

R T E

R E P

C

E

S

O

P

## COMBATE A LA POBREZA

- 1 El combate a la pobreza
- 7 Ciudadanía, derechos sociales y pobreza: un análisis en el marco de la reforma del Estado
- 18 Descentralización del gasto y combate a la pobreza: fondo de aportaciones de infraestructura social
- 25 Pobreza urbana en México: una perspectiva regional
- 33 Sustentabilidad ambiental: la carencia de agua como condicionante de la pobreza
- 41 Pobreza y medio ambiente en México
- 47 Combate a la pobreza en América Latina
- 51 El Índice de Desarrollo Humano



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro  
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez  
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
Secretario

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Francisco Guerrero Aguirre  
Director General

Arturo Maldonado Tapia  
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Eduardo Rojas Vega  
Director de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz  
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández  
Efrén Arellano Trejo

José de Jesús González Rodríguez  
Dunia Ludlow Deloya

María Guadalupe Martínez Anchondo  
Salvador Moreno Pérez

Alejandro Navarro Arredondo  
Roberto Ocampo Hurtado

Sara María Ochoa León

César Augusto Rodríguez Gómez

Oscar Rodríguez Olvera

Octavio Ruiz Chávez

Investigadores

Nora León Rebollo  
Mariela Monroy Juárez  
Roberto Ocampo Hurtado  
Edgar Pacheco Barajas  
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia  
Director del Reporte CESOP

Elizabeth Perdomo Reyes  
Coeditora

Alejandro López Morcillo  
Editor

Reporte CESOP, núm. 11, abril de 2008. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

# El combate a la pobreza

Francisco J. Sales Heredia

El combate a la pobreza se ha convertido en un objetivo central de los gobiernos post revolucionarios en nuestro país. En la época del desarrollo estabilizador, las políticas públicas afrontaron el potente crecimiento de la población con la creación de nuevas instituciones que darían servicios a los ciudadanos del país. Instituciones de salud, educativas y servicios municipales. El crecimiento de estas instituciones y de los servicios ofertados por los gobiernos, se detuvo a mediados de la década de 1970 debido a crisis financieras y económicas. Las políticas públicas respondieron focalizando las ayudas a los grupos en peores circunstancias y se desarrollaron programas específicos que ofrecían servicios y bienes.

A partir de la década de 1990, los programas adquirieron relevancia nacional al estar dirigidos desde la Presidencia de la República, el caso paradigmático fue el programa Solidaridad que invertía en las comunidades. Los siguientes gobiernos desarrollaron un modelo de atención individual aún más focalizado, con el objetivo de incidir en la formación de capacidades básicas: nutrición, higiene, salud preventiva y educación básica. Estas capacidades se relacionan con la posibilidad de aprovechar un mayor número de oportunidades en la vida cotidiana de los pueblos y ciudades.

En esta ocasión, el *Reporte Cesop* trata el tema de la pobreza y considera desde diversos aspectos, los esfuerzos realizados para conceptualizar el problema de la pobreza, financiar el combate a ésta, diseñar programas adecuados para hacer eficiente este combate, distinguir algunos de los elementos específicos que la propician y señalar las dificultades que las personas enfrentan al situarse en desventaja con otros ciudadanos mejor situados socioeconómicamente hablando.

## Concepción de la pobreza y medición

Existen múltiples y variados estudios sobre la concepción de pobreza y su consecuente medición. En general, desde una perspectiva humanista, la pobreza se refiere a la falta de recursos que requiere un ser humano para poder participar en sociedad; desde una perspectiva amplia, se trata de preguntarnos acerca del mínimo social considerado como justo en una sociedad determinada, para los ciudadanos que integran el pacto social.

Aún partiendo de una visión amplia, no es claro cómo podemos determinar el mínimo social justo. La discusión depende de consideraciones de teoría política y de consideraciones inherentes a la historia de un país específico. Para complicar las cosas, las consideraciones de teoría política no son homogéneas, pues existen diversas teorías de justicia que compiten entre sí, e incluso en la misma teoría existen diversas interpretaciones acerca de la solución más eficiente y más justa a un problema concreto, como es el caso de la concepción de los que en peores circunstancias socioeconómicas se encuentran, llamados genéricamente *pobres*.

En el marco de la teoría política liberal, a la que responden nuestras leyes —con excepciones al integrar derechos comunitarios—, la concepción de pobreza ha sido considerada desde dos grandes corrientes:

- a) El Estado debe velar por el mínimo social y dar acceso real a los derechos, bienes y servicios que éste incluya, y
- b) Las instituciones sociales, entre las que se incluye al gobierno, deben velar por garantizar el acceso real a derechos y promover las condiciones para que los individuos obtengan los bienes y servicios que incluya el mínimo social.

La primera es relacionada con los Estados de bienestar, generalmente socialdemócratas, con un Estado que participa de manera activa en la redistribución amplia de recursos sociales, y la segunda es relacionada con los Estados liberales, con un Estado regulador pero no redistribuidor activo de recursos sociales, con la excepción de una red básica de servicios para los que en peor circunstancia se encuentran.

En el caso de México, la política social ha transitado por un intento de crear un Estado de bienestar amplio, sostenido financieramente por el desarrollo estabilizador, a un intento de crear un Estado regulador del mercado económico que le ofrezca oportunidades a los ciudadanos.

Este último intento de adecuación del Estado para crear un ambiente digno donde los ciudadanos desarrollen en libertad y seguridad las actividades que les plazca dentro de la ley, se ha traducido en una serie de programas que centran su enfoque en resolver problemas estructurales individuales desde la perspectiva de las capacidades, mejorando las oportunidades para acceder a un mejor nivel de vida.

Sin embargo, ni en nuestras leyes, ni en las políticas sociales ha quedado del todo claro cuál es el mínimo social que un ciudadano mexicano debe tener para poder participar activamente en sociedad. Un ejemplo de lo anterior puede resumirse en las posibles diversas interpretaciones acerca del mínimo social:<sup>1</sup>

- Perspectiva del ingreso: Desde este punto de vista, una persona u hogar es pobre si su ingreso está por debajo de la línea de pobreza definida. Tal línea de pobreza varía dependiendo de la situación económica del país en cuestión. Sin embargo, es definida a partir de una base mínima de

<sup>1</sup> Lo que sigue está basado en el *Reporte de Desarrollo Humano*, PNUD, 1997, pp. 15-16.

poseer suficiente ingreso para adquirir el suficiente alimento necesario para vivir.

- Perspectiva de necesidades básicas: Por medio de esta perspectiva, la pobreza está definida como la privación de los requerimientos materiales necesarios para mínimamente lograr una vida aceptable. Este concepto de privación incluye ingreso, salud, educación básica, trabajo y servicios públicos.
- Perspectiva de capacidades: Desde este aspecto la pobreza representa la ausencia de capacidades básicas para vivir en una sociedad determinada. Estas capacidades se refieren a algo tan básico, como estar bien nutrido, adecuadamente vestido y protegido de los elementos, poder prevenir enfermedades, hasta poder participar en la vida comunitaria.

Tan diversas perspectivas tienen un correlato en las diversas líneas de pobreza medidas en ingreso que tratan de capturar tales consideraciones. Un ejercicio de lo anterior se muestra en la Gráfica 1.

Como puede observarse, las diversas perspectivas ofrecen porcentajes de pobreza muy dispersos, desde 82% en la perspectiva amplia de Coplamar, esfuerzo de política pública de fines de la década de 1970, hasta 3% desde una perspectiva mínima de marginación total que hablaría de no tener ningún servicio posible ni ingreso para comer. Las otras propuestas de línea, consideran diversos bienes y servicios. Es de destacar la que considera la idea de pobreza como desigualdad, es decir la que considera que pobreza depende del grupo de la población a la que hace referencia. En nuestro caso poseer 50% o menos del ingreso promedio sería considerar, como lo hacen los países europeos, que se es pobre relativamente hablando e incluiría a cerca de 30% de las personas.

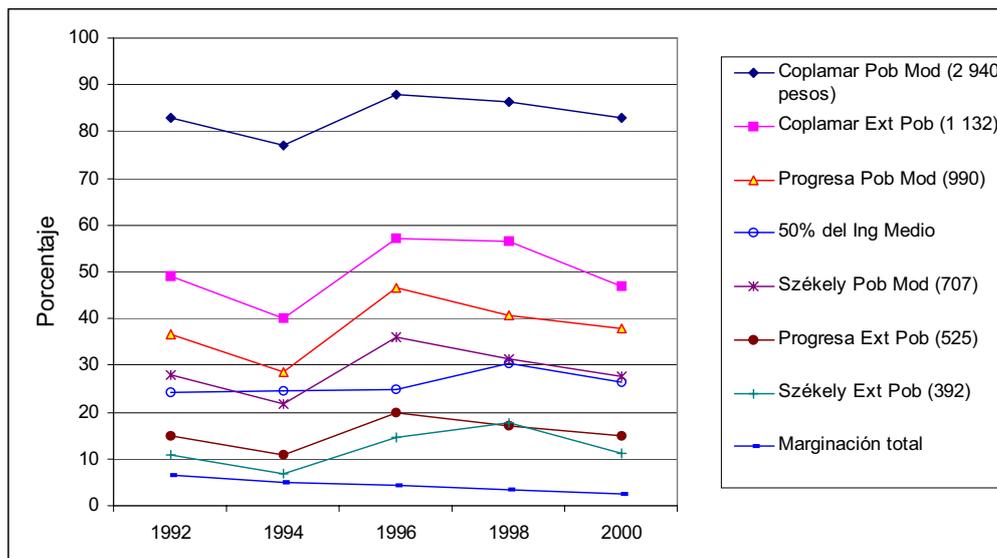
La Secretaría de Desarrollo Social en el 2002 propuso, a partir de la recomendación de un grupo técnico, tres líneas de pobreza. Posteriormente la Ley de Desarrollo Social creó una nueva institución encargada de evaluar la política social, llamada Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) que ha dado seguimiento a las líneas de pobreza.

Las líneas de pobreza están definidas en términos del ingreso suficiente para adquirir bienes y servicios considerados como necesarios para vivir en sociedad por un individuo. La insuficiencia de estos bienes se considera como pobreza. La primera línea llamada pobreza extrema, considera el ingreso per cápita necesario para adquirir una canasta alimenticia (alrededor de 688 pesos mensuales en 2005). La segunda, llamada pobreza de capacidades, para adquirir además de una canasta alimentaria, servicios educativos y de salud (alrededor de 831 pesos mensuales). La tercera, llamada pobreza patrimonial, incluye el ingreso necesario para alimentarse, obtener servicios de salud, educación, vestido, transporte y vivir en una vivienda digna (alrededor de 1 792 pesos mensuales) (Gráfica 2).

## Conclusiones

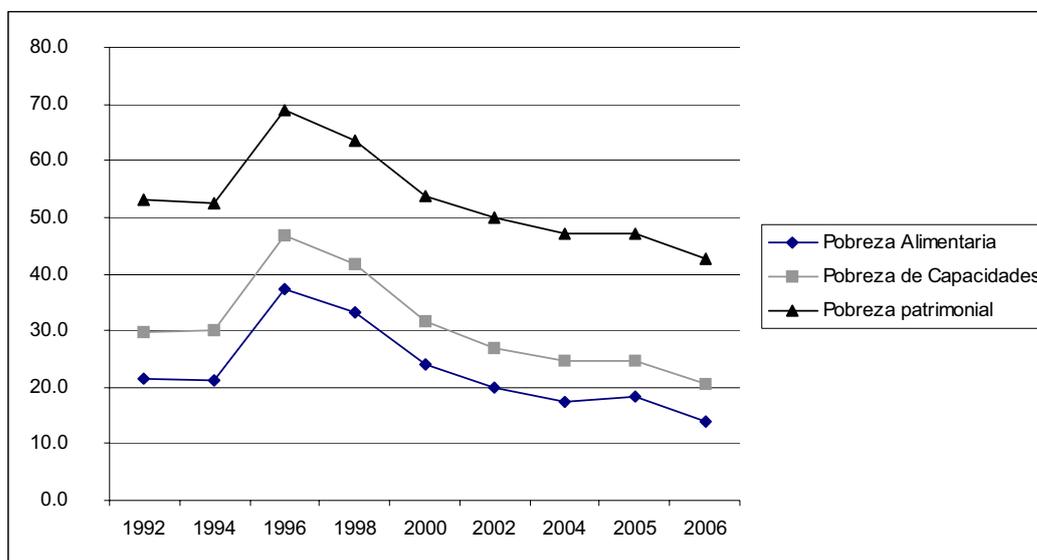
La conceptualización de la pobreza, permite tomar en cuenta a aquellos bajo cierta línea, pero no necesariamente la intensidad de la pobreza sufrida por estas personas. Es claro que una persona que se encuentra más alejada de la línea descrita se encuentra en peores circunstancias que otras en mejor posición. Se trata entonces de consideraciones relativas dentro de un grupo específico, que a su vez tiene características de pobreza absoluta. Las políticas públicas pueden responder de diversas formas a esta consideración, como se muestra en la Gráfica 3.

Gráfica 1. Porcentaje de pobreza individual según diversas líneas de pobreza



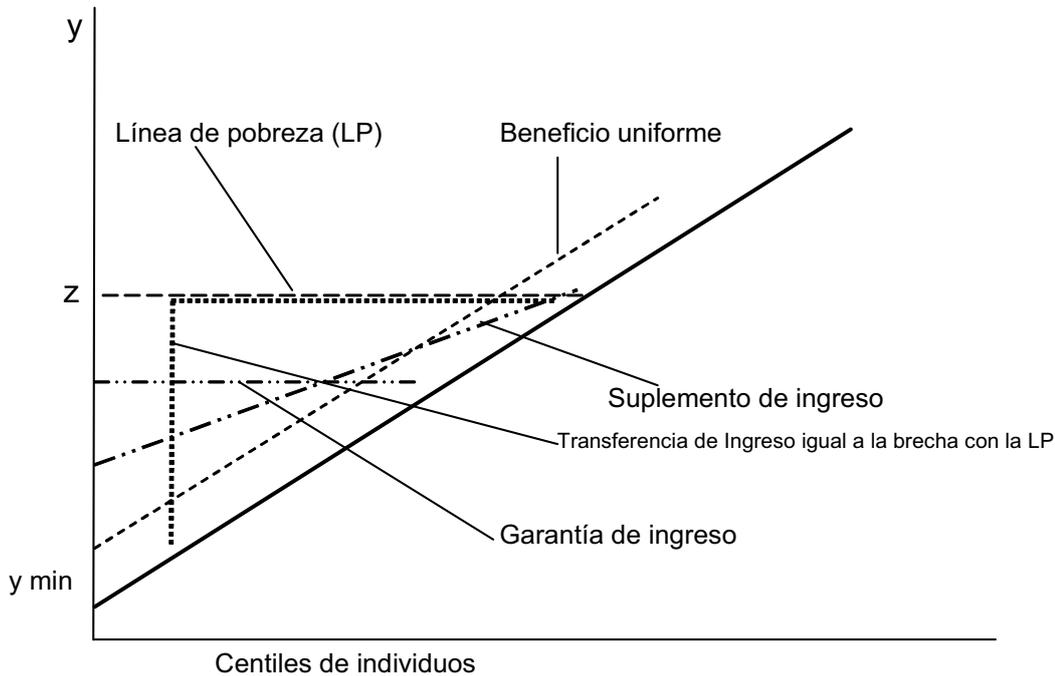
Fuente: Cálculos propios con base en las encuestas nacionales de gasto e ingreso tomando el ingreso total (pesos de 2001), INEGI.

Gráfica 2. Porcentaje nacional de pobreza (Individuos)



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2008.

Gráfica 3



En la gráfica pueden apreciarse las diversas políticas aplicables para superar la línea de pobreza ( $z$ ). La línea gruesa muestra la distribución de los individuos por centiles en ( $x$ ), en el eje de las ( $y$ ) se encuentra el ingreso. El beneficio uniforme se conforma de una transferencia idéntica, esto logra que todos aumenten su ingreso, algunos superando ( $z$ ). El suplemento de ingreso considera una transferencia desigual que de mayor prioridad a los que tienen menos ingresos. La transferencia de ingreso igual a la brecha existente con ( $z$ ) puede dejar a algunos sin nada, aunque a muchos posicionarlos sobre ( $z$ ). Por último, la garantía de ingreso permite a los que en peores circunstancias se encuentran a mejorar su condición sustancialmente.

Para evaluar las diversas formas de distribuir los mismos recursos podemos hacer un ejercicio hipotético, simulando contablemente que otorgamos una transferencia de ingreso a cada individuo de acuerdo a lo descrito y me-

dir el número de pobres posterior a la distribución y la intensidad de la pobreza de los que siguen siendo pobres bajo una línea de pobreza elegida.

En el Cuadro 1 puede observarse que la mejor opción desde la perspectiva de reducir el número de pobres, sin ninguna sorpresa, es una transferencia igual a la brecha existente entre el ingreso individual y la línea, sin embargo esto hace que los recursos no sean suficientes para todos y que el 5% restante quede sin ningún recurso, esto puede apreciarse al obtener de la fórmula FTG 2 (Foster, Green, Thoebecke) que mide la relevancia dada a los que menos tienen, que la situación de estos no mejora.

La mejor opción considerando la reducción de la intensidad de la pobreza de los que permanecen bajo la línea de pobreza es la garantía de un ingreso tal que permita a los que se encuentran en la cola de la distribución aumentar su ingreso. En esta distribución me-

Cuadro 1. Comparación de los distintos tipos de transferencias

	<i>% de pobreza</i>	<i>Brecha de pobreza</i>	<i>% de mejoría con la brecha</i>	<i>FGT 2</i>	<i>Mejoría FGT 2 (%)</i>
Distribución original	20%	8.0%		4.70%	
Beneficio uniforme	15%	7.20%	13%	4.00%	15%
Suplemento de ingreso	20%	4.00%	50%	2.28%	51%
Garantía de ingreso	20%	4.40%	45%	1.40%	70%
Transferencia igual a la brecha	5%	3.95%	51%	3.18%	32%

Fuente: Cálculos propios con base en datos aleatorios.

