



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División
de Administración Pública

Rosas Arellano, Jarumy; Sánchez Bernal, Antonio
El alcance de los enfoques de vulnerabilidad y pobreza para
la definición de la población objetivo en programas sociales
Gestión y política pública, vol. XXVIII, núm. 2, 2019, Julio-Diciembre, pp. 351-376
Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.29265/gypv.v28i2.623>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13365907002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

El alcance de los enfoques de vulnerabilidad y pobreza para la definición de la población objetivo en programas sociales

The Scope of Vulnerability and Poverty Approaches for Definition of the Target Population in Social Programs

Jarumy Rosas Arellano y Antonio Sánchez Bernal*

Resumen: La definición de la población objetivo de una política o programa público está en función de la construcción del problema, situación que tiene implicaciones importantes en el diseño de política social al considerar la inclusión o exclusión de grupos de población de la atención gubernamental. Tradicionalmente, el diseño de programas sociales en México ha identificado a la población objetivo a través del enfoque de pobreza multidimensional; sin embargo, la investigación evidencia la necesidad de privilegiar la atención de la vulnerabilidad debido a que este enfoque considera a la población pobre y también a aquella que puede serlo ante cambios futuros en el entorno. Por lo anterior, el objetivo de este artículo es presentar la utilidad y alcances del enfoque de vulnerabilidad como una opción adicional para definir a la población objetivo en programas sociales, utilizando como ejemplo el programa Apoyo a mujeres jefas de familia que se instrumenta en el estado de Jalisco desde el año 2013.

Palabras clave: vulnerabilidad, pobreza, población objetivo, jefas de familia, política social, México.

Abstract: The definition of the target population of a public policy or program stands in function of the problem construction, this situation has an implication for the design of a social policy, because it has to take in consideration the inclusion or exclusion of some population group in the relationship with governmental attention. Traditionally, the design of social programs in Mexico has identified the target population through the multidimensional poverty approach; however, the literature evidences the need to give priority attention to vulnerability because this approach considers the poor population and also that which

*Jarumy Rosas Arellano es profesora-investigadora adscrita al Departamento de Estudios Regionales-INESER en la Universidad de Guadalajara. Tel: (33) 377 03404. Correo-e: rellano.j@cucea.udg.mx. ORCID: 0000-0001-9659-2167. Antonio Sánchez Bernal es profesor-investigador y Director de la División de Economía y Sociedad de la Universidad de Guadalajara. Tel: (33) 3770 3404. Correo-e: antonios@cucea.udg.mx, ORCID: 0000-0002-6698-516X. Domicilio: Periférico Norte 799, Modulo M 2º. nivel, núcleo universitario Los Belenes 45100, Zapopan, Jalisco, México.

Artículo recibido el 23 de enero de 2017 y aceptado para su publicación el 19 de febrero de 2018.

doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v28i2.623>

may be facing future changes in the environment. Therefore, the objective of this article is to present the usefulness and scope of the vulnerability approach as an additional option to define the target population in social programs, using as an example the “support to female heads of family” program that is implemented in the state of Jalisco since 2013.

Keywords: vulnerability, poverty, target population, female heads of household, social policy, México.

INTRODUCCIÓN

La selección del enfoque que se utilizará para dar forma a una política pública obedece principalmente a los valores, opiniones y construcciones sociales de los formuladores responsables del diseño de la intervención gubernamental. En el caso de la política social, ésta no es la excepción, ya que algunos elementos del diseño como la definición del problema y la definición de la población objetivo pueden ser abordados desde distintas perspectivas, pero es el enfoque de pobreza el que tradicionalmente ha influido en la política social mexicana.

El enfoque de pobreza se expresó inicialmente como una “condición de necesidad resultante sólo de la insuficiencia de ingresos [sino que] se encuentra limitado para comprender el multifacético mundo de los desamparados” (Pizarro, 2001: 12). Más tarde, se complejizó y evolucionó a la medición multidimensional, la cual considera que el ingreso no es la única medida que determina la pobreza de un individuo.

El enfoque de pobreza multidimensional considera que este fenómeno se concibe como “una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o la titularidad de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano y social, entre otros” (Coneval, 2014: 28). De manera institucional la pobreza en México se estima a partir del enfoque multidimensional el cual, a través de las dimensiones de bienestar económico y derechos sociales, “incorpora explícitamente la cuestión de la vulnerabilidad, identificando cuatro grupos poblacionales de interés para la política social: *a*) pobres multidimensionales, *b*) personas vulnerables por carencia social, *c*) personas vulnerables por ingresos y *d*) personas que no tienen carencias sociales ni de ingresos” (Coneval, 2010 citado en Bueno, 2012: 43).

La incorporación de la vulnerabilidad a la medición de la pobreza es el resultado del reconocimiento de los beneficios que se obtienen al considerar este enfoque. El enfoque de vulnerabilidad es dinámico, incluyente y contextual, lo cual permite construir un marco conceptual sólido, ya que de acuerdo con Kaztman

(2000) la vulnerabilidad permite entender la heterogeneidad de la pobreza; identifica los requerimientos de una persona para que ésta sea capaz de aprovechar todas las oportunidades que el entorno le ofrezca; privilegia la visión de los actores; es un enfoque dinámico y considera las estrategias de movilidad de los activos que instrumentan los actores; permite identificar los patrones de distribución de los activos y el ingreso y, por último, la vulnerabilidad es un enfoque flexible en la determinación de las dimensiones que lo conforman.

En la actualidad muchos programas sociales en México tienen entre sus objetivos la reducción de la vulnerabilidad; sin embargo, la población objetivo de los mismos se encuentra definida en términos de su ingreso. Por lo anterior, el objetivo de este artículo es presentar la utilidad y alcances del enfoque de vulnerabilidad como una opción adicional para definir a la población objetivo en programas sociales, utilizando como ejemplo el programa Apoyo a mujeres jefas de familia que se instrumenta en el estado de Jalisco desde el año 2013.

LA VULNERABILIDAD SOCIAL

La vulnerabilidad es un concepto utilizado en distintos campos del conocimiento con diferentes connotaciones, sin embargo de manera general puede ser definida como “las características de una persona o grupo y su situación, que influyen en su capacidad de anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del efecto de una amenaza” (Wisner *et al.*, 2004: 11). Como concepto y enfoque comienza a tomar importancia durante la década de 1990, a partir del interés de los organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para prevenir y sobrellevar los efectos que los desastres naturales generaban en la población y sus comunidades; sin embargo, este enfoque se amplió hacia otras disciplinas e intereses al reconocer que las personas se encontraban vulnerables ante fenómenos como “el deterioro de la calidad de vida, la inestabilidad económica, la pobreza en amplios sectores de la sociedad, la fragmentación social y la precariedad en los sistemas defensivos de la población ante los riesgos” (Foschiatti, 2007: 15).

