

# Ante la situación nacional:

Reflexiones y  
propuestas 2024-2030

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo



ANTE LA SITUACIÓN NACIONAL:  
REFLEXIONES Y PROPUESTAS 2024-2030

**Grupo Nuevo Curso de Desarrollo**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (México), autor.

Título: Ante la situación nacional : Reflexiones y propuestas 2024-2030 / Grupo Nuevo Curso de Desarrollo.

Descripción: Primera edición. | Cd.Mx. : Universidad Nacional Autónoma de México, 2024.

LIBRUNAM 2234420 (libro electrónico)

ISBN: 978-607-30-8971-5

Temas: México -- Condiciones sociales -- Pronósticos. | México -- Condiciones sociales -- 2024- . | México -- Condiciones económicas -- 2024- . | México -- Relaciones exteriores -- 2024- .

| México -- Política social -- 2024- . | Política ambiental -- México -- 2024- .

Clasificación: LCC HN118 (libro electrónico)

Primera edición: 8 de abril de 2024

D.R. © 2024 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

[www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx)

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,

costado sur de la Torre II Humanidades

Ciudad Universitaria, Cd.Mx.

Coyoacán, c.p. 04510

<http://pued.unam.mx/>

ISBN: 978-607-30-8971-5

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

## COORDINADORES

*Rolando Cordera Campos  
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*

## EDITOR

*Enrique Provencio Durazo*

## AUTORES

*Aarón Dychter Poltolarek  
Abelardo Ávila Curiel  
Alejandro Villalobos Hiriart  
Alfonso Chávez Muñoz  
Antonio Azuela de la Cueva  
Boris Gregorio Graizbord Ed  
Carlos Heredia Zubieta  
Carlos Miguel Lavore Herrera  
Carlos Ruiz Sacristán  
Claudia Esther Schatán Pérez  
Cuauhtémoc Cárdenas Batel  
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano  
Déborah Chenillo Alazraki  
Diego Valadés Ríos  
Eduardo Guerrero Gutiérrez  
Eduardo Vázquez Martín  
Enrique Ortiz Flores  
Enrique Provencio Durazo  
Eugenio Anguiano Roch  
Félix Hernández Gamundi  
Fernando Alberto Cortés Cáceres  
Fernando Fragoza Díaz  
Fernando Tudela Abad  
Fluvio Ruiz Alarcón  
Francisco Suárez Dávila  
Guillermo Ruiz de Teresa  
Héctor Bolívar Villagómez*

*Jorge Eduardo Navarrete López  
José Andrés de Oteyza y Fernández  
José Manuel Muñoz Villalobos  
Juan Carlos Moreno Brid  
Juan Eibenschutz Hartman  
Juan Meliá Huerta  
Julio García Coll  
Laura Olivia Carrillo Martínez  
Leonardo Lomelí Vanegas  
Ligia González García de Alba  
Lorenzo Córdova Vianello  
María Julia Carabias Lillo  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
Martín Alejandro Lévenson  
Norma Samaniego Breach  
Paola Grijalva Vega  
Ramón Carlos Torres Flores  
Ramón Villa y Guerrero  
Roberto Eibenschutz Hartman  
Rolando Cordera Campos  
Saúl Arellano Almanza  
Saúl Escobar Toledo  
Sergio Benito Osorio Romero  
Tonatiuh Guillén López*

## CONTENIDO

Presentación .....	11
<i>Rolando Cordera y Cuauhtémoc Cardenas</i>	
Relaciones internacionales de México: propuestas y hoja de ruta .....	23
<i>Eugenio Anguiano, Jorge Eduardo Navarrete, Carlos Heredia y Tonatiuh Guillén</i>	
Democracia y Estado de derecho .....	35
<i>Diego Valadés</i>	
La agenda de la gobernabilidad política y electoral .....	43
<i>Lorenzo Córdova</i>	
Propuestas para recuperar la seguridad y la paz en México .....	71
<i>Eduardo Guerrero</i>	
Hacia una nueva política social del Estado Mexicano .....	129
<i>Mario Luis Fuentes</i>	
Género, infancias y adolescencia, discriminación y Estado: cuatro perspectivas indispensables para la transformación social de México .....	137
<i>Saúl Arellano</i>	
Los retos de la educación media superior y superior en México .....	145
<i>Leonardo Lomelí</i>	
En busca de la equidad en la distribución del ingreso en México .....	163
<i>Fernando Cortés</i>	