Por ejemplo, una transferencia desigual que otorgue por ejemplo lo faltante a la mitad de la brecha para cada centil de individuos, puede ser mejor desde una perspectiva de la gravedad de la situación, sin embargo, puede ser peor, desde una perspectiva de disminución de los números totales de la pobreza.

En resumidas cuentas, la concepción y la medición puede afectar la forma en que los recursos sociales son distribuidos entre los ciudadanos con igualdad de derechos a ellos. Esto hace de las políticas que se dirigen a eliminar o reducir este problema una auténtica prueba acerca de la forma en que los ciudadanos son considerados por las instituciones.

# Ciudadanía, derechos sociales y pobreza: un análisis en el marco de la reforma del Estado

Sara María Ochoa León

En un trabajo fundamental en la materia, T.H. Marshall distinguía entre tres tipos de ciudadanía: política, civil y social.<sup>1</sup> En él sostenía la misma jerarquía entre éstos y ponía de relieve la importancia de incluir a la ciudadanía social. Este enfoque ha tenido una serie de críticas, desde muy diversas posturas. Entre ellas se encuentra que, por un lado, si los derechos sociales dependen de la pertenencia a un Estado, éstos no se reconocen como derechos fundamentales del hombre y, por otro lado, se ha considerado que incluye en un solo concepto, derechos que son de distinta naturaleza.<sup>2</sup>

De acuerdo con Michelangelo Bovero, los derechos políticos son *condiciones* para la democracia ya que son un elemento esencial para ésta como forma de gobierno. Por su parte, ciertos derechos civiles y sociales son *precondiciones* para su existencia, pues su violación puede impedir el ejercicio de los derechos políticos y, por tanto, evitar la existencia de un verdadero sistema democrático. Entre los derechos sociales menciona principalmente el derecho a la educación y el derecho a la subsistencia.<sup>3</sup>

La conclusión que se deriva de ambas visiones es que sin el goce de los derechos sociales, las posibilidades de los ciudadanos de ejercer una ciudadanía plena son limitadas. Los beneficios de los derechos civiles y políticos, como la libertad de expresión y el ejercicio del voto, entre otros, pueden aprovecharse cabalmente con la existencia de una ciudadanía en condiciones óptimas para ejercerlos. Por ejemplo, la falta

<sup>1</sup> T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

<sup>2</sup> Sara Gordon Rapoport, "Ciudadanía y derechos sociales. Una reflexión sobre México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 63, núm. 3, julio-septiembre de 2001, pp. 193-210.

<sup>3</sup> Michelangelo Bovero, "Democracia y derechos fundamentales", *Isonomía*, núm. 16, abril de 2002, p. 37.

de un nivel educativo adecuado limita las posibilidades de participar productivamente en la toma de decisiones públicas, ya sea al ejercer el derecho al voto o al postularse para ser votado, por mencionar algunos casos.

Como resultado de lo anterior, una situación extrema de privación de los derechos sociales, manifiesta en la forma de pobreza, exclusión y aislamiento social, puede mermar severamente el ejercicio de los derechos civiles y políticos. La pobreza, el bajo nivel educativo, la falta de atención de la salud, conllevan restricciones en varios sentidos. La falta de información y el desconocimiento de los derechos extienden visiones poco deseables en materia de cultura política, como la aceptación de la venta del voto o la percepción de la inutilidad de la participación ciudadana. No debe perderse de vista, la importancia del vínculo que debe establecerse entre los representantes públicos y la ciudadanía, ya que su falta puede derivar en desinterés por la participación ciudadana, debido a la percepción de una baja influencia real de los ciudadanos en las decisiones públicas y a la falta de reconocimiento de los beneficios de su participación en las decisiones públicas.

Esta situación también provoca vulnerabilidad ante agentes que buscan restringir el ejercicio real de los derechos, como aquellos que se involucran en la compra del voto.<sup>4</sup> Como se

<sup>4</sup> Al respecto véase: Cornelius Wayne, "Mobilized voting in the 2000 elections: The changing efficacy of vote buying and coercion in Mexican electoral politics", en: Jorge Domínguez y Chapell Lawson (coords.), *Mexico's pivotal democratic election*, Stanford y La Jolla, California: Stanford University Press/UCSD, pp. 44-66. Ricardo Aparicio, "Las magnitudes de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000", *Perfiles latinoamericanos*, núm. 20, Flacso, México, pp. 79-99. Andreas Schedler, "My vote? Not for sale. How Mexican citizens view electoral clientelism", trabajo presentado en la conferencia "The Comparative Politics of Vote Buying", Cambridge, Massachusetts, 26-27 de septiembre, y Alberto Díaz-Cayeros, "Los programas

mencionó, el nivel educativo es un factor determinante en la adquisición de habilidades para participar de manera activa en la toma de decisiones públicas. Así también, el ejercicio de los derechos requiere destinar recursos a este propósito, como es el tiempo necesario para involucrarse en asuntos públicos, por ejemplo, participando en organizaciones ciudadanas o en diversas tareas de los programas sociales. Este tiempo es restringido debido a la necesidad de dedicarlo prioritariamente a la provisión de la familia.

Ahora bien, los derechos sociales siguen siendo en la actualidad un tema controversial. A pesar de su reconocimiento en el Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en 1976, existen diversas discusiones que aún no han encontrado una respuesta unánime:<sup>5</sup>

- ¿Cuál es la naturaleza de estos derechos? ¿Son de naturaleza distinta que los derechos políticos y civiles?
- ¿Cuál es el contenido de estos derechos?
- ¿Es posible exigir estos derechos? ¿Es posible hacerlo en un contexto de restricciones fiscales?
- ¿Es pertinente adoptar estos derechos como un criterio de asignación de la política social?

Existen posturas teóricas que consideran que los derechos sociales son de una naturaleza distinta que los derechos políticos y civiles. Mientras estos últimos son considerados derechos pasivos, los derechos sociales se consi-

sociales y su efecto electoral en México: un análisis cuasi-experimental", *Serie ENAPP*, Documento de Trabajo núm. 1, junio de 2007, México, p. 32.

<sup>5</sup> <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm> (fecha de consulta: 21 de marzo de 2008). El Pacto entró en vigor el 3 de enero de 1976 y fue ratificado por México en 1981.

deran derechos activos, que implican una acción positiva del Estado para su cumplimiento. No obstante, Abramovich y Courtis consideran que la distinción entre derechos activos y derechos pasivos es más de grado que de naturaleza, ya que para garantizar el cumplimiento de los derechos políticos y civiles es necesaria la erogación de recursos por parte del Estado, por ejemplo, mediante la creación de instituciones destinadas a este fin. Asimismo, los derechos sociales también requieren que el Estado garantice que estos derechos no sean vulnerados en el sentido negativo, esto es, que no se impida que alguien tenga acceso al trabajo, a la salud, a la educación, etcétera.<sup>6</sup>

En relación con el contenido de los DESC, en el plano internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el principal instrumento en la materia a nivel mundial, avanza en el contenido de los derechos sociales, por ejemplo, respecto a lo que debe entenderse por el derecho a la educación, a la salud y al trabajo. Además, se toman en cuenta las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Con base en lo anterior, Abramovich y Courtis consideran que sí es posible hablar de la exigibilidad de los derechos sociales. Al respecto, ponen ejemplos como el caso de Argentina, en donde la implementación del juicio de amparo colectivo ha permitido una mayor adecuación para atender este tipo de derechos de forma jurisdiccional. Entre los casos citados se encuentra el juicio ganado por una comunidad argentina debido al consumo de agua que contenía plomo y mercurio, en la que se obligó al gobierno a proveer de agua potable a la comunidad y a diagnosticar y dar tratamiento a las personas afectadas.

<sup>6</sup> Abramovich, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002.

Sin duda, el tema de las restricciones fiscales es un elemento importante. En este sentido, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se acepta el criterio de progresividad en la provisión de los servicios sociales asociados a los derechos, no obstante, los Estados parte tienen que probar los avances realizados en la dirección de la cobertura universal. En el caso de México el nivel de recaudaciones tributarias está muy por debajo del promedio internacional y el gasto social como porcentaje del producto interno bruto (PIB), a pesar de su incremento en los últimos años, sigue por debajo de los niveles internacionales. Mientras que en 2001 el gasto social como porcentaje del PIB en México era de 11.8%, de 14.8% en Estados Unidos y de 28.9% en Suecia.<sup>7</sup> Queda claro que el establecimiento de los derechos sociales requiere el acuerdo tanto de la sociedad como de los distintos órganos de gobierno para su cumplimiento.<sup>8</sup>

### Pobreza, conocimiento de derechos sociales y percepciones de cultura política

En diciembre de 2007, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) llevó a cabo la Encuesta Construcción de Ciudadanía Social y Cultura de Derechos (ECCCD) con el propósito de indagar sobre el conocimiento de la ciudadanía sobre los derechos sociales. A

<sup>7</sup> CEFP, Indicadores de gasto público social de países seleccionados, mayo de 2006.

<sup>8</sup> De acuerdo con Nuria Cunill, las bajas tasas de impuesto sobre la renta en América Latina, hacen evidente que “en la región se confronta una restricción más política que económica”. Nuria Cunill, “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias I, IIS-UNAM/Comesco/Indesol, México, 2004.

continuación se presentan los porcentajes de respuesta a preguntas de participación ciudadana y de percepciones de cultura política tomando como referencia dos variables: el nivel de escolaridad y guisar con leña. La variable de escolaridad se ha relacionado más directamente con la posesión de habilidades para participar en la vida pública, pero también se relaciona con la pobreza. Por su parte, guisar con leña es una variable que refleja las carencias en el hogar y su presencia puede asociarse con un nivel de pobreza extrema. Tomando en cuenta la variable de nivel educativo, se encuentra lo siguiente:

- Una mayor participación en organizaciones ciudadanas de las personas que cuentan con profesional y posgrado (Cuadro 1).
- Aumenta el porcentaje de personas que habían escuchado hablar con anterioridad sobre los derechos sociales, a partir de la preparatoria (Cuadro 2).
- El porcentaje de personas que no cree (algo en desacuerdo o en desacuerdo) que los derechos sociales están sujetos a la buena voluntad del gobierno aumentan para preparatoria y profesional. Entre las personas sin escolaridad aumenta de forma considerable la proporción de no respuesta (no sabe o no contestó).
- Un mayor porcentaje está en desacuerdo (algo en desacuerdo o en desacuerdo) en que el gobierno sólo debe dar cumplimiento a los derechos sociales en la medida en que tenga los recursos para ello. Entre las personas sin escolaridad aumenta considerablemente la proporción de no respuesta (no sabe o no contestó).
- En profesional aumenta el porcentaje de personas que cree que la participación ciudadana en los programas sociales sirve mucho.

Para el caso de las personas que guisan o no con leña, los resultados son menos contundentes, respecto a las diferencias por esta variable. Así, para las personas que no guisan con leña se observa lo siguiente:

- Es menor el porcentaje de personas que no había escuchado hablar antes sobre los derechos sociales (Cuadro 3).
- Es mayor el desacuerdo con el hecho de que las personas acepten algo a cambio de votar por un partido político. También disminuye el porcentaje de no respuesta.

Con referencia a la pregunta relacionada con la concepción de justicia social, a mayor escolaridad aumenta el porcentaje de personas que considera que deben cubrirse las necesidades básicas de toda la población. Entre las personas con menor escolaridad es mayor el porcentaje que considera que la justicia social consiste en proteger a los más pobres (Cuadro 4).

## Los derechos sociales en la reforma del Estado

El análisis de los derechos sociales es de especial importancia en México, dado que actualmente se está discutiendo, en el marco de la reforma del Estado, el tema de las garantías sociales. En febrero de 2008, el Grupo de Garantías Sociales de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), presentó un *Documento de propuestas de reformas constitucionales*.<sup>9</sup> En el Cuadro 5 puede observarse que este documento tiene tres grupos de propuestas principales, aunque existen también otros puntos de importancia: los derechos humanos, la educación y la equidad de género.

<sup>9</sup> [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos\\_trabajo/garantias/garantias.htm](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/garantias/garantias.htm)

**Cuadro 1. ¿Pertenece usted a alguna de las siguientes organizaciones?  
Organización ciudadana**

	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
Sin escolaridad	1.47	98.53		100
Primaria	4.22	95.39	0.39	100
Secundaria	3.15	96.16	0.69	100
Preparatoria	5.18	94.32	0.50	100
Carrera técnica	4.70	95.30		100
Profesional o posgrado	10.32	89.68		100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

**Cuadro 2. ¿Había usted escuchado hablar anteriormente  
sobre los derechos sociales?**

	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
Sin escolaridad	9.43	89.23	1.34	100
Primaria	26.30	71.97	1.74	100
Secundaria	29.70	69.57	0.73	100
Preparatoria	42.48	56.38	1.14	100
Carrera técnica	49.84	47.30	2.87	100
Profesional o posgrado	58.04	41.96		100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

**Cuadro 3. ¿Había usted escuchado hablar anteriormente  
sobre los derechos sociales?**

<i>Guisa con leña</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
Sí	25.48	72.61	1.91	100
No	37.23	61.74		100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

**Cuadro 4. ¿Cuál de las siguientes ideas coincide más con su manera  
de entender la justicia social?**

	<i>Que cada quien reciba según sus necesidades</i>	<i>Proteger a los más pobres</i>	<i>Que cada quien reciba según su esfuerzo</i>	<i>Buscar satisfacer las necesidades básicas de todas las personas</i>	<i>Otra</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
Sin escolaridad	20.55	44.48	9.36	19.34		6.26	100
Primaria	18.22	37.86	13.16	22.18	0.72	7.86	100
Secundaria	19.86	34.47	12.14	30.29	0.36	2.88	100
Preparatoria	24.25	31.70	12.79	29.50		1.75	100
Carrera técnica	19.87	16.37	18.31	43.19	2.25		100
Profesional o posgrado	17.55	17.29	23.39	40.06		1.70	100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

**Cuadro 2. Propuestas de Reformas Constitucionales del Grupo de Garantías Sociales**

<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>
Derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio de denominación del Capítulo I, Título Primero.</li> <li>• Incorporación y jerarquía constitucional de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales.</li> <li>• Principios que rigen las obligaciones del Estado frente a los derechos humanos.</li> <li>• Prohibición de celebrar tratados que afecten los derechos humanos.</li> <li>• Establecer el juicio de amparo para la protección de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales y su procedencia por omisiones de la autoridad.</li> <li>• Ampliación de los requisitos para la suspensión de garantías individuales en pleno respeto a los derechos humanos.</li> <li>• Garantizar la audiencia previa para la expulsión de extranjeros.</li> <li>• Facultad de las comisiones de derechos humanos para conocer violaciones a derechos humanos cometidas por particulares.</li> <li>• Facultad del Senado para hacer comparecer a funcionarios que no cumplan las recomendaciones de la CNDH.</li> <li>• Facultades constitucionales para la CNDH y las comisiones locales de dictar medidas cautelares en caso de una inminente violación de derechos humanos.</li> <li>• Ampliación de facultades de la CNDH y de las comisiones locales para conocer de violaciones en materia laboral y electoral.</li> <li>• Garantizar la autonomía de las comisiones locales de derechos humanos.</li> <li>• Juicio político al presidente de la CNDH.</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Añadir los derechos humanos, la perspectiva de género, la interculturalidad, la no discriminación y el respeto al medio ambiente como principios contenidos en la educación.</li> <li>• Elevar la obligatoriedad de la educación hasta la media superior.</li> <li>• Establecer la obligación del Estado de garantizar la universalidad de la educación superior.</li> <li>• Establecer la calidad como parte del derecho a la educación.</li> <li>• Abrir los contenidos educativos a la participación de todos los niveles de gobierno.</li> <li>• Prohibición del cobro de cuotas y aportaciones escolares.</li> <li>• Garantizar los apoyos del Estado para que el educando ingrese y se mantenga en el sistema educativo.</li> <li>• Derecho de los miembros de pueblos indígenas a recibir una educación básica bilingüe.</li> <li>• Presupuestos multianuales en materia de educación.</li> </ul>
Ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligación del Estado de promover y financiar la investigación científica y el desarrollo tecnológico.</li> </ul>
Equidad de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantía de igualdad de hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos.</li> <li>• Adoptar la perspectiva de género como principio para el desarrollo nacional.</li> <li>• Obligación de establecer la perspectiva de género en todas las leyes.</li> <li>• Facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de perspectiva de género.</li> <li>• Obligación del Ejecutivo federal de incorporar la perspectiva de género en la administración pública.</li> <li>• Igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer en el ámbito laboral.</li> </ul>
Vida libre de violencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer el derecho constitucional a una vida libre de violencia.</li> </ul>

Fuente: CENCA, *Documento de propuestas de reformas constitucionales. Grupo de garantías sociales*, febrero de 2008.

Respecto al primer tema se propone que el artículo 1 de la Constitución quede como sigue:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos y de las garantías para su protección, reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecen aquellas que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.

Sin duda, éste es un cambio de gran trascendencia. Los derechos humanos, por definición son inherentes al hombre por su condición de personas y no dependen de la pertenencia a un Estado, de hecho, son únicamente *reconocidos* por el Estado y no *otorgados* por él. Así también, los derechos humanos son universales.

Los derechos sociales son también derechos humanos. En la clasificación cronológica de los derechos humanos, los derechos sociales pertenecen a los derechos conocidos como de “segunda generación”. Entre éstos podemos encontrar el derecho a la alimentación, a la atención de la salud, a la educación, a la vivienda, entre otros.<sup>10</sup>

¿Qué implicaciones tendría su aprobación para la política social actual? ¿Qué implicaciones tendría para las políticas de superación de la pobreza? De acuerdo con lo planteado anteriormente, los cambios constitucionales propuestos implican que los derechos sociales serán reconocidos y garantizados por el Estado y que deberán convertirse en el principio rector de la política social. Así, esta política deberá considerar los principios de “universalidad, interdependencia, indivisibilidad y pro-

<sup>10</sup> <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm> (fecha de consulta: 18 de marzo de 2008).

gresividad” de los derechos humanos, contenidos en la propuesta del artículo 1, párrafo 2.

