

Desigualdad regional desde una perspectiva de derechos humanos: limitaciones de los índices oficiales de pobreza en México

José Pablo Aretia Ruiz¹

Resumen

El territorio constituye el espacio geográfico donde tienen lugar las actividades humanas, y como tal, tiene una influencia innegable sobre el conjunto de oportunidades de la persona. La disponibilidad de servicios públicos y equipamientos urbanos, principalmente de salud y educación, pero también el acceso a bienes y servicios, a infraestructura de diferentes tipos y a oportunidades de empleo tienen una distribución territorial desigual. Estas diferencias implican un disfrute de los Derechos Humanos (DD.HH.) también desigual, en desventaja y perjuicio de las poblaciones más pequeñas y más pobres.

Considerando la introducción de los DD.HH. a la Carta Magna Mexicana en 2011, y que los índices de pobreza oficiales fueron propuestos con antelación (1990 en el caso del Índice de Marginación Urbana, del Consejo Nacional de Población; 2004 el Índice Absoluto de Marginación; 2007 el Índice de Rezago Social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; 2011 el Índice de Desarrollo Social del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México) la pregunta de investigación refirió a cuáles son las limitaciones de dichos índices oficiales de pobreza respecto a un enfoque de Derechos Humanos. Hallar dichas limitaciones se constituyó como el objetivo general, para lo cual se revisó la metodología de cada uno de ellos y se estableció como marco de referencia el Enfoque de Políticas Públicas Basadas en Derechos Humanos (Alza Barco, 2014; Vázquez y Delaplace, 2011).

La estructura del documento parte de reconocer la desigualdad territorial o regional como un fenómeno estrechamente vinculado con la pobreza, por lo que dichos índices constituyen referentes metodológicos aplicados a la caracterización de dicha desigualdad. Es por ello que se examinó brevemente la metodología de cada uno. Dados sus nexos con la pobreza, los DD.HH. pueden ser un fenómeno regional, susceptible de desigualdades. Sin embargo, tienen un horizonte más amplio, incorporando temáticas como el medio ambiente y tienen características y principios propios, que deben ser considerados.

Como resultado, se encontraron seis limitaciones de dichos índices, por lo que se presenta un área de oportunidad para incorporar los principios de DD.HH. en la medición del desarrollo, la pobreza y las desigualdades regionales, en nuevos números índices oficiales que superen a sus antecesores.

Palabras clave: Desigualdad Regional, Derechos Humanos, Índices de pobreza

Introducción

El territorio constituye el espacio geográfico donde tienen lugar las actividades humanas, y como tal, tiene una influencia innegable sobre el conjunto de oportunidades de la persona. La

¹ Lic. en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, estudiante de maestría en el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, pabloaretia@comunidad.unam.mx

DESIGUALDAD REGIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: LIMITACIONES DE LOS ÍNDICES OFICIALES DE POBREZA EN MÉXICO

disponibilidad de servicios públicos y equipamientos urbanos, principalmente de salud y educación, pero también el acceso a bienes y servicios, a infraestructura de diferentes tipos y a oportunidades de empleo tienen una distribución territorial desigual. Estas diferencias implican un disfrute de los Derechos Humanos también desigual, en desventaja y perjuicio de las poblaciones más pequeñas y más pobres.

La pobreza fue por mucho tiempo el tema central del entendimiento, concepción y la Agenda del Desarrollo. Tema siempre ligado a la filosofía de la economía, la relación entre bienes y felicidad (utilidad) o bienestar es un axioma, una premisa manifiesta, obvia, pero a la vez fundacional. Después de todo, nadie sería capaz de cuestionar la necesidad de bienes, intrínseca a nuestra naturaleza material. Si los bienes son innecesarios, su administración es un sinsentido y la economía irrelevante. Las posturas éticas del utilitarismo y el rawlsianismo no discuten la importancia de los bienes, sino cómo (en qué forma) afectan al bienestar colectivo de la sociedad.

No es sorprendente, entonces, que haya sido un tema casi inamovible de la agenda de gobierno. Grandes y emblemáticos esfuerzos de política pública se han realizado en esta materia, como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) creado en 1988 (Rojas, 1992) hasta el presente, con programas como Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, que apelan a la relación entre Pobreza y falta de oportunidades.

Tampoco sorprende que se hayan hecho otros importantes esfuerzos institucionales, como la creación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la realización de metodologías para medirla, con base en el ingreso o en enfoques multidimensionales. En este sentido, por ejemplo, se encuentran los índices de Marginación Urbana (IMU) del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Índice Absoluto de Marginación (IAM) también de CONAPO, el índice de Rezago Social (IRS) de CONEVAL, o bien el Índice de Desarrollo Social del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EvalúaDF, ahora EvalúaCDMX).

No obstante, hoy es claro que el desarrollo es un proceso más amplio y complejo que la pobreza. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2020) está actualmente fundada en los Derechos Humanos, haciendo obligatorio para todo el Estado mexicano su protección y garantías. Sorprendentemente, a casi diez años de dicha reforma constitucional, los esfuerzos institucionales han seguido fundamentalmente centrados en la pobreza. Excepto por la dimensión jurídica de los DD.HH., éstos apenas han permeado la cultura cívica y burocrática, aunque se presentan avances. Como ejemplo, en 2018 CONEVAL realizó diferentes informes en materia de Derechos Sociales (CONEVAL, 2018) y apenas comenzó un proyecto estadístico de indicadores, con una visión más correspondiente con la de los Derechos Humanos (CONEVAL, 2019).

Este ensayo sigue la siguiente estructura: primeramente, se presentan los índices oficiales sobre pobreza referidos, comúnmente aplicados al estudio de la desigualdad regional, y se exponen sus metodologías. Posteriormente, se problematizan los DD.HH. como un fenómeno también conceptualizable de forma regional, y se presenta de forma muy breve los principios que establece el Enfoque [de Políticas Públicas] Basado en Derechos Humanos (EBDH). A continuación, se contrastan dichos elementos con las metodologías para establecer las limitaciones de los índices desde dicha perspectiva teórica, y, por último, se presentan las conclusiones.

Pobreza y desigualdad regional: números índice o medidas-resumen

Como se señaló antes, la pobreza es una problemática central en la agenda de gobierno. Es por ello que existen los números índice referidos, con el propósito de acercarse al fenómeno de la pobreza y poder observar su comportamiento geográfico, así como dirigir las políticas públicas y focalizar la política social en ellas. Esta sección presenta la metodología de cada uno de ellos: del Índice de Rezago Social de CONEVAL, el Índice de Marginación Urbana del CONAPO, el Índice Absoluto de Marginación, también de CONAPO, y el Índice de Desarrollo Social de EvalúaDF.

