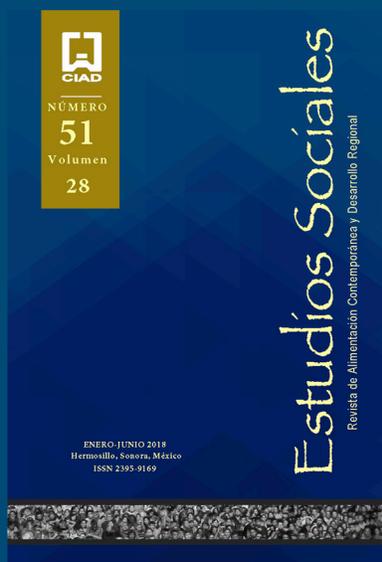


Estudios Sociales

Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo regional

Número 51, volumen 28. Enero - Junio 2018

Revista electrónica. ISSN: 2395-9169



**Políticas públicas
para los municipios más pobres de México**

**Public policies
for the poorest municipalities of Mexico**

DOI: <http://dx.doi.org/10.24836/es.v28i51.503>

Alma Esther Aguilar-Estrada*
Ignacio Caamal-Cahuicho**
Marcos Portillo-Vázquez**

Fecha de recepción: 05 de julio de 2017.

Fecha de envío a evaluación: 18 de agosto de 2017.

Fecha de aceptación: 28 de noviembre de 2017.

*Autora para correspondencia.

Dirección: libelunazul@gmail.com

Doctora en Economía por el Colegio de Postgraduados.

Posdoctorante en la División de Ciencias Económico-Administrativas.

Universidad Autónoma Chapingo. México.

Carretera México-Texcoco, km. 38.5. C. P. 56230.

Texcoco de Mora, Estado de México, México.

Tel. (595) 95 2 15 00 ext. 5001.

**Universidad Autónoma Chapingo

Resumen / Abstract

Objetivo: proponer una tipología que permita distinguir intensidades de pobreza entre los municipios más pobres del país y, a partir de ésta, sugerir políticas públicas diferenciadas. **Metodología:** a partir de estadísticas oficiales, se aplican métodos estadísticos multivariados para formar conglomerados y definir propuestas de política pública. **Resultados:** en siete de cada diez municipios, que representan el 24% de la población, la pobreza es generalizada, pero al agruparlos en cuatro conglomerados se observan distintas prioridades y potencialidades. **Limitaciones:** las estadísticas municipales disponibles de pobreza son del año 2010. **Conclusiones:** la pobreza se debe agrupar, priorizar y combatir con una estrategia mixta de universalización y focalización. Cada conglomerado demanda una manera distinta de combinar o elegir entre inversión pública, transferencias condicionadas y fomento al empleo rural agrícola y no agrícola.

Palabras clave: desarrollo regional; análisis multivariado; focalización; pobreza; políticas públicas; tipología;

Objective: Propose a typology that allows to distinguish intensities of poverty among the poorest municipalities of the country, and from this, suggest differentiated public policies. **Methodology:** Based on official statistics, multivariate statistical methods are applied to form clusters and define public policy proposals for each. **Results:** In 7 out of 10 municipalities that represent 24% of the population, poverty is widespread, but when grouped into four conglomerates, different priorities and potentialities are observed. **Limits:** The municipal statistics available for poverty are from the year 2010. **Conclusions:** Poverty must be grouped, prioritized and combated with a mixed strategy of universalization and targeting. Each conglomerate demands a different way of combining or choosing between public investment, conditional transfers and promotion of rural agricultural and non-agricultural employment.

Key words: regional development; multivariate analysis; targeting; poverty; public policies; typology;

Introducción

Como en muchos otros países, en México, la pobreza es un problema histórico, que se ha venido abordando tanto a partir del contexto nacional como de las influencias internacionales predominantes. A partir del siglo XX y con la influencia de organismos como el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU); el Estado Mexicano asume el combate a la pobreza como obligación, haciendo de la “asistencia pública” la bandera política de todos los gobiernos (Villarespe, 2001:23).

Durante todos estos años, el combate a la pobreza se ha llevado a cabo a través de la canalización de recursos crecientes a programas sociales específicos (Cabrera, 2007:70). Los primeros esfuerzos tuvieron resultados favorables, pues durante el periodo de 1950-1984, a pesar de que la pobreza absoluta aumentó por el crecimiento demográfico, la pobreza relativa se redujo de manera continua e importante, pasó de 90% a 54% y de 62% a 22% en el caso de la pobreza extrema (Székely, 2005:918). Este periodo incluye la época del Desarrollo Estabilizador o Milagro Mexicano, seguida por la implementación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Durante esta época el estado instrumentó políticas eficientes para hacer frente a la enorme desigualdad postrevolucionaria, por ejemplo: importantes inversiones en educación, salud, un sistema de protección para trabajadores, abasto alimentario, impulso a la producción agropecuaria mediante un esquema proteccionista, créditos y asistencia técnica. Se tuvieron también logros institucionales como la coordinación entre el gobierno federal y los estados, descentralización de recursos públicos y planeación regional (Mathus, 2009).



Por otro lado, diversos autores identifican errores de la política social en este periodo, que a la fecha pueden identificarse como el principio de un fracaso permanente, tales como: su fuerte relación a la ortodoxia del modelo económico neoliberal, la incipiente participación y corresponsabilidad social, y el hecho de que los programas se convirtieron en mecanismos de manipulación política de los más pobres, medios para mantener clientelas políticas, prácticas de cacicazgo y corrupción por parte de los encargados de su implementación (Gordon, 2004:46; Rodríguez, 2007:111; Lerner, 1996:94; Dresser, 1997).

Más adelante, y no obstante los logros en el combate a la pobreza, la creciente desigualdad, el cambio de modelo económico al librecambismo y las crisis de 1982 y 1994, frenaron el desarrollo. La respuesta del gobierno a la inestabilidad social fue una inversión muy acelerada en programas sociales, cuyo principal error fue privilegiar las transferencias monetarias sobre la inversión en bienes públicos. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) surgió en 1988, en un contexto de crisis económica y una demanda social creciente que rebasaba la capacidad de respuesta de las instituciones (Palacios, 2007:155). Para dar certeza institucional a la política social, en 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), cuyo objetivo central era combatir la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano marginadas.