El planteamiento de la problemática social en términos de derechos humanos implica que existe una obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los derechos sociales. Esto conlleva tanto la búsqueda de crecimiento económico sostenido que derive en mayor creación de empleos y mejores remuneraciones, como la creación de una red de servicios sociales que conduzcan hacia la cobertura de toda la población. Los derechos sociales implican una política social que garantice un nivel de vida adecuado para toda la población y no sólo la atención de los grupos más vulnerables, si bien, debe reconocerse la importancia de las políticas de superación de la pobreza.

Cabe señalar que en la actualidad la Ley General de Desarrollo Social es la única en la que se enumeran explícitamente los derechos sociales. En el artículo 6 define como derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación. La ley señala en el artículo 1, párrafo I, que el objeto de la ley es “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.<sup>11</sup>

El documento de propuestas del grupo de garantías sociales incluye acciones muy importantes en materia de educación: extender la

<sup>11</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>. Cabe recordar que la Cámara de Diputados interpuso una controversia constitucional por el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, entre otras cosas, porque consideran que el reglamento no respeta las múltiples vertientes planteadas en la ley para garantizar los derechos sociales y establece que sólo se llevarán a cabo políticas focalizadas. El fallo de la Corte fue negativo para la Cámara de Diputados.

obligatoriedad hasta la educación media superior y la gratuidad hasta el nivel superior, incluir el criterio de calidad en la educación, entre otros. Sin duda, estas acciones atienden a un criterio de progresividad en la educación, ya que actualmente la educación secundaria se está volviendo insuficiente para acceder con éxito al mercado de trabajo. Por otro lado, existe una gran deserción escolar en los niveles medio superior y superior, por lo cual el porcentaje de mexicanos que llega a estos niveles es muy bajo y lo es aún más para los jóvenes en familias en situación de pobreza. En este sentido, adicionalmente, es necesario garantizar que las personas con mayores carencias no abandonen sus estudios por tener que trabajar y logren llegar hasta los niveles superiores.

En esta visión se reconoce que la educación es un elemento benéfico para la sociedad en su conjunto ya que, además de sus beneficios intrínsecos, implica tener una ciudadanía educada e informada y posibilita que las personas estén en mejores condiciones de insertarse con éxito en el mercado de trabajo, por lo que se asume la necesidad de que el Estado tome acciones para garantizar la educación. La posición crítica a esta visión señalaría que para esto se requieren amplios recursos fiscales, se dejan de atender otras necesidades apremiantes y el Estado utiliza recursos públicos para pagar servicios que muchas personas podrían proveerse de forma privada.<sup>12</sup>

No obstante, la importancia dada a la educación, podría extenderse al menos a otros derechos como la salud, la seguridad social o la vivienda. Tomemos como ejemplo el caso de la seguridad social. En nuestros días, sólo aquellas personas que cuentan con un empleo formal tienen acceso a la seguridad social. Esto

<sup>12</sup> Respecto a la deseabilidad de los derechos sociales como criterio distributivo revisar: Sara Gordon Rapoport, "Ciudadanía...", *op. cit.*

implica que más de la mitad de la población carecen de esta cobertura. ¿Qué implicaciones de política pública tiene el reconocimiento del derecho humano a la seguridad social? ¿Cómo se logrará dar cobertura de seguridad social a toda la población en un contexto de bajo crecimiento económico y baja creación de empleos? Un ejercicio similar deberá hacerse con el resto de los derechos sociales.<sup>13</sup>

## Comentarios finales

En la actual discusión de las garantías sociales en el marco de la reforma del Estado la propuesta preliminar apunta a la inclusión de los derechos humanos como eje rector de la Constitución. Esta modificación es de gran relevancia e implicaría cambios sustanciales en la política social del país y en la política de superación de la pobreza. El cumplimiento de los derechos sociales implica la obtención de un nivel de vida adecuado para toda la población. Por otro lado, se asocia con la posibilidad de ejercer una ciudadanía plena, en el ejercicio de los derechos políticos y civiles.

La política social deberá así atender a los criterios de universalidad, progresividad, e indivisibilidad, conferidos a los derechos humanos e implementar mecanismos para lograr que toda la población cuente con un estándar de vida adecuado en términos sociales. Esto implica una política social mucho más amplia e integral, que no se limita a la superación de la pobreza, siendo ésta sólo un aspecto, si bien sustancial, de la política social.

<sup>13</sup> El Banco Mundial ha planteado un sistema multipilar que incluya una pensión no contributiva para todos los ciudadanos que implica un mínimo de bienestar en la vejez, por criterios de residencia en un determinado país, la cual sería complementada mediante las contribuciones obligatorias y voluntarias que hagan los trabajadores durante su vida laboral.

Lo anterior implica reconocer el compromiso no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto, para el logro de esos objetivos sociales. En un contexto de restricciones presupuestarias esto implica un replanteamiento

del diseño de las políticas sociales y de la colaboración necesaria, entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil para alcanzar los objetivos sociales.

## Anexo

<i>Está usted de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o en desacuerdo con las siguientes expresiones: todas las personas deben tener acceso a los derechos sociales.</i>						
	De acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en desacuerdo	En desacuerdo	Ns/Nc	Total
Sin escolaridad	78.08	12.34		1.45	8.13	100
Primaria	81.74	10.04	3.35	0.38	4.48	100
Secundaria	81.99	16.25	1.42	0.24	0.11	100
Preparatoria	82.98	17.02				100
Carrera técnica	75.24	22.50	1.87	0.39		100
Profesional o posgrado	81.46	14.95	1.93	1.67		100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

<i>Está usted de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o en desacuerdo con las siguientes expresiones: el cumplimiento de los derechos sociales está sujeto a la buena voluntad del gobierno.</i>						
	De acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en desacuerdo	En desacuerdo	Ns/Nc	Total
Sin escolaridad	28.81	22.54	7.77	13.56	27.33	100
Primaria	40.71	19.80	9.03	20.19	10.27	100
Secundaria	45.08	26.30	9.44	16.13	3.05	100
Preparatoria	42.76	24.90	13.41	18.93		100
Carrera técnica	28.97	42.05	15.83	13.15		100
Profesional o posgrado	32.58	25.22	12.08	28.07	2.05	100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

<i>Está usted de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o en desacuerdo con las siguientes expresiones: el gobierno sólo debe dar cumplimiento a los derechos sociales en la medida en que tenga los recursos para ello.</i>						
	De acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en desacuerdo	En desacuerdo	Ns/Nc	Total
Sin escolaridad	30.72	11.54	13.04	31.94	12.76	100
Primaria	30.70	18.52	14.43	26.70	9.65	100
Secundaria	37.83	21.09	12.99	25.21	2.87	100
Preparatoria	30.40	25.73	18.53	25.34		100
Carrera técnica	20.86	35.34	16.95	26.84		100
Profesional o posgrado	27.14	23.08	11.86	37.03	0.89	100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

*Algunas personas consideran que la participación de la gente en los programas sociales ayuda a que éstos funcionen. De acuerdo a su opinión la participación ciudadana sirve mucho, sirve poco o no sirve.*

	Sirve mucho	Sirve poco	No sirve	Ns/Nc	Total
Sin escolaridad	33.42	47.78	7.37	11.42	100
Primaria	45.70	34.74	8.30	11.26	100
Secundaria	41.65	41.71	8.00	8.64	100
Preparatoria	47.52	35.50	7.14	9.84	100
Carrera técnica	43.06	45.26	5.30	6.38	100
Profesional o posgrado	54.54	25.74	11.92	7.81	100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

*¿Qué tan de acuerdo está con el hecho de que las personas acepten algo a cambio de votar por un partido político?*

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	Indiferente	Ns/Nc	Total
Sin escolaridad	1.47	8.43	40.02	37.33	5.62	7.13	100
Primaria	1.72	8.25	35.78	43.68	4.95	5.61	100
Secundaria	0.45	5.99	35.61	48.40	8.97	0.57	100
Preparatoria	0.64	3.02	41.94	49.53	4.71	0.15	100
Carrera técnica		11.11	30.67	52.77	5.46		100
Profesional o posgrado	0.29	6.02	39.80	45.48	8.42		100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

## Guisar con leña

*¿Pertenece usted a alguna de las siguientes organizaciones? Organización ciudadana*

	Sí	No	Ns/Nc	Total
Sí	5.19	93.53	1.29	100
No	4.52	95.31	0.17	100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

*Está usted de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o en desacuerdo con las siguientes expresiones: todas las personas deben tener acceso a los derechos sociales*

	De acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en desacuerdo	En desacuerdo	Ns/Nc	Total
Sí	78.83	12.00	2.39	0.50	6.28	100
No	81.79	15.81	1.45	0.48	0.47	100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

<i>Está usted de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o en desacuerdo con las siguientes expresiones: el cumplimiento de los derechos sociales está sujeto a la buena voluntad del gobierno.</i>						
	De acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en desacuerdo	En desacuerdo	Ns/Nc	Total
Sí	36.75	22.46	7.68	20.59	12.52	100
No	40.40	26.21	11.50	18.16	3.73	100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

<i>Está usted de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o en desacuerdo con las siguientes expresiones: el gobierno sólo debe</i>						
	De acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en desacuerdo	En desacuerdo	Ns/Nc	Total
Sí	28.40	18.78	15.04	27.86	9.93	100
No	32.04	23.24	14.44	27.45	2.83	100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

<i>Algunas personas consideran que la participación de la gente en los programas sociales ayuda a que éstos funcionen, De acuerdo a sus opiniones</i>					
	Sirve mucho	Sirve poco	No sirve	Ns/Nc	Total
Sí	42.06	40.37	6.68	10.89	100
No	45.63	37.02	8.41	8.94	100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

<i>¿Qué tan de acuerdo está con el hecho de que las personas acepten algo a cambio de votar por un partido político?</i>							
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	Indiferente	Ns/Nc	Total
Sí	0.99	8.95	31.00	45.62	7.82	5.62	100
No	0.79	6.09	38.69	47.07	6.14	1.21	100

Nota: Datos ponderados. Elaboración propia con base en la ECCCD.

# Descentralización del gasto y combate a la pobreza: fondo de aportaciones de infraestructura social

Juan Carlos Amador Hernández

Las transferencias federales a los estados y municipios a lo largo de los últimos años han sido un factor decisivo en la transformación de las relaciones intergubernamentales entre la federación y los gobiernos locales, y se consideran un factor claro de desarrollo regional y local.

Las reformas realizadas en 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal, específicamente en lo que se refiere a la incorporación de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33, han modificado de forma sustancial la participación y ejercicio del gasto público permitiendo con ello contribuir de manera más directa en la reducción de los desequilibrios en materia de desarrollo social.

Lo que se ha denominado como descentralización constituye el marco en el que se desarrollan las relaciones intergubernamentales en México y define el nivel de aproximación en cuanto al logro de los objetivos que en la propia Ley de Coordinación Fiscal se establecen y que se tienen que ver con el combate a la pobreza y la marginación.

Por descentralización existen definiciones muy diversas, William H. Riker, uno de los principales teóricos políticos del sistema federal entiende al federalismo a partir de la descentralización, y lo define como “una organización política en donde las actividades de gobierno se dividen entre gobiernos regionales y un gobierno central, de tal forma que cada tipo de gobierno tienen algunas actividades en donde toma decisiones finales”.

Por su parte el doctor José Ayala Espino en su *Diccionario de economía política moderna* define la descentralización como:

[...] al hecho de que el sistema político busca reforzar las cláusulas de la constitución mediante una difusión real del poder entre varios centros autosuficientes que, en general, coinciden con los Estados Constituyentes

establecidos por el convenio federal. La descentralización garantiza, sea cual fuera la distribución de ciertos poderes entre el gobierno general y los contribuyentes, la posibilidad de privar a alguna de las partes el derecho de participar en su ejercicio con el consentimiento de ambas.

En los sistemas federales, los Estados federados pueden participar en las actividades gubernamentales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas en las que las autoriza hacerlo la constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y en posición a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables.<sup>1</sup>

A partir de esta concepción teórica, países con sistemas de gobierno federal, han diseñado esquemas en la que los distintos órdenes de gobierno participan tanto por la vía de la recaudación como por el lado del ejercicio del gasto público.

A fin de enriquecer el tema, resulta indispensable señalar algunos datos que tienen que ver directamente con el tema de interés de este artículo, es decir delinear uno de los esquemas más importantes de política pública que se ejerce en los gobiernos locales y que se dirigen directo al combate a la pobreza.

Considerando los datos proporcionados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 así como las cifras del Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, en el año 2005, aproximadamente 18% de los mexicanos vivían en condiciones de pobreza alimentaria y 47% de la población en situación de pobreza patrimonial.

De igual forma el diagnóstico presidencial enunciado en los documentos oficiales muestra que al analizar la evolución de la pobreza nacional se destacan tres hallazgos: primero,

<sup>1</sup> José Ayala Espino, *Diccionario de economía moderna*, UNAM, 1996, p. 281.

entre 1994 y 1996 se presentó un incremento sin precedentes en la pobreza en México que deterioró de forma drástica los niveles de bienestar de la población. Segundo, entre 1996 y 2005 se observa una reducción importante de la pobreza. Cabe destacar que la disminución más acelerada ocurrió durante el periodo de 1996 a 2000. Tercero, la reducción en la pobreza entre 1996 y 2005 sólo ha permitido restablecer los niveles de pobreza prevalecientes hasta antes de la crisis económica de 1995.<sup>2</sup>

Después de la crisis económica, los niveles de pobreza se han mantenido prácticamente sin cambios: la pobreza alimentaria se incrementó en 15.2 millones de personas entre 1994 y 1996, y bajó en 15.3 millones de personas entre 1996 y 2005. Por lo tanto, a pesar de la reducción de la pobreza en los últimos años, se aprecia que hoy en día los niveles de pobreza son similares a los que se tenían en 1992.<sup>3</sup>

Es en este sentido que la descentralización del gasto a partir de 1998 ha sido un factor decisivo en lograr una reducción de los indicadores de pobreza a través de la ejecución de planes y programas de gobierno en el ámbito estatal y municipal, que les han permitido a estados contribuir de manera clara a reducir la desigualdad en nuestro país.

La descentralización, se refiere a la provisión de bienes públicos, en la cual cabe distinguir dos tipos de decisiones: 1. Qué, cómo y con qué parte del ingreso proveer dichos bienes, y 2. Cómo producir aquello que se va a proveer públicamente.<sup>4</sup>

En el primer rubro tiene que ver del origen de los recursos que se ejercen. Por lo general,

<sup>2</sup> Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007.

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> Iván Finot, "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local", *Revista CEPAL*, núm. 86, Santiago de Chile, agosto de 2005, p. 31.

la literatura especializada distingue dos tipos básicos de transferencias territoriales: las no condicionadas y las condicionadas. Para el caso de México, los gobiernos locales obtienen parte de sus recursos mediante tres fuentes principalmente: 1. La administración de impuestos federales (convenios de colaboración administrativa), 2. La facultad del cobro de impuesto federales (potestades), y 3. El derecho a una proporción de los ingresos recaudados federalmente. Esta última fuente se divide en dos partes como a continuación se señala:

1. *Participaciones federales*: la Ley de Coordinación Fiscal establece la forma en que se distribuyen los impuestos federales recaudados. Una vez transferidos, se convierten en recursos locales y su destino lo decide cada legislatura estatal, con base en sus atribuciones específicas. Estos recursos corresponden al Ramo 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios).
2. *Aportaciones federales*: están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal pero, a diferencia de las participaciones tienen un destino específico como educación, salud, asistencia social, infraestructura y seguridad pública, entre otros. Estos recursos conforman el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios).

Dentro de las aportaciones federales, las cuales constituyen actualmente ocho fondos con destino de gasto establecido en la ley correspondiente, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social constituye uno de ellos y cuyo objetivo fundamental —de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal— es el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien de manera directa a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal vigente, las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y los municipios, se destinarán sólo al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

- a) *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal*: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y
- b) *Fondo de Infraestructura Social Estatal*: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

La distribución de dichos recursos la lleva a cabo la Secretaría de Desarrollo Social, quien distribuye los recursos de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$IGP_j = P_j1\beta_1 + P_j2\beta_2 + P_j3\beta_3 + P_j4\beta_4 + P_j5\beta_5$$

La fórmula anterior representa el Índice Global de Pobreza de un hogar, y que incluye variables que son denominadas necesidades básicas y que tienen que ver con el ingreso per cápita del hogar; nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de la vivienda; disponibilidad de drenaje; y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar, entre otras variables. La distribución de este fondo de aportaciones hacia los estados se realiza en función de la proporción que corresponda a cada uno de ellos en la pobreza extrema a nivel nacional.

Sin embargo, esta complejidad en la manera de distribuir los recursos muestran algunos elementos que hasta determinado punto limitan la viabilidad del desarrollo local bajo las condiciones de una descentralización que lleve intrínseca la eficiencia en el ejercicio del gasto.

Pero esta descentralización, como ya se mencionó tiene como objetivo fundamental proveer bienes y servicios públicos de manera eficiente. Los gobiernos locales al tener contacto con los principales problemas que padece la ciudadanía, tienen la posibilidad de identificar las posibles soluciones.

En específico se hace referencia a dos servicios que se proveen a nivel local. Uno de ellos es la provisión de servicio de agua potable y el segundo con el servicio de drenaje y alcantarillado.

Para el caso del servicio de agua potable, a nivel nacional el porcentaje de viviendas que contaban con este servicio en el 2000 representaba 88.3%, mientras que para el año 2005 dicho porcentaje alcanzó a incrementarse un punto porcentual para llegar a 89.9% del total de viviendas. En cinco años el porcentaje de viviendas que tuvieron este servicio prácticamente quedó sin cambio, lo cuál no significa que no se hicieron acciones para brindarlo, sino que las acciones realizadas permitieron sólo brindar servicio a al número de viviendas que fueron incorporadas al padrón correspondiente.