Consideraciones sobre la pobreza y la política social .....	183
<i>Fernando Cortés</i>	
Derechos, desigualdades, pobreza y política de salud. ....	205
<i>Abelardo Ávila</i>	
Diversidad creativa y democracia cultural .....	213
<i>Déborah Chenillo , Cuauhtémoc Cárdenas Batel, Juan Meliá, Martín Alejandro y Eduardo Vázquez</i>	
Trabajo, ingreso y protección social, ante un nuevo entorno mundial .....	239
<i>Norma Samaniego, Claudia Schatán y Saúl Escobar</i>	
Por una nueva concepción de la política económica .....	253
<i>Francisco Suárez Dávila y Juan Carlos Moreno-Brid</i>	
Energía para el desarrollo .....	271
<i>Juan Eibenschutz , José Manuel Muñoz, Sergio Osorio, Fluvio Ruiz, Ramón Carlos Torres y Alejandro Villalobos</i>	
Infraestructura de Transportes y Comunicaciones .....	293
<i>Aarón Dychter, José Andrés de Oteyza, Carlos Ruiz y Guillermo Ruiz</i>	
Desarrollo Sustentable y Ambiente .....	325
<i>Julia Carabias, Antonio Azuela, Fernando Tudela y Enrique Provencio</i>	
Hacia una nueva política para la gestión del agua. ....	347
<i>Félix Hernández, Héctor Bolívar, Fernando Fragoza Ramón Villa y Paola Grijalva</i>	
Visión Integral desde el territorio .....	377
<i>Antonio Azuela, Roberto Eibenschutz, Julio García, Ligia González, Boris Graizbord, Carlos Miguel Lavore y Enrique Ortiz Con Laura Carrillo y Alfonso Chávez</i>	

# Consideraciones sobre la pobreza y la política social

*Fernando Cortés Cáceres*

## 1. Preámbulo

La pobreza, considerada como una característica de las personas o de sus familias, se constituyó en el objetivo central de la política social durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo quien debió encarar la crisis económica de diciembre de 1994 y la sospecha de un aumento desmesurado de la pobreza. En esa fecha aún no se disponía de una medida oficial de la pobreza.

En la década de los sesenta del siglo pasado la población carenciada se conceptuaba como un colectivo, masa marginal, y era vista como producto del proceso de modernización de las sociedades de América Latina (Gino, 1962), que se originaba en gran medida en las intensas corrientes migratorias rural-urbana de la época. En la misma época la perspectiva marxista sostenía que la marginalidad era producto del desenvolvimiento de las sociedades capitalistas, en las que siempre habría actividades centrales y otras marginales al proceso de acumulación. Por la época tuvo lugar la famosa discusión entre José Nun sobre si los contingentes de trabajadores “sobrantes” eran efectivamente marginales (Nun, 1972) o se trataba de ejército industrial de reserva (Cardoso, 1972).

En la década de los ochenta el trabajo del Programa Regional sobre el Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC), en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, siguiendo las pautas del pensamiento estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sostuvo que las intensas corrientes migratorias campo-ciudad y la incapacidad de la industria nacional para absorber la oferta de trabajo, generó el sector informal urbano, caracterizado como un conjunto de actividades económicas competitivas, que utilizan procesos de

producción simples, que requieren muy poco capital físico y capacitación laboral de los trabajadores. Una característica del sector informal urbano es que tiene alta rotación pues es muy fácil entrar y salir (Tokman, 1979).

En México a comienzos de los noventa se acuñó el concepto marginación idea que aplicada al territorio permite dar cuenta de las dificultades de “propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos y, socialmente se expresa como persistente desigualdad de la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios” (Consejo Nacional de Población «CONAPO» y PROGRESA, 1998, pág. 17). Para este propósito CONAPO creó índices de marginación referidos a distintas divisiones político-administrativas del país: estados, municipios, localidades o Áreas Geo-estadísticas Básicas (AGEB) para dar cuenta cómo enraíza el desarrollo socio-económico en el territorio.

Como se puede observar se han ensayado diversas estrategias conceptuales para intentar comprender la integración social: la marginalidad, en sus tres vertientes conceptuales (dos con origen en el marxismo y la tercera en el estructural funcionalismo), así como la informalidad y la marginación son conceptos que hacen referencia a resultados de procesos sociales agregados: las migraciones rurales urbanas que para unos son una manifestación clara del desarrollo urbano, característico de la transición de sociedades tradicionales a modernas pero, para otros son excedentes de población ajenas al proceso de acumulación capitalista, que se pueden entender como ejército industrial de reserva o población excedente relativa; o bien es un resultado de la insuficiente dinámica de la industria nacional para ofrecer los puestos de trabajo en las zonas urbanas a contingentes de población provenientes de las zonas rurales. La marginación por otro lado es una manera de examinar territorialmente como se reparten los frutos del desarrollo.

La noción de pobreza centrada en las personas y sus familias implica un cambio conceptual de importancia que genera nuevos problemas a la política social como son, identificar a los pobres, focalizar la política social en el territorio e intentar actuar sobre las condicionantes de la pobreza.

## 2. La pobreza desplaza a la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico

Concebir a la pobreza como problema individual o, en el mejor de los casos, de las familias es un cambio mayor, que plantea el desafío de entender cuáles son los factores en qué descansa el abandono del enfoque agregado del origen del sector social de los desposeídos (marginales, informales, territorios marginados). Con este propósito es necesario hacer un poco de historia.

En la década de los ochenta, ganó la elección presidencial Ronald Reagan en los Estados Unidos y fue nombrada primera ministra de Inglaterra Margaret Thatcher. Eran años de estanflación y de problemas sociales acumulados. Ambas cabezas políticas eran pro mercado y anti estado, lo que entraba en abierta contradicción con el keynesianismo que había sido la teoría que orientaba la política pública dominante.