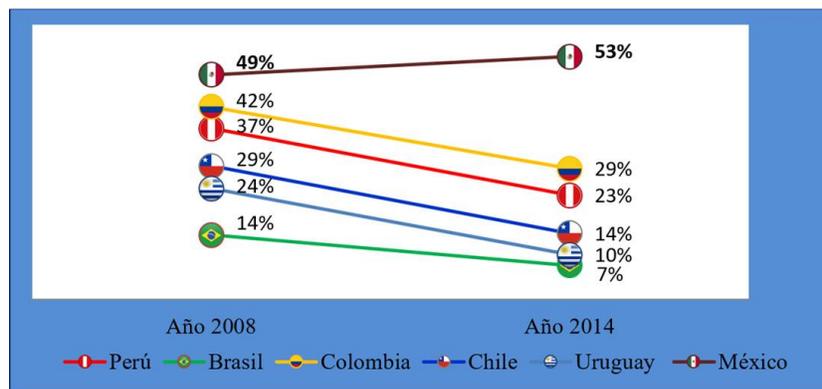
Los principios del programa anunciado como eje central de la política social del gobierno de Carlos Salinas de Gortari incluían el respeto a la voluntad, forma de organización y participación de las comunidades, corresponsabilidad, honestidad y transparencia en el manejo de los recursos. La tendencia fue de reducir los subsidios generalizados por medio de la focalización, y otorgar apoyos atendiendo a una demanda condicionada por la intervención de los comités de solidaridad.

La estrategia general del Pronasol se ha mantenido hasta la fecha, cambiando de nombre conforme a los periodos presidenciales: Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) con Ernesto Zedillo; Oportunidades con Vicente Fox y Felipe Calderón; y Prospera, en el contexto de una estrategia llamada Cruzada Nacional contra el Hambre (Sin hambre), con Enrique Peña Nieto. Durante todo este periodo pueden mencionarse logros importantes como el enfoque de capacidades, la estratificación por niveles de marginación, la complementariedad institucional, el esquema de transferencias monetarias condicionadas con efectos de corto y largo plazo y el cambio de medición de la pobreza a un enfoque multidimensional (Villarespe, 2001; BM, 2014, Coneval, 2009).

Así, México se ha vuelto referente internacional, tanto para replicar el esquema de transferencias condicionadas, como para aplicar la medición multidimensional

de la pobreza en otros países. Los logros se han reflejado, sobre todo, en la disminución de la pobreza extrema, pues actualmente menos del 10% de la población se encuentra en esta situación (Coneval, 2016). Sin embargo, a pesar de la experiencia en el combate a la pobreza, las iniciativas y los recursos invertidos, 53% de la población permanece con ingresos que no cubren el costo de la canasta básica y 46% son pobres multidimensionales, cifras muy similares a las de hace treinta años y muy elevadas al compararlas con otros países de América Latina, incluso considerando solo desde el 2008, año en el cual se implementó la medición multidimensional de la pobreza en México (Figura 1).

Figura 1 Comparativo de tasa de incidencia de la pobreza sobre la línea de pobreza nacional



Fuente: elaboración propia obtenida con estadísticas del Banco Mundial, 2017.

Hoy en día, todos estos gobiernos latinoamericanos han implementado estrategias que focalizan y racionalizan el gasto público, dando prioridad a la población más necesitada. La focalización se acompaña de políticas para garantizar el acceso a derechos sociales, disminuir los niveles de desigualdad y combatir la corrupción. Algunos ejemplos son: la Ficha de Estratificación Social o Ficha CAS, en Chile, que, desde mediados de los ochenta, divide a la población en cinco niveles y beneficia con programas sociales a los tres primeros (Brodersohn, 1999); la estrategia Fome Zero, implementada en Brasil con dos grandes logros para la población en pobreza, se aseguraba el acceso a la alimentación al tiempo que se



promovía y apoyaba la producción agropecuaria local, con lo que se lograba un aumento del 50% en el salario de los trabajadores agropecuarios (Calixtre y Vaz, 2015); la prioridad de proteger los derechos sociales en Colombia, a partir del aumento en el acceso a bienes públicos y vivienda, la gratuidad de la educación y el aumento en cobertura de salud (Hernández, 2017); la exigencia y presión de la población en Perú para abastecer de servicios básicos, mejorar las viviendas, favorecer la educación y el empleo, y apoyar con transferencias condicionadas a los más pobres; lo que fue posible a partir del crecimiento económico inclusivo como política clave tras la caída de un gobierno excesivamente corrupto; incluso cabe mencionar la confiabilidad de gobiernos austeros como los de Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay.

Entonces, en contraste con el avance de otros países de América Latina, en México persiste la estadística de cerca de la mitad de la población en situación de pobreza. Si bien es cierto que mucha de esta población se encuentra dispersa en ciudades con elevado poder adquisitivo, los habitantes de las comunidades rurales e indígenas siguen siendo los más afectados. Es claro que México es un país muy diverso en muchos aspectos, pero, en términos de pobreza, se distinguen en principio dos grandes grupos: los que pueden desarrollar sus capacidades dado que tienen cubiertas todos o la mayor parte de sus derechos sociales y los que se encuentran inmersos en un círculo vicioso de pobreza por falta ingresos y de acceso a derechos. El segundo grupo se concentra en los municipios con mayores niveles de pobreza multidimensional, por lo que este trabajo se centra en la necesidad de distinguir claramente a estos municipios y agruparlos de manera que sea posible sugerir políticas diferenciadas que atiendan necesidades específicas prioritarias.

Metodología

La investigación se enfocó en un análisis cuantitativo para agrupar a los municipios con pobreza generalizada a partir de las variables que determinan la pobreza multidimensional. Una vez agrupados, se analizaron las carencias predominantes y las actividades productivas de la población. Dicha información es clave para sugerir políticas públicas diferenciadas en las regiones prioritarias, que respondan a necesidades específicas, pero que contemplen también la posibilidad de desarrollar capacidades en función del ámbito productivo local.

El primer paso consistió en conformar una base de datos con las variables que se



utilizan para medir pobreza multidimensional en México, reportada a nivel municipal por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). El ingreso es la principal variable que determina el grado de pobreza en una sociedad (Foster et al., 1984), y es la variable que ha permitido dar seguimiento a las estadísticas de pobreza por 25 años en México. En este sentido, para considerar sólo a los municipios con pobreza generalizada, se tomó el criterio de seleccionar, entre los 2456 municipios del país, solamente a aquellos cuyo ingreso promedio no cubre el costo de la canasta básica. El resultado fue un total de 1,659. La base de datos definitiva puede representarse matricialmente de la siguiente manera:

$$P_m = \begin{bmatrix} ING_{m1} & SBV_{m1} & CEV_{m1} & ALI_{m1} & EDU_{m1} & SAL_{m1} & SSO_{m1} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ ING_{m1659} & SBV_{m1659} & CEV_{m1659} & ALI_{m1659} & EDU_{m1659} & SAL_{m1659} & SSO_{m1659} \end{bmatrix}$$

Donde:

P_m = Matriz de indicadores municipales de pobreza multidimensional.