A pesar de que a nivel nacional no hubo un incremento en la prestación de este servicio, cuando analizamos por entidad federativa encontramos que Veracruz, San Luis Potosí, Zacatecas, Campeche y Tabasco fueron de las entidades con mayores tasas de crecimiento en la prestación de este servicio, lo cual está relacionado con el bajo porcentaje de viviendas que cuentan con este servicio. Veracruz pasó de brindar servicio a 69.9% de la vivien-

das en el 2000 a 76.5% en el 2005, sin embargo las cifras permiten señalar que se instrumentaron diversas acciones que permitieron brindar a un porcentaje mayor de viviendas este servicio e inclusive poder absorber el incremento poblacional y de vivienda en la entidad (Cuadro 1).

Entidades como Oaxaca, Tabasco, Chiapas, y Guerrero (ocupa la última posición en cuanto al porcentaje de viviendas con servicio de agua potable, 68%) registran los menores porcentajes de viviendas con este servicio y donde se registran tasas de crecimiento reducidas.

Pero cuando relacionamos recursos transferidos por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social con el incremento en el servicio proporcionado, muestran una baja relación entre estos dos elementos. Por ejemplo Coahuila que registró en el periodo 2000-2005 un incremento real de 11.2% en los recursos transferidos a través de este fondo, prácticamente no sufrió cambios en el porcentaje de viviendas con el servicio de agua potables, en esta misma situación se encuentra Oaxaca que recibió recursos 10.8% mayores en este mismo periodo sin embargo no tuvo incrementos importantes en la provisión de este servicio.

En el caso del servicio de drenaje y alcantarillado se registra un mayor rezago, sin embargo la provisión de este servicio aumentó 10 puntos porcentuales en cinco años. En el año 2000 el porcentaje de viviendas con este servicio era de 74.1% en promedio a nivel nacional mientras que para el año 2005 este porcentaje aumentó a 85.1 por ciento.

Yucatán, Oaxaca y Guerrero registran los menores porcentajes de viviendas con este servicio, sin embargo no son las entidades que registran el mayor incremento en términos reales de recursos a través de este fondo (Cuadro 2).

**Cuadro 1. Porcentaje de viviendas con servicio de agua potable y recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Agua potable</i>					<i>FAIS</i>	
	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>% Tasa de crecimiento</i>	<i>% Tasa de crecimiento</i>	<i>% Tasa de crecimiento real</i>	<i>% Tasa de crecimiento real</i>
	<i>Con servicio</i>	<i>Con servicio</i>	<i>Con servicio</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2005-2006</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2005-2006</i>
Aguascalientes	97.9	97.9	98.3	0.0	0.4	-4.1	2.8
Baja California	91.9	95.3	93.8	3.7	-1.6	4.9	3.2
Baja California Sur	92.5	87.6	87.2	-5.3	-0.5	-4.1	3.1
Campeche	84.7	89.2	89.7	5.3	0.6	-0.5	3.0
Chiapas	73.5	74.3	74.8	1.1	0.7	-1.6	2.9
Chihuahua	93.1	92.9	94.1	-0.2	1.3	-4.2	2.8
Coahuila	97.0	97.3	98.1	0.3	0.8	11.2	3.4
Colima	97.1	98.3	98.2	1.2	-0.1	7.4	3.4
Durango	91.6	90.9	93.1	-0.8	2.4	3.5	3.3
Guanajuato	92.0	93.5	93.6	1.6	0.1	5.6	3.2
Guerrero	69.1	68.6	70.7	-0.7	3.1	5.7	3.4
Hidalgo	83.9	88.0	89.0	4.9	1.1	4.4	3.1
Jalisco	92.4	93.4	93.2	1.1	-0.2	2.5	3.1
México	92.8	93.3	92.7	0.5	-0.6	7.6	3.0
Michoacán	88.2	89.8	90.7	1.8	1.0	5.1	3.2
Morelos	91.6	91.9	91.8	0.3	-0.1	5.2	2.9
Nayarit	89.6	92.0	93.5	2.7	1.6	1.3	3.1
Nuevo León	95.6	95.8	95.7	0.2	-0.1	-3.6	3.0
Oaxaca	72.0	75.2	71.8	4.4	-4.5	10.8	3.4
Puebla	82.8	85.5	85.4	3.3	-0.1	6.8	3.1
Querétaro	92.3	93.6	93.4	1.4	-0.2	1.5	3.2
Quintana Roo	93.8	94.4	93.5	0.6	-1.0	0.0	3.1
San Luis Potosí	78.2	83.5	85.2	6.8	2.0	6.0	3.1
Sinaloa	91.8	93.6	94.4	2.0	0.9	5.9	3.0
Sonora	95.7	95.4	95.5	-0.3	0.1	1.4	2.9
Tabasco	72.8	76.6	76.9	5.2	0.4	6.8	3.1
Tamaulipas	94.1	95.1	96.6	1.1	1.6	1.8	3.0
Tlaxcala	96.3	97.9	98.4	1.7	0.5	-0.1	2.8
Veracruz	69.9	76.5	76.9	9.4	0.5	6.4	3.1
Yucatán	93.7	96.3	96.2	2.8	-0.1	1.1	2.9
Zacatecas	88.0	93.3	94.2	6.0	1.0	3.9	3.3

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

**Cuadro 2. Porcentaje de viviendas con servicio de drenaje y alcantarillado y recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Drenaje y alcantarillado</i>					<i>FAIS</i>	
	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>% Tasa de crecimiento</i>	<i>% Tasa de crecimiento</i>	<i>% Tasa de crecimiento real</i>	<i>% Tasa de crecimiento real</i>
	<i>Con servicio</i>	<i>Con servicio</i>	<i>Con servicio</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2005-2006</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2005-2006</i>
Aguascalientes	94.5	97.2	97.1	2.9	-0.10	-4.1	2.8
Baja California	80.7	89.3	87.7	10.7	-1.79	4.9	3.2
Baja California Sur	79.9	90.2	92.4	12.9	2.44	-4.1	3.1
Campeche	60.8	78.3	78.1	28.8	-0.26	-0.5	3.0
Chiapas	59.3	74.9	75.0	26.3	0.13	-1.6	2.9
Chihuahua	84.3	90.0	89.8	6.8	-0.22	-4.2	2.8
Coahuila	83.3	91.6	92.7	10.0	1.20	11.2	3.4
Colima	93.1	99.6	99.7	7.0	0.10	7.4	3.4
Durango	71.8	82.6	85.5	15.0	3.51	3.5	3.3
Guanajuato	75.3	85.9	86.0	14.1	0.12	5.6	3.2
Guerrero	49.7	64.6	66.0	30.0	2.17	5.7	3.4
Hidalgo	64.0	79.3	79.6	23.9	0.38	4.4	3.1
Jalisco	91.2	96.0	97.0	5.3	1.04	2.5	3.1
México	84.9	91.3	90.4	7.5	-0.99	7.6	3.0
Michoacán	72.9	84.6	85.5	16.0	1.06	5.1	3.2
Morelos	83.6	92.7	92.5	10.9	-0.22	5.2	2.9
Nayarit	78.8	91.4	93.3	16.0	2.08	1.3	3.1
Nuevo León	91.1	95.5	95.6	4.8	0.10	-3.6	3.0
Oaxaca	42.9	60.8	58.2	41.7	-4.28	10.8	3.4
Puebla	62.8	79.3	79.4	26.3	0.13	6.8	3.1
Querétaro	73.7	85.6	86.0	16.1	0.47	1.5	3.2
Quintana Roo	81.3	89.4	88.1	10.0	-1.45	0.0	3.1
San Luis Potosí	59.2	74.7	76.0	26.2	1.74	6.0	3.1
Sinaloa	73.1	88.1	89.0	20.5	1.02	5.9	3.0
Sonora	78.2	86.0	86.3	10.0	0.35	1.4	2.9
Tabasco	84.4	93.7	93.9	11.0	0.21	6.8	3.1
Tamaulipas	73.4	83.1	83.4	13.2	0.36	1.8	3.0
Tlaxcala	81.9	91.2	91.7	11.4	0.55	-0.1	2.8
Veracruz	64.6	77.7	78.2	20.3	0.64	6.4	3.1
Yucatán	54.6	68.3	68.3	25.1	0.00	1.1	2.9
Zacatecas	69.3	84.5	85.6	21.9	1.30	3.9	3.3

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Secretaría De Hacienda y Crédito Público. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Es innegable que la mayoría de las entidades federativas han hecho esfuerzos importantes por incrementar el porcentaje de viviendas con estos servicios, sin embargo también es claro que los recursos transferidos al tener diversos objetivos han permitido sobretodo asignar recursos al servicio de drenaje y alcantarillado, lo anterior a partir de las elevadas tasas de crecimiento en el número de viviendas con este servicio.

La distribución de recursos lleva implícito criterios de mayor equidad en el combate al rezago social. Empero, también las fórmulas pueden incentivar que no se implementen medidas para aumentar los servicios, lo anterior considerando que si se continúa con rezago en materia social en estos indicadores, con seguridad y dadas las fórmulas continuarán recibiendo una cantidad mayor en los años subsecuentes.

### Comentario final

El país enfrenta un fuerte rezago social y elevada proporción de ciudadanos en pobreza extrema. La descentralización del gasto público es conveniente, según las características de las distintas demandas de bienes pú-

blicos cuya provisión se descentraliza, y por lo general los sistemas de transferencias estarían haciendo que esta provisión se realice de manera eficiente y permita corregir esta desigualdad.

Los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado en México aún no son suficientes para cubrir un porcentaje mayor de viviendas. El riesgo es que se tiene es que los recursos que sean canalizados y transferidos a los gobiernos locales sólo les permitan hacer frente al incremento poblacional y a los nuevos desarrollos y asentamientos humanos.

Los indicadores en materia de servicios públicos, como es el servicio de agua potable y drenaje, constituyen un elemento esencial para las mediciones tanto de pobreza, marginación, pero sobre todo constituyen un indicador fundamental para el reparto de los recursos, específicamente hablando del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social.

No es posible aún determinar qué logros se obtienen del ejercicio del gasto descentralizado, sin embargo el sistema de evaluación de los recursos federalizados, que para este año dará un nuevo giro, permitirá de alguna manera iniciar con un nuevo sistema de evaluación por resultados que brindará nuevos elementos para el análisis en este tema.

# Pobreza urbana en México: una perspectiva regional

Alejandro Navarro Arredondo

Desde hace varias décadas existe un dinámico proceso de urbanización en México y el resto de América Latina (AL). De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tres de cada cuatro habitantes de la región viven en ciudades, y de ellos, uno lo hace en condiciones de pobreza.<sup>1</sup> Los cuadros 1 y 2 esquematizan esta situación.

En el Cuadro 1 observamos que la relevancia cuantitativa de la pobreza latinoamericana es limitada en un contexto mundial, puesto que los mayores desafíos de la lucha contra la pobreza se encuentran en otras regiones del mundo. No obstante, si se hace una distinción entre el ámbito territorial de la pobreza, el Cuadro 2 nos indica que los problemas de la pobreza en AL se relacionan más con el entorno urbano. Más adelante, la Gráfica 1 muestra cómo el proceso de urbanización en América Latina, equiparable al de regiones como Europa y América del Norte, determinaba ya entre 1970 y 1980 el predominio de la población urbana en la región. Lo anterior explica el sesgo eminentemente urbano que distingue a la pobreza latinoamericana.

El proceso de “urbanización de la pobreza” que caracteriza a la región latinoamericana está lejos de detenerse. A principios de este milenio, la pobreza en AL alcanzó la cifra de 207 millones de personas, de los cuales 132 millones eran urbanos. La Gráfica 2 muestra una perspectiva general de la evolución de la pobreza urbana y rural en América Latina.

En el contexto anterior parece especialmente interesante analizar las características que presenta la pobreza urbana en nuestra realidad nacional. También se requiere conocer el contexto en que se sitúa dicho tipo de pobreza y los programas o políticas que se han diseñado como alternativas de solución a esta problemática.

<sup>1</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago de Chile, 2005, pp. 3-6.

Cuadro 1. Distribución de la pobreza en el mundo, 1990 y 1999  
(en porcentaje del total)

	1990			1999		
	Pobreza extrema	Pobreza	Total	Pobreza extrema	Pobreza	Total
Asia Oriental y Pacífico (China)	29.1	31.2	30.2	19.0	24.9	22.4
Asia Oriental y Pacífico (resto)	8.5	13.0	10.9	4.9	13.0	9.6
Asia del Sur	39.2	35.5	37.2	41.7	39.1	40.3
Europa y Asia Central	0.5	1.8	1.1	2.1	4.5	3.5
Oriente Medio y África del Norte	0.4	3.2	1.8	0.5	3.8	2.4
África subsahariana	18.6	10.2	14.3	26.9	10.1	17.1
América Latina y el Caribe	3.7	5.1	4.5	4.9	4.6	4.7
Total	100	100	100	100	100	100

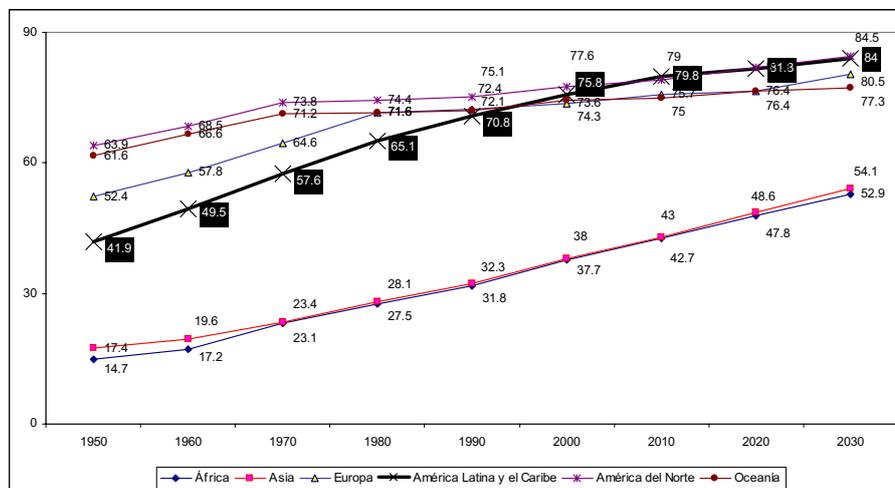
Fuente: Joan Mac Donald, "Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe", *Serie Manuales* núm. 38, CEPAL, 2004, p. 26.

Cuadro 2. Población urbana de las regiones del mundo, 2000  
(en miles)

	Población urbana	Población total	Porcentaje urbanización	Aporte población urbana	Aporte población total
África	306 744	812 603	37.7	10.5	13.2
Asia	1 413 932	3 720 705	38.0	48.4	60.7
Europa	534 264	726 312	73.6	18.3	11.8
América Latina y el Caribe	399 269	526 533	75.8	13.7	8.6
América del Norte	245 996	317 068	77.6	8.4	5.2
Oceanía	22 977	30 915	74.3	0.8	0.5
Total	2 923 182	6 134 136	47.7	100	100

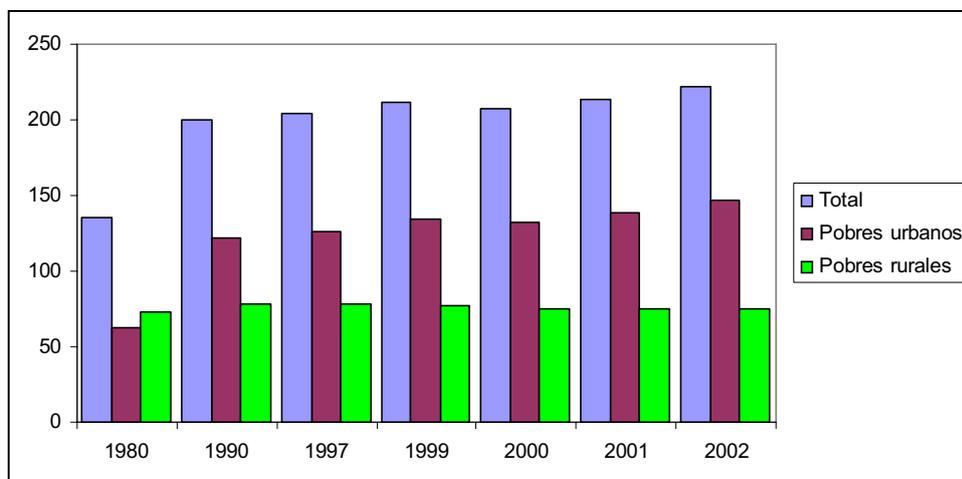
Fuente: Joan Mac Donald, "Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe", *Serie Manuales* núm. 38, CEPAL, 2004, p. 26.

Gráfica 1. Evolución del nivel de urbanización en las regiones del mundo, 1950-2030 (en porcentaje de población urbana)



Fuente: Joan Mac Donald, "Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe", *Serie Manuales*, núm. 38, CEPAL, 2004, p. 26.

Gráfica 2. América Latina, población pobre, 1980-2002  
(millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, Panorama social de América Latina 2005, Santiago de Chile, 2005.

### La pobreza urbana en México

La pobreza en México fue por muchos años vista como un problema típicamente rural. Sin embargo, al igual que en Latinoamérica en las últimas décadas ésta ha adquirido un perfil urbano cada vez más pronunciado. El acelerado proceso de urbanización experimentado en México en el siglo xx contribuyó en ese sentido. La concentración de un número cada vez mayor de pobres en las ciudades así lo confirma. Se estima que en el año 2006 existían alrededor de 23.6 millones de pobres urbanos, es decir, 52.8% del total de pobres del país (44.7 millones).<sup>2</sup> La Gráfica 3 muestra una tendencia de la distribución territorial de la pobreza en el periodo 1992-2006.