Por otra parte, desde 1938 se venían cocinando, en la *Mont Pèlerin Society*, las concepciones de Von Mises y Von Hayek que originarían lo que se ha denominado neoliberalismo. Tal vez una cita puede ayudar a precisar las ideas:

El neoliberalismo se puede definir desde varios puntos de vista. Es una ideología que legitima la competencia individual y cuestiona las estructuras colectivas; es un proyecto político de transformación institucional, contra cualquier intento de instituir el "colectivismo" y contra los tipos de capitalismo que han resultado de los diversos compromisos socialdemócratas, en particular en el período de posguerra, tales como la protección social, los derechos colectivos de los trabajadores o la protección jurídica del empleo y su situación económica; también puede ser visto como una forma de existencia, como norma de vida caracterizada por una competencia generalizada con otros, que se pueden conceptualizar como el conjunto de discursos, prácticas, dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de los humanos según el principio de competencia (Amable, 2011, pág. 7).

Además, se debe distinguir entre el liberalismo clásico y el neoliberalismo. El primero sostiene que dada la complejidad de los procesos económicos el estado debe limitarse a garantizar la libertad económica y cuando sea necesario intervenir debe hacerlo con cautela. El neoliberalismo parte del

hecho de que los mercados son construcciones artificiales e históricas, por lo tanto, el gobierno debe actuar en la economía, pero debe abstenerse de interferir en la producción y en el intercambio, asimismo sancionar ataques contra la competencia (Amable., 2011, pág. 10). El estado debe intervenir particularmente cuando se observan fallas de mercado.

Para los propósitos de este escrito se debe acentuar: *i)* el cuestionamiento a las estructuras colectivas, consistente con el individualismo metodológico, propio del neoliberalismo, según el cual las únicas explicaciones válidas son aquellas que se basan en las decisiones individuales y *ii)* el papel secundario que juega el gobierno, o la acción estatal, en lo económico, limitado a corregir fallas de mercado y garantizar el libre intercambio y el orden económico.

Esta “nueva perspectiva conceptual” puso en tela de juicio las investigaciones históricas publicadas por S. Kuznets (1965) en los años cincuenta, que habían llevado a la conclusión que en los países que analizó (Alemania, Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña) la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad permitía distinguir tres fases: la primera, antes de la Revolución Industrial, con producto per cápita bajo y desigualdad en el ingreso baja, en la siguiente etapa (Revolución Industrial) el producto y la desigualdad en el ingreso se elevaron, y en los años posteriores el producto siguió creciendo pero la desigualdad cayó. En consecuencia, la representación gráfica de la relación entre crecimiento económico y desigualdad toma la forma de una U invertida.

Ahora bien, el neoliberalismo se esparció por los países de América Latina mediante las condiciones que impusieron los organismos financieros internacionales (que en esencia eran adoptar las medidas del Consenso de Washington), para solventar el endeudamiento en que incurrieron al subir las tasas internacionales de interés, originadas en la caída en el precio del petróleo (Bourguignon, 2017, pág. 142). Chile fue una excepción porque en ese país el neoliberalismo se impuso a rajatabla por el gobierno del dictador Augusto Pinochet y la transformación del sistema económico se produjo en un medio político absolutamente represivo, en que la demanda social estaba totalmente controlada.

Desde la perspectiva neoliberal la explicación de la pobreza radica en la falta de capital, tanto humano como financiero. Los pobres no tienen los medios económicos para costear la educación de los hijos ni para financiar las buenas ideas de inversión, ya que no poseen los colaterales para respaldar los créditos. En la medida en que se logran avances en el sistema educativo se alcanza mayor calificación laboral que, en conjunto con las buenas ideas de inversión surgidas en los sectores populares, si se pudieran aprovechar, podrían aumentar la eficiencia de la inversión y por ese canal crecería el producto (De Ferranti et al., 2003, pág. 12; Bourguignon., 2004, pág. 15). De acuerdo con la teoría neoliberal las imperfecciones en los mercados de créditos y de capital humano requieren la acción estatal.

La pobreza, referida a las personas y sus familias, entendida como resultado de las imperfecciones del mercado, da cabida a la acción estatal legítima y, a la vez, proporciona las bases conceptuales del programa social emblemático de ataque a la pobreza PROGRESA, cuyo nombre mudó a OPORTUNIDADES y, finalmente, a PROGRESA, último nombre del programa que atravesó cuatro sexenios, para finalmente ser desmembrado por la actual administración en 2018.

El tema de la desigualdad en la distribución del ingreso perdió la centralidad de que había gozado, no solo porque la preocupación del gobierno y de la sociedad se volcó sobre la pobreza sino también porque se complejizó la idea misma de desigualdad. En efecto, Roemer J. (1998) propuso una manera de concebir el concepto "desigualdad" desde la perspectiva individual consistente con el pensamiento neoliberal. Sostuvo que el ingreso de una persona tiene dos componentes, uno que depende de sus esfuerzos, y otro que resulta de las circunstancias. El primero, es de su exclusiva responsabilidad (lo que obtenga como ingreso depende de cuanto se esforzó); mientras que la otra parte de sus entradas deriva del medio en que se desenvuelve (que obedece a las circunstancias) y, en consecuencia, está fuera de su control. Esto quiere decir que nunca se logrará la equidistribución, ni siquiera en el caso hipotético en que un conjunto de personas enfrentaran las mismas circunstancias al inicio, es decir, aún el caso en que el piso esté perfectamente nivelado, pues después de un tiempo se observarán diferencias en los ingresos debido a la diversidad de esfuerzos y a los talentos naturales de cada quien; en

consecuencia, en el límite se observaría desigualdad en la distribución de los ingresos, que sería el resultado de la laboriosidad de cada quien y por lo tanto sería legítima y distinta a la equidistribución, que es la norma que emplean todos los coeficientes estadísticos de desigualdad.

