

## **Pobreza en gobiernos locales de México (2012-2014)**

Poverty in México local governments (2012-2014)

Fecha de recepción: 28 de junio de 2016

Fecha de aceptación: 06 de noviembre de 2017

*Gretchen González Parodi\**

### **RESUMEN**

El presente artículo analiza las estimaciones de pobreza realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en las entidades federativas en el periodo 2012-2014 en México. Para tal efecto, se aborda el marco jurídico vigente para conocer las atribuciones del Consejo; se identifican los elementos de la metodología multidimensional de medición de la pobreza; se analizan las estimaciones porcentuales y cuantitativas de la pobreza a nivel nacional y local para conocer la concentración territorial y por último, se realiza una revisión cuantitativa de los programas públicos correspondientes a las diez entidades federativas con mayor pobreza. Los resultados de la investigación evidencian que la mayor cantidad de pobres se concentran en los estados con más dinamismo económico, como son Estado de México y Puebla; pero en términos porcentuales la pobreza prevalece en los estados del sur-sureste: Chiapas y Oaxaca.

**PALABRAS CLAVE:** política de desarrollo social, pobreza extrema, derechos humanos, programas públicos, dinamismo económico.

### **ABSTRACT**

This article analyzes the poverty estimates in the Mexican states made by the National Council for Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL) for the 2012-2014 period. To this end, the current legal framework is addressed to understand the powers of the CONEVAL; the multidimensional elements of the methodology for measuring poverty are identified; the percentages and quantitative estimates of poverty at the national and local level are analyzed to understand the territorial concentration of poverty; and finally, a quantitative review of relevant public programs in the ten states with the highest poverty rates is performed. The results show that the largest number of poor are concentrated in states with greater economic dynamism, such as the States of Mexico and Puebla; but percentagewise, poverty is more prevalent in the south-eastern states, Chiapas and Oaxaca.

**KEY WORDS:** social policy development, extreme poverty, human rights.

policy of social development, extreme poverty, human rights, public programs, economic dynamism

---

\*Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades.

México. Correo-e de contacto: [gretagon@gmail.com](mailto:gretagon@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

En los últimos lustros se ha avanzado en la medición de la pobreza desde el aspecto institucional, teórico y metodológico, lo que permite conocer las condiciones de carencias y necesidades de la población en pobreza y vulnerable en México. Sin embargo, no se ha alcanzado el mismo grado de avance en la reducción de pobreza, tanto a nivel nacional como local, situación que implica un desafío para las políticas públicas de corte social para el mejoramiento de la calidad de vida.

En México la mitad de población está en condiciones de pobreza y la distribución geográfica de la población en esta condición es variada, para su estudio en el ámbito local es necesaria la desagregación de las cifras nacionales a nivel de los Estados<sup>1</sup>, de tal forma que sea posible conocer la concentración y la realidad local.

Esta investigación tiene el objetivo de analizar las estimaciones de pobreza realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en las entidades federativas en el periodo 2012-2014 en el país. Para tal efecto, se abordan las atribuciones del Consejo con base en la Ley General de Desarrollo Social promulgada en el año 2004, entre cuyas facultades se encuentran la medición de la pobreza desde un enfoque multidimensional. Posteriormente se identifican los aspectos de la metodología multidimensional de la pobreza establecidos por el CONEVAL para realizar las estimaciones en el periodo del estudio.

En un tercer apartado, el análisis centra la atención en las estimaciones porcentuales y cuantitativas de la pobreza a nivel nacional y local con el propósito de conocer la concentración territorial y por tanto ubicar las coincidencias y diferencias en las entidades federativas. Por último, se presenta la revisión del inventario de programas públicos correspondientes a las diez entidades federativas con mayor pobreza en términos cuantitativos con el propósito de saber la cantidad de acciones orientadas al desarrollo social.

Con base en lo anterior, el análisis de pobreza a nivel de entidad federativa permite conocer la concentración de pobreza en los Estados en términos cuantitativos y porcentuales, con lo cual presenta una visión diferente de la realidad nacional y los grandes retos para contribuir a la erradicación de la pobreza nacional.

---

<sup>1</sup> Para efectos del presente documento, los Estados refieren a las entidades federativas; en cuanto al Estado refiere a la organización política de la sociedad.

## MARCO JURÍDICO Y METODOLOGÍA EN MATERIA SOCIAL

### *Ley General de Desarrollo Social*

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se reconocen derechos y las garantías para ejercerlos, en particular los derechos humanos y derechos sociales que toda persona debiera ejercer<sup>2</sup>, tales como la alimentación, protección a la salud, medio ambiente sano, acceso de agua, vivienda digna, identidad, acceso a la cultura y práctica del deporte. Además, el Estado hace explícitas las garantías de los derechos sociales mediante las leyes en las materias correspondientes, en las cuales se expresan los mecanismos de acceso a los servicios, participación de la ciudadanía, instrumentos y apoyos, difusión de las actividades, con el propósito de conseguir el ejercicio de los derechos.

