



## **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Desigualdad y pobreza: políticas  
dirigidas a grupos vulnerables** 712

Benjamín Chacón Castillo.

Enero de 2017



**Desigualdad y pobreza: políticas dirigidas a grupos vulnerables**

**Benjamín Chacón Castillo\***

**Enero 2017**

**Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.**

**Documento de Trabajo No. 712**

**Clasificación temática: pobreza**

**RESUMEN**

Los grupos vulnerables aglutinan a aquellos grupos sociales y personas que viven en condiciones de desventaja y rezago social. Son aquellos grupos que, por su edad, o bien, por su raza, sexo, condición económica, características físicas, circunstancia cultural o política, están en mayor riesgo de que sus derechos sean violentados y están, por ende, a un paso de ahondar las brechas de desigualdad y pobreza en sus condiciones de vida. Esta investigación pretende analizar los conceptos y tipos de desigualdad y de pobreza presentando una descripción actualizada de su situación en América Latina y en nuestro país, para posteriormente presentar un breve recorrido histórico sobre las políticas de asistencia social y, finalmente, analizar las políticas públicas orientadas a los grupos vulnerables que operan a nivel federal y que tienen como eje articulador al PONAS, Programa Nacional de Asistencia Social.

---

\*Correo electrónico: [benjaminchacon2004@yahoo.com.mx](mailto:benjaminchacon2004@yahoo.com.mx) / Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

## **Índice**

I. Introducción .....	4
II. Planteamiento y delimitación del problema.....	7
III. Justificación.....	8
IV. Objetivos .....	9
V. Marco teórico y conceptual .....	10
VI. Planteamiento de hipótesis.	26
VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis .....	27
VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación.....	50
IX. Bibliografía.....	52

## I. Introducción

México está en la región más desigual del mundo: América Latina, región en donde la concentración del ingreso y de la riqueza constituye un elemento fundamental de la desigualdad. La CEPAL señala que el 10% más rico en América Latina y el Caribe posee el 71% de la riqueza. Aunado a ello, la brecha que separa a ricos de pobres en los países de la OCDE se ha ensanchado en las últimas tres décadas. El coeficiente de Gini para los países de la OCDE en los 80 era de 0.29 mientras que para finales de los 2000's ascendió a 0.316.

Tal tendencia alcista de la desigualdad también se puede observar en países desarrollados con altos niveles de desigualdad, como Estados Unidos cuyo Gini pasó de 0.34 en el año de 1985 a 0.39 en 2013. Inclusive, países escandinavos con gran tradición igualitaria han pasado por un aumento en sus niveles de desigualdad, tal es el caso de Finlandia, Noruega y Suecia, cuyos coeficientes de Gini crecieron respectivamente de 0.21 a 0.26; 0.22 a 0.25 y de 0.20 a 0.27, respectivamente.

Ciertamente vivimos en una época en la que las tecnologías de la información y la comunicación han contribuido enormemente a la integración mundial a través del intercambio comercial, financiero, político, social y cultural, por mencionar tan solo algunas aristas. Sí, vivimos en un mundo mucho más integrado, pero –paradójicamente– cada vez más desigual. De acuerdo con datos de la CEPAL, la desigualdad del ingreso está en su nivel más alto en más de tres décadas, ya sea en países desarrollados como en aquellos en desarrollo, pues aumentó con fuerza desde inicios de los años 1980 hasta el año 2000, para luego presentar incrementos leves.

En concordancia, durante las décadas de los 80 y 90 la desigualdad en nuestro país fue aumentando, pero disminuyó en la primera década del presente siglo, aunque sigue siendo un país altamente desigual.

Sin embargo, la historia no termina ahí. Como veremos en el desarrollo de esta investigación la desigualdad trasciende al ingreso, esto es, existen diversas desigualdades atadas a

situaciones sociales y de discriminación que laceran a las familias y a las personas frenándoles el ejercicio efectivo de sus derechos sociales y limitándoles el acceso a oportunidades de desarrollo social y económico.

En nuestro país, el problema de política pública en la materia se puede plantear como sigue: la prevalencia de las desigualdades, sean de ingreso o de índole social, frenan el ejercicio efectivo de los derechos sociales, perpetúan la condición de pobreza de los hogares mexicanos e impiden el desarrollo social y económico de nuestra sociedad.

He ahí la importancia de eliminar las diversas desigualdades que aquejan a los mexicanos, particularmente a aquellos grupos de la sociedad más vulnerables. Ante un reto de política pública de tal envergadura, el Gobierno de la República ha impulsado el Programa Nacional de Asistencia Social 2014–2018, de cuyas características daremos cuenta en el presente documento, en el marco de un análisis del diseño de políticas públicas.

Ahora bien, el tema amerita hacer mención de muy diversos conceptos relacionados con la igualdad de ingreso o de medios, las desigualdades sociales, la noción de vulnerabilidad, así como la concepción de grupos vulnerables pasando obligadamente por los conceptos propios de las políticas públicas.

La cantidad de mexicanos con un ingreso inferior al mínimo que establece la línea de bienestar del CONEVAL asciende a 63.8 millones de personas, lo cual representa el 53.2% de la población total – cifra de 2014 -, un porcentaje de la población similar al que teníamos en 1992. Complementariamente, los mexicanos que están en situación de pobreza son 55.3 millones, de los cuales 11.4 millones padecen pobreza extrema. La desigualdad económica medida por el coeficiente de Gini, también dato para 2014, es de 0.438.

Como vemos, la persistencia de las condiciones de pobreza en México es alta, la desigualdad económica o de medios también lo es. Las desigualdades que aquejan a los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana son una de las causas fundamentales de las condiciones de pobreza que imperan aún en la sociedad e impiden, asimismo, el desarrollo social y económico de la misma. De ahí que resulte fundamental e impostergable el diseño y puesta en marcha de la política pública dirigida a atender dichos grupos como una vía para cerrar

las brechas de desigualdad en nuestro país y facilitar la reducción de la pobreza y entonces, poder aspirar a mejores condiciones de desarrollo económico y social.

## **II. Planteamiento y delimitación del problema**

El problema de política pública en materia de atención a grupos vulnerables puede plantearse de la siguiente manera: la prevalencia de las desigualdades, sean de ingreso o de índole social, frenan el ejercicio efectivo de los derechos sociales, perpetúan la condición de pobreza de los hogares mexicanos e impiden el desarrollo social y económico de nuestra sociedad.

### **III. Justificación**

En cuanto a la pobreza medida por ingresos, tengamos en cuenta que la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo (LBM) aumentó de 20.0 a 20.6%, quedando en 24.6 millones de personas en 2014; y que la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar económico (LBE), creció porcentualmente del 51.6 al 53.2%, lo cual equivale a 63.8 millones de personas –una cifra alarmante–, y un porcentaje de la población similar al que teníamos en 1992.

Además, el coeficiente de Gini para nuestro país –que mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población– es aún alto al ubicarse para 2014 en 0.438.

Recordemos que la medición de la pobreza multidimensional en nuestro país consta, además del ingreso, del componente de los derechos sociales. Considerando también el factor social, vale la pena mencionar que de 2012 a 2014 el porcentaje de población en condiciones de pobreza aumentó de 45.5 a 46.2%, a la par, el porcentaje de población en pobreza extrema se redujo de 9.8 a 9.5%. Esto equivale a un aumento de pobres de 53.3 a 55.3 millones de personas, y a una ligera disminución de personas en pobreza extrema de 11.5 a 11.4 millones.

La persistencia de las condiciones de pobreza en México es alta, la desigualdad económica o de medios también lo es. Las desigualdades que aquejan a los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana son una de las causas fundamentales de las condiciones de pobreza que imperan aún en la sociedad e impiden, asimismo, el desarrollo social y económico de la misma. De ahí que resulte fundamental e impostergable el diseño y puesta en marcha de la política pública dirigida a atender dichos grupos como una vía para cerrar las brechas de desigualdad en nuestro país y facilitar la reducción de la pobreza y entonces, poder aspirar a mejores condiciones de desarrollo económico y social.

#### **IV. Objetivos**

Este documento se propone analizar los conceptos y tipos de desigualdad y pobreza proporcionando una descripción actualizada de su situación en nuestro país, para posteriormente presentar un breve recorrido histórico sobre las políticas de asistencia social y, para terminar, aportar un análisis de las políticas públicas orientadas a los grupos sociales vulnerables que existen a nivel federal y que tienen como eje articulador al PONAS, que es el Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018.

## V. Marco teórico y conceptual de referencia

Iniciaremos hablando sobre la desigualdad, qué es y de qué manera afecta el desarrollo de las personas y del conjunto del país en general.

El concepto de desigualdad tiende a estar asociado con la concentración de fuentes de ingreso entre unos pocos hogares<sup>1</sup>, pero desde la perspectiva de otros autores<sup>2</sup> la desigualdad es un fenómeno complejo y multivariante.

La desigualdad en el ingreso es un tema que ha estado presente en la discusión económica, política y social desde hace 60 años en América Latina, a partir de los trabajos de la CEPAL, particularmente de Raul Presbisch<sup>3</sup>. Sin embargo, en la línea de pensamiento de la economía ortodoxa el tema de la desigualdad no ocupaba mayor atención, inclusive en algún momento se llegó a pensar que la desigualdad era buena para el crecimiento. Robert Lucas inclusive llegó a mencionar que de las tendencias que pueden hacer peligrar unos buenos principios económicos, la más tentadora y la más tóxica – según él- es centrarse en aspectos de la distribución<sup>4</sup>. Esto es reforzado por Atkinson, quien señala que el tema de la desigualdad de ingresos había sido marginado e ignorado por la economía durante buena parte del siglo XX<sup>5</sup>. Fue a partir de la última década de dicho siglo que el interés de los economistas en este tema aumentó notoriamente toda vez que se conocieron los efectos de la desigualdad en la eficiencia económica, debido a los trabajos de Persson<sup>6</sup> y Alesina<sup>7</sup>.

Si bien es cierto que cuando uno escucha hablar de desigualdad lo primero que uno piensa es la desigualdad por ingreso o la desigualdad económica o de medios<sup>8</sup>, en donde el ingreso es

---

<sup>1</sup> Székely, Miguel (1999), *La desigualdad en México, una perspectiva internacional*, México, D.F.

<sup>2</sup> Jusidman R., Clara (2009), Desigualdad y política social en México en Revista Nueva Sociedad (220), México, D.F.

<sup>3</sup> Presbisch, R. (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

<sup>4</sup> Lucas, Robert E. (2003). *The industrial revolution: past and future*. Reporte Anual 2003 del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis.

<sup>5</sup> Atkinson, Anthony B. (1997), *Bringing income distribution in from the cold*. Economic Journal 107.

<sup>6</sup> Persson, T., Tabellini, G. (1994), *Is inequality harmful for growth*, American Economic Review 83.

<sup>7</sup> Alesina, Alberto, Perotti, Roberto. (1994), *Income distribution, political instability and investment*, European Economic Review 40.

<sup>8</sup> La CEPAL también conoce a la desigualdad económica como desigualdad de medios, como se explicará más adelante en este documento.

entendido como la suma de todas las percepciones, sean monetarias o en especie, que fluyen en un período dado; o bien, continúa Atkinson, el ingreso es la cantidad máxima de recursos que un hogar podría ejercer en el consumo mientras se mantiene constante su valor neto, esto es, sin reducir el valor de los activos menos los activos<sup>9</sup>. Este tipo de desigualdad, la del ingreso, no es el único además de que es un tipo de desigualdad que deriva de una serie de otras desigualdades provocadas por causas diversas y a la vez es también causa de muchas otras desigualdades. En suma, nuestra sociedad enfrenta entonces una amplia gama de desigualdades.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, como parte del cambio estructural progresivo que impulsa para nuestra región, aborda el concepto de la igualdad desde cinco importantes dimensiones valorativas, de entre las cuales destaca la igualdad de derechos como eje principal. Afirma que<sup>10</sup>, en pos de dicha igualdad, el ejercicio de la ciudadanía es un valor irreductible que determina el pleno derecho de cada persona a acceder a umbrales de bienestar. Visto de otra forma, señala la CEPAL en *El imperativo de la igualdad*<sup>11</sup>, que la igualdad de derechos provee el marco normativo que fija los umbrales mínimos e incrementales de bienestar y de prestaciones, a la vez que impone límites a la desigualdad de acceso toda vez que esta última desigualdad se ampara en la negativa de la titularidad de derechos de varios tipos, por ejemplo, económicos, políticos, sociales y culturales.