En el mismo sentido, se calcula que en el Sistema Urbano Nacional (SUN) más de una

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Comunicado núm. 002/2007, 3 de agosto de 2007. Cifras disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicados.html> (fecha de consulta: el 31 de marzo de 2008).

tercera parte de los hogares urbanos del país están dentro del umbral de pobreza patrimonial (38.3%).<sup>3</sup> Bajo la perspectiva patrimonial, la pobreza es el resultado de la interacción entre las características y bienes de los seres humanos y el contexto social donde se desenvuelven. Es una perspectiva multidimensional que resalta la mayoría de factores cuya falta es percibida como pobreza. Estos factores pueden ser tangibles (bienes físicos<sup>4</sup> o intangibles, como las oportunidades de acceso<sup>5</sup> o los derechos culturales y sociales.<sup>6</sup> En la Gráfica 4 se

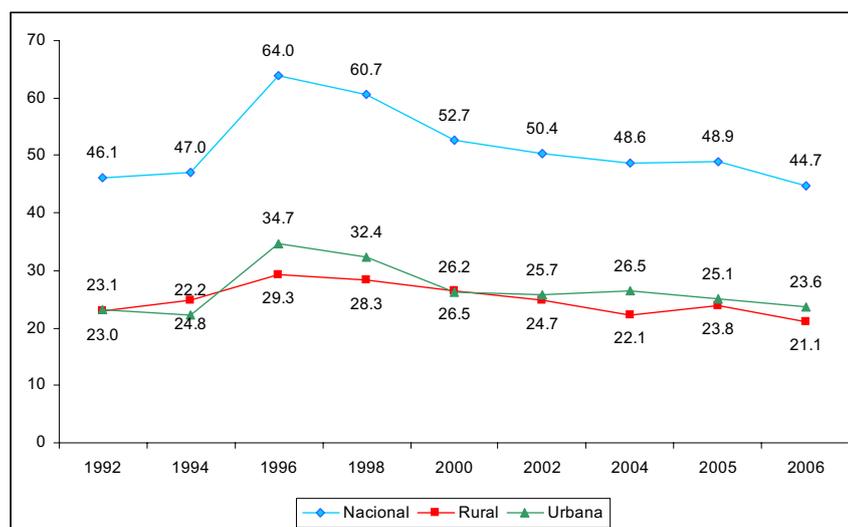
<sup>3</sup> La *pobreza patrimonial* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado y vivienda. En el 2006 la línea de pobreza patrimonial se ubicó en 1 586.54 pesos mensuales en el área urbana. Coneval, Comunicado núm. 002/2007, 3 de agosto de 2007.

<sup>4</sup> Joseph Rowntree, *Poverty: a study of town life*, Londres, Macmillan, 1991.

<sup>5</sup> Amartya Sen, "El bienestar, la condición de ser agente y la libertad", en Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona, 1997.

<sup>6</sup> Pierre Bourdieu, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama, 1997.

Gráfica 3. Pobreza en México 1992-2006, tendencias territoriales (millones de personas)



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Comunicado núm. 002/2007, 3 de agosto de 2007. Cifras disponibles en: <http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicados.html> (fecha de consulta: 31 de marzo de 2008).

muestra la incidencia de la pobreza patrimonial en nuestro país, comparada con otras dos perspectivas alternativas de pobreza (la pobreza alimentaria y la pobreza de capacidades).<sup>7</sup>

En el caso mexicano los hogares en situación de pobreza patrimonial tienden a concentrarse en algunas zonas de las ciudades. Las áreas geográficas con estas características suelen formar conglomerados o polígonos de concentración de pobreza (donde 50% o más de los hogares se encuentran en esa situación). La existencia de polígonos de pobreza contrasta con las zonas residenciales habitadas por ciudadanos con derechos plenos y con una adecuada

infraestructura y servicios.<sup>8</sup> A la segregación socio-espacial se agregan otro tipo de factores relacionados con la *exclusión social* que sufren los pobres urbanos:

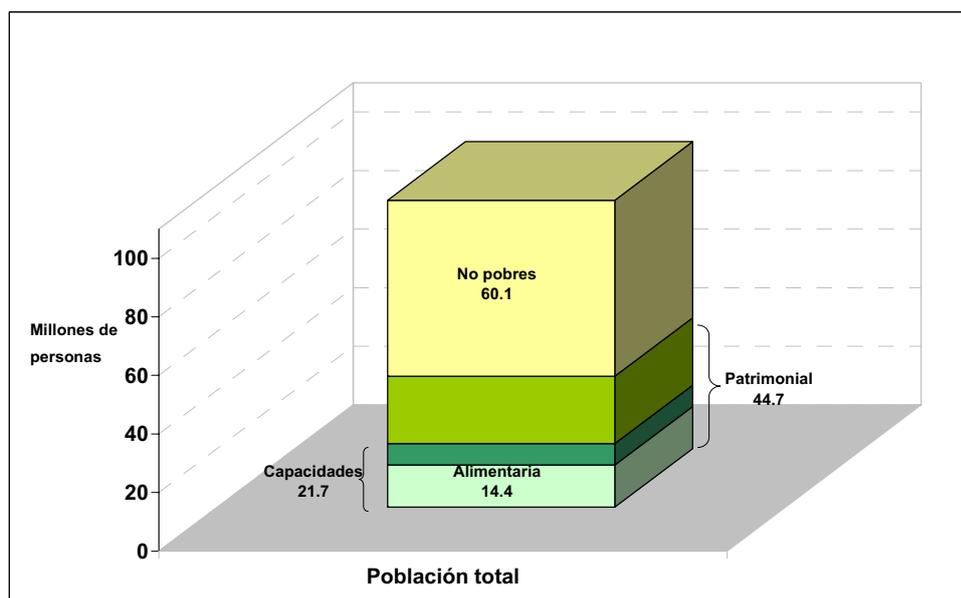
1. Dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, y a la educación.
2. Carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos.
3. Discriminación por género a la que están expuestas las mujeres en el trabajo o en la vida social.
4. Discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos (inmigrantes, indígenas, discapacitados).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> La pobreza alimentaria es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. La pobreza de capacidades es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

<sup>8</sup> María Eugenia González, "La pobreza urbana y la experiencia del Programa Hábitat 2003-2006", ponencia presentada en el Congreso "Ciudades con futuro", Aguascalientes, Ags., 24 de agosto de 2006.

<sup>9</sup> Alicia Ziccardi y Arturo Mier y Terán, "Pobreza

Gráfica 4. Incidencia de la pobreza, 2006  
(millones de personas)



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Comunicado Núm. 002/2007, 3 de agosto de 2007. Cifras disponibles en: <http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicados.html>. (fecha de consulta: 31 de marzo de 2008).

En este contexto, los pobres de las urbes mexicanas demandan condiciones propicias para garantizar el ejercicio de sus derechos ciudadanos; adecuada infraestructura y servicios que atiendan las realidades y necesidades de hombres y mujeres de todas las edades y de las personas que requieren cuidados especiales. Para encarar estas demandas, el gobierno mexicano cuenta, entre otras opciones de política pública, con dos estrategias o programas principales: el Programa Oportunidades y el Programa Hábitat.

urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana”. Ponencia presentada en el IV Congreso “La red de investigadores en gobiernos locales mexicanos (Iglom). Retos de modernización del municipio mexicano”. Guanajuato, Guanajuato, del 24 al 26 de noviembre de 2005. Disponible en: [www.iglom.iteso.mx/.../Alicia%20Ziccardi%20y%20Mier%20y%20Terán.doc](http://www.iglom.iteso.mx/.../Alicia%20Ziccardi%20y%20Mier%20y%20Terán.doc) (fecha de consulta: 27 de marzo de 2008).

### Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades

Oportunidades tiene como objetivo general apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar sus capacidades para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación. Los apoyos que brinda Oportunidades son: 1. Becas educativas para los niños y jóvenes de las familias beneficiarias que asisten a la escuela en educación básica y media superior; 2. Apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares; 3. Un paquete básico de servicios de salud gratuito para todos los integrantes de la familia; 4. Suplementos alimenticios a los niños y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; 5. Apoyos en efectivo para complementar los ingresos de la familia. El Pro-

grama ha demostrado cierta eficiencia en el combate a la pobreza y la marginación incorporando nuevas acciones en beneficio de la población (“Jóvenes en Oportunidades”; “Mecanismo de Ahorro y Crédito Oportunidades-MAROP” y “Oportunidades Energético”).

Hábitat tiene como objetivo contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables. Este programa promueve la ampliación de las capacidades y oportunidades de los hogares en situación de pobreza patrimonial y es particularmente sensible a las necesidades de las mujeres, las niñas y los niños, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad. También incorpora en su diseño un conjunto de acciones encaminadas a apoyar la constitución de reservas territoriales y la habilitación de suelo, así como acciones de prevención de desastres, construcción de infraestructura urbana y mejoramiento ambiental. Cuenta con la participación organizada de las comunidades y trata de fortalecer las capacidades institucionales en el ámbito local en materia de desarrollo regional y asociación de municipios. El programa Hábitat está basado en la concurrencia de autoridades federales y locales, éstas últimas determinan las obras y acciones que serán apoyados por Hábitat, con base en sus necesidades y prioridades.

En general, la estrategia de combate a la pobreza urbana del gobierno mexicano es un esfuerzo de coordinación interinstitucional dirigido a los integrantes de hogares urbanos que viven en situación de marginación y exclusión. Como podemos observar, dicha estrategia integra un conjunto de acciones en materia de salud, educación, capacitación laboral, seguridad jurídica de las personas y sus bienes, enfatizando la atención a grupos vulnerables. A partir de la premisa de que la pobreza es un fenómeno multidimensional, se pretende dis-

minuir los niveles de pobreza urbana mediante el apoyo a obras de muy diversa índole. En cierto sentido, tanto Hábitat como Oportunidades rescatan premisas de anteriores programas de superación de la pobreza en el ámbito urbano, como es el caso del Programa Nacional de Solidaridad. En el Cuadro 3 se muestra una comparación de las principales características de estos tres programas.

### Comentarios finales

Con la implementación de los programas Oportunidades y Hábitat se contempla una estrategia de superación de la pobreza urbana que toma en cuenta la multidimensionalidad de este fenómeno. La variedad de proyectos apoyados incluye pavimentación de calles, programas de nutrición, adecuación de espacios en escuelas, cursos de superación personal, programas contra las drogas, cursos de salud, becas, etcétera. De hecho, la distribución de proyectos por programa en cada ciudad sugiere que existen dos tipos básicos de apoyos. El primer tipo es aquel que se concentra en apoyar proyectos de construcción, infraestructura y mejoramiento urbano, mientras que el segundo tipo se concentra en la formación de capital humano y acciones de desarrollo comunitario. A manera de corolario, se presentan algunos de los principales logros en materia de superación de la pobreza urbana que se han obtenido gracias a estos programas:

#### Oportunidades

- De 2001 a la fecha, incrementó la transición a la secundaria de los niños y niñas de 12 a 14 años en 42% y 33%, respectivamente. Asimismo, la inscripción al nivel medio superior se incrementó 85 por ciento.

**Cuadro 3. Programas recientes de superación de la pobreza urbana en México**

<i>Pronasol Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994)</i>	<i>Progres-a-Oportunidades (1997-a la fecha)</i>	<i>Hábitat (2003-a la fecha)</i>
Buscaba modificar relaciones entre sociedad civil y Estado con énfasis en el desarrollo regional y prioridad para acciones en las áreas marginales.	Promover la acumulación de capital humano de la población pobre; generación de capacidades básicas entrega de transferencias condicionadas.	Ampliar el acceso de los hogares a servicios sociales que reduzcan su pobreza con énfasis en grupos vulnerables. Aumentar la cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios básicos de las zonas urbano-marginales.
Focalizado en comunidades.	Focalizado en hogares en pobreza extrema principalmente rurales. La expansión a zonas urbanas fue a partir de 2001.	Microfocalización territorial en polígonos de pobreza.
Identificación de beneficiarios por la comunidad.	Identificación central de los beneficiarios por sistema de puntajes regional y central.	Identificación de beneficiarios de forma participativa mediante un diagnóstico socioeconómico de las familias y de las carencias de infraestructura del barrio.
Beneficios determinados por la comunidad.	Beneficios predefinidos centralmente.	El esquema de distribución de beneficios supone una interacción entre sociedad civil y el ámbito de gobierno local.
Presupuesto flexible.	Presupuesto predefinido.	Presupuesto predefinido para todas las ciudades del Sistema Urbano Nacional.
Operación local y con captura de elites.	Coordinación centralizada por una unidad del gobierno federal.	Operación descentralizada y con coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en: Gerardo Ordóñez, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM/Sedesol, 2002 y los documentos normativos de los programas Oportunidades: <http://www.oportunidades.gob.mx/>; y Hábitat: <http://www.habitat.gob.mx/>.

- En zonas urbanas, el porcentaje de niños de 12 a 14 años de edad que trabajan por un pago disminuyó hasta 14 puntos porcentuales, luego de seis años de intervención del Programa. En los jóvenes de 15 a 18 años, esta disminución fue de alrededor de 11 puntos porcentuales a tan sólo un año de intervención.
- Entre las familias beneficiarias de zonas urbanas han aumentado las consultas preventivas de salud en 20%, y hubo una reducción de 11% en la mortalidad materna y de 2% en la mortalidad infantil.
- En zonas urbanas, se observó un incremento en la talla de los niños beneficiarios de Oportunidades menores de 24 meses de edad, de hasta 1.42 cm. En los beneficiarios menores de 6 meses, el Programa aumentó su peso en 0.57 kg.
- En zonas urbanas, la prevalencia de consumo adecuado de hierro, zinc y vitamina C es significativamente mayor en los niños beneficiarios consumidores del complemento Nutrisano que la de los niños no beneficiarios.

## Hábitat

- Desde 2003 hasta 2007 se han ejecutado 944 proyectos para beneficio de los adultos mayores; 779 proyectos para la prevención de conductas de riesgo en los adolescentes y jóvenes; y 632 proyectos de equidad de género y prevención de violencia intrafamiliar.
- En el rubro de mejoramiento de barrios se han ejecutado 689 proyectos para la introducción o mejoramiento de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje, vialidad, electrificación y alumbrado público (2.7 millones de metros lineales); así como la pavimentación de vialidades, construcción o rehabilitación de banquetas y rampas para la circulación con sillas de ruedas (16 millones de metros cuadrados).
- Para el rubro de planeación urbana se implementaron 887 proyectos de protección y preservación ecológica; así como 645 proyectos de prevención de desastres, mediante obras de mitigación de riesgo. Asimismo, se han elaborado 120 planes y programas de desarrollo urbano de centros de población.
- Se apoyó a las autoridades locales con recursos económicos y asistencia técnica en: adquisición de 3 096 hectáreas de terrero para la construcción de vivienda; la habilitación de 2 900 lotes con servicios y la titulación de 105 mil activos inmobiliarios.

# Sustentabilidad ambiental: la carencia de agua como condicionante de la pobreza

César Augusto Rodríguez Gómez

## Introducción

La brecha de la desigualdad social, derivada de la desigualdad económica en América Latina, tiene en el acceso al agua potable uno de los aspectos más visibles. No sólo es la falta de oportunidades de las llamadas *tradicionales*, como el derecho a una vivienda digna, a la alimentación o a la educación (sígnos de pobreza y marginalidad), sino la falta de acceso al agua potable en sus variantes mínimas de suministro, como poder ir por ella a un afluente en forma esporádica o, lo más deseable, tenerla de manera constante a través de tubería en la propia casa.

México no es la excepción en el contexto latinoamericano, y aunque según la mayoría de los indicadores configurados por diversos organismos institucionales ha avanzado en el mejoramiento de su infraestructura respecto al agua potable, sus carencias ponen en evidencia las desigualdades y, peor aún, dan lugar a la formación de ciertas paradojas sociales, como el hecho de que en lugares que cuentan con abundantes cuencas hidrológicas producto de una precipitación pluvial elevada, conviva la pobreza más acentuada del país, y sus comunidades carezcan de la infraestructura de acceso al agua potable. Mientras que, por el contrario, hay zonas, sobre todo las del norte del país, en donde las sequías son una constante, pero de cualquier forma su producción de riqueza es mucho mayor y cuentan con una mejor calidad de vida.

Pero estas paradojas, por ilógicas que parezcan, tienen numerosas explicaciones, que van desde la sobreexplotación de los mantos acuíferos para alimentar, precisamente a las zonas en donde la industria y las grandes conglomeraciones urbanas requieren del vital líquido para el proceso de producción, como son numerosas regiones del centro y norte del país, como a que en el sur aún y con su abundante captación

pluvial, existan miles de comunidades que están alejadas de las líneas de conducción de agua potable y que carecen también de alcantarillado. A esto habrá que añadirle que frecuentemente muchas de estas comunidades son azotadas por fenómenos naturales como huracanes, lo cual maximiza sus necesidades.

De esta forma, se pone en evidencia que las causales de la pobreza tienen una relación directa con las carencias de ciertos servicios básicos para el desarrollo de la persona en lo individual, y de la sociedad en su conjunto. Dicha preocupación fue recogida también en el numeral 7 de los objetivos del milenio, en éste se afirma:<sup>1</sup>

Dadas las numerosas conexiones que existen entre medio ambiente con la sociedad y la economía, el camino a la sustentabilidad tiene que pasar forzosamente por el combate a la pobreza y la marginación... La degradación del ambiente sólo profundiza la pobreza, por lo que la conservación del ambiente y la mitigación de la pobreza son tareas que deben planificarse paralela y conjuntamente.

En el presente texto, se describen algunas de las causales directas de la pobreza, derivadas de la carencia del acceso a servicios básicos medio ambientales, como el agua y el alcantarillado. Esta información se relaciona con los objetivos enmarcados en el Plan Nacional Hídrico 2007-2012, presentado recientemente por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, y recogidos por el propio documento de “Los objetivos del milenio” de Naciones Unidas. Después se analiza descriptivamente la evolución de la pobreza en algunos de los municipios bajo el esquema de su índice de marginalidad, el cual es medido por el Consejo Nacional de Población (Conapo), en su rela-

<sup>1</sup> ONU, “Los objetivos del milenio”. 7 Objetivo: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, p. 108.

ción con diversas variables, entre ellas su disponibilidad de agua potable y alcantarillado.