En este sentido de reconocimiento y ejercicios de los derechos, se promulgó la Ley General de Desarrollo Social en 2004, en la cual se determinan las competencias de los gobiernos federal y estatal<sup>3</sup> en materia social y, se establecen las instituciones responsables del desarrollo social a nivel federal. La Ley refiere que, en los respectivos ámbitos, el gobierno debe formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales con los recursos presupuestales necesarios y con metas cuantificables. En el artículo 6 de esta Ley se establece que son derechos para el desarrollo social la educación, salud, alimentación, vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos establecidos en la CPEUM. En este tenor, la Ley General de Desarrollo Social (2004) contiene los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, mismos se citan a continuación:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

---

<sup>2</sup> En el artículo primero y cuarto de la CPEUM se hace referencias a los derechos humanos y los derechos que toda persona tendría que gozar, así como las garantías que el Estado.

<sup>3</sup> En la Ley también se hace mención a los municipios en materia social, sin embargo, en este documento de investigación solamente se aborda lo correspondiente a los gobiernos federal y estatal.

- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y;
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social (LGDS, 2004).

La Política Nacional de Desarrollo Social se ha caracterizado en los últimos lustros por aplicar el enfoque de la focalización desde el gobierno federal y replicada en los gobiernos locales, en cuyas acciones sí se reconocen los derechos de la Constitución y Ley, pero los beneficios de los programas públicos solamente son de goce de quienes están en los padrones de los programas. Es decir, esta política nacional no atiende a todos los pobres, sino aquellos que cumplen con los requisitos de las reglas de operación, por tanto, se excluye a un gran número de personas en condiciones de pobreza. En consecuencia, la política se ha limitado al reconocimiento de los derechos sociales, y se ha centrado en garantizarlo a algunas personas. Por ello queda pendiente el ejercicio de derechos sociales en una sección de la población con mayores carencias y necesidades insatisfechas básicas.

Por otra parte, el desarrollo regional equilibrado está directamente relacionado con la forma de gobierno federalista que nos hemos dado<sup>4</sup>, debido a que la unión de los Estados en una federación contribuye en la disminución de la brecha del desarrollo, es decir que el pacto federal conlleva a que los Estados más desarrollados coadyuven con los de menor desarrollo, de tal manera que la desigualdad entre todos los Estados sea la menor.

Respecto a los derechos humanos incluidos mediante reforma constitucional en el año 2011, Cordera (2015) sostiene que:

No puede disociarse el desarrollo social del cumplimiento y pleno ejercicio de los derechos humanos, cuestión que en sentido estricto debería constituir el principal objetivo de las políticas y programas de desarrollo social, mientras que, en su gran mayoría, de acuerdo con el Coneval y con la Auditoría Superior de la Federación, no cuentan ni con la articulación ni con claridad en

---

<sup>4</sup> El artículo 40 de la CPEUM establece: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Y aunque la forma de gobierno federalista en el país comenzó formalmente desde el año 1824 a nivel constitucional, en la práctica ha dominado el centralismo del poder político.

sus objetivos y mucho menos con información relativa a su presupuesto y resultados (Cordera, 2015:39).

El abordaje la política nacional de desarrollo social debe responder a un enfoque integral y con la perspectiva de los derechos humanos. Sin embargo, se ha observado que la política social a veces no hace explícita la reducción de la pobreza, sino que incluye algunas dimensiones relacionadas como la educación y salud. En las dos últimas décadas, las políticas sociales en México han sido focalizadas, lo que implica centrar la atención en ciertos aspectos y territorios cuyos indicadores socioeconómicos demuestran una situación adversa. Paradójicamente, la política social del gobierno mexicano ha definido en este ámbito como un “combate a la pobreza” y para ello se han diseñado programas en los órdenes de gobierno, federal y estatal con el propósito de contribuir a mejorar la situación de precariedad de gran parte de la población con base en este enfoque, lo cual ha representado que solamente una parte de la población en condiciones de pobreza sea beneficiaria de los apoyos gubernamentales, excluyéndose al resto de personas.

Estos avances jurídicos en la Constitución Federal y la Ley, permiten reconocer los derechos humanos y sociales en México, cuya conjugación tendría que derivar en la garantía de los mismos a la luz de los instrumentos internacionales y nacionales en pro de la mejora en la calidad de vida de las personas con mayores carencias y necesidades en el país. En el numeral I del artículo 6 de la Ley se hace mención que se deben crear las condiciones para el disfrute de los derechos sociales, tanto colectiva como individualmente y, sin embargo, el acceso a los programas públicos vinculados con el desarrollo social no es universal, sino focalizado, con lo cual los beneficiarios son menos que el conjunto de población en condiciones de pobreza.

#### *CONEVAL: Metodología multidimensional de la pobreza*

La Ley General de Desarrollo Social (2014) faculta a CONEVAL para el establecimiento de los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de pobreza, los cuales son obligatorios para las dependencias del gobierno federal y entidades federativas que participen en la ejecución de programas de desarrollo social.