En una segunda dimensión, derivada de la de los derechos, la CEPAL advierte que la igualdad económica o de medios es dependiente de una mejor distribución del ingreso. Adicionalmente, señala que otra dimensión relevante de la igualdad tiene que ver con la igualdad de capacidades, las cuales se conciben como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que las personas van adquiriendo a lo largo del tiempo y que les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos; se aboga por que las personas

---

<sup>9</sup> Atkinson, Anthony B. (2016), *Desigualdad, ¿qué podemos hacer?* 1<sup>a</sup> Edición, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

<sup>10</sup> Bárcena, Alicia. Prado, Antonio. (2016). *El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y El Caribe*. Siglo Veintiuno Editores Argentina, S.A.

<sup>11</sup> Op. cit.

tengan acceso a la construcción de sus capacidades. Esto implica, a su vez, el arribo a una cuarta dimensión valorativa de la igualdad desde la perspectiva cepalina, aquella igualdad relacional en el sentido de que promueve la dignidad, la socialización y el reconocimiento recíproco de los individuos, se impulsa así el logro de la autonomía y agencia de las personas. Finalmente, la CEPAL incorpora la dimensión de la igualdad cultural, étnica y de género; la cual tiene que ver con el reclamo de igualdad en la distribución de los roles familiares y laborales, así como en la afirmación de las identidades colectivas.

La desigualdad va más allá del ingreso, según coincide Reygadas<sup>12</sup> con la visión que ya se comentó que tiene la CEPAL. La desigualdad, señala el autor, es una distribución inequitativa de las ventajas y desventajas, que afecta a todas las esferas de la vida dentro de una sociedad; se genera a través de las relaciones de poder que se tejen mediante múltiples redes sociales, las que pueden ser redes materiales o simbólicas que se encargan de clasificar a las personas, ordenarlas y posicionarlas en forma jerárquica. Tales redes sociales provienen de las relaciones interpersonales y están en constante cambio por lo que las redes de desigualdad no son estáticas, pueden tejerse y destejerse.

La desigualdad en México tiene raíces históricas profundas<sup>13</sup>, incluso sus orígenes se remontan a la época prehispánica<sup>14</sup> así como la de la conquista<sup>15</sup>. Se dice que con la llegada de los españoles, la riqueza en recursos naturales en nuestro territorio, la abundancia de mano de obra y en general los medios de producción, se concentraron en unas cuantas personas. De ese modo, durante los años siguientes se fueron consolidando los cimientos de una estructura económica con enormes disparidades, lo cual contribuyó en buena medida a que México tuviera en los siguientes siglos un desarrollo económico con elevadas pobreza y desigualdad. De ahí que se considera la desigualdad en nuestro país como algo normal, algo

---

<sup>12</sup> Reygadas, Luis. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de desigualdad*, Ed. Anthropos, Barcelona, España.

<sup>13</sup> Jusidman R., Clara, *op. cit.*

<sup>14</sup> Tello, Carlos (2010), *Sobre la desigualdad en México*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

<sup>15</sup> Székely, Miguel (2003), *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, Documentos de Investigación 5, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, México, D.F.

propio de nuestra cultura y sociedad, tal vez por ser un fenómeno que ha estado presente desde tiempos inmemoriales en la mente de los mexicanos.

A la vez que todos los seres humanos somos iguales en cuanto a que tenemos el mismo origen, esencia, dignidad, derechos y destino trascendente, también somos una humanidad diversa. Todas y cada una de las personas que habitamos este planeta somos distintos los unos de los otros, sea por características propias o personales tales como el género, la edad, las condiciones físicas y mentales; sea por características extrínsecas a la persona, por ejemplo, el patrimonio heredado, el medio ambiente natural y social en el que uno nace y crece.

Entonces, todos somos diferentes, es lo que Sen llama la básica heterogeneidad de los humanos<sup>16</sup>. Esta es una de las dos diversidades a las que se enfrenta la idea de la desigualdad, la otra consiste en, precisamente, la multiplicidad de variables desde las que se puede juzgar la igualdad. Entonces, estas divergencias o complicaciones al analizar el término de la igualdad llevan a la pregunta central del debate que plantea Sen: igualdad ¿de qué?, la enorme diversidad de los humanos aumenta la necesidad de tratar esa diversidad de enfoque a la hora de hacer una valoración de la igualdad.

Siguiendo con el mismo autor, la igualdad se juzga al comparar algunas condiciones específicas de una persona respecto de otra persona, aspectos tales como los ingresos, la riqueza, la felicidad, la libertad, las oportunidades, derechos o necesidad de realizarse. Podría decirse que son las desigualdades de talento, de educación, de relaciones y de oportunidades las que hieren y provocan desigualdades de poder y de riqueza<sup>17</sup>.

¿Desigualdad ó igualdad de qué? Al respecto podríamos mencionar que en la literatura misma de la desigualdad destacan tres importantes autores por sus contribuciones al debate, John Rawls, el mismo Amartya Sen y J. Roemer. La propuesta de Rawls incluye, en el marco de su teoría de la justicia, la exigencia de igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos, y el hecho de que las desigualdades sociales y económicas solo serán justas si

---

<sup>16</sup> Sen, Amartya (1992), *Nuevo examen de la desigualdad*, Ed. Alianza Editorial, Madrid España.

<sup>17</sup> Servitje, Lorenzo (2003), *Igualdad o desigualdad*, Cuadernos de Desarrollo Humano 11, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, México, D.F.

producen beneficios compensadores para todos, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad. En ese sentido, el bienestar en una sociedad se determinará por la cantidad de bienes primarios disponibles para sus miembros menos aventajados.

Por otro lado, Sen critica y redirige la propuesta de Rawls al considerar no el conjunto de bienes primarios disponibles para las personas sino más bien lo que tales bienes permiten hacer a las personas. Es así como surge el concepto de capacidades, entendiendo estas como la habilidad o práctica de las personas de alcanzar estados del ser o del hacer<sup>18</sup>. Dado que la conversión de bienes a capacidades varía de persona a persona, entonces la igualdad de bienes primarios que propone Rawls es distinta de la igualdad de capacidades. Desde esta perspectiva, la política pública deberá buscar ampliar el conjunto de elecciones de vida posibles de las personas.

Por su parte, Roemer toma el concepto de igualdad de oportunidades<sup>19</sup> y lo complementa con la idea de que los logros de las personas no deberían depender de aquellos factores sobre los cuales no se tiene ningún control, como sexo, raza, lugar de nacimiento, familia. Tales factores debieran ser irrelevantes en la consecución de esos logros. Desde esta perspectiva, habrá desigualdad de oportunidades en la medida en la que cómo nos va en la vida dependa de las circunstancias en las que cada persona ha nacido. Diversos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han impulsado mucho esta perspectiva de tal modo que un enfoque centrado en la equidad de oportunidades pasa a ser la preocupación central en el diseño e implementación de políticas para el desarrollo y el crecimiento.

Poner el énfasis en la igualdad de oportunidades significa privilegiar la desigualdad ex – ante, hacerlo así otorga más importancia a las condiciones iniciales y enfatiza la necesidad de nivelar el terreno para todos, poner el piso parejo. En contraste, la visión ex – post prioriza el resultado, es decir, todo aquello que acontece como efecto de la interacción entre los aspectos individuales y el contexto en que uno se desarrolla.

---

<sup>18</sup> Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Random House, New York, USA.

<sup>19</sup> Roemer, J. (1998), *Equality of opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, USA.

Al conceptualizar la desigualdad ex – ante se está haciendo énfasis en el principio de que la distribución de cualquier logro alcanzado por las personas, como la escolaridad, no debe estar condicionada por las circunstancias de los individuos, de manera que los logros de bienestar, o ventajas, reflejen los aspectos valorativos y de esfuerzo individual<sup>20</sup>.

Consecuencias de la desigualdad son la pobreza y la ralentización del crecimiento, pero además ocasiona una serie de patologías sociales. Las sociedades más desiguales tienden a tener una mayor incidencia de obesidad, más embarazos adolescentes, más problemas de salud mental, menor movilidad social, menor esperanza de vida, más violencia y más inseguridad en las calles, peor desempeño educativo. Además, la desigualdad en la distribución del ingreso, al trascender el ámbito económico y expresarse en los diversos terrenos sociales, tiende a segmentar a la sociedad y debilitar la cohesión social.

Cortés señala, con base en el conocimiento teórico y empírico ya disponible, que una redistribución progresiva del ingreso tendría un efecto directo sobre la pobreza y otro indirecto a través del crecimiento económico, generando así la posibilidad de iniciar un ciclo virtuoso de menor desigualdad, mayor crecimiento y menor pobreza<sup>21</sup>. Bourguignon<sup>22</sup> señala que la reducción de la pobreza se relaciona estrechamente con la desigualdad de los ingresos; además, existen diversos estudios, como el de Ravallion<sup>23</sup>, que apuntan que las variaciones en los ingresos y en la desigualdad económica tienen efectos en la reducción de la pobreza.

Pobreza y desigualdad son conceptos muy relacionados pero no son lo mismo, la razón principal de la pobreza radica en la desigualdad. Autores como Damián<sup>24</sup>, Reygadas<sup>25</sup> y

---

<sup>20</sup> PNUD (2010), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Costa Rica.

<sup>21</sup> Cortés, Fernando (2012), *Estado, Política Social y Desigualdad*, en Cuarto Diálogo Nacional para un México Social, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

<sup>22</sup> Bourguignon, F. (2002). *The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods*, publicado en Eicher y Turnovsky, *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

<sup>23</sup> Ravallion, M. (1997). *Can high-inequality developing countries escape absolutely poverty?* Economic Letters, vol. 56 No. 1, Amsterdam.

<sup>24</sup> Damián, Araceli. (2009). *Progreso y bienestar*. Rojas, Mariano. *Midiendo el progreso de las sociedades. Reflexiones desde México*. Fondo Consultivo Científico y Tecnológico. México, D.F.

<sup>25</sup> Reygadas, Luis. (2008). *La apropiación ...*

Sahuí<sup>26</sup> señalan que la pobreza es un problema de desigualdad, es un problema de la mala distribución de la riqueza social existente.

Entrando en materia de lo que es pobreza, podemos decir que es la situación en la que el ingreso de una familia es tan bajo que no alcanza a cubrir sus necesidades mínimas de alimento, vivienda y ropa, en términos generales<sup>27</sup>, así, la pobreza también ha sido relacionada con el ingreso, el cual permanece en el núcleo del concepto hasta nuestros días. La pobreza es el resultado de que los distintos sectores de la población tengan acceso diferenciado tanto a bienes y servicios como al fortalecimiento de sus relaciones sociales para alcanzar mejores niveles de empleo y de bienestar<sup>28</sup> en sus vidas. No obstante, se puede decir que la gente es pobre cuando no cuenta con el ingreso ni con otros recursos necesarios para que tengan condiciones de vida tales que les permitan jugar sus roles, cumplir sus obligaciones y participar de las relaciones y costumbres de la sociedad en la que están inmersos.

Ciertamente en su acepción más amplia la pobreza está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas y niegan su plena integración a la sociedad. Esta concepción de la pobreza la lleva más allá del elemento que conforma el ingreso. En el mundo académico y practicante de las políticas contra la pobreza existe un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza, se reconoce que los elementos que toda persona requiere para decidir libre e informadamente en un contexto de igualdad de oportunidades sobre sus opciones de vida no pueden ser reducidos a una sola dimensión<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Sahuí, José Alonzo. (2008). *Análisis de tres variables psicosociales y su influencia en la pobreza*. Publicado en Mixcoatl, Gerardo y Sahuí, Alejandro. *Derechos fundamentales y políticas de combate a la pobreza*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Campeche, Campeche.

<sup>27</sup> Parkin, Michael; Esquivel, G.; Ávalos, M. (2006), *Microeconomía versión para Latinoamérica*, 7<sup>a</sup> edición, Pearson Educación, México D.F.

<sup>28</sup> Angelotti, Gabriel; Reyes, Guadalupe. (2015). *Desigualdad y vulnerabilidad social. Reflexiones y estudios de caso*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, Yucatán.

<sup>29</sup> CONEVAL (2009), *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, CONEVAL, México D.F

La pobreza es un fenómeno de naturaleza multidimensional que no podrá ser encauzado ni entendido solamente en función de los bienes, servicios y activos que un hogar pueda poseer. En este sentido se destaca que la pobreza está asociada también a la imposibilidad que tienen las familias de disfrutar diversos factores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado, o que son considerados fundamentales por formar parte de los llamados derechos económicos, sociales y culturales.

En virtud de lo anterior, la Ley General de Desarrollo Social de 2004, establece en su artículo 36 que la medición de la pobreza debe hacerse considerando los derechos sociales y el bienestar económico, es decir, se trasciende la medición unidimensional por ingreso para llegar a la multidimensional. En ese sentido, además del insuficiente ingreso, se entiende la pobreza en términos de una serie de carencias definidas en múltiples aspectos, tales como rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, estas son conocidas como carencias sociales.