La preocupación por la pobreza continuó con el gobierno de Vicente Fox quien se propuso, con su Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, generar una primera medición oficial de la pobreza en México.

### **3. La medición de la pobreza monetaria en México**

El 9 de julio del año 2001, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) convocó a un conjunto de académicos, representantes de la Secretaría General del CONAPO, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), representante de la Presidencia de la República y de la propia SEDESOL, para que trabajaran en un comité cuya encomienda fue proponer una medición de pobreza.

El comité técnico para la medición de la pobreza (CT) entre las diversas opciones para medir la pobreza optó por el método de línea de pobreza. El valor de la línea corresponde al gasto monetario en aquellos bienes y servicios que se consideran necesarios, para solventar la vida cotidiana (Comité Técnico, 2005). El argumento central que se empleó para optar por esta medición es que contrasta con la complejidad teórica y las dificultades de interpretación de las medidas que agregan indicadores no monetarios de necesidades insatisfechas.

El CT tomó una serie de decisiones para proceder a la construcción de la medida pobreza, empleando para ello el método de líneas de pobreza:

- 1) Para medir la disponibilidad de recursos emplear el ingreso.
- 2) Utilizar la canasta alimentaria INEGI-CEPAL de 1992 en lugar de la Canasta Normativa Alimentaria de Coplamar de 1982.

- 3) Estimar los requerimientos no alimentarios expandiendo el valor de la canasta de alimentos con el coeficiente de Engel.
- 4) Proyectar la canasta de 1992 a agosto del 2000 con los subíndices pertinentes del Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- 5) Para tomar en cuenta la diversidad en la composición demográfica de los hogares se optó por emplear medidas per cápita en vez de medidas que corrijan el poder adquisitivo por adulto equivalente o economías de escala.
- 6) Se decidió no ajustar a Cuentas Nacionales.
- 7) No se ajustó la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2000 (ENIGH2000) por ingreso cero o no respuesta.

Tomando en cuenta la utilización de las cifras de pobreza, tanto por los organismos de gobierno, la academia, como las organizaciones de la sociedad civil y el público en general, se decidió generar tres mediciones de pobreza (Cortés et al, 2005):

- i) Pobreza alimentaria: permite calificar como pobre a todo hogar (y sus miembros) cuyo ingreso total no alcanzaría para adquirir la canasta alimentaria.
- ii) Pobreza de capacidades: se consideran pobres de capacidades a los hogares (y sus miembros) cuyo ingreso total no es suficiente como para comprar los bienes de la canasta alimentaria, ni para hacer frente a los gastos en salud, educación y alimentación.
- iii) Pobreza de patrimonio: un hogar (y sus miembros) están en pobreza de patrimonio si su ingreso es insuficiente para cubrir los gastos corrientes en alimentos, vivienda, vestido, transporte, salud y educación.

Estos conceptos generaron mediciones que inician en 1992 y oficialmente se dejó de calcular en 2014. Sin embargo, es posible extender las cifras de las pobrezas alimentaria y de patrimonio hasta la fecha, con base en los datos de la actual medición oficial de la pobreza.

#### 4. La Medición Multidimensional de la Pobreza (MMP)

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), promulgada en el año 2004, creó al CONEVAL con dos funciones principales, a saber: *i)* Normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y *ii)* Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza<sup>39</sup>.

La LGDS establece que el concepto de pobreza tiene como dimensiones los derechos sociales, el bienestar y la cohesión social, y, adicionalmente, en su artículo 36 especifica que el CONEVAL deberá utilizar para el cálculo de la pobreza, la siguiente información generada por el INEGI: el ingreso corriente per cápita, el rezago educativo promedio del hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social. Además, mandata al CONEVAL calcular la pobreza con representatividades estatal cada dos años y municipal cada cinco años.

Considerando que los derechos sociales y el bienestar son dimensiones de naturaleza distinta el CONEVAL, respetando las normas establecidas por la LGDS, decidió medirlas por separado. En el plano del bienestar empleó el método de líneas de pobreza para lo cual *i)* construyó una canasta alimentaria y *ii)* una canasta no alimentaria. Para seleccionar los productos de esta canasta se combinaron métodos econométricos y criterios empíricos aplicados a los gastos registrados en la ENIGH del año 2006. La suma del valor de la canasta alimentaria y no alimentaria genera el valor de la canasta total.

Una vez que se dispuso de los valores de las canastas, se comparan con el ingreso del hogar,<sup>40</sup> si éste resulta inferior al valor de la canasta alimentaria entonces el hogar y sus miembros pasan a formar parte de la categoría “Población con ingreso familiar menor a la línea de bienestar mínimo” y si resulta menor que el valor de la canasta total se incluye en la categoría “Población con ingreso inferior a la línea de bienestar”.