La Ley señala que el Consejo debe utilizar la información generada por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para los siguientes indicadores: 1) Ingreso corriente per

cápita; 2) Rezago educativo promedio en el hogar; 3) Acceso a los servicios de salud; 4) Acceso a la seguridad social; 5) Calidad y espacios de la vivienda; 6) Acceso a los servicios básicos en la vivienda; 7) Acceso a la alimentación; 8) Grado de cohesión social, y, 9) Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

Una década después de la promulgación de la Ley y mediante reforma constitucional al artículo 26, se facultó al CONEVAL como órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a cargo de la medición de la pobreza a nivel nacional<sup>5</sup>. Estas atribuciones han permitido conocer la situación social en México, destacándose la prevalencia de pobreza en casi la mitad de población y la consecuente desigualdad económica y social, lo cual representa un fuerte desafío para el Estado en cuanto a la garantía y goce de derechos. Esto permite evidenciar la vinculación entre pobreza y la desigualdad, dado que la pobreza refiere a las necesidades básicas insatisfechas y, la desigualdad social permite conocer la brecha económica entre grupos sociales que se encuentran en condiciones de pobreza y las que no están en condiciones de pobreza. Por lo tanto, en México la magnitud de pobreza, es decir la cantidad de pobres, representa una mayor desigualdad social.

Entre los estudios realizados por el CONEVAL (2014: 36-37) destaca la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, cuya concepción de pobreza considera que una persona se encuentra en esta situación cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. De esta manera, la concepción de la pobreza del Consejo relaciona derechos e ingresos, superándose la hegemónica referencia monetaria, en consecuencia, se establece la pobreza multidimensional que implica varios factores. Sin embargo, en la práctica el aspecto económico tiene mayor relevancia e impacto en la satisfacción de necesidades básicas.

De acuerdo con el Glosario de la Medición de la Pobreza de CONEVAL (2016), la pobreza multidimensional está vinculada con la definición de la Ley General de Desarrollo Social, en tanto que lo multidimensional se refiere a la metodología de medición de la

---

<sup>5</sup> Además, en este artículo se señala que el CONEVAL está a cargo de: a) evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social; b) emisión de recomendaciones en los términos que disponga la ley, en cuyo ordenamiento establece las formas de coordinación del Consejo con los tres órdenes de gobierno.

pobreza que utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en la concepción y definición. En consecuencia, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias. Las carencias sociales están identificadas mediante seis indicadores referidos al rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación. Por lo tanto, la pobreza multidimensional permite conocer la situación de una persona esta condición de manera más amplia que solamente por el aspecto de ingresos.

En esta concepción de pobreza multidimensional, la metodología contiene derechos sociales y espacios de bienestar económico. Éste último define la Línea de Bienestar que especifica una cantidad mínima de recursos monetarios requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas, es decir es la línea de pobreza o referencia para distinguir la población pobre y la no pobre. En lo que respecta a los derechos sociales, estima que una persona no ejerce uno o más derechos cuando existe carencia en al menos uno de los seis indicadores como 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.

Existen tres categorías y descripciones de pobreza en la metodología de CONEVAL<sup>6</sup>, a saber:

- 1) *Pobreza*, reconoce que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias;
- 2) *Pobreza extrema*, implica que una persona se encuentra en esta situación cuando tiene tres o más carencias (de seis posibles) y por debajo de la línea de bienestar mínimo, es decir que el ingreso disponible aun cuando se

---

<sup>6</sup> Conceptos referidos en el *Glosario* correspondiente a la medición de la pobreza, disponible en la página electrónica <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> Consultado en abril de 2016.

dedique por completo a la adquisición de alimentos, éstos no tendrían los nutrientes para el disfrute de salud y una vida sana y,

3) *Pobreza moderada*, refiere a la persona que siendo pobre, no es pobre extremo.

Para la medición de la pobreza, el Consejo (2015a: 3) consultó la información generada por el INEGI, y posteriormente llevo a cabo las estimaciones y presentó los resultados de pobreza para el 2014, a nivel nacional y para las 32 entidades federativas. Dicha fuente de información, deriva del levantamiento de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2014 que realizó el Instituto, cuyos resultados publicó en julio de 2015.

Los criterios establecidos por el Consejo en los últimos años han permitido conocer la situación de la pobreza en México, tanto desde la perspectiva monetaria y de los derechos sociales, es decir en el aspecto técnico se avanzó tanto en la metodología de medición como en las categorías que la integran. Aunado a estos avances, están disponibles las cifras de pobreza tanto a nivel nacional como local, lo que permite el análisis y la reflexión de las políticas de desarrollo social en cuanto a la reducción de pobreza.