Desde esta perspectiva se puede entender que de alguna forma “vulnerables somos todos, algunos más que otros, dependiendo del contexto y la situación” (Álvarez, 2010: 155); de tal forma que Wilches-Chaux (1993) determina la existencia de diversos tipos de vulnerabilidad, así los individuos, hogares o comunidades pueden enfrentarse a la vulnerabilidad natural (originada en la diferencia de los ecosistemas), física (establecimiento en territorios o zonas de riesgo), económica (relacionada con los ingresos), social (ausencia de organización de la sociedad),

política (falta de autonomía en la toma de decisiones), técnica (relacionada con la infraestructura y los métodos de construcción), ideológica (esquemas ideológicos como la fatalidad y la pasividad), educativa (ausencia de esquemas educativos que proporcionen información adecuada), cultural (construcción de la personalidad e influencia de los medios de comunicación), ecológica (esquema de interacción con el medio ambiente) e institucional (obstáculos impuestos por las instituciones).

Cannon (1991, citado en Foschiatti, 2007: 30) ofrece otra clasificación de vulnerabilidad al considerar la existencia de tres categorías; vulnerabilidad en los sistemas de vida, relacionada con la resistencia que tiene un sistema de vida al impacto de un riesgo; la vulnerabilidad en los aspectos de autoprotección, relacionada con el grado de protección que puede tener un individuo, hogar o comunidad ante un riesgo y, por último, la vulnerabilidad en los aspectos de protección social entendida como aquella que “se corresponde con el nivel de defensa otorgado por el Estado u otras instituciones”.

Asimismo, Anderson y Woodrow (1989, citado en Foschiatti, 2007) consideran la existencia de tres tipos de vulnerabilidad: físico-material, relacionada con las características del entorno natural y la capacidad de acceder a servicios como salud, educación y vivienda; la vulnerabilidad social-organizacional, que considera la organización política e institucional que engloba la toma de decisiones en los aspectos individuales y colectivos, y la vulnerabilidad motivacional-actitudinal que se relaciona con la autopercepción de la comunidad.

Por último, Rodríguez (2001) realizó un recuento de los enfoques sobre vulnerabilidad al considerar un principio rector, ya sea el poder (vulnerabilidad ante la ausencia de poder), el modelo de desarrollo (vulnerabilidad ante la indefensión), la pobreza (vulnerabilidad al riesgo de ser considerado pobre), los *shocks* económicos (vulnerabilidad ante cambios en el entorno económico), la demografía (vulnerabilidad ante cambios demográficos que debilitan al individuo), activos (vulnerable ante la ausencia de activos) y por último activos y estructura de oportunidades (vulnerable debido a los desajustes en los activos).

Independientemente de la clasificación realizada se puede observar que como seres humanos somos vulnerables a nuestro contexto y los fenómenos que ocurren en él, de tal forma que la vulnerabilidad “se define en relación con algún tipo de amenaza, sean eventos de origen físico como terremotos, inundaciones o enfermedades, o amenazas antropogénicas como contaminación, accidentes, hambruna o pérdida de empleo” (Ruiz, 2012: 64).

La diversidad de elementos a los que somos vulnerables ha implicado que este fenómeno se aborde desde diversas perspectivas y disciplinas. La vulnerabilidad

ambiental, social y económica son algunos de los enfoques más estudiados; sin embargo “las diferencias en los enfoques de vulnerabilidad entre las disciplinas pueden explicarse por su tendencia en enfocarse en un componente diferente de riesgo, la respuesta de los hogares al riesgo y los resultados del bienestar” (Alwang *et al.*, 2001: 2).

Busso (2001: 8) define la vulnerabilidad social como “el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas”; mientras que Kaztman (2000: 281) la define como “la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro”. Como se puede observar, la vulnerabilidad tiene dos dimensiones “una externa, referida a los riesgos a los cuales un individuo u hogar se encuentran expuestos; y otra interna que alude a estar indefenso, carente de recursos para enfrentar los riesgos sin mayor pérdida” (Falcón, 2009: 244).

En una tendencia similar, la vulnerabilidad económica se ha entendido desde la perspectiva de los ingresos, así el individuo es vulnerable cuando la falta de ingresos económicos le impide responder a los cambios en el contexto o cuando le impide hacer uso de las oportunidades para mejorar su situación presente. En el marco de la vulnerabilidad entendida desde el punto de vista económico se ha considerado el término de vulnerabilidad a la pobreza. Según Celidoni (2013) existen tres tipos de vulnerabilidad asociada a la pobreza: vulnerabilidad como pobreza esperada, vulnerabilidad como baja utilidad esperada y vulnerabilidad como exposición a riesgos no asegurables.

La complejidad de los problemas públicos ha requerido que los enfoques de vulnerabilidad social y económica interactúen para desarrollar nuevas posibilidades de estudio de este fenómeno que influyan en el diseño de políticas sociales. Con esta perspectiva Moser (1998) desarrolló el enfoque de vulnerabilidad por activos que considera que “la debilidad objetiva de los pobres (vulnerabilidad) para enfrentar la sobrevivencia cotidiana o, con mayor razón, las crisis económicas, podría ser contrarrestada con una adecuada gestión de los activos que tienen con independencia de sus ingresos escasos” (Rodríguez, 2001: 18). Esta idea más tarde fue ampliada en los trabajos de Kaztman (1999, 2000) con el desarrollo del enfoque de activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades (AVEO) en el cual se incorpora el concepto de estructura de oportunidades; según este enfoque la vulnerabilidad social se relaciona con “los activos a disposición del hogar y su capacidad de movilización (expresados como atributos individuales compartidos o como atributos

colectivos de los hogares) y, por otro [lado] la estructura de oportunidades de la sociedad (expresadas en términos estructurales)” (Filgueira y Peri, 2004: 23).

Busso (2001) explica con mayor detalle el enfoque de vulnerabilidad social basado en activos y oportunidades, añadiendo a esta relación la existencia de estrategias. De forma general el enfoque determina que los individuos, hogares o comunidades cuentan con activos, los cuales movilizan mediante estrategias para acceder a una estructura de oportunidades disponibles en su entorno.

Los individuos, hogares o comunidades disponen de cierta cantidad, calidad y diversidad de activos físicos, financieros, humanos y sociales, los cuales utilizarán mediante estrategias que “incluyen comportamientos específicos que tienen que ver con las pautas de conductas conducentes a la manutención y reproducción del nivel y calidad de vida biológico y social del hogar” (Busso, 2001: 14). Estas estrategias servirán para acceder a la estructura de oportunidades, entendida como “la probabilidad de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades” (Filgueira y Peri, 2004: 24) que el mercado, el Estado y la sociedad ofrecen de forma estructural, considerando así la posibilidad de acceder a salud, educación y ciudadanía, entre otros.

Este modelo parece expresar la cotidianeidad de las transacciones que realizan los individuos, hogares y comunidades; sin embargo, esta situación no es estática, ya que existen choques o cambios en el contexto que afectan la estructura de oportunidades, que exige de esta forma una reestructuración de los activos y las estrategias por parte de los agentes que determinan su capacidad de respuesta ante dichos cambios.

A partir de este argumento la vulnerabilidad social se entiende como “la escasa capacidad de respuesta individual o grupal ante riesgos y contingencias y también como la predisposición a la caída del nivel de bienestar derivada de una configuración de atributos negativa para lograr retornos materiales y simbólicos” (Filgueira y Peri, 2004: 21); por lo que “a mayor capacidad de respuesta a choques externos puede esperarse un menor nivel de vulnerabilidad” (Busso, 2001: 15). Ante esta perspectiva se debe considerar que cuando se incrementa la capacidad de respuesta de la población se espera que fenómenos como las crisis económicas y los cambios en el entorno no incrementen su vulnerabilidad a caer en pobreza.