---

39 Esta sección se beneficia del documento de CONEVAL (2009). *Metodología para la medición de la pobreza en México*.

40 En la MMP se usa el ingreso per cápita o medio del hogar, corregido por economías de escala y adulto equivalente.

Las definiciones empleadas por el CONEVAL para medir las carencias en la dimensión de bienestar son conceptualmente equivalentes a las que utilizó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. De este modo, a pesar de que ambas difieren en la forma de medir el ingreso y en la construcción de las canastas, las mediciones en el plano del bienestar que ofrece el MMP son equivalente a la pobreza alimentaria y la pobreza de patrimonio.

En la dimensión de los derechos sociales (rezago educativo, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a servicios en la vivienda y acceso a la alimentación) se construyó el “Índice de Privación de los derechos sociales”. En la arquitectura de este índice se tomó en cuenta que los derechos sociales: *i*) son “universales”, lo que quiere decir que se extienden al género humano en todo tiempo y lugar; *ii*) son indisolubles, son un conjunto inseparable de derechos, basta que se viole uno, para que se vulnere el derecho, y *iii*) son indivisibles, no tienen jerarquía entre sí.

De estos principios deriva que en la medición de los derechos sociales contenidos en el artículo 36 de la LGDS, éstos solo pueden ser medidos por una variable dicotómica (se satisfizo o no). Además, basta que un derecho no sea acatado para que la dimensión sea calificada de carente, por ejemplo, si la vivienda no dispone de electricidad, aunque tenga agua entubada dentro de la vivienda, y saneamiento de acuerdo a las normas, será calificada como carente en el acceso a los servicios básicos en la vivienda. Este mismo principio, lleva a calificar a un hogar como carente en la dimensión de los derechos si presentan una o más carencias en las seis dimensiones que conforman el ámbito de los derechos sociales.

Sobre la base de este conjunto de principios, tomados del discurso jurídico, se define el “Índice de privación de los derechos sociales” como la suma de seis variables dicotómicas, una por cada derecho social considerado en el artículo 36 de la LGDS.

En función del resultado que arroje la medición en el ámbito del bienestar y de los derechos, se postula la siguiente definición: **una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando presenta por lo menos una carencia social y no tiene ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades.**

Tomando en cuenta que la política social debiera tener como principio favorecer prioritariamente a los más pobres entre los pobres, se generó una medición de pobreza multidimensional extrema. Para ello se contaba, en el plano del bienestar con la línea de bienestar mínimo, faltaba buscar el equivalente en la dimensión de los derechos. Al no disponer de criterios teóricos que ayudaran a la identificación del umbral, se recurrió a la estadística. Los modelos alternativos empleados para determinarlo coincidieron en que el punto de quiebre es 3.

De acuerdo con lo anterior: una persona se encuentra en pobreza multidimensional extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir los bienes incluidos en la canasta alimentaria.

Además, si una persona es pobre, pero no pobre extremo, entonces se considera en la categoría de pobre moderado.

La información que proporciona el CONEVAL también distingue a: *i)* las personas vulnerables por carencia social como aquellas que tienen un ingreso superior a la línea de bienestar económico, pero presentan una o más carencias en la dimensión de los derechos sociales; *ii)* Las personas vulnerables por ingreso son aquellas que no presentan carencia alguna, pero su ingreso es menor a la línea de bienestar, y *iii)* La población que no presenta carencias sociales ni económicas se denomina no pobre ni vulnerable.

En la sección que sigue se presentan los principales resultados relativos al comportamiento bienal de la pobreza entre los años 2008 y 2020.

## **5. El comportamiento de la pobreza en el tiempo (2008 a 2020)**

En la tabla 1 se presenta la información oficial sobre la evolución de la pobreza en México, permite formarse una idea de la evolución de la pobreza en México, entre 2008 y 2020.

**Tabla 1. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2020.  
Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, 2008-2020**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos													
	Porcentaje							Millones de personas						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
	<b>Pobreza</b>													
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	44.5	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4	56.6
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	35.4	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1	45.1
Población en situación de pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4	9.0	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3	11.5
Población vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3	26.3	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	36.7	33.6
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	7.7	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6	9.8
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	21.5	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4	27.4

**Tabla 1. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2020.  
Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, 2008-2020 (continuación)**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos													
	Porcentaje							Millones de personas						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
<b>Pobreza</b>														
Privación social														
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	71.2	70.8	85.5	85.0	86.9	86.8	86.3	89.1	90.2
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	18.8	21.5	35.4	32.4	28.1	26.5	23.0	23.5	27.4
<b>Indicadores de carencia social</b>														
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	16.9	16.3	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3	21.1	20.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2	28.2	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	20.2	35.9
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	57.3	56.7	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4	71.7	72.3

**Tabla 1. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2020.  
Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, 2008-2020 (continuación)**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos													
	Porcentaje							Millones de personas						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
<b>Indicadores de carencia social</b>														
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	11.1	9.4	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8	13.8	11.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	19.8	18.0	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7	24.7	22.9
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	20.4	20.8	24.3	28.4	27.4	28.0	24.6	25.5	26.5

**Tabla 1. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2020.  
Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, 2008-2020 (continuación)**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos													
	Porcentaje						Millones de personas							
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
	<b>Bienestar</b>													
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	16.8	20.3	18.7	22.2	23.5	24.6	21.4	21.0	25.9
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	48.8	52.2	54.7	59.6	60.6	63.8	62.0	61.1	66.5

Fuente: Estimaciones del PUED con base en el MCS-ENIGH (2008, 2010, 2012, 2014) y el MEC del MCS-ENIGH (2016, 2018 y 2020).