Entonces, se dice que una persona es pobre, multidimensionalmente hablando, si cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos sociales y, además, sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

La medición multidimensional de la pobreza vigente en nuestro país establece dos líneas de bienestar en la dimensión económica, es decir, del ingreso. La primera es la línea de bienestar económico (LBE) que para la medición de la pobreza de 2014 – publicada en julio de 2015 – fue de \$ 2,542.13 en zonas urbanas y de \$ 1,614.65 en zonas rurales, la LBE delimita el conjunto de personas consideradas en situación de pobreza moderada. Por otro lado, la línea de bienestar mínimo (LBM) se determinó en \$ 1,242.61 para las zonas urbanas y en \$ 868.25 para las rurales, esta línea delimita el conjunto de personas consideradas en situación de pobreza extrema siempre que a la vez presente al menos tres carencias sociales<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Para poder comparar los niveles de ingreso de hogares con diferentes composiciones demográficas, la metodología de CONEVAL ajusta el ingreso corriente por escalas de equivalencia entre personas adultas y menores así como por economías de escala. De esta manera se pueden identificar los hogares cuyo ingreso

En el gráfico 1 podemos observar un esquema de la medición multidimensional de la pobreza, del cual se desprenden cinco grupos de población, vamos a describirlos brevemente:

- a) Las personas que tengan un ingreso inferior a la LBM y que también presenten 3 o más carencias sociales, se consideran en situación de pobreza extrema.
- b) Las personas que tengan un ingreso inferior a la LBE y superior a la LBM, que también tengan 1 a 2 carencias sociales, se catalogan como pobres moderados.
- c) Quienes no presenten carencias sociales pero tienen un ingreso por debajo de la LBE son considerados vulnerables por ingreso.
- d) Aquellas personas que tengan un ingreso superior a la LBE y al menos una carencia social, se consideran vulnerables por carencia social.
- e) Finalmente, las personas que tienen un ingreso por encima de la LBE y no presentan carencias sociales son los no pobres.

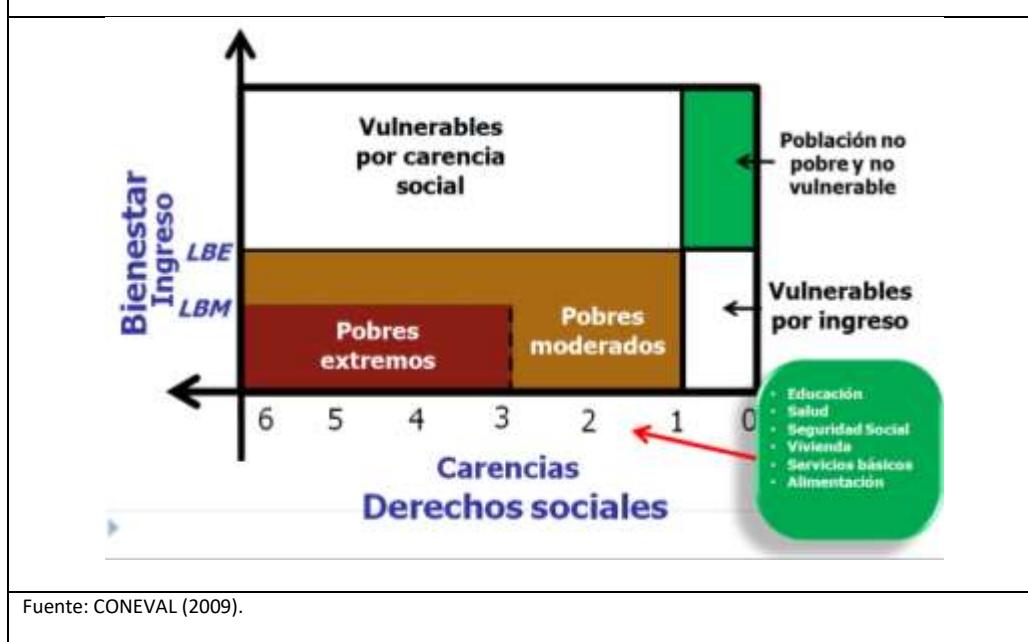
Más adelante en el documento comentaremos qué porcentaje de la población se encuentra en cada uno de estos casos, según los resultados de la medición de la pobreza dados a conocer por el CONEVAL en julio de 2015<sup>31</sup>.

---

corriente total per cápita, ajustado por los criterios ya comentados, es inferior al valor establecido en la línea de bienestar económico, y aquellos hogares cuyo ingreso corriente total per cápita está por debajo del valor de la línea de bienestar mínimo.

<sup>31</sup> Es importante destacar que, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, la medición de la pobreza multidimensional se realiza cada dos años a nivel nacional y de las 32 entidades federativas y cada cinco años para todos los municipios del país. De este modo, esta investigación se basa en los resultados de la medición 2014, publicados por CONEVAL en julio de 2015, una vez que el INEGI publica los resultados del MCS (módulo de condiciones socioeconómicas) de la ENIGH 2014 (Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares).

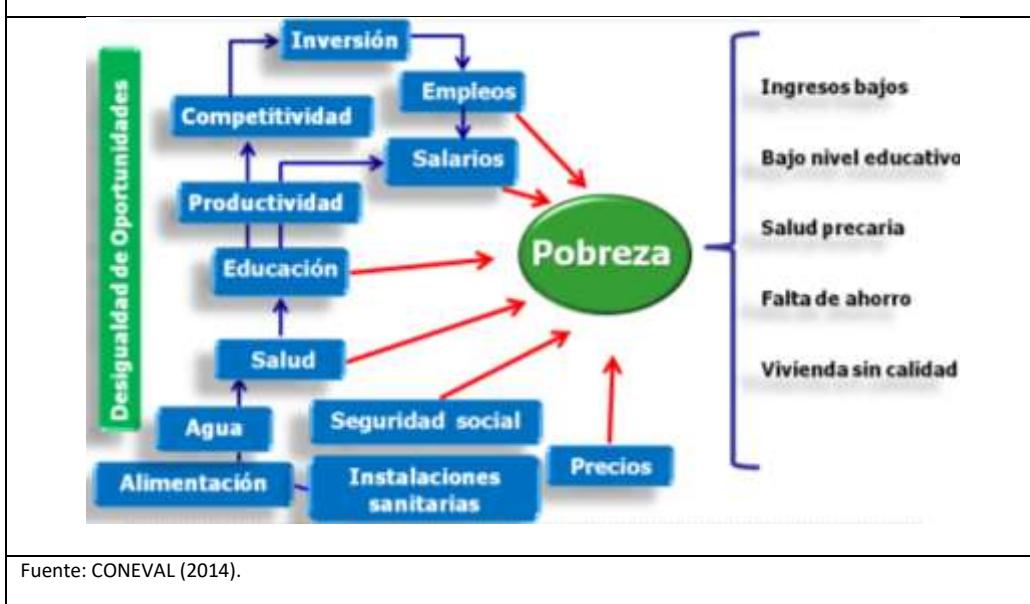
Grafico No. 1: Esquema de la medición multidimensional de la pobreza en México.



La pobreza y la desigualdad no solamente tienen implicaciones económicas sino que también tienen consecuencias sociales, psicológicas y nutricionales aumentando las probabilidades de que las personas caigan en una trampa de pobreza. La pobreza “es una violación gigantesca a los derechos humanos”, apuntó en su momento el entonces Cardenal Jorge M. Bergoglio.

La desigualdad afecta a diversos grupos de la sociedad. La desigualdad de oportunidades conduce a las personas a entrar en condiciones de pobreza, es decir, la desigualdad representa un cúmulo de determinantes de la pobreza la cual a su vez tiene varios efectos, como ya decíamos. Por ejemplo, la desigualdad de oportunidades contempla aspectos como precario acceso a la alimentación, bajos salarios y altos precios, mala calidad e insuficiente acceso a servicios médicos, mala calidad educativa, carencia de servicios públicos como agua potable y alcantarillado, estos y otros determinantes conducen a condiciones de pobreza mientras que entre los efectos de ésta podemos encontrar falta de ahorro, vivienda de baja calidad y salud precaria. Esto lo podemos observar en el siguiente gráfico.

Grafico No. 2: Determinantes y efectos de la pobreza.



Entonces, la pobreza es expresión y efecto de algo más amplio: la desigualdad<sup>32</sup>, como ya hemos abundado anteriormente.

Por su parte, la vulnerabilidad es una condición social por la cual se está en riesgo de engrosar el espacio de exclusión, en un contexto de desventaja y desprotección, lo cual impide el desarrollo pleno de la vida social y productiva de las personas. También se le puede concebir como una condición de indefensión en la que se pueden encontrar una persona, grupo o comunidad debido a características como edad, sexo, condición de salud, nutrición, preferencia sexual, raza o etnia, entre otros<sup>33</sup>. El riesgo, la inseguridad y la indefensión son los atributos característicos de la vulnerabilidad, la cual, de acuerdo con la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados<sup>34</sup> del Congreso de la Unión, denota la exposición a riesgos en que se encuentran las personas, su impacto y la capacidad para enfrentar o neutralizar las eventualidades que genera. Las personas pueden ser

<sup>32</sup> Canto, Manuel (2004), *Pobreza y desigualdad, la apariencia del consenso*, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, México D.F

<sup>33</sup> SEDESOL (2008). *Política de Atención a Grupos Vulnerables*, Presentación Power Point del Curso “Política Social y Grupos Vulnerables”, México, D.F.

<sup>34</sup> Cámara de Diputados (2012). *Programa de trabajo de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Primer Año de Ejercicio Legislativo. LXII Legislatura*. México, D.F.

vulnerables porque no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, como la alimentación, el ingreso, la vivienda, el agua potable, entre otros<sup>35</sup>.

Actualmente, diversas disciplinas como la sociología, la antropología, la ecología, la política y la psicología emplean el concepto de vulnerabilidad con el fin de explicar cómo determinadas unidades de análisis, sean individuos o comunidades, se comportan ante distintos tipos de amenazas, sean naturales o provocadas por el mismo ser humano<sup>36</sup>. Angelotti<sup>37</sup> señala que pese a la diversidad de definiciones que sobre la vulnerabilidad hay entre muy diversas disciplinas sociales, estas definiciones pueden agruparse en dos principales categorías:

- 1) En primer lugar, la vulnerabilidad es concebida como un atributo o dimensión individual e interna de los sujetos o cosas, de modo que es caracterizada por la fragilidad, precariedad, indefensión e incertidumbre ante otras unidades del entorno que no lo son. Así, desde esta perspectiva la vulnerabilidad se define como la propensión interna de un ecosistema o de alguno de sus componentes a sufrir un daño ante la presencia determinada fuerza o energía potencialmente destructiva<sup>38</sup>, asociándosele con procesos de exclusión social y de desigualdad.
- 2) En segundo término, la vulnerabilidad es el producto de un sistema de relaciones y se vincula a procesos colectivos que estimulan el riesgo en entornos peligrosos<sup>39</sup>. Desde esta segunda vertiente, la cual enfatiza la atención en el estudio de los desastres originados por fenómenos naturales, la vulnerabilidad es entendida como la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, es decir, su inflexibilidad o

---

<sup>35</sup> Pérez, M. de Montserrat (2005). *Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 113, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F.

<sup>36</sup> Ruiz, Naxhelli. (2012). *La definición y medición de la vulnerabilidad social: un enfoque normativo*, publicado en Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Investigaciones Geográficas de la UNAM. México, D.F.

<sup>37</sup> Angelotti, Gabriel; Reyes, Guadalupe. (2015). *Desigualdad y vulnerabilidad social...*

<sup>38</sup> Vargas, Jorge E. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*. CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>39</sup> Moreno, Juan Cristóbal. (2008). *El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas*. Center for Latin American Studies, University of Miami, Miami, Florida.

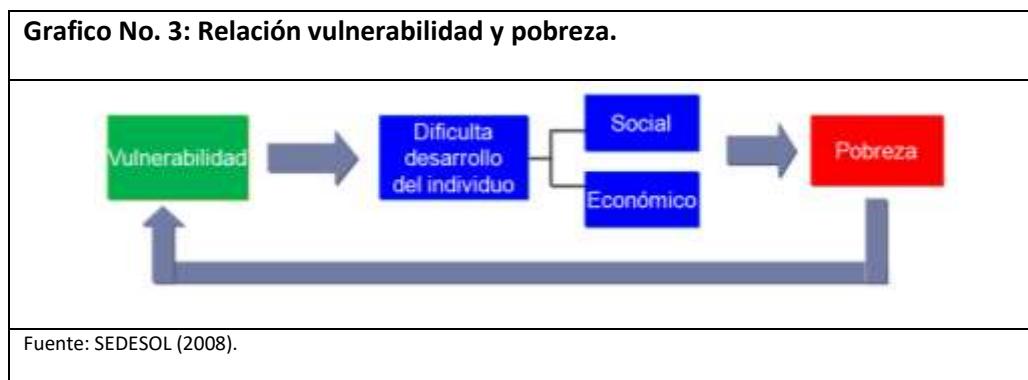
incapacidad para adaptarse a ese cambio, que para la comunidad constituye un riesgo<sup>40</sup>.