## **POBREZA NACIONAL Y ESTATAL 2012-2014**

### *Nivel nacional*

Las estimaciones de la pobreza realizadas por CONEVAL (2015b: 1-25) a nivel nacional evidencian que para el periodo 2012-2014 aumentó en 2 millones de personas. Es decir, en términos absolutos pasó de 53.3 a 55.3 millones de personas y la incidencia pasó del 45.5 al 46.2 %. En tanto la pobreza extrema disminuyó sensiblemente aproximadamente 90 mil personas, al pasar de 11.5 a 11.4 millones de personas, donde porcentualmente decrece de 9.8 al 9.5 % (*Ver Gráfica 1*). En cuanto a la pobreza rural disminuyó del 61.6 al 61.1 %, mientras que la pobreza urbana aumentó del 40.6 al 41.7 %. Ante estos resultados puede argumentarse que el examen de las magnitudes y evolución de estos indicadores permite

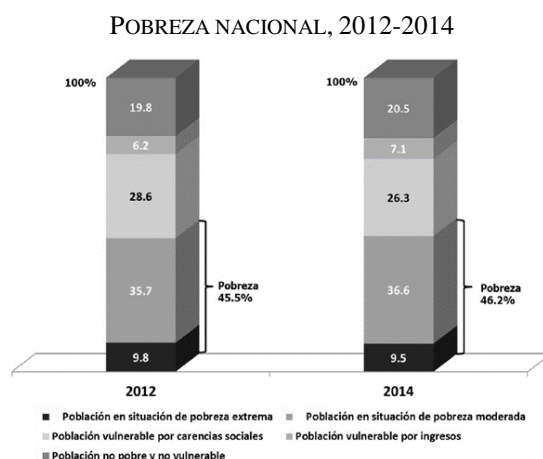


proponer que hay clara evidencia de la reproducción de la pobreza y una ausencia extendida de oportunidades (Cordera, Flores y Fuentes, 2015: 9).<sup>7</sup>

La población total del país está organizada en cinco categorías en el periodo 2012-2014 por el Consejo, en términos porcentuales, lo cual permite observar que cerca de la quinta parte es considerada no pobre, la tercera parte es población vulnerable por carencias sociales e ingreso, y casi la mitad es pobre. En la Gráfica 1, se observa que la pobreza está compuesta por la pobreza extrema y moderada, es decir la pobreza como grupo total y la extrema como la situación con mayores carencias de la población mexicana. En congruencia con lo anterior, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016: 12) declara que en el periodo comprendido entre los años 2010 a 2014 en la mayoría de los países en América Latina registran una caída o disminución de la pobreza, con excepción dos países, México y Costa Rica.

Mientras que la población vulnerable por carencias sociales registra un porcentaje alto del 28.6 % en 2012, y si bien para 2014 disminuyó al 26.3 %, ésta representa a más de la cuarta parte de la población total del país, misma que puede ingresar con mayor propensión a la población en condiciones de pobreza, que a la población no pobre. Esta situación implica un reto mayúsculo para la política social dado que para el 2014 está calculada en 33.4 millones de personas la población vulnerable por carencias sociales e ingresos.

*Gráfica 1*



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015b: 25).

<sup>7</sup> El Seminario Universitario de la Cuestión Social está coordinado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM, el cual ha tenido un diálogo con diversas instituciones para generar propuestas orientadas a la superación de la desigualdad y pobreza.

Las políticas sociales del gobierno en el transcurso de las décadas han mostrado ineficacia e ineficiencia en cuanto a la reducción de la pobreza y la brecha de desigualdad social, por ende, los cambios que se presentan en cada periodo de gobierno han profundizado y ampliado esta tendencia, no observándose ajustes radicales que permitan el cumplimiento de objetivos orientados a mejorar la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza. En consecuencia, se puede sostener que para la población en condiciones de pobreza, las políticas sociales han respondido a un hecho de invalidez, ya que no resuelven el problema social ni mejorar la calidad de vida.

La situación social prevaleciente en el país es altamente delicada y de gran vulnerabilidad, el número de mexicanos pobres, más allá de lo vaivenes, mantiene una tendencia creciente. Los niveles de pobreza y hambre en el país son vergonzantes, ya no sólo por el incumplimiento de los ordenamientos legales, que se evitarían en todo estado de derecho, sino que representan una crisis en el campo ético del servicio público. También evidencia la ausencia de participación de los ciudadanos no pobres en el esfuerzo de mejorar la calidad de vida.

Al respecto, Kliksberg (2013: 16-34) ha hecho énfasis respecto a la brecha social y los grandes desafíos sociales que tiene el género humano en los años venideros, pues refiere a los derechos no garantizados de ninguna manera y que sí son absolutamente básicos, como son el acceso a la alimentación para reducir el hambre, los determinantes sociales de la salud, acceso a la educación, trabajo, género, desequilibrio ambiental y la equidad.

En una reflexión amplia y profunda, Sen (2007: 28) sostiene que numerosos problemas vinculados a privaciones resultan condiciones desfavorables de inclusión y condiciones adversas de participación más que de situaciones que puedan ser consideradas, con toda sensatez y sin estirar excesivamente el término, como caso de exclusión. En este sentido, las personas en condiciones de pobreza han sido incluidas en la desigualdad y en situaciones caracterizadas por las carencias, en contraste con la pendiente exclusión de los beneficios y servicios brindados por el gobierno para la mejora de la calidad de vida.

