



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA – DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**Perspectivas hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
1 y 2 en los municipios de México**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

Maestro en Economía

PRESENTA:

Manuel Edmundo Cervera Villanueva

TUTOR:

Dr. Luis Gómez Oliver
Facultad de Economía, UNAM

MIEMBROS DEL JURADO:

Dra. Margarita Flores de la Vega
Facultad de Economía, UNAM

Dr. Sergio Efrén Martínez Rivera
Facultad de Economía, UNAM

Dr. Marco Antonio Rocha Sánchez
Facultad de Economía, UNAM

Dr. Esteban Miguel Székely Sánchez
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Ciudad Universitaria, Ciudad de México a diciembre de 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres

Agradecimientos

Un especial agradecimiento y aprecio al Dr. Luis Gómez Oliver por su apoyo dentro y fuera del ámbito académico, y por brindarme su confianza y paciencia en todo momento.

Así mismo, agradezco a los miembros del jurado por su disposición de formar parte de esta investigación, y de quienes no solamente recibí contribuciones sino también afecto y simpatía.

De igual forma, agradezco a mis hermanas Paola, Tere y Fer por su motivación y cariño.

Por último, doy las gracias a las personas que me han acompañado durante este proyecto y, sobre todo, durante mi continua formación personal. Posiblemente algunas de ellas desconozcan la influencia que han tenido en mí, pero aquí quisiera reconocerlo. Con temor de omitir algún nombre, agradezco a Karla López, a Carlos Brown, al Dr. Gustavo Gordillo y a la Dra. Yolanda Trápaga.

Índice general

Introducción	1
Capítulo 1. Pobreza, hambre e inseguridad alimentaria: panorama mundial y regional	
1.1 ¿Qué entendemos por pobreza y por qué es importante medirla?	5
1.2 El enfoque indirecto, directo e integrado para medir la pobreza	6
1.2.1 Enfoque indirecto	6
1.2.2 Enfoque directo	9
1.2.3 Enfoque integrado	10
1.3 Contexto global de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria	12
1.3.1 La pobreza en el mundo	12
1.3.2 El hambre a nivel global	15
1.3.3 El problema mundial de la inseguridad alimentaria	16
1.3.4 Desafíos globales ante el hambre y la inseguridad alimentaria	18
1.4 La pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria en América Latina	20
1.4.1 Contexto regional de la pobreza	20
1.4.2 Contexto regional el hambre y la inseguridad alimentaria	22
1.4.3 Desafíos regionales ante la pobreza y el hambre	24
Capítulo 2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 2 en los municipios de México	
2.1 El concepto de desarrollo sostenible: origen, definición y crítica	28
2.1.1 Origen y definición de desarrollo sostenible	30
2.1.2 El desarrollo sostenible, una crítica	32
2.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030	36
2.2.1 De Objetivos de Desarrollo del Milenio a Objetivos de Desarrollo Sostenible	36
2.2.2 La agenda 2030 y los ODS 1 y 2	37
2.3 El compromiso de México en la Agenda 2030	40
2.4 La desigualdad territorial y una agenda para “no dejar a ningún territorio atrás”	42
2.5 Metodología de análisis	45
2.6 Avances en el cumplimiento del ODS 1	48
2.6.1 Pobreza multidimensional	48
2.6.1.1 Ámbito nacional	48
2.6.1.2 Ámbito municipal	50
2.6.2 Protección social en salud	53
2.6.2.1 Ámbito nacional	54
2.6.2.2 Ámbito municipal	55
2.6.3 Servicios básicos en la vivienda	57
2.6.3.1 Ámbito nacional	58
2.6.3.2 Ámbito municipal	59
2.7 Avances en el cumplimiento del ODS 2	60
2.7.1 Hambre	60
2.7.1.1 Ámbito nacional	61
2.7.1.2 Ámbito municipal	61
2.7.2 Inseguridad alimentaria	64

2.7.2.1	Ámbito nacional	65
2.7.2.2	Ámbito municipal	66
2.8	Características de los municipios con base en su desempeño de los ODS 1 y 2	68

Capítulo 3. Vinculación del Presupuesto de Egresos de la Federación con los ODS 1 y 2

3.1	¿Cómo se vincula el presupuesto del gobierno federal con los ODS?	79
3.1.1	Elementos básicos para la vinculación presupuestaria con los ODS	80
3.2	¿Cuánto y cómo invierte el gobierno de México en los ODS 1 y 2?	82
3.2.1	Presupuesto asignado vinculado con los ODS 1 y 2 (todas las metas)	84
3.2.2	Presupuesto asignado vinculado con los ODS 1 y 2 (metas seleccionadas)	87
3.3	El FAISM: el caso del municipio de Chilón, Chiapas	91
3.3.1	¿Qué es el FAISM?	91
3.3.2	La situación de pobreza, rezago social y el FAISM en Chilón	92
3.3.3	Evaluaciones del CONEVAL al FAISM en Chiapas y en Chilón	96
3.3.4	Evaluaciones de la ASF al FAISM en Chilón	98
	Conclusiones	104
	Anexos	107
	Bibliografía	120

Introducción

Se estima que en 2013 cerca de 11 de cada 100 habitantes en el mundo (767 millones de personas) eran pobres extremos, es decir, personas que vivían con menos de 1.90 dólares al día para cubrir sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias (Banco Mundial, 2016). Para darnos una idea de lo que representa esta cifra, hablamos de casi 6 veces la población total de México con aproximadamente 129 millones. Y eso no es todo. De acuerdo con el informe *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017* de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), para 2016 alrededor de 815 millones de personas vivían con hambre diariamente; y para 2017 cerca de 770 millones padecían inseguridad alimentaria grave definida como la capacidad de mantener hoy un nivel aceptable de acceso a alimentos sanos y nutritivos pero con un alto riesgo de no obtenerlos en un futuro (FAOSTAT). A pesar de los avances en la reducción de la pobreza extrema global, el número de personas que aún padecen esta situación es devastadora. En el caso del hambre y la inseguridad alimentaria el número de personas afectadas han ido en aumento desde 2014 y desde 2016, respectivamente.

En México la situación no es muy diferente a la del entorno global. Con información del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo público descentralizado encargado de medir la pobreza y otras carencias sociales en el país, 53.4 millones de personas se encontraban en pobreza multidimensional en 2016, equivalente al 43.6% de la población total y que representa 3.9 millones más de pobres que en 2008. Además, para 2016 el porcentaje de la población incapaz de obtener una canasta básica alimentaria (definida como pobreza alimentaria) fue de 19.6%, prácticamente el mismo que el porcentaje de 1992 (21.4%); y con respecto a la inseguridad alimentaria moderada o grave (medida a través del indicador carencia por acceso a la alimentación), 300 mil personas más se encontraban en esta situación de 2008 a 2016 al pasar de 24.3 millones a 24.6 millones.

Para hablar de razones generales que causan la pobreza extrema es complicado ya que se debe tener en cuenta que cada país, región, territorio y situación es diferente. Sin embargo, diversos estudios demuestran que algunas de los factores que influyen directamente en la pobreza son la corrupción, la desigualdad en el ingreso y en la riqueza, la mal distribución de los alimentos producidos, los conflictos armados y el cambio [crisis] climático, entre otros (OXFAM). Por ejemplo, de acuerdo con un informe de 2018 de OXFAM, una confederación internacional de 19 organizaciones que realiza, entre otras labores, estudios sobre desigualdad, el 1% más rico de la población mundial acaparó el 82% de toda la riqueza generada en 2017, mientras que el 50% más pobre –3 mil 700 millones de personas– no se benefició en absoluto de dicho crecimiento. Estos factores también influyen desfavorablemente en la situación de hambre e inseguridad alimentaria dado que estos últimos están relacionados intrínsecamente con la pobreza. Es el caso de que se produce 1½ veces más alimentos suficientes para alimentar a todos en el planeta y aún así hay una gran parte de la población mundial hambrienta (FAO, 2009a); que el evento climático el Niño indujo a la peor sequía en 35 años en África del Sur entre 2015 y 2016 el cuál afectó cerca de 40 millones de personas y perjudicó la producción de alrededor de 9 millones de toneladas de cereal (FAO, 2018a); o que el 60% de los 815 millones de personas en

situación de hambre en 2016 vivían en países que enfrentan graves situaciones de conflicto armados y de violencia (FAO, 2017a).