ING_m = Ingreso corriente total per cápita promedio municipal.

SBV_m = Porcentaje con carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda en el municipio.

CEV_m = Porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda en el municipio.

ALI_m = Porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación en el municipio.

EDU_m = Porcentaje de personas con carencia por rezago educativo en el municipio.

SAL_m = Porcentaje de personas con carencia por acceso a servicios de salud en el municipio.

SSO_m = Porcentaje de personas con carencia por acceso a seguridad social en el municipio.

La clasificación de los municipios a partir de las variables de pobreza multidimensional se obtuvo por medio de tres técnicas estadísticas multivariadas: Análisis de Componentes Principales (ACP), Análisis Clúster o de Conglomerados y Análisis Discriminante. A partir del ACP es posible reducir la dimensionalidad de un conjunto de datos que constan de variables correlacionadas (Jolliffe, 2002; Härdle y Simar, 2003). Así, éste método transforma a la matriz



original, en vectores o combinaciones lineales de las variables, llamados componentes principales. Los componentes principales tienen la característica de que no presentan multicolinealidad y se encuentran ordenados de modo que en el primero se explica la mayor proporción de la varianza de las variables originales (Der y Everitt, 2002). El criterio más utilizado para definir el número de componentes principales es el de Kaiser (1960), que consiste seleccionar aquellos cuyo eigenvalor o valor característico sea igual o mayor que 1. Otro criterio utilizado en estudios sociales, consiste en elegir el número de componentes cuya varianza explicada acumulada sea del 60-70% (Castro, 2004).

El Análisis Cluster o de Conglomerados permite agrupar elementos en grupos homogéneos al interior y heterogéneos entre sí, en función de las similitudes entre ellos. Para esto, debe tenerse en cuenta que cuando existen variables fuertemente correlacionadas, pueden tener más peso del debido en la formación de conglomerados (Peña, 2002; Montanero, 2008). En este sentido, los componentes principales permiten formar los conglomerados a partir de un conjunto de datos no correlacionados. Se eligió una técnica de agrupamiento jerárquica, con el método *average linkage* y considerando la distancia *euclidea*².

Considerando la importancia de la validación de los resultados como etapa final en la elaboración de conglomerados (Aldenfender y Blashfield, 1984), los resultados del agrupamiento se validaron por medio del Análisis Discriminante. Los ajustes en la clasificación obtenida con el Análisis Discriminante se tomaron en cuenta para la presentación de perfiles homogéneos al interior y heterogéneos entre sí. Los conglomerados se presentan como perfiles de pobreza en los que se distinguen tanto las características particulares de pobreza como las actividades productivas predominantes. Dicha información proviene de las estadísticas de Producción Bruta Total por rama económica que reporta el INEGI a través del Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC). Finalmente, la estrategia de focalizar o universalizar se aborda a partir de propuestas diferenciadas de política pública para cada perfil, considerando los principales programas gubernamentales vigentes, incluidos en la Estrategia Nacional de la Cruzada contra el Hambre.

Resultados

La dependencia lineal entre variables explicativas, justifica la utilidad de partir del Análisis de Componentes Principales previo a la conformación de



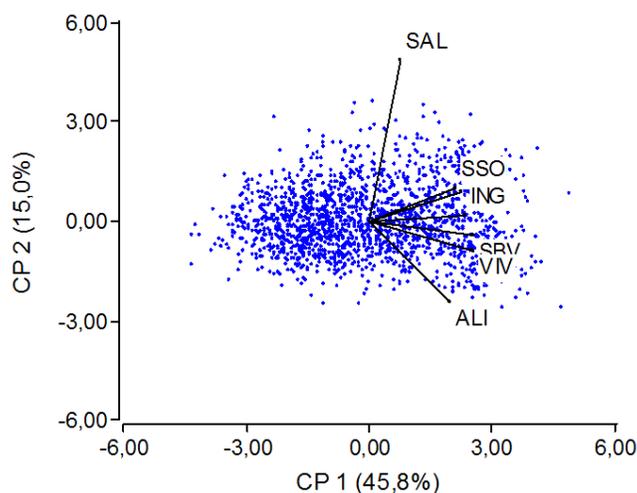
conglomerados (León et al., 2008). Dicha correlación entre variables en la medición de la pobreza multidimensional es un tanto evidente; aquellos con un nivel muy bajo de ingresos tendrán también un nivel elevado de carencias sociales. Bajo el criterio de Kaiser, los resultados del ACP muestran que las variables de pobreza multidimensional pueden expresarse con dos componentes principales, mismos que explican en conjunto el 61% de la varianza y pueden representarse a partir de las ecuaciones que conforman los autovectores (Ecuaciones 1 y 2).

$$Ec. 1 \quad CP1 = 0.41 \text{ ING} + 0.45 \text{ SBV} + 0.45 \text{ VIV} + 0.35 \text{ ALI} + 0.39 \text{ EDU} + 0.13 \text{ SAL} + 0.37 \text{ SSO}$$

$$Ec. 2 \quad CP2 = 0.03 \text{ ING} - 0.08 \text{ SBV} - 0.15 \text{ VIV} - 0.43 \text{ ALI} + 0.15 \text{ EDU} + 0.86 \text{ SAL} + 0.18 \text{ SSO}$$

Se observa que el primer componente explica prácticamente a todas las variables para la medición multidimensional de la pobreza (Figura 2). La excepción es la variable de salud, que prácticamente determina la necesidad del segundo componente. El resultado sugiere, de principio, que la estrategia gubernamental del Seguro Popular, iniciada en el año 2004, no se encuentra alineada con el resto de las variables que explican la pobreza.