#### *Entidades federativas: Resultados porcentuales de pobreza*

El análisis de las cifras del periodo 2012-2014 constata que las estimaciones de la medición de la pobreza en las entidades federativas según el Consejo Nacional de Evaluación de la

Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015b: 17), en 24 Estados se redujo el porcentaje de pobreza o el de pobreza extrema; en tanto que en 8 Estados aumentó el porcentaje de pobreza y de pobreza extrema. En cuanto a las 24 entidades, solamente en 6 se registra una disminución de la pobreza extrema que corresponde a los Estados de: Sonora, Tlaxcala, Guanajuato, Puebla, Michoacán y Chiapas. Mientras que en las 8 entidades federativas suman el 34.3 y 36.8 % de la pobreza y pobreza extrema, respectivamente, de la pobreza a nivel nacional, es decir este grupo de Estados representa la tercera parte del total de población. Estas 8 entidades son: Morelos, Veracruz, México, Sinaloa, Coahuila, Oaxaca, Hidalgo y Baja California.

Dado este contexto de pobreza en México, Cordera (2016) sostiene que nuestro rostro social no acepta ya maquillajes ni subterfugios metodológicos y sí exige revisar la relación imperante entre la política económica y la social y, empezar ya, aquí y ahora, a suprimir la subordinación de la política social respecto de los mandatos económicos. En este sentido, la política social ha sido sobreestimada porque se da por supuesto que tiene la encomienda de combatir la pobreza por sí misma, cuando ha quedado demostrado que la política pública que más impacta en la calidad de vida de la población, ya sea para mejorar o empeorarla, es la política económica, la que a su vez está íntimamente relacionada con el modelo económico prevaleciente en estos últimos años.

Los ciclos económicos están relacionados con la magnitud de la pobreza del país, basta revisar el caso de México, en cuyas crisis económicas se ha observado el incremento de la pobreza y, en los periodos de crecimiento ha mejorado relativamente la calidad de vida, no así la magnitud de pobreza; cabe mencionar que en las últimas décadas el crecimiento económico en México en términos reales ha sido ínfimo, por lo que la igualdad de oportunidades ha sido diferenciada.

Cabe mencionar que en las estimaciones de pobreza que realiza el CONEVAL otorga mayor importancia a la incidencia, es decir al porcentaje de la población en condiciones de pobreza. En esta lógica, 14 entidades federativas superan la proporción de pobreza a nivel nacional del 46.2 % en 2014. Como se puede observar en el Mapa 1, los porcentajes de población en pobreza oscilan entre el 20 y 80 %, dividido en 4 rangos distinguidos en colores de menor a mayor intensidad vinculado con la incidencia de pobreza. Destacan dos rangos que tienen entre el 50 y 80 % de la pobreza a nivel entidad, por una parte el color más intenso

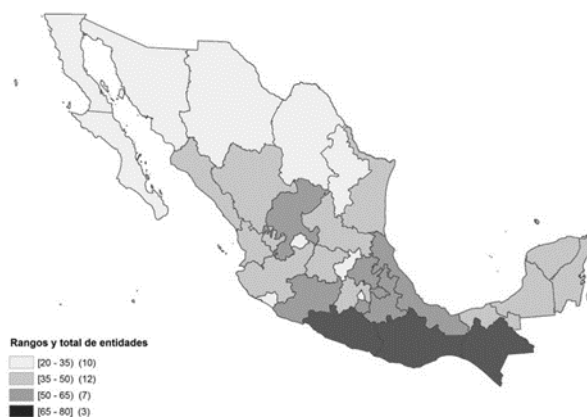
con rango del 65 al 80 % tiene tres entidades y el inmediato inferior con tono menos intenso del 50 al 65 % tiene siete entidades federativas. En orden descendente a continuación se enlistan: Rango 1: Chiapas 76.2%, Oaxaca 66% y Guerrero 65.2%; Rango 2: Puebla 64.5%, Michoacán 59.2%, Tlaxcala 58.9%, Veracruz 58%, Hidalgo 54.3%, Zacatecas 52.3% y Morelos 52.3%.

En el contexto económico y en la situación social adversa, se requiere comprender que la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo; está en su esencia misma. Es decir, la política social en México se ha caracterizado por ser minimalista y sólo se preocupa por los más pobres y no atiende a los pobres en su conjunto, por tanto considera elementos mínimos de sobrevivencia y necesidades, los cuales no abarcan todos los aspectos de una política social de tipo universal (Boltvinik, 2004: 318).

Boltvinik vincula la política social minimalista con el modelo económico vigente de tipo capitalista en la vertiente neoliberal para aclarar, que no es parte esencial y ni accidental, sino deliberada, por esto solamente se ocupa de los pobres extremos y no a los pobres en su totalidad. Esta afirmación conlleva a suponer que la política social universal pasa por un cambio necesario del modelo económico para que los apoyos del gobierno sólo se limiten a una sección de la población en condiciones pobreza.

### *Mapa 1*

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN POBREZA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2014.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015b: 21).

