-51.
- Levy, S. (2007). *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progresá-Oportunidades?* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación. Recuperado de <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/productividad-slevy.pdf>
- Medina, M. (1976). *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Meyer, L. (2005). La pobreza en México: aproximación al gran problema histórico. *Comercio Exterior*, 55 (8), pp. 684-691.

- Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. (2009). Glosario. Recuperado de <http://interweb.institutomora.edu.mx/Glosario.php>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (noviembre 2008). ¿Es AOD?. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Carta de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>
- Ortega Riquelme, J.M. (octubre 2004). El nuevo institucionalismo en la ciencia política. *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (Número especial), pp. 49-57.
- Prado Lallande, J. (2014). El Liberalismo Institucional. En Jorge Schiavon, Adriana Sletza Ortega, Marcela-López Vallejo & Rafael Velázquez, (Eds.). *Teoría de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México* (pp.251-269). México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla: El Colegio de San Luis: Universidad Autónoma de Baja California: Universidad Autónoma de Nuevo León: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
- Prado Lallande, J.P (julio-diciembre 2013). La Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Política Exterior del Presidente Calderón. *Foro Internacional*, 53 (3), pp. 816-844.
- Prado Lallande, J.P. (primavera-verano 2011). La gobernabilidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (28), pp. 53-65.
- Prado Lallande, J.P. (1999). *La Cooperación Internacional entre México y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como apoyo al combate a la pobreza, 1992-1996* (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México. México, DF.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2016a). Alianzas para el éxito: documento de antecedentes para la reunión ministerial del PNUD. Recuperado de http://50.undp.org/assets/UNDP-Ministerial-Meeting-Background-document_SP.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2016b). Una nueva agenda de desarrollo sostenible. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2016c). Nuestro Trabajo. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/overview.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). Nuestro Trabajo. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/overview.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014a). El Índice de Desarrollo Humano (IDH). Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014b). Vivimos en una época de gran esperanza para la humanidad. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/brochure/UNDP_Brochure_2014_ES_Final.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD México). (2013). Memorando de entendimiento entre la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/MEX/MOU.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). Medio Siglo de Desarrollo Humano en México. Recuperado de http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0665/32.Medio_Siglo_de_Desarrollo_Humano_en_M%C3%A9xico.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2015a). Acerca de México: pobreza multidimensional. Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/countryinfo/#Pobreza multidimensional>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2015b). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Resumen Ejecutivo*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2015c). Financiamiento y Ejecución. Recuperado de http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/funding_delivery.html
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2015d). Proyectos. Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/overview.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2015e). Movilidad social. Recuperado de http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/fsvidadigna/PNUD_MovilidadSocial.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México. (PNUD México). (2015f). Desarrollo Humano y Políticas Públicas. Recuperado de http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/poverty_reduction/desarrollo-humano-y-politicas-publicas.html
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD México). (2014a). Acerca del PNUD en México. Recuperado de http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/about_undp.html
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD México). (2014b). Acuerdo Básico Estándar (SBBA). Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/MarcoLegalPNUDMx/UNDP-MX-MarcoLegal-AcuerdoMarcoBasicoEstandarMX.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD México). (2014c). Acuerdo Marco de Colaboración entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

- Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/MarcolegalPNUDMx/UNDP-MX-MarcoLegal-AcuerdoMarco-PNUD-MX-2011.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD México). (2014d). Consolidación del Fondo Especial. Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/MarcolegalPNUDMx/UNDP-MX-SpecialFundandTechnicalAssistanceMX.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD México). (2014e). Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) 2014-2019. Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/MarcolegalPNUDMx/UNDP-MX-MarcoLegal-UNDAF-2013.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD México). (2014f). *Common Country Assessment*. Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/MarcolegalPNUDMx/UNDP-MX-MarcoLegal-CCAMX.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD México). (2014g). Documento del Programa para México (2014-2018). Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/MarcolegalPNUDMx/UNDP-MX-MarcoLegal-CPD-2014-2018.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD México). (2014h). Financiamiento y ejecución. Recuperado de <http://www.undp.org.mx/spip.php?article=50>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2014i). Desarrollo Humano y Políticas Públicas. Recuperado de http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/povert_y_reduction/desarrollo-humano-y-politicas-publicas.html
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2013a). Informe Trimestral (abril-jun28). Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/MEX/Informe%202Q%2032759_2013.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2011). Informe sobre Desarrollo Humano México. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/PNUD3.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2010). Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México: el reto de la desigualdad de oportunidades. Recuperado de http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/idh_pueblos_indigenas_mexico_2010.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2004). Informe sobre Desarrollo Humano México. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/mexico_2004_sp.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD México). (2002). Informe sobre Desarrollo Humano México. Recuperado de http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/13994/original/Informe_sobre_Desarrollo_Humano_Mexico_2002.pdf