En el período, la prevalencia de la pobreza en México se mantuvo relativamente estable. La pobreza oficial de México creció después de la crisis de 2008, pero tuvo dos caídas consecutivas en 2016 y 2018, de modo que este último año el país alcanzó el menor nivel, probablemente a consecuencias del alza en el salario mínimo que empezó a recuperarse en 2016 (Ver Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/814885/\\_ndice\\_de\\_Salario\\_M\\_nim\\_o\\_Real\\_Marzo\\_2023.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/814885/_ndice_de_Salario_M_nim_o_Real_Marzo_2023.pdf)), pero en 2020 volvió a elevarse a la altura del año 2008, como producto ese año de los efectos de la paralización económica que sufrió el país a raíz de la crisis sanitaria provocada por el virus del SARS-CoV2. El ingreso recabado por la ENIGH del año 2020 cubre los meses comprendidos entre febrero y octubre, y la COVID inició en marzo de 2020.

La cifra de pobreza multidimensional extrema no fue sensible a la crisis de 2008 probablemente a consecuencia de que Oportunidades apoyó a los hogares pobres participantes en el Programa, con sumas extraordinarias de dinero para la compra de alimentos y combustible para cocinar. Además, exhibe una tendencia decreciente que se desacelera en 2020, incluso revierte la tendencia que presentó en los años anteriores. En 2019 PROSPERA ya había sido desmantelado y no hubo acciones especiales de la política social para mitigar los efectos de la crisis sobre las condiciones de vida de los pobres. A pesar de ello, al considerar todo el período, la pobreza extrema experimentó una reducción de 11 a 9 por ciento.

La tabla 1 da cuenta de las intensidades o prevalencia de la pobreza y pobreza extrema en México entre los años 2008 y 2020, pero ¿Qué pasó con el número de mexicanos viviendo en pobreza y pobreza extrema?

En los 12 años que median entre 2008 y 2020 el número de mexicanos viviendo en la pobreza ha aumentado en alrededor de siete millones, mientras que en 2020 hubo 800,000 personas menos viviendo en la pobreza extrema que en 2008.

Enseguida se examina el comportamiento en el tiempo, de las dos dimensiones que conforman la Medición Multidimensional de la Pobreza (MMP). Se ha visto que en el plano del bienestar se distingue entre pobreza y pobreza extrema por ingreso y en el espacio de los derechos se diferencia entre carencias sociales y carencias sociales extremas.

De igual forma muestra que la prevalencia de la pobreza por ingresos, si bien se estabilizó en un nivel mayor después de la crisis económica de 2008, exhibió movimientos a la baja en 2016 y 2018 y volvió a subir en 2020, en consecuencia, el período 2008 a 2020 registró un alza de la pobreza por ingresos de 3.2 puntos porcentuales.

La pobreza extrema por ingresos registró un alza de 3.5 puntos porcentuales en el período, aunque en 2018 alcanzó el mismo nivel que en 2008. Después de la crisis 2008-9 la pobreza extrema por ingresos al igual que la pobreza por ingresos experimentó alzas hasta 2014 y en 2016 y 2018 se redujo.

En general, la pobreza por ingresos (pobreza y pobreza extrema) se elevó a partir de la crisis originada por los “bonos tóxicos” en los Estados Unidos de Norteamérica, alcanzando la cúspide en el año 2014. En 2016 y 2018 se observó reducciones, es muy probable que en parte sino en su totalidad sea un reflejo del comportamiento del salario mínimo que aumentó en términos reales en 2016, después de un largo período de reducción sistemática.

La tabla 1 muestra la evolución del número de mexicanos que han vivido en pobreza monetaria o en pobreza monetaria extrema entre 2018 y 2020.

En ambos casos se observa un alza en el número de pobres por ingreso después de la crisis de 2008. Además, en el período, el número de personas en situación de pobreza aumentó en 11.8 millones, y en 7.2 millones en pobreza extrema. En ambos casos, estos aumentos se observan a pesar de que a partir de 2016 hubo una leve recuperación, que como se ha señalado debe ser producto del alza de los salarios mínimos reales.

El ingreso de las personas es el indicador que se emplea para dar cuenta del bienestar y su evolución en el tiempo. Las carencias sociales, sintetizadas en el “índice de privación de los derechos sociales” es el indicador que se usa para medir la satisfacción de los derechos sociales de la población.

También exhibe la prevalencia de las carencias y carencias extremas. Como se puede observar el porcentaje de personas que han experimentado carencias sociales ha sido decreciente a todo lo largo del período 2008 a

2020. Entre los años extremos las carencias se han reducido en 5.4 puntos porcentuales. Por otra parte, las privaciones extremas también muestran una tendencia decreciente a lo largo del tiempo, sin embargo, registró un leve aumento entre 2018 y 2020, a pesar de ello, en el período considerado, la reducción fue de 10.2 puntos porcentuales.