Figura 2 Diagrama de dispersión del Análisis de Componentes Principales

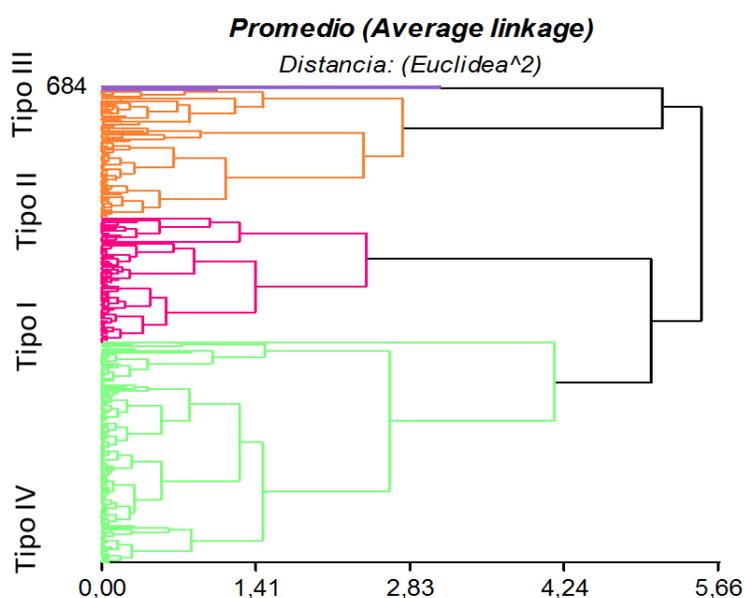


Fuente: elaboración propia obtenida con el software estadístico Infostat.



A partir de la información que generan los componentes principales, el análisis de conglomerados permitió la formación de cuatro tipos de municipios, cuya estructura y distancia se reflejan en el dendograma (Figura 3).

Figura 3 Dendograma del Análisis de Conglomerados



Fuente: elaboración propia obtenida con el software estadístico Infostat.

La clasificación obtenida se sometió al Análisis Discriminante, mismo que permite minimizar la probabilidad de equivocarse a los municipios en cada grupo. El análisis de varianza univariados y la prueba de homogeneidad de matrices de covarianzas valida los cambios en la tipología, permitiendo la máxima heterogeneidad entre grupos y homogeneidad al interior (Tabla 1).

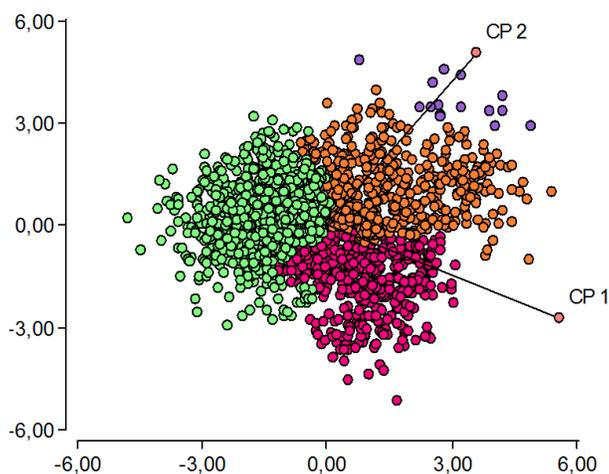
Tabla 1 Pruebas estadísticas del Análisis Discriminante

Análisis de la varianza univariados							
Variable	SC Trat	gl Grupo	CM Grupo	CM Error	gl Error	F	p-valor
CP 1	3421,77	3	1140,59	1,15	1655	995,52	<0,0001
CP 2	1001,86	3	333,95	0,45	1655	747,34	<0,0001
Prueba de Homogeneidad de Matrices de Covarianzas							
Grupos	N	Estadístico	gl	p-valor			
4	1659	121,32	9	<0,0001			

Fuente: resultados obtenidos con el software estadístico Infostat.

De esta manera, la clasificación definitiva de conglomerados coloca a los 1,659 municipios en cuatro grupos claramente heterogéneos, con mayor influencia del segundo componente en el tercer conglomerado (Figura 4).

Figura 4 Gráfico Biplot de Conglomerados



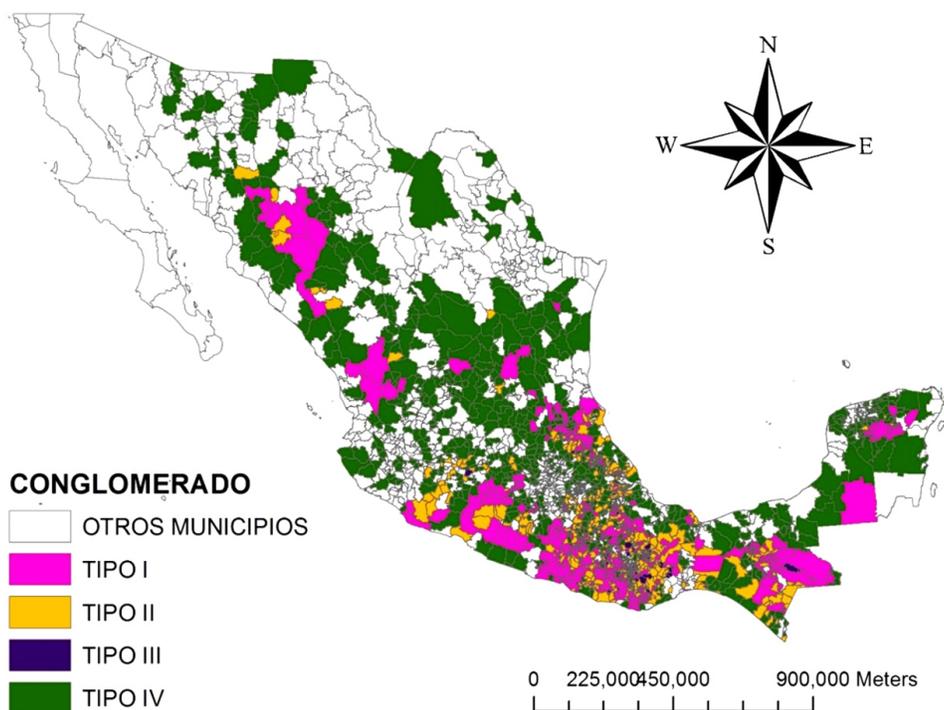
Fuente: elaboración propia obtenida con el software estadístico Infostat.



Distribución geográfica de la tipología

La tipología obtenida incluye a los municipios con mayor concentración de pobreza, en los que habita el 24% de la población del país. La distribución geográfica de los conglomerados muestra que estos municipios se distribuyen por la mayor parte de la república, pero los más bajos en la tipología se concentran en el suroeste. El conglomerado Tipo III se percibe poco por tratarse de municipios muy pequeños, pero es clara su concentración en el estado de Oaxaca. Por su parte, los municipios Tipo IV son los más visibles por tratarse de municipios más grandes, mismos que predominan en la región centro y norte del país (Figura 5).