## La situación del acceso al agua potable y alcantarillado en América Latina y en México

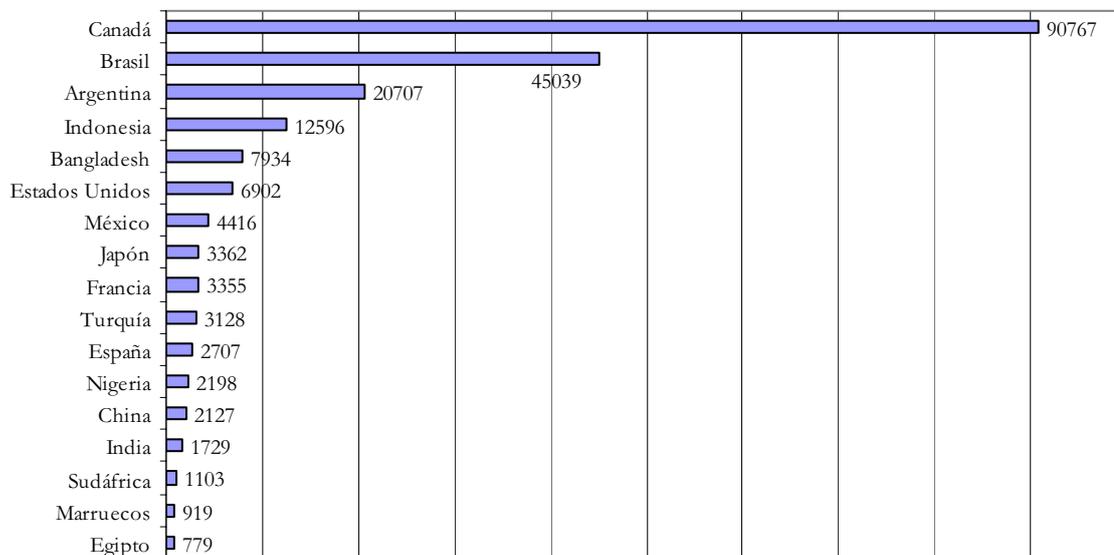
Aunque este artículo tiene como prioridad revisar la relación directa entre pobreza y agua potable en México, lo que acontece en América Latina resulta también revelador al interior del país, y enmarcan con claridad las paradojas a las que se hace referencia en el acápite introductorio. Donde por un lado, la descarga pluvial que reciben grandes zonas del subcontinente, conforman, conjuntamente con las características físicas del ecosistema (bosques, selvas, ríos caudalosos, etcétera), algunas de las reservas de agua dulce más importantes a nivel mundial; pero, por otra parte, también al interior del mismo subcontinente, y a su vez, al interior de muchos países, incluido el nuestro, las desigualdades en el acceso al agua potable es evidenciador de la falta de desarrollo y de la pobreza misma.<sup>2</sup>

América Latina y el Caribe es una de las regiones más ricas en agua, ya que con sólo un 15% del territorio y un 8,4% de la población mundial, recibe el 29% de la precipitación y tiene una tercera parte de los recursos hídricos renovables del mundo. Sudamérica es la subregión más rica en recursos hídricos renovables de la región, concentrando un 29% del total mundial.

En la Gráfica 1 se muestra también una comparativa de la precipitación pluvial de algunos de los países más representativos a nivel mundial.

<sup>2</sup> Rayén Quiroga Martínez. El séptimo objetivo del milenio en América Latina y el Caribe: avances al 2007, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2007, p. 36.

Gráfica 1. Disponibilidad promedio de agua en diversos países (m<sup>3</sup>/habitante/año)



Fuente: Plan Nacional Hídrico 2007-2012, p. 18, en: [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx)

La situación en México, reproduce también aspectos similares a los señalados para el resto de Latinoamérica puesto

[...] que el mayor crecimiento poblacional y económico se ha generado en las zonas con menor disponibilidad de agua, en el centro y norte se tiene el 31% de la disponibilidad nacional y (*en estas zonas*) se concentra el 77% de la población, lo que contrasta con el sur, donde existe el 69% de la disponibilidad y únicamente se ubica el 23% de la población.<sup>3</sup>

Al igual que como se enuncia en el Plan Nacional Hídrico 2007-2012,<sup>4</sup> en este artículo aunque se describen algunas otras caracterís-

<sup>3</sup> Plan Nacional Hídrico 2007-2012, pp. 17 y 18, en: [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx)

<sup>4</sup> En este se dice: “Cuando vinculamos al agua con el bienestar social, básicamente nos referimos al suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado a la población, así como al tratamiento de aguas residuales”. Plan Nacional Hídrico 2007-2012, p. 15. En: [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx)

ticas, básicamente se analiza lo que ocurre en dos de los tres factores de sustentabilidad ambiental que toma en cuenta: el acceso al agua potable y al alcantarillado. Esto con claridad se puede relacionar con la meta 10 del objetivo 7 de “Los objetivos del milenio”<sup>5</sup> (Cuadro 1).

En términos numéricos, se espera cumplir satisfactoriamente esta meta, puesto que para el año 2004, “unos 503 millones de personas o sea un 91% de la población tenía acceso a agua potable”,<sup>6</sup> el problema se clarifica cuando se desagrega por regiones al interior del subcontinente, algunas zonas del Caribe son de las más rezagadas, mientras que en otros países, como México, el problema estriba entre las zonas urbanas, en general con buen acceso de agua potable y alcantarillado, con las rurales más atrasadas en los dos servicios.

<sup>5</sup> ONU, “Los objetivos del milenio”, *op. cit.*, p. 105.

<sup>6</sup> Rayén Quiroga Martínez, *El séptimo objetivo del milenio en América Latina y el Caribe: avances al 2007*, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2007, p. 60.

Cuadro 1. Meta 10

<i>Eje principal</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Variables del indicador</i>
Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento para el año 2015.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales.</li> </ul>	Población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua (urbana y rural).
		Población del país (urbana y rural).
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales.</li> </ul>	Población con acceso a servicios de saneamiento mejorados (urbana y rural).
		Población del país (urbana y rural).

Elaborado con base en la tabla que presenta Rayén Quiroga Martínez, *El séptimo objetivo del milenio en América Latina y el Caribe: avances al 2007*, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2007, p. 12.

El Plan Nacional Hídrico también reconoce este problema y lo enmarca como uno de los objetivos principales:<sup>7</sup>

Objetivo 2. Incrementar el acceso y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Y es que en México la brecha entre las zonas enmarcadas como urbanas, con las rurales todavía son lo suficiente notables. En los cuadros 2 y 3 esto se aprecia claramente.

Los dos cuadros se complementan ampliamente e infieren la posible explicación de que el avance del otorgamiento del servicio de agua potable y alcantarillado se ha facilitado en las zonas urbanas por la gran concentración de personas, y a que es más fácil llevar la infraestructura hídrica a un conglomerado de casas concentrado en un punto geográfico determinado, que como se señala en el Plan Nacional Hídrico, a las de “alrededor de 185 mil localidades rurales, en su mayoría con un alto grado de dispersión”.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Plan Nacional Hídrico 2007-2012, p. 43. En: [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx)

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 45.

Los contrastes entre la disponibilidad de agua potable y la pobreza: los casos de Aguascalientes y Chiapas

Como ejemplo de las paradojas que antes se citaban, a continuación se analiza lo que ocurre en estados y municipios que encajan muy bien dentro de los ejemplos antes referenciados, uno de ellos es el estado de Aguascalientes, al que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales<sup>9</sup> lo tiene agrupado dentro de la Región Hidrológica Administrativa VIII, la cual está señalada como de una muy baja disponibilidad de agua, ya que en esta se dispone de mil a 2 mil m<sup>3</sup> por habitante al año, pero a ninguno de sus municipios el Conapo<sup>10</sup> lo califica como de alta marginación, sino que de sus 11 municipios, la gran mayoría tiene un grado bajo de marginación; calificándose a 3 como de muy baja; 6 como de marginación baja; y sólo 2 de marginación media. Al desagregar el índice, observamos que sólo 1.79% de su población no cuenta con agua entubada, y del total 24.79% vive en localidades de menos de 5 mil habitantes, lo cual nos indica que

<sup>9</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Indicadores básicos del desempeño ambiental de México: 2005*, Semarnat/ PNUD, 2005, México.

<sup>10</sup> Índices de marginación 2005, Consejo Nacional de Población. En: [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

**Cuadro 2. Evolución de las coberturas nacionales del agua potable y de alcantarillado**

<i>Año</i>	<i>Cobertura nacional de agua potable (%)</i>	<i>Cobertura nacional de alcantarillado (%)</i>
1990	78.4	61.5
1995	84.6	72.4
2000	87.8	76.2
2005	89.2	85.6
2006*	89.6	86.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Nacional Hídrico 2007-2012, p. 44.

\* El incremento en la cobertura respecto a 1990 es de casi 30 millones considerando el crecimiento demográfico. Organización de las Naciones Unidas, “Los objetivos del milenio”, Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

**Cuadro 3. Cobertura de agua potable y alcantarillado por sector poblacional al año 2006**

<i>Sector poblacional</i>	<i>Cobertura de agua potable (%)</i>	<i>Metas acumuladas al 2012 (%)</i>	<i>Cobertura de alcantarillado (%)</i>	<i>Metas acumuladas al 2012 (%)</i>
Urbano	95.0	99.5	94.4	95.6
Rural	72.0	80.4	58.6	63.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Nacional Hídrico 2007-2012, p. 50.

ésta es mayoritariamente urbana. Otro dato importante es que la mayoría de sus municipios se encuentran como de los menos marginados a nivel nacional. Los contrastes se acentúan más si lo comparamos con un estado como Chiapas, en cuya región se dispone de una muy alta incidencia de agua, más de 20 mil metros cúbicos por habitante al año, sin embargo, los municipios se encuentran entre los más rezagados en el índice de marginalidad municipal. En primer lugar habrá que señalarse que 25.9% de su población, dividida en 118 municipios, no cuenta con agua entubada, y que 8.07% no tiene tampoco el servicio de drenaje. De ellos, a 47 se consideran con un grado de marginación muy alta, 63 de alta, 6

media, 1 bajo, y otro más como muy bajo. Es decir, 110 están catalogados como altamente marginados. El grado de marginación se relaciona en gran medida con la disponibilidad de agua entubada en las viviendas, ya que porcentajes muy altos de población en los municipios no cuenta con este servicio. Por ejemplo en 17 municipios más del 50% de los ocupantes de las viviendas no cuentan con agua entubada, hay uno (Marqués de Comillas) donde es de 82%; en 52 municipios el porcentaje oscila entre 20 y 50%, en 25 está entre 10 y 20%, mientras que en apenas 24 es menos de 10%. En lo que se refiere al porcentaje de personas que cuentan en sus viviendas con servicio de drenaje y sanitario, en un mu-

nicipio hay más del 50% que no cuentan con éste; en 34 más del 10%; en 46 entre 5 y 10%; mientras que en 37 no es más de 5 por ciento.

Los datos que el índice de marginalidad nos proporciona evidencian con claridad los contrastes antes citados, pero también éstos se explican con facilidad. Uno tiene que ver con la orografía de ambas entidades, por una parte es más fácil introducir el agua potable en las planicies hidrocálidas, que en las varias comunidades dispersas de la Selva Lacandona. Pero aparte han influido otros factores para que Aguascalientes haya alcanzado esta cobertura de agua potable y de drenaje, sin duda es una entidad pequeña y relativamente concentrada en núcleos urbanos, como se anotaba también en el propio índice. Por el contrario, Chiapas es una de las entidades que más distante tiene sus núcleos poblacionales. Son municipios con no muchos habitantes, dispersos en caseríos, agrupados en pequeñas poblaciones. A la vez, el estado de Chiapas, como el de Oaxaca y la mayoría de los estados del sur, presentan un alto grado de deforestación. La disponibilidad de agua aquí también refleja otro problema ya citado, en estados como Aguascalientes, con poca disposición del líquido, se tiene que extraer de pocos yacimientos, mismos que son los mismos que se enumeran como de los “sobre explotados”. Otro dato importante es que gran parte de la disponibilidad de agua del país se da en tan sólo cuatro meses, que son los de mayor precipitación al año, lo cual hace difícil de almacenar.

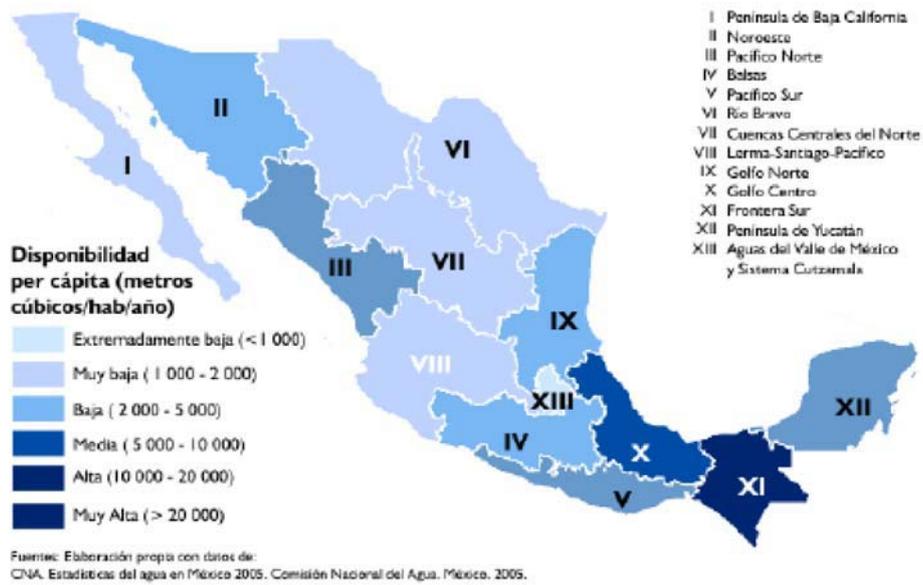
### Comentarios finales

Tanto “Los objetivos del milenio” de Naciones Unidas como el Plan Nacional Hídrico 2007-2012 coinciden en señalar las brechas de desigualdad que relacionan a la pobreza con la falta del agua potable y los servicios conexos,

como lo es el alcantarillado. Nuestro país aunque presenta buenos números en los avances para cumplimentar la meta 7 de dichos Objetivos, relacionados con el otorgamiento del agua potable y alcantarillado en los porcentajes requeridos, tiene todavía por delante ir estrechando la diferenciación regional entre estados con municipios que aún cuentan con cantidades de poblaciones importantes a las que no les llegan estos servicios, con otros estados que prácticamente cuentan con el 100% de su infraestructura, pero también tienen la situación más apremiante por la escasez del mismo líquido, lo cual conduce a una sobreexplotación de sus cuencas hídricas y está amenazando a los ecosistemas.

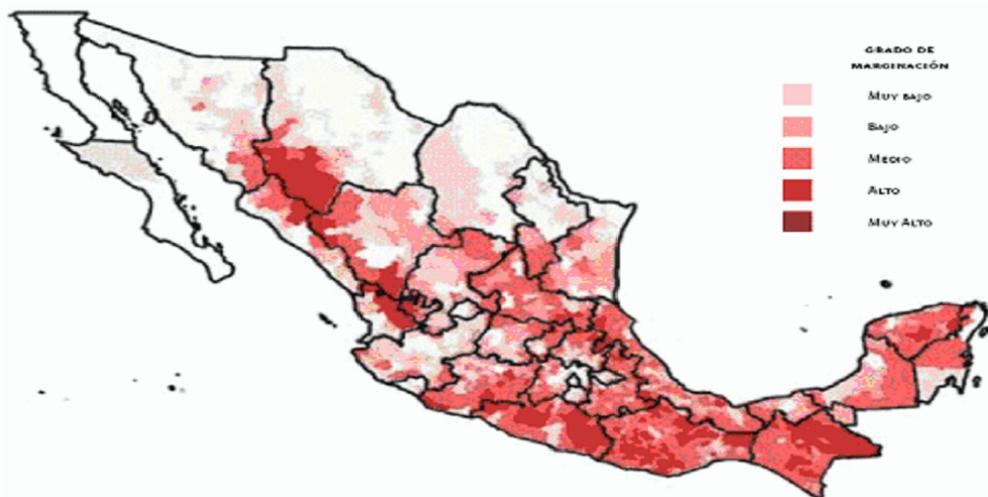
Aunque estas contradicciones son reconocidas en ambos documentos, de su armonización en las políticas públicas también delineadas en los mismos, dependerá el que se logre disminuir, de manera sustentable, la brecha de la desigualdad medio ambiental del país.

Mapa 1. Disponibilidad per cápita de agua por región hidrológica administrativa de México, 2004



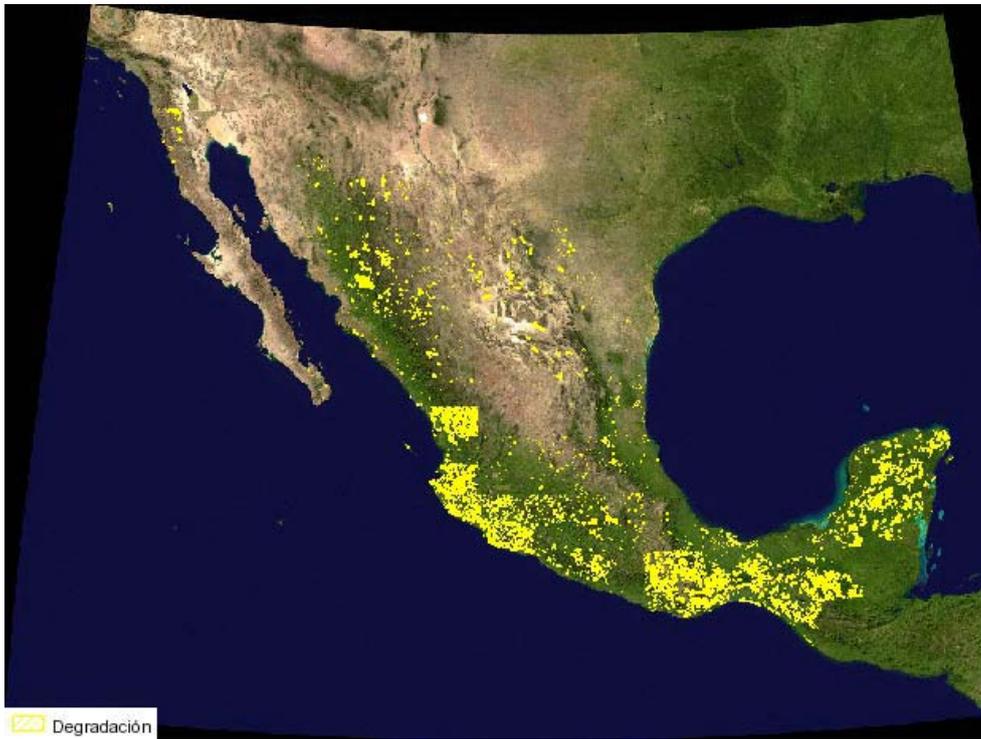
Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Indicadores básicos del desempeño ambiental de México: 2005*, Semarnat/PNUD, México, 2005.