Por lo anterior, la vulnerabilidad está en función de la capacidad de respuesta de los individuos, hogares o comunidades, la cual a su vez se encuentra condicionada por la cantidad y características de los activos y las variaciones de las estrategias utilizadas. De esta forma, cualquier intervención para reducir la vulnerabilidad debe afectar positivamente la capacidad de respuesta, por lo tanto “se

supone que las políticas públicas contribuyen a ‘blindar’ o fortalecer la capacidad de respuesta de los hogares expuestos al cambio del entorno, a la par que debería contribuir a generar un entorno socioeconómico más proclive a la integración social y a eliminar factores de riesgo” (Busso, 2001: 16).

La estrategia de política pública más común para reducir la vulnerabilidad es el incremento de los activos, sin embargo Busso (2001) determina que existen otras formas de alcanzar este objetivo, ya sea mediante la diversificación, fortalecimiento y flexibilidad de los recursos internos; la previsión y reducción del grado de exposición ante el riesgo; el incremento de la creatividad, proactividad y velocidad de respuesta en los individuos; la organización colectiva de individuos con riesgos similares y la reducción de la intensidad o duración del cambio externo.

Como se puede observar, la definición del problema es fundamental en el diseño de la política social, en particular en la definición de la población objetivo y los instrumentos de intervención. Tradicionalmente, la política social mexicana desde los distintos órdenes de gobierno ha determinado que el problema público a solucionar es la pobreza; sin embargo, el enfoque de vulnerabilidad va más allá porque “permite identificar a aquellos que no son pobres pero pueden caer en pobreza y a aquellos que permanecerán pobres. Una vez identificados, pueden diseñarse políticas apropiadas para prevenir que los primeros caigan en pobreza y ayudar a los segundos a escapar de la pobreza” (Zhang y Wan, 2008: 2).

LA VULNERABILIDAD COMO PROBLEMA A DEFINIR

El enfoque de la vulnerabilidad es incluyente y muy útil para el diseño de la política social; sin embargo, su estimación requiere información detallada para obtener una medición de la vulnerabilidad adecuada que permita reconocer los resultados de las intervenciones gubernamentales. La literatura ha considerado la existencia de dimensiones a través de las cuales se puede medir la vulnerabilidad. De manera general, Pizarro (2001: 16) señala que el patrón de desarrollo que “se generalizó en todo el mundo ha producido un impacto cuyo rasgo característico es la vulnerabilidad social”, la cual puede observarse a través de cuatro dimensiones de vulnerabilidad: el trabajo, debido a las dificultades que la población tiene para acceder a espacios laborales; el capital humano, en términos de inequidad en la calidad y falta de acceso a educación y salud; el capital físico del sector informal, que se debilita respecto al entorno macroeconómico y, por último, las relaciones sociales, mismas que influyen en el acceso a las oportunidades que el contexto proporciona.

Por otra parte, Busso (2002) determina que la vulnerabilidad social cuenta con cuatro dimensiones: hábitat, capital humano, económica, protección social, capital social. Cada dimensión fue estudiada a partir de una serie de variables en Nicaragua y permitió determinar cinco tipos básicos de vulnerabilidad: alta, media-alta, media, media-baja y baja; mientras que Perona *et al.* (2000, citado en Golovanevsky, 2007) determina que las dimensiones para estimar la vulnerabilidad son el hábitat y sus condiciones, tipos y formas de organización familiar, características educativas, ámbito laboral, aspecto previsional y el ámbito relacional.

Además, se han realizado esfuerzos por operacionalizar las dimensiones mencionadas mediante la construcción de índices de vulnerabilidad; tal es el caso de Thomasz *et al.* (2014), quienes realizaron la medición del riesgo social y la vulnerabilidad de los trabajadores de la población de La Matanza en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, y determinaron el nivel de vulnerabilidad a través de ocho dimensiones; entorno familiar, hábitat, seguridad, salud, reciprocidad y redes, empleo, activos materiales y simbólicos, y participación; y St. Bernard (2005) construye un índice de vulnerabilidad a partir de diez indicadores en las dimensiones de educación, salud, seguridad, asignación de recursos y comunicación.

En la misma temática, Golovanevsky (2007) propone la construcción de un índice de vulnerabilidad para las regiones de Argentina basado en el enfoque AVEO que incluye seis dimensiones; composición dinámica de la familia, hábitat, capital humano —que incluye salud y educación—, trabajo, protección social y capital social, las cuales estima a partir de seis variables: hacinamiento, clima educativo del hogar, calificación de la ocupación combinada con condición de actividad, cobertura de salud, recepción y procedencia de los alimentos y cantidad de menores en el hogar. Mediante estas variables estiman la existencia de cuatro grupos de personas; no vulnerables, levemente vulnerables, altamente vulnerables y extremadamente vulnerables.

Por último, Vergara (2011) estima un índice de vulnerabilidad para las entidades federativas de México a partir de variables relacionadas con la población, su dinámica y el capital humano, tales como crecimiento de la población, porcentaje de población rural, tasa de fertilidad, tasa de independencia, incidencia delictiva/cien mil habitantes, gasto en salud per cápita, cobertura de vacunación, esperanza de vida, mortalidad infantil; matrícula en primaria, secundaria y terciaria; número de patentes/cien mil habitantes, producto interno bruto (PIB) per cápita y por último el índice de precios al consumo. El índice reporta que las entidades con menor vulnerabilidad social son Distrito Federal, Nuevo León,

Baja California, Baja California Sur y, en quinto lugar, Jalisco. Sin embargo la vulnerabilidad social en esta última entidad muestra una tendencia ascendente en el periodo de 1990-2010, lo que nos hace deducir que la vulnerabilidad será más profunda en los grupos sociales con menos oportunidades.

Como se puede observar existe coincidencia en la bibliografía para reconocer las dimensiones que permiten obtener una aproximación a la vulnerabilidad. De forma general, en este trabajo se determina que las características del entorno familiar, dinámica demográfica, educación, salud, empleo e ingresos, activos materiales y características de la vivienda son dimensiones para estimar la vulnerabilidad.

De manera oficial en México no se estima la vulnerabilidad, sólo se considera la medición de la pobreza multidimensional, con la idea de que esta última engloba a la población que se encuentra en estado vulnerable. En resumen, la metodología considera dos aspectos; bienestar económico determinado por el ingreso corriente y los derechos sociales relacionados con las carencias de la población (educación, salud, seguridad social, vivienda, alimentación). La intersección de estos ejes permite clasificar a la población en cuatro grupos; pobre multidimensional (ingreso menor a la línea de bienestar y con carencias), vulnerable por carencias sociales (ingreso mayor a la línea de bienestar pero con carencias); vulnerable por ingresos (ingreso menor a la línea de bienestar y sin carencias) y no pobre multidimensional y no vulnerable (ingreso mayor a la línea de bienestar y sin carencias) (Coneval, 2014).