Los datos anteriores son alarmantes porque son millones de personas en situación deplorable que no tienen la posibilidad de ver por sí mismas ni por sus familias. En junio de 2012 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Conferencia Río+20) celebrada en Río de Janeiro, diversos países comenzaron a discutir y negociar un conjunto de objetivos mundiales con los que pudieran abordar los problemas económicos, sociales y ambientales que enfrenta la gran parte de la población. Tres años después, el 25 de septiembre de 2015 este proceso de negociación se concretó en el marco de la 70 edición de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York en la que 193 países, incluyendo México, adoptaron una agenda global de desarrollo (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible) compuesta por 17 objetivos (Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS) a cumplirse en un lapso de 15 años hasta el 2030 –de ahí el nombre de la agenda– y en la que se establecen pactos ambiciosos como poner fin a la pobreza (objetivo 1) y al hambre (objetivo 2), reducir la desigualdad en y entre los países (objetivo 10) y adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (objetivo 13) por mencionar algunos. Los ODS forman parte de un compromiso global que continúa la labor de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos en el año 2000 para ser alcanzados en 2015. Sin embargo, a diferencia de los ODM, los ODS buscan que sus alcances vayan más allá de logros a nivel país sino también a nivel subnacional (llámese territorio, municipio, comunidad, localidad, etc.) Es decir, ningún objetivo se considerará cumplido hasta no ver los resultados en todos los grupos sociales de cada una de las naciones, los territorios y los pueblos. Esta promesa se encuentra bajo el nombre “que nadie se quede atrás” (*no one leave behind*) en la Agenda 2030 y se ha vuelto un principio básico que demanda un esfuerzo no solo de los gobiernos sino también de diversos actores involucrados –sector privado, ONGs, sociedad civil, academia, etc.– como una forma de llegar a las personas más vulnerables y excluidas.

La promesa “que nadie se quede atrás” en los ODS es de gran relevancia ya que los avances o retrocesos en la erradicación y/o reducción de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria en varios países han sido profundamente desiguales. En el caso de México por ejemplo, de acuerdo con el CONEVAL de 2010 a 2016 las tasas promedio nacionales de pobreza en México pasaron de 46.1% a 43.6%, es decir, hubo una disminución porcentual aunque en términos absolutos significó un incremento de 600 mil personas más en pobreza de 52.8 a 55.3 millones. Pero desde una visión subnacional, específicamente a nivel municipal, cerca de un 44% de los municipios (de un universo de 2,445)¹ tuvieron aumentos en sus tasas de pobreza durante el periodo 2010-2015.

Por tanto, hasta ahora cabe preguntarnos: ¿cuál pareciera ser la perspectiva de México hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030?; con la promesa “que nadie se quede atrás”, ¿esta tendencia es más o menos favorable desde un análisis a nivel municipal?; ¿cuáles son algunas de las características demográficas –población rural, indígena, analfabeta, etc.– que

¹ De acuerdo con el INEGI, en todo el país hay 2,457 municipios pero se descartaron 12 municipios en el análisis del presente documento por falta de información.

presentan los municipios con mayores avances o retrocesos en la disminución de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria?; y ¿cuánto del gasto público federal está vinculado al cumplimiento de los ODS, cómo se distribuye y qué tan efectiva es la participación de los gobiernos municipales en el compromiso de la Agenda 2030?

La búsqueda de respuestas a estas preguntas fue lo que nos llevó a realizar el presente trabajo. El objetivo central consiste en analizar los avances o retrocesos de los municipios de México en la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria durante 2010-2015, cuáles son algunas de las características socioeconómicas que comparten y conocer a su vez cuánto del gasto público federal del presupuesto 2018 y 2019 contribuye a cumplir los ODS.

Dado que los ODS están conformados por 17 objetivos, el análisis de todos sobrepasaría la extensión de la investigación. Por tanto, únicamente nos centramos en dos de ellos: poner fin a la pobreza (objetivo 1) y terminar con el hambre y la inseguridad alimentaria (objetivo 2) que son los problemas sociales que se han acentuado hasta ahora. Este documento se divide en tres capítulos. En el primero se define qué entendemos por pobreza y se presentan los enfoques más comunes para medirla así como su contexto mundial y de América Latina y el Caribe, incluyendo el hambre y la inseguridad alimentaria. En el segundo se realiza un recorrido histórico sobre el origen del concepto *desarrollo sostenible* y posteriormente se monitorean los avances de México y sus municipios en el cumplimiento de los ODS 1 y 2. Para esto último se comparan en diferentes periodos de tiempo 5 indicadores construidos con información del CONEVAL y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que permiten identificar la evolución de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria. Los periodos de tiempo se seleccionaron con base en las estadísticas disponibles más recientes siendo el caso de 2008-2016 a nivel nacional y 2010-2015 a nivel municipal. Aunque los ODS iniciaron en 2015 no fue posible realizar el monitoreo a partir de ese año dado que las estimaciones de la pobreza municipal se publican cada cinco años. Sin embargo, el análisis es relevante porque ofrece una perspectiva histórica reciente de la problemática social a la que se enfrentan los gobiernos federal y municipales para cumplir los objetivos. De igual forma, en este capítulo se presentan algunas de las características demográficas (población rural, indígena, etc.) de los municipios con mayores avances o retrocesos en estos indicadores. Por último, en el tercer capítulo se discute cuánto del gasto público federal en 2018 y lo presupuestado en 2019 contribuye al cumplimiento de estos dos objetivos y cómo se distribuye. Dado que el énfasis en esta investigación es analizar cómo avanzan los municipios de México en la Agenda 2030, la participación de sus gobiernos es de vital importancia por lo que también se examina qué tan efectivo es el gasto de los recursos públicos que reciben del gobierno federal para atender a su población más pobre y con los mayores rezagos sociales. Para esto se analiza un caso específico: se presenta cómo el municipio de Chilón en Chiapas distribuyó y ejerció en 2015, 2016 y 2017 el presupuesto de un fondo que se destina exclusivamente a obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a población en pobreza extrema, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISM). Se escogió Chilón por tres motivos: 1) es un municipio con altos niveles de pobreza extrema. En 2015 el 70% de su población eran pobres extremos, muy por encima del promedio en Chiapas (30%) y del

promedio nacional (7.6%); 2) recibe una cantidad relativamente elevada de recursos del FAISM con respecto a su presupuesto total. Por ejemplo, en 2016 el gobierno municipal percibió participaciones y aportaciones federales por casi 678 mil millones de pesos que representaron el 77.6% de sus ingresos totales, y el FAISM fue de casi 513 millones de pesos, es decir, 58.7% de ese monto; y 3) el CONEVAL y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), siendo el segundo un órgano autónomo que se encarga de inspeccionar el uso de los recursos públicos federales a cualquier entidad pública o privada, realizaron evaluaciones y auditorías de cómo el municipio ejerció los recursos de este fondo para los años considerados.

Lo que se demuestra en este trabajo es que:

- i. los municipios con mejor desempeño en la reducción de pobreza, hambre e inseguridad alimentaria de 2010 a 2015 son aquellos con un porcentaje mayor de población rural o semi-rural, indígena y analfabeta (considerados los más vulnerables) que aquellos con un menor desempeño. Sin embargo, para 2015 estos municipios aún tenían niveles de carencias sociales muy por arriba de los demás. Es decir, el desarrollo económico durante los últimos años no ha sido suficiente para ofrecer mejoras sociales equitativas en todo del país;
- ii. los gobiernos municipales reciben una gran cantidad de recursos federales a través de diferentes programas públicos para beneficiar directamente a su población más pobre y vulnerable. No obstante, los resultados obtenidos no son los esperados debido, entre otros factores, a que no destinan la totalidad de ese presupuesto a actividades exclusivas de esos programas y a que no transparentan de manera clara o completa cómo los gastan.

En vistas de lo anterior, es fundamental enfocar esfuerzos de aquí al 2030 en los municipios con mayores niveles de pobreza si se desea cumplir con la Agenda 2030 sin dejar a nadie atrás; así como vincular a los gobiernos municipales en el compromiso de los ODS y reforzar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos que reciben para mitigar sus diferentes carencias sociales como una manera de exigir que los ejerzan y distribuyan de mejor manera.

Capítulo 1

Pobreza, hambre e inseguridad alimentaria: panorama mundial y regional

En este capítulo explicamos qué se entiende por pobreza y cuáles son algunos de los enfoques más utilizados tanto nacional como internacionales para medirla y evaluarla. Posteriormente presentamos el contexto mundial y regional¹ de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria y algunos de los actuales desafíos para erradicarlos. Al finalizar el capítulo será posible tener una idea más clara de su gravedad y entender el por qué de un compromiso internacional para contrarrestar estas situaciones precarias. Uno de estos compromisos es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas en la que México es partícipe.