Mapa 2. Índice de marginación a nivel municipal 2005



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*, México, 2007.

Mapa 3. Degradación forestal 1993-2002



Fuente: Comisión Nacional Forestal (Conafor), en: <http://www.cnf.gob.mx:81/emapas/eCarto.aspx>. Las zonas con los puntos blancos son las que han sufrido una mayor deforestación.

# Pobreza y medio ambiente en México

María Guadalupe Martínez Anchondo

Los temas de pobreza y medio ambiente han sido ampliamente estudiados desde diversos enfoques, en forma separada o tomando en cuenta factores tecnológicos, políticos y sociales. Asimismo, el debate sobre el *desarrollo sustentable* y el *cambio climático* son temas que van de la mano en la discusión mundial y planteados de manera puntual en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012).

La importancia de analizar la relación pobreza-medio ambiente radica básicamente en obtener información que permita apoyar la evaluación de estrategias de reducción de la pobreza y/o del deterioro del medio ambiente; sin embargo, es complejo comprender esta relación en todas sus dimensiones, por lo que es necesario describirlas de manera separada y luego relacionarlas.

El contenido del presente artículo considera la forma en que se interrelaciona la pobreza y el medio ambiente, posteriormente se explican los fundamentos analíticos que determinan la relación causal entre pobreza y degradación ambiental, visto desde dos perspectivas: primero, examinando por qué la pobreza obliga a quienes viven en ella a hacer un uso no óptimo de sus recursos naturales y revisar cómo la degradación ambiental incrementa la pobreza. Por último se analizan las políticas relacionadas con la disminución o aumento de la pobreza, identificando los efectos no deseados de degradación ambiental.

La forma en que se interrelacionan la pobreza y el medio ambiente

El problema de la pobreza ha sido por muchos años un asunto prioritario de política económica y social, pero debido a la complejidad y al diseño de políticas públicas los avances han sido diferenciados.

En el Mapa 1 se puede observar que las regiones de mayor pobreza se encuentran en el sureste y oriente de México y coinciden con las zonas críticas ambientales; esta relación tiene que ver con los ecosistemas que prevalecen en estas zonas, como selvas y bosques. También se puede apreciar al noreste como una zona crítica ambiental que no coincide con las zonas de pobreza extrema y son otras las razones de su deterioro, por ejemplo el desarrollo industrial. Se puede destacar que los estados con mayor marginación son Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz y Durango.

En el Cuadro 1 se pueden observar las estadísticas en el tema de pobreza, la localización geográfica y el porcentaje que representa. En el tema del medio ambiente se menciona la distribución porcentual de selvas y bosques en México, así como la pérdida de vegetación y/o degradación del suelo y la relación con el índice de marginación y pobreza.

### La relación causal entre pobreza y degradación ambiental

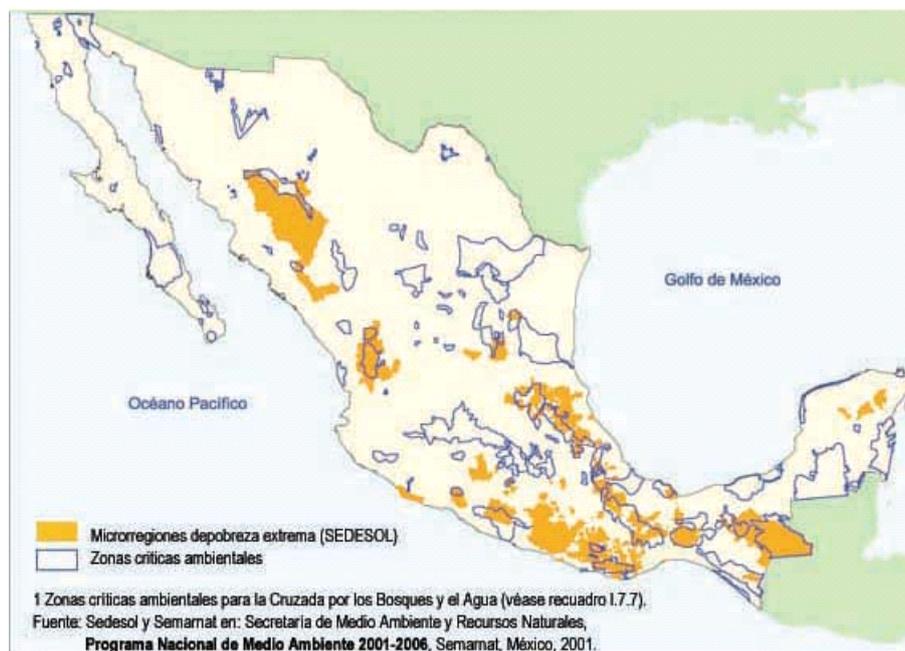
En el Cuadro 2 se observa el debate en materia ambiental en dos periodos: uno que inicia a finales de la década de 1960 y otro a mediados de la década de 1980. El concepto central que emerge y resume la discusión del segundo periodo es el de *desarrollo sustentable*.

El desarrollo sustentable es un objetivo deseable, el asunto está en qué tipo de acciones son necesarias para llegar a la meta. Buscar el avance económico sin poner una adecuada atención en el medio ambiente no permitirá que ese crecimiento sea sostenido en el tiempo. El problema surge por el hecho de que la actividad económica generalmente está asociada a una disminución del capital natural.

### La pobreza como causa de la degradación ambiental

- a) El presente importa más que el futuro, debido a que los pobladores del área rural se encuentran ante la urgencia de conseguir satisfactores básicos; el valor relativo del consumo presente respecto al consumo futuro es muy grande. Cuando se vive en extrema pobreza, tenderá a extraerlo más rápido, probablemente hasta llevarlo a su agotamiento, ya que el recurso valdrá más consumirlo que dejarlo en su sitio creciendo en valor. Asimismo, cuando se tiene que elegir entre proyectos alternativos, la situación de pobreza fomentará que se elija aquel con mayores rendimientos a corto plazo.
- b) La falta de capital inicial. Al encontrarse en estado de subsistencia, los pobres enfrentan fuertes restricciones para liberar recursos y utilizarlos en aprovechar mejor sus recursos naturales.
- c) Poca información y poca adaptación al cambio tecnológico. Con poca información es probable que se tomen decisiones erróneas sobre el uso de los recursos naturales, por ejemplo la utilización de técnicas agrícolas tradicionales cuando tiene lugar la emigración campesina de zonas templadas hacia regiones tropicales con suelos diferentes y más vulnerables a la erosión y que, por tanto, requieren de manejo agropecuario diferente.
- d) El cambio de uso de suelo, de bosque a agricultura, lleva consigo la pérdida de varios valores ambientales. Una vez ocupadas las mejores tierras para la agricultura, las tierras marginales son ecológicamente más frágiles, es decir, con problemas para la producción por falta de minerales.

Mapa 1. Microrregiones de pobreza extrema y zonas críticas ambientales



Fuente: [www.semarnap.gob.mx](http://www.semarnap.gob.mx) (fecha de consulta: 9 de abril de 2008).

### Cuadro 1. Estadísticas sobre pobreza y medio ambiente

<i>Pobreza</i>	<i>Medio ambiente</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De los más de 53 millones de pobres que existen en México, casi el 80% se concentra en 6 estados: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Veracruz.</li> <li>▪ Desde el punto de vista de la distribución de la pobreza a nivel nacional, la entidad con mayor incidencia de pobreza alimentaria es el estado de Chiapas, donde el 47% de la población se encuentra en esta situación. Le siguen los estados de Guerrero con 42%, Oaxaca con 38.1%, Tabasco con 28.5% y Veracruz con 28%. Por el contrario, los estados con menor incidencia de pobreza alimentaria son Baja California con 1.3%, Nuevo León con 3.6%, Baja California Sur con 4.7%, el Distrito Federal con 5.4% y los estados de Coahuila y Chihuahua con 8.6%.*</li> <li>▪ La pobreza no sólo se concentra en áreas rurales. México presenta dos extremos graves de alto costo social: una excesiva concentración de cerca de 20 millones de habitantes en el Valle de México y una enorme dispersión de 185 mil pequeñas localidades rurales, a las que es extremadamente difícil dotar de infraestructura, equipamientos y servicios adecuados.*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ México ocupa el lugar 26 en recursos forestales a nivel mundial.</li> <li>▪ La superficie forestal del país equivale a 141.7 millones de hectáreas.</li> <li>▪ El 80% de los recursos forestal es está en manos de comunidades y ejidos.</li> <li>▪ Se han identificado más de 2 mil especies provenientes de selvas y bosques con algún valor de uso.</li> <li>▪ La superficie reforestada en 2006 fue de 240 mil hectáreas con 165 mil de plantas. La tasa anual de pérdida de bosques y selvas se estima en 265 mil hectáreas.</li> <li>▪ 6 de cada 10 hectáreas padece algún nivel de degradación del suelo. En dichas zonas se estima que habitan 22 millones de mexicanos.</li> <li>▪ Las áreas forestales de México están habitadas por 13.5 millones de personas. Incluyen 23 111 ejidos y comunidades, con presencia de 43 etnias que se caracterizan por sus altos índices de marginación y pobreza*.</li> <li>▪ En las partes altas de las cuencas donde habitan comunidades indígenas se capta el 21.7% de toda el agua del país. Esto muestra la importancia de esas comunidades y de los territorios que ocupan para la conservación de la biodiversidad y el aporte de servicios ambientales.*</li> </ul>

Fuentes: Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente [http://portal.veracruz.gob.mx/foro\\_panuco/sustentabilidad\\_pobreza](http://portal.veracruz.gob.mx/foro_panuco/sustentabilidad_pobreza) (fecha de consulta: 10 de abril de 2008).

\* Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República, México, 2007.

Cuadro 2. Debate en materia ambiental en dos periodos

<i>Primer periodo</i>	<i>Segundo periodo</i>
Se parte de que la calidad del ambiente siempre disminuye con el crecimiento económico. El crecimiento se pone en duda como objetivo.	Se parte de que es posible hacer que el crecimiento económico sea compatible con la conservación de los recursos naturales. Además se reconoce al crecimiento económico como un elemento indispensable para superar la pobreza.
Se demuestra certificadamente la importancia de la calidad del ambiente y del estado de los recursos naturales.	Se demuestra la importancia económica de la calidad del ambiente y el estado de los recursos naturales.
Se enfoca hacia los problemas del mundo desarrollado.	Se enfatizan los problemas de los países en desarrollo, sobre todo los que están industrializándose rápidamente.
Centra su atención principal en el agotamiento de los recursos naturales no renovables como el carbón, petróleo y gas.	Centra su atención hacia los recursos renovables: agua, suelos, bosques, biodiversidad, y hacia la capacidad del ecosistema de absorber desechos: (capa de ozono, calentamiento global, residuos peligrosos, entre otros).

Fuente: David Pearce y Warford, *World without end, economics, environment and sustainable development*, Washington, D.C., 1993. En: Alejandro Guevara Sanginés, *Pobreza y medio ambiente en México: teoría y evaluación de una política pública*, UIA/ INE/ INAP, México, 2003.

### *La pobreza como efecto de la degradación ambiental*

- a) De acuerdo con Mink,<sup>1</sup> el daño ambiental puede ser mayor en términos relativos dada la escasa capacidad económica de defensa y a su mayor tiempo de exposición a los efectos de la contaminación. En las zonas degradadas o altamente contaminadas donde viven grupos de población de pobreza, se incrementa la posibilidad de contraer enfermedades respiratorias, gastrointestinales y otro tipo de padecimientos por el efecto de sustancias tóxicas.
- b) La pérdida de fertilidad en los suelos, derivada de la deforestación, aumenta el esfuerzo empleado en estas tierras que en tierras fértiles.

<sup>1</sup> S.D. Mink, "Poverty, population and the environment", World Bank Discussion Paper, No. 189, World Bank Washington, Washington, D.C., 1993.

Finalmente, se tiene que el crecimiento demográfico –como argumentan algunos autores–,<sup>2</sup> los problemas de pobreza, medio ambiente y población, están relacionados en un círculo, donde el incremento poblacional lleva a un deterioro ambiental que a su vez se traduce en mayores presiones demográficas.

### **Políticas que tienen relación con la disminución o aumento de la pobreza**

En el gobierno de Vicente Fox había una serie de programas en apoyo a la disminución de la pobreza y al deterioro ambiental como se describe a continuación:<sup>3</sup>

<sup>2</sup> K.M. Cleaver y G.A. Schreiber, "Reversing the spiral and environment nexus in Africa", *World Bank Washington*, Washington, D.C., 1994.

<sup>3</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2002, Presidencia de la República, México, 2002.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades mantiene los elementos estructurales de lucha contra la pobreza combinando de manera simultánea apoyos en las tres áreas críticas y complementarias para la formación de capital humano básico: educación, salud y alimentación. Es una forma de operar la transferencia de ingresos de manera inmediata generando un impacto sobre las condiciones de vida de sus beneficiarios. Con la familia como unidad y ámbito de acción y un acento en la equidad de género, Oportunidades amplía los alcances de los beneficios para los sectores de escasos recursos al estimular el desarrollo de proyectos productivos, de vivienda, de empleo y ahorro y de medio ambiente (en coordinación con la Comisión Nacional Forestal [Conafor] y dentro de la Cruzada Nacional por los Bosques y el Agua).

Programa de Atención a Microrregiones, las microrregiones (Mapa 2) a las que se destina este programa son espacios geográficos en áreas rurales conformados por uno o varios municipios o incluso porciones de los mismos, que en su mayoría responden a una identidad étnica, cultural y geoeconómica, donde se registran los índices de marginación y pobreza más altos, que se evidencian fundamentalmente a través de los rezagos de infraestructura básica y de servicios.

Desde esta delimitación se tiene una consideración más real del concepto *marginación* al integrarse un enfoque territorial, la participación comunitaria, el respeto a la identidad regional, la coordinación institucional y la generación de polos de desarrollo. En términos generales se consideran 263 microrregiones compuestas por 1 334 municipios con 19.9

Mapa 2. Deforestación, pobreza, escasez y contaminación de agua por región hidrológica administrativa



Fuente: [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx) (fecha de consulta: 9 de abril de 2008).

millones de habitantes distribuidos en más de 99.8 mil localidades.

Otros programas: Programa para la Superación de la Pobreza Urbana, Programa de Empleo Temporal, Programa de Abasto Rural, Programa Nacional de Financiamiento a Microempresarios (Finafim), Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes), Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur), Programa de la Mujer Campesina. Programas de apoyo financiero a micro, pequeña y mediana empresa; Programa de Oportunidades Productivas, Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo, Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca); Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (Profemor), Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas.

Sin duda son necesarios los programas que promuevan la igualdad de oportunidades para la alimentación, la educación, la salud, el desarrollo de capacidades productivas, el acceso a servicios básicos, la adquisición de una vivienda digna o el mejoramiento de la propia. La organización de unidades comunitarias son los mejores resultados que se han obtenido en el manejo de proyectos productivos familiares y comunitarios, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

## Conclusiones

El camino para lograr un desarrollo económico sustentable es hacer un uso eficiente de los recursos naturales que tienen un proceso lento de recuperación. Por otro lado, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y, por tanto, de la superación de la pobreza.

Para finalizar, en palabras de Hardin,<sup>4</sup> la situación de la pobreza y el medio ambiente desarrollado en un modelo llamado “tragedia de los comunes”, donde la tragedia se da porque los pastores tienen incentivos para sobreexplotar el recurso natural recibiendo el beneficio directo y cargando posteriormente con el costo resultante del sobrepastoreo.

Ahí está la tragedia. Cada hombre se encuentra atrapado en un sistema que lo compele a aumentar su ganado sin ningún límite, en un mundo que es limitado. La ruina es el destino hacia el cual todos los hombres se precipitan, persiguiendo cada uno su interés en una sociedad que cree en la libertad de los bienes comunes.<sup>5</sup>

En ese mismo sentido, algunas comunidades que no tienen bien definidos sus derechos de propiedad y el uso del suelo no está regulado, estarán a merced de acaparadores, subarrendadores, etcétera, y ante una condición de pobreza sus habitantes serán más susceptibles de abusos, perdiendo de esta manera, por lo menos, la suficiencia alimentaria.

<sup>4</sup> Garret Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, núm. 162, Cambridge, pp. 1243 a 1248.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 1244.

# Combate a la pobreza en América Latina

Arturo Maldonado Tapia

Sin duda que el combate a la pobreza es una de las batallas más difíciles de ganar; no obstante, como toda lucha, no es imposible conseguirlo.

Es por ello que han sido muchos los programas y numerosos los esfuerzos que México y otros países de Latinoamérica han emprendido, a veces con cierto éxito; la mayoría de los casos con muy poco y esto, vale la pena señalarlo, no es privativo de nuestros países, pues lo mismo ha ocurrido en algunas naciones desarrolladas.