1. Índice de Rezago Social (CONEVAL)

El Índice de Rezago Social, de CONEVAL, está disponible a nivel localidad, municipal y entidad federativa. Sus valores corresponden a periodos quinquenales desde el año 2005, es decir, para los años 2005, 2010 y 2015. Comprende un total de 12 indicadores, agrupados en las siguientes dimensiones:

Cuadro 1. Dimensiones e indicadores del Índice de Rezago Social

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>
Educación	Porcentaje de la población de 15 años y más analfabeta.
	Porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.
	Porcentaje de los hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados. / Porcentaje de la población de 15 años o más con educación básica incompleta.
Acceso a Servicios de Salud	Porcentaje de la población sin derechohabiencia a servicios de salud.
Calidad y Espacios en la Vivienda	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas con piso de tierra.
	Promedio de ocupantes por cuarto.
Servicios básicos en la Vivienda	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario.
	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.
	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.
	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica.
Bienes o Activos	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora.
	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador.

Fuente: CONEVAL (2007).

Para su cálculo, utiliza la metodología del Análisis de Componentes Principales, que requiere una transformación de las variables originales de acuerdo con la ecuación 1 (Gutiérrez y Gama, 2010; Madrid y Cerón, 2013):

$$Z = \frac{x - \mu}{\sigma} \quad (1)$$

DESIGUALDAD REGIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: LIMITACIONES DE LOS ÍNDICES OFICIALES DE POBREZA EN MÉXICO

De esta forma, el conjunto de datos nulifica las observaciones medias y normaliza en términos de desviaciones estándar. Así, dicha metodología busca identificar el componente principal, la combinación lineal de los indicadores Z que permita reflejar la máxima varianza del conjunto de datos (Madrid y Cerón, 2013) estandarizado. A manera de ejemplo, el cuadro 2 (CONEVAL, 2007) desglosa los componentes del Índice de Rezago Social para los diferentes niveles de agregación (localidad, municipal, estatal). Como puede apreciarse, al componente principal corresponde el 40.05, 54.87 y 67.6% de la varianza del conjunto de datos, a cada nivel de agregación.

Cuadro 2. Proporción de la varianza explicada por cada componente del grupo de indicadores que conforman el Índice de Rezago Social

Componente	Nivel de Agregación		
	Localidad	Municipal	Estatal
1	0.4005	0.5487	0.6760
2	0.0880	0.1015	0.0983
3	0.0796	0.0847	0.0640
4	0.0721	0.0669	0.0500
5	0.0656	0.0474	0.0434
6	0.0611	0.0422	0.0276
7	0.0532	0.0321	0.0214
8	0.0466	0.0228	0.0065
9	0.0447	0.0185	0.0054
10	0.0382	0.0161	0.0034
11	0.0342	0.0140	0.0026
12	0.0162	0.0050	0.0013

Fuente: CONEVAL (2007).

El cuadro 3 (CONEVAL, 2007) por otro lado, muestra los coeficientes asociados (a_i) a cada una de las variables en el componente principal. El procedimiento arroja coeficientes en el rango $(-\infty, \infty)$. Para adecuadamente entender el peso relativo de cada uno de los coeficientes, es necesario hacer la división:

$$r_i = \frac{a_i}{\sum a_i} \quad (2)$$

Donde a_i representa el coeficiente del componente principal para cada variable, y r_i corresponde con su peso relativo.

Cuadro 3. Coeficientes de las variables utilizados en la construcción del puntaje

Variable	Nivel de Agregación		
	Estatal	Municipal	Localidad
Porcentaje de la población de 15 años y más analfabeta.	0.3401	0.3387	0.2900
Porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.	0.2644	0.1903	0.1808
Porcentaje de los hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados. ¹	0.3036	0.3202	0.2853
Porcentaje de la población sin derechohabiencia a servicios de salud.	0.2992	0.2427	0.1951

Promedio de ocupantes por cuarto. ¹²	0.3170	0.3259	0.2782
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas con piso de tierra.	0.3222	0.3389	0.3371
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario.	0.2117	0.1448	0.2729
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.	0.3002	0.2481	0.2117
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.	0.2858	0.3031	0.3066
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica.	0.1269	0.2303	0.3089
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora.	0.3097	0.3486	0.3765
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador.	0.3161	0.3429	0.3498

¹ Para el caso de las estimaciones a nivel localidad, se utiliza el % de hogares con población de 15 años y más que no completó la educación básica

² Para la construcción del índice de rezago social se utilizó el logaritmo natural del promedio de ocupantes por cuarto.

Fuente: CONEVAL (2007).

2. Índice de Marginación Urbana (CONAPO)

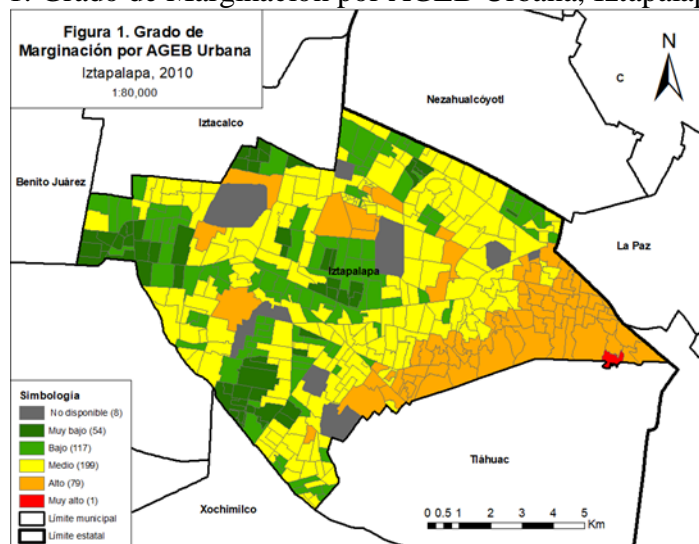
El índice de Marginación Urbana (CONAPO, 2012a) está disponible a nivel Área Geoestadística Básica (AGEB), municipio y entidad federativa. Comprende un total de 10 indicadores, agrupados por el autor en las siguientes dimensiones:

Cuadro 4. Dimensiones e indicadores del Índice de Marginación Urbana

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>
Educación	Porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela
	Porcentaje de población de 15 años o más sin educación básica completa
Salud	Porcentaje de población sin derechohabiencia a los servicios de salud
	Porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años de edad
Agua y Saneamiento	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin excusado con conexión de agua
Vivienda	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento
Bienes o Activos	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin refrigerador

Fuente: CONAPO (2011).

Figura 1. Grado de Marginación por AGEB Urbana, Iztapalapa, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en la Cartografía de Marginación por AGEB 2010 (CONAPO, 2016).

Esta medida resumen, también genera los coeficientes de las variables de acuerdo con la metodología de análisis de componentes principales, que se explicó previa y sucintamente en la subsección previa, sobre el Índice de Rezago Social. La figura 1 muestra su aplicación para la alcaldía de Iztapalapa, a nivel AGEB urbana, de acuerdo con su estratificación en grados de marginación.