De acuerdo con Boltvinik (2013: 24) esta visión “subestima fuertemente la pobreza. Esto conlleva la consecuencia de que quienes habitan en una vivienda construida con materiales de desecho y sin servicios son pobres si su ingreso es igual (o mayor) a la LB (línea de bienestar)”. Así, desde esta perspectiva para estimar a la población vulnerable sería necesario considerar la dimensión del ingreso señalada a partir de la línea de bienestar y añadir la perspectiva de derechos sociales estimados a través de las carencias sociales. De esta forma, la población vulnerable sería aquella considerada pobre multidimensional, vulnerable por carencias sociales e ingresos; excluyendo únicamente a la población no pobre multidimensional y no vulnerable; lo que implica una diferencia considerable entre la población que sólo es considerada pobre y aquella que sería vulnerable.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) la población está 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 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 (Coneval, 2016: 1).

Como se puede observar, la concepción oficial de pobreza excluye a la población con ingreso por encima de la línea de bienestar y con alguna carencia social de derechos sociales, la cual, como se ha considerado antes, coincidiría con la definición de vulnerabilidad. Las mediciones de pobreza de Coneval correspondientes al año 2014 señalan que en México 46.2 por ciento es pobre, 26.3 por ciento es vulnerable por carencias sociales, 6.7 por ciento es vulnerable por ingresos y 20.5 por ciento no es pobre ni vulnerable; sin embargo, al pensar en vulnerabilidad sería necesario agrupar estas categorías y excluir sólo a la población no pobre y no vulnerable, encontrando que 79.2 por ciento de la población en este país se encuentra en situación de vulnerabilidad ante cambios en el entorno.

En suma, pensar sólo en individuos, hogares o comunidades en situación de pobreza puede resultar perjudicial debido a que “concentrarse exclusivamente en los hogares que ya son pobres en vez de incluir también a los hogares vulnerables puede no ser tan efectivo a la hora de implementar políticas dirigidas a disminuir la pobreza en contextos de alta inestabilidad económica o social” (Thomasz *et al.*, 2014: 33), como es el caso de la situación económica actual de México, caracterizada por una reducción de los precios del petróleo y la devaluación de la moneda nacional contra el dólar. Esta perspectiva nos invita a privilegiar la medición de la población en situación vulnerable sobre aquella en estado de pobreza en el diseño de las políticas sociales con el propósito de identificar a la población objetivo que se encuentra en riesgo de ser pobre ante variaciones en el entorno económico del país.

LAS JEFAS DE FAMILIA CONSIDERADAS COMO POBLACIÓN OBJETIVO VULNERABLE

De acuerdo con el Banco Mundial (2016: 1) los grupos vulnerables son “población que posee alguna característica que la hace tener un mayor riesgo de caer en pobreza que otros grupos que viven en zonas seleccionadas para algún proyecto”, sin embargo, Larkin (2009: 3) señala que “la definición de ‘grupo vulnerable’ es flexible, se refiere a un amplio rango de población, y depende del contexto en el cual se utiliza”. No obstante, a pesar de la flexibilidad del concepto, es comúnmente aceptado que ciertos grupos de población, como los niños, adultos mayores, indígenas y madres solas son vulnerables a los cambios del entorno y por lo tanto requieren la atención del Estado para mejorar su capacidad de respuesta ante los mismos.

De manera específica, las madres solas que lideran un hogar son conocidas también como jefas de familia y en muchas ocasiones se consideran como un grupo de población vulnerable. Acosta y Solís (1998) piensan que esto se debe a tres supuestos principales; dependencia económica de los miembros de la familia respecto a la madre, que funge como responsable de la provisión de los ingresos; la existencia de inequidades laborales que implican que las mujeres tienen menores salarios y la búsqueda de opciones de empleo que permitan cumplir con el cuidado del hogar. Sin embargo, este argumento debe ser matizado, ya que algunos estudios, como Chalita (1994) y Mendoza y López (2013) señalan que no todos los hogares con jefatura femenina son vulnerables.

El estudio de las jefas de familia como grupo de población se ha abordado desde distintas perspectivas. En el campo de los estudios de equidad de género la feminización de la pobreza fue un hallazgo de investigación relevante que aportó nuevas y mejores explicaciones sobre las mujeres en situación de pobreza. La investigación reconoció que si bien las jefas de familia están sobrerrepresentadas en la población pobre, es indudable que los hogares de jefatura femenina tienen menores ingresos que los encabezados por hombres (Buvinić y Rao, 1997; Espino, 2007).

Los avances en los estudios de equidad de género han permitido comprender a las jefas de familia más allá de la simple construcción social que se les ha otorgado como población vulnerable. Los principales argumentos señalan que conforme se desarrollaron los estudios de género se comprendió que la visión de analizar los hogares como un grupo homogéneo es limitativo, ya que cada hogar es diferente, por lo que se recomiendan los análisis cualitativos rigurosos que capten de mejor manera la pobreza en hogares femeninos (Tepichin, 2011; González, 2003).

El trabajo de Kabeer (2015) es relevante entre los estudios de género que analizan a las jefas de familia, debido a que establece que en la intersección de las desigualdades verticales (ingreso) y las horizontales (raza, género) se muestra la pobreza multidimensional de los más pobres, entre los que resaltan las mujeres. Otros trabajos, como el de Klasen *et al.* (2013), utilizan el concepto de vulnerabilidad para identificar diferentes tipos de jefaturas femeninas y sugieren un tratamiento gubernamental diferenciado entre este grupo de población.

En México las jefas de familia representan un porcentaje importante de la población. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2000, 2010) los hogares con jefatura femenina se incrementaron de 20.64 a 24.5 por ciento entre los años 2000-2010 y son 6 916 206 hogares con

esta característica en este último año, suponiendo entonces al menos igual número de jefas de familia. Además, se puede observar que el porcentaje de población que vivía en hogares con jefatura femenina creció de 17.3 por ciento en el año 2000 a 21 por ciento en 2010, permitiendo corroborar la importancia de considerar a las jefas de familia como un grupo de población relevante en el país. De manera particular se reconoce que en el año 2010 las entidades federativas con mayor porcentaje de hogares con jefatura femenina fueron el Distrito Federal, Morelos y Guerrero; mientras que Nuevo León, Chiapas y Coahuila son los estados con el menor porcentaje de hogares en esta condición.

La importancia de las jefas de familia en el contexto nacional y local ha influido para la creación de programas sociales en los cuales son la población objetivo de las intervenciones diseñadas. De acuerdo con el Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social del Coneval en el año 2014 existían programas sociales de apoyo a las jefas de familia en los estados de Chiapas, Colima, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Oaxaca. Los objetivos que persiguen estos programas son muy distintos, ya sean temas alimenticios, empleo y desarrollo productivo, violencia o pobreza; sin embargo, el único programa que pretende reducir la vulnerabilidad es el denominado programa Apoyo a mujeres jefas de familia del estado de Jalisco.

El programa Apoyo a mujeres jefas de familia se ha instrumentado en Jalisco desde el año 2013. Desde sus inicios el programa ha tenido el objetivo de apoyar a las mujeres que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y desde 2015 fue focalizado a vulnerabilidad por ingresos. El programa otorga apoyo económico en dos líneas: un apoyo para instrumentar un proyecto productivo y una transferencia económica con el fin de mejorar la calidad alimenticia. Para el año 2016 los apoyos económicos alcanzaban la cifra de 13 147.20 pesos en una sola exhibición para el proyecto productivo y 1 095.60 pesos mensuales relacionados con el apoyo para la calidad alimenticia.