Los resultados, salvo algunas excepciones muy localizadas en uno u otro país, no son muy alentadores: miles de millones de dólares invertidos en estos programas para que se mantenga el mismo número de pobres y el mismo número de ciudadanos en pobreza extrema en la mayoría de nuestros países.<sup>1</sup>

Los retos son enormes, sobre todo porque la población en situación de pobreza y pobreza extrema es elevada en la región, particularmente si la comparamos con otras zonas del mundo, caracterizada por índices muy altos de concentración de la riqueza en manos de muy pocos; de ahí que por lo general los recursos que se requieren para tratar de mitigarla son siempre cuantiosos.

Por consiguiente, los gobiernos han visto que no pueden abatir la pobreza solos, por lo que cada vez con mayor frecuencia recurren al apoyo tanto económico que les pueden brindar los organismos internacionales y otros gobiernos, señaladamente aquellos que han tenido experiencias exitosas.

A lo largo de varias décadas, los gobiernos han buscado cubrir demandas específicas, lo cual arroja como resultado que se vayan “focalizando” aspectos que se iban poniendo de moda de acuerdo con

<sup>1</sup> Michel Azcueta, *Nuevas propuestas para la articulación de la sociedad civil*, Escuela Mayor de Gestión Municipal, Lima, 2000.

los años; a enfoques de especialistas muy lúcidos y convencidos; y de acuerdo, también, con intereses políticos de corto plazo.

De allí que existan muchas experiencias de programas de desarrollo que se han ido centrando en el campo, en las áreas urbanas, en la salud, en las mujeres, en “políticas de género”, en la infancia, otras veces en la alfabetización y la educación básica.

El Estado, los ministerios, organismos asistencialistas, organismos no gubernamentales (ONG's), organismos de cooperación internacional directa e indirecta han ido probando, también, diferentes métodos y sistemas de control y evaluación de los múltiples proyectos y programas de lucha contra la pobreza.<sup>2</sup>

No obstante, es bien sabido que el problema de la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México, ha sido fundamentalmente la inequitativa distribución del ingreso, la enorme brecha entre ricos y pobres que cada vez se amplía más.

De acuerdo con información proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se calcula que en los países latinoamericanos 25% del ingreso nacional es percibido por sólo 5% de la población, mientras que 40%, por el 10% más rico.

Es decir, si se considera que en los países del sudeste asiático el 5% más rico percibe el 16% del ingreso promedio, resulta que Latinoamérica mantiene el índice más alto de concentración del ingreso, superior al de cualquier otra región del planeta.

Luego, entonces, se vuelve indispensable cambiar los modelos que tradicionalmente se han venido utilizando, hacia nuevos programas y esquemas internacionales tendentes a reducir la pobreza, entre otras acciones, a través del desarrollo económico, social y educativo en ambientes urbanos o rurales.

<sup>2</sup> *Idem.*

Programas como el de Habitat de la ONU, o las experiencias del Banco Mundial, tienen las siguientes características:<sup>3</sup>

- Fortalecen a la sociedad civil, buscando el empoderamiento de los pobres para dirigir sus propios procesos de desarrollo.
- Buscan fortalecer la democracia interna y tienen como objetivo vigorizar los procesos democráticos nacionales e internacionales.
- Inciden en proyectos integrales.
- Fortalecen la identidad de grupo y generan un orgullo propio entre sus integrantes.
- Al ser eficaces, modifican actitudes en los participantes, fortaleciendo la autoconfianza y rompiendo con el vicio de la cultura de la pobreza.

Por otro lado, existen también programas considerados “virtuosos” que se llevan a cabo de la siguiente manera:

1. Evaluación y continuidad de programas de desarrollo, que tengan como meta no simplemente mantener una situación donde la pobreza no siga avanzando, sino de generar riqueza. Programas que busquen y sean capaces de romper el círculo vicioso —la pobreza genera más pobreza— a través de lo productivo, de impactos económicos que repercutan en la vida cotidiana de las personas y continúen en ellas.
2. Concertación y negociación entre los diferentes actores sociales. Es indispensable que la población organizada, empresarios, gobierno local, gobierno central y las organizaciones no gubernamentales, vayan con un mismo objetivo y sobre una misma línea: el combate a la pobreza. La

<sup>3</sup> PNUD, *Superar la pobreza humana*, Naciones Unidas, Nueva York, 2000.

concertación por y para el desarrollo es la base para reducir la pobreza y fortalecer la democracia.

3. Que los gobiernos locales sean más fuertes. Es fundamental considerar a los municipios y, junto con ellos, a las organizaciones de base que forman la comunidad local. Lo anterior, a la hora de definir los objetivos, programas y proyectos de cooperación internacional.
4. La educación, la cultura y la información como pivotes del desarrollo integral: la educación como factor que construye y transmite valores y conocimientos que generen autoestima y disminuyan las frustraciones. Una teoría de “pedagogía del éxito” y no sólo de transmisión de conocimientos. La cultura que exhorta, por un lado, en el respeto a las culturas propias y, por otro, en los aportes a la cultura universal. No se puede combatir la pobreza destruyendo la cultura. Es indispensable que un programa de combate a la pobreza respete la cultura y las tradiciones de las comunidades.
5. La información una herramienta fundamental para la consolidación democrática. Es fundamental construir y mantener los accesos a la información y, lógicamente, a los medios y tecnologías de la comunicación.
6. Cooperación internacional como un complemento a las acciones de cada grupo humano o de cada comunidad local.
7. Medios de comunicación responsables y eficientes. Este aspecto es vital, ya que desde el punto de vista social y cultural masivo, se sigue relacionando —en los medios— la pobreza con actitudes individuales negativas; es decir, como poblaciones culturalmente “atrasadas”, incapaces de combatir su situación.

Además, es pertinente tomar en cuenta algunas de las siguientes recomendaciones que con frecuencia han servido como pilares en apoyo de la eficiencia de los programas sociales y el combate a la pobreza:

- La existencia de una clara voluntad política de aquellos que tienen algún tipo de responsabilidad pública a nivel local, nacional e internacional.
- Relacionar la inversión nacional e internacional con el desarrollo local: experiencias locales y concretas exitosas que amplíen su influencia a niveles más altos.
- Respeto y desarrollo de conciencia ciudadana a partir del conocimiento y difusión de los deberes y derechos de cada uno de los habitantes de los países.
- Fomentar experiencias de éxito, ya que el balance, hasta el momento, ha sido negativo, con más fracasos que éxitos, con demasiados intentos que han acabado en frustraciones, las cuales han influido en los sectores pobres y han generado un sentimiento de impotencia que bloquea las posibilidades de superar la pobreza.
- Valorar la imaginación y la creatividad; apoyar y considerar más las ideas, las prácticas y propuestas que vienen de los jóvenes, de los intelectuales, de los artistas.
- Fomentar la participación de las mujeres y jóvenes, ya que está comprobado que el impacto de las mujeres en el marco de proyectos integrales de lucha contra la pobreza ha tenido repercusiones sumamente positivas. Por ello, las organizaciones de mujeres tienen mayor estabilidad y continuidad que otro tipo de organizaciones sociales, siendo éstas auténticos puentes para una participación consistente. En el caso de los jóvenes, éstos históricamente han asumido como propias las ideas de

progreso y superación en todos los estados, incluido el de la pobreza.

- Atención a inmigrantes y desplazados en situación de pobreza. Esto es porque la mayoría de los desplazados y de los inmigrantes viven, por mucho tiempo, en auténtica pobreza, por lo que hay que considerar programas especiales tanto de emergencia como estructurales, orientados a la reubicación segura y estable, con servicios elementales adecuados, en caso de los desplazados.
- Cuidado de la naturaleza y del medio ambiente.
- Canjear deuda externa por desarrollo y educación.

Estas y otras propuestas y recomendaciones para la lucha contra la pobreza se encuadran en un marco nacional e internacional que considera tres grandes objetivos mundiales: construir nuevas bases para unas relaciones internacionales justas; avanzar hacia una universalización de respeto a las culturas particulares; y fortalecer la democracia, la ciudadanía y la vigencia de los derechos humanos en todos los niveles.

En tal contexto, evaluar y fortalecer estas experiencias exitosas es una de las mejores maneras de avanzar en la construcción de un sistema de desarrollo económico y social que conduzca tanto a la inmediata reducción de la pobreza como a su futura eliminación.

# El Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) está basado en el enfoque de capacidades desarrollado por el premio Nobel de economía Amartya Sen. En este enfoque, el desarrollo humano se entiende como “la libertad que gozan los individuos para elegir entre distintas opciones y formas de vida”.<sup>1</sup> De esto se deriva que lo que importa no son los bienes en sí mismos, los recursos o los ingresos, sino las oportunidades de elección que dichos bienes, recursos o ingresos otorgan a las personas. La elaboración del índice responde a la necesidad de medir y evaluar los avances en el desarrollo usando variables más amplias que aquellas relacionadas con el crecimiento económico.

No obstante, en la práctica es difícil lograr una medición que refleje cabalmente el enfoque de capacidades. El IDH busca ser un acercamiento a esta medición, para lo cual incluye tres indicadores: la esperanza de vida al nacer, la educación (a través de la tasa de alfabetización en adultos y de la tasa bruta de matriculación desde primaria hasta licenciatura) y el producto interno bruto (PIB) per cápita. Estos indicadores se conciben como un reflejo de la posibilidad de tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos y tener los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decoroso. Para cada indicador se obtiene un índice, los cuales, a su vez, se agregan en un índice compuesto, en el que cada componente tiene la misma ponderación.

Desde 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace una medición del IDH por países, lo que permite hacer una ordenación de acuerdo con los resultados obtenidos. Asimismo, se calculan índices nacionales para algunos países, como es el caso de México, en donde es posible hacer una ordenación a nivel estatal y municipal. Adicionalmente, se calculan otros indicadores como el Índice de Pobreza Humana para Países en Desarrollo, el índice de Pobreza Humana para Países de la OCDE seleccionados, el Índice de Desarrollo Humano Relativo al Género y el Índice de Potenciación de Género.

<sup>1</sup> Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, PNUD-México.

### Evolución del IDH por entidad federativa 2000-2004

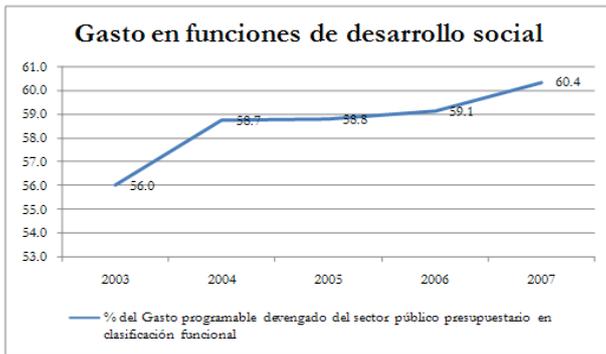
<i>Entidad</i>	<i>IDH 2000</i>	<i>IDH 2001</i>	<i>IDH 2002</i>	<i>IDH 2003</i>	<i>IDH 2004</i>	<i>Diferencia en posición relativa 2000-2004*</i>
Aguascalientes	0.8182	0.8214	0.8240	0.8254	0.8271	1
Baja California	0.8355	0.8340	0.8328	0.8344	0.8391	0
Baja California Sur	0.8225	0.8262	0.8270	0.8305	0.8332	0
Campeche	0.8124	0.8174	0.8196	0.8245	0.8263	1
Coahuila	0.8247	0.8254	0.8293	0.8314	0.8356	1
Colima	0.8045	0.8041	0.8073	0.8073	0.8097	0
Chiapas	0.7010	0.7066	0.7130	0.7155	0.7185	0
Chihuahua	0.8273	0.8264	0.8276	0.8307	0.8340	-1
Distrito Federal	0.8806	0.8815	0.8838	0.8829	0.8837	0
Durango	0.7896	0.7934	0.7962	0.8007	0.8045	0
Estado de México	0.7820	0.7842	0.7847	0.7849	0.7871	0
Guanajuato	0.7637	0.7668	0.7715	0.7746	0.7782	2
Guerrero	0.7273	0.7308	0.7333	0.7364	0.7390	0
Hidalgo	0.7523	0.7546	0.7573	0.7600	0.7645	-1
Jalisco	0.8000	0.8014	0.8030	0.8031	0.8056	-1
Michoacán	0.7461	0.7484	0.7517	0.7549	0.7575	0
Morelos	0.7878	0.7925	0.7952	0.7990	0.8011	0
Nayarit	0.7689	0.7726	0.7732	0.7713	0.7749	-1
Nuevo León	0.8419	0.8429	0.8456	0.8473	0.8513	0
Oaxaca	0.7169	0.7228	0.7261	0.7299	0.7336	0
Puebla	0.7590	0.7622	0.7639	0.7666	0.7674	-1
Querétaro	0.7993	0.8014	0.8039	0.8051	0.8087	1
Quintana Roo	0.8208	0.8235	0.8234	0.8263	0.8296	0
San Luis Potosí	0.7694	0.7724	0.7750	0.7792	0.7850	2
Sinaloa	0.7854	0.7890	0.7898	0.7915	0.7959	0
Sonora	0.8194	0.8210	0.8192	0.8211	0.8253	-2
Tabasco	0.7724	0.7750	0.7754	0.7773	0.7800	-1
Tamaulipas	0.8109	0.8109	0.8141	0.8176	0.8246	0
Tlaxcala	0.7649	0.7682	0.7683	0.7710	0.7746	-1
Veracruz	0.7453	0.7480	0.7511	0.7537	0.7573	0
Yucatán	0.7736	0.7773	0.7792	0.7801	0.7831	-1
Zacatecas	0.7522	0.7577	0.7648	0.7686	0.7720	2
Nacional	0.7940	0.7962	0.7986	0.8003	0.8031	

Fuente: Estimaciones con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Proyecciones de Población de Conapo, 2006.

\* Una cifra positiva indica que la posición en el año 2004 es mejor que la de 2000; una cifra negativa indica lo contrario.

### PRESUPUESTO DESTINADO AL DESARROLLO SOCIAL

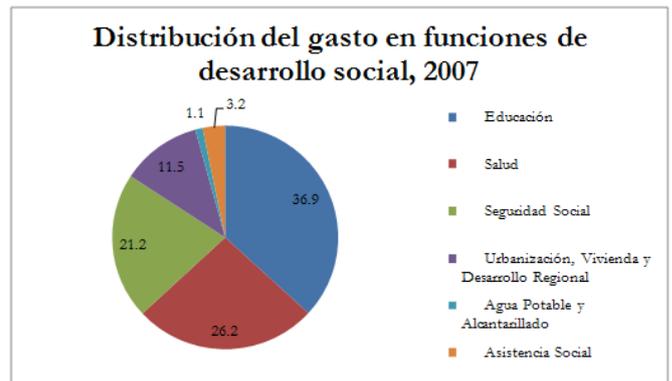
El gasto en funciones de Desarrollo Social ha aumentado significativamente en los últimos años. En el 2003 representó 56% del gasto programable total y, con los datos aprobados para 2007, se esperaba que llegara a 60.4%. En el 2007, el gasto aprobado para desarrollo social ascendió a poco más de 1 billón de pesos. Este gasto incluye el presupuesto del Sector Público Federal que se destina a programas de desarrollo social e incluye tanto el gasto corriente como el gasto de capital. Cabe recordar que las dos funciones restantes son Desarrollo Económico y Gobierno.



Fuente: Anexo del Primer Informe de Gobierno.  
Nota: Para 2007, corresponde al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.



El rubro principal en el gasto en desarrollo social es el correspondiente a educación, seguido por salud y seguridad social. En el 2007 el gasto en educación fue de 369,707.9 millones de pesos.



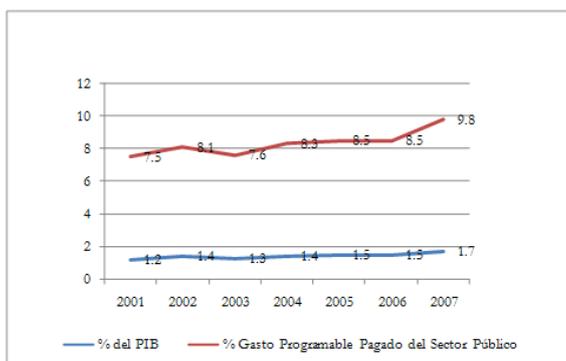
Fuente: Anexo del Primer Informe de Gobierno  
Nota: Para 2007, corresponde al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.

El gasto federal para la Superación de la Pobreza, que representa el presupuesto destinado al conjunto de acciones y programas que atienden a la población y las zonas con las más grandes carencias, pasó de 7.5 en 2001 a 9.8 en 2007 como porcentaje del gasto programable pagado del sector público. En este mismo período pasó de 1.2 a 1.7 como porcentaje del PIB. El gasto para la superación de la pobreza incluye programas de distintas dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, entre otras.

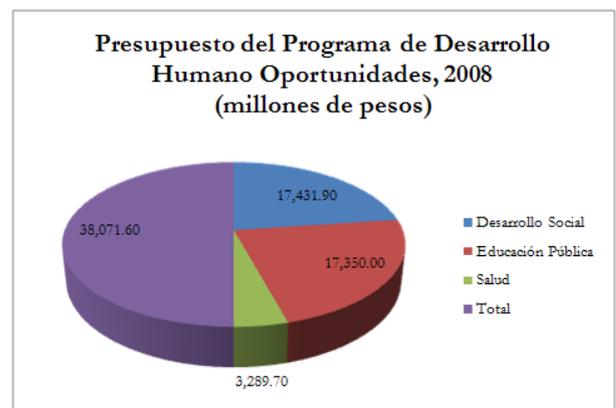


Para 2008 el presupuesto aprobado para la Secretaría de Desarrollo Social es de 50,089 millones de pesos. Para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se aprobaron 38,071.7 millones, lo que representa 76% del presupuesto de la Secretaría.

### Gasto federal para la Superación de la Pobreza, 2001-2007



Fuente: Anexo del Primer Informe de Gobierno  
Nota: Para 2007, corresponde al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. Anexo 18.

R E P C

---

E T R C

Cámara de Diputados

LX Legislatura