3. Índice de Desarrollo Social (EvaluáDF)

Por otro lado, el Índice de Desarrollo Social es un número índice que se generó para los años 2005 y 2010 a nivel manzana, colonia o pueblo originario y delegación política – ahora alcaldía (EvaluáCDMX, 2011). En este último nivel de agregación – equivalente al municipal – también se encuentra disponible para el año 2015. Comprende los siguientes indicadores:

Cuadro 5. Dimensiones e indicadores del Índice de Desarrollo Social

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>
Calidad y espacio de la vivienda	Logro en espacio de la vivienda (hacinamiento)
	Logro en calidad de la vivienda (material del piso)
Adecuación energética	Logro en acceso a electricidad
Bienes Durables	Línea de bienestar de bienes durables (refrigerador, lavadora, televisión, computadora)
Adecuación sanitaria	Logro de sistemas de suministro de agua
	Logro de drenaje
	Logro de excusado
Acceso a Salud y Seguridad Social	Logro de acceso a seguridad social
	Logro de acceso a servicio médico
Rezago educativo	Logro Educativo Individual

Fuente: EvaluáDF (2011)

A diferencia de los anteriores, cada uno de los indicadores en cada dimensión se sintetiza en un único indicador dimensional, de acuerdo con fórmulas preestablecidas que suelen ser promedios simples, aunque también se incluyen algunas multiplicativas (como en el caso de Adecuación Sanitaria). Posteriormente, cada medida resumen dimensional se invierte (es restado a 1) para corresponder con un enfoque negativo o de carencia, que es al cual se realiza el análisis de componentes principales.

A partir de la síntesis de las variables de acuerdo con los coeficientes del componente principal, se establecen una serie de estratos para la población debajo de la norma (indigentes, muy pobres y en pobreza moderada) y la población cuyas variables tienen un valor igual o superior al requerido por la norma (necesidades básicas satisfechas, clase media y clase alta). A partir de dichos estratos, se establece la incidencia (*headcount*) e intensidad, comunes al análisis de la pobreza, estableciendo como valor referencial el índice construido con ACP valuado con los estándares correspondientes en el nivel de logro, para separar la población con Necesidades Básicas Satisfechas de aquella que tiene Necesidades Básicas Insatisfechas. La intensidad se evalúa de acuerdo con la ecuación 3:

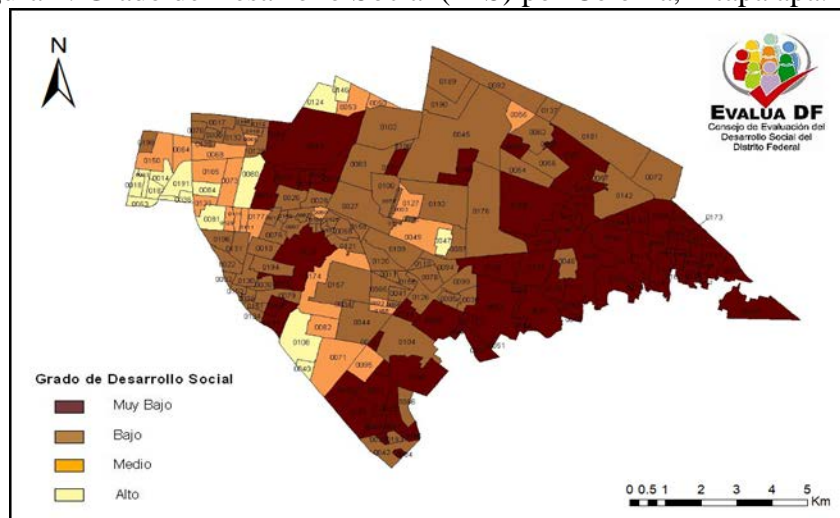
$$I_j = \frac{Z - L_j}{Z} \quad (3)$$

Donde *I* refiere a la intensidad de las carencias, *Z* corresponde al estándar normativo, *L* al nivel de logro y *j* es el subíndice que corresponde al nivel del hogar. A partir de la misma, se establece el promedio ponderado por el número de integrantes del hogar. Finalmente, a partir de los resultados de incidencia (*H*) e intensidad promedio (\bar{I}), se obtiene el índice de Desarrollo Social según la fórmula 4:

$$IDS = 1 - H\bar{I} \quad (4)$$

La figura 2 es un mapa aplicado del *IDS* al nivel de colonia en la Ciudad de México.

Figura 2. Grado de Desarrollo Social (IDS) por Colonia, Iztapalapa. 2005



Fuente: Elaboración propia con base en EvalúaDF (s.f.-a).

4. Índice Absoluto de Marginación (CONAPO)

El Índice Absoluto de Marginación (IAM) del CONAPO se encuentra disponible a nivel de municipio y entidad federativa, para los años 2000 y 2010 (CONAPO, 2013a). Contiene los siguientes nueve indicadores:

Cuadro 6. Dimensiones e indicadores del Índice Absoluto de Marginación

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>
Educación	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta
	Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa
Vivienda	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin agua entubada
	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin drenaje ni servicio sanitario
	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica
	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas con piso de tierra
	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento
Distribución de la población	Porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes
Ingresos	Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos

Fuente: CONAPO (2013a).

En cuanto a su forma de cálculo, ésta sigue el procedimiento de una media aritmética, es decir:

$$IAM_i = \frac{\sum_{j=1}^9 I_{ij}}{9} \quad (5)$$

Donde IAM_i es el índice Absoluto de Marginación de la unidad geográfica i , mientras que I_{ij} corresponde al valor del j -ésimo indicador de la unidad geográfica i .

Los Derechos Humanos: ¿tienen una dimensión territorial?

Los derechos humanos son un conjunto de pretensiones justificadas jurídicamente con fundamento en el solo hecho de ser una persona, indistintamente de características que, tradicionalmente, han implicado subordinación y exclusión, tales como la raza o color de piel, nacionalidad, religión, cultura, género, etc. (Abramovich y Courtis, 2006). Estos derechos abarcan distintas aristas de la vida humana; sin embargo, están articulados por un objetivo: son medios para alcanzar una vida digna. Se formalizaron en 1948 a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, marcando el compromiso y voluntad política de países de todo el mundo para asegurar “el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre”, “en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1948:1).

La firma de esta Carta marcó una nueva tendencia de acciones de los Estados alrededor de los derechos humanos. Entre ellas, la firma de tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (ONU, 1966a) y el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966b). Entre otros instrumentos internacionales, éstos imponen obligaciones a los Estados, en tanto delimitan su acción al mismo tiempo que legitiman el ejercicio de su poder, siempre que se tenga como objetivo el cumplimiento y garantía de los derechos humanos. Para ser más claros, los derechos imponen a los Estados cuatro tipos de obligaciones: 1) de respeto; 2) de protección, 3) de garantía y 4) de satisfacción, promoción o de tomar medidas – de hacer (Abramovich y Courtis, 2006; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012; Vázquez y Delaplace, 2011). Estas obligaciones son reconocidas por la ley en tratados internacionales y constituciones, así como en las leyes que se desprenden de ellas, y son, por tanto, exigibles, por medio de los canales institucionales correspondientes, especialmente, el sistema judicial.