De acuerdo con Jorge González Galván, la vulnerabilidad es un estado de indefensión, la ruptura de un equilibrio precario que arrastra a la persona o al grupo social de que se trate hacia una espiral de efectos negativos acumulativos<sup>41</sup>.

Como podemos observar, la vulnerabilidad es un concepto más amplio que el de la pobreza misma, pues proyecta a futuro la posibilidad de ser pobre. Por eso mismo, existen dos categorías de vulnerabilidad<sup>42</sup>:

- a) Vulnerados: personas o grupos de la sociedad que ya tienen carencias que imposibilitan su actual sostenimiento y desarrollo y presentan una debilidad a futuro a partir de esta incapacidad. Podría decirse que los pobres son vulnerados.
- b) Vulnerables: ocurre cuando el deterioro de las condiciones de vida no están aún materializadas pero es altamente probable que suceda, en un futuro cercano, a partir de las condiciones de fragilidad que afecte a estas personas o grupos sociales.

Esta relación entre pobreza y vulnerabilidad la podemos ver con detalle en el gráfico siguiente:



<sup>40</sup> Wilches-Chaux, Gustavo. (1993). *Vulnerabilidad global*. Publicado en Maskrey, Andrew. *Los desastres no son naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

<sup>41</sup> González Galván, Jorge A., Hernández, M., Sánchez-Castañeda, A. (s/f). *La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F.

<sup>42</sup> SEDESOL (2008), op. cit.

Ahora bien, los grupos vulnerables son aquellos que por circunstancias de desigualdades, origen étnico, estado de salud, edad, género, discapacidad o preferencia sexual, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas<sup>43</sup>. Otra definición que podemos considerar es la siguiente: los grupos vulnerables son personas o grupo de personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y por lo tanto requieren de la atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar<sup>44</sup>.

Los factores mencionados pueden ser biológicos, socioculturales o económicos, de modo tal que las situaciones de riesgo o discriminación a los que se exponen estos grupos pueden ser discriminación familiar, social o laboral, violación de sus derechos fundamentales, o bien, pueden ser víctimas de abuso, maltrato o explotación. Para evitar estas situaciones y en sí la vulnerabilidad de estos grupos, se requiere de la aplicación de medidas de atención por parte del gobierno para que tengan oportunidades concretas que favorezcan su bienestar, por ejemplo, asistencia social, medidas positivas y programas integrales.

Los grupos vulnerables<sup>45</sup> son grupos de personas que padecen una serie de desventajas que provienen de un conjunto de factores sociales así como de características jurídicas, personales y culturales; son esos conjuntos de personas que por determinadas condiciones permanentes o temporales, están en condiciones de riesgo, inseguridad, indefensión y, como ya anotamos, desventaja respecto del resto de la sociedad.

Townsend<sup>46</sup> se vale de la noción de las minorías sociales para explicar las razones por las cuales distintos grupos sociales están en situación de pobreza. Él señala que la localización de la población en categorías sociales diferentes, muchas de las cuales tienen muy bajo acceso a recursos y a estatus social, ayuda a explicar que ciertos grupos sociales no son elegibles

---

<sup>43</sup> Espinosa T., Patricia (2000). *Grupos vulnerables y cambio social*. Revista Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año IX, No. 72, México, D.F.

<sup>44</sup> SEDESOL (2008), *ibid.*

<sup>45</sup> Cámara de Diputados (2012). *Programa ...*

<sup>46</sup> Townsend, Peter. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Penguin Books. Middlesex, England.

para obtener ciertos beneficios sociales, o no tener la oportunidad de acumular ingresos procedentes del mercado laboral. De acuerdo con este autor, el concepto de grupos vulnerables es fundamental para explicar la desigualdad, en primera instancia, así como a la pobreza. Según Rodríguez, la situación en que se encuentran estos grupos sociales es consecuencia de los arreglos y divisiones sociales existentes, las cuales reflejan las desigualdades de poder entre los grupos sociales de una manera jerárquica<sup>47</sup>. Lo que provoca que ciertos grupos de la sociedad estén en condiciones de vulnerabilidad es que presentan un acceso desigual a recursos y a estatus social respecto del resto de la sociedad.

En los estudios seminales en torno de la pobreza, señala Rodríguez<sup>48</sup>, a estos grupos en condiciones de vulnerabilidad también se les conoce como grupos minoritarios o minorías. Precisamente Townsend señala que las minorías sociales se componen de aquellas personas o familias que comparten ciertas características o rasgos que hacen que sean considerados diferentes de la gente “ordinaria” o “normal”. Tales características determinan que estos grupos sociales no tengan acceso o no se les otorguen ciertos derechos que están disponibles para otros, en consecuencia, tienen menos posibilidades de acceder a recursos sociales. Para el autor, la incidencia de la pobreza suele ser mayor en estos grupos minoritarios que en el resto de la sociedad<sup>49</sup>.

Cabe señalar que la asistencia social es la intervención pública destinada a brindar protección social a grupos vulnerables que no están cubiertos por sistemas de seguridad social, ni cuentan con los ingresos suficientes que les permitan enfrentar su condición de vulnerabilidad<sup>50</sup>. También se le puede entender como la ayuda organizada legalmente a cargo del Estado dirigida a las clases más débiles económicamente de la sociedad<sup>51</sup>. Por su parte,

---

<sup>47</sup> Rodríguez Gómez, Katya. (2016). *Grupos vulnerables y ciudadanía. Déficit civil y desigualdad social*. Publicado en Rodríguez, Katya; Rea Campos, Carmen R.; Russo, Juan. *Ciudadanía y grupos vulnerables en México*. Editorial Fontamara, Ciudad de México.

<sup>48</sup> Op. cit.

<sup>49</sup> Townsend, Peter. (1979). *Poverty ...*

<sup>50</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). *Grupos vulnerables*. México, D.F.

<sup>51</sup> Mendizábal Bermúdez, Gabriela. (2013). *Ánalisis de las políticas públicas federales del período 2006 – 2012 en materia de seguridad social y su repercusión en el desarrollo social del país*, en Guerrero Olvera, Miguel et. al. (2013). *Políticas públicas: entre la teoría y la práctica*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Ed. Fontamara, México, D.F.

la Ley de Asistencia Social entiende esta como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva<sup>52</sup>. La asistencia social, estipula la Ley, comprende acciones de promoción, prevención, prevención, protección y rehabilitación.

---

<sup>52</sup> Cámara de Diputados (2004). *Ley de Asistencia Social*. México, D.F.

## **VI.- Planteamiento de hipótesis**

Hipótesis de investigación.

El Estado mexicano ha instrumentado una política pública de atención a grupos vulnerables adecuada para el problema de política pública que se busca resolver.

Hipótesis nula.

El Estado mexicano ha instrumentado una política pública de atención a grupos vulnerables inadecuada para el problema de política pública que se busca resolver.

.

## VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Vamos a presentar primero la situación actual de la desigualdad y la pobreza en México, con base en la medición multidimensional de la pobreza de 2014, que al momento de elaborar esta investigación, es la última que se encuentra disponible públicamente, posteriormente se describirán las características sociodemográficas de los grupos vulnerables en nuestro país para, finalmente, pasar al análisis de la política pública orientada a la atención de dichos grupos sociales.

Por lo que toca a la desigualdad en el ingreso, México está en la región más desigual del mundo: América Latina<sup>53</sup>, la concentración del ingreso y de la riqueza constituye un elemento fundamental de la desigualdad en esta región, ya que como señala la CEPAL<sup>54</sup>, el 10% más rico en América Latina y el Caribe posee el 71% de la riqueza. Aunado a ello, la brecha que separa ricos de pobres en los países de la OCDE se ha ensanchado en las últimas tres décadas. El coeficiente de Gini para los países de la OCDE en los 80's era de 0.29 mientras que para finales de los 2000's ascendió a 0.316<sup>55</sup>.

Ciertamente vivimos en una época en la que las tecnologías de la información y la comunicación han contribuido enormemente a la integración mundial a través del intercambio comercial, financiero, político, social y cultural, por mencionar tan solo algunas aristas. Sí, vivimos en un mundo mucho más integrado pero – paradójicamente – cada vez más desigual. De acuerdo con datos de la CEPAL<sup>56</sup>, la desigualdad del ingreso está en su nivel más alto en más de tres décadas, ya sea en países desarrollados como en aquellos en desarrollo, pues aumentó con fuerza desde inicios de los 1980's hasta el año 2000, para luego presentar incrementos leves. Por ejemplo, señala la CEPAL con base en datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que la desigualdad en

---

<sup>53</sup> Kliksberg, Bernardo (2002), *Cambios estructurales, situación social y dimensiones para el análisis y diseño de políticas sociales en América Latina*, en Perfiles de Población 34.

<sup>54</sup> <http://www.cepal.org/es/comunicados/la-concentracion-ingreso-la-riqueza-esta-corazon-la-desigualdad-la-region-cepal-oxfam>, consultado el 2 de enero de 2017.

<sup>55</sup> OECD (2011), *Divided we stand: why inequality keeps rising*, París, Francia.

<sup>56</sup> CEPAL, (2016). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Trigésimo Sexto Período de Sesiones de la CEPAL, Ciudad de México.

sus países miembro aumentó desde los años 1980's a 2013 de 0.29 a 0.32 en su coeficiente de Gini<sup>57</sup>. Del mismo modo, esta tendencia alcista de la desigualdad también se puede observar en países desarrollados con altos niveles de desigualdad, como Estados Unidos cuyo Gini pasó de 0.34 en el año de 1985 a 0.39 en 2013. Inclusive, países escandinavos con gran tradición igualitaria han pasado por un aumento en sus niveles de desigualdad, tal es el caso de Finlandia, Noruega y Suecia<sup>58</sup>, cuyos coeficientes de Gini crecieron respectivamente de 0.21 a 0.26; 0.22 a 0.25 y de 0.20 a 0.27.

En concordancia, durante las décadas de los 80's y 90's la desigualdad en nuestro país fue aumentando, pero disminuyó en la primera década del presente siglo aunque sigue siendo un país altamente desigual<sup>59</sup>. El llamado de la OCDE es que los gobiernos pueden ir cerrando dichas brechas si echan mano de políticas sociales efectivas muchas de las cuales no requerirían de un mayor gasto social. En el caso de México, los servicios públicos que se prestan en los sectores de salud, educación y vivienda reducen la desigualdad de ingreso más que en cualquier otro país de la OCDE<sup>60</sup> a la par que van generando igualdad de oportunidades para las personas y sus familias.

¿Cómo se mide la desigualdad?, hay que recordar que la desigualdad y la pobreza son dos conceptos diferentes aunque muy relacionadas. La forma en que se miden por ende también es diferente; la primera se define sobre la población entera mientras que la segunda sobre únicamente el conjunto de aquellos individuos situados en condiciones de pobreza, como también se ha comentado.

La medida más simple de desigualdad ordena a la población de los más pobres a los más ricos y muestra el porcentaje del ingreso atribuible a cada quintil o decil de la población.

---

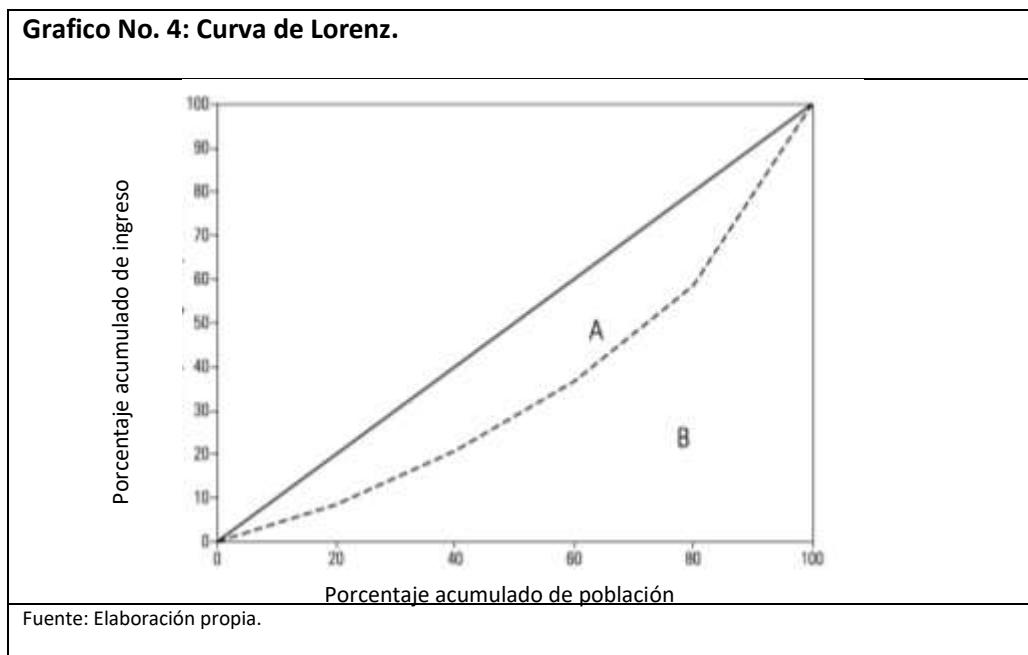
<sup>57</sup> El coeficiente de Gini es un indicador que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, como se explicará más adelante en este documento.