1.1 ¿Qué entendemos por pobreza y por qué es importante medirla?

De todos los fenómenos sociales que afectan la calidad de vida y el bienestar de una población, uno de los que más degradantes es la pobreza. La pobreza involucra una serie de privaciones en los individuos que la padecen, y se considera un fenómeno complejo con más de una definición y más de un tipo de medición (Spicker, 2009). Definir lo que se entiende por pobreza no es una tarea fácil. Se trata de un problema que se expresa en diversas dimensiones de la vida de las personas y de sus hogares y que obedece a numerosas causas. La *pobreza* en términos generales se comprende como un estado o una situación en la cual se impiden o se limitan, a las personas o familias, las posibilidades de acceder al bienestar social, incidiendo de manera negativa en la calidad de vida (Denis, et. al., 2010; Barneche et al., 2010). Para entender en cierta manera cuáles son algunos de los impactos de esta aberrante situación, podemos agregar que la pobreza “es un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna manera de la del resto de la sociedad” (Altimir, 1979, pp. 1-2). A pesar del carácter multidimensional y la complejidad que puede tener, la pobreza puede ser entendida desde una condición en la que un individuo tiene un nivel de bienestar inferior al mínimo necesario para la sobrevivencia (Barneche et al., 2010). Ciertamente en el entendimiento de la pobreza se involucran distintos enfoques y metodologías para identificarla y medirla, pero su estudio y debate es una herramienta esencial para poder dar soluciones a este problema social.

Toda política que reconozca las limitaciones que la pobreza impone sobre las necesidades y derechos de las personas, debiera priorizar aquellas acciones que aseguren oportunidades para que todas puedan desarrollarse adecuadamente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2014). El primer paso consiste en conocer y visibilizar a las personas, los hogares y las comunidades que viven en esta situación para priorizar la acción de la política pública en su inclusión y movilidad social

¹ Se utilizará “región” para señalar a América Latina y el Caribe.

(*ibíd.*). Esto se requiere cuantificarlos y caracterizarlos. De acuerdo con el Banco Mundial existen cuatro principales motivos para medir la pobreza: 1) colocar a los pobres en la agenda económica y política internacional; 2) conocer sus características en cuanto a perfil y ubicación geográfica; 3) monitorear los efectos de, y posteriormente evaluar, las políticas y los programas destinados a mejorar sus condiciones de vida; y 4) evaluar la efectividad de las distintas instituciones –gubernamentales y no gubernamentales– encargadas de erradicar la pobreza (2009, pp. 3-6). Al medir la pobreza, por tanto, podemos saber cuántos pobres hay, dónde están y por qué son pobres, y con ello diseñar políticas eficaces que lleven a que esas personas dejen de ser pobres (Domínguez et al., 2006).

1.2 El enfoque indirecto, directo e integrado para medir la pobreza

A grandes rasgos, una clasificación de metodologías para medir la pobreza es la del enfoque indirecto, directo e integrado. El enfoque indirecto clasifica a los pobres como aquellas personas que no poseen los recursos “económicos” suficientes para acceder a condiciones materiales básicas, y se mide a través de la capacidad potencial de satisfacer ciertas necesidades a partir del ingreso o consumo como un indicador, conocido también como el enfoque monetario (Altimir, 1979). Por otra parte, desde el punto de vista del enfoque directo, una persona pobre es aquella que no satisface una o varias necesidades básicas –como vivienda, educación, alimentación etc.–, y se puede estimar quién es pobre o no directamente a partir de acceso a ciertos bienes y servicios (Denis et al., 2010). Es decir, a través del método indirecto una persona puede no ser pobre aún cuando no haya satisfecho sus necesidades básicas si es que cuenta con recursos suficientes, mientras que con el método directo una persona puede ser pobre aún cuando cuente con los recursos suficientes si es que no cubre sus necesidades básicas. El enfoque integrado, por su parte, combina el método indirecto y directo.

1.2.1 Enfoque indirecto

Dentro del enfoque indirecto, la discusión de la pobreza se reduce a una privación económica, o como determinó Foster (1984), se trata la pobreza como pobreza material, puesto que está vinculada a las carencias de recursos económicos para poder consumir bienes y servicios materiales que generen un nivel de vida mínimamente adecuado. Las personas u hogares que no cuentan con los recursos suficientes para alcanzar este estándar de vida son considerados como pobres (Ravallion, 1998).

En este enfoque, los métodos más utilizados para la medición de la pobreza corresponden a los de las líneas de pobreza, principalmente en su vertiente absoluta y relativa. Una *línea de pobreza* puede ser definida como el valor, en términos monetarios, del bienestar económico de un individuo en un lugar y momentos dados (*ibíd.*). La *pobreza absoluta* se refiere al “estado de pobreza de un individuo que no depende del nivel de riqueza de la población” (Peticara y Sanhueza, 2008, p. 3), es decir, un pobre absoluto será pobre en su país o fuera de él, en ese año que es pobre o en otro si continúa en la misma situación. Desde un carácter absoluto de pobreza, las necesidades son independientes de la riqueza de los demás por lo que las carencias o insuficiencia de bienes y servicios requeridos para vivir muestran una situación de pobreza cual sea el contexto en la sociedad (Denis et al., 2010).

De las diferentes medidas utilizadas por organismos internacionales para medir la pobreza, la metodología del Banco Mundial es de un enfoque absoluto.² El Banco Mundial define la *pobreza* como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (1990, p. 26), y su medida se fija en una línea mínima de ingresos bajo el cual las personas son consideradas pobres extremos. De acuerdo a las posibilidades de obtener información de ingreso en distintos países del mundo, se utiliza el valor de una línea de pobreza internacional referente a 1.90 dólares para asegurar la comparabilidad internacional (Denis et al., 2010).³ Sin embargo, los principios corresponden a 1.90 dólares en los países más pobres, principalmente en África y en el Sudeste Asiático, 3.20 dólares para el caso de los países de América Latina, y 5.50 dólares para Europa del Este y Asia Central (Banco Mundial, 1996, con datos actualizados del Banco Mundial, 2016).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es otro organismo internacional que provee indicadores de pobreza y pobreza extrema pero específicamente para la región de Latinoamérica. La CEPAL considera como *pobres extremos* a “las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si lo destinaran en su total a dicho fin” (Organización de las Naciones Unidas, ONU, 2010, p. 25). A su vez, define *pobreza total* como “la situación en la que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios” (*ibíd.*). Al igual que el Banco Mundial, la CEPAL utiliza un enfoque absoluto para medir la pobreza, y define dos indicadores de pobreza: la pobreza extrema (o indigencia) y la pobreza; no obstante, considera apropiado utilizar una medida de la pobreza basada en el costo de adquirir canastas básicas específicas para cada país que respeten las estructuras de consumo en ellos, en lugar de una línea de pobreza de “1.90 dólares por día” idéntica para todos los países. Esta decisión se fundamenta, como señala la ONU, en que las líneas de indigencia y pobreza desarrolladas por la CEPAL reflejan las realidades de cada país del costo de adquirir canastas básicas alimentarias y no alimentarias; y dado que las mediciones de la CEPAL se basan en estándares de pobreza propios de la región, los resultados tienen tendencia a ser más elevados que los correspondientes a los países más pobres del mundo y a las cifras del Banco Mundial (ONU, 2010).

Por otro lado, la *pobreza relativa* plantea que las necesidades surgen a partir del contexto en que éstas se presentan, en comparación con los demás actores con más o menos carencias (Denis et al., 2010), por lo que la condición de pobreza depende del nivel de riqueza en general y las personas tienden a percibir su bienestar en función del bienestar de los demás (Feres y Mancero, 2001). En este caso, una persona puede sentirse pobre dentro de una sociedad de altos ingresos a pesar de que con su nivel de ingresos pueda no sentirse de la misma manera fuera de ella. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) mide la pobreza para todos sus países miembros utilizando un

² Sin embargo, tanto el Banco Mundial como otros organismos [la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)], coinciden que la pobreza medida a partir del ingreso o consumo no puede ni debe ser el único enfoque por el cual es posible identificar y cuantificar la pobreza en el mundo (Denis et al., 2010).