En México, los DD.HH. se encuentran incorporados en el Título primero, Capítulo primero, “De los Derechos Humanos y sus Garantías” (CPEUM, 2020). Igualmente, otros cuerpos normativos como la reciente Constitución Política de la Ciudad de México tienen un enfoque de Derechos Humanos. Pero, ¿cómo se relaciona esto con la desigualdad territorial o regional que buscan visibilizar los índices previamente expuestos?

Ha sido ampliamente reconocido que la pobreza es una condición o contexto fuertemente relacionada con la violación de los Derechos Humanos, especialmente los Económicos, Sociales y Culturales (Organización de las Naciones Unidas México, 2018):

“Erradicar la pobreza es no solo un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de derechos humanos vigente. En consecuencia, las normas y los principios de derechos humanos deben tenerse muy en cuenta en la lucha contra la pobreza y en la orientación de todas las políticas públicas que afectan a las personas que viven en la pobreza.

La pobreza no es solo una cuestión económica; es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en 2001 que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (E/C.12/2001/10, párr. 8) [...]

La pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad”. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH], s.f.: 2).

De hecho, la definición de CONEVAL (s.f.-a) guarda relación con diversos Derechos Humanos: “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para

satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”. Es claro, entonces, que los DD.HH. también guardan un sentido regional o territorial.

Esto es aún más evidente si se considera la insistencia en la relevancia de los gobiernos y actores locales en el seguimiento e implementación de la Agenda 2030 (United Cities and Local Governments, 2015): “conectar la Agenda 2030 a las comunidades urbanas y rurales es la clave para lograr que las Naciones Unidas sean más relevantes para todas las personas, puesto que en las ciudades se concentra la mitad de la población mundial, y es allí donde se manifiestan de manera clara y tangible varios de los desafíos globales como la contaminación ambiental, la pobreza y las desigualdades” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2019). La Agenda 2030 es una estrategia global para el desarrollo que define un conjunto de 169 metas derivadas de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), firmada en 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas para dar continuidad a la agenda de Desarrollo, previamente fincada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.) pero a diferencia de ellos, la Agenda 2030 está basada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (OACNUDH, s.f.-a) por lo que “se puede ubicar como una Agenda de Derechos Humanos” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019). Es referente a diferentes derechos civiles, políticos, así como derechos económicos, sociales o ambientales como los derechos a un nivel de vida adecuado, a la salud, la educación, la cultura y el progreso tecnológico (arts. 11-16, Organización de las Naciones Unidas, 1966b).

Ahora que es claro que los DD.HH. tienen una dimensión territorial, ¿los números índice revisados cumplen con una perspectiva integral de DD.HH.?

Limitaciones de los números índice previamente señalados en materia de DD.HH.

Lamentablemente, todos los números índice o medidas resumen tienen deficiencias desde una perspectiva integral de DD.HH., que se desarrollan a lo largo de esta sección. Ya que la acción de medir en sí misma constituye una acción de política pública (Stone, cit. en Birkland, 2015), conviene presentar, a manera de contexto, los principios que establece el Enfoque Basado en Derechos Humanos para las Políticas Públicas (Alza Barco, 2014; Vázquez y Delaplace, 2011).

El “Enfoque de Derechos” o *Rights based approach* en las políticas públicas proviene de la literatura y práctica del desarrollo e impulsado por las Agencias Internacionales de Cooperación para el Desarrollo en los años 90. Un marco conceptual y ético, normativa y operacionalmente basado en los DD.HH., así como en el modelo de expansión de capacidades o libertades de Amartya Sen, para enmarcar el proceso de desarrollo humano en la acción pública, centrando ésta en los ciudadanos y sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los Estados. La persona deja de ser vista como beneficiario (enfoque basado en necesidades) o como consumidor, usuario o cliente (enfoque utilitarista); es, en cambio, un ciudadano, y como tal, tiene derechos (Alza Barco, 2014).

El objetivo de tales medidas ha de ser la autodeterminación del individuo como sujeto de derechos. Además, dado que los DD.HH. son interdependientes, integrales e indivisibles, la violación de un derecho por lo general conlleva violaciones a otros derechos. Entonces, “bajo este enfoque, el objetivo y esencia de la PP no es la solución de problemas específicos, de demandas insatisfechas, sino el cumplimiento de derechos” (Vázquez y Delaplace, 2011:42). Se reconoce, en este sentido, la complejidad y multidimensionalidad de los DD.HH., y la necesidad de abordarlos de forma integral y transversal.

Este marco teórico parte de reconocer tres elementos principales: los derechos, las obligaciones y los principios transversales (Vázquez y Delaplace, 2011; Alza Barco, 2014). Entonces, “inyectando” estos elementos como componentes transversales de las políticas públicas, procurando, en lo posible, tenerlos en cuenta en todas las fases de su ciclo.

El primer paso es la delimitación de los derechos. Para ello es necesario que, una vez se ha reconocido el derecho que se quiere delimitar, se realice un doble análisis: en primer lugar, identificar los estándares impuestos por el Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH) en los instrumentos jurídicos nacionales, internacionales y jurisprudencias vigentes; y, en segundo lugar, identificar el contenido mínimo de dichos derechos. Se trata de características específicas respecto a:

- *“Disponibilidad. - garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población.*
- *Accesibilidad. - que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) a todas las personas, sin discriminación alguna.*
- *Calidad. - que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.*
- *Adaptabilidad. - que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un DH tenga la flexibilidad necesaria para que pueda ser modificado, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales variados.*
- *Aceptabilidad. - que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión” (Vázquez y Delaplace, 2011:43).*

El segundo paso consiste en identificar las obligaciones del Estado en torno a los cuatro tipos de éstas: respetar, proteger, garantizar y satisfacer, que se comentaron previamente.

Finalmente, el tercer paso consiste en la incorporación de los principios transversales (Vázquez y Delaplace, 2011; Alza Barco, 2014):

1. **Igualdad y no discriminación:** consiste en garantizar el ejercicio de los derechos sin ningún tipo de discriminación, proteger a las personas frente a terceros, y también implican prestar la debida atención a la situación particular de los grupos y personas en situaciones de discriminación o exclusión, para que no sean desatendidos.
2. **Participación:** bajo el enfoque de derechos, el fin es la autodeterminación de la persona. Es ella quien conoce sus aspiraciones, preferencias y el tipo de vida que desea tener. Por tanto, tiene la obligación consigo mismo de autodeterminarse mediante la participación en decisiones que puedan tener efectos sobre su vida. De acuerdo con los estándares del DIDH, la participación debe ser activa y documentada a lo largo de todas las fases del ciclo de políticas públicas.
3. **Coordinación y articulación entre niveles y órdenes de gobierno:** La realización de los DD.HH. requiere de una acción coherente, concertada y coordinada entre todos los

DESIGUALDAD REGIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: LIMITACIONES DE LOS ÍNDICES OFICIALES DE POBREZA EN MÉXICO

órdenes, niveles e instituciones de gobierno, pues la desarticulación o la fragmentación puede redundar en la violación de algún derecho humano y de otros derechos asociados al mismo, pues son indivisibles, integrales e interdependientes. Es decir: debe haber intersectorialidad e intergubernamentalidad (Vázquez y Delaplace, 2011:43).