## **RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LA POBREZA A NIVEL LOCAL**

### *Entidades federativas con mayor pobreza*

El análisis de la información, de la base de datos del CONEVAL (2015c), por el número de personas que viven en condiciones de pobreza por entidad federativa evidencia una situación diferenciada por órdenes de gobierno respecto a estimaciones por incidencia (Ver Gráfica 2). Para esto, se seleccionaron las primeras diez entidades federativas de mayor a menor magnitud de pobreza: el Estado de México, Veracruz, Chiapas, Puebla, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, Ciudad de México y Guerrero. En comparación con el ordenamiento por incidencia, Chiapas, Oaxaca y Guerrero se encuentran en la posición 3, 8 y 10, respectivamente. Solamente se observa una disminución de la pobreza en Guerrero, Ciudad de México y Jalisco, y aumento en el resto de los estados, en cuyos casos la más alta, el Estado de México tiene un millón más de personas pobres el que pasa de 7.3 a 8.3 millones.

Este aumento de la pobreza se podría explicar a partir de la tendencia migratoria de las zonas rurales a los centros urbanos. Sin embargo, el incremento de la pobreza revela un escenario más severo, lo que permite afirmar que la política de desarrollo social y las estrategias gubernamentales instrumentadas no son efectivas y tampoco son suficientes para la magnitud del número de personas que viven y subsisten en la pobreza. Ante este análisis y la evidencia de la situación social de millones de mexicanos, se considera que el desarrollo a nivel local tiene como principal obstáculo al sistema federal altamente centralizado en el país. (Cabrero, 2004:35-36).

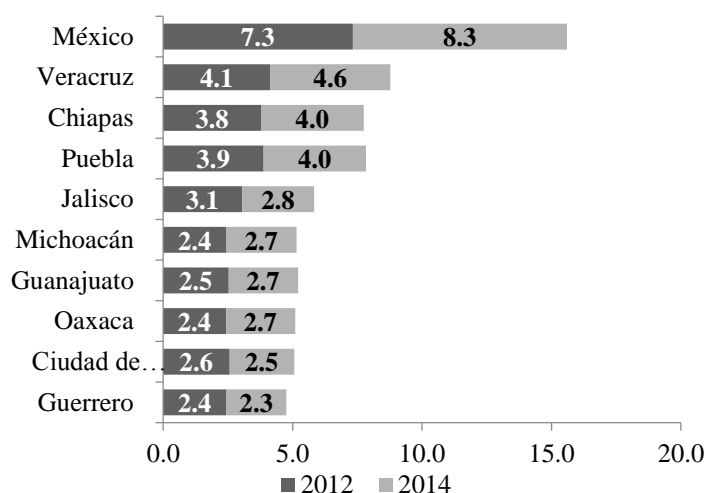
Por esto es necesario e importante conocer en qué entidades federativas se concentra el mayor número de población en pobreza, a fin de conocer las acciones en desarrollo social del gobierno federal y de los estados, con el propósito de generar cambios profundos en la situación social predominante con el diseño de políticas públicas eficaces conjuntamente con la participación de la ciudadanía y buscar una gestión transparente para hacer frente a la pobreza en la que subsisten millones de connacionales.

La situación de pobreza a nivel local demuestra una clara contradicción dado que, en las entidades federativas en estudio, ha habido un mayor proceso de industrialización, centros de educación superior, centros empresariales, nacionales y extranjeros, donde existe la mayor cantidad de pobres del país. En parte, esta situación se explica por la falta de una planeación del desarrollo nacional con perspectiva regional, que permita el diseño e implementación de

políticas públicas interrelacionadas entre el gobierno federal y las entidades federativas, de tal manera que cumplan simultáneamente con el objetivo de reducir la pobreza con perspectiva integral. Ahora se requiere de una política de desarrollo socioeconómico y ambiental que permita el desarrollo integral para lograr el impacto deseado en la calidad de vida y en un desarrollo nacional incluyente. En consecuencia, en las entidades federativas con menos desarrollo económico y altos porcentajes de pobreza, la política pública tiene mayores retos, pues implica la mejora de calidad de vida desde distintos aspectos como infraestructura y servicios públicos.

*Gráfica 2*

NÚMERO DE PERSONAS EN CONDICIONES DE POBREZA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2012-2014 (MILLONES DE PERSONAS)



Fuente: Elaboración propia con base en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015c).

La reducción de la pobreza en las entidades federativas no solamente se logrará con la modificación de la política social de los gobiernos estatales y federal, sino que se requiere de firmes propósitos para mejorar la cooperación y coordinación intergubernamental, y particularmente de una política de superación de la pobreza la que debe ser parte de un modelo de desarrollo incluyente, que favorezca el crecimiento económico y la generación de empleos dignos para toda la población, así como un régimen de bienestar universal que provea un conjunto de bienes y servicios sociales básicos para toda la población (Cordera y Provencio, 2016: 28).