Figura 5 Ubicación geográfica de los conglomerados





Fuente: elaboración propia obtenida con ArcGis y Marco Geoestadístico Nacional 2010.

La pertinencia de dividir a este sector de la población puede observarse en un comparativo de medias, que se presenta tanto para las variables de pobreza multidimensional, como para indicadores complementarios relacionados con la intensidad de la pobreza y su ubicación geográfica (Tabla 2).

Tabla 2 Comparativo de medias entre Conglomerados

Conglomerado	I	II	III	IV	Tipología
Número de municipios	440	393	54	772	1659
Total de habitantes	5,756,544	4,716,660	175,784	16,095,618	26,744,606
Dimensión de bienestar:					
Ingreso promedio mensual p.c.	\$802.5	\$969.2	\$913.7	\$1,400.4	\$ 1,123.8
Dimensión de derechos sociales (% carencia)					
Acceso a servicios básicos	83%	70%	71%	46%	62%
Calidad y espacios de la vivienda	46%	34%	34%	21%	31%
Acceso a la alimentación	41%	30%	25%	28%	31%
Rezago educativo	41%	39%	40%	30%	35%
Acceso a servicios de salud	28%	58%	87%	29%	37%
Acceso a la seguridad social	92%	90%	91%	81%	86%
Indicadores complementarios					
Índice de Marginación	41.62	35.87	35.45	27.02	33.26
Municipios indígenas	62%	41%	67%	15%	36%
Municipios de la región sureste	19%	3%	0%	78%	100%
Municipios de la región suroeste	41%	32%	6%	21%	100%
Municipios de la región oriente	21%	31%	2%	46%	100%
Municipios de la región occidente	11%	19%	1%	70%	100%
Municipios de la región centro sur	16%	0%	0%	84%	100%
Municipios de la región centro norte	10%	2%	0%	87%	100%
Municipios de la región noreste	5%	0%	0%	95%	100%
Municipios de la región noroeste	11%	7%	0%	82%	100%

Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL, 2010.



Características y propuesta para municipios tipo I

El primer grupo incluye 440 municipios de los cuales 62% son indígenas. Agrupa a 5.7 millones de personas que se encuentran en la mitad de las entidades de México, sin embargo, es particularmente representativo de los estados de Guerrero y Chiapas, donde se concentra cerca de la mitad de la población. Aquí se observan los indicadores más elevados de pobreza tanto por ingreso como por acceso a derechos sociales.

En estos municipios, es indispensable universalizar el acceso a servicios básicos, pues ante la carencia excesiva de servicios como agua, drenaje y combustible, aumenta la probabilidad de padecer problemas de salud y la dificultad para preparar alimentos inocuos. También es importante destinar programas de apoyo para mejorar la calidad de los materiales de las viviendas, pues es en los municipios más marginados en los que esta carencia se determina por calidad de piso, paredes o techo; en otro tipo de municipios la causa es el hacinamiento.

Este conglomerado es el que más requiere de programas que mejoren el acceso a la alimentación, pues en este caso la población si padece de hambre y desnutrición. Más allá de instalar comedores comunitarios por todo el país, se considera que estos municipios verdaderamente los requieren, e incluso resulta pertinente la entrega de despensas en especie, pues la población carece de ingresos suficientes para adquirir una canasta básica alimentaria. Otra prioridad en este conglomerado es el acceso a la educación, para el cual se requiere nuevamente de una estrategia de universalización que incluya a niños, jóvenes y adultos, pues se trata de poblaciones en donde el rezago educativo se ha transmitido por generaciones, lo que impacta directamente en el desarrollo de capacidades.

La estadística contrastante en este conglomerado es la de acceso a la salud, pues resulta ser la población con menor nivel de carencia. La explicación es la estrategia del Seguro Popular, que comenzó aplicándose precisamente entre los municipios más pobres. Sin embargo, el hecho de estar inscritos no asegura que cuenten con los servicios de salud requeridos, que acudan a ellos o que éstos sean de calidad. La actividad productiva de estos municipios se enfoca en comercio al por menor y manufactura, sin embargo, su aportación al PIB es prácticamente nula. Por lo tanto, el acceso a la seguridad social no es un derecho tangible, mientras no existan las condiciones necesarias para que la población se inserte en el mercado laboral.

Así, en este conglomerado se justifica totalmente la intervención de Sedesol y CDI, misma que debería complementarse y no duplicar los esfuerzos de



Organizaciones No Gubernamentales nacionales o internacionales. En cuanto a Sedesol, los apoyos sugeridos implican el esquema de Prospera, pues la casi inexistente capacidad productiva hace necesarias y viables las transferencias condicionadas, al igual que otros programas que han operado previamente, tales como: Liconsa, Diconsa, Vivienda Rural y Desarrollo de Zonas Prioritarias. En cuanto a CDI, se observan necesarios programas como: Apoyos a la Educación Indígena, Infraestructura Indígena, Derechos Indígenas y Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena; tomando en cuenta que este tipo de población demanda acciones específicas para preservar la diversidad étnica y los derechos de los pueblos indígenas.

Características y propuesta para municipios tipo II

En el segundo conglomerado se encuentran 393 municipios de 14 entidades, que concentran a 4.7 millones de habitantes, sobresaliendo los estados de Oaxaca, Puebla, Michoacán y Veracruz. Sólo una tercera parte son municipios indígenas, pero se trata de poblaciones rurales en su totalidad. Este grupo tiene avances con relación al primero en cuanto a acceso a la alimentación, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos, lo que se refleja en un índice de marginación de 35.8, comparado con el de 41.6 del primer conglomerado. No obstante, la proporción de la población que carece de estos derechos aún es muy elevada, por lo que, se considera que también es prioritaria la universalización en el acceso a servicios básicos y a la educación, así como focalizar apoyos para cubrir tanto las carencias de calidad y espacios de la vivienda como por acceso a la alimentación.

Nuevamente, se sugiere principalmente la intervención de Sedesol, por medio de programas como Prospera, Liconsa, Diconsa, Vivienda Rural y Desarrollo de Zonas Prioritarias. Por tratarse de municipios con niveles elevados de migración, se sugiere también la intervención del Programa 3x1 para migrantes, principalmente para promover la inversión en infraestructura pública. Ahora bien, en contraste con el primer grupo, aquí, seis de cada diez habitantes carecen de acceso a servicios de salud, lo que refleja menor cobertura del Seguro Popular y, por lo tanto, mayor necesidad de infraestructura y afiliación que en el primer tipo de municipios, situación que demanda la intervención de la Secretaría de Salud a partir del programa Seguro Popular, que vale la pena complementar con el programa Caravanas de la Salud.