4. Cultura de derechos humanos: se refiere a la sensibilización de la población sobre los DD.HH. y a la promoción de una cultura de exigibilidad de derechos entre la ciudadanía, así como la capacitación de todos los servidores públicos en DD.HH. y políticas públicas y presupuesto con enfoque de derechos. También hace alusión a la instauración de incentivos institucionales adecuados.
5. Acceso a mecanismos de exigibilidad: acceso a la información, otros mecanismos políticos y jurisdiccionales: refiere a que las personas puedan solicitar y recibir información de carácter público que les permita evaluar y fiscalizar las acciones del Estado. Pero también, poder acceder a mecanismos jurisdiccionales, semijurisdiccionales (comisiones de defensa de los DD.HH.) o mecanismos extrainstitucionales – organización colectiva para exigencia del derecho.

Sin dejar de considerar los principios (Secretaría de Gobernación, 2014):

1. Progresividad y no regresividad: este principio prohíbe que el Estado pueda retroceder un nivel previamente alcanzado del derecho humano. Igualmente, reconoce que la satisfacción de los DD.HH. es gradual. Se trata de alcanzar cada vez niveles de mayor gozo de los derechos.
2. Principio Pro Persona: es una fórmula de interpretación jurídica que obliga a la autoridad a aplicar la norma que garantiza la más amplia protección con relación al derecho humano, o la norma que lo limite menos, en caso aplicable.
3. Transparencia y rendición de cuentas: obligación de los servidores públicos de brindar información útil, veraz, expedita y transparente ante solicitudes de la población. Puede ser de tipo vertical, horizontal o diagonal. Destaca la Rendición de cuentas diagonal, en la cual la ciudadanía solicita a una institución gubernamental un mejor control de la acción estatal, por ejemplo, involucrándose en alguna fase de las políticas públicas.
4. Máximo uso de recursos disponibles: Se deben utilizar todos los recursos de manera óptima, para que la falta de presupuesto no constituya una violación a los DD.HH. por omisión del Estado. También considera favorecer a los grupos en mayores situaciones de vulnerabilidad.
5. Mecanismos de evaluación: con tal de retroalimentar el proceso de política pública, debe ser posible la evaluación y seguimiento, por medio de indicadores de DD.HH., para conocer los avances, resultados y estado actual de los DD.HH.

A continuación, se presentan las limitaciones encontradas de los índices de pobreza revisados desde la perspectiva del EBDH:

a) Cobertura temática limitada

El hecho de que los números índice se encuentren enfocados en la desigualdad regional desde el concepto de pobreza, impide 1) dignificar a la persona, como sujeto de derechos y no como “pobre”, y 2) una cobertura temática insuficiente desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

Una breve revisión de los índices revisados respecto a algunos DD.HH. contenidos en la CPEUM (2020) arroja que, sin considerar algunos derechos considerados “Civiles y Políticos” (arts. 9-24 en el Cuadro7) no se utilizan indicadores relacionados con la perspectiva de género, el medio ambiente o el trabajo. La falta de indicadores sobre este último derecho es particularmente grave porque se desvincula un Derecho Humano fundamental para el combate a la pobreza 1) como fuente de ingresos, y 2) por su estrecha relación institucional con la seguridad social. Adicionalmente, el Acceso a Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) sí que tiene un componente territorial, pues está vinculado con la disponibilidad de infraestructura eléctrica y de comunicaciones, y también es relevante puesto que facilita el ejercicio de la libertad de expresión, acceso a la información y a oportunidades laborales y educativas, aspecto último que ha sobresalido notoriamente debido al contexto de la pandemia por COVID-19.

Cuadro 7. Índices de Pobreza y algunos Derechos Humanos reconocidos en la CPEUM

Artículo	Derecho Humano	IRS	IMU	IDS	IAM
3°	Educación	X	X	X	X
4°	Igualdad entre el hombre y la mujer				
	Alimentación nutritiva, suficiente y de calidad	*	*	*	
	Protección de la Salud	X	X	X	
	Medio ambiente sano				
	Acceso, disposición y saneamiento de agua	X	X	X	X
	Vivienda digna y decorosa	X	X	X	X
5°	Trabajo				*
6°	Libertad de expresión				
	Acceso a la información				
	Acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs)			*	
9°	Libertad de asociación				
11°	Libertad de tránsito				
24°	Libertad religiosa				

* denota una presencia indirecta. Es decir, si se encuentra contenido en algún indicador referente de otro tema, p. ej. posesión de refrigerador y computadora en bienes durables (IRS-IDS) o bien el número de personas que perciben menos de dos salarios mínimos (IAM).

Fuente: Elaboración propia.

b) Cobertura limitada en atributos de DD.HH. (integralidad)

Como se señaló en la tercera sección, el EBDH establece que las políticas públicas deben considerar los atributos de los DD.HH., es decir, su accesibilidad, calidad, disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Mientras que las últimas dos son, en cierta medida, subjetivos a un colectivo determinado, la accesibilidad, calidad y disponibilidad son aspectos más convencionales, y susceptibles de medición. Tómese, por ejemplo, la salud o la educación. Es manifiesto que en cualquiera de estos dos derechos se pueden establecer indicadores referentes a los tres atributos,

DESIGUALDAD REGIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: LIMITACIONES DE LOS ÍNDICES OFICIALES DE POBREZA EN MÉXICO

por ejemplo, asequibilidad (accesibilidad económica) de los servicios relacionados con el derecho humano, la disponibilidad de maestros, médicos o equipamientos como escuelas y hospitales. Asimismo, indicadores relacionados con la prueba PLANEA de la Secretaría de Educación Pública (s.f.) o bien indicadores como la esperanza de vida podrían emplearse como medida *proxy* de la calidad con que cuenta el derecho ejercido.

Incorporar este tipo de indicadores refleja la necesidad de abordar de forma íntegra el fenómeno de los Derechos Humanos. Después de todo, desde la perspectiva de la política pública tiene poco sentido incrementar únicamente la matrícula escolar, que es hacia donde orientan indicadores como la población analfabeta o bien la población en edad escolar que no asiste a la escuela o que no ha completado su educación normativa (contenidos en todos los índices revisados) si la educación recibida es de mala calidad. Este par de variables orienta el fin hacia los medios, pues adquiere relevancia como medida de política que los niños y jóvenes pasen tiempo en la escuela, pero no dice nada del verdadero funcionamiento que representa la educación: el aprendizaje. En la prueba PISA, que se aplica cada tres años, México consistentemente ha obtenido los últimos lugares de entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y reportó un estancamiento en lectura y ciencias entre 2009-2015 y 2006-2015 respectivamente (OCDE, 2016).