### *Programas Públicos de Desarrollo Social en las diez entidades con mayor pobreza*

En los años recientes, el CONEVAL ha sistematizado información respecto a los programas públicos en los tres órdenes de gobierno, con esto ha permitido conocer lo que desde hace muchas décadas era necesario. Con base en CONEVAL (2015d: 4-12) el Inventario Nacional de Programas y Acciones para el Desarrollo Social contiene datos para los años 2014 a nivel federal, 2012 a nivel estatal y en el periodo 2014-2015 en municipios. Para los fines de la presente investigación, se hace énfasis en los federales y estatales para contrastarlos con el número de pobres a nivel estatal en el periodo de estudio en 2012-2014. Los programas públicos en los tres órdenes de gobierno suman 6,751 acciones, de los cuales 233 corresponden al gobierno federal (3.5%), 3,788 a las entidades federativas (56.1%) y 2,730 a los municipios (40.4%). Cabe mencionar que no está disponible la información financiera del conjunto de programas públicos que permita identificarlos para cada orden de gobierno, por lo que no se identifica el presupuesto asignado federal y estatal respectivamente.

La revisión del inventario de programas y acciones en desarrollo social de las diez entidades federativas con mayor número de pobres, permite identificar que la cantidad de programas suman 1552, por ende existen en demasía acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población en distintas dimensiones, además coexisten con los programas del gobierno federal, lo que hace suponer que la acción conjunta del gobierno federal y estatales debiera obtener un impacto positivo, sin embargo al comparar los programas con la magnitud de pobreza permite cuestionar la efectividad de la política de desarrollo social en el periodo de 2012 a 2014, pues la pobreza extrema solamente tuvo disminución ínfima, sino que aumentó en 2 millones la pobreza a nivel nacional, resultado que demanda una revisión objetiva de las políticas públicas en aras de que el impacto tenga mejores resultados.

Además de los estudios realizados por el CONEVAL, la sociedad civil ha incursionado en el estudio de la problemática social, con resultados que complementan la reflexión y propuestas de solución. Esto se comprueba cuando las políticas públicas dan prioridad a grupos sociales en detrimento de otros, en condiciones diferenciadas, así (Merino *et al.*, 2013: 8) sostiene que la desigualdad de trato se entiende como cualquier diferencia injustificada en el tratamiento que se ofrece, mediante políticas, programas y acciones públicas, al conjunto de las personas que son titulares de los derechos que el Estado debe garantizar.

Cabe mencionar que de las diez entidades federativas identificadas con mayor número de personas en pobreza, se tienen ubicadas las siguientes acciones de desarrollo social: México, 232; Veracruz 241; Chiapas 253; Puebla 125; Jalisco 61; Michoacán 76; Guanajuato 99; Oaxaca 91; Ciudad de México 236 y Guerrero 138. Esta información permite vislumbrar que el incremento de programas públicos en material social del gobierno federal y de las entidades federativas para la reducción de la pobreza, no consiguen mejorar la calidad de vida de la población, esto debido a que ambos órdenes de gobierno no diseñan conjuntamente las políticas y programas desde una perspectiva integral e interrelacionada, de tal manera que las acciones de gobierno se traduzcan en eficacia en la disminución de pobres. Como lo demuestran las cifras oficiales, la pobreza no disminuye, por el contrario, aumenta, por ello los programas y proyectos de combate a la pobreza no impactan en superar las condiciones de vida, esto permite la continuidad de la pauperización social, incrementándose la pobreza cuantitativamente ésta se incrementa en el centro del país, desplazando la concepción de que la concentración de la pobreza nacional se ubicaba en el sur y sureste del país.

Prevalece fuerte concentración del número de programas existentes en algunas entidades federativas del centro del país, ya que en algunas superan las 230 acciones. Sin embargo, no han tenido el impacto esperado en mejorar la calidad de vida de la población. Por ende, es impostergable impulsar el diseño de los programas que sí estén formulados para reducir la pobreza, pues de esta manera las carencias disminuirán y en consecuencia la cantidad de pobres será menor. Los programas y acciones de desarrollo social contienen dimensiones como la alimentación, medio ambiente, no discriminación, seguridad, trabajo, vivienda, cuyo énfasis con mayores acciones están identificadas en las dimensiones de bienestar económico, educación y salud.

Corresponde a los diseñadores de las políticas de desarrollo social en los ámbitos institucionales de las entidades federativas proceder a precisar los estudios y diseñar la política de desarrollo social y las correspondientes estrategias desde una perspectiva amplia, multisectorial e integral para la atención y la solución de la pobreza. La efectividad del combate a la pobreza deberá abordarse con diseños diferentes de las políticas públicas sociales adoptadas y atender las necesidades sociales desde una perspectiva del desarrollo que considere aspectos básicos e interrelacionados como son los económicos, sociales y ambientales de manera simultánea, antes de la toma de decisiones, en las que se abran los



espacios para la participación de la ciudadanía. En este tenor conviene recordar que regresar a lo fundamental, tiene en la equidad y en la remoción sostenida de la pobreza los criterios más rigurosos de evaluación de la estrategia de desarrollo y de las políticas económicas y sociales (Cordera, Flores y Fuentes, 2015: 14).