Así como en el primer conglomerado, la actividad productiva de este grupo es



mínima, limitándose al comercio al por menor, manufactura y un poco más de servicios como el transporte y alojamiento temporal. Dado que la actividad agropecuaria no es representativa, se propone el fomento al empleo rural no agrícola, por ejemplo, por medio de Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart) y Programa de Empleo Temporal.

Características y propuesta para municipios tipo III

El tercer conglomerado es un caso muy particular, se trata de 54 municipios muy pequeños, la gran mayoría de Oaxaca y localizados en la sierra. El promedio de habitantes es de 3,200, en contraste con los 1,3000 y 1,2000 de los primeros dos conglomerados. La proporción de municipios indígenas es superior a la del primer conglomerado, sin embargo, el nivel de marginación es muy similar al del segundo, por lo que no se colocan entre los más pobres del país. La variable que determina la formación de este conglomerado es el acceso a servicios de salud, pues el nivel de carencia llega a nueve de cada diez habitantes, lo cual se explica de algún modo por la cantidad tan pequeña de habitantes, que no hace tan viable la construcción de infraestructura de salud como en los dos primeros conglomerados, pero sí necesaria.

Por otro lado, llama la atención que este es el conglomerado con menor nivel de carencia por acceso a la alimentación, a pesar de que el nivel de ingresos es inferior al del segundo conglomerado. En este sentido, cabe mencionar que el derecho a la alimentación se mide a partir de la percepción de las personas en cuanto a la cantidad y variedad de los alimentos que consumen, lo que puede llevar a resultados subjetivos, o bien permite que en lugares con un nivel importante de autoconsumo la falta de ingresos no se refleje como condicionante para considerar que la alimentación es suficiente. En cuanto al resto de derechos sociales, persisten niveles muy elevados de carencia, lo cual nuevamente demanda la focalización de apoyos para mejorar las viviendas y la inversión necesaria en infraestructura pública que permita universalizar el derecho a servicios básicos y a la educación, contemplando las particularidades que demandan las poblaciones indígenas en este sentido.

Las actividades productivas son aún más limitadas que en los dos primeros conglomerados, pues por tratarse de municipios tan pequeños, prácticamente dependen del traslado a otros municipios para insertarse en alguna actividad generadora de ingresos, lo que justifica de algún modo las transferencias

condicionadas que maneja Sedesol. Ahora bien, por tratarse de municipios muy pequeños, ubicados principalmente en la sierra y mayoritariamente indígenas, se considera que las acciones de política pública para combatir la pobreza deberían combinar acciones, principalmente de CDI, SS y el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), coordinado por FAO-Sagarpa. A partir de CDI, se consideran oportunos los programas de Infraestructura Indígena, Derechos Indígenas, Apoyo a la Educación Indígena y Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena. Por parte de la Secretaría de Salud, se observa necesario tanto la inversión en infraestructura que permita el acceso permanente por parte de la población, como las Caravanas de la Salud, principalmente con fines de prevención y detección oportuna de enfermedades. En el caso del programa PESA, se considera que el tamaño de los municipios hace factible la participación comunitaria y el seguimiento de proyectos que cubran primero el autoconsumo, y permitan en algún momento generar excedentes a partir de la venta de productos alimenticios en municipios aledaños.

Características y propuesta para municipios tipo IV

Este conglomerado es el más grande, incluye a 772 municipios con un total de 16 millones de habitantes. Se trata de población dispersa por toda la república, con fuertes vínculos rural-urbanos e importante participación en el sector primario. La situación de pobreza sigue siendo generalizada, pero con mucho menos proporción de pobreza extrema que en los primeros conglomerados, tanto por un mayor nivel de ingresos como por avances importantes en el acceso a derechos sociales, principalmente en calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos, salud y educación.

Los estados que presentan municipios principalmente en el cuarto conglomerado son: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. Otro caso es el de entidades con la mayor proporción de municipios en el cuarto conglomerado pero que también presentan una cantidad importante de municipios en los primeros dos conglomerados, estas son: Chihuahua, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí, Yucatán, Campeche, Durango y México.

Si bien hay un avance importante en el acceso a educación y salud, se considera que este conglomerado aún requiere inversión en infraestructura pública y capital humano por parte de las Secretarías de Educación Pública y de Salud para cubrir



ambos derechos en la mayor cantidad de población posible. La estrategia propuesta en cuanto a programas destinados a la calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos y alimentación es la de focalización, pues ya no se trata de carencias generalizadas. Para cubrir estas carencias se sugiere la implementación del Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales de la Semarnat y el Programa Vivienda Digna de la Sedesol. En el caso del acceso a la alimentación, y dado que este conglomerado es el que tiene mayor participación en la actividad agrícola y pecuaria, lo que se considera más oportuno es el fomento a la productividad, que podría sumarse al acceso a beneficios de Diconsa y Liconsa, de la Sedesol.

Un derecho social que no se ha mencionado hasta el momento es el acceso a la seguridad social, mismo que para esta tipología y para el resto de municipios del país significa la carencia más elevada, reflejo de la insuficiencia de empleos y de formalidad en México. En los tres primeros conglomerados las alternativas para emplearse son mínimas, por lo que antes que pensar en cubrir este derecho, es necesario sentar las bases del desarrollo, comenzando por garantizar derechos como alimentación y servicios básicos. Por su parte, los municipios del cuarto conglomerado tienen un avance más importante en el acceso a derechos sociales, por lo que la generación de empleos y el acceso a la seguridad social si son viables y pueden determinar el salto de pobreza extrema a pobreza moderada o de pobreza moderada a vulnerabilidad por alguna carencia social.

En el cuarto conglomerado las actividades productivas son más intensas e incluyen el comercio al por menor y al por mayor, manufactura y servicios de alojamiento temporal, así como también: agricultura, minería, construcción, servicios financieros, educativos y de salud. Así, este tipo de municipios demanda mayor participación de programas enfocados a la productividad, tanto para fomentar el empleo rural agrícola como el no agrícola. Algunos programas que se consideran apropiados para este conglomerado son: Inversión en Equipamiento e Infraestructura y Desarrollo de Capacidades, Innovación tecnológica y Extensionismo rural, y Programa de Apoyos directos al Campo de Sagarpa; Fondo de Financiamiento a Mujeres Rurales, Programa de Fomento a la Economía Social y Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario de la Secretaría de Economía; Programa de Apoyo para la Productividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; así como el Programa de Opciones Productivas y Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías de la Sedesol.