Ahora bien, la caída tendencial en las carencias no fue suficiente para absorber el crecimiento de la población, la tabla 1. muestra que el número de personas que tienen una o más carencias aumentó, entre 2008 y 2020, en 4.7 millones de personas y entre las personas que experimentaron tres o más privaciones se redujo en 8 millones de personas.

La relativa estabilidad de la pobreza en México entre 2008 y 2020 resulta de la compensación del aumento en la prevalencia de la pobreza por ingresos y la reducción en la prevalencia de las carencias sociales. La caída de la prevalencia de la pobreza extrema, se debió a que el aumento de la prevalencia en la pobreza extrema por ingresos fue más que compensado por la fuerte reducción de las privaciones sociales.

Estos resultados llevan a sostener que, en general, la política pública ha logrado contener parte de la pobreza que se origina por el funcionamiento de la economía. Los resultados también muestran que la demografía ha jugado un papel fundamental en la proliferación de la cantidad de personas en condición de pobreza en el país.

La tabla 1 exhibe los comportamientos de cada una de las seis carencias. Las características sobresalientes de esos resultados son:

Las prevalencias y el número de personas que tienen falencias en el rezago educativo, calidad y espacios en la vivienda y acceso a los servicios básico de la vivienda, presentan una reducción sistemática a lo largo del período 2008 a 2018.

Acceso a la seguridad social merece mención aparte pues su prevalencia ha sido decreciente, pero a su vez es la más elevada de todos los derechos incluidos en la medición; pasó de 65.0 a 2008 a 56.7 %, lo que equivale a 8.3 puntos porcentuales, sin embargo, el número de personas carentes por acceso a la seguridad social se mantuvo en 72 millones de personas en 2008 y en 2020.

La privación por acceso a la alimentación aumentó después de la crisis de los bonos hipotecarios y se redujo a partir de 2010 hasta 2016, fecha en que se ha estabilizado. Es muy probable que este comportamiento refleje la operación “salvamento de pobres” que organizó Oportunidades.

La carencia por acceso a la salud es la que muestra la mayor disminución desde 2008 hasta 2018, 12.2 puntos porcentuales y 22.6 millones de personas. El aumento espectacular que registran los datos en 2020 genera muchas dudas respecto a su validez debido a que la actual administración (2018 a 2024) eliminó el Seguro Popular y lo reemplazó por el INSABI, muy cerca de la fecha del levantamiento de la ENIGH 2020 (de julio a octubre), de modo que la población no estaba en condiciones de responder con claridad la pregunta del cuestionario, además de que en teoría la pregunta ya no tendría sentido debido a que el acceso al INSABI era universal. Es sabido que el fracaso del INSABI originó que se incorporara al IMSS-BIENESTAR.

### **Consideraciones de política social**

El análisis de las tendencias de los resultados que arroja la MMP muestra que el principal escollo que enfrenta la reducción de la pobreza en México es el comportamiento de la economía. No solo es la falta de dinamismo del crecimiento sino también de la desigual distribución funcional del ingreso. En efecto, una economía que crece a tasas elevadas y que mantiene constante la repartición del producto entre capital y trabajo, reducirá la pobreza por ingresos y por esa vía la pobreza, pero si la economía crece a tasas mezquinas, del orden del crecimiento natural de la población o menos, entonces la reducción de la pobreza solo será posible a través de aumento de los salarios reales, como queda registrado a partir de la medición de 2016, lo que implica modificar la repartición del producto entre el capital y el trabajo.

Por otra parte, como se ha visto en los datos presentados, la carencia por acceso a la seguridad social, y el acceso a la alimentación, están ligadas al ingreso del hogar y son justamente las dos variables en el espacio de los derechos que han mostrado un comportamiento distinto al resto de los indicadores de esta dimensión.

Para reducir la pobreza hay que crecer y repartir con mayor equidad. El crecimiento económico es el aumento en el tamaño del pastel a repartir, y la equidad es lograr una distribución más igualitaria en la distribución del producto generado. Las tendencias que se han presentado muestran que repartir sin crecer no es suficiente para abatir la pobreza, aunque disminuya la desigualdad. En otros términos, con crecimiento nulo la redistribución del ingreso tiene un alcance limitado sobre la pobreza.

En la coyuntura se ha abierto la posibilidad de que aumente significativamente la inversión extranjera en el país, lo que, en principio, de hacerse efectiva, debiera tener un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento económico. Pero, hay que aprender de la historia reciente. Es necesario plantearse la posibilidad de tener una política industrial para vincular las inversiones extranjeras con la industria nacional, para de este modo crear encadenamientos productivos.

Pero, además se necesita complementar la política industrial con la política social de modo que los trabajadores de las nuevas empresas cuenten no solo con seguridad social, con viviendas adecuadas, dotadas con todos los servicios, cerca de los lugares de trabajo, con escuelas para sus hijos y centros médicos a los cuales acudir en casos de emergencia, así como tiendas y almacenes en donde adquirir los productos necesarios para la vida cotidiana, con calles y caminos pavimentados que los conecten con otros espacios y lugares de recreación como parques, zonas específicamente dedicadas a la práctica de deportes y al gozo y desarrollo de las diferentes manifestaciones de la cultura.