³ Línea de pobreza por día y por persona, medida en dólares PPA de 2011. Más información sobre la medición de pobreza del Banco Mundial en: <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>

enfoque de pobreza relativa, considerando *pobre* a la proporción de personas con ingresos por debajo del ingreso mediano⁴ de sus países (Keeley, 2014). Esta medida es dependiente de la distribución del ingreso puesto que sólo existen avances en la reducción de pobreza cuando hay menor desigualdad, por lo que un aumento general de ingresos sin cambios en la distribución no tiene efectos en la pobreza (PNUD, 2014).

Una de las ventajas de medir la pobreza desde un enfoque indirecto –ya sea a través de su vertiente absoluta o relativa– es que facilita su medición e interpretación puesto que se basa en una única variable monetaria y a un único indicador de bienestar (PNUD, 2014). Por esta razón, las medidas de pobreza por ingresos o consumo son ampliamente usadas en el mundo. No obstante, la realidad muestra que las familias enfrentan carencias en diversas dimensiones, más allá del ingreso o consumo, muchas de las cuales no son sencillas de expresar en valor monetarios. Así, a pesar de su utilidad, una de las principales limitaciones del enfoque indirecto es que al centrarse en una sola dimensión como el nivel de ingreso, no captura la verdadera realidad de la pobreza (Denis et al., 2010).

Las medidas de pobreza con enfoque monetario han sido sujetas a revisiones y críticas, y una de estas críticas la ofrece el filósofo y economista Amartya Sen. Para Sen (1999), el desarrollo debe llevar a mejorar la vida de los individuos y las libertades que la disfrutan, por lo que hace la distinción entre *libertad de agencia* y *libertad de bienestar*. Esta última, “se centra en la capacidad de una persona para disponer de varios vectores de realización y gozar de las correspondientes consecuencias de bienestar” (1999, p. 86), mientras que la libertad de ser agente “se refiere a lo que la persona es libre de hacer y conseguir en la búsqueda de cualesquiera metas o valores que considere importantes” (*ibíd.*, pp. 86-87). Por lo consiguiente, para el objeto del estudio de la pobreza lo que cobra relevancia es el estudio de la libertad de bienestar y las oportunidades sociales que se ofrecen para su desarrollo, ya que la pobreza debe ser vista como “la privación de las capacidades básicas en vez de meramente como la insuficiencia del ingreso que es el criterio estándar de identificación de la pobreza” (*ibíd.*, p. 87), argumentando que el nivel de vida de un individuo lo determinan sus *capacidades* y no los bienes que posea ni la utilidad que experimente.⁵ Sen lo explica con un ejemplo: “una bicicleta es un *bien* que posee distintas *características*, entre ellas, ser un medio de transporte. Esta característica le da a la persona la *capacidad* de transportarse, y esa capacidad a su vez puede proporcionar utilidad al individuo” (Feres y Mancero, 2001, citando a Sen, 1984). Según este razonamiento, los bienes proveen capacidades, y esas capacidades proporcionan utilidades que dependerán de las facultades de cada individuo. Así, los estudios de Sen se han convertido en referencia inevitable en el actual análisis económico de la pobreza (Ferullo, 2006).

⁴ La mediana es el percentil 50 de la distribución, es decir, aquel valor del ingreso que divide a la distribución en dos mitades iguales.

⁵ Para Sen (1984), las *capacidades* son aquellas actividades que distintos objetos permiten realizar.

1.2.2 Enfoque directo

La metodología de medición de pobreza con enfoque directo va más allá de una perspectiva económica y complementa la medición tradicional (por ingreso/consumo) con medidas de derechos sociales, es decir, en un terreno del desarrollo humano (Domínguez et al., 2006). Desde el punto de vista del enfoque directo, un pobre es aquella persona que no satisface ciertas necesidades consideradas socialmente como fundamentales, por ejemplo alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, etc. (Barneche et al., 2010). Algunos de los métodos directos para medir la pobreza son el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Una de las primeras experiencias de medición de pobreza multidimensional en América Latina fue el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (PNUD, 2014). Bajo este método, se construye un índice (INBI) a través de una serie de indicadores que permiten constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus principales necesidades: acceso a vivienda, salud básica, acceso a educación y capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo (Feres y Mancero, 2001). Respecto a estas necesidades, es posible clasificar a los hogares como pobres si éstos no logran satisfacer los umbrales mínimos determinados para cada necesidad, es decir, que tienen uno o más indicadores por debajo de dicho umbral (Boltvinik, 2013). A pesar de que este método fue introducido en la región por la CEPAL (PNUD, 2014), Boltvinik señala que esta organización rechaza explícitamente la vía multidimensional para la medición de la pobreza como principal método y continúa utilizando las líneas de pobreza extrema (indigencia) y pobreza mencionadas anteriormente:

Para la CEPAL, los cálculos por el método de NBI se siguen concibiendo como un método alternativo, particularmente útil cuando se carece de información sobre ingresos, como información de caracterización de los grupos pobres previamente identificados por la línea de pobreza, o como forma de distinguir, dentro de los pobres por la línea de pobreza, los crónicos de los recientes (Boltvinik, 2013, citando a Boltvinik, 1999/2001, pp. 53-54).

Otro método que considera y articula una serie de variables e indicadores referidos a la satisfacción efectiva de necesidades básicas es el IDH, elaborado por el PNUD. El PNUD define el *desarrollo humano* como “el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo e incluso tiene que ver con el total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades políticas y económicas” (PNUD, 2016, citando a PNUD 1992, p. 18). Para construir este índice, se tiene en cuenta tres elementos: el nivel de salud (esperanza de vida al nacer), el nivel de educación (años promedio de escolaridad y años esperados de escolaridad), y el ingreso (PIB per cápita). Este enfoque de desarrollo humano ha proporcionado el fundamento analítico para los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acordados en el año 2000 y para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (PNUD, 2016) que se señalan más adelante.

Entre las ventajas del INBI y del IDH (como metodologías con enfoque directo) se encuentran que ofrecen una visión específica del comportamiento de la pobreza al no basarse únicamente en el ingreso

(Barneche et al., 2010). Además, se basan en indicadores de vivienda (estado y servicios) que suelen ser fácilmente identificables como características materiales y estructurales de la pobreza (Denis et al., 2010). Sin embargo, unas de sus desventajas por ejemplo es que simplifican en extremo una visión de la pobreza que se expresa en “blanco y negro” y que no permiten matices, es decir, no se dan cuenta de la intensidad (qué tan pobres son los pobres) y la magnitud de la pobreza en términos de una clasificación que permita esclarecer distintos niveles de satisfacción de las necesidades en la población (*ibíd.*).

1.2.3 Enfoque integrado

Una medición de la pobreza con enfoque integrado permite combinar los métodos indirecto (líneas de pobreza) y directo (NBI) y así se parte de una medición donde se consideran tanto el bienestar económico como los derechos sociales de las personas, ofreciendo una visión multidimensional respecto de las condiciones de vida de la población y permitiendo dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza (PNUD, 2014). Para el caso de México, la metodología oficial para medir la pobreza es de enfoque integrado y dicha medición está a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). De acuerdo con el CONEVAL, “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (2014, p. 37). A efectos de identificar la población en situación de pobreza en el país, el CONEVAL (*ibíd.*, p. 39) define dos dimensiones:

- *Bienestar económico*: “se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”.
- *Derechos sociales*: “se identifica a la población con al menos una carencia social en los indicadores asociados a este espacio. A la medida agregada de estas carencias se le denominará índice de privación social”.