En el año 2014 el gobierno del estado de Jalisco mandó realizar diagnósticos que permitieran obtener un panorama de los problemas sociales de la entidad. González *et al.* (2015) realizaron el diagnóstico del programa de Apoyo a mujeres jefas de familia, en donde identificaron que se esperaba un incremento de hogares con jefatura femenina, el cual alcanzará 86 por ciento en el año 2030. Además, caracterizaron a las jefas de familia a partir de la metodología de pobreza multidimensional de Coneval, en la cual “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para

adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (Coneval, 2014: 37). Mediante este enfoque encontraron que para el año 2012, 41 por ciento de los hogares eran pobres, eran liderados por mujeres y tenían hijos menores de 17 años. A partir de esto se determinó que el problema a combatir con el programa social era que “los hogares pobres con jefatura monoparental y con hijos pequeños en Jalisco tienen menos recursos disponibles que otros para poner en marcha estrategias de sobrevivencia contra la pobreza” (González *et al.*, 2015: 39), considerando de esta forma una población objetivo de 101 463 hogares con jefatura femenina para la atención del programa.

De manera sintética podemos señalar que “el estudio de la pobreza que incorpora un análisis de género supone una fuerte apuesta para su tratamiento conceptual y empírico. En primer lugar, porque supone clarificar desde el punto de vista analítico la interrelación entre desigualdad de género y pobreza, entre oportunidades y logros” (Espino, 2007: 33). En este trabajo se reconocen las valiosas aportaciones de los estudios de género a la comprensión de las jefas de familia en situación de pobreza, sin embargo el trabajo se acota a redefinir la población objetivo de un programa social utilizando el concepto de vulnerabilidad, ya que con dicha definición se diseñó la intervención que realiza el gobierno de Jalisco en los hogares con jefaturas femeninas de la entidad.

El uso del enfoque de pobreza para la definición del problema y por ende en la determinación de la población objetivo excluye a la población vulnerable. De esta forma, la definición de la población objetivo excluyó a los hogares con jefatura femenina y menores de 17 años que son considerados vulnerables, ya que de acuerdo con los datos mostrados por González *et al.* (2015) sólo existen 53 239 hogares (21.58%) con estas características que no son pobres ni vulnerables, lo que genera una población objetivo de 193 466 hogares (78.42%).

Si bien se entiende que los recursos son escasos y es necesario focalizar, los argumentos presentados sugieren que construir políticas sociales a través del enfoque de pobreza puede traer problemas de exclusión en la definición de la población objetivo, ya que “la pobreza es un fenómeno que varía en el tiempo, una política social efectiva debe considerar no sólo a la población en pobreza actual, sino a la población con probabilidad de ser pobre o agravar su situación en el futuro; en otras palabras a la población vulnerable” (García, 2010: 17), ya que hay un grupo de jefas de familia que presentan condiciones sociales y económicas que lo posicionan en riesgo de caer en pobreza.

Ante esta situación se considera que el diseño de política social debería priorizar el enfoque de vulnerabilidad ante el enfoque de pobreza multidimensional. Para

fortalecer este argumento, en el siguiente apartado se define la población objetivo del programa Apoyo a jefas de familia a partir de las dimensiones de vulnerabilidad identificadas en la bibliografía utilizando la información estadística disponible.

JEFAS DE FAMILIA EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN JALISCO

Como se ha mostrado, la estimación de la vulnerabilidad requiere la construcción de índices que reflejen esta situación en cierto grupo de población, sin embargo, ése no es el objetivo de este trabajo, ya que sólo se pretende mostrar una aproximación a la cantidad de jefas de familia que habitan en el estado de Jalisco y que se encuentran en una situación vulnerable ante posibles cambios en el contexto nacional y local, para demostrar la necesidad de diseñar políticas sociales que estimen la población objetivo privilegiando la vulnerabilidad sobre la pobreza.

Sánchez Bernal *et al.* (2015) realizan una caracterización de las jefas de familia en Jalisco para el año 2010 que considera las dimensiones de edad, educación, salud y empleo. Las estadísticas reflejan que el porcentaje de hogares con jefatura femenina se incrementó 3.8 por ciento entre 2000 y 2010. Al caracterizar estos hogares, los autores encontraron que en el año 2010, 24 por ciento de éstos estaban liderados por adultas mayores, 31 por ciento de éstas son viudas y 20 por ciento solteras, 10 por ciento no tenían escolaridad y 20 por ciento tenía la primaria completa; además, 32 por ciento no tenía derechohabencia a servicios de salud y el porcentaje de jefas de familia ocupadas disminuyó entre los periodos de análisis. También presentan un índice de vulnerabilidad conformado por once variables con el propósito de estimar el impacto de un programa social municipal en el municipio de Zapopan.

De acuerdo con la literatura, se puede obtener una estimación de la vulnerabilidad mediante las dimensiones de entorno familiar, dinámica demográfica, educación, salud, empleo e ingresos, activos materiales y características de la vivienda. Por lo anterior, para obtener una definición de las jefas de familia vulnerables de Jalisco se optó por conocer la dimensión de estas variables utilizando la información estadística de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) así como a la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (Engasto) que proporcionan información para el año 2013. Estas encuestas permiten identificar los hogares con jefatura femenina, suponiendo de esta forma la existencia de una jefa de familia por cada hogar, para obtener información en las dimensiones de la vulnerabilidad determinadas por la literatura, mismas que se presentan a continuación.

CUADRO 1. Jefas de familia por estado civil y edad. Jalisco, 2013

<i>Edad</i>	<i>Jefas de familia</i>		<i>Solteras</i>		<i>Separadas, divorciadas, viudas</i>		<i>Jefas de familia por grupo de edad</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto al total</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto a grupo de edad</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto a grupo de edad</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto a grupo de edad</i>
14 a 19 años	34	0	17	50	0	0	17	50
20 a 29 años	55 874	11	33 201	59	7 564	14	40 765	73
30 a 39 años	116 349	23	45 879	39	36 987	32	82 866	7
40 a 49 años	108 274	21	36 854	34	35 322	33	72 176	67
50 a 64 años	146 786	29	38 208	26	75 555	51	113 763	78
65 años y más	77 620	15	11 210	14	56 728	73	67 938	88
Jefas de familia sin pareja	504 937	100	165 369	33	212 156	42	377 525	75

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI (2013a).

Dinámica familiar

En materia demográfica se observa que en Jalisco existen 504 937 mujeres que se reconocen como jefas de familia, de las cuales 29 por ciento tienen entre 50 y 64 años. Al observar al grupo de edad que corresponde a las adultas mayores se observa que 88 por ciento son solteras, separadas, divorciadas o viudas, situación que incrementa su vulnerabilidad. Además se reconoce que más de la mitad de las jefas de familia solteras pertenecen al grupo de edad de 20 a 29 años.

Educación y salud

De las jefas de familia sin pareja 72 por ciento sólo cuentan con un nivel de escolaridad básico, reconociendo que la mayoría de las solteras sólo tienen la primaria completa y más de la mitad de las que están separadas, divorciadas o viudas no terminaron la escuela. Esta situación incrementa la vulnerabilidad debido a que los bajos niveles de educación limitan las oportunidades laborales de las jefas de familia.