Si no se toma conciencia del esfuerzo de coordinación que deben realizar los tres niveles de gobierno para dotar a la población de los bienes y servicios necesarios para facilitar, el trabajo, el transporte de todos los miembros del hogar, crear las condiciones para llevar una vida placentera, en que haya lugar para el ocio y la recreación de los pobladores, se corre

el riesgo, como dice Clara Jusidman (2003) de repetir los errores que se cometieron en Ciudad Juárez a la llegada de la industria maquiladora de exportación.

Es probable que con una estrategia de industrialización que considere no solo los aspectos económicos de las nuevas inversiones sino también los sociales, se puedan abatir los altos niveles de trabajadores informales que ostenta el país (hoy alrededor del 55% de los trabajadores mexicanos son informales) , ya sea empresarios en pequeño, trabajadores por su cuenta, trabajadores sin pago, en el sector urbano, a los cuales hay que agregar empleadores, trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados del sector rural.

Por último, es necesario profundizar en la posibilidad de poner en práctica el ingreso básico universal (IBU). En los últimos tiempos se han realizado una serie de análisis (Boltvinik, J. (2010), Cantú R (2017), Cortés F. y S. Valdés (2021), Marín E. (2018), Del Val E. (2019)) que permiten concluir que, dependiendo del monto, las reducciones en pobreza y desigualdad pueden llegar a ser importantes, y que, además reduce las inequidades regionales. Estos primeros resultados deberían provocar la realización de estudios más profundos, que no solo se limiten al análisis de los efectos sobre la pobreza y desigualdad, y sus correspondientes costos, sino también a examinar la posibilidad de reemplazar los programas sociales por el IBU.

## Referencias

- Amable, B. (2011). Morals and politics in the ideology of neo-liberalism *Socio- Economic Review* 9.
- Boltvinik, J. (2010). Ingreso ciudadano universal y economía moral. En E. Valencia (ed.), *Perspectivas del universalismo en México*. Universidad de Guadalajara e ITESO.
- Bourguignon, F. (2004). The poverty-growth-inequality triangle. *Ponencia, Indian Council for Research on International Economic Relations*, Nueva Delhi.
- Bourguignon, F. (2017). *La globalización de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica.
- Cantú, R. (2017). *Ingreso básico en México: ¿A quién beneficiaría y cuánto costaría? Estudios Macroeconómicos y del Desarrollo*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- Cardoso F. H. (1972). Comentarios sobre los conceptos de población excedente relativa y marginalidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 1 y 2. FLACSO, Chile.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. (2005). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. En Székely M (ccord.). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. SEDESOL, CIDE, ANUIES, M.A. Porrúa.
- CONAPO y PROGRESA, (1998). *Índices de marginación*.
- CONASAMI. (2023). *Incremento a los Salarios Mínimos para 2023*. <https://www.gob.mx/conasami/es/articulos/incremento-a-los-salarios-minimos-para-2023?idiom=es#:~:text=El%20salario%20m%C3%ADnimo%20general%20pasa,recibir%C3%A1n%20un%20incremento%20de%2020%25>.
- CONEVAL. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*.
- CONEVAL.(2014). Medición multidimensional de la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, Vol. LXXXI (1), enero-marzo.

- Cortés F. y Valdés, S. (2021). Ingreso básico universal, pobreza y desigualdad. En Cordera R. y Provencio E. (coords.). *Coordenadas para el debate del desarrollo*. UNAM-PUED.
- Cortés F., Hernández, D., Hernández-Laos, E., Székely, M. y Vera, V. (2005). Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. En Székely M. (ccord.). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. SEDESOL, CIDE, ANUIES, M.A. Porrúa.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Banco Mundial.
- Del Val, E. (2019). Ingreso Ciudadano Universal. En Cordera, Rolando y Provencio, Enrique (coords.). *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de Desarrollo en México*. UNAM-PUED-GNCD.
- Germani G. (1962). *Política y sociedad en una época de transición*. Paidós.
- Jusidman, C. (29 de marzo de 2023). Los riesgos sociales del nearshoring. *La silla rota* [sección opinión].
- Kuznets, S. (1965). Economic growth and income inequality. En S. Kuznets, *Economic Growth and Structure: Selected Essays*. págs. 257-287 .
- Marín, E. (2018). *Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: lecciones de política pública para México*. Centro de Estudio de las Finanzas Públicas.
- Nun J. (1972). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 1 y 2. FLACSO.
- Roemer, J. (1998). *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tokman, V. (1979). Dinámica del mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano en América Latina. En Katzman R. y J. L. Reyna (comps.). *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina*. El Colegio de México.

El presente documento titulado “Ante la situación nacional: Reflexiones y propuestas 2024-2030”, corresponde a la integración de los textos base para la formulación de las Propuestas para los próximos años presentado por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD), en el mes de septiembre del año 2023.

Los documentos que aquí se presentan son un referente del trabajo sistemático del GNCD; el lector encontrará un ejercicio de análisis y elaboración de recomendaciones para el diseño de una estrategia nacional de desarrollo sostenible, equitativo e igualitario, ambiental y territorialmente sustentable.

Esta aportación se suma a las que en años previos ha generado el GNCD para contribuir a la reflexión y el debate público. En el año 2019 se presentó el texto “Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México”, y entre 2020 y 2022 se ofrecieron planteamientos para renovar y orientar las políticas hacia un nuevo curso de desarrollo.

ISBN: 978-607-30-8971-5