En la dimensión de bienestar económico se definen la *Línea de Bienestar* y la *Línea de Bienestar Mínimo*. La primera “hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La Línea de Bienestar Mínimo permite identificar a la población que, aún al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada” (*ibíd.*, p. 40). Como se puede observar, las definiciones de las líneas de bienestar del CONEVAL equivalen a aquellas de las líneas de pobreza de la CEPAL; sin embargo, para la construcción de las líneas de bienestar se toma en cuenta el valor de las canastas básicas alimentarias y no alimentarias de México. Para la identificación de las carencias en el espacio de los *derechos sociales*, el CONEVAL define seis carencias:

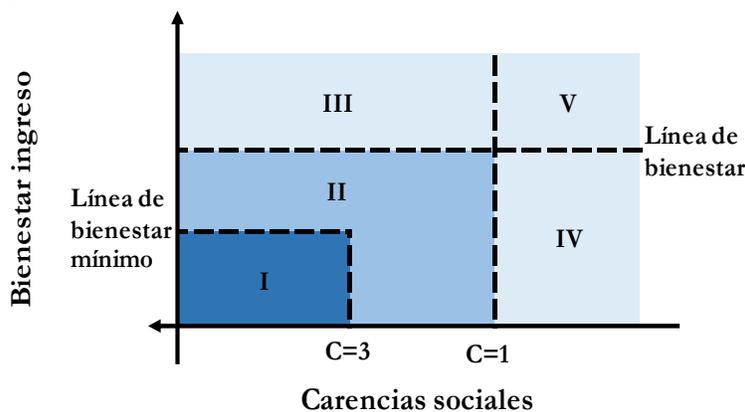
- Carencia por rezago educativo
- Carencia de acceso a los servicios de salud
- Carencia de acceso a la seguridad social
- Carencia por la calidad y espacios de la vivienda

- Carencia por servicios básicos en la vivienda
- Carencia de acceso a la alimentación

A partir de estas medidas de incidencia, se considera que una persona experimenta privación social cuando padece al menos una de las seis carencias (*ibíd.*, p. 40). Una vez que ha determinado el ingreso y la privación social, clasifica a la población en situación de pobreza multidimensional de la siguiente manera (Gráfico 1):

- I. Pobres multidimensionales extremos: “población que dispone de un ingreso tan bajo que, aún si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales”.
- II. Pobres multidimensionales moderados: “población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social, pero que no se encuentra incluida dentro de la población pobre multidimensional extrema”.
- III. Vulnerables por carencias sociales: “población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar”.
- IV. Vulnerables por ingresos: “población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar”.
- V. No pobre multidimensional y no vulnerable: “población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y no tiene carencia social”.

Gráfico 1
Clasificación de la población en situación de pobreza multidimensional



Fuente: elaboración propia con base en la clasificación de pobreza del CONEVAL (2014, p. 42, Figura 2).

Entre las ventajas de esta medición integrada es que al suponer un concepto de pobreza a múltiples dimensiones, amplía las posibilidades de dirigir las políticas públicas contra la pobreza debido a que es posible identificar distintos niveles de carencia; sin embargo, uno de sus inconvenientes es que el carácter personal de las opiniones de los encuestados a la hora de definir cuáles son sus principales necesidades es complejo de analizar a nivel agregado (Denis et al., 2010). En el caso de México otro de los inconvenientes es que las carencias se determinan según la legislación referente a derechos y,

por ejemplo, si se hiciera obligatoria la educación media (preparatoria), aquella persona que no la haya cursado a la edad correspondiente se considera en carencia por rezago educativo. Vale la pena señalar que, en la medición de la pobreza con enfoque combinado, el porcentaje total de pobres siempre resultará mayor que el que se proporciona con enfoque indirecto y directo (Barneche et al., 2010) ya que considera ambos.

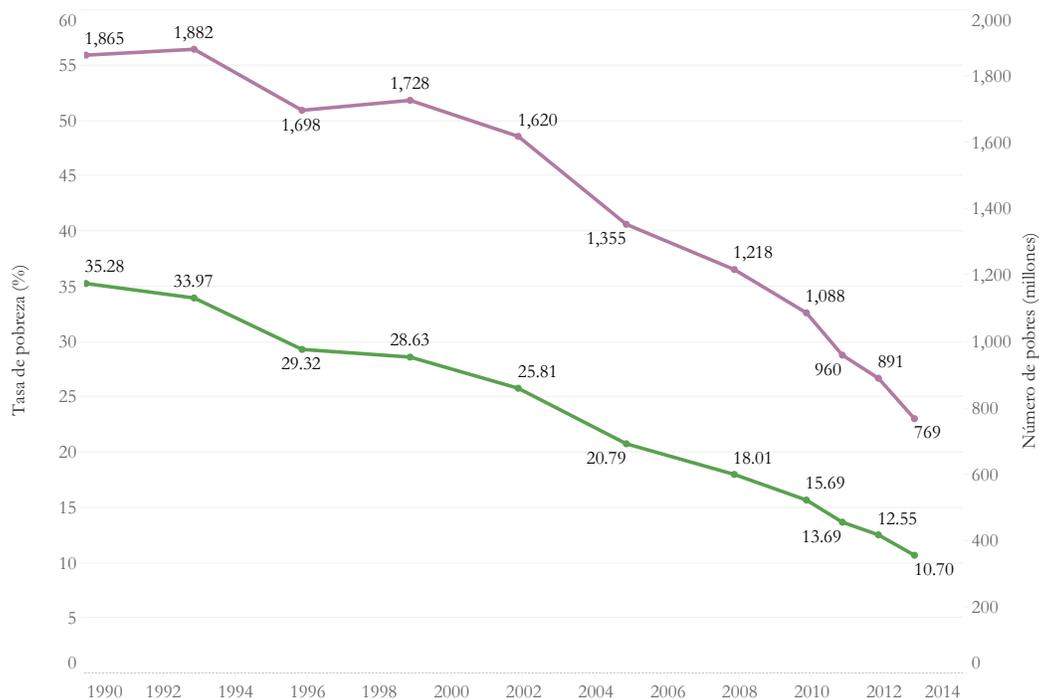
En resumen, si bien es difícil extraer una definición completamente satisfactoria del término de pobreza (Domínguez y Martín, 2006), reconocemos completamente que es una situación en la que las personas enfrentan carencias en diversas dimensiones de sus vidas más allá del ingreso o consumo. Como argumenta Sen (1983), el nivel de vida es un concepto multidimensional ya que se compone de un conjunto de requisitos que determinan la capacidad de participar en la vida social de la comunidad con un nivel mínimo aceptable. No obstante, en este trabajo nos limitamos a tratar la pobreza –y a presentar cifras– desde una dimensión monetaria a través de la línea internacional de pobreza de 1.90 dólares del Banco Mundial para un panorama global, de la línea de pobreza y pobreza extrema de la CEPAL para un panorama regional, y de la línea de bienestar y línea de bienestar mínimo del CONEVAL para el caso de México. Esto último con el propósito de alcanzar el mayor grado de comparabilidad posible para los diversos fines analíticos.

1.3 Contexto global de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria

1.3.1 La pobreza en el mundo

En las últimas décadas, los avances en la reducción de la pobreza extrema global han sido notables (Banco Mundial, 2016). De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial (2016) basadas en encuestas nacionales de 137 países, en 1990 alrededor del 35% de la población en el mundo vivía con menos de 1.90 dólares al día, y este porcentaje descendió a 10.7% para 2013. A excepción del periodo 1997-1999 donde se observó un incremento en la pobreza asociado con la crisis financiera en Asia (*ibíd.*), el continuo descenso de la pobreza extrema durante 1990-2013 representa casi 1,100 millones menos de personas viviendo en pobreza alrededor del mundo en 2013 que en 1990, y una disminución promedio de 1.1 puntos porcentuales por año de la población en esa situación, es decir, alrededor de 50 millones menos de pobres cada año en términos absolutos, equivalente a la población de Colombia (Gráfico 2).

Gráfico 2
Evolución de la pobreza extrema mundial, 1990-2013



■ % de personas que viven por debajo de 1.90 dólares al día (eje izquierdo)
 ■ Número de personas que viven por debajo de 1.90 dólares al día (eje derecho)

Nota: la pobreza está medida usando la línea de la pobreza de 1.90 dólares al día por persona (2011 PPA).

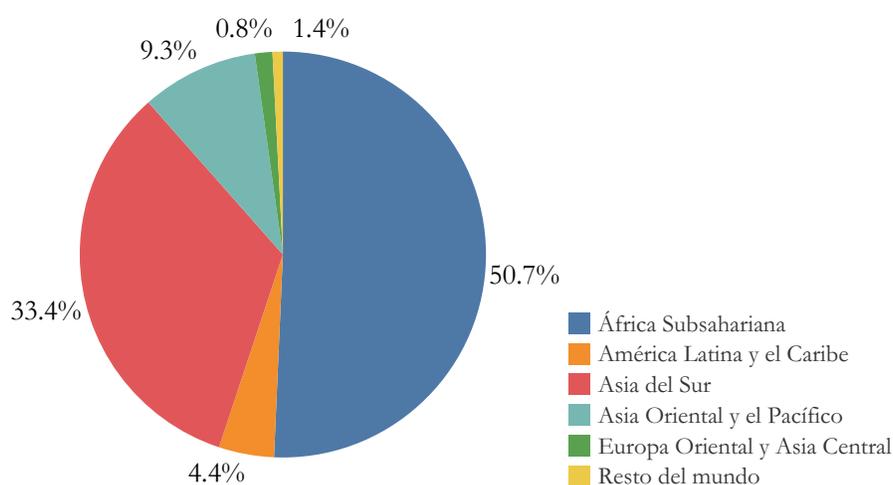
Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en datos del 2013 y utilizando PovcalNet.