El acceso a los servicios de salud parece no ser un problema importante para las jefas de familia, lo cual puede atribuirse al carácter universal del Seguro Popular; no obstante, en el año 2013 se reconoce que 111 133 (22%) de las jefas de

CUADRO 2. Jefas de familia por estado civil y escolaridad. Jalisco, 2013

<i>Escolaridad</i>	<i>Jefas de familia</i>		<i>Solteras</i>		<i>Separadas, divorciadas, viudas</i>		<i>Jefas de familia con estudios básicos</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto al total</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto al nivel educativo</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto al nivel educativo</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto al nivel educativo</i>
Primaria incompleta	119 124	34	22 956	19	62 900	53	85 856	72
Primaria completa	123 252	35	39 080	32	55 054	45	94 134	76
Secundaria completa	110 229	31	26 016	24	46 925	43	72 941	66
Jefas de familia sin pareja	352 605	100	88 052	25	164 879	47	252 931	72

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2013a).

familia no tenían derechohabencia a servicios de salud; de las cuales 44 773 (9%) eran solteras y 37 813 (7%) estaban separadas, divorciadas o viudas.

Ingresos

De acuerdo con la ENOE, durante el cuatro trimestre del año 2013 había 222 762 mujeres solas o que alguna vez estuvieron unidas y que tenía más de un hijo, las cuales dadas estas características pueden ser consideradas jefas de familias. De manera general se observa que 37 por ciento de este grupo de población percibe entre uno y dos salarios mínimos (SM) y 26 por ciento percibe entre dos y tres SM; al sumarlos se reconoce que 64 por ciento de las jefas de familia perciben entre uno y tres SM. Durante el año 2013 el SM se ubicó en 63.07 pesos,¹ por lo tanto estas jefas de familia recibieron entre 1 891.2 y 5 676.3 pesos mensuales; mientras que la línea de bienestar mínimo correspondiente a la canasta básica en el mismo periodo fue de 1 186.55 pesos y la línea de bienestar relacionada con las necesidades alimentarias y no alimentarias fue de 2 444.68 pesos mensuales.

¹ El salario mínimo de la zona A fue de 64.76 pesos y en la zona B fue de 61.38 pesos. La cifra presentada es un promedio de ambas zonas.

CUADRO 3. Jefas de familia y niveles de ingreso. Jalisco, 2013

<i>Nivel de ingresos</i>	<i>1 a 2 Hijos</i>		<i>3 a 5 Hijos</i>		<i>6 y más hijos</i>		<i>Jefas de familia por nivel de ingresos</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto a nivel de ingreso</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto a nivel de ingreso</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto a nivel de ingreso</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje con respecto al total de jefas de familia</i>
No recibe ingresos	3 890	67	738	13	1 219	21	5 847	2
Hasta 1 SM	23 032	53	13 047	30	7 550	17	43 629	16
1-2 SM	47 097	48	40 384	41	11 630	12	99 111	37
2-3 SM	45 259	64	20 798	30	4 391	6	70 448	26
3-5 SM	29 122	61	16 332	34	2 273	5	47 727	18
Jefas de familia por nivel de ingresos	148 400	56	91 299	34	27 063	10	266 762	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI (2013b).

Sin embargo, al incorporar el filtro de la escolaridad y agrupar la edad se observa que hay 207 247 jefas de familia que tienen más de un hijo y que ganan hasta cinco SM o no reciben remuneración y se reconoce que la mayoría de ellas ganan entre uno y dos SM, lo que significa un ingreso de 3 784.2 pesos mensuales. El factor de escolaridad muestra una diferencia en los ingresos de las jefas de familia, así se observa que 11 por ciento de las jefas de familia que tienen entre 40 y 64 años ganan entre tres y cinco SM, sin embargo el porcentaje de aquellas que tienen secundaria completa se incrementa a 23 por ciento. El caso más claro de la relación lo muestran las adultas mayores, ya que el mayor porcentaje de éstas que tienen primaria completa o incompleta ganan hasta un SM, sin embargo el mayor porcentaje de las jefas de familia que tienen más de 65 años y cuentan con la secundaria terminada ganan entre uno y dos SM.

Activos materiales y características de la vivienda

Al considerar la propiedad de las viviendas como el principal activo material que pueden poseer las jefas de familia, se reconoce que 45 por ciento de éstas son

VOLUMEN XXVIII, NÚM. 2, SEGUNDO SEMESTRE DE 2019

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI (2013b).

CUADRO 5. Jefas de familia por tipo de propiedad de vivienda y necesidades de reparación. Jalisco, 2013

Variable	Rentada	Prestada	Es propia pero la están pagando	Está intestada o en algún litigio	Jefas de familia en viviendas por tipo de necesidad de reparación					
	Porcentaje con respecto al total de viviendas/ tipo de propiedad	Porcentaje con respecto al total de viviendas/ tipo de propiedad	Porcentaje con respecto al total de viviendas/ tipo de propiedad	Porcentaje con respecto al total de viviendas/ tipo de propiedad	Porcentaje con respecto al total de viviendas					
	Absoluto	Absoluto	Absoluto	Absoluto	Absoluto					
Total de vivienda por tipo de propiedad	104 427	45	77 896	34	20 218	9	29 055	13	231 596	100
Con necesidad de reparación en:										
Techo	36 641	35	33 934	44	3 933	19	14 700	51	89 208	39
Paredes	48 618	47	42 581	55	3 840	19	17 080	59	112 119	48
Jefas de familia en viviendas por tipo de propiedad y necesidad de reparación	85 259	82	76 515	98	7 773	38	31 780*	109*	201 327	87

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2013a). * El porcentaje excede el 100 por ciento debido a una inconsistencia en los datos estadísticos que se atribuye a las viviendas cuyo tipo de propiedad "no aplica".

rentadas y de forma general 231 596 jefas de familia viven en una casa rentada, prestada, propia pero están pagando e intestada o en algún litigio legal. Esta situación vuelve vulnerable a este grupo de población, ya que ante cambios en el contexto económico su posibilidad de acceso a la vivienda está en riesgo. Se reconoce que estas viviendas requieren reparaciones, como se observa en el cuadro 5, 87 por ciento de las viviendas que habitan las jefas de familia que no son de su propiedad requieren una reparación, ya sea en el techo o las paredes, mientras que 98 por ciento de las viviendas prestadas se encuentran en esta situación.

Al considerar los servicios de las viviendas que habitan las jefas de familias se observa que 5 947 de éstas que son rentadas y 8 925 en situación de préstamo sólo pueden acceder al servicio de agua fuera de su vivienda. Por otra parte, se observa que 1 723 viviendas que son prestadas a las jefas de familia no cuentan con excusado, retrete, sanitario o letrina.

Jefas de familia vulnerables

Las estadísticas sobre las dimensiones de vulnerabilidad presentadas en el apartado anterior permiten estimar el número de jefas de familia que serían la población objetivo del programa Apoyo a jefas de familia del estado de Jalisco. De acuerdo con las reglas de operación la intervención gubernamental estaba enfocada en las jefas de familia, mexicanas, residentes de Jalisco, mayores de edad, con dependientes económicos y que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Al estimar la magnitud de las jefas de familia que son la población objetivo del programa se asume que los criterios de elegibilidad de identidad (ser jefa de familia con dependientes económicos) y aquellos relacionados con la residencia (mexicana y jalisciense) están cubiertos, restando solamente la identificación de aquellas que son vulnerables. El cuadro 6 presenta un resumen de las cifras obtenidas a través de las dimensiones de vulnerabilidad identificadas en la literatura.

