REPORTe
CESOP

¿POBREZA HÍDRICA? DEFINIENDO LA SED DEL PAÍS (PRIMER EJERCICIO)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México y el reto en materia de desarrollo social

DE LOS DERECHOS A LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POLÍTICA SOCIAL DE ATENCIÓN A LA POBREZA EN MÉXICO

Pobreza en dos aproximaciones, de lo micro a lo macro

POBREZA, BIENESTAR Y FELICIDAD EN MÉXICO

POBREZA EN MÉXICO DESDE UNA VISIÓN INTERDISCIPLINARIA

Publicación mensual

Descarga digital ▶ www.diputados.gob.mx/cesop Número 106 ▶ Mayo de 2017 @cesopmx ▶ cesop01

CONVOCATORIA PERMANENTE

de recepción de artículos, ensayos y notas para publicar en la

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la Revista Legislativa se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.

La Revista incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.

La Revista Legislativa se publica semestralmente desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's Internacional Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:
revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop
@cesopmx cesop01

CONTENIDO

Presentación 3

¿Pobreza hídrica? Definiendo la sed del país (primer ejercicio) 5
Felipe de Alba Murrieta

Pobreza en dos aproximaciones, de lo micro a lo macro 15
Gabriel Fernández Espejel

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México y el reto en materia de desarrollo social 21
Guadalupe Morales Núñez

De los derechos a la seguridad social a la política social de atención a la pobreza en México 42
Rafael López Vega

Pobreza, bienestar y felicidad en México 52
Salvador Moreno Pérez

Presidente
Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

Secretarios
Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández
Dip. Angélica Moya Marín
Dip. Abel Murrieta Gutiérrrez

Integrantes
Dip. Jorge Álvarez Máynez
Dip. Alejandro Armenta Mier
Dip. Azul Etcheverry Aranda
Dip. Luis Alejandro Guevara Cobos
Dip. Evelyng Soraya Flores Carranza
Dip. Exaltación González Ceceña
Dip. Alejandro González Murillo
Dip. Carlos Gutiérrez García
Dip. Ariadna Montiel Reyes
Dip. Cecilia Guadalupe Soto González
Dip. Fernando Uriarte Zazueta

Comité del CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor del CESOP

Santiago Michele Calderón Berra
Roberto Candelas Ramírez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Giovanni Jiménez Bustos
Rafael López Vega
Heriberto López Ortiz
Salvador Moreno Pérez
Investigadores

Luis Angel Bellota
Guillermina Blas Damián
Edith Carmona Quiroz
Omar Cortés Macías
Ignacio Jaromil González Bautista
Natalia Hernández Guerrero
Erika Martínez Valenzuela
María Guadalupe S. Morales
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores
Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo
Ilustraciones

Liliana Hernández Rodríguez
Digitalización de imágenes

José Olalde Montes de Oca
Nora Iliana León Rebollo
Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 106, mayo de 2017. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas, que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

PRESENTACIÓN

La revista *Reporte* CESOP dedica su fascículo 106 al estudio de "La pobreza en México"; malestar social cuya atención es una constante en la agenda legislativa, pues nunca serán muchas ni suficientes las acciones que se puedan emprender para combatir las carencias sociales y económicas que privan del acceso a la satisfacción de necesidades, reconocidas como derechos humanos.

El primer artículo, "¿Pobreza hídrica? Definiendo la sed del país", aporta datos que podrían ayudarnos, en un futuro, a delinear un indicador de la pobreza hídrica en México, particularmente en ciertas regiones donde no se cuenta con el recurso hídrico. Pese a que la relación entre pobreza y escasez hídrica está todavía por establecerse, con operaciones estadísticas más complejas se ha tratado de reunir algunas de las variables. La investigación comenta ejemplos de especialistas en el tema; aporta elementos iniciales para contribuir a la definición de ese indicador; considera el estudio de la abundancia del agua negativa (inundaciones); para culminar con algunos avances de ejercicios realizados en este Centro de Estudios al respecto.

Para continuar con el desbroce temático, "Pobreza en dos aproximaciones, de lo micro a lo macro" aborda los antecedentes de medición, así como los avances en los trabajos de investigación del Coneval. También refiere el comportamiento y la incidencia de los niveles de pobreza, con base en los datos que reporta el Coneval; en tanto que del Banco Mundial retoma los retos en la región latinoamericana y el Caribe ante la expectativa de un bajo crecimiento. Por último, distingue las preocupaciones que tratan de atajar tanto instituciones como gobiernos para generar soluciones de larga duración frente a la pobreza.

"Los objetivos de desarrollo sostenible en México y el reto en materia de desarrollo social" ataja la entrada en vigor de la Agenda 2030 (2016) y los Objetivos del Desarrollo Sostenible planteados por ONU-CEPAL. Ellos son resultado del consenso de la comunidad internacional respecto a los problemas económicos mundiales y la urgencia de su respuesta, en una acción concertada para atender los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que recogen una visión global y humanista, basada en el bienestar de las personas. Analiza también los compromisos que el gobierno mexicano ha emprendido para el cumplimiento de los ODS; destaca a los actores involucrados y, fundamentalmente, el reto hacia la erradicación de la pobreza, en el marco de la política de desarrollo social.

La lectura que va "De los derechos a la seguridad social a la política social de atención a la pobreza en México" pasa por los antecedentes de la seguridad social en México, remitiéndonos a la propia historia socioeconómica y política del país de finales del siglo XIX y principios del XX. Se enumeran los logros y cambios que el Esta-

do mexicano ha puesto en marcha en la materia a través de políticas públicas en materia de derechos sociales. México ha seguido tres cursos —no del todo complementarios— en los que incluso la filosofía política que los nutre se enfrenta a dilemas de trazo institucional bajo los cuales se garantiza el acceso y ejercicio de los derechos a la educación y al retiro laboral.

Esta edición tiene final feliz: "Pobreza, bienestar y felicidad en México" identifica la relación positiva entre la satisfacción de necesidades materiales y el bienestar subjetivo de la población; no obstante las percepciones extremas, pues en un lado de la balanza existen personas que, teniendo satisfechas sus necesidades materiales, experimentan poca felicidad con su vida; pero también existen aquellas que sin tener cubiertas sus necesidades mínimas se muestran muy satisfechas con sus vidas. Esto lleva a concluir que las políticas sociales no sólo deben enfocarse a la superación de la pobreza objetiva, sino que también es necesario incorporar el bienestar subjetivo de la población.

Por supuesto, concluimos que el dinero no compra la felicidad, "pero provoca una sensación tan parecida que se necesita un especialista muy avanzado para verificar la diferencia". Por lo menos así lo afirma Woody Allen. O bien, desde la sensibilidad de Mahatma Gandhi: "La felicidad se alcanza cuando lo que uno piensa, lo que uno dice y lo que uno hace están en armonía".

¿POBREZA HÍDRICA? DEFINIENDO LA SED DEL PAÍS (PRIMER EJERCICIO)

*Felipe de Alba Murrieta**

Introducción

El agua es un recurso estratégico del planeta. En las diferentes regiones de América Latina tiene zonas enteras que padecen aridez o una frecuencia sistemática de catástrofes naturales, entre las que destacan las inundaciones. Estas áreas de precariedad hídrica o de abundancia negativa (inundaciones de aguas negras, por ejemplo) requieren una atención en su planificación, monitoreo o gestión.

En este documento se presentan algunas exploraciones sobre lo que puede ayudarnos, en un futuro, a definir un indicador de la pobreza hídrica en México, particularmente en ciertas regiones donde se vive como carencia. Antes de ello, se revisan algunos ejemplos de especialistas en el tema; luego se aportan elementos iniciales para contribuir a la definición de ese indicador; para culminar con algunos avances de ejercicios realizados en el CESOP al respecto.

* Doctor en planeación urbana por la Universidad de Montreal (Canadá) y estancia de investigación de dos años en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (EE.UU). Líneas de investigación: recursos naturales, desastres y estrés hídrico. Correo electrónico: fdealbam@me.com
En este documento colaboraron Juana Martín y Alexia Macario, como parte del soporte del CESOP.

Índice de pobreza hídrica

Concebido como parte de la búsqueda de nuevas herramientas para la evaluación integral de los recursos naturales, algunos estudiosos e instituciones han desarrollado el Índice de Pobreza Hídrica (IPH); registro desarrollado por el Centre for Ecology and Hydrology (CEH), en Wallingford, Reino Unido, en 2002. Por cierto, este indicador combina cinco componentes: recurso, acceso, capacidad, uso y ambiente, para referirse a la disponibilidad y los grados de escasez del recurso, a partir de análisis interdisciplinarios.[1]

[1] Según refieren Elena María Abraham, María Eugenia Fusari y Mario Salomón (2005), en el marco del programa "Combate de la desertificación y mitigación de la sequía en América del Sur", surgió la posibilidad de aplicar el IPH y adaptarlo a estudios de caso en América Latina. El programa está dirigido por Gertjan B. Beekman.

En diferentes trabajos se ha insistido sobre las ventajas que puede aportar la construcción de un indicador sobre pobreza hídrica. A continuación enunciaremos algunos de ellos.

En primer lugar, éste es un indicador sobre las deficiencias, carencias o la ausencia del acceso o de la disponibilidad del agua; relaciona tantos aspectos de las ciencias humanas con las ciencias biofísicas, como sucede con pocos estudios académicos.

En segundo lugar, la combinación disciplinaria y la interrelación de campo de especialización permitiría una comprensión mejor entre el grado físico de la disponibilidad del recurso y las necesidades de la comunidad[2] Con este indicador se enfatizan los aportes interdisciplinarios para la evaluación de los recursos hídricos.

En tercer lugar, se observa que se trata de ejercicios metodológicos en vías de alcanzar elementos de medición que permitirían la toma de decisiones cuya pertinencia sea medible y, por supuesto, eficiente.

En cuarto lugar, permite supervisar la situación del recurso, elaborar políticas y monitorearlo en todas las escalas; una ventaja esencial es su aplicación a diferentes escalas espaciales: mundial, nacional, subnacional, local/comunidad.

Esta última es la que requiere una discriminación más detallada debido a la alta variabilidad espacial que se observa en los diferentes tipos de oferta y demanda de agua, especialmente a nivel de cuencas —aún más en los casos de "desborde" de límites administrativos como son las ciudades, metrópolis y megalópolis— que en el resto de las escalas.

Según Sullivan *et al.* (2002 y ss.), la estructura del IPH queda definida a través de cinco componentes principales que se refieren a los recursos, el acceso como la capacidad, los usos y el medio ambiente. Lo veremos con detalle a continuación:

a) recursos: disponibilidad física del agua superficial y subterránea, teniendo en cuenta la variabilidad y la calidad del recurso, así como la cantidad total de agua;
b) acceso: grado de acceso al agua para uso humano, considerando no sólo la cantidad sino también la distancia a una fuente de agua segura y la época de aprovechamiento. Comprende no sólo el agua segura para consumo, sino también la utilizada para el riego de cultivos y para otros usos, entre los que se destaca el industrial;
c) capacidad: eficacia de la población para manejar el agua. Se interpreta en el sentido administrativo y económico, considerando la calidad del servicio de agua potable, el nivel de la educación y la salud vinculada al abastecimiento de agua;
d) uso: maneras en las cuales el agua se utiliza para diversos propósitos (doméstico, agrícola e industrial);
e) ambiente: se refiere a una evaluación de la integridad ambiental que relaciona el agua con la productividad, degradación y ecosistemas.

Estos elementos a su vez se desagregan en subcomponentes, que podrían variar según la escala de la aplicación del indicador. Los subcomponentes son elegidos en consulta con los especialistas responsables de la información local y en función de una visión compartida de las necesidades del territorio a estudiar.

La aplicación del IPH en áreas con condiciones de pobreza hídrica ayudan a identificar zonas con abundancia y zonas con precariedad, a su localización y al cálculo eventual de la cobertura, en una extensión geográfica que permita una distribución con mayor igualdad de los recursos hídricos.

Las dificultades de una medición confiable

Como el caso de México, en algunos países la relación entre la existencia, disponibilidad y acceso al agua parece estar distorsionada —o por lo menos, la información parece tener contradicciones o inconsistencias—, tanto para el público general, como para los especialistas. No obstante, podemos desde ahora empezar a dejar asentados algunos ejemplos de cómo se ha intentado medir dicho fenómeno.

[2] C. Sullivan, J.R. Meigh y T.S. Fediw, "Using the water poverty index to monitor progress in the water sector", 2002. En línea [http://www.nwl.ac.uk/research/WPI/images/wpi-handout.pdf] (consulta: 25 de abril de 2017).

Inicialmente tenemos que recuperar las diferentes nociones que existen sobre el concepto de estrés hídrico. Los hidrólogos miden la escasez de agua a través de una relación simple entre agua/población, para definir la diferencia entre estrés hídrico y la escasez.

Entonces, a una zona se le atribuye que tiene estrés hídrico cuando su suministro anual de agua caiga por debajo de los 1,700 m^3 por persona. Mientras tanto, cuando ese mismo suministro anual cae por debajo de los 1,000 m^3 por persona, entonces se habla de escasez de agua. Por tanto, una zona con escasez absoluta de agua es aquella que registra una tasa menor a 500 m.[3]

Bajo los criterios de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la escasez hídrica ha adquirido un lugar relevante en las estimaciones sobre el futuro del mundo. El organismo define a tal escasez:

> [...]como el punto en el que, el impacto agregado de todos los usuarios, bajo determinado orden institucional, afecta al suministro o a la calidad del agua, de forma que la demanda de todos los sectores, incluido el medioambiental, no puede ser completamente satisfecha (ONU, 2014).[4]

Según esa misma fuente, la escasez es también un concepto relativo que puede darse en condiciones irregulares de oferta o demanda de recursos hídricos. La escasez se relaciona también con particularidades de la construcción de la sociedad y de su historia (producto de la opulencia, las expectativas y unas costumbres arraigadas). Finalmente, la escasez puede ser consecuencia de la variación en los patrones de la oferta, derivados, por ejemplo, del cambio climático.[5] La escasez tiene un cuño multifacético.

Por su parte, el World Water Resources Institute (WWRI) tiene su propia forma de estimar el problema: hace una clara diferencia entre el estrés hídrico y la escasez. Obtiene al estrés hídrico como resultado de la división entre el total de extracción de agua y el suministro de agua renovable. A su vez, la escasez es el resultado de dividir el consumo de agua entre el suministro de agua renovable.[6]

Como puede apreciarse, los organismos internacionales especializados se esfuerzan de manera sistemática en medir la condición del recurso en las diferentes regiones del mundo. Otras preocupaciones al respecto se relacionan con temáticas tales como: los usos sostenibles del líquido (Año Internacional de Aguas Residuales, OMS); las vías para la recuperación hídrica eficaz (ONU, 2003); la variedad de experiencias en la creación de nuevas tecnologías para hacer eficiente el uso del agua,[7] o muchas otras alternativas de suministro o captación de fuentes o de abasto hídrico (lluvia, desalinización, etc.) y sobre todo, para mejorar los parámetros de un consumo que muestra fuertes signos de desigualdad.[8]

En resumen, la escasez de agua está relacionada con diferentes formas de estimar el fenómeno, por tradiciones institucionales o por prácticas disciplinarias de quienes investigan el problema. Por tanto, todo ello sugiere que una vinculación temática con la pobreza (social, económica, cultural) es una perspectiva válida de análisis.

Algunos datos del problema en el contexto mundial

Enseguida aportamos elementos sobre cómo la precariedad del agua puede ser asociada con otros criterios vinculados con el funcionamiento y organización de la política, la economía, la

[3] ONU, "Water scarcity factsheet", (24 de noviembre de 2014). En línea [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/scarcity.shtml] [consulta: 2 de mayo de 2017).
[4] Idem.
[5] Idem.
[6] World Water Resources Institute,"Clarify Water Stress, Water Scarcity, and Water Risk", 2013. En línea [http://ceowatermandate.org/files/Tien_Shiao_and_Paul_Reig_Stockholm_2013.pdf] (consulta: 29 de abril de 2017).
[7] Véanse al respecto los siguientes documentos: OMS, "Aguas residuales", Organización Mundial de la Salud, 2017. En línea [http://www.who.int/water_sanitation_health/sanitation-waste/wastewater/es/]. También véase ONU, "Agua para todos, agua para la vida", Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, 2003. En línea [http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/WWDR-spanish-129556s.pdf]. Igualmente, FAO, Captación y almacenamiento de agua de lluvia. Opciones técnicas para la agricultura familiar en América Latica y el Caribe, Santiago, Chile, 2013, 272 pp. En línea [http://www.fao.org/docrep/019/i3247s/i3247s.pdf].
[8] Asiama, S. O., "The rich slum-dweller: a problem of unequal Access", *Int'l Lab. Rev.,* vol. 124, 1985, p. 353.

cultura.[9] El interés específico es su vinculación con la situación económica o el desarrollo social.

a) Cerca de 700 millones de personas procedentes de 43 países diferentes sufren escasez de agua. En estos casos, es común asociar dicha escasez con la distancia con centros urbanos, la precariedad económica o diferentes formas de marginalidad (étnica, por ejemplo), etcétera.
b) En 2025, cerca de 1,800 millones de personas vivirán en países o regiones con escasez absoluta de agua y dos terceras partes de la población mundial podría hacerlo en condiciones de estrés hídrico. De esta forma, la mayor parte de las instituciones multinacionales (ONU, OCDE, OEA, WWF, etc.) desarrollan estudios, investigaciones y recomendaciones dirigidos a los gobiernos nacionales para atender la precariedad hídrica como una prioridad de desarrollo.
c) Bajo el contexto actual de cambio climático, en 2030 casi la mitad de la población mundial vivirá en áreas de estrés hídrico, incluidos entre 75 y 250 millones de personas de África. Al respecto, puede anotarse que las áreas de estrés hídrico son obstáculos serios al desarrollo nacional.
d) La escasez de agua en áreas áridas o semiáridas provocará el desplazamiento de entre 24 y 700 millones de personas. Las geografías económicas cambian al acercarse a los grandes centros urbanos.

Puede advertirse que este panorama es contrastante con los propósitos que la ONU tiene para 2030; es decir, alcanzar acceso universal y equitativo de agua potable segura y asequible para todos.

Ejercicio sobre el IPH en América Latina

Atendiendo "El índice de pobreza hídrica (IPH) y su adaptación a las condiciones de América Latina" (2005), hay tres elementos interesantes de clasificación, según los valores del IPH:

a) en general, los países oscilan entre 56 y 78 puntos, lo que se traduce en condiciones medias y bajas de pobreza hídrica;
b) los países en situación media (56 a 61,9) son: México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Brasil y Argentina;
c) los países en situación media baja (62 a 67.9) son: Belice, Panamá, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Uruguay; mientras que
d) aquellos en situación baja (68 a 78) son: Guayana y Chile.

En este contexto, donde América Latina presenta una riqueza de agua dulce muy significativa a nivel mundial, aunque hay que separar el caso severo de Haití (de 35 a 47.9), vinculado al desabastecimiento de agua y a la falta de higiene, ambas situaciones que conforman un cuadro explosivo junto a la gran cantidad de menores que permanecen subalimentados.[10]

Las particularidades del caso mexicano. Algunas cifras relevantes

En esta sección intentaremos aportar algunos elementos sobre la condición de escasez o precariedad hídrica que existe en el país —particularmente sobre la Megalópolis de la Región Centro (MRC), territorio sobre el cual hemos trabajado con mayor énfasis—, como elementos contribuyentes para una futura construcción de un indicador de pobreza hídrica.

Sobreexplotación hídrica y explotación minera

Según la Conagua, el país se ha dividido en 653 acuíferos. Hasta el 31 de diciembre de 2012 se reportaron 106 acuíferos sobreexplotados. La región Aguas Valle de México reúne cuatro acuíferos; todos sobreexplotados. De los acuíferos sobreexplotados se extrae 54.72% del agua subterránea para todos los usos.

Se identificaron enseguida seis zonas donde la sobreexplotación del agua es generada principalmente por actividades mineras circundantes o que transportan el recurso de estas áreas acuíferas a su campo de trabajo (véase Mapa 1).

[9] UN WATER, "Indicators and monitoring", United Nations, 2016. En Línea. [http://www.unwater.org/sdgs/indicators-and-monitoring/en/] (consulta: 27 de abril de 2017).

[10] E.M. Abraham, M.E. Fusari y M. Salomón, "El índice de pobreza hídrica (IPH) y su adaptación a las condiciones de América Latina", 2005. En línea [http://www.cricyt.edu.ar/ladyot/publicaciones/libro_bid/archi_dpf/085.pdf] (consulta: 30 de abril de 2017).

Los casos más notorios de sobreexplotación relacionada con la actividad minera se localizan en los acuíferos de Valle de Ixtlahuacan (Colima), Los Juncos (Chihuahua), Campo Mina (Nuevo León), Villa Hidalgo (San Luis Potosí), San Simón (Baja California) y en Guadalupe de las Corrientes (Zacatecas).

El sistema de aprovisionamiento y el drenaje en contraste

Una de las preocupaciones primordiales de los gobiernos locales y estatales y el gobierno federal ha sido la limpieza de los cuerpos de agua, tanto en el mantenimiento de los sistemas de aprovisionamiento hídrico y su peligrosa cercanía con los sistemas de drenaje. Por ello, anotamos algunas coincidencias de orden geográfico entre estos sistemas hídricos (véase Mapa 2).

Este mapa permite advertir sobre la posible contaminación de los cuerpos de agua (como fuente de aprovisionamiento) para consumo humano; así como la eventual generación de problemas de salud por el uso de aguas residuales para el cultivo agrícola en la Megalópolis de la Región Centro (MRC).

La difícil distribución de agua

¿De cuánta agua disponen los mexicanos? De acuerdo con datos de INEGI (2010), México contaba con 471,500 km^3 de agua dulce renovable, y con 0.1% del total de agua dulce disponible a nivel mundial.[11]

Sin embargo, las disponibilidades hídricas en cada región del país son diferentes. Para ese año, las cinco regiones con menor disponibilidad de agua fueron: la región del Valle de México (160 m^3/hab) (RHA XIII), que por cierto es el caso más crítico.

Posteriormente, la región del río Bravo (1,144 m^3/hab), península de Baja California (1,249 m^3/hab), Lerma Santiago Pacífico (1,527 m^3/hab) y cuencas centrales del norte (1,911 m^3/hab). La región con mayor disponibilidad hídrica es la región frontera sur con (22,392 m^3/hab), seguida de la del Golfo Centro (9,348 m^3/hab), la de la península de Yucatán (7,137 m^3/hab), la Pacífico Sur (6,813 m^3/hab) y la Pacífico Norte (6,172 m^3/hab).

A continuación se presenta el Mapa 3, que permite visualizar el agua renovable per cápita (disponibilidad natural media) en 2010, según la Región Hidrológica Administrativa (RHA).

Pobreza hídrica, ¿cómo?

Quizá la relación entre pobreza y escasez hídrica está todavía por establecerse, con operaciones estadísticas más complejas. Por lo pronto, hemos tratado de reunir algunas de las variables según su presentación espacial. Con todo ello, pueden notarse, en el Mapa 4, las siguientes relaciones entre las variables de análisis:

i) En círculos rojos se puede observar los clusters[12] de municipios con altos índices de marginación social.
ii) Las zonas metropolitanas en el mapa, de cuadrícula negra simétrica, no coinciden con los municipios que tienen valores altos de marginación social.
iii) La mayor disponibilidad de agua se encuentra en las zonas del país donde los clusters de marginación social son más extensos, y se presentan más frecuentemente.

Entonces, podemos sacar algunas conclusiones. Los clusters de marginación social presentan un patrón diferenciado. Es decir, aunque se presentan en el norte del país, son menos recurrentes que en el sur. Asimismo, la extensión territorial que presentan en el sur del país es mayor a la que se puede observar en los casos del norte.

Asimismo, los clusters de marginación social se concentran en las zonas del país que —según lo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en materia de disponibilidad de aguas subterráneas— cuentan con la mayor cantidad de recursos hídricos del país.

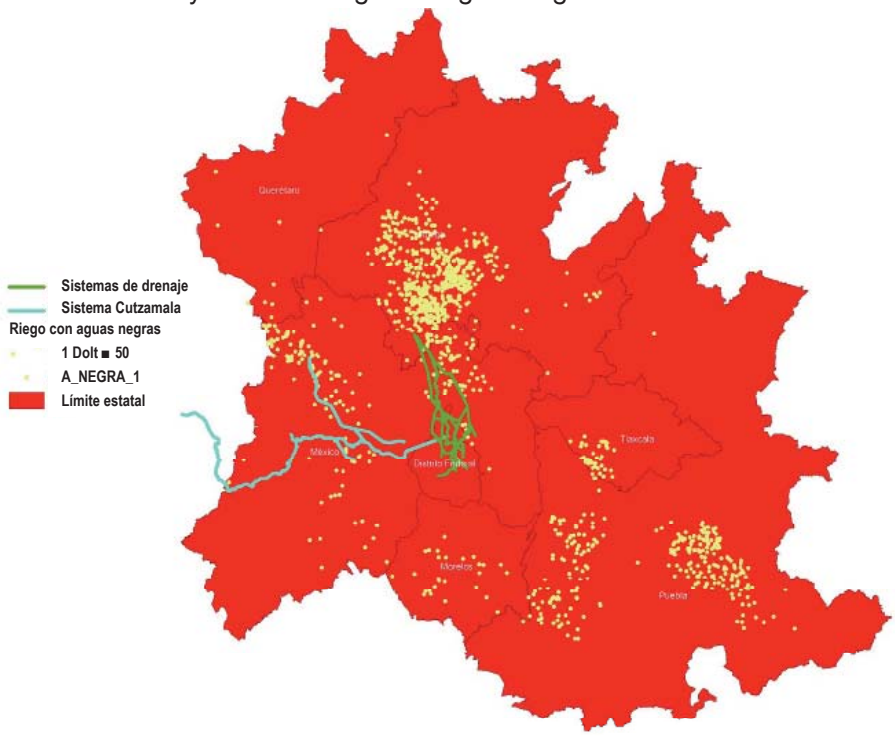
[11] Sin embargo, la misma institución estimaba que 10.6 millones de mexicanos no contaban con agua potable, y en promedio, cada habitante consume 360 litros de agua por día.