Al respecto, los indicadores contenidos son principalmente mixtos – no asignables a un único atributo, como la población con primaria incompleta, que puede depender tanto de la accesibilidad física y económica de la educación como de la disponibilidad de escuelas – o de accesibilidad física.

Cuadro 8. Índices de Pobreza, y atributos de los Derechos Humanos de sus indicadores

Índice de pobreza	Atributo del DD.HH.	Derechos Humanos				
		Educación	Salud	Vivienda	Ingresos / Bienes y Activos	Agua y Saneamiento / Energía
IRS	Accesibilidad		X			
	Calidad			X		
	Disponibilidad			X		X
	Mixto	X			X	
IMU	Accesibilidad		X			
	Calidad			X		
	Disponibilidad			X		X
	Mixto	X	X		X	
IDS	Accesibilidad		X			
	Calidad			X		
	Disponibilidad			X		X
	Mixto	X			X	
IAM	Accesibilidad		No Aplica			
	Calidad			X		
	Disponibilidad			X		X
	Mixto	X			X	

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, el contenido de los indicadores es casi idéntica. Esto se debe a que, aunque las formas de síntesis en la medida resumen son diferentes, prácticamente se replican o reutilizan los mismos indicadores en una y otra metodologías. Esto se puede apreciar en el cuadro 9:

Cuadro 9. Indicadores contenidos en los Índices de Pobreza revisados

Indicador	IRS	IMU	IDS	IAM
Porcentaje de la población de 15 años y más analfabeta.	X		*	X
Porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.	X	X	*	
Porcentaje de los hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados. / Porcentaje de la población de 15 años o más con educación básica incompleta.	X	X	*	X
Porcentaje de la población sin derechohabiencia a servicios de salud.	X	X	*	
Porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años de edad		X		
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas con piso de tierra.	X	X	*	X
Promedio de ocupantes por cuarto.	X		X	
Porcentaje de viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento		X		X
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario (con conexión de agua – IMU).	X	X	*	X
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.	X	X	*	X
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.	X	X	*	X
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica.	X		*	X
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora.	X		*	
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador.	X	X	*	
Porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes				X
Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos				X

* refiere a que están contenidos en algún indicador sobre el mismo tema de los demás índices.

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO (2011, 2013), CONEVAL (2008) y EvalúaDF (2011).

c) Impiden el seguimiento y monitoreo de los indicadores y tienen difícil interpretación

Ésta es una crítica previamente realizada por Gutiérrez y Gama (2010), aplicada al Índice de Marginación (Urbana) de CONAPO. Señalan estos autores que la utilización de la metodología del análisis de componentes principales impide la comparación del índice en el tiempo. El autor comparte esta opinión, que aplica tanto al IRS como al IMU dado que ambos emplean esta metodología para la síntesis del valor del índice correspondiente. Esto se debe a que, a menos que se cuente con todos los indicadores para un índice dado en dos momentos del tiempo, la metodología de análisis de componentes principales transforma los indicadores originales en variables estandarizadas por su media y valor estándar. En consecuencia, si se calculan los valores promedio de los dos índices para un instante temporal, éstos son iguales (media cero – ver cuadro 10). Esto podría sugerir que existe un estancamiento, puesto que el valor promedio no ha cambiado;

DESIGUALDAD REGIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: LIMITACIONES DE LOS ÍNDICES OFICIALES DE POBREZA EN MÉXICO

sin embargo, se debe en realidad a un resultado metodológico. Los valores promedio de cada índice no son comparables en el tiempo.

Cuadro 10. Valores promedio de los índices de pobreza, 2000 y 2010

<i>Índice de Pobreza (nivel de agregación)</i>	<i>Años</i>	
	<i>2000</i>	<i>2010</i>
IRS (municipal)	0.00000	0.00000
IMU (AGEB)	0.00000	-0.00000
IDS (colonia)	0.7798*	0.8047
IAM (municipal)	38.71%	29.45%

* Corresponde al año 2005.

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (s.f.-b), CONAPO (2002, 2012b, 2013b), EvalúaDF (s.f.-b; s.f.-c).

Asimismo, la interpretación resulta confusa: dado que se trata de un promedio ponderado de las variables estandarizadas, el resultado tiene que interpretarse en términos de desviaciones estándar, una conclusión a la que sólo se puede llegar si se está familiarizado con la metodología.

El IDS, por otro lado, utiliza el análisis de componentes principales de manera instrumental (no para el resultado del índice), de forma que en sí mismo no está sujeto a la crítica de intertemporalidad, en cuanto al resultado final. No obstante, su metodología de cálculo es compleja, y sí impide evaluar el avance individual de los indicadores que contiene, puesto que en sus bases de datos está disponible el resultado dimensional, y no el correspondiente a todos los indicadores. También tiene una interpretación confusa para el ciudadano de a pie, quien primero debe ser contextualizado en los conceptos de incidencia equivalente, o bien, de masa carencial per cápita.

El menos criticable en este sentido es el IAM, cuyos indicadores son fáciles de interpretar, y que son resumidos de forma simple, aludiendo simplemente al valor promedio (aritmético) de todos los indicadores contenidos en él.

Todo lo anterior es relevante considerando que durante la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos entre el 14 y el 25 de junio de 1993 en Viena se estableció la necesidad de establecer programas de políticas públicas de DD.HH. en los Planes Nacionales (punto 71) y de contar con un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los DESC (punto 98) (Vázquez y Delaplace, 2011).

d) No reflejan la indivisibilidad ni interdependencia de los DD.HH.

Los Derechos Humanos son interdependientes e indivisibles, de manera que elementos como la disponibilidad de drenaje o agua entubada forman parte del derecho a la vivienda. Asimismo, una vivienda inadecuada dificulta las posibilidades educativas y de salud, que están relacionadas estrechamente con los ingresos familiares y las condiciones laborales de sus miembros, que son condiciones estrechamente influidas por el logro educativo familiar. Esta naturaleza interconexa, sin embargo, no es reflejada por los números índices revisados. Todos, sin excepción, utilizan en algún momento de su cálculo sumas, sea por la utilización del análisis de componentes principales (como en el caso del IRS, el IMU y el IDS) o bien por el promedio aritmético (caso del IAM). Esta perspectiva implica una sustituibilidad entre sus componentes. Cuando se utiliza la metodología de

componentes principales, se sustituyen aquellas variables de menor varianza por aquellas de mayor varianza (que se da por medio de las ponderaciones de cada indicador estandarizado). Usar la media aritmética también genera compensaciones mutuas, pero con igual ponderación entre los indicadores, de forma que indicadores altos sustituyen valores bajos de otros indicadores. En la situación extrema de que un indicador tenga valor igual a cero, en cualquiera de los casos es subestimado, pues su valor nulo se compensa por el valor positivo del resto de los indicadores. En este sentido, el juicio normativo de facto es que se encuentran en igual situación quien tiene un indicador muy alto y uno muy bajo que cuando se encuentran esos dos indicadores en valores intermedios. Esta interpretación podría evitarse utilizando una media geométrica, que es más congruente con la naturaleza interdependiente de los DD.HH.

e) Presencia limitada de los principios transversales de DD.HH.