Específicamente, del poco más de medio millón de jefas de familia las cifras muestran que las jefas de familia vulnerables superan a la población objetivo señalada en el diagnóstico gubernamental, considerando inicialmente que hay 252 931 jefas de familia que viven solas (solteras, separadas, divorciadas o viudas) y cuyos estudios no rebasan la secundaria completa; por el lado de los ingresos se reconoce que hay 207 247 jefas de familia que no reciben ingresos u obtienen máximo cinco salarios mínimos y tienen escolaridad básica, demostrando que la cifra de jefas de familia vulnerables, ya sea por carencias o ingresos duplica los 101 463 hogares con jefatura femenina identificados en situación de pobreza multidimensional.

CUADRO 6. Jefas de familia en situación vulnerable. Cuadro resumen. Jalisco, 2013

<i>Variable</i>	<i>Cantidad</i>
Jefas de familia	504 937
Jefas de familia sin pareja (solteras, separadas, divorciadas o viudas)	377 525
Jefas de familia sin pareja con máximos estudios de educación básica	252 931
Primaria incompleta	85 856
Primaria completa	94 134
Secundaria completa	72 941
Jefas de familia sin derechohabiencia a servicios de salud	111 133
Jefas de familia con 1 o más hijos que ganan entre 1 y 5 SM o no reciben remuneración	266 762
Jefas de familia con 1 o más hijos que ganan entre 1 y 5 SM o no reciben remuneración con máximos estudios de educación básica	207 247
Primaria incompleta	39 384
Primaria completa	76 525
Secundaria completa	91 111
Jefas de familia que no viven en casa propia	231 596
Jefas de familia que habitan en viviendas que necesitan reparaciones en paredes	112 119
Jefas de familia que habitan en viviendas que necesitan reparaciones en techo	89 208
Jefas de familia con viviendas prestadas o rentadas que no tienen acceso a agua dentro de la vivienda	14 872
Jefas de familia en viviendas prestadas que no cuentan con excusado o similar	1 723

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

La obtención de la población objetivo que se desea atender con una política pública surge de la definición del problema público que se intenta solucionar y los expertos que participan en dicha definición aportan marcos conceptuales que permiten caracterizar a la población, establecer su magnitud y su dinámica de cambio, por lo tanto la discusión de los marcos conceptuales que se utilizan para coadyuvar en la definición de problemas públicos es un asunto relevante para el diseño de mejores políticas públicas.

La investigación sobre vulnerabilidad señala la necesidad de privilegiar este enfoque sobre la pobreza multidimensional en los diseños de política social, debido a que apunta a una inclusión de población que se encuentra en pobreza y aquella que es vulnerable a caer en esta situación; considerando de esta forma

la oportunidad de diseñar políticas sociales que mantengan un enfoque de prevención para los grupos de población en riesgo.

Para corroborar las diferencias que se pueden obtener al estimar a la población objetivo a través de dos enfoques distintos, en este trabajo se presenta la definición de la población objetivo a partir del enfoque de pobreza y de vulnerabilidad de las jefas de familia, mismas que son sujeto de intervención del programa Apoyo a mujeres jefas de familia del estado de Jalisco. Este programa se diseñó desde su origen para reducir la vulnerabilidad de este grupo de población.

La vulnerabilidad de las jefas de familia y la afirmación de la existencia de esta condición es un asunto que ha sido claramente abordado en diversos estudios sobre equidad de género; sin embargo, en el diseño de la política social, particularmente del programa Apoyo a las jefas de familia de Jalisco, la construcción social de la población objetivo que se realizó apunta a reconocer a este grupo de población como vulnerable. Por lo cual, en términos de diseño, la identificación y magnitud de las jefas de familia vulnerables conlleva la determinación de variables que reflejen dicha condición.

Los resultados de las estimaciones de la población objetivo a través del enfoque de pobreza y vulnerabilidad muestran diferencias muy importantes. Las aproximaciones presentadas de jefas de familia vulnerables, ya sea por carencia o ingresos representa el doble de la población objetivo establecida a través del diagnóstico de pobreza realizado para el programa Apoyo a jefas de familia diseñado e instrumentado en Jalisco. Esta situación implica que las jefas de familia vulnerables que no cubre el programa están en riesgo de caer en condiciones de pobreza que en el futuro generará mayores costos y esfuerzos, pero principalmente deterioro de las condiciones en ese grupo de mujeres.

A partir del ejercicio realizado es posible, en una línea de trabajo futura, caracterizar a las jefas de familia en atención a su nivel o grado de vulnerabilidad, situación que permitirá determinar las características de este grupo de población que lo hacen más vulnerable. De esta forma, sería posible determinar la población objetivo de un programa social para priorizar los recursos destinados a combatir la vulnerabilidad de este grupo de población.

En suma, el trabajo presentado permite corroborar la importancia de realizar una adecuada definición del problema, ya que será éste el que determine el marco de referencia que se utilizará para la determinación de la población objetivo de una intervención gubernamental. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Félix y Marlene Solís (1998), *Jefatura de hogar e identidad femenina: Un análisis de casos de hogares con jefatura femenina en Monterrey, México*, Ponencia presentada en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, 24-26 de septiembre.
- Álvarez Múnera, José (2010), “Significados, categorías de análisis y posibilidades interpretativas del concepto de vulnerabilidad”, *Revista de la Facultad de Trabajo Social UPB*, 26(26), pp. 142-159.
- Alwang, Jeffrey, Paul Siegel y Steen Jørgensen (2001), “Vulnerability: A View from Different Disciplines”, Social Protection Discussion Paper Series, 0115, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2016), *Vulnerable Groups*, disponible en: <http://go.worldbank.org/IH-AHM1X3Q0> [fecha de consulta: 19 de enero de 2016].
- Boltvinik, Julio (2013), “Medición multidimensional de pobreza: América Latina de precursora a rezagada”, *Sociedad y Equidad*, 5, pp. 4-29.
- Bueno, Eramis (2012), “Pobreza multidimensional y vulnerabilidad social”, *Observatorio del Desarrollo: Investigación, Reflexión y Análisis*, 1(4), pp. 38-45.
- Busso, Gustavo (2001), “Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Las diferencias, expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- Busso, Gustavo (2002), “Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: Un desafío para la reducción de la pobreza”, Serie Población y Desarrollo, 29, Santiago de Chile: CEPAL.
- Buvinić, Mayra y Geeta Rao Gupta (1997), “Female-headed Households and Female-maintained Families: Are They Worth Targeting to Reduce Poverty in Developing Countries?”, *Economic Development and Cultural Change*, 45(2), pp. 259-280.
- Celidoni, Martina (2013), “Vulnerability to Poverty: An Empirical Comparison of Alternative Measures”, *Applied Economics*, 45(12), pp. 1493-1506.
- Chalita, Patricia (1994), “Sobrevivencia en la ciudad: Una conceptualización de las unidades domésticas encabezadas por mujeres en América Latina”, en Alejandra Massolo (comp.), *Mujeres y ciudades: Participación social, vivienda y vida cotidiana*, Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 271-297.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2014), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, Ciudad de México: Coneval.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2016), *Medición de la pobreza: Glosario*, Ciudad de México: Coneval, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> [fecha de consulta: 29 de enero de 2016].