[12] *Cluster* es un producto de las técnicas econométricas para el análisis exploratorio, ideado para el estudio univariante, y el estudio posterior de la autocorrelación espacial en un modelo de regresión. Básicamente *cluster* se puede entender como aquellos polígonos (en nuestro caso, municipios), que comparten valores altos entre sí. Por ejemplo, en el mapa, la variable nivel de marginación (Conapo).

Mapa 1. Acuíferos sobreexplotados y minas

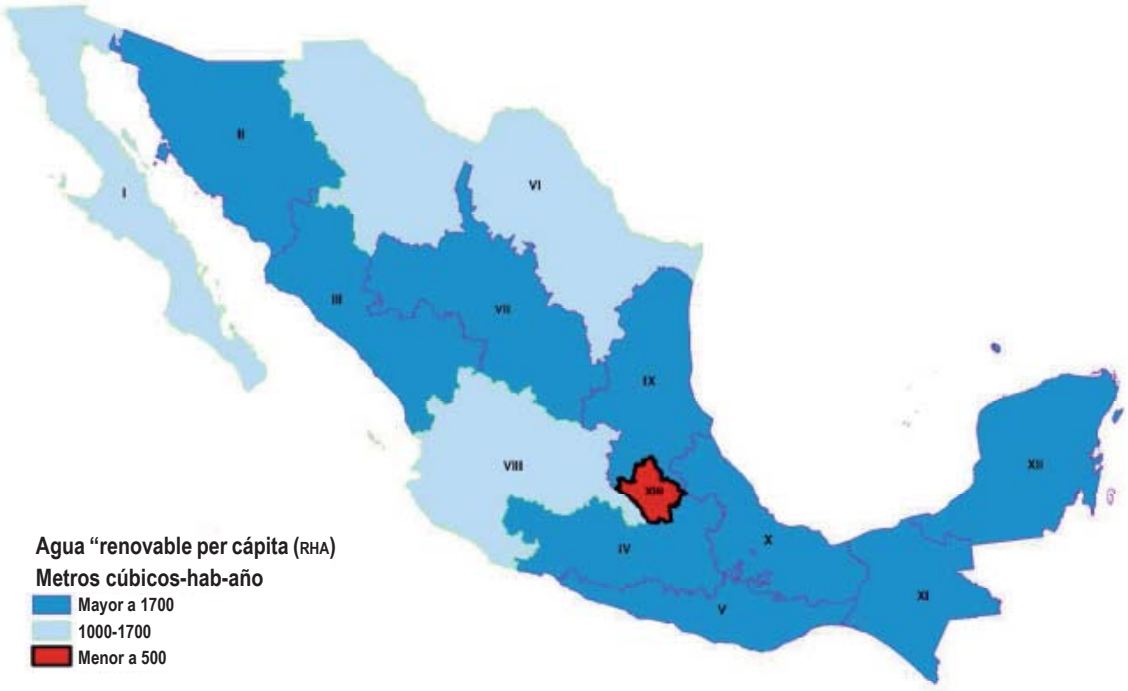
Fuente: Elaboración propia con información de SINA (2010).

Mapa 2. Sistemas de aprovisionamiento, sistema de drenaje y zonas de riego con aguas negras en la MRC



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2010.

Mapa 3. Disponibilidad natural media
(agua renovable per cápita en 2010, según RHA)



Fuente: Elaboración propia con datos del SINA, 2010.

Por otra parte, existe un ejercicio sobre el futuro de la disponibilidad hídrica en México. El SINA realizó proyecciones al 2030 midiendo la cantidad de agua en metros cúbicos (m^3) per cápita por año. Según esta fuente, en el 2030 las cinco regiones que tendrán menor disponibilidad de agua son: la región del Valle de México (148 m^3/hab), Río Bravo (788 m^3/hab), península de Baja California (917 m3/hab), Lerma Santiago Pacífico (1468 m3/hab) y cuencas centrales del norte (1719 m3/hab) (véase Mapa 4).

Los servicios de abasto y de la desigualdad

Cambiando de escala, pueden observarse en la Megalópolis de la Región Centro (MRC) las dificultades que enfrentan los gobiernos en el cumplimiento efectivo de los objetivos de organizaciones internacionales, en materia de acceso al agua potable.

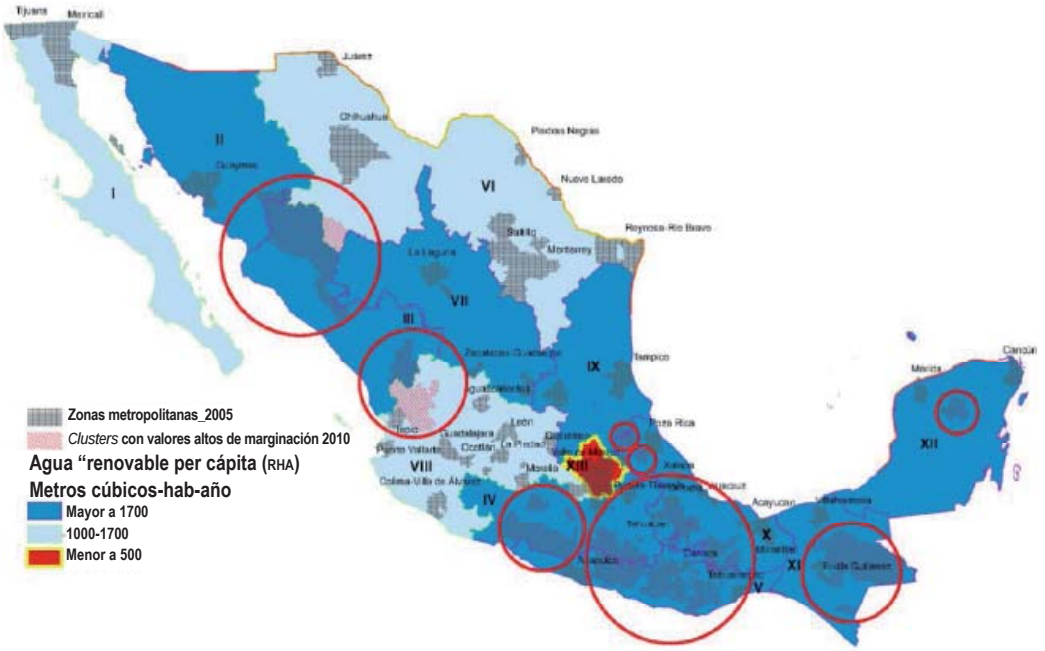
Por ejemplo, en la MRC existen 1,640,967 (4.2%) personas que no disponen de agua entubada. Si se analizan por entidad federativa, en el estado de México existen 649,889 personas; en Puebla, 426,550 personas; finalmente, Hidalgo registra 166,347 personas sin agua entubada (véase Mapa 5).

Para abastecerse, la población sin acceso al agua entubada recurre a diferentes tipos de abasto informal. De éstas 1,640,967 personas sin agua entubada, 93.3% recurre a distintos mecanismos de abasto informal como la recolección de lluvia, de un río o lago, de una pipa, de un pozo o de otra vivienda.

Como puede observarse en el Mapa 5, el estado de México concentra la mayoría de ocupantes en los municipios que acude al servicio de pipas. Se trata de Ixtapaluca (29,999), Acolman (23,046), Ecatepec (22,645), Chalco (21,249) y Tezoyuca (15,945).

En la Ciudad de México las delegaciones también tienen una alta recurrencia al servicio informal por pipas. Así, los datos son: Iztapalapa (19,368), Tlalpan (16,774), Xochimilco (16,576).

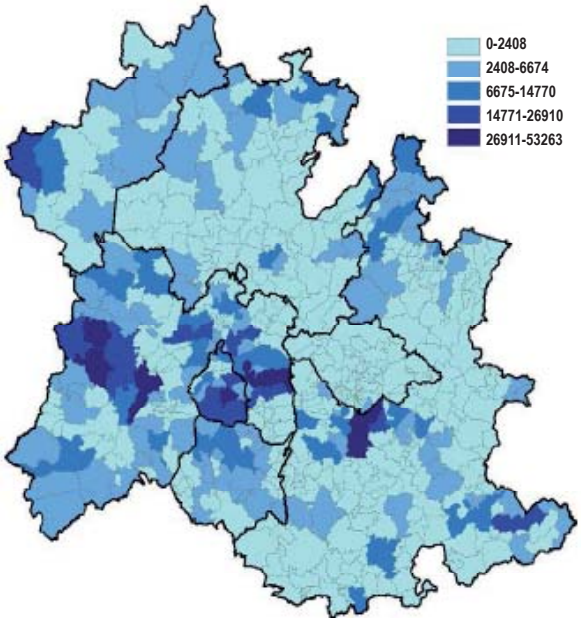
Mapa 4. Zonas metropolitanas, disponibilidad y clusters de marginación social



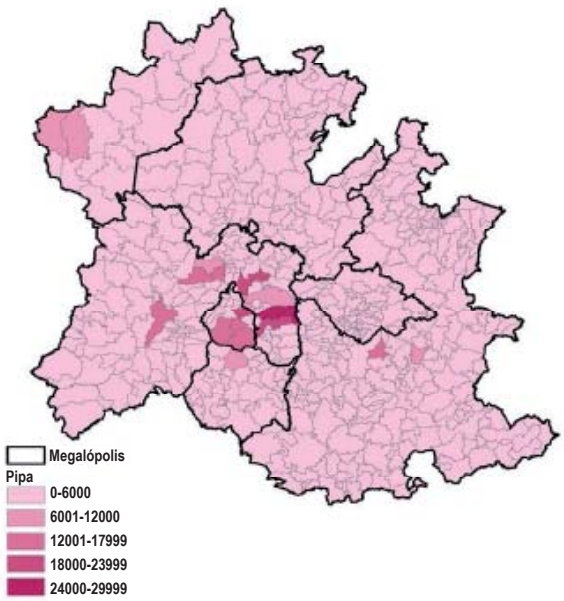
Fuente: Elaboración propia con datos del SINA, 2010.

Mapa 5. Acceso de la población al agua

Sin acceso a agua entubada

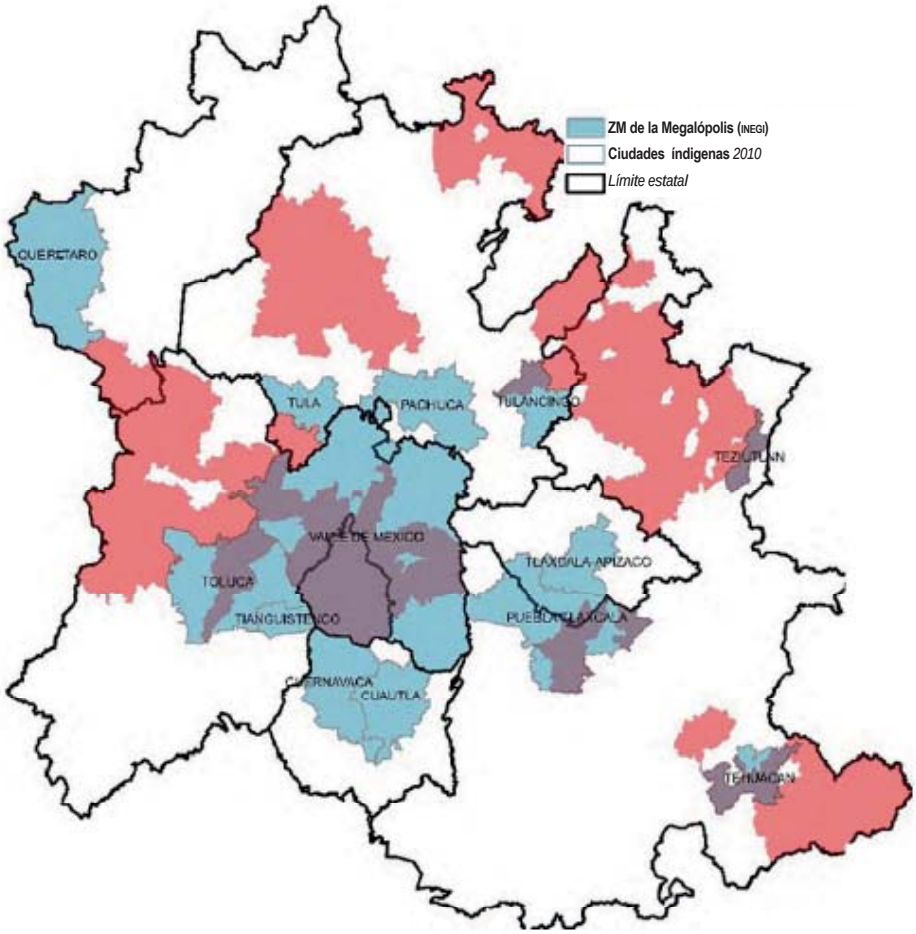


Sin agua y con servicio de pipas



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, 2015.

Mapa 6. Áreas indígenas y zonas metropolitanas (2010)



Fuente: Elaboración propia con información del censo de 1990 y la Encuesta Intercensal 2015, así como el Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

En Puebla sólo se registra el municipio de Amozoc (17,277).

En suma, los mapas anteriores (5 y 6) muestran que en la MRC existe una relación entre los espacios con población sin acceso al agua potable y los espacios con población específica (de habla indígena) o ubicados en zonas metropolitanas.

La abundancia del agua negativa (inundaciones)

Debido a su dimensión, frecuencia y consecuencias, afectan donde y como vivimos; por sí solos no constituyen una amenaza, hasta que rompen con el orden cotidiano. Los desastres están directamente relacionados con el impacto a la salud humana, la pobreza en las ciudades y la degradación de los ecosistemas, causados por uno o más factores peligrosos. Algunas discusiones sobre los desastres se centran en calcular, medir, estimar, prever los costos de los mismos.[13]

La costa de Chiapas, la costa y los valles centrales de Oaxaca, Guerrero, Puebla, Veracruz, Campeche y Tabasco, son zonas que están permanentemente inundadas como parte de los sistemas naturales.

[13] P. Freeman *et al.,* "Disaster Risk Management: national systems for the comprehensive management of disaster risk and financial strategies for natural disaster reconstruction". Inter-American Development Bank, Washington, DC, 2003. En línea. [http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/research_materials_drm_03.pdf.] (consulta: 3 de junio de 2016).

En el norte también hay áreas susceptibles a estas contingencias. En Sonora, por ejemplo, llega a llover fuerte, por lo cual se desbordan algunos ríos que anegan ciudades ubicadas en el pie de monte como Hermosillo, Nogales, Caborca y Cananea, o en la zona costera como Guaymas, Empalme, Huatabampo y Etchojoa.[14]

En los últimos 20 años la frecuencia e intensidad de éstas se han incrementado en el país. Casi todas las ciudades grandes las padecen (Ciudad de México, Monterrey, Puebla, Morelia, Tuxtla Gutiérrez, Chetumal y Acapulco, entre otras) como consecuencia de precipitaciones pluviales y de un mal funcionamiento del drenaje.

Comentarios finales

La información sobre la cantidad de agua disponible en las Regiones Hidrológico Administrativas (RHA) muestra la baja disponibilidad del recurso en las zonas centrales del país (y las más pobladas) y de una alta concentración del recurso en prácticamente todas las regiones hidrológicas ubicadas en los litorales y al sur del país. En ocasiones hay una coincidencia con áreas marginadas.

El tema de la escasez del agua, localizada tanto en las regiones del país como en la Megalópolis de la Región Centro, nos sugiere la pertinencia del análisis sobre la pobreza hídrica. Este documento de análisis no considera solamente la disponibilidad o el acceso, sino también las condiciones ambientales, tal como se mencionaba al principio.

En este sentido, los principales desafíos relacionados con la distribución y disponibilidad del agua en México y su relación con la pobreza hasta ahora se han centrado en incrementar las campañas de concientización del cuidado del agua, revisar las inversiones y resultados de los proyectos potabilizadores, y finalmente abrir paso a la inversión necesaria para mejorar y aumentar la infraestructura para el suministro hídrico de toda la población. Quizá sea necesario un enfoque diferente.

[14] UNAM, "Presentan mapas de zonas susceptibles a inundarse". *Noticias Universia,* México, 2006. En línea[http://noticias.universia.net.mx/ciencia-nn-%20tt/noticia/2006/08/17/59490/presentan-mapas-%20zonas-susceptibles-inundarse.html] (consulta: 3 de junio de 2016).

POBREZA EN DOS APROXIMACIONES, DE LO MICRO A LO MACRO

*Gabriel Fernández Espejel**

Nota preliminar

La existencia de pobreza significa no cumplir con las leyes constitucionales. Su mera ocurrencia debería verse como una falla de la sociedad y sus gobernantes. Tanto su estudio como su combate toman las más diferentes formas; su medición implicaba —las más de las veces— una aproximación macro altamente criticada. Gracias a estas observaciones se tiene una aproximación multidimensional que incorpora la vulnerabilidad; enfoques latentes en las ONG internacionales.

Su medición

En nuestro país, los niveles de pobreza por ingresos se empezaron a reportar por las autoridades gubernamentales de manera sistemática a partir de 2002; tarea que recayó en primera instancia en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a través de los trabajos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP).[1]

Posteriormente, con la entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y su Reglamento en 2004, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) asumió el control de las mediciones de pobreza por ingresos en México, a fin de poder ofrecer series que permitan un seguimiento de este malestar social; en el mediano plazo se mantuvo la metodología empleada hasta entonces por Sedesol. Al mismo tiempo, el Coneval avanzaba en sus trabajos de investigación para generar los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, como lo marca la LGDS.

La Ley General de Desarrollo Social en su artículo 30 apunta que la medición de la pobreza debe tomar en cuenta: el ingreso corriente per cápita, el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servi-

* Maestro en economía por la UNAM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

[1] En [http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx] (consulta: mayo de 2017).

cios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación, y el grado de cohesión social.

Comportamiento, incidencia sin avances

Los niveles de pobreza en México en sus múltiples dimensiones y por ingreso (LGDS) no reportan avances en los últimos tres informes disponibles del Coneval (2010, 2012 y 2014); por el contrario, se tiene una incidencia negativa bajo un espectro pesimista ante la vulnerabilidad por carencia social entre la población que aqueja a más de 30 millones de individuos, y que al sumarse con aquellos que se encuentran en pobreza, se llegaría a alrededor de 70% de la población ya sea vulnerable o en pobreza (véase Gráfica 1).

La incidencia

Al revisar el comportamiento de la pobreza en un panorama de más largo plazo (el Banco Mundial ha elaborado y ajustado estadísticamente series de pobreza de mayor alcance en el tiempo para nuestra economía), se aprecia en su ocurrencia por ingresos que no muestra una única tendencia, sino que exhibe variaciones que se pueden relacionar directamente con el desempeño económico de nuestro país, sobre todo en los años siguientes a la crisis de 1994, aun cuando el coeficiente de Gini tiene una evolución positiva de 1995 a 1997.

Sin embargo, en la misma serie del Banco Mundial (BM) sorprende observar que en la crisis de 2001 y en los tres años posteriores se presenta una tendencia favorable en la pobreza por ingreso y en el coeficiente de desigualdad de Gini. En los años de poco crecimiento económico de 2009 se mantiene un comportamiento estable en ambas variables; es decir, en los últimos tres periodos de recesión económica en México el comportamiento de la pobreza por ingreso y desigualdad ha evolucionado de manera diferente (véase Gráfica 2).

La pobreza en sus diferentes dimensiones se ha comportado de manera similar a como lo hace por ingreso al menos de 1992 a la fecha, y aunque se reconoce que el crecimiento económico tiene un impacto en la evolución de la pobreza, la afirmación que prevalece entre los responsables de su medición (Coneval y Banco Mundial) es que una evolución del PIB con tasas positivas constantes de más de 3% es la que permite avances frente a la pobreza en el mediano y largo plazo; algo que no ha sucedido en los últimos sexenios y que hace evidente en las mediciones del Banco Mundial que no se aleja de 50% del total de la población (véase Tabla 1).

Por otro lado, el seguimiento que se ha dado a otras variables macroeconómicas, como la distribución del ingreso y los niveles de precios, reconoce una mayor incidencia en la pobreza por ingreso, o al menos un comportamiento más apegado que el del crecimiento, aunque con picos más pronunciados, sobre todo de 1992 a 2000 (véase Gráfica 3).

Pobreza y falta de crecimiento

El Reporte Anual del Banco Mundial 2016 habla de los retos en la región latinoamericana y el Caribe ante la expectativa de un bajo crecimiento incluyente en los próximos años, lo que conlleva a malos presagios en el combate a la pobreza y desigualdad.

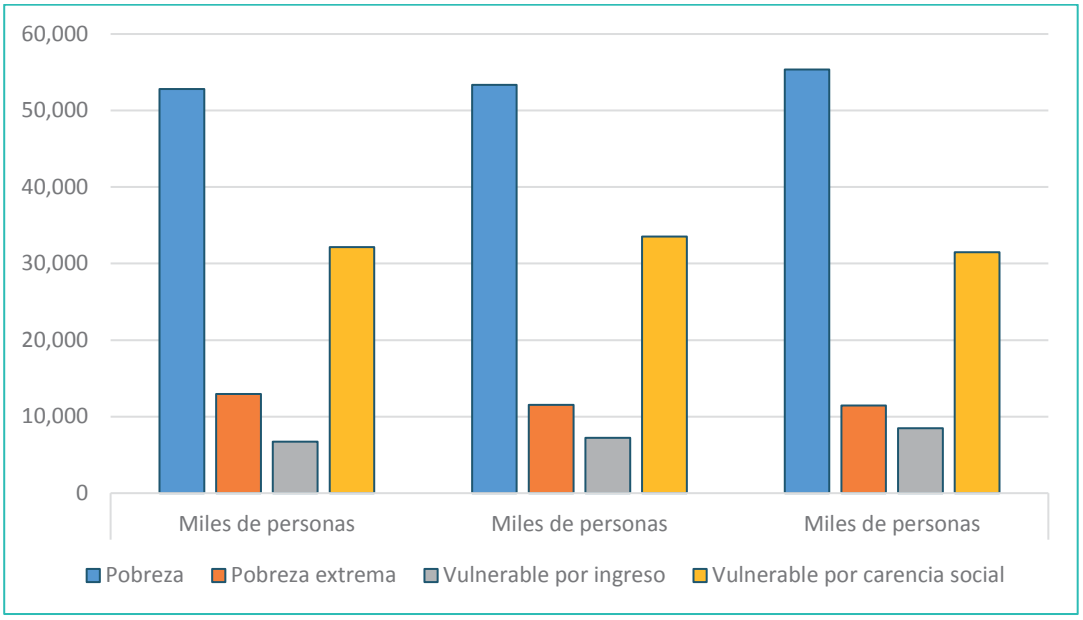
El BM previó una contracción anual en el producto de la región de 1.3%, lo que llevaría a un desempeño promedio de 2.6% en 2016. Los países sudamericanos explican esta caída por los menores precios de las materias primas y por la desaceleración China, mientras que en la subregión mesoamericana las malas noticias para su desarrollo obedecen a la llegada de Trump a la Casa Blanca y a su política proteccionista.