Discusión

La medición multidimensional de la pobreza ha permitido observar que actualmente en todos los municipios de México se encuentra algún número de personas en dicha situación, por lo que podría considerarse válida la estrategia de extremar la focalización para intentar llegar a cada uno de los pobres que forman parte de la estadística, ya sea en zonas rurales o urbanas, tal como lo propone la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Sin embargo, la experiencia del combate a la pobreza en México ha mostrado fallas recurrentes tanto por el proselitismo y la corrupción que lleva a incluir a beneficiarios no pobres, como por dejar fuera a personas en situación de pobreza extrema, por falta de información, presupuesto o dificultad para hacer llegar los apoyos en comunidades de difícil acceso (Sen, 2003; Cornia y Stewart, 2003; Escobar y González, 2005).

La experiencia nacional muestra también que la pobreza se agrava durante los años de elevada inflación, pues la población de los estratos más bajos es la principal afectada (Damián, 2002), y la tasa anual para 2017 por lo menos duplica a la de los años 2015 y 2016 (INEGI, 2017), por lo que el pronóstico de Coneval para el 2018, que es cuando inicia el nuevo periodo presidencial, es que la estadística de pobreza se agravará. En este sentido y dada la situación económica y sociopolítica actual de México, se considera más apropiado comenzar por cubrir las carencias de los municipios que concentran a la población más necesitada, enfocar en ellos los esfuerzos de política de combate a la pobreza y elaborar de una vez por todas un proyecto de largo plazo, que no vea a los pobres como un fenómeno estático.

La tipología descrita evidencia que los municipios con menores niveles de ingreso concentran a la población prioritaria, y una vez que se identifican sus principales carencias es posible proponer políticas y programas acordes a la realidad. El esquema actual de la Cruzada Nacional contra el Hambre o el que le siga durante el próximo sexenio, no va a tener resultados importantes si no destina programas y tipos de apoyo de manera estratégica. La propuesta descrita indica, por ejemplo, en qué tipo de municipios es apropiada la intervención con transferencias condicionadas que promueve la FAO y, en que otros, debe priorizarse la productividad como lo indica el Banco Mundial. Ambos esquemas son descritos por Székely (2014) como alternativas para los hogares pobres, pero, en esta investigación se explica en qué casos son más necesarios y pertinentes unos



que otros. Así mismo, ante la evidencia de que ser beneficiario de programas de transferencias monetarias condicionadas no disminuye la probabilidad de ser pobre, como lo prueban Hernández y Aguilar (2015) en una investigación para México y Chile; la propuesta descrita combina programas específicos con estrategias que implican universalizar dentro de la focalización, por ejemplo, el acceso a servicios básicos, salud y educación; con la idea central de romper el círculo de la pobreza en municipios donde las transferencias condicionadas han resultado solo paliativos.

La investigación tiene dos limitantes importantes. La primera es la necesidad de basarse en estadísticas del año 2010, dado que por errores metodológicos de INEGI no es posible contar con datos más recientes. Sin embargo, los resultados obtenidos se consideran vigentes y acordes a la realidad, por lo que los conglomerados parecen ser apropiados a pesar del rezago informativo. La segunda es que estos conglomerados no reflejan la pobreza urbana, misma que sin duda también debe combatirse. No obstante, la población urbana pobre se encuentra tan dispersa entre el resto de estratos sociales que habitan en las ciudades, que se considera indispensable que en el combate a la pobreza se diseñen estrategias de focalización y de seguimiento específicas para las zonas urbanas. De otra manera, apoyos como Prospera, Comedores Comunitarios, Liconsa, Diconsa, por mencionar algunos ejemplos, se expanden cada vez más a municipios urbanos, pero atienden cada vez menos a la población que verdaderamente los necesita.

Como lo indica Gómez (2013:259), aunque durante los últimos años se ha destinado gran cantidad de recursos para disminuir los niveles de pobreza, sin un esfuerzo sostenido en el largo plazo orientado a avanzar en la solución de los problemas estructurales de marginalidad, la opción de dar más subsidios y apoyos al ingreso se convierte en un paliativo insuficiente, ineficaz, ineficiente y oneroso. En contraste, cuando en el diseño institucional de una política pública, la focalización se encuentra bien fundamentada, es posible precisar a los destinatarios prioritarios, hacer más eficientes los mecanismos utilizados y encaminar el logro de resultados a largo plazo, no solo el cumplimiento de metas de corto plazo (Aguilar y Santiago, 2013:142).

Conclusiones

Desde hace más de 25 años que el gobierno asumió como obligación el “combate a la pobreza”, la mitad de la población en México permanece pobre,



reflejo de la insuficiencia e ineficiencia de las políticas públicas implementadas. Los resultados de este trabajo permiten llegar a cinco conclusiones que se consideran innovadoras y pertinentes como aportaciones a la bibliografía actual en el tema de pobreza y políticas públicas para combatirla.

La primera es que tomando el nivel de ingreso municipal como punto de referencia y las estadísticas actuales de pobreza multidimensional, es posible evidenciar cuatro conglomerados de municipios homogéneos al interior y heterogéneos entre sí, cuyas características particulares de intensidad de la pobreza, contexto socio-económico y ubicación geográfica, demandan políticas públicas diferenciadas.

La segunda conclusión es que las transferencias monetarias condicionadas son válidas e incluso necesarias para el 10% de la población en el país (conglomerados I a III), cuyas alternativas para la generación de ingresos son prácticamente nulas. Sin embargo, la política social actual no debe exceder el uso de esta estrategia y expandirla en cualquier municipio, pues esto resulta en altos costos por errores de inclusión de beneficiarios no pobres y exclusión de población en pobreza extrema.

La tercera es que dichas transferencias monetarias condicionadas no deben seguir siendo el elemento único o central de la política de combate a la pobreza. Éstas deben representar una ayuda transitoria, e ir acompañadas de la inversión en infraestructura que permita cubrir en principio tres derechos sociales fundamentales: servicios básicos, educación y salud. Se considera que estos derechos tienen efectos positivos multiplicadores en el resto de los derechos sociales y lograr universalizar su acceso dentro de la focalización, puede representar en principio, el salto de pobreza extrema a pobreza moderada.

La cuarta conclusión es que la mayor proporción de la población pobre en el país (conglomerado IV), requiere más de impulso a la productividad y fomento al empleo que de transferencias monetarias. Éstas son importantes durante un lapso de tiempo, pero mantenerlas en el largo plazo solo ha generado dependencia excesiva y un limitado desarrollo de capacidades. La experiencia de combate a la pobreza en México muestra que cuando se ha privilegiado la inversión en educación, salud, infraestructura y fomento a la productividad se han tenido mejores resultados que cuando se ha mantenido a la misma población sólo con transferencias monetarias o en especie.