<sup>58</sup> OCDE (2015). *In it together: Why less inequality benefits all.* Paris.

<sup>59</sup> OECD (2008), *op. cit.*

<sup>60</sup> *Idem.*

Típicamente el quintil más pobre concentra entre el 6 y el 10% del ingreso mientras que el más rico un 35 a 50%. Una medida muy popular de la desigualdad es el coeficiente de Gini, el cual se mueve en un rango de 0, que significa una igualdad perfecta o que todos en el planeta tendríamos el mismo ingreso, a 1, que sería la desigualdad perfecta o que todo el ingreso lo concentraría una sola persona en el mundo. Este coeficiente se deriva de la curva de Lorenz, la cual ordena a la población de pobres a ricos mostrando la proporción acumulada de la población en el eje de las abscisas y la proporción acumulada del gasto o del ingreso en el eje de las ordenadas. Obsérvese el gráfico siguiente.



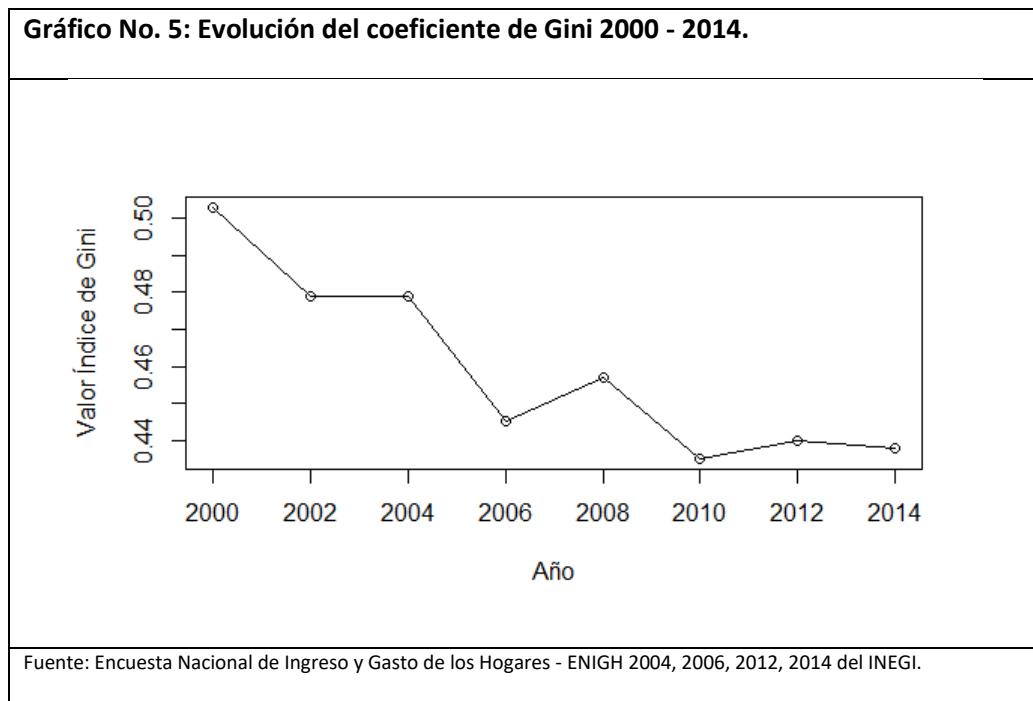
De tal manera que, como podemos observar en el Gráfico 4, la línea diagonal representa la igualdad perfecta. El coeficiente de Gini se define entonces como  $A/(A + B)$ , en donde A y B son las áreas mostradas en el gráfico. Si  $A = 0$  entonces el coeficiente de Gini se convierte en 0 lo cual significa una perfecta igualdad. Pero, si  $B = 0$  entonces el coeficiente de Gini asume el valor 1, significando así una completa desigualdad.

Pues bien, la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre en nuestro país es de una magnitud de 26 veces, cuanto era de 27, mientras que para el promedio de los países de la OCDE es de solamente 9 veces.

De acuerdo con datos de la ENIGH, el coeficiente de Gini mostró una reducción entre 2000 y 2012 al pasar de 0.503 a 0.440, claramente se aprecia una tendencia a la baja en el período 2000 - 2006, no así entre 2006 y 2008 cuando el Gini ascendió, muy probablemente debido a los efectos de la crisis financiera internacional, pero cerrando hacia 2012 con una muy ligera tendencia a la baja pese al ascenso registrado en tal año; según se ilustra en el cuadro y gráfico siguientes:

<b>Cuadro No. 1: Evolución del coeficiente de Gini 2000 - 2014.</b>								
Año	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Gini	0.503	0.479	0.479	0.445	0.457	0.435	0.440	0.43

Fuente: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares - ENIGH 2004, 2006, 2012, 2014 del INEGI.



Por la parte de los derechos sociales, hay otra gran gama de variables que intervienen, como ya se dijo, la desigualdad es multivariable. Situaciones enmarcadas en el acceso a servicios de salud, a la educación, la vivienda y el acceso a servicios básicos a la vivienda van perfilando la igualdad de oportunidades que es una condición necesaria para que nuestra sociedad aspire a mejores condiciones de desarrollo social y económico, ayudando a que diversos grupos sociales superen las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran.

Desde esa perspectiva, con base en los últimos resultados de la medición de la pobreza multidimensional dados a conocer por CONEVAL y correspondientes a 2014, podemos observar una reducción para el período 2000 - 2012 de las carencias sociales comentadas.

Como podemos observar en el siguiente cuadro, de las seis carencias sociales, cuatro presentaron una disminución entre 2012 y 2014: rezago educativo, seguridad social, servicios de salud, y calidad y espacios en la vivienda. Una carencia social permaneció igual: servicios básicos en la vivienda mientras que una carencia aumentó levemente: acceso a la alimentación.

<b>Cuadro No. 2: Evolución de las carencias sociales 2000 – 2014 (porcentaje de personas por carencia a nivel nacional)</b>							
Año	2000	2005	2008	2010	2012	2014	Millones de personas 2014
<b>Rezago educativo</b>	22.5	19.8	21.9	20.7	19.2	18.7	22.4
<b>Acceso a los servicios de salud</b>	58.6	51.4	38.4	29.2	21.5	18.2	21.8
<b>Calidad y espacios en la vivienda</b>	29.4	nd	17.7	15.2	13.6	12.3	14.8
<b>Servicios básicos en la vivienda</b>	nd	nd	nd	22.9	21.2	21.2	25.4
<b>Carencia por acceso a la seguridad social</b>	nd	nd	65.0	60.7	61.2	58.5	70.1
<b>Carencia por acceso a la alimentación</b>	nd	nd	21.7	24.8	23.3	23.4	28.0

Fuente: Informe de Pobreza Multidimensional CONEVAL 2014.

Esto ha sido en cuanto a la desigualdad y las diversas dimensiones que de ella se miden. Pasemos ahora a hablar de cómo se encuentra nuestro país en cuanto a pobreza se refiere, de alguna manera ya lo hemos empezado a decir al presentar la actualización del porcentaje de personas a nivel nacional que sufren de alguna carencia social.

Complementariamente a lo anterior, es necesario señalar que de 2012 a 2014 el ingreso corriente total promedio trimestral descendió en términos reales 3.5%, prácticamente en todos los deciles se redujo el ingreso, salvo el I – la población más pobre - que tuvo un incremento del 2.1%. Al respecto, podemos observar el cuadro No. 3.

Adicionalmente, la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo (LBM) aumentó de 20.0 a 20.6%, es decir, de 23.5 a 24.6 millones de personas. En cuanto a la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar económico (LBE), creció porcentualmente del 51.6 al 53.2%, lo cual equivale a un incremento en millones de personas de 60.6 a 63.8, una cifra alarmante.

**Cuadro No. 3: Variación porcentual del ingreso corriente de los hogares 2012 – 2014**

Deciles de hogares	Variación porcentual
Ingreso corriente total	-3.5
I	2.1
II	-0.1
III	-1.8
IV	-1.9
V	-3.6
VI	-4.2
VII	-5.7
VIII	-6.1
IX	-5.6
X	-2.0

Fuente: Informe de Pobreza Multidimensional CONEVAL 2014.

Esta reducción en el ingreso representa una disminución del poder de compra de las familias promedio en todo el país, además, tuvo un efecto importante en el aumento de la pobreza, como especificaremos más adelante, aunque el incremento del ingreso para la población más pobre contribuyó a la ligera disminución en la pobreza extrema. En tanto no se tenga un incremento sostenido del ingreso de los hogares mexicanos a pesar de la reducción de carencias sociales, difícilmente se podrá superar la condición de pobreza en que éstos se encuentran. Esto representa un reto de gran magnitud para el Estado mexicano y sus políticas económica y social, toda vez que el poder adquisitivo del salario de los trabajadores mexicanos ha caído casi el 80% en 29 años<sup>61</sup>.

Por otro lado, el número de carencias promedio de la población en condiciones de pobreza se redujo levemente de 2012 a 2014 al pasar de 2.4 a 2.3; también se redujo poco para la población en condiciones de pobreza extrema al pasar, en el mismo período, de 3.7 a 3.6.

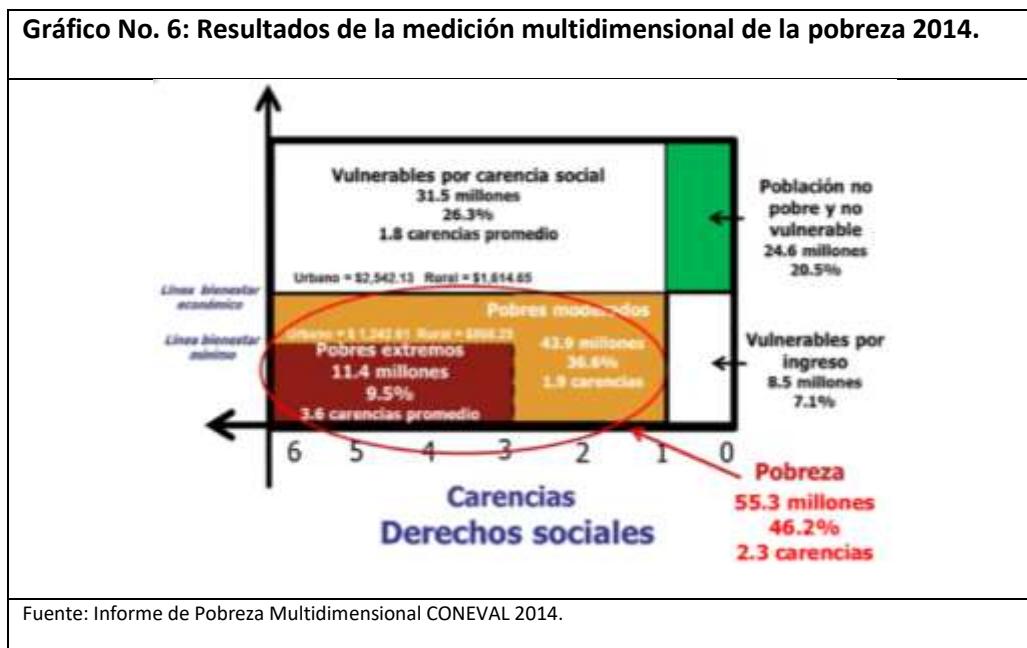
De 2012 a 2014 el porcentaje de población en condiciones de pobreza aumentó de 45.5 a 46.2%, a la par, el porcentaje de población en pobreza extrema se redujo de 9.8 a 9.5%. esto equivale a un aumento de pobres de 53.3 a 55.3 millones de personas, y a una ligera disminución de personas en pobreza extrema de 11.5 a 11.4 millones. De no haberse caído el ingreso de los hogares, el porcentaje de pobreza hubiera descendido a 44.8% en vez de aumentar al 46.2%, como realmente sucedió.