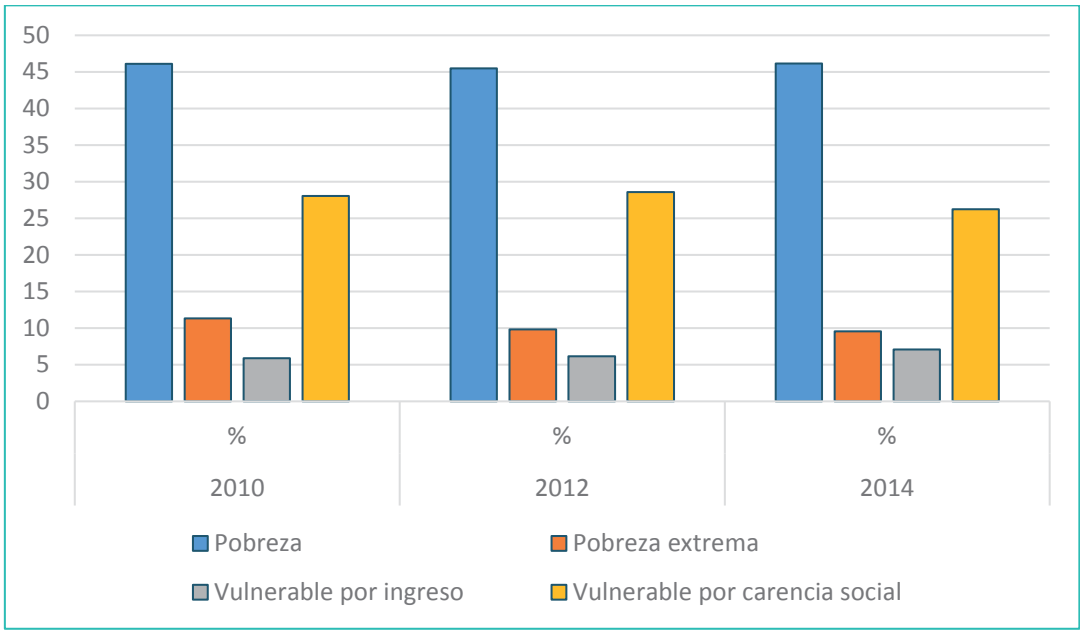
El BM advierte que este panorama pone en riesgo los logros de los últimos años en materia de reducción de la pobreza, ya que 76 millones de personas dejaron atrás esta condición de 2003 a 2013; la preocupación se entiende, sobre todo, si se tiene en cuenta que 39% de la población permanecía vulnerable a perder parte de su ingreso y entrar de nueva cuenta a este grupo social en 2014, al mismo tiempo que la tasa de aumento en la clase media ha disminuido.[2]

La institución aprobó préstamos por 8 mil 200 millones de dólares y 31 proyectos en 2016 en áreas y países de la región para el combate a la pobreza. El interés de los proyectos del BM es

[2] En [http://www.worldbank.org/en/about/annual-report/regions/lac] (consulta: mayo de 2017).

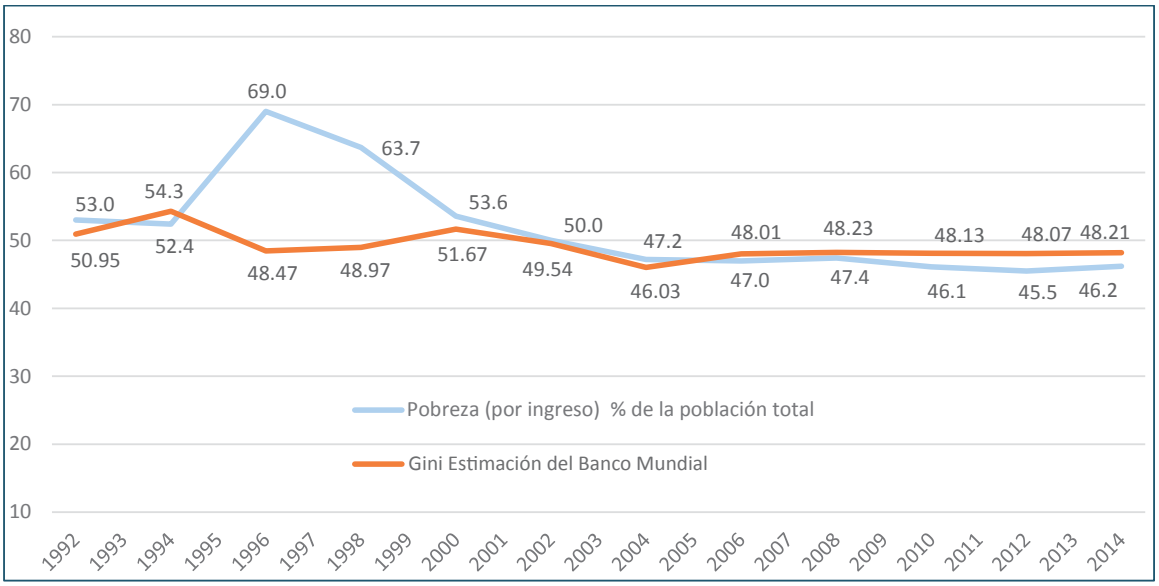
Gráfica 1. Población en pobreza y en vulnerabilidad por carencia social, en número de habitantes y como porcentaje del total de la población





Fuente: Elaboración propia a partir de información en [http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx] (consulta: mayo de 2017).

Gráfica 2. Pobreza por ingreso y coeficiente de Gini en % del total de la población



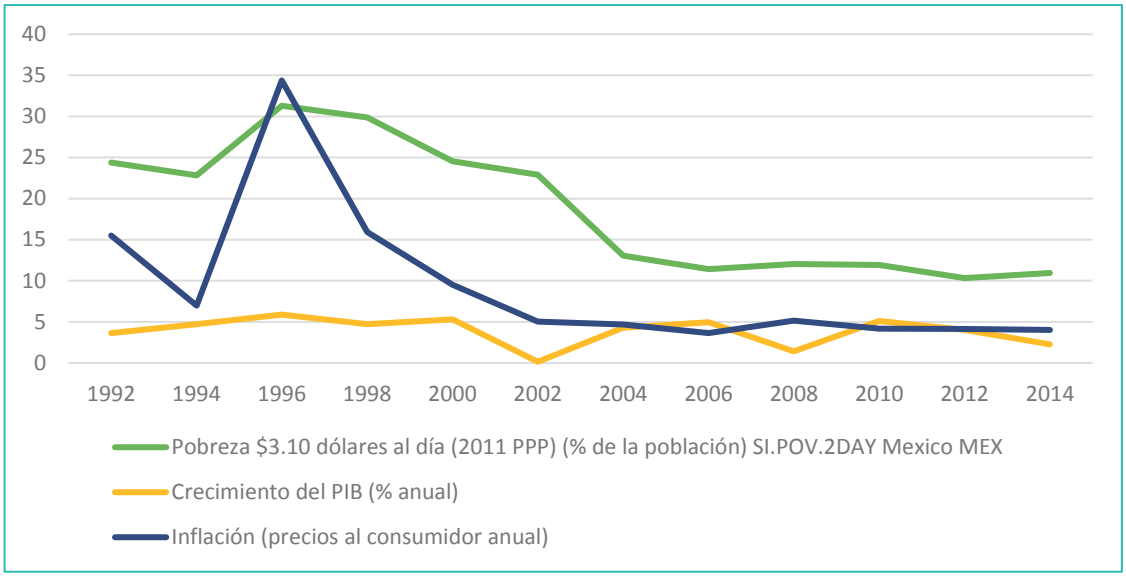
Fuente: Banco Mundial, Data from Database: Base de datos sobre pobreza y desigualdad, en [http://data.worldbank.org/] (consulta: mayo de 2017).

Tabla 1. Pobreza por ingreso y su relación con ciertas variables macroeconómicas en México

Variable/ Año	*Número de pobres $1.90 dólares al día (2011 PPC*) (millones)*	*Número de pobres $3.10 dólares al día (2011 PPC) (millones)*	*Pobreza $1.90 dólares al día (2011 PPC) (% de la población)*	*Pobreza $3.10 dólares al día (2011 PPC) (% de la población)*	*Crecimiento del PIB (% anual)*	*Inflación (precios al consumidor anual)*
1992	**8.67**	**21.74**	**9.73**	**24.4**	**3.63**	**15.51**
1994	**9.19**	**21.15**	**9.92**	**22.83**	**4.73**	**6.97**
1996	**13.55**	**30.10**	**14.09**	**31.3**	**5.87**	**34.38**
1998	**14.24**	**29.77**	**14.29**	**29.88**	**4.70**	**15.93**
2000	**11.31**	**25.23**	**11**	**24.54**	**5.30**	**9.50**
2002	**9.30**	**24.18**	**8.81**	**22.9**	**0.13**	**5.03**
2004	**5.22**	**14.11**	**4.82**	**13.03**	**4.30**	**4.69**
2006	**3.66**	**12.73**	**3.29**	**11.43**	**4.94**	**3.63**
2008	**4.37**	**13.83**	**3.8**	**12.03**	**1.40**	**5.12**
2010	**4.51**	**14.12**	**3.8**	**11.9**	**5.11**	**4.16**
2012	**3.27**	**12.60**	**2.68**	**10.32**	**4.02**	**4.11**
2014	**3.81**	**13.73**	**3.04**	**10.95**	**2.25**	**4.02**

* PPC, poder de paridad de compra, año base 2011.
Fuente: Banco Mundial, Data from Database: Base de datos sobre pobreza y desigualdad, en [http://data.worldbank.org/] (consulta: mayo de 2017).

Gráfica 3. Comportamiento de la pobreza por ingreso, del PIB y la inflación en % del total de la población en México, 1992-2014



Fuente: Banco Mundial, Data from Database: Base de datos sobre pobreza y desigualdad, en [http://data.worldbank.org/] (consulta: mayo de 2017).

trabajar en el incremento de la productividad, la innovación, mejorar el ambiente de negocios, mejorar la educación pública y ubicar a las empresas en una mejor posición dentro de la competitividad internacional; además de los estudios que realiza periódicamente sobre pobreza, vulnerabilidad y desigualdad.

El Banco Mundial y sus instancias crediticias afirman haber cambiado en los formatos y estrategias en la entrega de financiamiento en Latinoamérica y el Caribe,[3] pues centra sus esfuerzos en poner a disposición de la población y del gobierno capital para enfrentar riesgos financieros, seguros por precios de materia prima y la adaptabilidad frente al cambio climático; anteriormente, solía extender préstamos directos.

Preocupaciones diferentes que permean instituciones y gobiernos

Medir la multidimensionalidad de la pobreza (Coneval) o no sólo otorgar financiamiento sino acompañarlo con capacitación, entre otros (BM); compartir un acercamiento teórico interpretativo en el combate a la pobreza de carácter participativo como ha sido abordado con anterioridad en ciertas organizaciones no gubernamentales (ONG) como Actionaid y Oxfam International.

En concreto, Actionaid tiene sede en Johannesburgo, Sudáfrica; desarrolla actividades en más de 40 países en proyectos que involucran a más de 15 millones de personas y definió una política para liberar al mundo de la pobreza y de la injusticia. Su directriz es que la gente utilice su propia fuerza para salir de este mal social, lo que genera un bien en las familias, en las comunidades y en la sociedad.

El cambio más reciente en la estrategia de Actionaid es pasar de sólo luchar en contra de la pobreza a desarrollar soluciones de larga duración frente a la pobreza; apuesta que se centra en diez puntos:

1. Garantizar, a las mujeres, el derecho a la tierra.
2. Impulsar la agricultura sustentable.
3. Hacer que los gobiernos garanticen los servicios públicos básicos.

[3] Práctica que siguen en las demás regiones del planeta, en [http://www.worldbank.org/en/about/annual-report/regions/lac] (consulta: mayo de 2017).

4. Garantizar la redistribución de los recursos para el desarrollo.
5. Aspirar a una educación para niñas y niños.
6. Utilizar el liderazgo juvenil para poner fin a la pobreza e injusticia.
7. Edificar en la población una resistencia frente al conflicto y los desastres.
8. Responder a los desastres a través de los derechos.
9. Empoderar a las mujeres y a las niñas en el control de sus cuerpos.
10. Generar alternativas económicas pensando en las mujeres.

Por su parte, Oxfam International es una ONG —como ya se dijo— que opera como un conglomerado en más de 90 países en el combate de la injusticia que genera la pobreza; trabaja desde las causas que la generan y en las afectaciones que tiene entre la población, para lo cual establece una estrategia de seis puntos:

1. Ayudar a la gente a exigir sus derechos por sí mismos.
2. El derecho a la justicia de género está presente en todo el trabajo de Oxfam.
3. Estar presentes cuando los desastres ocurren y permanecer en los lugares hasta que la crisis pase.
4. Concientizar acerca de que los recursos naturales son vitales para la prosperidad y la gente pobre, aunque normalmente este sector no recibe una parte justa.
5. Para detener el hambre se suministra comida globalmente suficiente para que las personas tengan siempre que comer.
6. El acceso a servicios básicos de salud y de educación son esenciales para el bienestar de las personas y su desarrollo.

Colofón

El avance en el combate a la pobreza se ve amenazado por la falta de crecimiento económico sostenido en nuestro país, a nivel regional y en el mundo; prueba de ello es la alta vulnerabilidad latente. Ni el financiamiento ni el asistencialismo de los programas sociales (que favorece el gobierno mexicano) han sido la vía para tener avances significativos frente a este mal, desde al menos 1992. Quizás habría que seguir adaptando medidas más integrales e incluyentes, como lo hacen las ONG.

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN MÉXICO Y EL RETO EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL

Que todos se levanten, que se llame a todos,
que no haya un grupo, ni dos grupos
de entre nosotros que se quede
atrás de los demás.
Popol Vuh

*Guadalupe Morales Núñez**

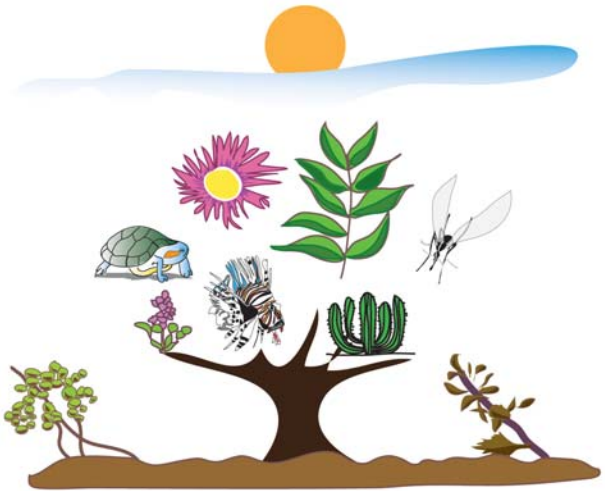
Resumen

Este documento encuentra su motivo en la entrada en vigor de la Agenda 2030 (2016) y los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) planteados por ONU-CEPAL, que fueron resultado del consenso de la comunidad internacional respecto a los problemas económicos mundiales y por la urgencia de su respuesta, en una acción concertada con visión global y humanista que se basa en el bienestar de las personas.

En primera instancia, en este estudio no pretendemos entrar al análisis del desarrollo sostenible; tal vez únicamente hacer muy visible la idea del gobierno mexicano al respecto:

> El desarrollo sostenible es el paradigma general de la ONU. El concepto fue descrito por el Informe de la Comisión Bruntland de 1987 como "el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.[1]

Lo que sí pretendemos es repasar los compromisos que el gobierno mexicano ha emprendido para el cumplimiento de los ODS, señalar los actores involucrados y clarificar el reto que ello



implica en materia de la política de desarrollo social en una senda orientada hacia la erradicación de la pobreza.

Esquemáticamente este documento se divide en tres partes. La primera, como todo trabajo académico que se respete, contextualiza y nutre con los antecedentes pertinentes, pero fundamentalmente abreva de las ideas vertidas en dos eventos importantes:[2] el Seminario de alto nivel para la presentación del documento "Horizontes

[1] Véase [http://www.gob.mx/sre/articulos/sabes-que-son-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible].

[2] Trigésimo Sexto Periodo de Sesiones de la CEPAL, México 2016.

2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible" (México, 2016) y el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible (abril, 2017); donde cabe resaltar que el gobierno de México fue sede de ambos eventos y Presidente del Comité Plenario de la CEPAL.

Ambos conforman un mecanismo para fortalecer el multilateralismo como la alternativa regional eje que guíe las acciones en torno al desarrollo sostenible; en ello compromete la participación coordinada de cada Estado, sus parlamentos, la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil. Vale mencionar que este Foro es el mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Segundo y tercer segmentos explican algunas acciones de cumplimiento del gobierno mexicano en lo tocante a política social, con el propósito de aportar datos para su análisis y reflexión, así como un comparativo a nivel internacional del avance —o rezago— que llevan algunos países de la región.

Antecedentes

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó el documento Declaración del Milenio como una línea estratégica para lograr el crecimiento de los países en vías de desarrollo, en el que formula principios, objetivos, metas e indicadores a cumplirse en el periodo 2000-2015.[3]

Si bien hubo avances, al término del periodo fue necesario evaluar el progreso alcanzado y el trabajo que resta por hacer, por lo que se estableció un proceso de diálogo con los organismos internacionales, el sector público, sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, para crear un nuevo marco de cooperación aplicable a todos los países del mundo, no solamente a los países en desarrollo, como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

[3] Véanse Rafael López Vega, "Objetivos de Desarrollo del Milenio" y el "Informe de avances 2013 de México", Documento de Trabajo, núm. 163, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, febrero de 2014. Disponible en [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-163.-Los-objetivos-de-Desarrollo-del-Milenio-y-el-Informe-de-Avances-2013-de-Mexico] (consulta: mayo de 2017).

En septiembre de 2015, la ONU adoptó la Resolución 70/1, intitulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible",[4] que constituye uno de los ejes temáticos para modificar los programas de desarrollo durante los próximos 14 años, donde profundiza lo establecido por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con un enfoque distinto, dado que afronta las causas estructurales de los problemas.

En ese sentido, el mayor desafío mundial son concretamente las acciones para erradicar el flagelo social que es la pobreza; de hecho, la conformación de la Agenda 2030 supone una modificación al enfoque de desarrollo sostenible, que comprende 17 objetivos que abordan aspectos sociales, económicos y ambientales (Cuadro 1).

Seminario de alto nivel para la presentación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible[5]

Objetivos y conclusiones

Se cristalizó en la Ciudad de México (mayo de 2016) con el propósito de analizar las desigualdades causadas por la concentración de la riqueza y la presentación de la agenda que constituye un consenso internacional, innovador en lo político y conceptual, en el que los países miembros acordaron llevar a cabo un nuevo estilo de desarrollo que privilegia el combate a la desigualdad y la protección al medio ambiente.

La agenda destaca que cada país debe elegir su propio equilibrio hacia una nueva economía política basada en la ecuación: Estado, mercado y sociedad; por tanto, no se exige un modelo único debido a que los 17 ODS surgen como herramienta de planificación para los países miembros, tanto a nivel nacional como local, con una visión de largo plazo hacia un desarrollo regional sostenido. Por

[4] Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Organización de las Naciones Unidas, en [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.] (consulta: mayo de 2017).

[5] Resumen propio. Trigésimo sexto periodo de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Ciudad de México, para la presentación del documento *"Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible",* CEPAL México, Secretaría de Relaciones Exteriores, mayo de 2016.

Cuadro 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Objetivos de Desarrollo Sostenible	
Objetivo 1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
Objetivo 2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
Objetivo 3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
Objetivo 4	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
Objetivo 5	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
Objetivo 6	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
Objetivo 7	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
Objetivo 8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
Objetivo 9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
Objetivo 10	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
Objetivo 11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
Objetivo 12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
Objetivo 13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
Objetivo 14	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
Objetivo 15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
Objetivo16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas; y
Objetivo 17	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

ello, el compromiso de cada nación es incorporar en sus planes y políticas públicas las acciones necesarias para su cumplimiento. En el caso de México se hizo énfasis en "redoblar el compromiso durante los dos años que nuestro país será sede, y para ello ya cuenta con un Comité Técnico para los ODS en el que participan 18 dependencias del Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores".[6]

Para la CEPAL, las políticas sociales requieren revisarse más allá de lo social y las alternativas para su atención tienen que ver con una acción regional en la que cada país considere un cambio estructural, alianzas público-privadas, control de la evasión fiscal y la participación de la sociedad civil organizada.

[6] Claudia Ruiz Massieu, secretaria de Relaciones Exteriores, trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL, México, mayo de 2016.

Al concluir el seminario el acuerdo emanado fue realizar un foro de evaluación sobre los progresos de cada país para conocer el avance del informe voluntario que se presentará ante la ONU en julio próximo.

Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible

Objetivos y conclusiones

Se llevó a cabo en mayo de 2017 y agrupó nuevamente a los países de la región para evaluar el proceso de puesta en marcha de la Agenda 2030 en torno a tres temas:

1. Conocer los arreglos institucionales que cada país está adoptando para llevar adelante los ODS y cómo se están organizando institucionalmente, así como sus objetivos

con miras a integrar un informe voluntario que será presentado en julio próximo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas; 11 países de la región ya están listos; México, Colombia y Venezuela ya lo han presentado. A la fecha 14 de 33 países están listos para presentar su informe.
2. Cómo se medirán los progresos, avances y retrocesos que puedan ser visibles y transparentes a la población y qué indicadores y mecanismos de medición para conocer si se avanza o no.
3. Cuáles son los grandes desafíos que tiene la región frente a un mundo en que priva el nacionalismo económico y se debilita el multilateralismo.

Vale comentar que el foro se convocará anualmente bajo los auspicios de la CEPAL a partir de 2017 y está abierto a la participación de todos los actores interesados, los gobiernos nacionales principalmente, sociedad civil y sector privado, amén de los Congresos. Puede tratarse de una oportunidad adicional para robustecer la coordinación, fiscalización y control de las acciones sobre la erradicación de la pobreza.

Al término del foro se dio a conocer el documento que contiene las Conclusiones y Recomendaciones Acordadas entre los Gobiernos.[7] A continuación se presenta un resumen sobre aquellas que pudieran resultar tema de análisis por los actores involucrados en el cumplimiento de los ODS de México:

1. Se reafirma el compromiso con la Agenda 2030 destacando que su componente temático son las personas; que sus 17 ODS y 169 metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) y que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones —incluida la pobreza extrema— es el mayor desafío, ya que constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.
2. Se destaca el avance en la implementación de la Agenda 2030 sobre la base de mecanismos existentes, lo que brinda útiles oportunidades de cooperación regional y aprendizaje entre pares, intercambio de buenas prácticas, discusión de metas acordadas y retos identificados.
3. Catorce países los han integrado en sus planes nacionales de desarrollo y estrategias de desarrollo sostenible.
4. Construir capacidades institucionales, en particular las capacidades de recolección de datos y seguimiento.
5. Que CEPAL, a través del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030, avance en la producción de indicadores relevantes y apoye el fortalecimiento de las capacidades estadísticas nacionales.
6. Se recomienda una mayor integración con enfoque de género en las políticas y estrategias nacionales de desarrollo sostenible.
7. Debido a la importancia y potencial transformador del sector empresarial y privado, se recomienda formular políticas y reforzar los marcos regulatorios con el fin de acompasar los incentivos para el sector privado con los objetivos del sector público, incluso mediante estímulos para que el sector privado adopte prácticas sostenibles y fomente la inversión de calidad a largo plazo. Se recomienda aumentar la cooperación regional para el desarrollo de capacidades endógenas en materia de ciencia y tecnología.
8. Encaminar esfuerzos para reducir sustancialmente los flujos financieros ilícitos y luchar contra la evasión de impuestos y la corrupción mediante el fortalecimiento de la regulación nacional y el aumento de la cooperación internacional.
9. Asegurar la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil, el ámbito académico y el sector privado; y
10. Se recomienda a la CEPAL y a México presentar una versión actualizada y un resumen, respectivamente, del “Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, presentado por la CEPAL y su anexo sobre financiamiento, como contribución regional en el próximo Foro Político de Alto Nivel, el Foro del Consejo Económico y Social sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo y el Mecanismo de Coordinación Regional

[7] Véase “Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los gobiernos reunidos en la primera reunión del Foro de los Países de América Latinoamérica y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible”, en [foroalc2030.cepal.org].

de las Naciones Unidas, para su debida consideración.

Compromiso de México en la Agenda 2030: el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión

Identificación de actores

Para CEPAL, el cumplimiento de los ODS enfrenta el reto de movilizar una gran cantidad de recursos financieros, e importantes niveles de financiamientos interno y externo, en un contexto en que la dinámica del crecimiento, regional como mundial, no favorece el financiamiento del desarrollo.[8]

Si bien el gobierno mexicano asume que la erradicación de la pobreza requiere un desarrollo sostenible,[9] en principio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene considerada la integración de los ODS en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018, así como la iniciativa presidencial que se enviará al Congreso de la Unión en el siguiente periodo de sesiones, para incorporar en la Ley de Planeación los 17 ODS, y muy probablemente de paso a la Estrategia Nacional, a donde se suma el Consejo Nacional de la Agenda 2030, recientemente aprobado (abril de 2017), como la instancia de vinculación del Ejecutivo federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia, tal como se explica más adelante.

Cabe destacar que una de las actividades puestas en marcha para apoyar la Agenda 2030 en México tiene que ver con la financiación y preparación de presupuestos para el futuro; de hecho la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibió asistencia técnica para identificar programas que puedan alinearse con los ODS y sus metas, como se ilustra en el Esquema 1.

En este proceso, el Congreso de la Unión emprenderá un desafío importante debido a que el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2018 será el primero con un enfoque orientado a garantizar el cumplimiento de los ODS y sus metas en un plazo a 14 años.

Sin embargo, es la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) el principal actor comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030; responsabilidad que asume Sedesol debido a que los rubros que integran el pilar social de la Agenda 2030 y su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 compromete 13 de los 17 ODS,[10] que en suma pretenden poner fin a la pobreza, erradicar el hambre, reducir la desigualdad y producir energía asequible. La alineación de los objetivos y metas se muestra en la Tabla 1.

Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Política Social

Es un actor importante en el proceso de integración de los ODS en las políticas sociales que el gobierno mexicano comprometió en la 71 Asamblea General de las Naciones durante la presentación del informe voluntario (2016).

Es la instancia de vinculación del Ejecutivo federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia (artículo primero), y reconoce al Grupo de Trabajo de la Cámara de Senadores, integrado por 17 comisiones, presidido por la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales para el seguimiento legislativo de los ODS (considerando 10 del decreto de creación).

Se conforma con 18 secretarías de Estado y es presidido por el presidente de la república; las reuniones de trabajo tienen la modalidad de sesiones ordinarias o extraordinarias y los acuerdos se tomarán por mayoría de votos, siendo el representante del Ejecutivo quien cuenta con voto de calidad.