Como se estableció previamente, los DD.HH. incorporan una serie de principios transversales. Pero ¿cómo se relacionan estos principios con las metodologías e indicadores de cada índice?

1. Igualdad y no discriminación: los números índice realizados con análisis de componentes principales resaltan los valores con fuertes desviaciones estándar, de forma que son exitosos en identificar los valores bajos, muy bajos, altos y muy altos, lo cual es útil y adecuado a la hora de establecer prioridades de focalización de las políticas de orden estatal o federal.
2. Participación: en este ámbito, los índices examinados son de naturaleza poco participable. Excepto por el IAM, sus metodologías complejas impiden que la población en general los conozca, comprenda y se apropie de ellos para involucrarse más profundamente en las políticas públicas, especialmente aquellas de su municipio.
3. Coordinación y articulación entre niveles y órdenes de gobierno: los indicadores de los índices están relacionados con las acciones y gestiones de diferentes organismos de distintos órdenes de gobierno, como en el caso de las instituciones de salud – federal o estatal – o de los servicios públicos municipales, como el agua y el drenaje.
4. Cultura de derechos humanos: la limitada cobertura temática y el enfoque de pobreza dan lugar a una visión basada más en la ayuda y la dependencia que en la exigibilidad de derechos. En este sentido, la pertinencia de escuelas o clínicas, medidas de medio ambiente, de ingresos dignos y servicios públicos, aunque pueda ser visto como algo necesario, no implica que la población perciba que puede organizarse para exigir tales medidas. Una cultura de DD.HH. no debe limitarse a medir cuáles son las zonas de mayor rezago en algún sentido, sino buscar formar al ciudadano en su capacidad de agencia, promoviendo el conocimiento de las leyes y el establecimiento de los mecanismos de exigibilidad.
5. Acceso a mecanismos de exigibilidad: este aspecto depende de la medida en que los índices sean vinculados con políticas o acciones exigibles, como ser incorporado a un programa de capacitación laboral, apoyo financiero, o se empleen para sustentar la exigencia de servicios públicos, etc. con los respectivos procedimientos e instituciones ejecutivas y judiciales. Es decir, se deben incorporar de forma transversal en la administración pública.

DESIGUALDAD REGIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: LIMITACIONES DE LOS ÍNDICES OFICIALES DE POBREZA EN MÉXICO

6. Progresividad y no regresividad: los índices que permiten este principio en alguna medida son el IDS y el IAM, debido a que son los únicos que permiten la comparación intertemporal.
7. Principio Pro Persona: los estándares o referentes que establecen los indicadores contenidos en los índices son mayoritariamente bajos, como el tener primaria incompleta, ser analfabeta o tener vivienda con piso de tierra. Lo anterior es adecuado desde el principio de igualdad y no discriminación, pero es inadecuado de acuerdo con el Principio Pro Persona, pues cada persona debe tener la oportunidad de cumplir al menos con el referente normativo, como la educación obligatoria.
8. Transparencia y rendición de cuentas: todos los índices tienen sus bases de datos disponibles en Internet.

f) Desagregación limitada e información (in)oportuna.

Por último, se encuentra el aspecto de la desagregación limitada. Únicamente el IDS ha sido calculado al nivel de manzana urbana. Esto es relevante porque éste es el nivel más desagregado de la heterogeneidad territorial: los niveles de AGEB pueden ser útiles para la gestión territorial, pero únicamente en un sentido promedio. La información estadística a nivel manzana puede facilitar la focalización de diferentes políticas impulsadas desde el nivel municipal, y reducir los costos asociados a identificar la población y las medidas específicas que se deben implementar.

Asimismo, la información que se dispone es quinquenal o bien, decenal. El único de los índices que permite observar las tendencias estadísticas en el tiempo es el IAM: justamente porque es comparable, se pueden atribuir cambios promedios anuales y hacer correcciones cuando llegue nueva información. Aunque esto también se puede hacer con el IDS, como se comentó antes, persiste la imposibilidad de ir del IDS hacia los indicadores originales para darles seguimiento y compararlos. Significa que, en términos de la información, con el IMU y el IRS la República se congela cada cinco o diez años, cuando el horizonte temporal de las autoridades de electas (del Ejecutivo) es de tres y hasta seis años. Aunque se puede argumentar que los procesos de cambio son lentos, las implicaciones son que cada gobierno que llega tiene información de menor calidad para establecer sus planes de desarrollo y sustentar sus medidas de política pública.

Conclusiones

El territorio constituye el espacio geográfico donde tienen lugar las actividades humanas, y como tal, tiene una influencia innegable sobre el conjunto de oportunidades de la persona. La disponibilidad de servicios públicos y equipamientos urbanos, principalmente de salud y educación, pero también el acceso a bienes y servicios, a infraestructura de diferentes tipos y a oportunidades de empleo tienen una distribución territorial desigual. Estas diferencias implican un disfrute de los Derechos Humanos también desigual, en desventaja y perjuicio de las poblaciones más pequeñas y más pobres.

En este ensayo se examinaron diferentes números índice oficiales sobre pobreza: el Índice de Rezago Social, de CONEVAL, el Índice de Marginación Urbana, de CONAPO, el Índice de Desarrollo Social, de EvalúaCDMX, y el Índice Absoluto de Marginación, también de CONAPO.

De forma sucinta, se presentaron sus indicadores y metodologías respectivas, para señalar la pobreza como un problema que atañe Derechos Humanos, aunque éstos no se limitan a ella.

No obstante, considerando el marco jurídico actual basado en los DD.HH. y las características de los mismos, existe un área de oportunidad para cambiar la concepción y el tema de estos índices de desigualdad regional. Es por ello que se presentaron las características del Enfoque de Políticas Públicas Basado en Derechos Humanos, y se realizó una reflexión sobre las limitaciones de cada uno de ellos.