De no complementarse los programas de la política de desarrollo social con un crecimiento económico suficiente, generación de empleos y mejora en el nivel salarial de los trabajadores, la pobreza seguirá aumentando. Los retos, entonces, están en el área económica.

---

<sup>61</sup> Consultado el 4 de enero de 2017 en: <http://nwnoticias.com/#!/noticias/poder-adquisitivo-del-mexicano-ha-caido-7955-unam>

Ahora bien, recordemos el esquema de la medición multidimensional de la pobreza que vimos en el gráfico No. 1. Veámoslo ahora con las magnitudes de las dimensiones de ingreso y derechos sociales resultantes de la medición 2014 de la pobreza.



Ahora bien, entrando en el campo del análisis de las políticas públicas, es menester recordar que el concepto de política pública no está del todo definido, es decir, no hay una definición única, más bien existen muchas formas de observarla y de comprenderla, comentaremos ahora la que consideramos es más adecuada para el contexto mexicano.

Una política pública es una estrategia orientada a resolver problemas colectivos, con objetivos y propósitos bien definidos y un plan de acción o proceso detallado para llevarla a cabo. Luis Aguilar<sup>62</sup> apunta que una política pública es un conjunto o secuencia de acciones, estructuradas de modo intencional o causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas considerados de interés público; son acciones que provienen de las decisiones tomadas por autoridades

<sup>62</sup> Aguilar, Luis, (2006). *Marco para el análisis de políticas públicas*, en revista Políticas Públicas No. 1, Fundación “Rafael Preciado Hernández” A.C., México, D.F.

públicas legítimas que son ejecutadas por actores gubernamentales o en unión con actores sociales (económicos, civiles) y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

El mismo autor<sup>63</sup> nos indica que la política pública la podemos entender como un plan específico de acción, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social específicas.

Por otro lado, la política social tiene que ver con el grado en que las políticas públicas tienen éxito o fracasan en promover el bienestar humano, se relaciona con cómo la gente puede conseguir una buena vida<sup>64</sup>. La política social constituye un conjunto de acciones que tiene el propósito de mejorar la calidad de vida mediante la prestación de una serie de servicios sociales que procuren atender las necesidades básicas de los ciudadanos, asegurando ciertos niveles mínimos de ingresos, alimentación, salud, educación y vivienda. Asimismo, tiende a disminuir las desigualdades sociales y a atender a los colectivos que por razones de edad o impedimentos físicos o psíquicos, no puedan generar recursos por medio de su trabajo<sup>65</sup>, es decir, buscan atender las necesidades de los grupos vulnerables.

Agregaría que la política social se refiere a las diversas cosas que pueden llegar a afectar la vida que cada persona puede vivir. Se enfoca en aquellos aspectos de la economía, la sociedad y la política que son necesarios para la existencia humana y los medios por los cuales pueden ser provistos.

Las necesidades que la política social está interesada en atender se pueden volcar en los temas siguientes, pilares de la política social: vivienda, acceso a servicios de salud de buena calidad, educación de buena calidad, atención a personas dependientes, medio ambiente sano, empleo, ingreso y seguridad social. La política social tiene como objetivos los siguientes:

---

<sup>63</sup> Aguilar, Luis, (2013). *Gobierno y Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

<sup>64</sup> Dean, Hartley (2006), *Social Policy*, Polity Press, Cambridge, UK.

<sup>65</sup> Ander – Egg, Ezequiel (1990), *América Latina y los desafíos de la política social*. Humanitas, Buenos Aires Argentina.

superar la pobreza, reducir las brechas de desigualdades económicas y sociales, y mejorar la calidad de vida de las personas, específicamente de los grupos vulnerables.

Ahora bien, en nuestro país podemos encontrar personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad como se enumera a continuación, según el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED):

**Cuadro No. 4: Grupos vulnerables identificados por el CONAPRED**

Diversidad sexual	Personas adultas mayores
Grupos étnicos	Personas con discapacidad
Jóvenes	Personas migrantes
Minorías religiosas	Niñas y niños
Mujeres	Personas trabajadoras del hogar

Fuente: CONAPRED (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México ENADIS 2010. Resultados Generales*. México, D.F.

A estos grupos sociales vulnerables que acabamos de enlistar, podemos agregar unos más que aparecen en la clasificación hecha por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, tal como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 5: Grupos vulnerables identificados por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.**

Campesinos	Los trabajadores pobres del sector informal
Enfermos mentales	Víctimas de la delincuencia organizada
Refugiados	Personas víctimas de violencia familiar
Personas con VIH	Personas víctimas de discriminación por diversos factores

Fuente: Comisión de Atención a Grupos Vulnerables (2014). *Programa Anual de Trabajo Septiembre de 2014 – Agosto 2015*. México, D.F.

De acuerdo con lo estipulado en la Ley de Asistencia Social, en su artículo 4, tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales requieran de servicios especializados para su protección y su plena

integración al bienestar. De acuerdo con esto, son sujetos de asistencia social los grupos sociales siguientes:

<b>Cuadro No. 6: Grupos vulnerables según la Ley de Asistencia Social.</b>	
Niñas, niños y adolescentes	Mujeres
Indígenas migrantes o desplazados	Migrantes
Adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o maltratados	Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales
Dependientes de personas privadas de su libertad, de enfermos terminales, de alcohólicos o fármacodependientes	Víctimas de la comisión de delitos
Indigentes	Alcohólicos y fármacodependientes
Personas afectadas por desastres naturales	
Fuente: Cámara de Diputados (2004).	

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>66</sup> en su artículo 15 Séptimus, señala que las acciones afirmativas son medidas especiales, específicas y de carácter temporal desplegadas a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Tales acciones, según el artículo 15 Octavus, tendrían prioridad en su aplicación para los pueblos indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores y niñas, niños y adolescentes.

A lo largo de la historia, podemos identificar cuatro etapas de la evolución de la atención a los grupos vulnerables en nuestro país, tal como veremos a continuación:

- a) Ayuda mutua: es la ayuda a través de las mismas familias y el apoyo dado entre los miembros de comunidades pequeñas, se entronca y afianza con el cristianismo.

---

<sup>66</sup> Cámara de Diputados. (2003). *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. México, D.F.

- b) Caridad: al ser una de las virtudes teologales de la Iglesia Católica, prácticamente ocurría por motivos piadosos y religiosos, los nobles y particulares daban limosna. A partir de la desaparición de las redes de protección comunitaria de naturaleza indígena, fue entonces que las diversas órdenes religiosas existentes durante la época colonial comienzan a dar atención a pobres y marginados.
- c) Beneficencia pública: en México ocurre durante las épocas de la Reforma y del régimen del Presidente Porfirio Díaz. Esta etapa se caracterizó por una limitada intervención del Estado en función de la presencia de las órdenes religiosas en la atención a los grupos vulnerables por lo que se empieza a secularizar la asistencia. Entonces la política consistía en socorrer, corregir y educar aunque la principal motivación de la atención que entonces precariamente comenzó a brindar el Estado radicaba en prevenir los riesgos de orden social que representaba la pobreza masiva.
- d) Asistencia pública/social: inicia en tiempos post-revolucionarios y se empieza a ver como una responsabilidad colectiva, que implica no solamente al Estado sino al conjunto de la sociedad, en la medida de sus posibilidades. En el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas se focaliza su cobertura, se pensaba que a través de la industrialización de la economía el desarrollo favorecería automáticamente a los pobres. Las diversas acciones y programas gubernamentales no eran evaluados en lo absoluto. De la evolución de la asistencia pública surge la asistencia social que concentró sus esfuerzos en el cuidado y atención materno infantil, a través de la asistencia alimentaria (surgieron los desayunos escolares) entre otras acciones. De esta forma, las Primeras Damas siempre se vieron involucradas en labores de asistencia social y filantropía de manera que en 1977 inició de manera oficial la labor del DIF en tareas de asistencia social.

A partir de las cuatro etapas de la evolución de la atención a los grupos vulnerables, podemos decir que el surgimiento de la asistencia social ocurre en nuestro país a raíz de la filantropía asociada a las órdenes religiosas caritativas presentes a lo largo de la Reforma y del régimen del General Porfirio Díaz, como ya se ha comentado. A partir de la Revolución, el asistencialismo basado en la caridad transita hacia una fase en la que comienza a entendérsele

como fenómeno que colleva una responsabilidad colectiva lográndose así el paso de la beneficencia a la asistencia pública.

La intervención del Estado en nuestro país, señala Rodríguez Escobedo<sup>67</sup>, se materializa en los temas de asistencia social y atención a grupos vulnerables a partir del gobierno del Presidente Cárdenas, con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública. De esta manera quedó patente la necesidad de una participación más activa del Estado mexicano así como la de sustituir el concepto de beneficencia por el de asistencia pública, esto permitiría proporcionar servicios de salud preventivos y curativos a los más pobres, emprendiendo campañas sanitarias y enfatizando el cuidado de la salud materno infantil<sup>68</sup>. Durante la Presidencia de Cárdenas se construyeron hospitales, asilos, dormitorios, comedores públicos así como escuelas para ciegos y sordomudos<sup>69</sup>.

Durante el siguiente sexenio, el de Manuel Ávila Camacho, la selectividad fue una medida adecuada para que los recursos llegaran sin desviación a los más pobres<sup>70</sup>, durante esta administración se privilegió a grupos vulnerables compuestos de mujeres embarazadas y niños<sup>71</sup>, se da alimento a indigentes, se desarrollan programas de alfabetización y se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia<sup>72</sup>. Por su parte, Miguel Alemán pensaba que la justicia se fundaba en la industrialización y que no había que confundir justicia con limosna, es decir, que quien trabaja tiene derecho entonces a recibir prestaciones sociales; introduciéndose así el concepto de seguridad social como un método universal y superior a la asistencia social para garantizar el bienestar de la población<sup>73</sup>. Adolfo Ruiz Cortines era de la idea de que el

---

<sup>67</sup> Rodríguez Escobedo, F. J. (2015). *Políticas públicas y sus programas sociales dirigidos a grupos vulnerables en Puebla*. Editorial Fontamara, AMECIP, IAPAS, IPSA, México, D.F.

<sup>68</sup> Guadarrama, G. (2001). *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo de asistencia social*. El Colegio Mexiquense, México.

<sup>69</sup> Huerta, Rosario. (2006). *La asistencia social en México*. Revista Letras Jurídicas No. 14, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad. Universidad Veracruzana. México.

<sup>70</sup> Rodríguez Escobedo, F. J. (2015). op. cit.

<sup>71</sup> Zorrilla Arena, S. (1988). *50 años de política social en México: de Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*. Ed. Limusa, México, D.F.

<sup>72</sup> Huerta, Rosario. (2006). op. cit.

<sup>73</sup> Idem.

desarrollo industrial del país incidiría en automático generando bienestar para los grupos más desfavorecidos. La administración de este Presidente enfatizó la asistencia social en los obreros, los profesores, los burócratas y los militares, en contraparte excluyó a amplios sectores sociales, tales como los grupos étnicos, quienes no contaban con apoyo alguno<sup>74</sup>.

El Presidente Adolfo López Mateos impulsó la educación como elemento fundamental para resolver los problemas nacionales e integra en los servicios educativos los apoyos asistenciales. Durante esta administración se fundó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, institución clave para ofrecer protección a los menores dándoles alimentación complementaria, servicios de salud y educación a nivel primaria. Se implementa la entrega de desayunos escolares, se instalan guarderías para niños indígenas y se crea un programa para la integración a la sociedad de menores vagabundos<sup>75</sup>.

Con el Presidente Gustavo Díaz Ordaz surgió el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez con el propósito de dotar a los menores de asistencia médica y educativa<sup>76</sup>, se abren también el Hospital de Pediatría, la Casa Cuna Tlalpan y la Casa Hogar para Niñas<sup>77</sup>. Años después, al finalizar el sexenio de Luis Echeverría en 1976, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia se transformó en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, siendo referencia importante durante la década de los 70's como institución fundamental de la asistencia social en nuestro país. En este período el objetivo de la asistencia social pasó a combatir las causas de las carencias y no solamente a remediar sus consecuencias.

Ya en 1977, durante el gobierno del Presidente José López Portillo, el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez se fusionan dando pie al surgimiento del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para ampliar los programas públicos de asistencia social a los menores y familias más necesitadas, con el fin de promover el bienestar social, fomentar la nutrición y prestar

---

<sup>74</sup> Rodríguez Escobedo, F. J. (2015). op. cit.

<sup>75</sup> Huerta, Rosario. (2006). op. cit.