De acuerdo con la naturaleza del asunto, podrán contar con invitados con voz y sin voto, como pueden ser:

> […] los servidores públicos de la administración pública federal, las entidades federativas y municipios [sic]; los poderes legislativo y judicial federales [sic]

[8] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Financiamiento para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Desafíos para la movilización de recursos", LC/FDS.1/4, Santiago 2017, p. 7.

[9] Véase [http://www.gob.mx/sre/articulos/sabes-que-son-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible].

[10] Secretaría de Desarrollo Social, 26 de abril de 2017, en [http://www.gob.mx/sedesol/articulos/sedesol-esta-comprometido-con-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-de-la-agenda-2030?idiom=es] (consulta: mayo de 2017).

Esquema 1. Alineamiento de las prioridades estratégicas del UNDAF y los ODS

Tabla 1. El pilar social de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

Objetivos de Desarrollo Sostenible	*Metas*												
1. Fin de la pobreza	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.a	1.b						
2. Hambre cero	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.a	2.b	2.c					
3. Salud y bienestar	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9	3.a	3.b	3.c	3.d
4. Educación de calidad	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.a	4.b	4.c			
5. Igualdad de género	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.a	5.b	5.c				
6. Agua limpia y saneamiento	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.a	6.b					
7. Energía asequible y no contaminante	7.1	7.2	7.3	7.a	7.d								
8. Trabajo decente y crecimiento económico	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	8.7	8.8	8.9	8.10	8.a	8.b	
9. Industria, innovación e infraestructura	9.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.a	9.b	9.c					
10. Reducción de las desigualdades	10.1	10.2	10.3	10.4	10.5	10.6	10.7	10.a	10.b	10.c			
11. Ciudades y comunidades sostenibles	11.1	11.2	11.3	11.4	11.5	11.6	11.7	11.a	11.b	11.c			
12. Producción y consumo responsables	12.1	12.2	12.3	12.4	12.5	12.6	12.7	12.8	12.a	12.b	12.c		
13. Acción por el clima	13.1	13.2	13.3	13.a	13.b								
14. Vida submarina	14.1	14.2	14.3	14.4	14.5	14.6	14.7	14.a	14.b	14.c			
15. Vida de ecosistemas terrestres	15.1	15.2	15.3	15.4	15.5	15.6	15.7	15.8	15.9	15.a	15.b	15.c	
16. Paz, justicia e instituciones sólidas	16.1	16.2	16.3	16.4	16.5	16.6	16.7	16.8	16.9	16.10	16.a	16.b	
17. Alianzas para lograr los objetivos	17.1	17.2	17.3	17.4	17.5	17.6	17.7	17.8	17.9	17.10	17.11	17.12	
	17.13	17.14	17.15	17.16	17.17	17.18	17.19						

Pilar social — Metas con fines sociales explícitos

Extendido — Metas de orden económico, medioambiental o institucional con impacto directo en el desarrollo social

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030, para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, (LC/1.4268 (FDS.1/3)/-*), Santiago, 2012, p. 25.

> y organismos constitucionales autónomos, así como representantes de organizaciones internacionales.

Llaman la atención dos cosas. Primero, que la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal no forme parte del Consejo y su proceso deliberativo, con votación mayoritaria y voto de calidad, si pensamos que en la materia se trata de una reunión de gabinete como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

> Artículo 7° El presidente de la república podrá convocar, directamente o a través del secretario de Gobernación, a reuniones de gabinete con los secretarios de Estado y funcionarios de la administración pública federal que el presidente determine, a fin de definir o evaluar la política del gobierno federal en asuntos prioritarios de la administración; cuando las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas del gobierno lo ameriten; o para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal. Estas reuniones serán presididas por el presidente o, si éste así lo determina, por el titular de la Secretaría de Gobernación.
>
> El jefe de la Oficina de la Presidencia de la República podrá ser convocado a las reuniones de gabinete, por acuerdo del presidente (Cuadro 2).

De acuerdo con el artículo 7°, el Consejo tiene asignadas 17 funciones; sin embargo, algunas de ellas tienes particularidades específicas, que es importante señalar:

- Definir y coordinar los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la Agenda 2030 (artículo segundo I.)
- Formular propuestas de políticas y acciones para impulsar el logro de los objetivos de la Agenda 2030 (artículo segundo II.)
- Proponer reformas al orden jurídico que faciliten y permitan cumplir con los objetivos de la Agenda (artículo segundo III.)
- Podrá crear comités permanentes o transitorios para la atención de temas específicos.

Por último, la instalación del Consejo se llevará a cabo dentro de los 60 días naturales (límite 26 de junio de 2017) y contará con lineamientos de operación (transitorios segundo y tercero).

Conviene subrayar que los países de la región han incorporado cuerpos colegiados para el seguimiento de los ODS, como lo muestra el Esquema 2.

La integración de los consejos, de acuerdo con CEPAL, debe contar con algunas características. En principio, para el cumplimiento de los ODS se requiere una mayor coordinación intersecretarial.

La CEPAL ha identificado al menos 16 mecanismos que actúan en ese sentido, en dos modalidades: utilizar instituciones existentes asignándoles nuevas responsabilidades acordes a los nuevos desafíos o crear nuevas instituciones con funciones específicas.

Por otro lado, los mecanismos e instituciones responsables de la implementación de la Agenda 2030 tienen como objeto orientar la política para el logro de los ODS; llevar a cabo la coordinación institucional e intersectorial; movilizar recursos y orientar el gasto; gestionar alianzas; presentar informes, monitorear y evaluar, y coordinar la cooperación internacional.[11]

En este contexto, probablemente el desafío del Consejo Nacional sea lograr una adecuada articulación intersecretarial que guíe el cumplimiento de facultades complementarias para fortalecer, en principio, el Programa Nacional de Desarrollo Social que considere la eficiencia del gasto público y de los programas de combate a la pobreza, atendiendo a una de las metas del Programa:

> Terminar con la pobreza extrema, principalmente la erradicación del hambre, por medio de acciones que eliminen el sesgo asistencial y el uso electoral de los programas sociales. Acciones basadas en información que asegure que los recursos del Estado lleguen directamente y sin condicionantes a la población que más los necesita y que sean ejercidos con base en reglas de operación y transparencia.

Y para ello el Programa ha establecido el siguiente criterio:

III. Coordinación activa de los gobiernos municipales, estatales y la federación en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a través de la

[11] En [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41173/4/S1700461_es.pdf], p. 47.

Cuadro 2. Integración del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Política Social ***Diario Oficial de la Federación* del 26 de abril de 2017**					
Presidente de la República es Presidente del Consejo con voto de calidad					
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de la Defensa Nacional	Secretaría de Marina	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de Energía	Secretaría de Economía	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Salud	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Secretaría de Cultura	Secretaría de Turismo
Los miembros del Consejo tendrán voz y voto y podrán designar suplentes con nivel jerárquico de subsecretario					
Secretario Ejecutivo **Recae en el Jefe de la Oficina de la Presidencia (artículo séptimo)**					
— Propone los asuntos que estime deban ser sometidos a la consideración del Consejo (Fracción II) — Propone al Presidente del Consejo la invitación de los servidores públicos y representantes señalados en el artículo cuarto (fracción VI) — Elabora los lineamientos de Operación del Consejo y someterlos a consideración de su Presidente (Fracción IX) — Convoca a sesiones ordinarias o extraordinarias, previo acuerdo con el Presidente (Fracción X)					
Invitados con voz pero sin voto					
Servidores Públicos de la Administración Pública Federal	Las entidades federativas y los municipios	Los poderes Legislativo y Judicial federales (sic)	Organismos constitucionales autónomos	Representantes de organizaciones internacionales	
Representantes del sector privado	Representantes de la sociedad civil	Representantes de la academia	Expertos con reconocido prestigio en la materia		
Invitado permanente con voz pero sin voto					
Un representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía con nivel jerárquico no menor al de Director General o equivalente					

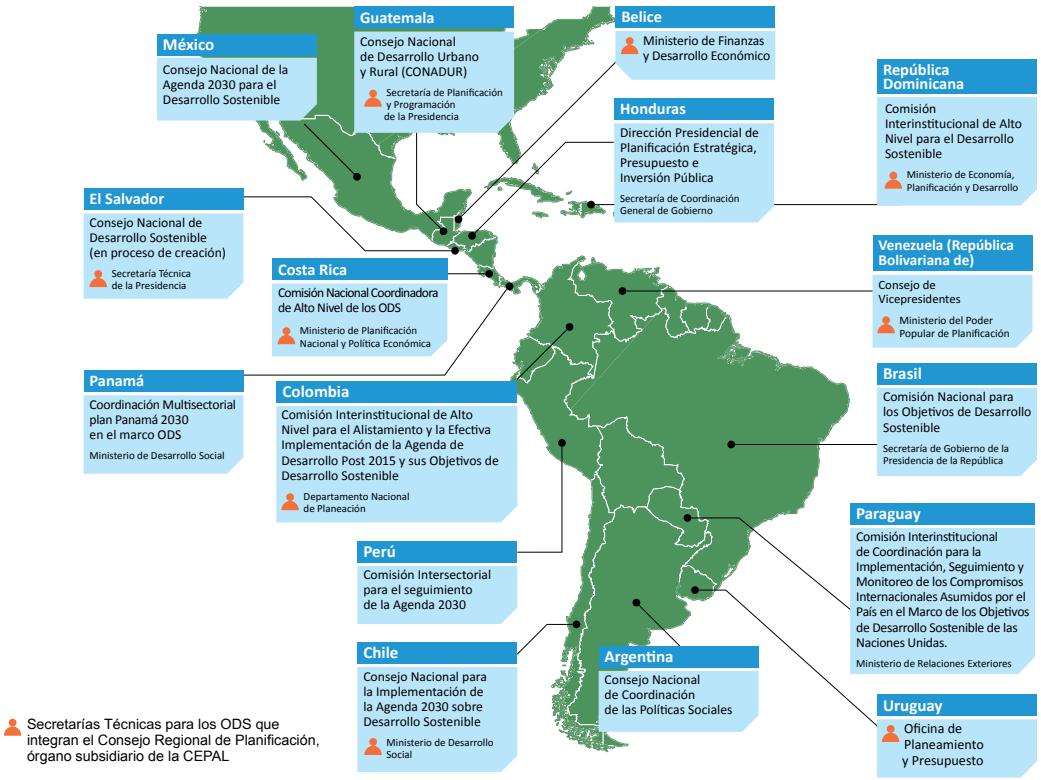
coordinación de acciones para diseñar poner en marcha políticas y servicios que fortalezcan las relaciones intergubernamentales, con la finalidad de fortalecer esfuerzos en el combate a la pobreza y la consecución de los objetivos de la planeación nacional.[12]

Otro elemento importante tiene que ver con el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluye a seis entidades adicionales para poder medir y dar seguimiento a los nuevos objetivos, metas e indicadores establecidos en el marco de la Agenda 2030,[13] que cuentan con resultados que pueden ser aprovechados para los trabajos del Consejo Nacional.

[12] Programa Nacional de Desarrollo Social-2014-2018, en [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36671/Pronades_2014-2018_VF_13_05_14.pdf].

[13] El considerando siete del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (DOF 26/04/2017) no indica cuáles son las seis entidades adicionales que incluyó el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Esquema 2. Mecanismos de coordinación de la Agenda 2030 en América Latina



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.4268(FDS.1/3)/-*), Santiago, 2017.

Plataforma de indicadores de los ODS[14]

La incorporación de nuevas tecnologías de la información, que pueda contribuir a mejorar la información, en principio, respecto del padrón de beneficiarios de los programas sociales, verbigracia, en los niveles subnacionales, así como un esquema de indicadores actualizados a los 17 ODS. Este último es una preocupación común planteada durante el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible.

Actualmente el gobierno mexicano cuenta con esta plataforma como una herramienta desarrollada con tecnología abierta sobre los ODS, a cargo de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CDEN) de la Oficina de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que permite explorar, comparar y descargar los indicadores y las bases de datos que darán seguimiento a los compromisos acordados en modo de tablero público para informar públicamente los avances de los ODS en México. Contendrá bases de datos que serán accesibles en formatos abiertos para que estudiantes, investigadores y cualquier persona interesada en el tema pueda acceder.[15]

Los programas sociales y el combate a la pobreza: percepción ciudadana

Las acciones que emprenda el gobierno federal en una eventual Estrategia Nacional para Erradicar la Pobreza tiene de frente un descontento social respecto del uso de los programas.

Como muestra de ello a continuación se presentan datos especializados que dan cuenta de la

[14] Véase México Digital, Plataforma de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en [http://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/plataforma-de-indicadores-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible] (consulta: mayo de 2017).

[15] La plataforma puede consultarse en http://agenda2030.mx/. Por supuesto, tiene una misión fundamental en los procesos de transparencia, control y fiscalización.

percepción ciudadana sobre el uso de los programas sociales —con datos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública recabados en la encuesta "Pobreza en México"—[16] frente a las acciones que se han realizado y aquellas deseables que se debieran implementar para reducir la pobreza, y se evalúa la percepción de efectividad de los programas sociales y la perspectiva a futuro de esta problemática en nuestro país, de la siguiente forma:

Respecto a los programas sociales de combate a la pobreza por parte del gobierno, los entrevistados respondieron qué tan de acuerdo o en desacuerdo están con las siguientes frases:

- Sólo disminuyen pero no solucionan el problema: 14.1% está totalmente de acuerdo, 49.4% está de acuerdo, 28.1% está en desacuerdo, 6.7% está totalmente en desacuerdo y 1.7% no sabe/no contesta.
- Se usan para fines electorales: 22.1% está totalmente de acuerdo, 44.6% está de acuerdo, 24.7% está en desacuerdo, 6.6% está totalmente en desacuerdo y 2.1% no sabe/no contesta.
- Hacen a la gente dependiente del gobierno: 13.1% está totalmente de acuerdo, 43.7% está de acuerdo, 34.7% está en desacuerdo, 4.7% está totalmente en desacuerdo y 3.9% no sabe/no contesta.
- Acostumbran a la gente a no trabajar lo suficiente: 12.4% está totalmente de acuerdo, 39.1% está de acuerdo, 41.6% está en desacuerdo, 4.9% está totalmente en desacuerdo y 2.0% no sabe/no contesta.
- Crean desigualdades entre la gente de la comunidad: 11.1% está totalmente de acuerdo, 42.6% está de acuerdo, 37.7% está en desacuerdo, 7.0% está totalmente en desacuerdo y 1.7% no sabe/ no contesta.
- Crean conflictos en las comunidades: 11.3% está totalmente de acuerdo, 42.6% está de acuerdo, 38.1% está en desacuerdo, 5.1% está totalmente en desacuerdo y 2.9% no sabe/no contesta.
- De los encuestados, 86.6% manifiesta que en los últimos tres años el gobierno de México no ha hecho lo suficiente para disminuir la pobreza en el país; en cambio, 12.1% considera que sí lo ha hecho, mientras que 1.3% no sabe/no contesta (Gráfica 1).
- Después de dar una breve explicación sobre la finalidad de la Cruzada Nacional contra el Hambre, se pregunta a la muestra qué tan necesaria es esta estrategia para nuestro país; 49.9% considera que es muy necesaria, 24.2% manifiesta que es algo necesaria, 11.6% cree que es poco necesaria, 11.7% afirma que no es nada necesaria y 2.7% no sabe/no contesta.

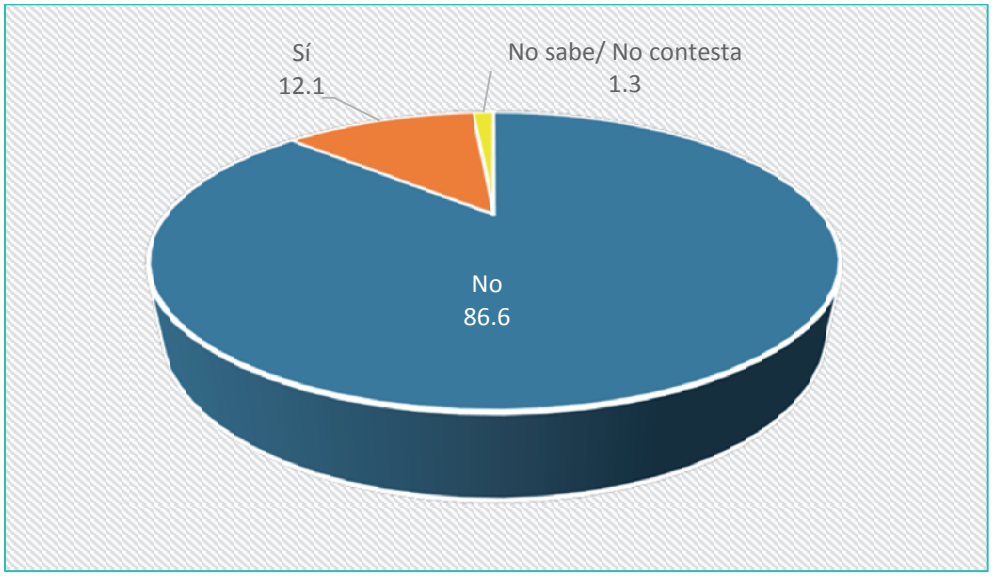
Se enlistaron una serie de programas de apoyo social del gobierno federal, a fin de conocer qué tanto creen que ayuden a la población a reducir la pobreza, arrojando los siguientes resultados (Gráfica 2):

- La pensión a adultos mayores: 39.8% considera que han ayudado mucho, 25.1% han ayudado algo, 26.6% han ayudado poco, 8.0% no han ayudado nada, mientras que 0.6% no sabe/no contestó.
- Los programas de leche por parte de Liconsa: 45.7% señala que han ayudado mucho, 25% han ayudado algo, 21.1% han ayudado poco, 4.9% no cree que hayan ayudado nada, y 3.3% no sabe/no contestó.
- Los comedores comunitarios: 42.2% responde que han ayudado mucho, 25.9% han ayudado algo, 19.3% han ayudado poco, 6.4% no han ayudado nada, y 6.1% no sabe/ no contestó.
- El programa de abastecimiento de productos básicos a precios accesibles por parte de Diconsa: 39.6% manifiesta que han ayudado mucho, 25.6% han ayudado algo, 20.6% han ayudado poco, 7.7% no han ayudado nada, y 6.7% no sabe/no contestó.
- El programa de gobierno Prospera para contrarrestar la pobreza del país: 24.6% señala que ha ayudado mucho, 28.1% ha ayudado algo, 25.1% ha ayudado poco, 14.4% no ha ayudado nada, y 7.8% no sabe/no contestó (Gráfica 3).

Respecto a las alternativas para combatir la pobreza, la opinión ciudadana muestra que las

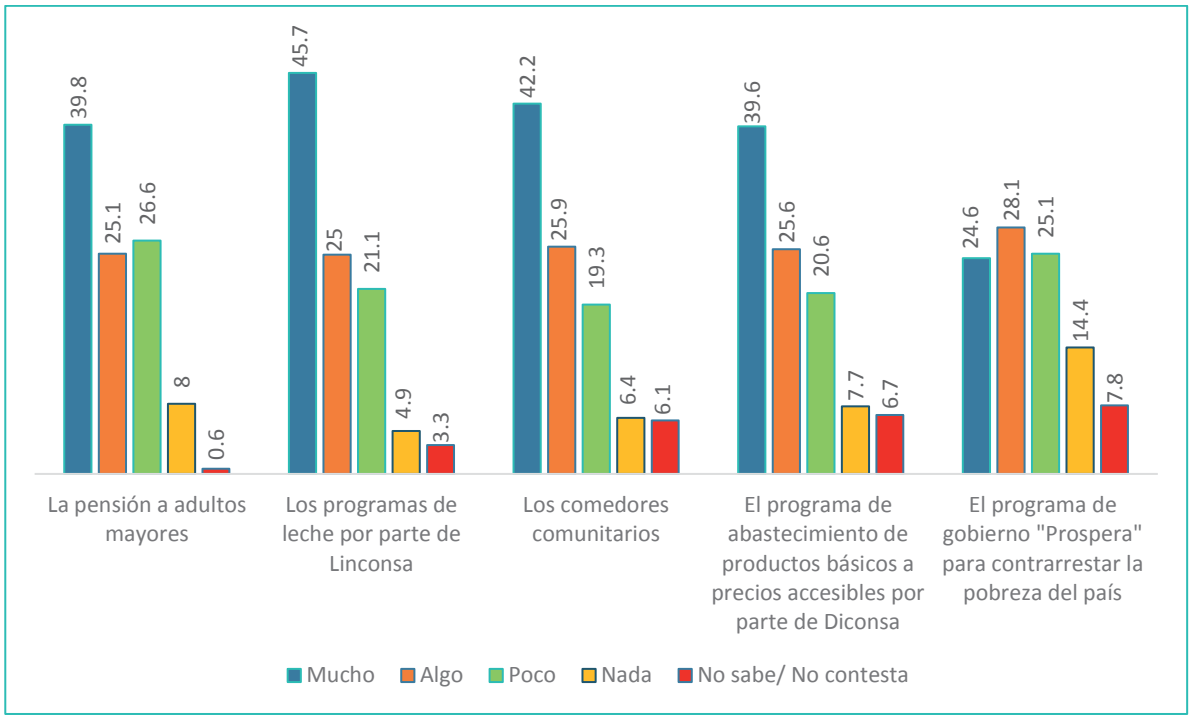
[16] Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. CESOP Cámara de Diputados. Encuesta telefónica nacional: pobreza en México. Disponible en [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Pobreza-en-Mexico] (consulta: mayo de 2017).

Gráfica 1. En los últimos tres años, ¿usted considera que el gobierno de México ha hecho lo suficiente para disminuir la pobreza en el país?



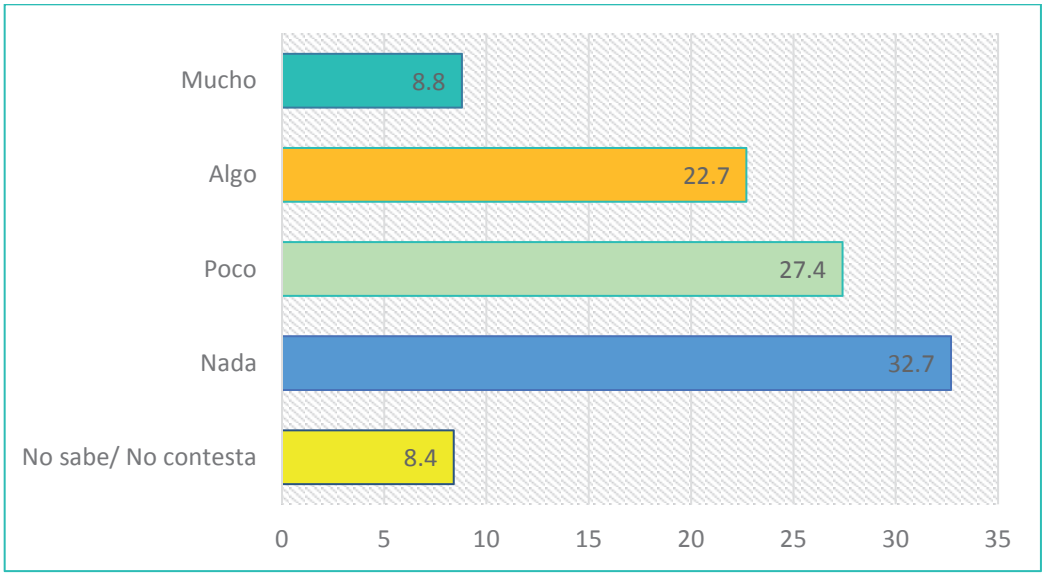
Fuente: Pobreza en México.

Gráfica 2. Le voy a leer una serie de programas de apoyo social del gobierno federal. ¿Qué tanto cree que ayude a la población para reducir la pobreza extrema?, mucho, poco, algo o nada



Fuente: Pobreza en México.

Gráfica 3. ¿Diría usted que la pobreza en México se podrá erradicar en los próximos 10 años?, mucho, poco, algo o nada



Fuente: Pobreza en México.

menciones “acabar con la corrupción” y “generar más empleos” son mayores frente a “mejorar los programas”, “la alimentación o apoyos alimenticios o despensas” (Tabla 2).

Con base en datos que aporta Coneval, la encuesta muestra el balance sobre la calidad de las estrategias y sus resultado en materia de combate a la pobreza; evidentemente que el mayor resultado es que “han sido poco acertadas” (Gráfica 4).

La mala gestión del gobierno (39.1%), la corrupción (27.2%) y un manejo ineficiente de los recursos públicos (20.3%) es a lo que atribuyen la falta de cumplimento de los derechos sociales en el país.

Por otro lado, el uso electoral de los programas sociales es uno de los dos temas que atiende el Programa Nacional de Desarrollo Social.

Sin embargo, no cuenta con controles eficaces para enfrentarlo; por ejemplo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales lo considera una infracción.