Pese a estos resultados, la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza sigue siendo inaceptablemente alta. Se estima que cerca de 11 personas de cada 100 en el mundo (767 millones de personas) aún son pobres extremos. Estas cifras previas se evidencian en el Reporte *Poverty and Shared Prosperity 2016: taking on inequality* del Banco Mundial. Algunos datos de este reporte sobre el panorama general de la pobreza en el mundo (2016, pp. 35-42) son:

- i) El África Subsahariana aloja el mayor número de pobres del mundo (50.7% del total global). En lo que respecta a las demás regiones, 33.4% de los pobres radica en Asia del Sur, 9.3% en Asia Oriental y el Pacífico, 4.4% en América Latina y el Caribe, y 1.4% en Europa Oriental y Asia Central (Gráfico 3).
- ii) En términos de tasa de pobreza (proporción de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza de 1.90 dólares al día), el África Sub-Sahariana es la región con la tasa más alta (41%). Le sigue Asia del Sur con 15.1%, América Latina y el Caribe con 5.4%, Asia Oriental y el Pacífico con 3.5%, y Europa Oriental y Asia Central con 2.3% (Tabla 1).
- iii) Los países con las tasas de pobreza más altas y con el mayor número de pobres no son los mismos. Todos los países con las tasas de pobreza más altas se encuentran en el África

- Sub-sahariana, pero sólo tres de ellos aparecen en ambas categorías (República Democrática del Congo, Madagascar, y Mozambique).
- iv) Aunque la mitad de los pobres del mundo viven en el África Subsahariana, cuatro de los diez países con el mayor número de pobres se encuentran fuera de ésta, siendo Bangladesh, China, India e Indonesia. Esto se debe a que en términos absolutos estos países tienen amplias poblaciones. Por ejemplo, India tiene 224 millones de personas por debajo de la línea de pobreza internacional, es decir, 2.5 veces más que el número de personas en pobreza de Nigeria, el cual es el segundo país con el mayor número de pobres en el mundo.

Gráfico 3
Proporción de pobres extremos en el mundo por región, 2013



Fuente: *Poverty and Shared Prosperity 2016: taking on inequality*, Banco Mundial (2016), p. 37.

Tabla 1
Pobreza extrema mundial por región, 2013

Región	Número de pobres (millones)	Tasa de pobreza (%)
Asia Oriental y el Pacífico	71.0	3.5
Asia del Sur	256.2	15.1
Europa Oriental y Asia Central	10.8	2.3
África Subsahariana	388.7	41.0
América Latina y el Caribe	33.6	5.4
Mundo	766.6	10.7

Nota: la pobreza está medida a través de la línea internacional de pobreza de 1.90 dólares PPA de 2011.

Fuente: *Poverty and Shared Prosperity 2016: taking on inequality*, Banco Mundial (2016).

La dificultad de erradicar la pobreza no solo se evalúa en términos de niveles de pobreza sino también de su profundidad (brecha de pobreza), ya que dentro de la población pobre se encuentran personas con ingresos y/o consumo promedio menores entre los mismos pobres. Por ejemplo, los pobres de África Subsahariana tienen un consumo promedio de 1.16 dólares al día, 0.74 dólares por debajo de

la línea de pobreza internacional. Como vimos, África Subsahariana es la región con el mayor número de pobres, con la mayor proporción de la población en pobreza y con la brecha de pobreza más alta. Por tanto, el compromiso global de disminuir la pobreza en los próximos años se puede ver obstaculizado si las actuales tendencias en la reducción de la pobreza no toman un lugar importante en el África Subsahariana, no solo considerada la región más pobre del mundo sino también aquella con el mayor número de personas que padecen hambre en el mundo (Banco Mundial, 2016, p. 40).

1.3.2 El hambre a nivel global

La pobreza y el hambre están inextricablemente ligadas (The Hunger Project, 2014) puesto que la principal y más obvia causa del hambre es la pobreza (Hillestad, 2014), y es ampliamente reconocido que el hambre reprime el bienestar de las personas tanto en el presente como en el futuro (Rojas y Guardiola, 2017). De acuerdo con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, el *hambre* puede ser entendida como “el malestar, debilidad, padecimiento o dolor causado por la falta prolongada de alimentos”.⁶ Esta privación alimentaria se asocia con la pobreza al impedir que los pobres no puedan alimentarse adecuadamente y cuidar de sí mismos ni de sus familiares, lo que disminuye sus habilidades y capacidades para trabajar y aprender (Hillestad, 2014). Como resultado, tienden a caer más profundamente en la pobreza, por lo que cualquier solución al hambre debe ser también parte de la solución de la pobreza (ibíd.).

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), las estimaciones más recientes de la subalimentación⁷ muestran que, pese al importante crecimiento de la población, el porcentaje de personas subalimentadas en el mundo disminuyó del 14.7% en 2000 al 10.8% en 2013 (2017a). De acuerdo con esta organización, la *prevalencia de subalimentación* es el indicador establecido internacionalmente para medir el hambre, y corresponde a una estimación de la “proporción de la población que no cumple con los requerimientos energéticos diarios mínimos para llevar una vida saludable y activa”.⁸ En 1990, aproximadamente 1 de cada 4 personas en el mundo vivían con hambre diariamente; para 2014, esta cifra era 1 de 9 (FAO, 2016). Sin embargo, entre 2014 y 2015 los niveles de hambre en el mundo volvieron a crecer. En el informe *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017* de la FAO (2017a), se señala que el número de personas afectadas por la carencia crónica de alimentos empezó a aumentar en 2014 –de 775 millones de personas a 777 millones en 2015– y ahora se estima que ha aumentado aún más, a 815 millones en 2016 (Gráfico 4). De acuerdo con este informe (pp. 66-10):

- i) El África Sub-sahariana sigue siendo la región con el mayor número de personas que padecen hambre, que en 2016 afectaba a un porcentaje del 22.7% de la población. Esta situación es especialmente urgente en el África oriental donde se estima que una tercera de la población está subalimentada.

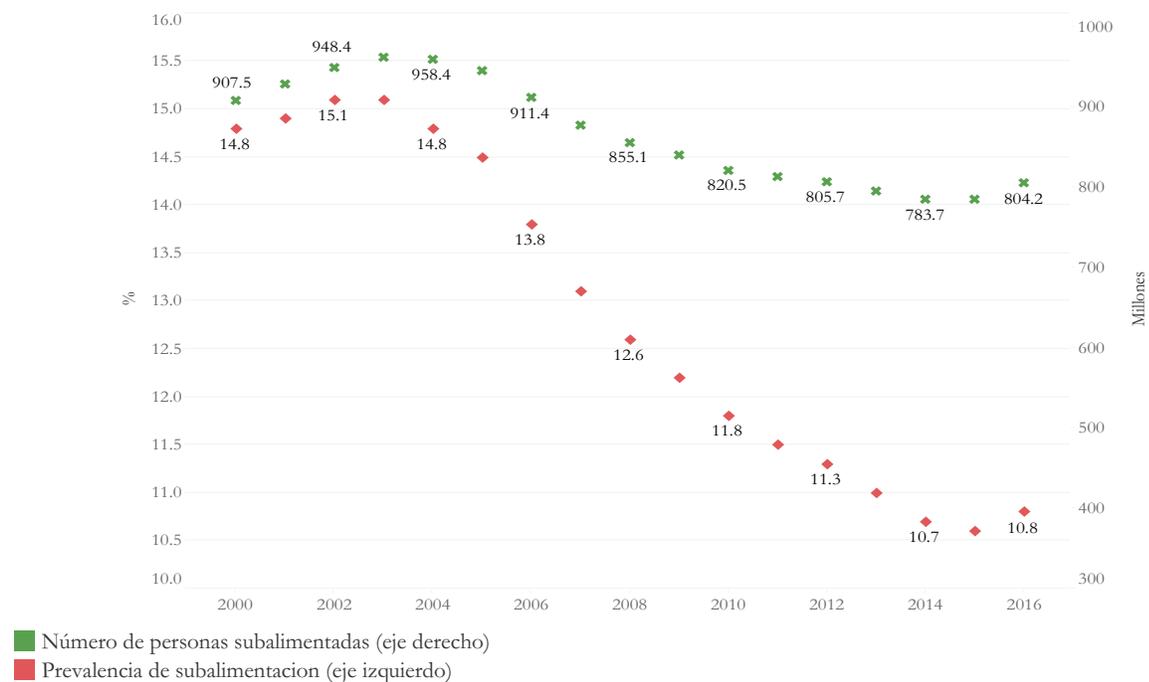
⁶ USDA Economic Research Service (2011). Food Security in the United States: Definitions of Hunger and Food Security.