Entre ellas, se encuentran que tienen una cobertura limitada en temas de derechos humanos, así como en sus atributos (indicadores); impiden el seguimiento y monitoreo de los indicadores, no reflejan la indivisibilidad ni la interdependencia de los DD.HH., no incorporan los principios transversales y tienen desagregación limitada, mientras que la información que los sustenta tiene desafíos en términos de oportunidad.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Curtis, C. (2006) “Los derechos sociales como derechos” en *El umbral de la Ciudadanía, el significado de los derechos sociales en el Estado social Constitucional*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Alza Barco, C. (2014) “El Enfoque basado en Derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las Políticas Públicas?” En Burgorgue-Larsen, L., Maués, A. y Sánchez Mojica, B. E. (coords.). *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual*. Red Derechos Humanos y Educación Superior.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2019) *Intervención de la Presidenta del 73º Periodo De Sesiones de la Asamblea General, S.E. María Fernanda Espinosa. 15 de julio 2019*, disponible en <https://www.un.org/pga/73/es/2019/07/15/local-and-regional-governments-day/> [30 de julio 2020]
- Birkland, T. (2015) “Agenda Setting, Power, and Interest Groups” en *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Estados Unidos. Routledge.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2012) “Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos.” México, D.F., disponible en https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/fase_de_formation_profesional/2012_Fundamentos_para_la_determinacin_de_politicas_publicas_materia_dh.pdf [7 de junio 2020].
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019) “La CNDH y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. México, D.F., disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/CNDH-Agenda-2030-Desarrollo-Sostenible.pdf> [5 de junio 2020].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2007) “Los mapas de Pobreza en México. Anexo técnico metodológico”, *Anexo Técnico Metodológico del Índice de Rezago Social*, México, D.F., disponible en https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/1024.pdf [11 de junio 2020].

DESIGUALDAD REGIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: LIMITACIONES DE
LOS ÍNDICES OFICIALES DE POBREZA EN MÉXICO

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018) *Estudios diagnósticos de Derechos Sociales*, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Estudios-sobre-derechos-sociales.aspx> [15 de junio 2020].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019) *Sistema de Información de Derechos Sociales*, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx> [15 de junio 2020].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (s.f.-a) *Medición de la Pobreza. Glosario*, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> [29 de julio 2020].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (s.f.-b) “Índice de Rezago Social 2000-2015 (Excel)”, *Índice de Rezago Social 2015 a Nivel Nacional, Estatal y Municipal*, disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx [30 de julio 2020].
- Consejo Nacional de Población (2002) “Anexo C.- Base de datos del índice de marginación urbana”, *Índice de Marginación Urbana 2000*, disponible en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/Migra2/margina_urb/Base_IMU2000.zip [29 de julio 2020].
- Consejo Nacional de Población (2012a) “Índice de marginación urbana 2010. Anexo C.- Metodología de estimación del índice de marginación urbana 2010”, *Índices de Marginación, México, D.F.*, disponible en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/862/4/images/06_C_AGEB.pdf [11 de junio 2020].
- Consejo Nacional de Población (2012b) “Índice de marginación urbana 2010. Anexo C.- Metodología de estimación del índice de marginación urbana 2010. Base de datos Completa”, *Índices de Marginación, México, D.F.*, disponible en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/862/4/images/Base_IMU%202010_CONAPO_VF.xlsx [11 de junio 2020].
- Consejo Nacional de Población (2013a) “Índice absoluto de marginación 2000-2010. Anexo”, *Índices de Marginación, México, D.F.*, disponible en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/IAM_05Anexo.pdf [30 de julio 2020].
- Consejo Nacional de Población (2013b) “Índice absoluto de marginación 2000-2010. Indicadores socioeconómicos e Índices Absolutos de Marginación de los Municipios 2000-2010”, *Índices de Marginación, México, D.F.*, disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_Absoluto_de_Marginacion_2000_2010 [30 de julio 2020].
- Consejo Nacional de Población (2016) “Cartografía de Marginación por AGEB 2010”, *Índices de Marginación, México, D.F.*, disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion [5 de mayo 2020].

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo 2020, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf [25 de julio 2020].
- EvalúaDF (2011) “Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal Delegación, Colonia y Manzana”, *Medición del Índice de Desarrollo Social*, disponible en https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/unidades-territoriales/unidades-territorialesind_inf.pdf [27 de agosto 2019].
- EvalúaDF (s.f.-a) “IDS Mapa Delegacional 2005”, *Medición del Índice de Desarrollo Social*, disponible en https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/unidades-territoriales/izt_pa.pdf [27 de agosto 2019].
- EvalúaDF (s.f.-b) “Índice de Desarrollo Social por Colonias o Barrios del Distrito Federal, 2005”, *Medición del Índice de Desarrollo Social*, disponible en <http://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/unidades-territoriales/indice-de-desarrollo-social-por-colonias-o-barrios-del-distrito-federal-2005.xlsx> [27 de agosto 2019].
- EvalúaDF (s.f.-c) “Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del DF por Colonias, 2010”, *Medición del Índice de Desarrollo Social*, disponible en http://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/unidades-territoriales/ids_colonia_2010f.xlsx [27 de agosto 2019].
- Gutiérrez, H. y Gama, V. (2010) “Limitantes de los índices de marginación de Conapo y propuesta para evaluar la marginación municipal en México”. *Papeles de población*, No. 66, Universidad Autónoma del Estado de México, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000400008 [30 de julio 2020].
- Madrid, F. y Cerón, H. (2013) “Medición de la incidencia de los apoyos gubernamentales en el desempeño turístico de destinos seleccionados: los Convenios de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos en México”. *Turismo y Sociedad*, Vol. 14, Universidad Externado de Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.-a) *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los derechos Humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en la dirección electrónica <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SDGS/Pages/The2030Agenda.aspx> [03 de junio de 2020].
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.) *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf [23 de septiembre de 2019].
- Organización de las Naciones Unidas (1966a) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf [02 de junio de 2020].

DESIGUALDAD REGIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: LIMITACIONES DE
LOS ÍNDICES OFICIALES DE POBREZA EN MÉXICO

- Organización de las Naciones Unidas (1966b) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf [07 de junio de 2020].
- Organización de las Naciones Unidas, México. (2018) *La pobreza, un problema de derechos humanos. Conoce más sobre el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza*, disponible en <http://www.onu.org.mx/la-pobreza-un-problema-de-derechos-humanos/> [22 de septiembre de 2019].
- Organización de las Naciones Unidas. (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, disponible en http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/60declaracion_derechos_humanos.pdf [07 de junio de 2020].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016) “Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) PISA 2015 – Resultados. Nota País México”, disponible en <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf> [25 de julio 2020].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s.f.) *¿Qué son los objetivos de Desarrollo Sostenible?* Disponible en www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html [12 de diciembre de 2018]
- Rojas, C. (1992) “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo”. *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 5, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf> [30 de julio de 2020].
- Secretaría de Educación Pública (s.f.) *PLANEA en Educación Básica. Base de datos completa 2019*, disponible en http://planea.sep.gob.mx/ba/base_de_datos_2019/ [24 de junio 2020]
- Secretaría de Gobernación (2014) “Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales. Programando con perspectiva de derechos humanos en México”, disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Manual_politica_publica_dh.pdf [24 de junio 2020]
- United Cities and Local Governments (2015) “The Sustainable Development Goals. What Local Governments Need to Know”, disponible en https://www.uclg.org/sites/default/files/the_sdgs_what_localgov_need_to_know_0.pdf [29 de julio 2020]
- Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011) “Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción”. *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8 no. 14, pp. 35-66.