> Artículo 449.
> 1. Constituyen infracciones a la presente ley, de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:
> e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y

Como un dato adicional, la Auditoría Superior de la Federación ha expresado que:

> De acuerdo con la información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) de 2013, existen 278 programas de desarrollo social, de los cuales 144 cuentan con un padrón de beneficiarios y únicamente 15 están integrados en el Padrón Único de Beneficiarios.[17]

Participación del Congreso de la Unión en la Agenda 2030

La importancia de los parlamentos en estos procesos radica en facilitar la cooperación en la puesta en marcha de la Agenda 2030 debido a

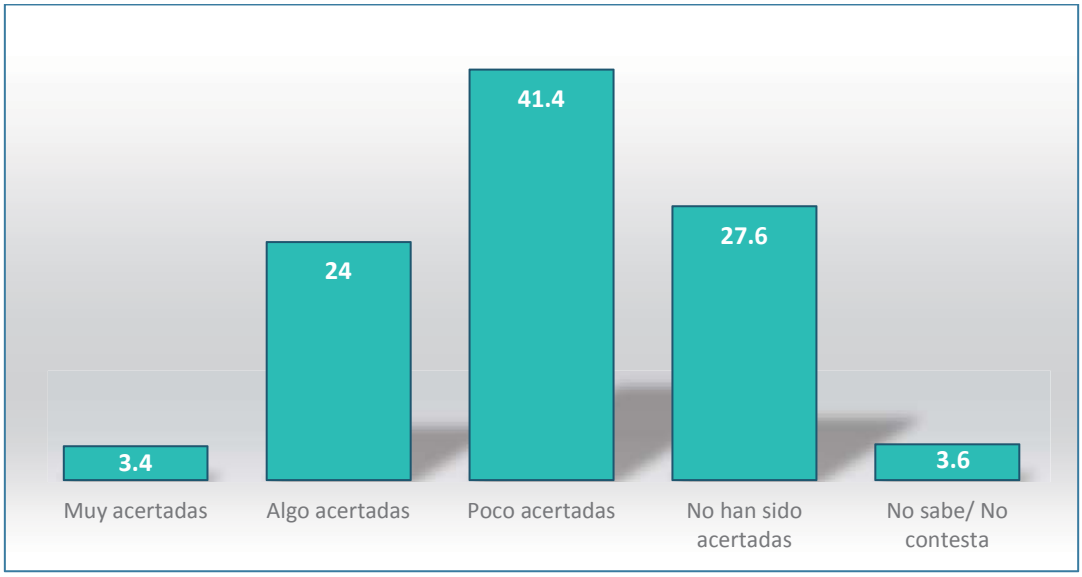
[17] Auditoría Superior de la Federación, en [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0271_a.pdf].

Tabla 2. En su opinión, ¿cuál es la forma más efectiva para combatir la pobreza?

	Mención 1	Mención 2	Mención 3	Total de menciones
Con mejor educación/ Más calidad en la educación	10.8	9.1	4.4	24.3
Generando empleos/ Más empleos	14.7	10.6	6.9	32.1
Acabar con los corruptos	16.7	15.2	6.1	38.0
Administrar riquezas/ Administrar recursos	3.4	2.3	1.0	6.8
Alimentación/ Apoyos alimenticios/ Despensas	1.0	1.0	1.0	3.0
Aumentar el salario mínimo	12.9	11.2	5.2	29.3
Bajar precios de los alimentos/ Bajar precios de la canasta básica	5.1	4.3	3.8	13.2
Mejores programas	2.0	3.1	1.9	7.0
Combatiendo la desigualdad/ Equidad	3.1	2.7	0.9	6.7
Enseñar a trabajar a la gente	6.9	5.3	2.9	15.1
Buenos gobernadores	14.3	8.4	5.3	28.1
Empleos para todas las edades	8.7	6.8	2.8	18.2
No sabe/ No contesta	0.4	-	-	0.4

Fuente: Pobreza en México.

Gráfica 4. El informe Coneval 2014 sobre pobreza señala que: “la población en pobreza aumentó de 53 a 55 millones de personas; y la pobreza extrema se redujo de 11.5 a 11.4 millones de personas entre 2012 y 2014”. En su opinión, ¿las estrategias en materia de combate son?



Fuente: Pobreza en México.

que cuentan con información sobre las prioridades de interés nacional y con la oportunidad de orientar las políticas y decisiones nacionales sobre la asignación de los recursos y la autoridad para permitir estándares más altos en términos de bienestar a través del papel en la legislación, supervisión, presupuestario, control y fiscalización.[18]

Cámara de Senadores

Durante la presentación de la Agenda 2030 el Senado acordó dar seguimiento y respaldo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (mayo de 2016)[19] mediante un Grupo de Trabajo integrado por los presidentes de 17 comisiones ordinarias y especiales con miras a transformarlo en un grupo bicameral —o trabajo en conferencia— para incorporar plenamente la dimensión presupuestal y una reforma constitucional que permita aprobar el Plan Nacional de Desarrollo que conlleva la oportunidad de alinearlo con los objetivos y metas formulados por los ODS.

Son 10 tareas que el Senado consideró inicialmente, pero destacó, las siguientes:

1. Solicitar informes sobre el uso del presupuesto;
2. Supervisar de cerca los programas sectoriales;
3. Promover el establecimiento de comisiones legislativas en los congresos locales encargados de supervisar el cumplimiento de los ODS.

Uno de los objetivos a largo plazo que planteó inicialmente el Senado en este grupo es que a partir del 1 de diciembre de 2018 la Cámara de Diputados tenga facultades constitucionales exclusivas que incidirán directamente en el seguimiento de los ODS, que incorporen la facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual implicará la oportunidad de alinearlo con los objetivos y metas planteados en la Agenda 2030.

Sin embargo, esta medida contrasta con la coordinación interinstitucional e intersectorial de las políticas de desarrollo previas, debido a que 13 de los 17 objetivos de desarrollo sostenible se vinculan directamente con la labor de la Secretaría de Desarrollo Social y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como ya lo explicamos supra.

Un avance importante del Senado es que en el marco del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, la Comisión de Desarrollo Social aprueba un acuerdo para exhortar a los congresos locales de las 32 entidades federativas a conformar grupos de trabajo con enfoque de combate a la pobreza para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.[20] A la fecha de cierre de esta investigación no se cuenta con información disponible sobre el avance de este grupo de trabajo.

Cámara de Diputados[21]

Recientemente la Comisión de Relaciones Exteriores aprobó (abril 2017) el Dictamen con punto de acuerdo por el que se exhorta a los integrantes de la LXIII Legislatura incorporar en sus trabajos los objetivos de la Agenda 2030, así como la creación del Grupo de Trabajo Interdisciplinario que dará seguimiento a la puesta en marcha de la Agenda 2030.

---

[18] La Organización de las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria firmaron un acuerdo para facilitar la cooperación en la puesta en marcha de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París que destaca el papel de los parlamentarios en la Agenda 2030 y el cumplimiento de los ODS.
Véase, en el marco de la 70° Asamblea Mundial de la Salud (WHA) que se celebrará en Ginebra el 29 mayo de 2017 un evento denominado "Acortando la brecha ente la evidencia y la política: el papel de los parlamentarios en el avance de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible organizado por la UIP y la OMS. Disponible en [Inter-Parliamentary Unión. 08 de mayo 2017. ipu.org] (consulta: el 12 de mayo de 2017).

[19] Rojas Hernández, "Conformará el Senado un grupo de trabajo para dar seguimiento a la implementación de la Agenda 2030", Cámara de Senadores, Coordinación de Comunicación Social. En [http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/28867-conformara-senado-un-grupo-de-trabajo-para-dar-seguimiento-a-la-implementacion-de-la-agenda-2030-en-mexico-rojas-hernandez.html] (consulta: mayo de 24 de 2016).

[20] Dictamen de la Comisión de Desarrollo Social que contiene punto de acuerdo que exhorta a las legisladoras y legisladores de los congresos locales de las entidades federativas a conformar grupos de trabajo con enfoque de combate a la pobreza para la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, Cámara de Senadores, *Gaceta Parlamentaria* del jueves 15 de diciembre de 2016 (LXIII/2PPO-32/66615). En [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-12-15-1/assets/documentos/Dict_Desarrollo_Social_ERRADICACION_POBREZA.pdf] (consulta: mayo de 2017).

[21] Comisión de Relaciones Exteriores, Dictamen con punto de acuerdo, en [http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/abr/20170405-V-D1.pdf.] (consulta: mayo de 2017).

El grupo de trabajo queda integrado por 15 comisiones ordinarias y estará coordinado por la Comisión de Relaciones Exteriores y, con su homóloga del Senado, revisarán avance de cumplimiento.[22]

Vale mencionar que la proposición con punto de acuerdo que resolvió el dictamen destaca la participación legislativa para orientar acciones estratégicas y colaborativas. Algunas de ellas son:

- Proveer las suficiencias presupuestarias que permitan cumplir con los compromisos de las instituciones públicas en las materias que comprende la Agenda 2030 y que están reflejadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Coadyuvar en la provisión de los mecanismos de implementación de la Agenda 2030 y asegurar la transparencia y la rendición de cuentas por medio del control legislativo; y
- Promover, por medio de las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados y de sus diversos Centros de Estudios (de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Sociales y de Opinión Pública; para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género; y para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria), foros de participación de los diferentes actores sociales a fin de enriquecer y dar seguimiento a las acciones gubernamentales en torno al desarrollo de la Agenda 2030.[23]

Estudio comparativo del avance en los procesos de implementación de los ODS[24]

En el proceso de ejecución cada país cuenta con el acompañamiento, en un marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), de apoyar la aplicación de la Agenda 2030 y conformar el compromiso político y social para vincular los 17 ODS con los planes nacionales y subnacionales de desarrollo.

El apoyo se estructura en tres ejes principales (MAPS):[25]

- Transversalización para vincular la agenda 2030 a nivel nacional y local; integrarlos en los planes nacionales, subnacionales y locales de desarrollo, así como en sus presupuestos.
- Aceleración, para concretar los recursos nacionales y de la ONU en las áreas prioritarias identificadas en el proceso de transversalización.
- Apoyo a las políticas para garantizar que las habilidades y experiencia de las Naciones Unidas estén disponibles de manera eficiente y oportuna. [26]

En el caso de México, la ONU trabaja con la Oficina de la Presidencia en la definición de una estrategia de comunicación nacional para la apropiación de los ODS.

En el Cuadro 3 se muestra el avance de algunos países en función del tipo de ayuda proporcionada. En principio los países coinciden en aplicar la Agenda 2030 a nivel nacional y local, e integrarla en los planes de desarrollo y asignaciones presupuestales.

Sin embargo, contrasta el avance en la Planificación —primera etapa— que comprende el periodo de 2015-2017, siendo Chile y Panamá, seguido por Brasil, los países que muestran mayor adelanto. En los siguientes esquemas se ilustran varios ejemplos representativos de algunos países.

El avance que registran los países en términos de apoyo brindado por el Equipo País de la ONU en el proceso de planeación, encuentra algunas diferencias que es importante comentar.

---

[22] Véase Acuerdo de la Comisión de Relaciones Exteriores, *Gaceta Parlamentaria* núm. 4667, viernes 25 de noviembre de 2016.

[23] Proposición con punto de acuerdo presentado por el diputado Juan Carlos Ruiz González, del grupo parlamentario del PAN.

[24] Apoyo a los equipos de país de las Naciones Unidas a los Gobiernos de América Latina y el Caribe para la implementación de la Agenda 2030. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe. Resumen Regional/Fichas por país. En [http://undg.org/lac.] (consulta: mayo de 2017).

[25] Por sus siglas en inglés.

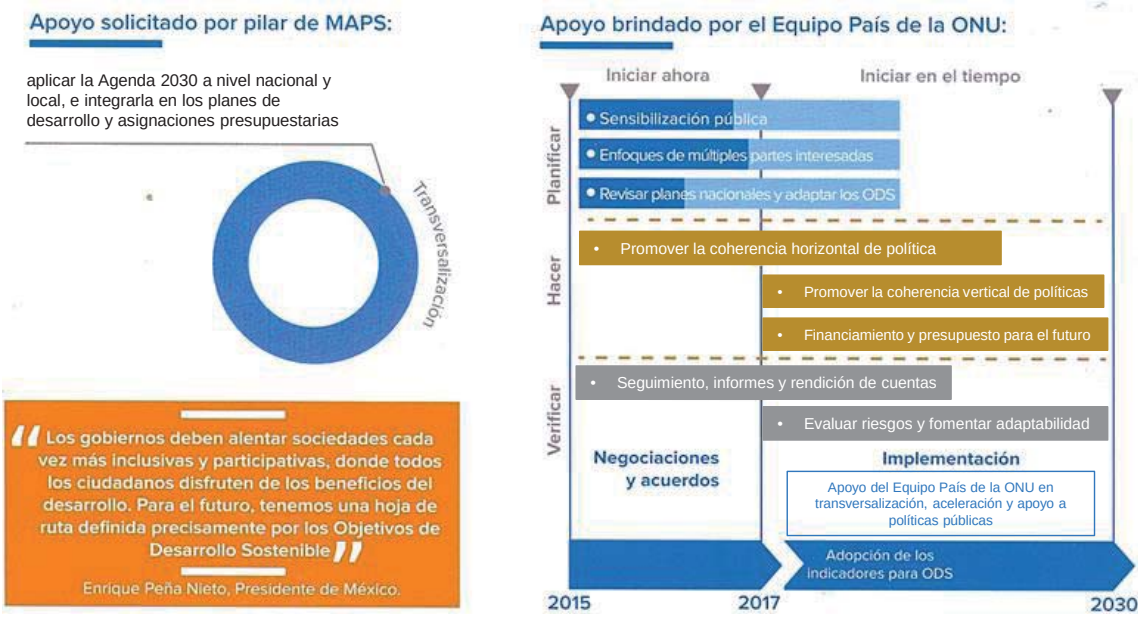
[26] Como guía de referencia para la transversalización de la agenda el ciclo tradicional de Planificar-Hacer-Verifcar, CEPAL lo cita como "el círculo virtuoso del MAPS". Es posible suponer que estos tres elementos formen parte de la metodología PDCA (ciclo o secuencia planificación–ejecución–evaluación–actuación, por las siglas en inglés de Plan-Do-Check-Act), en [http://metodoss.com/metodologia-pdca-ciclo-shewhart-deming/] (consulta: mayo de 2017).

Cuadro 3. Tipos de apoyo que solicitaron los gobiernos de la región

Qué tipo de apoyo solicitaron los gobiernos de la región			
Ejes principales	**Transversalización**	**Apoyo a las políticas**	**Aceleración**
Actividad	Integrar la agenda 2030 a nivel nacional y local, en los planes de desarrollo nacional, subnacional y local e incorporarla en asignaciones presupuestales.	Consiste en garantizar que las habilidades y experiencias acumuladas en el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas estén disponibles de manera eficiente y oportuna para brindar asesoría.	Enfocar los recursos nacionales de la ONU en las áreas prioritari identificadas en el proceso c tranversalización.
Porcentaje de países en cada eje	81%	58%	42%
Países que solicitaron ayuda en los tres ejes	Argentina Belice Chile Costa Rica El Salvador Honduras Jamaica Paraguay Trinidad y Tobago Guyana Uruguay	Argentina Belice Chile Costa Rica El Salvador Honduras Jamaica Paraguay Trinidad y Tobago Guyana Uruguay	Argentina Belice Chile Costa Rica El Salvador Honduras Jamaica Paraguay Trinidad y Tobago Guyana Uruguay
Países que solicitaron ayuda en dos ejes	Venezuela Brasil Guatemala	Venezuela Brasil Guatemala	
Países que solicitaron ayuda en un eje	México Barbados Ecuador Panamá Perú Surinam República Dominicana		
Países que solicitaron ayuda en un eje		Colombia	

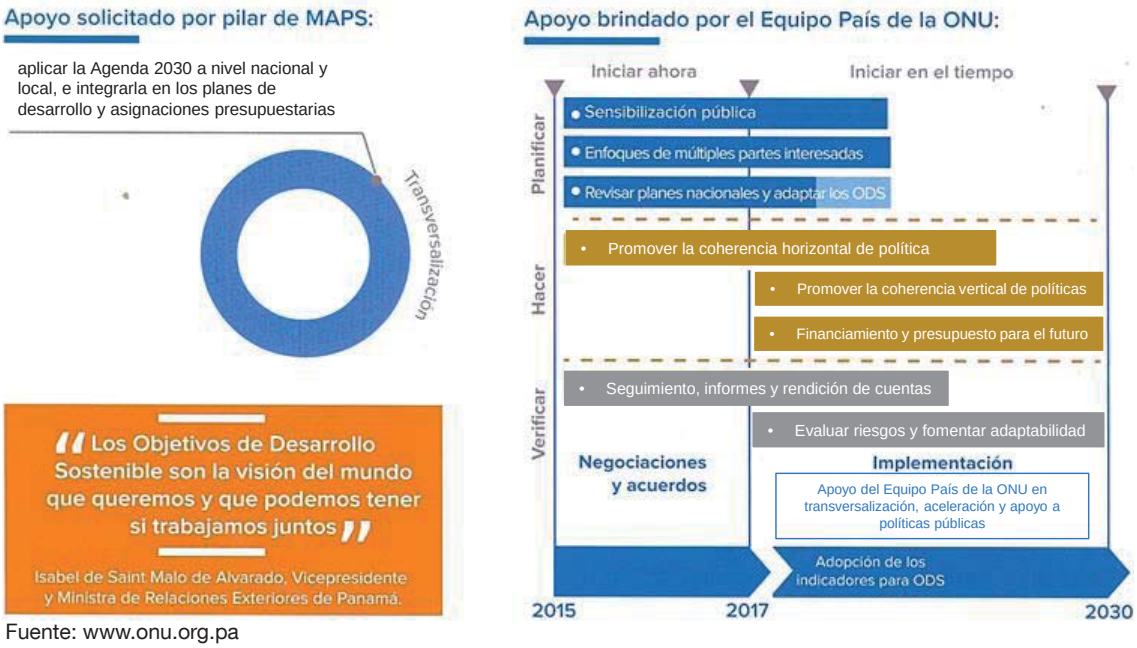
Elaboración propia con datos proporcionados por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de América Latina y el Caribe 2017 págs. 17, 18 y 19.

Esquema 3. México, apoyo en transversalización



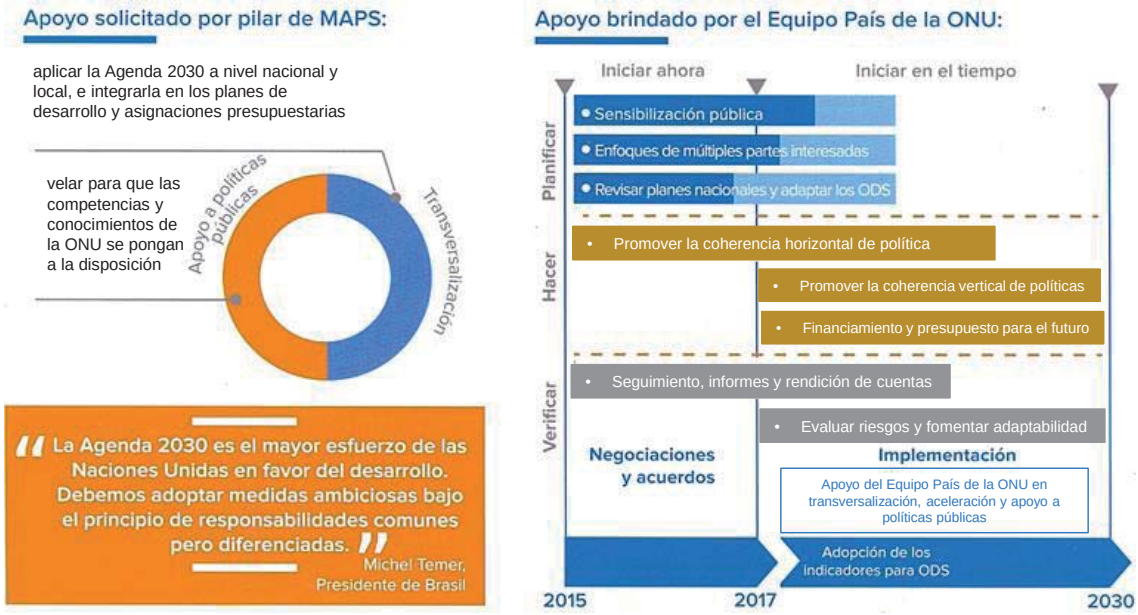
Fuente: http://www.onu.org.mx/

Esquema 4. Panamá, apoyo en transversalización



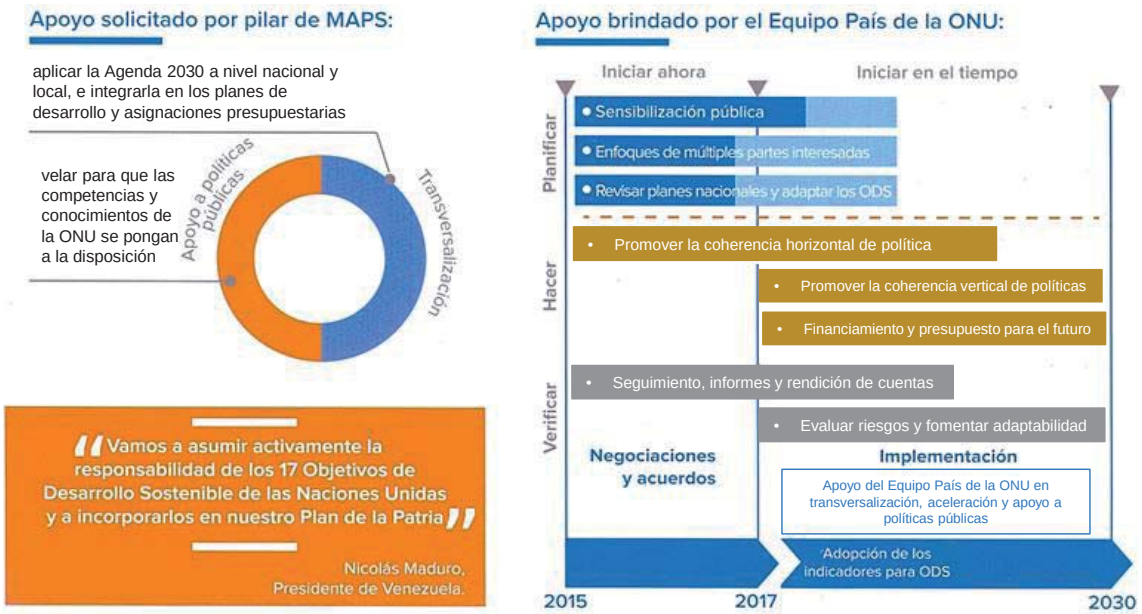
Fuente: www.onu.org.pa

Esquema 5. Brasil, transversalización y apoyo a las políticas públicas, velar para que las competencias y conocimientos de la ONU se pongan a disposición



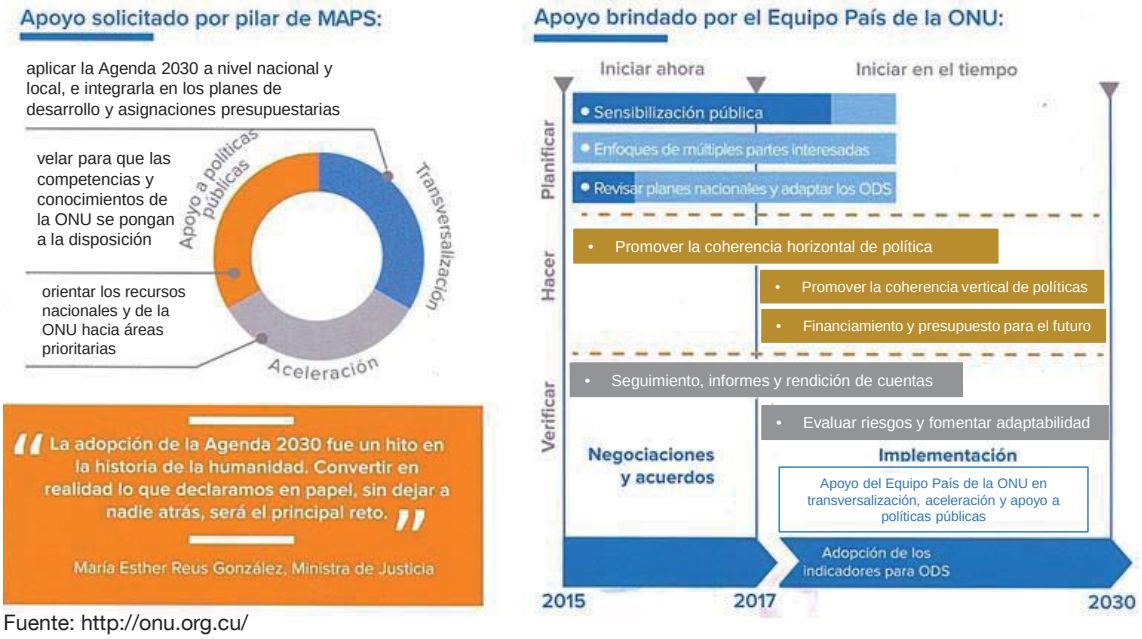
Fuente: www.agenda2030.org.br

Esquema 6. Venezuela, transversalizacion y velar para que las competencias y conocimientos de la ONU se pongan a disposición