- Espino, Alma (2007), “Género y pobreza: Discusión conceptual y desafíos”, *La Ventana: Revista de Estudios de Género*, 3(26), pp. 7-39.
- Falcón, Vilma (2009), “Vulnerabilidad social: Elementos y dimensiones de la pobreza construidos por mujeres de áreas marginales de la ciudad de Resistencia, año 2005”, en Ana María Foschiatti (comp.), *Aportes conceptuales y empíricos de la vulnerabilidad global*, Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste, pp. 218-222.
- Filgueira, Carlos y Andrés Peri (2004), *América Latina: Los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Foschiatti, Ana María (2007), “La vulnerabilidad global: Cuestiones de terminología”, en *Aportes conceptuales y empíricos de la vulnerabilidad global*, Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste, pp. 15-40.
- García, Nancy (2010), “Reflexiones sobre la importancia de incorporar la perspectiva de género en los análisis de vulnerabilidad”, *La Ventana: Revista de Estudios de Género*, 4(31), pp. 7-35.
- Golovanevsky, Laura (2007), “Vulnerabilidad social: Una propuesta para su medición en Argentina”, *Revista de Economía y Estadística*, XLV(2), pp. 53-94.
- González, Mercedes (2003), “The construction of the Myth of Survival”, Paper preparado para el International Workshop Feminist Fables and Gender Myths: Repositioning Gender in Development Policy and Practice. Institute of Development Studies, University of Sussex, 2-4 July, disponible en: http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/Docs/gonzalez_gendermyths.doc. [fecha de consulta: 25 de enero de 2018].
- González, Mercedes, Diego Escobar y Laura Pedraza (2015), *Diagnóstico de marco lógico sobre apoyo a mujeres jefas de familia*, Ciudad de México: CIESAS, disponible en: http://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/diagnostico_de_marco_logico_sobre_apoyo_a_jefas_de_familia_0.pdf [fecha de consulta: 10 de junio d 2016].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010), *Censo de población y vivienda 2010*, México, disponible en: www.inegi.org.mx [fecha de consulta: 26 de enero de 2016].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2000), *Censo de población y vivienda 2000*, México, disponible en: www.inegi.org.mx [fecha de consulta: 26 de enero de 2016].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2013a), *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (Engasto)*, Ciudad de México: INEGI, disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=encue&c=5 [fecha de consulta: 26 de enero de 2016].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2013b), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, “Población de 15 años y más de edad”, disponible en http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=encue&c=4 [fecha de consulta: 26 de enero de 2016].

- Kabeer, Naila (2015), "Gender, Poverty, and Inequality: A Brief History of Feminist Contributions in the Field of International Development", *Gender & Development*, 23(2), pp. 189-205.
- Kaztman, Rubén (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: CEPAL.
- Kaztman, Rubén (2000), "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social", en Quinto Taller Regional sobre la Medición de la Pobreza: Métodos y Aplicaciones, Santiago de Chile: BID/Banco Mundial/CEPAL, pp. 275-301.
- Klasen, Stephan, Tobias Lechtenfeld y Felix Povel (2015), "A Feminization of Vulnerability? Female Headship, Poverty, and Vulnerability in Thailand and Vietnam", *World Development*, 71, pp. 36-53.
- Larkin, Mary (2009), *Vulnerable Groups in Health and Social Care*, Londres: Sage.
- Mendoza, Luis A. y Raúl López (2013), "Los hogares monoparentales con jefatura femenina en Nuevo León", *Prospectiva*, 18, pp. 383-410.
- Moser, Caroline (1998), "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies", *World Development*, 26(1), pp. 1-19.
- Pizarro, Roberto (2001), "La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina", Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, 6, Santiago de Chile: CEPAL, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/14038/lc2024e.pdf> [fecha de consulta: 14 de enero de 2016].
- Rodríguez, Jorge (2001), "Vulnerabilidad y grupos vulnerables: Un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes", Serie Población y Desarrollo, 17, Santiago de Chile: CEPAL.
- Ruiz, Naxhelli (2012), "La definición y medición de la vulnerabilidad social: Un enfoque normativo", *Investigaciones Geográficas*, 77, pp. 63-74.
- Sánchez Bernal, Antonio, María Luisa García Bátiz, Jarumy Rosas Arellano y Lucio Flores Payán (2015), *La evaluación de impacto de una política social municipal*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Guadalajara.
- St. Bernard, Godfrey (2005), "Social Vulnerability Measurement in the Caribbean Sub-region: A Pilot Test", ponencia presentada en la XXV IUSSP International Population Conference, Tours, 18-23 de julio, disponible en: <http://iussp2005.princeton.edu/papers/51504> [fecha de consulta: 18 de enero de 2016].
- Tepichin, Ana María (2011), "Desigualdades de género y pobreza femenina", en *Género en contextos de pobreza*, Ciudad de México: El Colegio de México.
- Thomasz, Esteban Otto, Eugenia Castelao y Juan M. Massot (2014), "Riesgo social: Medición de la vulnerabilidad en grupos focalizados", *Cuadernos del Cimbage*, 16, pp. 27-51.
- Vergara, Reyna (2011), "Vulnerabilidad social y su distribución espacial: El caso de las entidades federativas de México 1990-2010", *Paradigma Económico*, 3(2), pp. 85-111.

- Wilches-Chaux, Gustavo (1993), “La vulnerabilidad global”, en Andrew Maskey (coord.), *Los desastres no son naturales*, Bogotá: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, disponible en: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc4083/doc4083.htm#sthash.IrvT6ISm.dpuf> [fecha de consulta: 18 de enero de 2016].
- Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon e Ian Davis (2004), *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Londres: Routledge.
- Zhang, Yuan y Guanghai Wan (2008), “Can We Predict Vulnerability to Poverty?”, documento de investigación 2008/82, Instituto Mundial de Investigaciones Económicas para el Desarrollo-Universidad de las Naciones Unidas.

Jarumy Rosas Arellano. Doctora en Ciencias Económico Administrativas y maestra en Políticas Públicas de Gobiernos Locales, ambas por la Universidad de Guadalajara. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores nivel I y actualmente labora como profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Regionales-INESER de la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación se relacionan con el diseño y evaluación de política pública local así como temas de gobiernos subnacionales. Ha sido autora y coautora de artículos en revistas nacionales e internacionales, así como libros y capítulos de libro. Realiza actividades de docencia a nivel licenciatura y doctorado y es miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom). Ha colaborado en diversos proyectos de consultoría para gobiernos locales.

Antonio Sánchez Bernal. Doctor en Ciencias Sociales especialidad Desarrollo Regional por la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Realiza investigación en finanzas públicas municipales, cambio institucional y desarrollo municipal. Ha impartido cursos y conferencias en México, Estados Unidos, España, Ecuador, Chile, Perú y Bolivia en el campo del desarrollo municipal y local. Sus trabajos más recientes son el artículo “La evaluación de las políticas públicas en Jalisco. Una aproximación desde la metaevaluación”; el capítulo de libro *Gobiernos locales en México* y la coordinación del libro *Dinámicas del gobierno municipal. En el límite de la recentralización*. Actualmente es director de la División de Economía y Sociedad del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.