<sup>76</sup> Rodríguez Escobedo, F. J. (2015). op. cit.

<sup>77</sup> Huerta, Rosario. (2006). op. cit.

servicios asistenciales. Más tarde, ya en la transición entre los gobiernos de López Portillo y de Miguel de la Madrid, en 1982, la responsabilidad de la asistencia social se otorga, por decreto presidencial al DIF, se aprobó en el Congreso la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, se replicó la estructura del DIF nacional a los niveles estatal y municipal. También se introdujo el concepto de grupos vulnerables como sujetos de asistencia social<sup>78</sup>.

En la Presidencia de Carlos Salinas el concepto de asistencia social tuvo su auge a nivel nacional a partir del sector salud. Los grupos sociales vulnerables que se priorizaron en su administración fueron los niños, niños minusválidos, ancianos y familias pobres mediante el enfoque de las microrregiones<sup>79</sup>. En el sexenio de Ernesto Zedillo el gasto social se redujo como efecto de la crisis económica de 1994-1995, no obstante ello, hacia 1997 surge PROGRESA, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, que más adelante sería Oportunidades y hoy se conoce como PROSPERA. Para la administración del Presidente Vicente Fox, se aprobó la nueva Ley de Asistencia Social y el PROGRESA cambió a ser Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Ya para el sexenio de Felipe Calderón, se fortaleció el Programa Oportunidades y se instituyó a nivel federal el programa de pensión para adultos mayores, llamado 70 y más<sup>80</sup>.

La asistencia social, de acuerdo con Rubio<sup>81</sup>, se relaciona mucho con el enfoque de seguridad protectora que postula Sen<sup>82</sup>, el cual es un mecanismo institucional del Estado que busca proporcionar una red de protección social que impida que determinados grupos sociales caigan en la miseria, padezcan hambre o pierdan la vida a causa de alguna situación adversa.

---

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Huerta, Rosario. (2006). op. cit.

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> Rubio, Jesús. (2016). *Políticas públicas de asistencia social en México*. Publicado en Aguilera, Rafael. *Políticas públicas y Estado social*. Ed. Res-Pública, México.

<sup>82</sup> Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom ...*

La asistencia social o asistencia pública según Moreno<sup>83</sup>, consiste de los beneficios colectivos que ofrece un Estado a los sectores vulnerables de la sociedad, por medio de reglas de política pública, tomando en cuenta el presupuesto económico del Estado para la realización de gastos en salud, educación y protección a grupos desprotegidos de la población, como niños, ancianos y mujeres. La asistencia social, de acuerdo con Rubio<sup>84</sup>, puede ser realizada por el sector público o el privado, inclusive por el sector social, sin embargo, es el Estado quien tiene la atribución de diseñar, implementar y evaluar la política pública que ayude a cumplir los objetivos de la asistencia social respecto de los grupos vulnerables, promoviendo y reforzando vínculos de colaboración con los sectores privado y social.

A continuación, veamos cómo se ha abordado el tema de las políticas públicas orientadas a la atención de los grupos vulnerables en el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto. Hay que recordar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento en el cual cada administración federal delinea, de manera general, las principales directrices de su política pública. En ese sentido, la primera referencia obligada para conocer cómo es la política pública dirigida a la atención a los grupos vulnerables en nuestro país es el PND vigente.

El PND 2013 – 2018 tiene como objetivo general llevar a México a su máximo potencial a través de cinco grandes metas nacionales:

- I. México en paz.
- II. México incluyente.
- III. México con educación de calidad.
- IV. México próspero.
- V. México con responsabilidad global.

Así como mediante los tres ejes transversales siguientes:

- i. Democratizar la productividad.
- ii. Gobierno cercano y moderno.

---

<sup>83</sup> Moreno, Javier. (2012). *Seguridad social contributiva o asistencial*. Publicado en Ramírez, Berenice y Ham, Roberto. *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*. UNAM.

<sup>84</sup> Rubio, Jesús. (2016). *Políticas públicas de asistencia ...*

### iii. Perspectiva de género.

De acuerdo con el Plan<sup>85</sup>, la desigualdad y la pobreza erosionan la cohesión social, provocan sentimientos de frustración en amplios segmentos de la sociedad mexicana y abren el camino al conflicto social y a la violación de la ley, lo cual generaría consecuencias funestas para la paz pública y debilitarían las posibilidades de alcanzar el desarrollo social y económico sostenible del país. De manera similar, Naciones Unidas<sup>86</sup>(ONU) sostiene que las desigualdades amenazan el desarrollo social y económico a largo plazo, afectan la reducción de la pobreza y destruyen el sentimiento de plenitud y valía de las personas, lo cual ocasionaría delincuencia, enfermedades y la degradación del planeta. Si las desigualdades persisten, no podremos lograr como humanidad, el desarrollo sostenible ni hacer del planeta un mundo mejor para todos. Así, las desigualdades nos afectan a todos, en donde quiera que estemos y seamos quienes seamos. Es fundamental, señala la ONU, que dentro de cada uno de nuestros países se potencie y promueva el crecimiento económico y social inclusivo, hace un llamado a no perder de vista que si se eliminan leyes, políticas y prácticas discriminatorias se podrá tener condiciones para garantizar la igualdad de oportunidades así como la reducción de la desigualdad económica o de medios, como le llama la CEPAL.

Para llegar a ser un México Incluyente se requiere que construyamos condiciones de igualdad y que prevengamos y sancionemos la discriminación, ambos aspectos son elementos indispensables de la agenda nacional puesto que de lograrlo, pudiéramos aspirar a ser una sociedad desarrollada y de respeto a los derechos humanos.

El problema de la desigualdad, señala Oxfam<sup>87</sup>, tiene que ser atacado por el Estado dado que sociedades que marginan y excluyen a gran parte de su población de beneficios políticos y económicos, pierden legitimidad, estabilidad y capacidad de innovación; tarde o temprano se convierten en sociedades ineficientes e improductivas.

---

<sup>85</sup> Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*. México, D.F.

<sup>86</sup> Consultado el 30 de diciembre de 2016 en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

<sup>87</sup> Esquivel Hernández, Gerardo. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. OXFAM México, México, D.F.

Un México Incluyente propone enfocar la acción, se señala en el PND, del Estado mexicano en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo final es que México se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.

Mediante la meta México incluyente se busca garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

Así, el principal problema de política pública es que la prevalencia de las desigualdades, sean de ingreso o de índole social, frenan el ejercicio efectivo de los derechos sociales, perpetúan la condición de pobreza de los hogares mexicanos e impiden el desarrollo social y económico de nuestra sociedad. He ahí la importancia de eliminar las diversas desigualdades que aquejan a los mexicanos.

Para que seamos una sociedad equitativa e incluyente es menester impulsar políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población, promoviendo asimismo el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, de los adultos mayores, de las personas indígenas, entre otros.

El Gobierno de la República, a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) diseñó y lanzó el Programa Nacional de Asistencia Social 2014 – 2018 (PONAS), el cual se puede considerar hoy en día el eje rector de la política pública en materia de asistencia social y de atención a grupos vulnerables en nuestro país, articulando las acciones de actores institucionales y sociales nacionales y subnacionales. Anteriormente,

señala Rubio<sup>88</sup>, solamente se contaba con la Ley de Asistencia Social y con el conjunto de programas del Sistema DIF a nivel nacional y subnacional.

El PONAS articula todas las disposiciones constitucionales y legales concernientes a la asistencia social, tales como la Ley General de Salud, la Ley de Asistencia Social, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la Ley de Migración, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y por último, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

El PONAS está orientado a mejorar las condiciones socioeconómicas así como la protección física y mental de las personas y de las familias que estén en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y/o mental para que puedan lograr su desarrollo integral y su incorporación a una vida plena y productiva. Si se quiere llegar a ser una sociedad más justa e igualitaria, entonces es necesario hacer valer los derechos humanos de los grupos de la población en condiciones de vulnerabilidad y atender de manera eficiente sus grandes carencias, mediante la participación eficaz y comprometida de la acción pública, privada y de la sociedad civil.

Como parte fundamental de la coordinación interinstitucional para lograr los fines planteados, el PONAS establece el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, el cual se integraría de la siguiente forma:

- La Secretaría de Salud
- La Secretaría de Desarrollo Social

---

<sup>88</sup> Rubio, Jesús. (2016). *Políticas públicas de asistencia ...*

- La Secretaría de Educación Pública
- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Los Sistemas Estatales y de la Ciudad de México para el Desarrollo Integral de la Familia
- Los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia
- Las instituciones privadas de asistencia social legalmente constituidas
- Las Juntas de Asistencia Privada
- El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
- El Instituto Nacional Indigenista
- El Instituto Mexicano de la Juventud
- El Consejo Nacional contra las Adicciones
- El Instituto Nacional de las Mujeres
- Los Centros de Integración Juvenil
- El Consejo Nacional de Fomento Educativo
- El Consejo Nacional para la Educación y la Vida
- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- Pronósticos para la Asistencia Pública
- La Beneficencia Pública.

A su vez, este Programa se vincula con otros Programas Sectoriales, tales como los de Salud, Educación Pública, Desarrollo Social, así como a los de Gobernación, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social; esto a partir de las acciones que comprende la asistencia social en materia de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.

El Programa tiene así seis grandes objetivos, diversas estrategias y líneas de acción así como once indicadores de seguimiento con la finalidad de fortalecer y optimizar el otorgamiento de los servicios asistenciales. Tales objetivos son los siguientes:

1. Generar sinergias que amplíen y mejoren los servicios de asistencia social.
2. Salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes y coordinar acciones que contribuyan al respeto, protección, atención y ejercicio efectivo de los mismos.

3. Cerrar las brechas existentes en salud en diferentes grupos sociales y regiones del país.
4. Fortalecer la participación comunitaria como elemento de cohesión social, gestión y elaboración de proyectos para el desarrollo de localidades.
5. Asegurar protección integral a las personas en estado de abandono y vulnerabilidad.
6. Impulsar la profesionalización, modelos innovadores y formulación de NOM que aseguren la calidad de los servicios de asistencia social.

Toda vez que esta política nacional de asistencia social en apoyo de los grupos vulnerables se basa en los principios de coordinación y concurrencia, el primer objetivo del PONAS tiene que ver con sentar las bases mínimas para una articulación eficaz y oportuna de las acciones que todos los actores institucionales, privados y del sector de la sociedad civil, desplieguen por el bienestar de las familias más vulnerables y puedan tener acceso efectivo a sus derechos sociales.

El segundo objetivo es bastante amplio, y obedece a la imperante necesidad de garantizar a nuestras niñas, niños y adolescentes el cuidado que requieren y las condiciones básicas para su desarrollo integral y sano. Este Programa impulsará mecanismos de coordinación nacional con los tres órdenes de gobierno, el sector privado y el social así como con las comunidades para salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, dentro del marco de la asistencia social que contempla acciones de promoción, previsión, protección en materia de rectoría y protección de sus derechos, la regulación de los procedimientos de adopción, la atención de riesgos psicosociales y problemáticas específicas, impulsando el mantenimiento y actualización de los servicios de atención, cuidado y desarrollo infantil integral.

El tercer objetivo se centra principalmente en aquellas personas con discapacidad, entre las estrategias y líneas de acción que plantea se aborda la discapacidad en distintas vertientes, como la infraestructura para el otorgamiento de servicios a este grupo vulnerable, la prestación de servicios y acciones para el desarrollo integral de las personas con discapacidad. Cabe destacar que se busca establecer convenios de colaboración con las

instancias pertinentes para impulsar proyectos de autoempleo para las personas con discapacidad.

El cuarto objetivo se centra en el aspecto comunitario al incorporar la participación de la sociedad mediante procesos de organización, participación y autogestión comunitaria. Se prevé que con la participación comunitaria se generen procesos organizativos de autogestión, participativos que atiendan a la multicausalidad de la pobreza de manera corresponsable toda vez que la comunidad puede generar y aportar elementos de autodiagnóstico y priorización de sus necesidades desde su propia perspectiva. Se espera que con esto se reduzca el círculo vicioso de la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad al empoderar a las personas y al hacerlos agentes de cambio y de progreso trascendiendo la idea de que son simples beneficiarios de apoyos sociales.

En este punto es de destacar que, como parte de esa visión del ser agentes de cambio, se generarán las capacidades y habilidades personales de autogestión a través de proyectos productivos, apoyándose de los gobiernos locales para encontrar vías de comercialización fortaleciendo la economía regional, asimismo, se impulsará el autoconsumo en las comunidades con huertos comunitarios y granjas de traspatio.