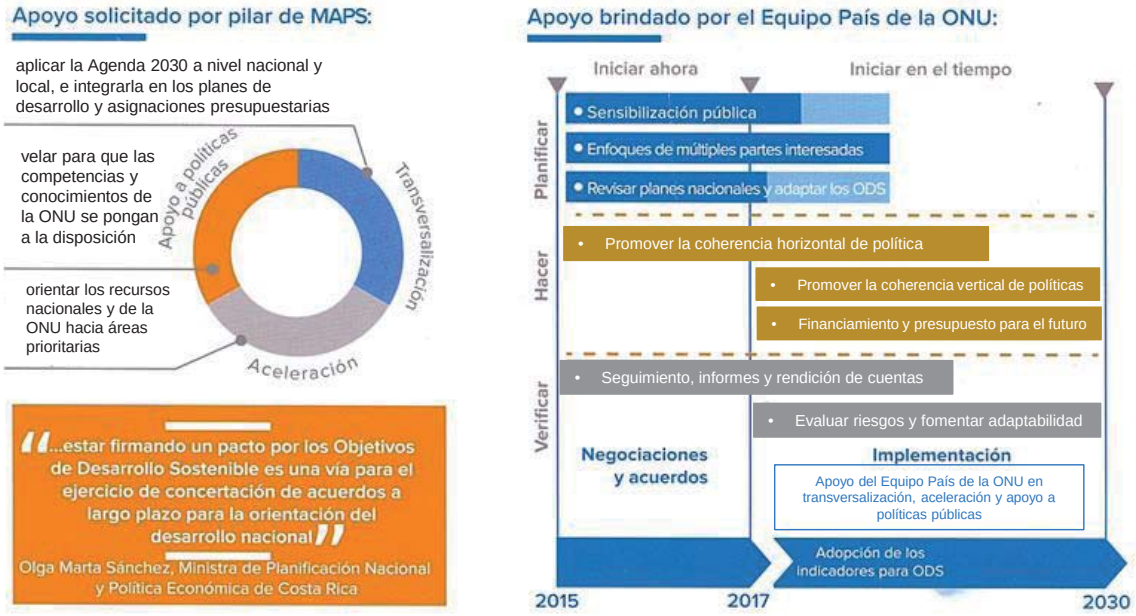
Fuente: http://onu.org.ve/

Esquema 7. Cuba, en línea con las prioridades nacionales, se brindó apoyo en la implementación de la Agenda de acuerdo con el enfoque MAPS



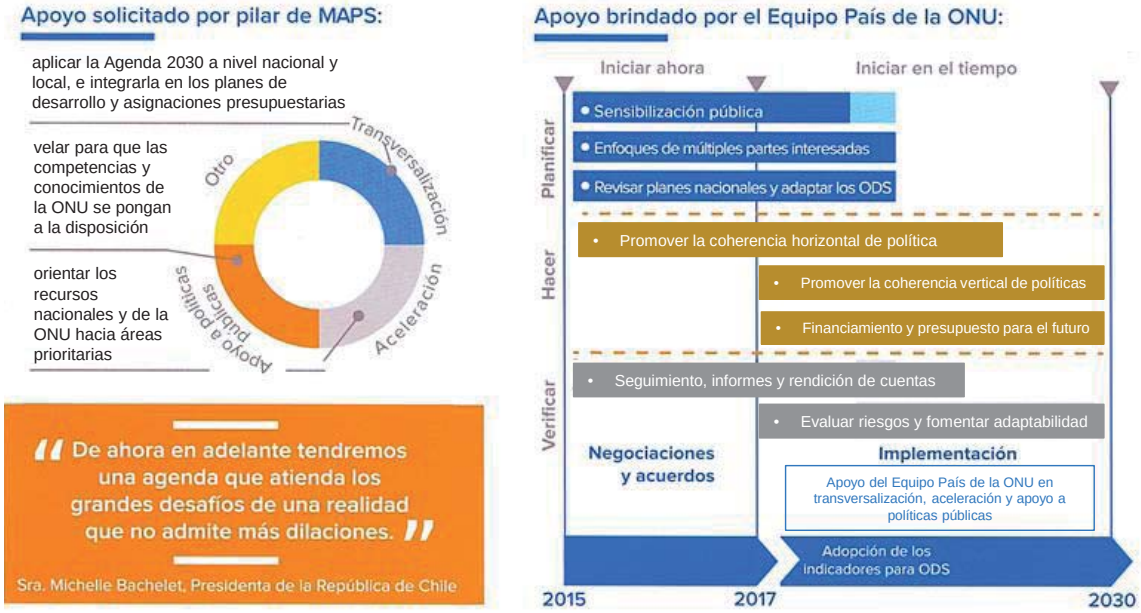
Fuente: http://onu.org.cu/

Esquema 8. Costa Rica, transversalización, velar para que las competencias y conocimientos de la ONU se pongan a la disposición y orientar los recursos nacionales y de la ONU en áreas prioritarias



Fuente: www.nacionesunidas.or.cr/

Esquema 9. Chile (sede de CEPAL) solicitó apoyo en los tres pilares pero en su proceso de evaluación agregó una etapa más: velar para que las competencias y conocimientos de la ONU se pongan a disposición (otro)



Fuente: www.onu.org.cl

El Cuadro 4 ilustra el avance en el resultado del apoyo brindado de los países que hemos citado en varias actividades.

En 2016, México inició el proceso de llevar los ODS a todo el territorio nacional y adaptar las estrategias y planes nacionales a la Agenda 2030. Los avances han sido considerables y se describen ahora:

- En el pilar de transversalización, el apoyo solicitado se enfoca a aplicar la Agenda 2030 a nivel nacional y local, e integrarla en los planes de desarrollo y asignaciones presupuestarias.
- Por cuanto al apoyo brindado por el Equipo País de la ONU, en las etapas de "sensibilización pública", "enfoques de múltiples partes interesadas", y "revisar planes nacionales y

Cuadro 4. Avance de resultados

Actividad		*México*	*Panamá*	*Brasil*	*Venezuela*	*Cuba*	*Costa Rica*	*Chile*
Planificación	Transversalización	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Aceleración			✓	✓	✓	✓	✓
	Apoyo a las políticas					✓	✓	✓
	Otro							✓
Planificación	Sensibilización pública	Avance	**Concluido**	Avance mayor a 2017	Avance mayor a 2017	Avance mayor a 2017	Avance	Avance mayor a 2017
	Enfoque de múltiples partes interesadas	Avance	**Concluido**	Avance mayor a 2017	Iniciado		**Concluido**	**Concluido**
	Revisar planes nacionales y adaptar los ODS	Iniciado	Avance mayor a 2017	Iniciado	Iniciado	Iniciado	Avance	**Concluido**
Hacer	Promover la coherencia de políticas		Avance mayor a 2017	Iniciado	Iniciado	Iniciado	Iniciado	Avance
	Promover la coherencia vertical de políticas		Iniciado	Iniciado	Iniciado	Iniciado	Iniciado	
	Financiamiento y presupuestos para el futuro		Iniciado	Iniciado	Iniciado			
Verificar	Seguimiento de informes y rendición de cuentas	Avance mayor a 2017	Avance mayor a 2017	Iniciado	Avance mayor a 2017	Iniciado	Ha iniciado pero no ha concluido a 2017	
	Evaluar riesgos y fomentar adaptabilidad	Avance	Avance	Con avance	Avance	Avance		

Fuente: Elaboración propia con información del documento Apoyo de los Equipos País de las Naciones Unidas a los gobiernos de América Latina y el Caribe para la implementación de la Agenda 2030, elaborado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe, mayo de 2017.

adaptar los ODS", México está por alcanzar la primera etapa estimada a 2017.

Algunas recomendaciones respecto de la implementación del pilar social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[27]

El reto de la Agenda 2030 desde América Latina y el Caribe se enfoca principalmente a las desigualdades entrecruzadas (género, etnia-raza, edad, territorio) y el gasto social es un medio de implementación cautelar.

Las recomendaciones están dirigidas a la protección social universal y la cobertura universal en salud y educación, fortalecimiento de los mercados laborales en favor de más igualdad (formalización, salario mínimo, sistemas públicos de empleo, seguro de desempleo, fortalecimiento sindical y de la negociación colectiva, erradicación del trabajo infantil y forzoso, autonomía de las mujeres y combate a la discriminación).

Otro aspecto importante a considerar es que las políticas de desarrollo social deben orientarse hacia un universalismo sensible a diferencias; particularmente en las políticas sociales (no sólo de combate a la pobreza) con políticas productivas y de mercado de trabajo, así como prevenir el gasto social y fortalecer ingresos tributarios, y transitar de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad.

Consideraciones finales

El reto de la Estrategia Nacional y el presupuesto a partir de 2018 conformará el primer esfuerzo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La participación del Congreso es fundamental para robustecer los procesos de fiscalización y control de las acciones emprendidas en todos los niveles de gobierno; empero, aun cuando ambas cámaras tienen facultades diferenciadas y coinciden como actores fundamentales, bien valdría considerar el trabajo en Conferencia o en comisión bicameral.

Ahora bien, la participación de los Centros de Estudios en estos procesos representa una oportunidad de fortalecimiento institucional que contribuye a la labor legislativa para alcanzar los ODS.

---

[27] "Medios de implementación del pilar social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", 26 a 28 de septiembre de 2016, en [http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/11._carlos_maldonado_medios_de_implementacion_del_pilar_social_de_la_pues_siabordando_agenda_2030-dds-sesion5_6sept2016_vf.pdf] (consulta: mayo de 2017).

DE LOS DERECHOS A LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POLÍTICA SOCIAL DE ATENCIÓN A LA POBREZA EN MÉXICO

*Rafael López Vega**

Resumen

Este documento despunta con los antecedentes de la seguridad social en México que remiten a nuestra propia historia socioeconómica y política de fines del siglo XIX y principios del XX. Con base en ello se hace un breve recorrido citando los logros y cambios en la materia, puestos en marcha por el Estado mexicano, lo que permite proponer que la política pública en materia de derechos sociales —y más recientemente en relación exclusiva al problema social de atención a la pobreza en el país— ha seguido tres cursos, no del todo complementarios, en los que incluso la filosofía política que los alimenta se encuentra con los dilemas que le impone el diseño institucional bajo el cual se garantiza el acceso y ejercicio de los derechos a la educación, y el retiro laboral.

Antecedentes

Aún sin esbozar una definición formal de lo que es la seguridad social, tal vez sea mejor mencionar su inscripción en el lenguaje gubernamental hacia la población en general, durante la mayor

parte del siglo XX; incluso con las instituciones que, como su nombre lo indica, nacieron para encargarse de la "seguridad social", apelativo que nos permite postergar, por el momento, la formalidad de una definición inicial.

Si bien los antecedentes de la seguridad social en México remiten, por la propia estructura socioeconómica del país, al siglo XX, las alusiones a la misma en el periodo revolucionario nos llevan de lleno a las biografías de los actores sociales de la época, a la mirada presente hacia Europa, a la crítica social del catolicismo de la época, y claro, a la circulación de ideas socialistas y anarquistas, y a los principios de la democracia liberal que circulaba en la segunda mitad del siglo XIX, y en el preludio mismo de la revolución mexicana, donde tal vez Felipe Ángeles no era una excepción.[1]

* Maestro en estudios de la población por el COLEF. Investigador en el área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: política ambiental, desarrollo sustentable, hogares y migración internacional. Correo electrónico: rafael.lopez@congreso.gob.mx

[1] Véase A. Gil, "Felipe Ángeles: Cada cual morirá por su lado", (2005), en [http://www.jornada.unam.mx/2005/11/16/index.php?section=opinion&article=a05a1cul] (consulta: 24 de mayo de 2017; y M. García L.,"El constitucionalismo so-

A escala territorial, los antecedentes del tema social en los espacios laborales y oficiales nos llevan a los estados de la federación A este nivel se halla la promulgación y ejecución de una base normativa, en la que se identifican ocho leyes estatales con relación a la higiene y la seguridad en el trabajo, algunas explícitamente sobre los accidentes de trabajo, el apoyo en caso de accidente, muerte y vejez. Éstas son:

> Las Leyes de Accidentes del Trabajo del Estado de México (1904), la de Nuevo León (1906), la del estado de Chihuahua (1913), la Ley del Trabajo en el Estado de Veracruz (1914), la Ley sobre Accidentes del Trabajo de la Convención Revolucionaria Zapatista (1915), la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán (1915), la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Hidalgo (1915), la Ley del Trabajo en el Estado de Coahuila (1916).[2]

En este conjunto de leyes se reconoce la obligación para los patrones de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del desempeño de su trabajo. No obstante, en las leyes, estuvo ausente el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en esta materia, tal y como había acontecido en el siglo pasado.

Sin embargo, en el centro mismo del periodo de la Revolución Mexicana, abierto al inicio de la segunda década del siglo XX, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1917, se reúnen, sintetizan y comparten una serie de principios sociales que se integrarán al quehacer gubernamental del nuevo Estado mexicano, y bajo los cuales se modelará parte de su diseño institucional en las décadas por venir, principios que perdurarán hasta prácticamente el inicio del último tercio de dicho siglo.

De otra parte, casi al mismo tiempo (1918 y 1919), se encuentran principios similares que forman parte de la Constitución soviética y de la Constitución alemana durante el periodo de Weimar, respectivamente.[3] Las precisiones históricas para encontrar el origen de las similitudes en estos tres instrumentos, al menos tienen como precedente demandas sociales que se configuraron en conflictos armados de gran calado.[4] En particular la Constitución de Weimar recoge la experiencia socialdemócrata de todo un periodo de búsqueda de estabilidad política y social, no sólo en Alemania sino en otras naciones europeas.[5]

Avances en seguridad social y los derechos constitucionales. Primer ciclo

Es en la Constitución de 1917 que el Estado asume compromisos en materia social, los artículos 3° y 123, entre otros, expresan este nuevo campo de responsabilidades, situación que ha hecho incluso que se teorice sobre el constitucionalismo social mexicano, el Estado de bienestar en México, Estado social y el Estado de derechos sociales, así como en su influencia en las constituciones que resultaron de movimientos sociopolíticos y armados en otros países (Tabla 1).[6]

Si bien los constitucionalistas mexicanos recogen el pensamiento social de su propia época reflejando los diversos intereses de clase que se hicieron presentes a través de actores propios en la administración pública, en los cuerpos militares o bien en los campos jurídico y político, así como en los diferentes planes que buscaron darle dirección al proceso revolucionario, quedaba

---

cial y la Constitución mexicana de 1917. Un texto modelo y precursor", en Memorias del Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IIJ-UNAM 1993; y J. Garciadiego "La Revolución", en *Nueva historia mínima de México,* (2008), Colmex, México.

[2] Véase [https://garciayperez.wordpress.com/mexico/] (consulta: 11 de abril de 2017).

[3] Véase P. Maraniello y N. S. Parisi, "El constitucionalismo social en la Constitución mexicana y su vasta influencia en el derecho argentino", *Rev. IUS,* 2016, vol.10, núm. 38. [http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v10n38/1870-2147-rius-10-38-00007.pdf] (consulta: 11 de abril de 2017).

[4] No obstante, ya en Europa, durante el siglo XIX, la experiencia desde el Estado en Alemania había dado pasos en este campo, seguramente debido a la influencia de los grandes pensadores utópicos y de los luchadores sociales de ese siglo, pero sobre todo como mecanismo de estabilidad social.

[5] Véase O. J. López, "La constitución de Weimar y los derechos sociales", *Prolegómenos. Derechos y Valores,* volumen XIII-núm. 26-julio–diciembre, (2010). En [http://www.umng.edu.co/documents/63968/71199/Art+13+rev+26.pdf] (consulta: 25 de mayo de 2017).

[6] Véase R. S. García, "La Constitución mexicana y el Estado de derecho social" en *La Constitución de hoy y su proyección al siglo XXI,* UNAM, IIB y Hemeroteca Nacional, (1997) pp. 156-159.

Tabla 1. Extractos de algunos artículos de la CPEUM de 1917

TÍTULO PRIMERO

DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Artículo 3° La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

TÍTULO SEXTO

DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL

Artículo 123. Fracción XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

pendiente la garantía efectiva de acceso a esos derechos sociales consignados en la Constitución, así como los medios institucionales para su acceso.

El diseño institucional que fue emergiendo con la consolidación del nuevo Estado mexicano dio lugar a la garantía del acceso a servicios de educación, salud y seguridad económica derivada del trabajo en la empresa privada o en el gobierno (pensiones y jubilaciones por vejez, cesantía, viudez, orfandad, accidentes). En este periodo de mediana duración (poco más de medio siglo) pueden enlistarse logros institucionales específicos en seguridad y garantías sociales que configuran un primer ciclo de acciones de política pública del Estado en esta materia (véase Tabla 2).[7]

- La creación del Departamento de Salubridad, y de la Secretaría de la Asistencia Pública, que se fusionan para dar lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, durante la presidencia de Álvaro Obregón y siendo secretario de Educación José Vasconcelos, se consideran los avances relevantes que siguieron a la gesta revolucionaria.
- En materia de seguridad social los resultados se acotan a las pensiones preexistentes de los empleados públicos. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles y se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, la cual fue derogada en 1946 por la Ley de Retiros.
- La Ley de Retiros comprendió la protección de la salud, préstamos y pensiones por

[7] Véase [https://garciayperez.wordpress.com/mexico/] (consulta: 11 de abril de 2017).

Tabla 2. Primer ciclo de avances en seguridad social en el nuevo Estado mexicano, 1920-1980

- 1917. Se Crea el Departamento de Salubridad en 1917
- 1921. Se crea la Secretaría de Educación Pública
- 1925. Se expide la Ley de Pensiones Civiles y se crea la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro (esta Ley fue derogada en 1946 por la Ley de Retiros)
- 1938. Se crea la Secretaría de la Asistencia Pública
- 1946. Se promulga la Ley de Retiros, que comprende la protección de la salud, préstamos y pensiones por vejez, inhabilitación y muerte y extiende su cobertura a los trabajadores del sector público paraestatal
- 1943. Se fusionan el Departamento de Salubridad y la Secretaría de la Asistencia Pública en la nueva Secretaría de Salubridad y Asistencia
- 1943. Se promulga la Ley del Seguro Social (origen: artículo 123 constitucional de 1929)
- 1959. Se añade el Apartado B al artículo 123 constitucional, que comprende la seguridad social de los trabajadores del Estado, en este mismo año se promulga la Ley del ISSSTE
- 1972. Se crea el Fondo de Vivienda (FOVISSSTE) y su Comisión Ejecutiva

vejez, inhabilitación y muerte; extendió su cobertura a los trabajadores del sector público paraestatal (ferrocarrileros, petroleros y electricistas).

- En 1943 se promulgó la Ley del Seguro Social (su necesidad se enunciaba en el art. 123 constitucional, en 1929). Con esta ley se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que es en ese periodo la institución más importante en materia de salud y de seguridad social, con cobertura de: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada. Su financiamiento es mediante contribuciones tripartitas del trabajador, el empleador y el Estado.
- En 1955 se hizo obligatorio el aseguramiento de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y fianzas de la República Mexicana y en 1974 se modificó el artículo 123, fracción XXIX, de la Constitución para incluir como sujetos de la seguridad social a "trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales, y sus familiares".
- En 1959 se añade el Apartado B al artículo 123 constitucional, con el cual se garantizan los derechos laborales de los trabajadores del Estado (1960),[8] tales como la protección ante accidentes y enfermedades profesionales, jubilación, invalidez y muerte, incluyendo también el rubro de vivienda, entre

[8] C. Villamil, *Antecedentes del artículo 123 constitucional. Del Congreso Constituyente al Apartado B del 123 constitucional* (1966); y T. Lombardo, "El artículo 123 y su influencia en el desarrollo de México", en *La Constitución de 1917. Visión periodística. Antología.* Colección Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, archivo del IIJ-UNAM, (1967), en [https://archivos.juridicas.unam.mx/] (consulta: 25 de mayo de 2017).

otros. En este mismo año se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) mediante la cual se creó el ISSSTE. Cabe acotar que como parte de los derechos de los trabajadores se halla el tener acceso a una vivienda; de hecho en 1972 se creó el Fondo de Vivienda (FOVISSSTE) y su Comisión Ejecutiva.

La seguridad social y los derechos constitucionales. Segundo ciclo: las reformas

En una especie de ruptura con esta trayectoria de reformas constitucionales que se configuraron a la vera del crecimiento y desarrollo económico del país —situación que no es ajena a la estabilidad, crecimiento y desarrollo económicos que siguieron y perduraron por casi tres décadas al fin de la Segunda Guerra Mundial—, un poco antes de la década de 1980, pero sobre todo en ésta y sin prácticamente cesar, se han realizado diversas reformas de carácter económico, político, administrativo, y a diversos marcos jurídicos con relación a los derechos sociales.

¿Cómo contextualizar estas reformas? Los cambios en las directrices para la política pública recomendados a escala internacional hacia el final de la década de 1970 dieron un viraje, el cual fue moldeado por principios que proponen reorientar el papel del Estado en sus múltiples campos de intervención, fundamentalmente a través de la reducción del gasto público (empleo, educación, salud), y de fortalecer el papel del mercado en la asignación de recursos. Las cartas de intención signadas con el Fondo Monetario Internacional y las condiciones del Banco Mundial para disponer de recursos internacionales con el objetivo de que el gobierno pudiera hacerle frente a la crisis económica al inicio de la década de 1980, expresada en endeudamiento de los países en desarrollo, caída de los precios del petróleo y en general un deterioro de los términos de intercambio desfavorable para la mayoría de los países de América Latina y el desempleo; en suma, una crisis que deviene no sólo económica y financiera, sino también cultural y política.[9]

La primera generación de reformas estructurales, denominadas políticas de ajuste, empezó a ser estudiada en el marco temporal previsible de su impacto en las diversas economías nacionales (desarrolladas y en vías de desarrollo), esto es en la primera década de su puesta en marcha. La adopción de estos principios no fue homogénea, no obstante su continuidad se identifica a través de las reformas estructurales de cuarta generación que modelan la búsqueda del desarrollo económico.

El periodo de estas recomendaciones —que se abre hacia el final de la década de 1970 y que perdura hasta nuestros días— contiene también una actividad creciente de cumbres y foros internacionales y nacionales que enfocan su atención hacia problemas económicos, y de desarrollo social (pobreza), de medio ambiente, de garantía, acceso y ampliación de derechos humanos, bajo cuyo eje discursivo se han planteado plataformas de acción de alcance mundial, como la Agenda o Programa 21, los Objetivos del Desarrollo del Milenio, y los Objetivos de Desarrollo Sustentable hacia 2030, que incluso han condicionado y fortalecido el desarrollo institucional en algunos países.

Es el caso de las leyes de seguridad social (IMSS, ISSSTE, para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro).[10] En la década de 1990 se llevó a cabo la primera reforma a la seguridad social. Con ella, en julio de 1994 la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro considera la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar); se determina la creación de cuentas individuales de retiro. Posteriormente, la nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1 de julio de 1997 determinó la separación de los seguros, la individualización de las cuentas de ahorro para el retiro y el aumento de las cuotas.
A partir de la promulgación de la nueva ley del seguro social se estableció claramente una di-

[9] Véase SHCP, "México y el FMI. *La carta de intención", Comercio Exterior,* noviembre, Bancomext, (1982), México, en [http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/665/11/RCE10.pdf]; y G. F. Escalante, "Los años setenta. Breve historia del neoliberalismo", *Nexos*, mayo, (2015), en [http://www.nexos.com.mx/?p=24790] (consulta: 25 de mayo de 2017).

[10] La Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro fue derogada por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en 1996, en [http://www.gob.mx/consar/documentos/normatividad-otros-temas-decreto-de-creacion] (consulta: 11 de abril de 2017).

visión de los seguros más importantes: el de retiro y el de salud. La Consar se fortaleció con la ley que entró en vigor en 1997 y supervisa desde entonces a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) (Tabla 3).

La seguridad social y los derechos constitucionales. Un nuevo ciclo de reformas

En marzo de 2007 se publicó la nueva Ley del ISSSTE, abrogando la previa. Algunos especialistas han indicado que esta nueva ley forma parte de una reforma estructural del sistema de seguridad social en el país del que históricamente han sido beneficiados los trabajadores del Estado.

Con ésta se sustituye al régimen de pensiones de beneficios definidos (públicos y solidarios), para instaurar un régimen de aportaciones definidas con base en la capitalización individual, de gestión privada y con una garantía de pensión estatal mínima; asimismo con ella se establece un nuevo modelo de gestión de salud que rompe con el modelo anterior integral, solidario y redistributivo, de prestación de los servicios médicos.[11]

Desde 2007 y hasta 2016, las leyes del IMSS y del ISSSTE han tenido diversas reformas con relación a la definición de los familiares del derechohabiente, orfandad y derechohabiencia, pensiones por invalidez, derechos en relación con la lactancia materna, atención expedita a las mujeres embarazadas que presenten una urgencia obstétrica, préstamos para vivienda, y a nivel de funcionalidad institucional, previendo "que el ISSSTE en ningún caso podrá suspender, parcial o totalmente, los seguros, prestaciones y servicios que está obligado a prestar".[12]

Las reformas en las leyes relativas a la seguridad social tienen un contexto demográfico y de crecimiento económico que inscribe un estado de permanente presión hacia la realización integral de estos soportes estructurales de la política social en el país (Tabla 4).

De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma a la Ley del Seguro Social (1995), los escenarios de un crecimiento demográfico mayor al esperado, que se agudiza en aquella que tiene derecho a la seguridad social, un aumento de la esperanza de vida al nacer y la disminución de los trabajadores cotizantes, así como un aumento constante de los beneficios desde la creación del IMSS, son causas suficientes para evaluar la estructura de la seguridad social (véase Gráfica 1).