⁷ A grandes rasgos, subalimentación es equivalente a hambre, pero es común escuchar el primer término de organismos internacionales como la FAO.

⁸ <http://www.fao.org/docrep/019/i3434s/i3434s05.pdf>

- ii) El Caribe (17.7%) y Asia (11.7%) también registran una elevada prevalencia de la subalimentación. En Asia específicamente, el aumento más visible del hambre se registró en el Asia Sudoriental, pasando del 9.4% al 11.5% de 2015 a 2016.
- iii) En América Latina los niveles siguen siendo bajos; no obstante, en América del Sur el porcentaje de la población que padece hambre aumentó del 5% en 2015 al 5.6% en 2016.
- iv) Debido en parte al tamaño de su población –por países como la India y China–, en Asia se registra el mayor número de personas subalimentadas. En 2016, casi 520 millones de personas en Asia, más de 243 millones en África y más de 42 millones en América Latina y el Caribe no tenían acceso a suficiente energía alimentaria.

Gráfico 4
Prevalencia y número de personas en subalimentación en el mundo, 2000-2016



Fuente: FAOSTAT.

1.3.3 El problema mundial de la inseguridad alimentaria

Además del incremento en la proporción de la población mundial que padece hambre, se ha observado un empeoramiento de las condiciones de la seguridad alimentaria. Según la FAO, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, la seguridad alimentaria “a nivel individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”. La seguridad alimentaria también implica que los alimentos se encuentren presentes durante todo el año, en cantidad suficiente y con un cierto grado de calidad en términos sanos y nutritivos, es decir, asociada con el acceso, la estabilidad, la suficiencia y la variedad de los alimentos (FAO, 2006). Si se mira del otro lado de la moneda, las personas

vulnerables a experimentar inseguridad alimentaria son aquellas que son capaces de mantener hoy un nivel aceptable de seguridad alimentaria, pero con un posible riesgo de no obtener alimentos sanos y nutritivos en un futuro. Todas las personas que padecen hambre también padecen inseguridad alimentaria, pero no todas las personas que padecen inseguridad alimentaria padecen hambre. Si relacionamos el hambre con la inseguridad alimentaria, el hambre es más visible y más urgente a erradicar (ibíd.).

La escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES por sus siglas en inglés) de la FAO es un sistema de medida basado en la experiencia de la gravedad de la inseguridad alimentaria registrada a partir de respuestas directas (afirmativas o negativas) a ocho preguntas relativas al acceso a una alimentación adecuada (Tabla 2). Estas preguntas se formulan acerca de experiencias asociadas con la incapacidad para acceder a los alimentos, incluyendo por ejemplo, si los encuestados “en algún momento durante los 12 meses anteriores, debido a la falta de dinero o de otros recursos: sintieron preocupación por no poder obtener alimentos suficientes; se vieron obligados a disminuir la calidad o la cantidad de los alimentos consumidos; pasaron días enteros sin comer (FAO, 2017a, p. 11). A partir de estas preguntas, se calculan indicadores sobre la prevalencia de la inseguridad alimentaria en la población que incluye niveles de inseguridad leve, moderada y grave. Las personas con niveles leves de inseguridad alimentaria tienen una preocupación por la capacidad de obtener alimentos; las que sufren niveles moderados suelen tener dietas de menor calidad y, en algunas ocasiones, pueden verse obligadas a lo largo del año a reducir también la cantidad de alimentos que consumen normalmente; mientras que aquellas personas con niveles graves de inseguridad alimentaria pasan días enteros sin comer debido a la falta de dinero u otros recursos, es decir, padecen hambre (Gráfico 5).

Tabla 2
Preguntas de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES)

# pregunta	Pregunta	Etiqueta (en inglés)
En los últimos 12 meses, ha habido algún momento en que:		
1	¿Se haya preocupado por no tener suficientes alimentos para comer por falta de dinero u otros recursos?	WORRIED
2	¿No haya podido comer alimentos sanos o nutritivos por falta de dinero u otros recursos?	HEALTHY
3	¿Haya comido poca variedad de alimentos por falta de dinero u otros recursos?	FEWFOODS
4	¿Haya tenido que saltarse una comida porque no había suficiente dinero u otros recursos para obtener alimentos?	SKIPPED
5	¿Haya comido menos de lo que pensaba que debía comer por falta de dinero u otros recursos?	ATELESS
6	¿Su hogar se haya quedado sin alimentos por falta de dinero u otros recursos?	RANOUT
7	¿Haya sentido hambre pero no comió porque no había suficiente dinero u otros recursos para obtener alimentos?	HUNGRY
8	¿Haya dejado de comer durante todo un día por falta de dinero u otros recursos?	WHLDAY

Fuente: FAO (2016). Extraído del documento *Métodos para la estimación de índices comparables de prevalencia de la inseguridad alimentaria experimentada por adultos en todo el mundo*, p. 7.

Gráfico 5 Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES)



Fuente: FAO (2017). Extraído de *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2017*; p. 11.

Los datos recopilados por la FAO en 2015, 2016 y 2017 en casi 150 países muestran que en el primer año 618.9 millones de personas padecían inseguridad alimentaria grave y desde entonces han ido en aumento a 665.7 millones y 769.4 millones, respectivamente. Para 2017 esta precaria situación alcanzaba a 1 de cada 10 personas en el mundo (FAOSTAT). Sin embargo, se observan diferencias entre las regiones del mundo, en gran medida por las diferencias en la prevalencia de la subalimentación que se mencionaron anteriormente. África tiene los niveles más altos de inseguridad alimentaria grave que afectó en 2016 al 27.4% de la población –porcentaje casi cuatro veces superior al de cualquier otra región–, principalmente en el África Sub-sahariana donde la inseguridad alimentaria está aumentando con un incremento de casi tres puntos porcentuales entre 2014 y 2016; en América Latina se ha observado asimismo un mayor nivel de inseguridad alimentaria durante el trienio, en donde el indicador aumenta del 4.7 al 6.4%; mientras que en Asia la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave disminuyó ligeramente entre ese mismo periodo, del 7.7 al 7.0%, en general, debido principalmente a su reducción en el Asia Central y el Asia meridional (FAO, 2017a).

1.3.4 Desafíos globales ante el hambre y la inseguridad alimentaria

La situación del hambre e inseguridad alimentaria en el mundo puede deberse a múltiples factores que van desde cómo se usan y distribuyen los alimentos producidos, hasta el impacto del cambio climático y los conflictos armados.

A primera vista, pareciera que una manera de solucionar este problema es buscar la manera de producir más alimentos (Foley, 2011). No obstante, actualmente se produce 1½ veces más alimentos suficientes para alimentar a todos en el planeta (FAO, 2009a), y en las últimas dos décadas la tasa de producción de alimentos global ha aumentado más rápido que la tasa de crecimiento de la población (Holt-Giménez et al, 2012). A pesar de los incrementos en las cantidades de comida producida, parte de la persistencia del hambre y la inseguridad alimentaria se debe a que se cosechan alimentos que no se destinan a la población. De acuerdo con el grupo ETC, una organización sin fines de lucro que trabaja temas de defensa a la agricultura campesina, la soberanía alimentaria la defensa de la diversidad cultural y biológica entre otros aspectos, del 100% de las calorías producidas por la cadena agroindustrial, el 44% se usan en la producción de carne; otro 9% se usan en la producción de agrocombustibles o productos no alimentarios; al menos 15% de las calorías cosechadas se pierden en el transporte, el almacenamiento y el procesamiento; y aproximadamente 8% terminan en los botes de basura; de modo que sólo 24% son consumidas directamente por la gente (2017).

Pero además, los alimentos producidos no se distribuyen equitativa y adecuadamente a la población, e incluso si así lo fuera, muchos no tienen los ingresos suficientes para adquirirlos; por lo consiguiente, el hambre y la inseguridad alimentaria no son una cuestión de producción –o no únicamente de producción– sino una cuestión de pobreza y desigualdad y de cómo estas personas son capaces o incapaces de tener un acceso efectivo a estos alimentos (Foley, 2011; Holt-Giménez et al., 2012).