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Los resultados en la medición de la pobreza en el periodo 2012 a 2014 demuestran que la política de desarrollo social en México, no ha tenido el impacto positivo en la calidad de vida de la población. La situación de pobreza a nivel nacional denota una vigente y severa crisis social, pues casi la mitad de la población está en esta condición. En el análisis realizado se demuestra que la realidad local sobre pobreza cambia en función de la perspectiva que se elija, pues desde las cifras de la incidencia sobresalen los Estados del sur sureste del país, mientras que, en las cifras cuantitativas de pobreza, sobresalen otros Estados cercanos a la capital de país. Por tanto, la realidad social demuestra que la problemática requiere mayores esfuerzos institucionales y de política pública que sí tenga impacto en la población con más carencias sociales.

Aunque existen importantes avances realizados por el CONEVAL en el establecimiento de las diferentes estratificaciones de la pobreza nacional, está aún pendiente la construcción de una política de Estado desde las relaciones intergubernamentales, específicamente entre gobierno federal y las entidades federativas, que supere los vaivenes sexenales y considere el diseño de las políticas públicas de manera integral y que tengan impacto en la reducción de la pobreza, la calidad de vida y un desarrollo sostenible en lo económico, social y ambiental. Si bien el Consejo reconoce que el principal objetivo de la medición de pobreza es mejorar la política pública de gobierno, no se observa que los poco más de 6500 programas públicos en los tres órdenes de gobierno tengan impacto en la reducción de pobreza.

La revisión del diseño de las políticas públicas integrales debe considerar la especificidad de atribuciones en materia de desarrollo social de cada orden de gobierno para evitar la duplicidad de funciones y la ineficacia de las acciones públicas. Este proceso de reajuste de las políticas también puede representar un avance hacia un federalismo que potencie el fortalecimiento institucional de las entidades federativas no solamente desde la

descentralización de funciones sino con el incremento de las transferencias federales hacia los estados, que les permita diseñar e implementar políticas públicas basadas en la caracterización y pluralidad de la problemática social que prevalece en el territorio específico.

En las propuestas del rediseño de políticas públicas orientadas para reducir la pobreza, no debe limitarse a las políticas gubernamentales, sino que deberá abrirse a la sociedad civil y a la academia pues tienen mucho que aportar. Desde la perspectiva interinstitucional, las universidades y centros de estudio enfocados al estudio de las políticas públicas y de la pobreza, tendrían que ser copartícipes en todas las etapas del diseño, implementación, monitoreo, evaluación y metaevaluación, que tenga fundamentalmente impacto en la calidad de vida de la población y reflejarse en los indicadores. Es decir, complementar los estudios teóricos con el trabajo conjunto con el gobierno para la debida identificación de la problemática local y la formulación de la política, de manera permanente y colaborativa con las instituciones de gobierno para la mejora de calidad de vida de la población.

## **BIBLIOHEMEROGRAFÍA**

1. Boltvinik, Julio (2004), “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El progreso/Oportunidades”, en Boltvinik, Julio y Araceli Damián (Coord.), *La pobreza en México y el Mundo*, México, Siglo XXI Editores / Gobierno del Estado de Tamaulipas.
2. Cabrero, Enrique (2004), “Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?”, en Tamayo Rafael y Fausto Hernández (Coord.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México, Porrúa / Woodrow Wilson / CIDE / Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
3. Cámara de Diputados (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación,
4. Cámara de Diputados (2014), *Ley General de Desarrollo Social*, México, Diario Oficial de la Federación.
5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), *Panorama social de América Latina 2015. Documento informativo*, Santiago, CEPAL.

6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2016), *Medición de la pobreza, Glosario*, en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> consultado el 10 de febrero de 2017.
7. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015a), *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014*, México, CONEVAL.
8. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015b), *CONEVAL informa los resultados de la medición de pobreza 2014*, Comunicado de prensa No. 005, 23 de julio, México, CONEVAL.
9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015c), *Anexo estadístico de pobreza en México*, en [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx), consultado el 15 de abril de 2016.
10. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015d), *Presentación y Análisis del Inventario 2014-2015*, México, CONEVAL.
11. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Resumen Ejecutivo*, México, CONEVAL.
12. Cordera, Rolando (2016), “La pobreza no es noticia; los números, sí”, en *La Jornada*, 3 de abril, México.
13. Cordera, Rolando y Enrique Provencio (Coord.) (2016), *Informe del Desarrollo en México 2015*, México, UNAM.
14. Cordera, Rolando (Coord. Gral) (2015), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, FCE / UNAM.
15. Cordera, Rolando, Margarita Flores y Luis Fuentes (2015), *México Social: Regresar a lo fundamental*, México, UNAM.
16. Kliksberg, Bernardo (2013), *Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo*, No. 149, México, INAP.
17. Merino, Mauricio, Adriana Burgos, Lizbeth Mendoza, César Gutiérrez, Guillermo Elías, Liliana Veloz y Jaime Hernández (2015), *Desigualdades, invisibles y excluidos*.

*Discriminación presupuestaria y grupos vulnerables, 2010-2013*, México, CIDE /  
SEGOB / CENAPRED.

Sen, Amartya y Bernardo Kliksberg (2007), *Primero la Gente. Una mirada desde la  
ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*, Barcelona  
Ediciones Deusto.