- PROSPERA, Programa de Inclusión Social. (2015). Componentes. Recuperado de <https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Componentes>
- Meyer, L. (2005). La pobreza en México: aproximación al gran problema histórico. *Comercio Exterior*, 55 (8), pp. 684-691.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramírez, M. (2015). *Evaluación de la cooperación reembolsable en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Zacatecas: Taberna Librería Editores.
- Rivas Leone, J. (junio 2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. *Reflexión Política*, 9, pp. 37-46
- Rowntree, E. (1901/2000). *Poverty, a Study of Town Life*. Bristol: Policy Press and the Joseph Rowntree Charitable Trust.
- Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL). (2016a). Reglas de Operación de los Programas Sociales 2016. Recuperado de <http://www.gob.mx/sedesol/documentos/reglas-de-operacion-de-los-programas-sociales-2016>
- Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL). (2016b). Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuperado de <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938>
- Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL). (2015a). Manual de la Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n176.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL). (2015b). SEDESOL Internacional. Recuperado de http://internacional.sedesol.gob.mx/en/Gaceta_Internacional/Agenda_Sedesol
- Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL). (2013). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Recuperado de file:///C:/Users/Ana%20Lilia/Documents/Respaldo%2030%20de%20marzo%20de%202015/Documentos/IM/Tesis%20Maestr%C3%ADa/Cap%C3%ADulo%20IV/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL). (2012). Misión de la SEDESOL. Recuperado de <http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/SEDESOL>
- Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL). (2005). Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004. Recuperado de http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu_24_2003.pdf
- Sen, A. (mayo 2003). Pobre, en términos relativos. *Revista de Comercio Exterior*, 53 (5), pp. 413-416.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sen, A. (1996). Capacidad y Bienestar. Recuperado de http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htm

- Sen, A. (1984). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers*, 37(pp. 669-676). Oxford: Basil Blackwell
- Sen, A. (1980). Equality of What?. En McMurrin, S. (Ed.). *The Tanner Lectures on Human Values* (pp.353-369). Oxford: Basil Blackwell.
- Sierra Medel, I. (2015). *International Development Cooperation: A Practitioner's Roadmap*. Guadalajara: Groppe Libros.
- Tomás, J. (agosto 2008). El desarrollo local sostenible en clave estratégica. *CIREC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (61), pp.73-101.
- Torres Espinosa, E. (enero-abril 2015). "El nuevo institucionalismo: ¿Hacia un nuevo paradigma?". *Estudios Políticos*, (34), pp. 117-137.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Middlesex Penguin Books.
- Tripp, J. (2011). *Conversatorio Iberoamericano: Rasgos y Tendencias de la Política Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Instituto Matías Romero y Secretaría General Iberoamericana
- Ul-Haq, M. (1998) *Reflections on Human Development*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2015a). Human Development Indicators. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MEX>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2015b). Work for human development: Briefing Note for countries on the 2015 Human Development Report. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/MEX.pdf
- United Nations Development Programme (UNDP). (2015c). El IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D). Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/content/el-idh-ajustado-por-la-desigualdad-idh-d>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2015d). Table 3: Inequality-adjusted Human Development Index. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/composite/IHDI>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2015e). El Índice de Desarrollo de Género. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-de-g%C3%A9nero>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2015f). Gender Development Index (GDI). Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/composite/GDI>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2015g). Table 5: Gender Inequality Index. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/composite/GII>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2015h). Table 6: Multidimensional Poverty Index. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/composite/MPI>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2015i). UNDP'S Multidimensional Poverty Index: 2014 Specifications. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/content/undp%E2%80%99s-multidimensional-poverty-index-2014-specifications>

- Yarrington, T. (2004). Prólogo. En Julio Boltvinik y Araceli Damián (Eds.). *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos* (pp.7-9). México, DF: siglo XXI editores.
- Zamudio González, L. & Culebro Moreno, J. (2014). El Nuevo Institucionalismo en las Relaciones Internacionales. En Jorge Schiavon, Adriana Sletza Ortega, Marcela-López Vallejo & Rafael Velázquez, (Eds.). *Teoría de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México* (pp.381-398). México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla: El Colegio de San Luis: Universidad Autónoma de Baja California: Universidad Autónoma de Nuevo León: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.