La quinta conclusión es que México necesita una estrategia de combate a la pobreza que distinga intensidades de pobreza, y en función de estas, brinde a los más pobres un piso de derechos sociales que permita el pleno desarrollo de capacidades. Para quienes ya cuentan con ese piso de derechos, lo principal es



fomentar la productividad agrícola, contar con oportunidades de empleo rural y cubrir carencias sociales muy específicas.

México no debe seguir quedando sólo como referente internacional por el diseño de sus programas e iniciativas, requiere de verdadera coordinación institucional, corresponsabilidad y transparencia para ser referente internacional con resultados. Sólo cuando la población tiene cubiertas sus necesidades básicas, puede desarrollar plenamente sus capacidades, y en México, la ausencia de capacidades y la falta de productividad tienen como origen estructural el círculo vicioso de la pobreza.

Bibliografía

- Aguilar, A. y M. Santiago (2013) “Pobreza e inseguridad alimentaria en México: ¿un problema de producción agropecuaria?” en Cadena, J. y Sangerman, D. M. (coord.), La agricultura y los cambios estructurales en México. México, Colegio de Postgraduados, pp. 137-150.
- Aldenfender, M. y R. Blashfield (1984) Cluster analysis. California, Sage Publications, pp. 35-45.
- Banco Mundial (2014) “Un modelo de México para el mundo” Artículo. 19 de noviembre de 2014. En: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo> [Consultado el 26 de mayo de 2017]
- Banco Mundial (2017) “Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población)” En: <Banco Mundial (2017) “Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población)” En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?locations=MX> > [Consultado el 26 de mayo de 2017]
- Boltvinik, J. (2004) “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El progreso / oportunidades” en Boltvinik, J. y A. Damián (coord), La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos. México, Siglo XXI.
- Brodersohn, V. (1999) “Focalización de programas de superación de la pobreza” en Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF.
- Cabrera, C. (2007) “Política social: cambios y resultados” en Cordera, R. y Cabrera, C. (coord.), La política social en México: tendencias y perspectivas. México, Facultad de Economía, UNAM.
- Calixtre, A. y F. Vaz (2015) PNAD 2014-breves análisis. Nota técnica, núm. 22, Brasil,



- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Castro, M. (2004) *Indicadores de Desarrollo Sostenible Urbano. Una Aplicación para Andalucía*. España, Instituto de Estadística de Andalucía, Junta de Andalucía.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2009) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México, D. F., Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cornia, G. y F. Stewart (2003) “Subsidios Alimentarios y dos errores de focalización” en *Comercio Exterior*. Vol. 53, núm. 6, pp. 563-573.
- Damián, A. (2002) *Cargando el ajuste. Los pobres y el mercado de trabajo en México*. México, El Colegio de México, 350 p.
- Der, Goofer y B. Everitt (2002) *A handbook of statistical analyses using SAS*. Second edition. Boca Raton, Florida, CRC Press CLL, 351 p.
- Dresser, D. (1997) “En busca de la legitimidad perdida: Pronasol, pobreza y política en el gobierno de salinas” en Martínez, G. (comp), *Pobreza y política social en México*. México, ITAM, Fondo de Cultura Económica.
- Escobar, A. y M. González (2005) *Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales. Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004 Cuernavaca*, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Foster, J., Greer J. y E. Thorbecke (1984) “Notes and comments: A class of decomposable poverty measures” en *Revista Econométrica*. Vol. 52, núm. 3, pp. 761-766.
- Gómez, L. (2013) “Caso México” en Faiguenbaum S., Ortega C. y Soto F. (coord.), *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Tomo I, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), pp. 223-270.
- Gordon, D. (2004) “La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla” en Boltvinik, J. y A. Damián (coord.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*. México, Siglo XXI .
- Härdle, W y L. Simar, (2003) *Applied multivariate statistical analysis. Method and data technologies*. Bélgica, Louvain-la-Neuve, Springer. 486 p.
- Hernández, M. (2017) “Focalizar el gasto público para reducir más la pobreza” en *Diario La República*. Colombia, 13 de junio de 2017.
- Hernández, M. y G. Aguilar (2015) “Programas de transferencias monetarias condicionadas en México y Chile: Distribución y modelo probit de la pobreza ” en *Cadernos Prolam*. Vol. 14, núm. 26, pp. 121-132.
- INEGI (2017) *Índice Nacional de Precios al Consumidor*. Primera quincena de junio de 2017. Comunicado de prensa núm. 264/17, 22 de junio de 2017. Aguascalientes, México.
- Jolliffe, T. (2002) *Principal components analysis*. Segunda edición. Springer. New York. 487 p.



- Kaiser, H. (1960) "The application of electronic computers to factor analysis" en Educational and Psychological Measurement. Núm. 20. pp. 141-151.
- León, A., Llinás, H. y J. Tilano (2008) Análisis multivariado aplicando componentes principales al caso de los desplazados. Ingeniería y desarrollo. Núm. 23, pp. 119-142.
- Lerner, B. (1996) América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. México, Editorial Porrúa.
- Mathus, M. (2009) La lucha contra la pobreza en México. Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 109.
- Montanero F. (2008) Análisis multivariante. Cáceres, España, Universidad de Extremadura, Servicio de publicaciones, 286 p.
- Palacios, A. (2007) "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México" en Cordera, R. y Cabrera, C. (coord.), La política social en México: tendencias y perspectivas. México, Facultad de Economía. UNAM.
- Peña, D. (2002) Análisis de datos multivariantes. España, Mc-Graw Hill, 515 p.
- Rodríguez, L. (2007) "Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza" en Cordera, R. y Cabrera, C. (coord.), La política social en México: tendencias y perspectivas. México, Facultad de Economía. UNAM.
- Sen, A. (2003) Sobre ética y economía. Bogotá, Alianza Editorial, S. A.
- Székely, M. (2005) "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004" en El Trimestre Económico. Vol. LXXII (4), núm. 288, octubre-diciembre de 2005, pp. 913-931.
- Székely, M. y A. Ortega (2014) "Pobreza alimentaria y desarrollo en México" en El Trimestre Económico . Vol. LXXXI (1), núm. 321, enero-marzo de 2014. pp. 43-105.
- Villarespe, V. (2001) La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México. Textos breves de economía. México, UNAM.