El objetivo cinco pretende fortalecer la protección integral que se otorga en los centros asistenciales a las personas en estado de abandono y de vulnerabilidad. Estos centros constituyen espacios en los que se brinda asistencia integral que contempla alimentación, atención médica y psicológica; así como también actividades culturales, sociales y recreativas que buscan fortalecer la autoestima y mejorar la calidad de vida de las personas en estado de abandono o que requieren temporalmente de estos servicios.

Aquí se ha de destacar que el trabajo social con los adolescentes implicará prepararlos en oficios productivos que propicien en ellos la responsabilidad, el trabajo y la autosuficiencia.

El sexto y último objetivo pretende impulsar la profesionalización en materia de asistencia social, para contar con un desarrollo metodológico y bien estructurado de las personas y de los servicios especializados, con la intención de alcanzar un desempeño óptimo, eficiente y

de alta calidad en los servicios de asistencia social que se otorgan a través de los diversos proyectos y programas.

De manera general, se puede decir que en parte el PONAS trasciende la política meramente asistencialista al incorporar algunos componentes productivos y de desarrollo de las capacidades de las personas que integran estos grupos vulnerables. Este es un punto que llama la atención sobre la implementación adecuada de los componentes del Programa y sobre todo, en los resultados de mediano y largo plazos alcanzados. Este solo hecho hace de esta política nacional de asistencia social dirigida a los grupos sociales vulnerables una política lo suficientemente adecuada para atender y resolver el problema de política pública planteado.

### **VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación**

Uno de los determinantes de la pobreza radica en la desigualdad, sea de ingresos o bien, por cuestiones sociales y limitación en el ejercicio de los derechos sociales. En México los niveles de pobreza han persistido casi iguales desde 1992, principalmente por el estancamiento del nivel de ingreso y del deterioro del poder adquisitivo de los hogares mexicanos en los últimos casi 30 años.

Las desigualdades, mediante los mecanismos de la vulnerabilidad social, frenan el ejercicio efectivo de los derechos sociales de los grupos vulnerables, perpetúan la condición de pobreza de los hogares mexicanos e impiden el desarrollo social y económico de nuestra sociedad. He ahí la importancia de eliminar las diversas desigualdades que aquejan a los mexicanos. Este es el problema de política pública imperante cuando hablamos de desigualdad,

Hicimos un breve recorrido histórico en el que dimos cuenta de la evolución en las acciones de atención de los grupos vulnerables y del surgimiento de la política de asistencia social dirigida a tales grupos. Recordemos que durante el gobierno del Presidente José López Portillo surge el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), con el fin de ampliar los programas públicos de asistencia social a los menores y familias más necesitadas, para así promover el bienestar social, fomentar la nutrición y prestar servicios asistenciales. Durante la administración de Miguel de la Madrid la responsabilidad de la asistencia social se otorga, por decreto presidencial, al DIF.

Las políticas de asistencia social en atención a los grupos vulnerables se fueron desplegando a través de los sistemas nacional y subnacionales del DIF y a partir de la puesta en marcha de la Ley de Asistencia Social. No es sino hasta la presente administración que el sistema nacional DIF diseñó y puso en marcha el Programa Nacional de Asistencia Social (PONAS), orientado a mejorar las condiciones socioeconómicas así como la protección física y mental de las personas y de las familias que estén en estado de necesidad, indefensión, desventaja

física y/o mental para que puedan lograr su desarrollo integral y su incorporación a una vida plena y productiva.

Este programa busca ser un eje articulador de los esfuerzos de muy diversos actores que confluyen en el despliegue de acciones de asistencia social, sean del sector público, privado o social a nivel nacional o subnacional. Consta de 6 objetivos principales, cada uno de los cuales se desagrega en sus respectivas estrategias y líneas de acción, incluyendo además once indicadores de seguimiento. Al haber analizado brevemente esta estructura se pudo apreciar que el PONAS aunque ciertamente obedece a una impronta netamente asistencialista, sí destaca por incorporar algunos componentes que buscan inculcar en las personas y grupos que apoyan la idea de que son ellos mismos agentes de cambio y de transformación de su entorno, mediante la capacitación y formación en proyectos productivos, en huertos comunitarios, en propiciar proyectos para la inserción laboral de las personas con discapacidad y de los adolescentes, por ejemplo.

Al menos en el diseño, el PONAS parece constar de los instrumentos de política pública adecuados para atender y avanzar en la solución del problema de política pública que se ha planteado.

De manera adicional a la presente investigación y que no se incluyen en esta edición sería presentar una descripción estadística actualizada y lo más detallada posible – en función de la disponibilidad de datos en la materia – de cada uno de los grupos vulnerables mencionados a lo largo del documento. Como agenda de investigación posterior en la materia se considera pertinente construir los árboles de problemas y objetivos del PONAS de modo que arribemos al planteamiento de la teoría del cambio correspondiente. Esto a su vez permitiría plantear la estrategia de evaluación de la política pública de asistencia social dirigida a los grupos vulnerables lo cual a mediano y largo plazo dará los medios para diseñar buenas evaluaciones para saber si los efectos que esta política pretende tener en los grupos vulnerables – y en la sociedad en general- han sido o no los esperados, es decir, plantear las evaluaciones de impacto pertinentes.

## **IX.- Bibliografía**

AGUILAR, Luis, (2006). Marco para el análisis de políticas públicas, en revista Políticas Públicas No. 1, Fundación “Rafael Preciado Hernández” A.C., México, D.F.

AGUILAR, Luis, (2013). Gobierno y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

ANDER – EGG, Ezequiel (1990), América Latina y los desafíos de la política social. Humanitas, Buenos Aires Argentina.

ANGELOTTI, Gabriel; REYES, Guadalupe. (2015). Desigualdad y vulnerabilidad social. Reflexiones y estudios de caso. Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, Yucatán.

ALESINA, Alberto, PEROTTI, Roberto. (1994), Income distribution, political instability and investment, European Economic Review 40.

ATKINSON, Anthony B. (1997), Bringing income distribution in from the cold. Economic Journal 107.

ATKINSON, Anthony B. (2016), Desigualdad, ¿qué podemos hacer? 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

BÁRCENA, Alicia. PRADO, Antonio. (2016). El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y El Caribe. Siglo Veintiuno Editores Argentina, S.A.

BOURGUIGNON, F. (2002). The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods, publicado en Eicher y Turnovsky, *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

CÁMARA DE DIPUTADOS. (2003). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. México, D.F.

CÁMARA DE DIPUTADOS. (2004). Ley de Asistencia Social. México, D.F.

CÁMARA DE DIPUTADOS. (2012). Programa de trabajo de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Primer Año de Ejercicio Legislativo. LXII Legislatura. México, D.F.

CANTO, Manuel (2004), *Pobreza y desigualdad, la apariencia del consenso*, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, México D.F

CONEVAL (2009), *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, CONEVAL, México D.F

CORTÉS, Fernando (2012), *Estado, Política Social y Desigualdad, en Cuarto Diálogo Nacional para un México Social*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

CENTRO de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). *Grupos vulnerables*. México, D.F.

CEPAL, (2016). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Trigésimo Sexto Período de Sesiones de la CEPAL, Ciudad de México.

DAMIÁN, Araceli. (2009). *Progreso y bienestar*. Rojas, Mariano. *Midiendo el progreso de las sociedades. Reflexiones desde México*. Fondo Consultivo Científico y Tecnológico. México, D.F.

DEAN, Hartley (2006), *Social Policy*, Polity Press, Cambridge, UK.

ESPINOSA T., Patricia (2000). *Grupos vulnerables y cambio social*. Revista Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año IX, No. 72, México, D.F.

ESQUIVEL HERNÁNDEZ, Gerardo. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. OXFAM México, México, D.F.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*. México, D.F.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge A., HERNÁNDEZ, M., SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, A. (s/f). *La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F.

GUADARRAMA, G. (2001). *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo de asistencia social*. El Colegio Mexiquense, México.

HUERTA, Rosario. (2006). *La asistencia social en México*. Revista Letras Jurídicas No. 14, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad. Universidad Veracruzana. México.

JUSIDMAN R., Clara (2009), *Desigualdad y política social en México* en Revista Nueva Sociedad (220), México, D.F.

KLIKSBERG, Bernardo (2002), *Cambios estructurales, situación social y dimensiones para el análisis y diseño de políticas sociales en América Latina*, en Perfiles de Población 34.

LUCAS, Robert E. (2003). *The industrial revolution: past and future*. Reporte Anual 2003 del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis.

MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela. (2013). *Análisis de las políticas públicas federales del período 2006 – 2012 en materia de seguridad social y su repercusión en el desarrollo social del país*, en Guerrero Olvera, Miguel et. al. (2013). *Políticas públicas: entre la teoría y la práctica*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Ed. Fontamara, México, D.F.

MORENO, Javier. (2012). *Seguridad social contributiva o asistencial*. Publicado en Ramírez, Berenice y Ham, Roberto. *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*. UNAM.

MORENO, Juan Cristóbal. (2008). *El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas*. Center for Latin American Studies, University of Miami, Miami, Florida.

OECD (2011), *Divided we stand: why inequality keeps rising*, París, Francia.

OCDE (2015), *In it together: Why less inequality benefits all*. Paris.

PARKIN, Michael; ESQUIVEL, G.; ÁVALOS, M. (2006), *Microeconomía versión para Latinoamérica*, 7<sup>a</sup> edición, Pearson Educación, México D.F.

PÈREZ, M. de Montserrat (2005). *Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 113, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F.

PERSSON, T., TABELLINI, G. (1994), *Is inequality harmful for growth*, American Economic Review 83.

PNUD (2010), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Costa Rica.

PRESBISCH, R. (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

RAVALLION, M. (1997). *Can high-inequality developing countries escape absolutely poverty?* Economic Letters, vol. 56 No. 1, Amsterdam.

REYGADAS, Luis. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de desigualdad*, Ed. Anthropos, Barcelona, España.

- RODRÍGUEZ ESCOBEDO, F. J. (2015). *Políticas públicas y sus programas sociales dirigidos a grupos vulnerables en Puebla*. Editorial Fontamara, AMECIP, IAPAS, IPSA, México, D.F.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Katya. (2016). *Grupos vulnerables y ciudadanía. Déficit civil y desigualdad social*. Publicado en Rodríguez, Katya; Rea Campos, Carmen R.; Russo, Juan. *Ciudadanía y grupos vulnerables en México*. Editorial Fontamara, Ciudad de México.
- ROEMER, J. (1998), *Equality of opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, USA.
- RUBIO, Jesús. (2016). *Políticas públicas de asistencia social en México*. Publicado en Aguilera, Rafael. *Políticas públicas y Estado social*. Ed. Res-Pública, México.
- RUIZ, Naxhelli. (2012). *La definición y medición de la vulnerabilidad social: un enfoque normativo*, publicado en Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Investigaciones Geográficas de la UNAM. México, D.F.
- SAHUÍ, José Alonzo. (2008). *Análisis de tres variables psicosociales y su influencia en la pobreza*. Publicado en Mixcoatl, Gerardo y Sahuí, Alejandro. *Derechos fundamentales y políticas de combate a la pobreza*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Campeche, Campeche.
- SEDESOL (2008). *Política de Atención a Grupos Vulnerables*, Presentación Power Point del Curso “Política Social y Grupos Vulnerables”, México, D.F.
- SEN, Amartya (1992), *Nuevo examen de la desigualdad*, Ed. Alianza Editorial, Madrid España.
- SEN, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Random House, New York, USA.
- SERVITJE, Lorenzo (2003), *Igualdad o desigualdad*, Cuadernos de Desarrollo Humano 11, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, México, D.F.
- SZÉKELY, Miguel (1999), *La desigualdad en México, una perspectiva internacional*, México, D.F.
- SZÉKELY, Miguel (2003), *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, Documentos de Investigación 5, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, México, D.F.
- TELLO, Carlos (2010), *Sobre la desigualdad en México*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- TOWNSEND, Peter. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Penguin Books. Middlesex, England.

VARGAS, Jorge E. (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales. CEPAL, Santiago de Chile.

WILCHES-CHAUX, Gustavo. (1993). Vulnerabilidad global. Publicado en Maskrey, Andrew. *Los desastres no son naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

ZORRILLA ARENA, S. (1988). 50 años de política social en México: de Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid. Ed. Limusa, México, D.F.

Sitios de internet consultados:

Consultado el 30 de diciembre de 2016 en  
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

Consultado el 2 de enero de 2017 en: <http://www.cepal.org/es/comunicados/la-concentracion-ingreso-la-riqueza-esta-corazon-la-desigualdad-la-region-cepal-oxfam>

Consultado el 4 de enero de 2017 en: <http://nwnoticias.com/#!/noticias/poder-adquisitivo-del-mexicano-ha-caido-7955-unam>

**Documentos de Trabajo** es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.  
a petición del Partido Acción Nacional.

Registro ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor en trámite

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, México, D. F.