Al panorama anterior habría que añadir lo que también se argumentó sobre la reforma:

> Busca que el Instituto Mexicano del Seguro Social se transforme para superar la delicada situación que enfrenta brindando mayor protección y elevando la calidad de sus servicios, ampliando su cobertura y mejorando las condiciones en que se otorgan las prestaciones.[13]

En materia de crecimiento económico, la desaceleración del mismo desde cuatro décadas atrás década de 1970, la disminución del ritmo de crecimiento del empleo y el aumento de la economía informal, dan cuenta de las limitaciones de un modelo de seguridad social que excluye a más de la mitad de la población de sus beneficios.

La visión crítica sobre la seguridad social en México indica que ésta careció, desde sus inicios, de la condición de universalidad en virtud de la cual se protege a todos los ciudadanos, incluyendo el hecho de la reforma al artículo 4° en materia de salud, en 1983 (véase Tabla 5).[14]

---

[11] Véanse P. O. Ulloa y M.A. Raya, *La nueva Ley del ISSSTE. La reforma estructural del consenso dominante,* LX Legislatura, Congreso de la Unión, Archivo digital del IIJ-UNAM, (2007) México, en [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3484/1.pdf] (consulta: 17 de abril de 2017); y Ley del ISSSTE, en [http://normateca.issste.gob.mx/webdocs/X2/20130605135606934 4.pdf?id] (consulta: 11 de abril de 2017).

[12] Simultáneamente han tenido reformas otras leyes con relación a la seguridad social, tales como las leyes generales de Salud, y la de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, véase [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lissste/LISSSTE_ref03_02abr14.pdf] (consulta: 19 de abril de 2017).

[13] Fuente: Ley del Seguro Social, *Cuaderno de Apoyo,* Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis (Cedia), Cámara de Diputados, diciembre de 2007 (SAD-03-07), (2007) en [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-03-07.pdf] (consulta: 18 de abril de 2017).

[14] Véanse artículo 4o., párrafo tercero: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y de las entidades federativas

Tabla 3. Segundo ciclo de avances en seguridad social. La ruptura, 1980-2007

En las décadas de 1980 y 1990 se llevó a cabo la primera nueva gran reforma a la seguridad social, tal vez en dos pasos: en primer lugar la Ley del ISSSTE y en segundo lugar la Ley del Seguro Social:

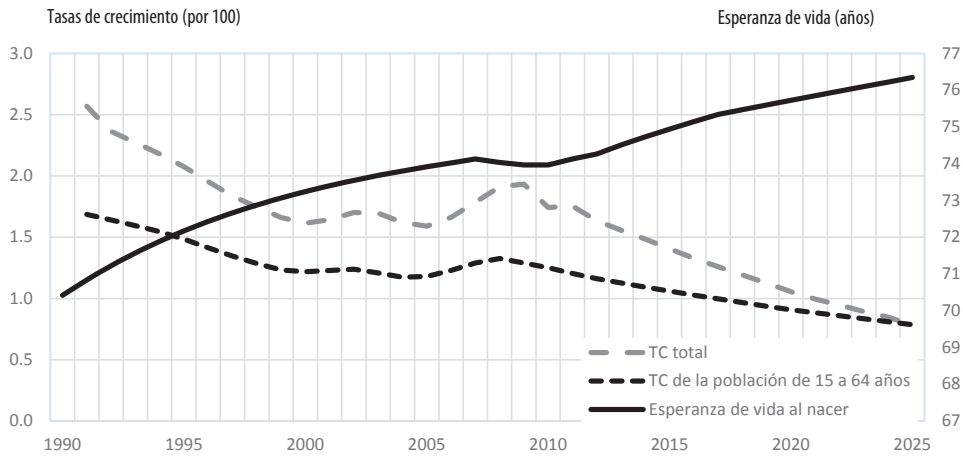
- En 1983 se aprobaron reformas a la Ley del ISSSTE, en la cual se "amplían" las prestaciones y se mejora la organización administrativa.
- En julio de 1994 la Ley para la coordinación de los sistemas de ahorro para el retiro considera la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), se determina la creación de cuentas individuales de retiro.
- Posteriormente, la nueva Ley del Seguro Social (1997) determinó la separación de los seguros (el de retiro y el de salud) y la individualización de las cuentas de ahorro para el retiro.
- En marzo de 2007 se publicó la nueva Ley del ISSSTE, abrogando la previa.

Tabla 4. Un nuevo ciclo de reformas en seguridad social, 2007-2016

Desde 2007 y hasta 2016 las leyes del IMSS y del ISSSTE han tenido diversas reformas con relación a:

- la definición de los familiares del derechohabiente,
- orfandad y derechohabiencia,
- pensiones por invalidez,
- derechos en relación con la lactancia materna,
- atención expedita a las mujeres embarazadas que presenten una urgencia obstétrica,
- préstamos para vivienda,
- y a nivel de funcionalidad institucional, previendo "…que el ISSSTE en ningún caso podrá suspender, parcial o totalmente, los seguros, prestaciones y servicios que está obligado a prestar".

Gráfica 1. Tasas de crecimiento media anual de la población total y en edades activas y esperanza de vida al nacer, 1990-2025



Fuente: Elaboración propia con base en el Conapo, Proyecciones de población 2010-2050, México.

Tabla 5. Extracto de los artículos 3º, 4º y 123 de la CPEUM vigente

TÍTULO PRIMERO

"DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS"

Artículo 3° Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

Artículo 4°

[Párrafo tercero] Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

[Párrafo séptimo] Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

TÍTULO SEXTO

"DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL"

Artículo 123. Fracción XXIX**.** Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Al iniciar el siglo XXI el Estado diseñó y puso en marcha el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS). La Ley General de Salud (LGS) en su Título Tercero Bis (Art. 77 Bis 3) mandata que "las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, se incorporarán al Sistema de Protección Social en Salud que les corresponda […]". El Seguro Popular (SP) es, pues, un componente del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) a cargo de la Secretaría de Salud, que manifiesta el esfuerzo gubernamental para reducir los gastos catastróficos, reducir las desigualdades y mejorar el acceso a los servicios de salud de la población no asegurada.[15]

A pesar de las evaluaciones positivas sobre la efectividad del SP (reducción del gasto en bolsillo y ampliación de la cobertura en salud) hay críticas que destacan "[…] la falta de infraestructura física, duplicidad con otros programas, sur-

en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución"; y Berenice Ramírez, "Una visión crítica de la seguridad social en México: en dónde estamos y hacia adónde vamos", Taller de Seguridad Social, Cámara de Diputados. En [http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad_Social/Taller_seguridad_social/2_1_2_primer_dia/2_1_2_4.pdf]. [http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/legis/lgs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf] (consulta: 26 de abril de 2016); y Teruel et al. (2014), "Impact evaluation of Seguro Popular on the use of health services, health status and out-of-pocket health expenditure", en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31405/JT_EvSegPopular2014.pdf] (consulta: 11 de abril de 2017).

[15] Véase C. A. Santana (coord.), "El Seguro Popular de salud en México: posibles efectos sobre la economía informal", (2011) en [http://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/El-Seguro-Popular-de-Salud-en-Mexico.pdf] (consulta: 19 de abril de 2017).

timiento incompleto de recetas, opacidad en el ejercicio de los recursos, descontrol en el padrón de beneficiarios, entre otros."

Estas visiones críticas también proponen que, en México, la atención a la salud es profundamente desigual, y que a pesar de los aciertos del SP, nuestro sistema de protección social es uno de los menos equitativos en América Latina:

> [La] desigualdad se explica, en gran medida, por el desarrollo fragmentado del sistema de atención a la salud durante los últimos 80 años, así como por la parcial e inefectiva política de descentralización de los servicios sanitarios. En consecuencia, la protección de un derecho universal se encuentra en manos de 32 sistemas estatales que difieren, de manera dramática, en sus capacidades para proveer servicios eficaces, oportunos y de calidad.[16]

A modo de conclusión: ideología y derechos sociales

México tiene una Constitución política extensa. Al igual que en otros países, en ella se plasman los ideales de justicia social que dan soporte a las relaciones entre el Estado y la sociedad, y que configuran simultáneamente tanto una meta aspiracional como un reto en la garantía para su acceso, y que no pocas veces han sido y son materia de demandas sociales en el campo del ejercicio de los derechos sociales inscriptos en la ley fundamental de nuestro Estado.

De manera laxa es usual comprender los derechos constitucionales en términos de los servicios para los que el Estado-gobierno garantiza su acceso a través de las instituciones que lo conforman. En principio, para que los derechos reconocidos en la Constitución puedan ser ejercidos deben conjugarse nada menos que las condiciones administrativas, institucionales, jurídicas, económicas, financieras y políticas.

Hay condicionantes instrumentales que rebasan las nociones recurrentes de una reducción de los derechos como un servicio ofertado por el Estado. Se trata del despliegue de la demanda de los derechos constitucionales en los campos de la realidad social, política, económica y ambiental, y en los que hay una multiplicidad de actores; todos ellos con diversos grados de organización y aspiraciones que hacen valer el contrato social, y que con mucho rebasan la idea tradicional de seguridad social para inscribirse en el amplio panorama de los derechos sociales y las políticas sociales.[17]

De hecho, las reformas constitucionales de la década de 1990 apuntalaron una visión del desarrollo nacional que se ancló a los paradigmas emergentes; es el caso del año 1999, cuando por primera vez se habla en la CPEUM del desarrollo sustentable:

> Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.
> Párrafo reformado (DOF 28-06-1999 y 5-06-2013).

> En nuestra Constitución se atiende, pues, al enfoque de sustentabilidad, como paradigma clave de alcance mundial que articula el desarrollo social, humano, económico, político, y la relación con el medio ambiente, que reconoce y busca erradicar los desequilibrios sociales. De acuerdo con el artículo 1° de nuestra propia Constitución, [...] el derecho internacional obliga a México a promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, así como a proteger y hacer exigibles los derechos sociales a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia.[18]

[16] Véase [https://noticide.wordpress.com/2014/12/12/novedad-editorial-seguro-popular-y-federalismo-en-mexico-un-analisis-de-politica-publica/].

[17] Véase C. V. de Roux *et al.* (coords.), *Derechos sociales, económicos y culturales, economía y democracia. Estudios y perspectivas,* CEPAL, (2004), Santiago de Chile, en [http://repositorio.cepal.org/] (consulta: 25 de mayo de 2017).

[18] Véase B. L. Salinas y, C. K. E. Gallo (2008), *Marco jurídico de la política social en México,* Sedesol, México.

Puede colegirse que es necesario abrir las políticas y programas de seguridad social al campo más amplio del desarrollo económico, social y político del país, bajo principios de democracia, equidad, justicia, integralidad, sustentabilidad, transformados en verdaderos soportes para la garantía, acceso y ejercicio de los derechos sociales.

Asimismo, se abre la interrogante de si las políticas sociales de atención a la pobreza dan lugar a un proyecto viable de mayor envergadura con relación a la construcción de un tejido social en el que prevalezca el bienestar económico y social, y si éste no entra en conflicto con la prerrogativa empresa privada *versus* Estado-proveedor, con relación al empleo, la productividad y el ingreso. Puede plantearse también como marco interpretativo de este tipo de políticas —que han abarcado poco más del último cuarto de siglo— como la capacidad que ha tenido la burocracia para construir un proyecto de atención de lo social, que ha encontrado diversos cauces de legitimidad a partir de la constitución técnica de sus propios objetos-sujetos de atención.

¿De qué manera este proyecto homogéneo de atención social, de cara a la pobreza, integra la visión, intereses y proyectos propios de los "pobres", de sus portavoces, incluso de las organizaciones no gubernamentales que, sin depender de recursos públicos —o bien, de algún modo ajenas a las corrientes de colaboración con el poder político, técnico-burocrático estatal— generan proyectos de atención compartidos con los sujetos sociales en pobreza? Se conocen las aspiraciones de esos grupos sociales en pobreza, claro, en su propia geografía.

Por su contenido, y sus resultados no tan alentadores, se puede advertir que las políticas sociales no se han constituido como un soporte del desarrollo nacional. Su diseño, puesto en marcha y resultados indican, en todo caso, las limitaciones de la filosofía política y el pragmatismo técnico que las alimentan.

POBREZA, BIENESTAR Y FELICIDAD EN MÉXICO

*Salvador Moreno Pérez**

"Moriría sin haber conocido el amor. Eso sí que era ser pobre,
y no el hecho de no poder pagar un maldito recibo".
La carne, Rosa Montero

Introducción

Existe una relación positiva entre la satisfacción de necesidades materiales y el bienestar subjetivo de la población, no obstante las percepciones extremas; tal es el caso de personas que, teniendo satisfechas sus necesidades materiales experimentan poca felicidad con su vida, o bien, las que sin tener cubiertas sus necesidades mínimas se muestran muy satisfechas con sus vidas.

En general, la satisfacción material de las necesidades está muy relacionada con los recursos monetarios disponibles para comprar casi todo tipo de bienes, aunque permee la verdad de Perogrullo de que el dinero no compra la felicidad; sin embargo, se acepta que no se puede vivir sin dinero. La felicidad en realidad no consiste en que la gente se muestre siempre contenta o sonriente, más bien es una condición de bienestar en los diferentes dominios de la vida. De esta suerte de disertaciones tratarán las siguientes páginas.

El concepto de *felicidad* se relaciona con aspectos subjetivos como calidad de vida, bienestar y aspectos objetivos como pobreza e ingresos. Al respecto, Ruut Veenhoven demuestra que la felicidad depende de diversas cualidades del entorno vital como la riqueza, la libertad y las relaciones personales.[1]

* Licenciado en sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

[1] Ruut Veenhoven, Calidad de vida y felicidad: no es exactamente lo mismo, Fundación Humanismo y Ciencia, Archivo de la Felicidad, en [www.fun-humanismo-ciencia.es/felicidad] (consulta: 15 de mayo de 2017).

Así las cosas, este artículo analiza la relación entre pobreza, bienestar y felicidad en México. Para hacer el ejercicio, en primer lugar se describen los indicadores sobre la medición objetiva de la pobreza; enseguida se sintetizan algunos estudios sobre bienestar y felicidad; finalmente se hacen algunas consideraciones sobre bienestar y política social.

Los resultados de la medición de la pobreza en México

De acuerdo con los resultados de la última medición de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2014 el porcentaje de pobreza[2] aumentó de 45.5 a 46.2 con respecto a 2012. Este cambio representó un aumento de dos millones de personas en esta condición (véase Cuadro 1).

En contraparte, la pobreza extrema,[3] según el Coneval, se redujo de 9.8 a 9.5% en 2014; el número de personas que dejaron esta condición fue de unas 87 mil. En tanto que la población vulnerable por carencias sociales se redujo de 28.6 a 26.3% (equivalente a dos millones de personas) en el mismo periodo.

Más de un millón de personas vulnerables por ingresos se agregó en el periodo al pasar de 6.2 a 7.1%. Los datos del Coneval muestran que entre 2010 y 2015 todas las carencias han presentado disminución en el porcentaje de población (véase Gráfica 1).

En términos generales, México es un país de pobreza: casi la mitad de la población vive en esa condición, una parte menor son pobres extremos y sólo una cuarta parte de los mexicanos se puede considerar no pobre y no vulnerable, según la cifras oficiales del Coneval.

Medidas de bienestar y felicidad

La felicidad es el fin último para la mayoría de las personas y ha sido objeto de investigación en las ciencias sociales. Recientemente los estudios han centrado su atención en un análisis más cuantitativo de la felicidad o bienestar subjetivo.

El concepto de *felicidad* se conoce como "bienestar subjetivo", pues cada persona evalúa qué tan satisfecha está con su vida en general; por tanto, la felicidad depende de la calidad en el lente del espectador.[4]

Latinobarómetro incorporó en su estudio sobre las actitudes hacia la democracia en América Latina, la satisfacción con la vida como una condición de la felicidad. En el informe de 2016 afirma que el bien más preciado que tiene América Latina es la felicidad, que es independiente de la economía y la política.[5] El estudio considera equivalentes felicidad y satisfacción con la vida. El resultado de 2016 mostró que el país más feliz es República Dominicana con 88%, el menos feliz es Venezuela con 58%. México se encuentra en la media de América Latina con 74% (véase Gráfica 2).

En conjunción con la medición de la satisfacción subjetiva, Latinobarómetro también midió la pobreza dura u objetiva, la que tiene que ver con la carencia alimentaria. Al respecto, destaca que en Venezuela 72% de los ciudadanos dice que en los últimos 12 meses le ha faltado la comida; le siguen en importancia República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras. México se encuentra en el promedio latino de 25% (véase Gráfica 3).

---

[2] En los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, el Coneval establece que la población en situación de pobreza multidimensional es aquella cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

[3] El Coneval establece que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema cuando no tenga garantizado el ejercicio de al menos tres de los derechos constitutivos para el desarrollo social y sus ingresos sean inferiores a la línea de bienestar mínimo.

[4] Nicole C. Fuentes y Reto Félix, "Las condiciones de vida y la felicidad" en José de Jesús García Vega y Francisco J. Sales Heredia (coords.), *Bienestar y calidad de vida en México,* Universidad de Monterrey, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2011, p. 71.

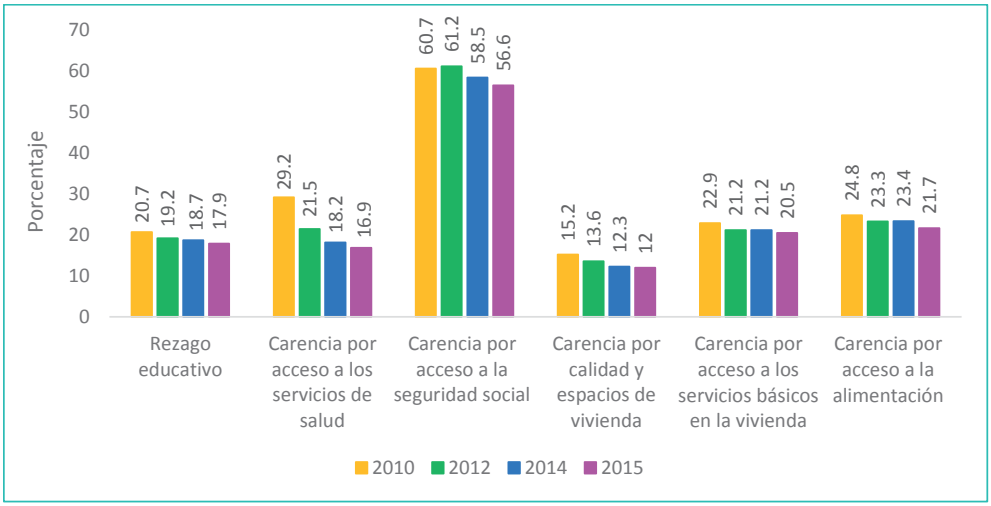
[5] La Corporación Latinobarómetro realiza un estudio de opinión en países de América Latina sobre las actitudes hacia la democracia. A 2016 la organización ha realizado 19 mediciones con un total de 354,268 entrevistas. La medición de 2016 aplicó 20,204 entrevistas entre el 15 de mayo y el 15 de junio, con muestras representativas del 100% de la población de cada uno de los 18 países, representando a la población de la región, que alcanza 597 millones de habitantes.

Cuadro 1. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2012 y 2014

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Pobreza						
Población en situación de pobreza	45.5	46.2	53.3	2.4	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	35.7	36.6	41.8	2.0	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	9.8	9.5	11.5	3.7	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.6	26.3	33.5	1.8	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	6.2	7.1	7.2	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.8	20.5	23.2	0.0	0.0	0.0

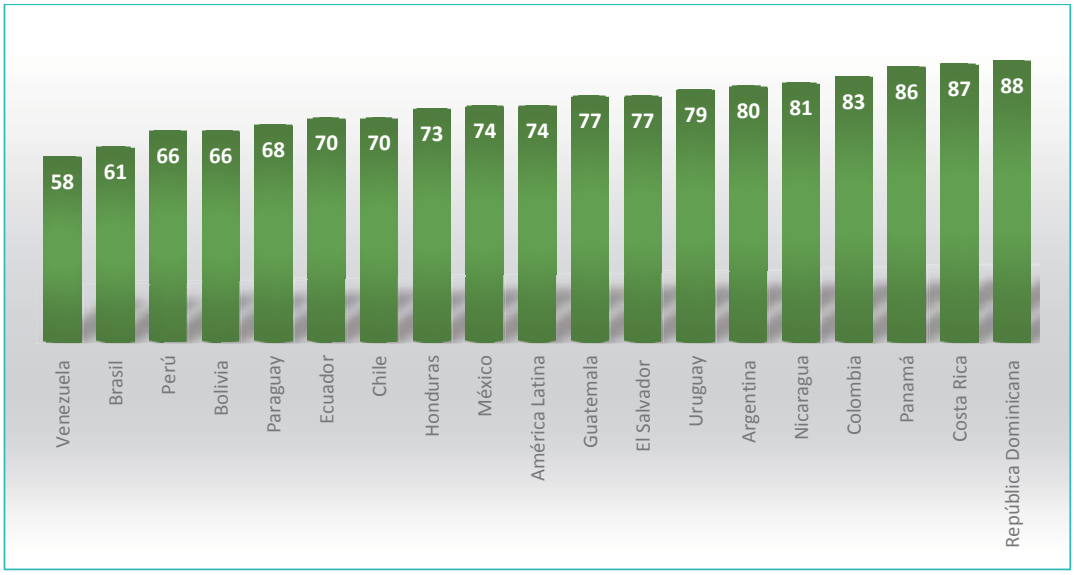
Fuente: Coneval, Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2016, México, 2017, en [www.coneval.gob.mx] (consulta: mayo de 2017).

Gráfica 1. Evolución de las carencias sociales, México, 2010-2015 (porcentaje de personas)



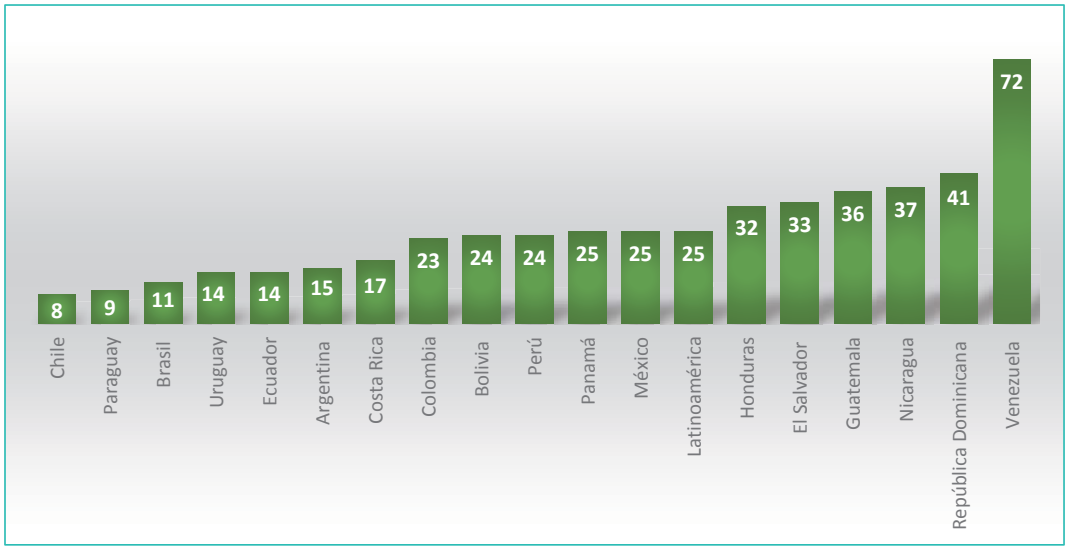
Fuente: Coneval, Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2016. Principales hallazgos, México, 2017, en [www.coneval.gob.mx] (consulta: mayo de 2017).

Gráfica 2. En términos generales, ¿diría usted que está satisfecho con su vida? ¿Diría usted que está … Muy satisfecho, bastante satisfecho, no muy satisfecho, para nada satisfecho? Aquí sólo “Muy satisfecho” más “Bastante satisfecho” (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro, Informe 2016, Buenos Aires, en [www.latinobarometro.org].

Gráfica 3. En los últimos 12 meses, ¿cuán seguido usted o su familia no han tenido suficiente comida para alimentarse? Nunca, rara vez, algunas veces, seguido. Aquí sólo “Algunas veces” más “seguido” (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro, Informe 2016, Buenos Aires, en [www.latinobarometro.org].

La medición del ingreso subjetivo deja un registro de cómo se sienten los latinoamericanos ante los vaivenes de sus ingresos personales; la desigualdad en la distribución del ingreso aquí se aprecia notablemente, ya que 46% de los latinos tiene problemas para que le alcance su ingreso y solventar las necesidades familiares. México prácticamente se encuentra en la media (42% de su población experimenta problemas para que le alcance el ingreso) (véase Gráfica 4).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) elabora el Índice para una Vida Mejor (BLI, por su siglas en inglés), a través del cual se posiciona señalando que la vida es más que las cifras del PIB y las estadísticas económicas. El índice permite comparar el bienestar en 38 países con base en 11 temas (vivienda, ingresos, empleo, comunidad, educación, medio ambiente, compromiso cívico, salud, satisfacción ante la vida, seguridad y balance vida-trabajo) que la OCDE ha identificado como esenciales para las condiciones materiales y la calidad de vida de las personas.

De acuerdo con la última medición, tener salud y un buen empleo son dos de los factores más importantes relacionados con el bienestar subjetivo. El índice señala que la satisfacción ante la vida es más alta en Dinamarca, Noruega y otros países nórdicos, así como en Suiza, Nueva Zelanda, Canadá y Australia. México se encuentra en penúltimo lugar antes de Sudáfrica.

El BIL muestra que tener redes fuertes de amistades y conexiones, disfrutar de un buen balance vida-trabajo y seguridad personal se relaciona con alta satisfacción ante la vida (véase Gráfica 5).

Tomando en consideración las mediciones de la OCDE y reuniones sobre bienestar subjetivo de expertos de Naciones Unidas, un grupo de especialistas elabora, desde 2012, el Informe Mundial de la Felicidad con el propósito de medir y comprender a través de una encuesta el bienestar subjetivo. El informe más reciente corresponde a 2017.

La medición cubre seis factores: producto interno bruto per cápita; apoyo social (medido por tener a alguien en quién confiar en tiempos de problemas), la confianza (medida como la percepción de ausencia de corrupción en el gobierno y los negocios), la libertad para tomar decisiones para la vida y la generosidad (medida por las donaciones) e incluye un promedio desde 2014 a 2016 (véase Gráfica 6).

Los cuatro primeros países de la clasificación son Noruega, Dinamarca, Islandia y Suiza. Estos países alcanzan altas posiciones en los principales factores considerados para sustentar la felicidad. Entre los primeros 10 países también figuran Finlandia, Holanda, Canadá, Nueva Zelanda y Australia. Costa Rica se ubicó en el lugar 12 y México en el 25 de 155 países evaluados.

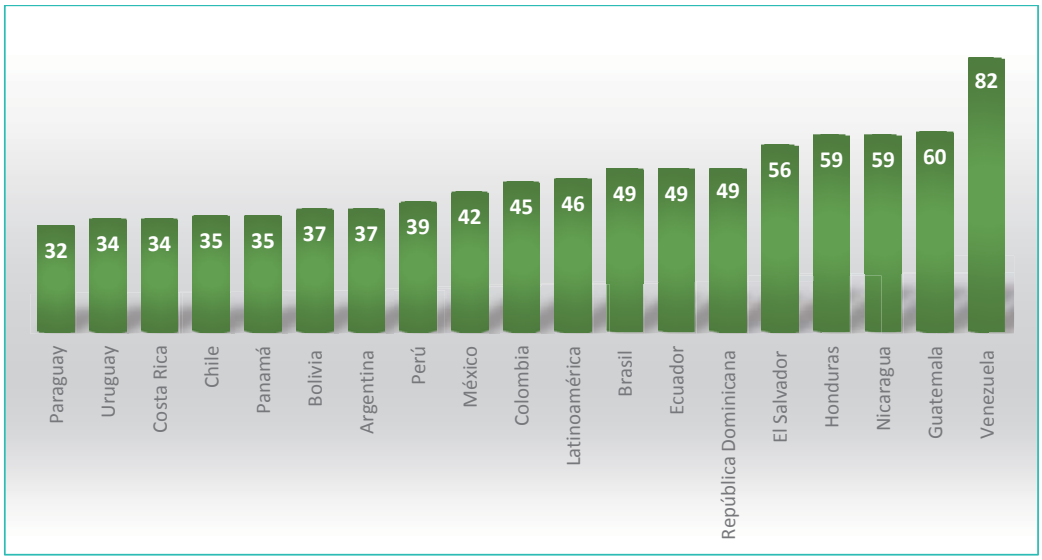
El informe destaca que los factores clave para la felicidad son los económicos (como el ingreso y el empleo), los factores sociales como la educación y la vida familiar y la salud física y mental.

En México, el INEGI ha retomado las recomendaciones de la OCDE para medir el progreso de las sociedades denominado también bienestar subjetivo y desde 2012 aplica el módulo denominado Biare (Bienestar Autorreportado) que acompaña a las encuestas en hogares. La encuesta mide un conjunto de variables sobre la calidad de vida de las personas; es autorreportado porque son las mismas personas, desde su propia percepción y experiencia individual, quienes dicen cómo ven y valoran su situación.

Según el INEGI, el bienestar objetivo y el subjetivo son dos aspectos que se complementan. El primero, centra su atención en satisfactores materiales de la existencia social, cuya suficiencia es determinada por un experto o grupo de expertos para permitir el ejercicio de capacidades de individuos y poblaciones. En tanto que el bienestar subjetivo hace referencia a experiencias de vida en primera persona.

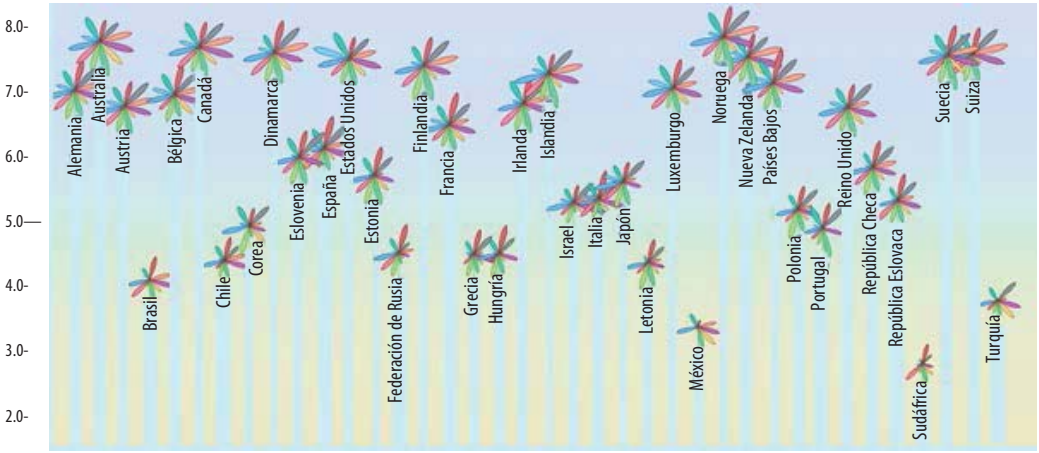
El módulo más reciente se aplicó en ciudades, en la Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor (ENCO), a población de 18 años y más, para el primer mes de cada trimestre del año, de manera que corresponde a los meses de enero, abril, julio y octubre; tiene representación a nivel nacional y permite generar estimaciones para el agregado de las 32 ciudades principales de la república mexicana.

Gráfica 4. El salario que usted percibe y el total del ingreso familiar, ¿le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades? ¿En cuál de estas situaciones se encuentra usted? Les alcanza bien, pueden ahorrar; les alcanza justo, sin grandes dificultades; no les alcanza, tienen dificultades; no les alcanza, tienen grandes dificultades. Aquí sólo "No les alcanza, tienen dificultades" más "No les alcanza, tienen grandes dificultades"
(porcentaje)



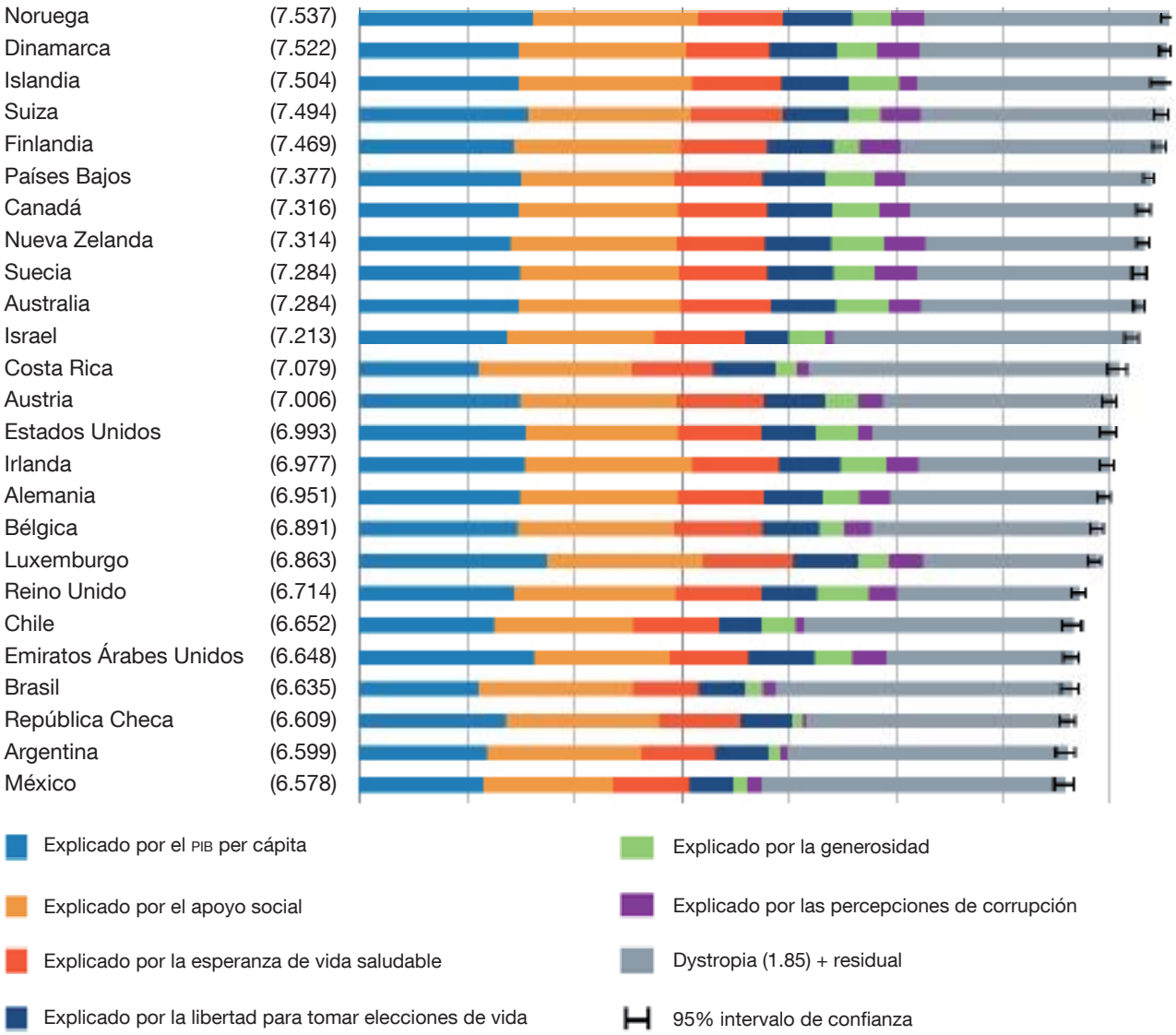
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro, Informe 2016, Buenos Aires, en [www.latinobarometro.org].

Gráfica 5. BLI por rango de países, 2016



Fuente: OCDE, en [https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/la-clave-para-alcanzar-la-felicidad-radica-en-tener-salud-y-un-buen-empleo-ivm.htm] (consulta: 10 de mayo de 2017).

Gráfica 6.Clasificación de la felicidad 2014-2016



Fuente: John Helliwell, Richard Layard y Jeffrey Sachs, World Happiness Report 2017, Nueva York, Sustainable Development Solutions Network, 2017, en [http://worldhappiness.report/#happiness2017] (consulta: mayo de 2017).

En términos generales, los mexicanos expresan un alto nivel de satisfacción en sus relaciones personales, actividad u ocupación, estado de salud y logros en la vida; en contraste expresan menor satisfacción en la seguridad ciudadana, en el país y en la ciudad de residencia (véase Gráfica 7).

Para el caso mexicano, Sara María Ochoa analiza las percepciones sobre bienestar, pobreza, movilidad social y cohesión social. La investigadora considera de gran importancia la situación ocupacional sobre la satisfacción con la vida en sus diferentes dominios, su bienestar subjetivo y su nivel de felicidad.[6]

Con base en la Encuesta Nacional de Pobreza, Sara María Ochoa encontró que los rubros donde las personas reportan mayor satisfacción fueron la vida afectiva, la vida familiar, la salud y la vida social. Destacó que 7 de cada 10 encuestados dijeron estar totalmente satisfechos o muy satisfechos con su trabajo actual, independientemente de la situación de informalidad y precariedad del empleo prevaleciente en el país (véase Gráfica 8). La autora explica esta aparente contradicción al considerar que cuando predomina la precariedad laboral, tener un empleo puede ser bien valorado, aunque las condiciones no sean las mejores.

A través de la misma encuesta, la autora citada encontró que los encuestados consideraron que lo que mejor describe la noción de bienestar son los aspectos relacionados con condiciones básicas, tales como tener asegurados servicios mínimos, comida suficiente y tener cubiertas las necesidades básicas (7 de cada 10 encuestados), mientras que el empleo ocupó la cuarta posición. Sólo 8 de cada 100 consideró tener dinero como condición de bienestar (véase Gráfica 9).

Un estudio previo lo llevaron a cabo Nicole Fuentes y Reto Félix, quienes analizaron la relación entre las condiciones de vida y la felicidad a través de la encuesta nacional en hogares llevada a cabo por la Universidad de Monterrey y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, con la finalidad de desarrollar una medida alternativa de progreso para México en 2008.

De las principales conclusiones del estudio de Nicole Fuentes y Reto Félix se puede destacar que los individuos que pertenecen a una clase social alta tienden a ser más felices; no obstante, descubren que el ingreso y la felicidad tienen una relación positiva sumamente débil; las personas que consideran que su ingreso mensual es suficiente para cubrir sus necesidades alimenticias son relativamente más felices; la salud y la felicidad tienen una correlación positiva.

Los autores abonan a la hipótesis el que las circunstancias de vida como el género, la edad, la educación o el nivel de ingresos, influyen muy poco o nada en la felicidad de una persona.

Al final, los resultados les permiten afirmar que "la felicidad de una persona depende más bien de factores no asociados con las condiciones de vida. Estos factores pueden estar genéticamente determinados o relacionados con las actitudes e iniciativas de cada individuo".

Un estudio elaborado por Marita Carballo muestra que se puede ser feliz siendo pobre, aunque encontró que en promedio son más felices las naciones con menor nivel de pobreza que aquellas con alto nivel; la autora también explora las relaciones entre felicidad y religión, felicidad y familia, y destaca que las políticas públicas tienen la posibilidad de incidir sobre los niveles de felicidad de los ciudadanos.[7]

Por su parte, la asociación mundial WIN (consultora colombiana de investigación de mercados y de opinión) publicó en 2016 su encuesta número 39 sobre las expectativas, la visión y las creencias de poco más de 66 mil personas en 68 países del mundo.[8]

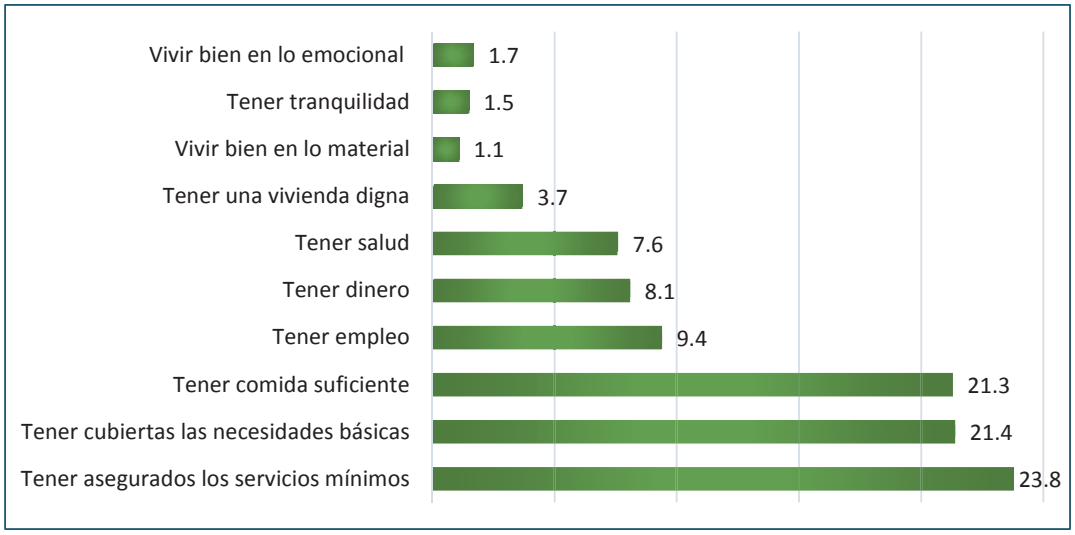
De los resultados relevantes se destaca que 66% de los entrevistados en el mundo dijo estar feliz,

[6] Sara María Ochoa León, "Trabajo y percepciones de bienestar, pobreza y política social en México", en Rolando Cordera Campos (coord.), *Percepciones, pobreza, desigualdad. Encuesta Nacional de Pobreza: Los mexicanos vistos por sí mismos,* UNAM, 2015, pp. 68-69.

[7] Marita Carballo, *La felicidad de las naciones: claves para un mundo mejor,* Sudamericana, Buenos Aires, 2015.

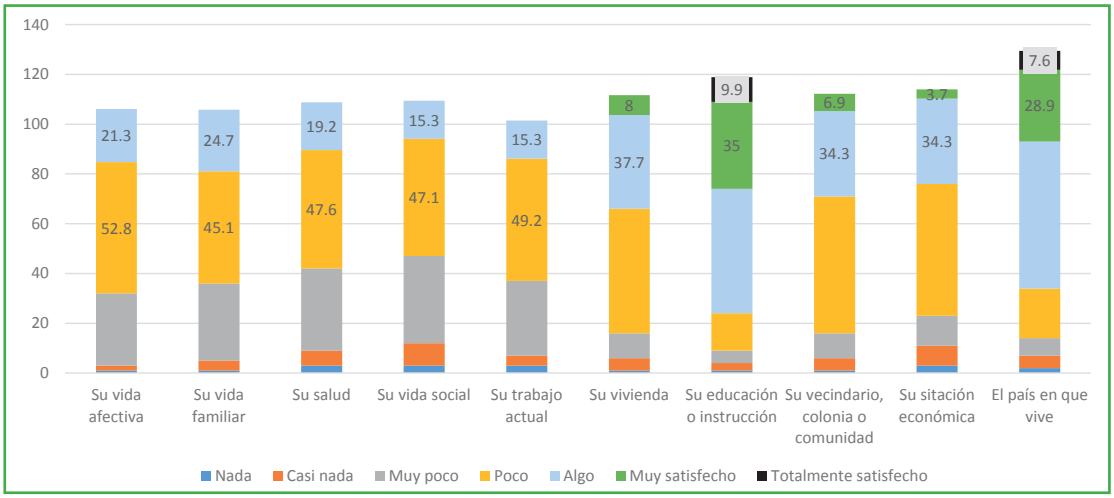
[8] Worldwide Independent Network (WIN), Barómetro global de felicidad, optimismo y esperanza con la economía 2016, Colombia, en [www.wingia.com].

Gráfica 7. Satisfacción con aspectos específicos 2017 (0 a 10)



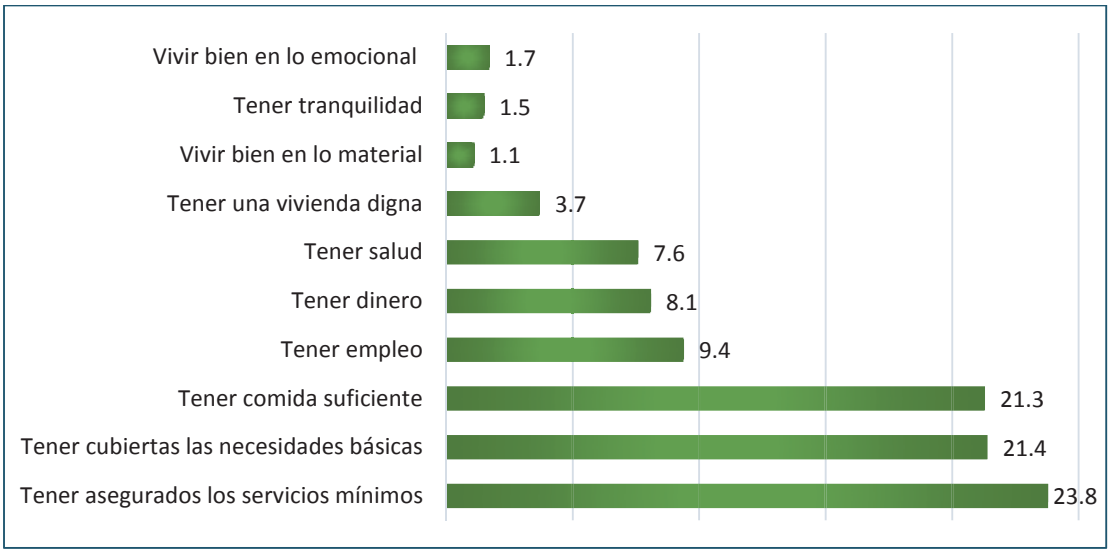
Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Bienestar subjetivo en México. Módulo BIARE básico, enero 2017.

Gráfica 8. ¿Qué tan satisfecho se encuentra con relación a los siguientes aspectos? (porcentaje)



Fuente: Tomado de Sara María Ochoa León, "Trabajo y percepciones de bienestar, pobreza y política social en México", en Rolando Cordera Campos (coord.), *Percepciones, pobreza, desigualdad. Encuesta Nacional de Pobreza. Los mexicanos vistos por sí mismos,* UNAM, 2015, p. 69.

Gráfica 9. ¿Qué describe mejor lo que es el bienestar?
(porcentajes)



Fuente: Sara María Ochoa León, "Trabajo y percepciones de bienestar, pobreza y política social en México", en Rolando Cordera Campos (coord.), *Percepciones, pobreza, desigualdad. Encuesta Nacional de Pobreza. Los mexicanos vistos por sí mismos,* UNAM, 2015, p. 71.

10% dijo no estar feliz y 23% se declaró ni feliz ni infeliz. En esa encuesta, Colombia contó con el índice de felicidad más alto (85%). En el extremo opuesto está Irak, con un índice negativo de -12%. México se encuentra entre los 10 países con índices más altos de felicidad al ocupar la 8ª posición con 76% de felicidad neta.

Política social y bienestar subjetivo en México

Diferentes estudios han demostrado que las políticas sociales no sólo deben enfocarse a la superación de la pobreza objetiva sino que también deben incorporar el bienestar subjetivo de la población. Éste cobra relevancia en la medida que el contar con ciudadanos satisfechos con su vida tiene repercusiones positivas en la economía nacional. Las personas que experimentan situaciones positivas de felicidad normalmente son más productivas que las personas que manifiestan insatisfacción e infelicidad.[9]

Una de las tareas del Estado es mejorar e incrementar la calidad de vida de forma integral como la entiende José de Jesús García: "la calidad de vida es el grado en el cual las necesidades objetivas de los seres humanos son alcanzadas con relación a las percepciones personales o grupales del bienestar subjetivo".[10]

Las políticas sociales deben basarse para su evaluación en mediciones objetivas y subjetivas del bienestar de los ciudadanos. Sin lugar a dudas, cada vez es mejor la calidad de las mediciones objetivas de la pobreza y nivel de ingresos. En tanto que las mediciones subjetivas de bienestar están relacionadas con aspectos psicológicos cambiantes.

La literatura científica sobre la medición en ambas direcciones es muy amplia tanto a nivel in-

[9] Ed Diener y Martin E.P. Seligman, "Beyond Money. Toward an Economy of Well-Being", *Psychological Science in the Public Interest,* vol. 5, núm. 1, 2004.

[10] José de Jesús García Vega, "Un Índice de Calidad de Vida para México", en José de Jesús García Vega y Francisco J. Sales Heredia (coords.), *Bienestar y calidad de vida en México,* Universidad de Monterrey, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2011, p. 118.

ternacional como en México. No obstante, todos los índices tienen un grado de subjetividad que puede provocar críticas, pero son instrumentos útiles para la toma de decisiones.

La medición objetiva de la pobreza que se utiliza en México es de carácter multidimensional y en ella participan reconocidos científicos. Una de las conclusiones es que en los países donde existe mucha pobreza hay menos felicidad, aunque como los indicadores muestran, no existe una relación positiva fuerte.

Los índices de bienestar subjetivo o de la felicidad tratan de medir de la forma más objetiva posible una situación personal enfocada principalmente en la satisfacción con la vida en determinados aspectos. Una de las limitantes de este tipo de mediciones es que depende del estado de ánimo de las personas en el momento y contexto de la encuesta. No obstante, como menciona la OCDE, una mejor comprensión del bienestar de las personas es esencial para la elaboración de políticas públicas para una vida mejor.

HISTORIAL Reportes CESOP

2011

47. Crisis económica internacional: los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social

2014

78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015
81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

2015

82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las paradojas de la megalópolis
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

92. Audiencias públicas para la regulación
93. Mando Único en la Policía Federal
94. Movilidad urbana
95. Redes sociales
96. Planeación del desarrollo urbano
97. Megalópolis
98. Derechos sociales
99. El proceso presupuestario en México
100. Hacia la protección de los derechos humanos
101. Análisis de la problemática social en México

2017

102. Panorama económico de México 2017
103. El impacto de las especies exóticas invasoras en México
104. Transparencia y rendición de cuentas
105. Agenda legislativa y temas afines

Fortalece el quehacer legislativo

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece el quehacer legislativo

www.diputados.gob.mx/cesop
cesop01
@cesopmx