También debemos considerar el agravamiento de la situación por el impacto del cambio climático y los conflictos. De acuerdo con la FAO (2017a), el incremento de los niveles de hambre en el mundo apunta, en parte, a la reciente disminución de la disponibilidad de alimentos y al incremento de sus precios en las regiones afectadas por fenómenos relacionados con El Niño, muy especialmente en África del Este y África del Sur. El evento climático El Niño se considera la causa dominante de los cambios en los patrones de lluvia y en la variabilidad climática sobre África del Este y del Sur (FAO, 2018a). En la región de África del Sur, la sequía inducida por El Niño entre 2015 y 2016 fue la peor en 35 años, lo que afectó cerca de 40 millones de personas y perjudicó la producción de alrededor de 9 millones de toneladas de cereal (ibíd.). Además, el aumento del número de conflictos y guerras civiles en el último decenio, en particular en países de África y el Cercano Oriente que ya experimentan un alto grado de inseguridad alimentaria y en los que gran parte de la violencia afecta a sus zonas rurales, ha conducido a situaciones de crisis alimentarias (FAO, 2017a). De las 815 millones de personas que se van a la cama hambrientas cada noche, la mayoría de ellas (489 millones) viven en países que hacen frente a situaciones de conflicto y violencia, en los que la prevalencia de la subalimentación es más alta que en países que no están afectados por conflictos; y lo que destaca por su gravedad es que los progresos alcanzados en 25 años con respecto a la reducción del hambre se han estancado o revertido en la mayoría de esos países (ibíd.). Los conflictos, que han estado aumentando, plantean un problema importante para acabar con el hambre y la malnutrición (OCDE, 2016).

De acuerdo con la ONU (2009), se prevé que en el año 2050 la población mundial sea de 9,100 millones de personas, un 34% superior a la población en 2009, y prácticamente la totalidad de este incremento de la población tendrá lugar en los países en desarrollo. Se pronostica que la urbanización seguirá aumentando a un ritmo acelerado y que las áreas urbanas pasarán a representar el 66% de la población mundial para 2050 (frente al 54% que representaba en 2014).⁹ Esto último pone sobre la mesa la necesidad de una mejor planeación urbana y provisión de servicios públicos ya que muchos países enfrentarán desafíos para cumplir las necesidades de su población urbana en crecimiento, incluyendo alimentos, agua, vivienda, transportación, energía, infraestructura, empleo, seguridad social, etc. (ONU, 2018). Paralelamente, se estima que los ingresos per cápita en 2050 se multiplicarán respecto al nivel del 2009, manteniéndose una probable tendencia reciente de las economías de los países en desarrollo a crecer más rápido que las de los países desarrollados (FAO, 2009). Satisfacer la demanda de alimentos por lo consiguiente, de una creciente población más numerosa, más urbana y con mayores ingresos, y a la par enfrentar los desafíos relacionados a la pobreza extrema, el hambre y la inseguridad alimentaria, requiere de un esfuerzo internacional para superar este conjunto de problemáticas que actualmente

⁹ World Urbanization Prospects (2014).

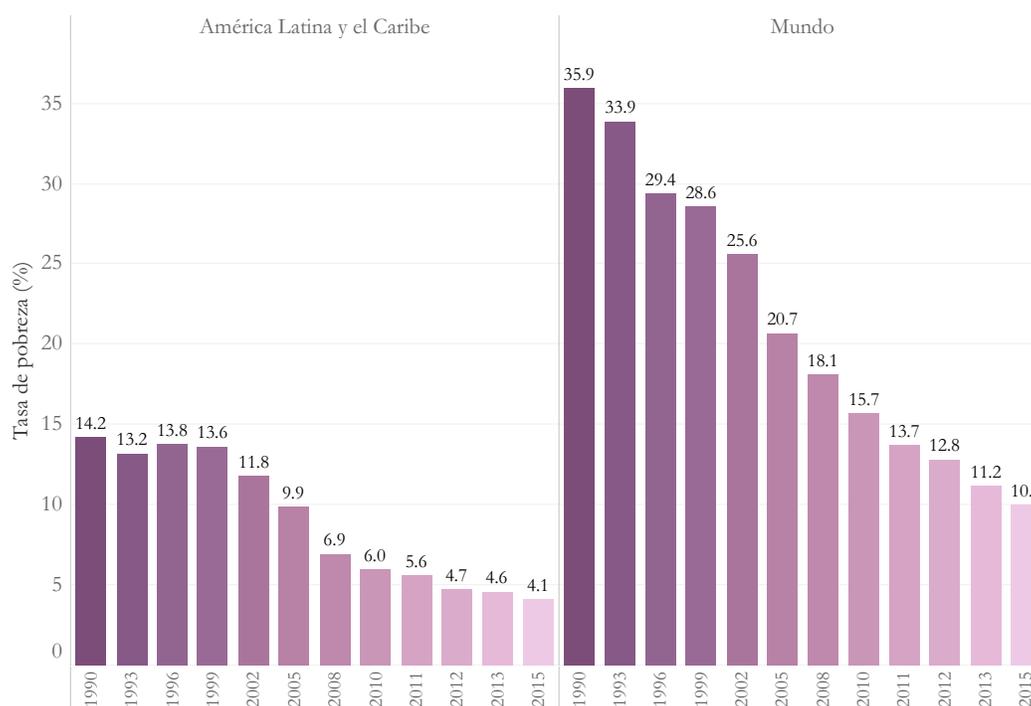
afectan a los países del mundo, principalmente aquellos en las regiones de ingresos bajos y regiones de ingresos medios entre las que se encuentra América Latina y el Caribe.

1.4 La pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria en América Latina

1.4.1 Contexto regional de la pobreza

La evolución de la pobreza en América Latina y el Caribe ha seguido una tendencia similar a la evolución de la pobreza global. Se ha dado una disminución constante a la baja en la tasa de pobreza de la región desde 1996 (Gráfico 6). No obstante, como se señaló anteriormente, para 2015 aún existían 4.1% de la población latinoamericana (25.9 millones de personas) que vivían con menos de 1.90 dólares al día.

Gráfico 6
Evolución de la pobreza extrema en América Latina y el Caribe y el mundo, 1990-2015



Nota: la pobreza está medida usando la línea de la pobreza de 1.90 dólares al día por persona (2011 PPA).

Fuente: base de datos del Banco Mundial.

Las cifras de la evolución de la pobreza por ingresos en América Latina que presenta la CEPAL en el *Panorama Social de América Latina 2017* nos muestran un escenario actualizado.¹⁰ Entre 2002 y 2014 la

¹⁰ Las cifras que presenta la CEPAL pueden diferir de las del Banco Mundial y de las presentadas en ediciones anteriores de *Panorama Social de América Latina* debido a una actualización de sus mediciones de pobreza (para mayor información, consultar Anexo II.A1 del Capítulo II de la edición de 2017). Por otra parte, el análisis sobre la pobreza que realiza la CEPAL en este reporte no incluye a los países del Caribe.

pobreza y la pobreza extrema se redujeron considerablemente en el agregado regional,¹¹ aunque a un ritmo cada vez menor; pero en 2015 y 2016 se reflejó un incremento en los niveles generales de pobreza y pobreza extrema (Gráfico 7). El incremento de 2015 a 2016 de 0.9 puntos en el porcentaje de pobreza y de 1 punto en el porcentaje de pobreza extrema, representan un aumento de 8 millones y 7 millones de personas, respectivamente (CEPAL, 2017). Para 2016, el número de pobres en América Latina llegó a 186 millones, es decir, el 30.7% de la población, mientras que la pobreza extrema afectó al 10% de la población, cifra equivalente a 61 millones de personas (*ibíd.*).

Gráfico 7

% de personas en pobreza y pobreza extrema en América Latina (18 países), 2002-2017



Nota: El dato de 2017 corresponde a una proyección.

Fuente: extraído del *Panorama Social de América Latina 2017* (CEPAL, 2017, p. 88).

Los datos anteriores muestran que en promedio la pobreza y la pobreza extrema en América Latina para 2014, 2015 y 2016 tuvieron una tendencia al alza; pero existen diferencias a nivel país. En la Tabla 3 se aprecia esta información. Por ejemplo, en algunos países se observó una disminución de las tasas de pobreza durante este periodo como República Dominicana (6.4 puntos porcentuales) y Panamá (3.7 puntos porcentuales); países con una disminución de las tasas de pobreza extrema como Honduras (2.1 puntos porcentuales) y República Dominicana (2.0 puntos porcentuales); otros países con un aumento de las tasas de pobreza como Colombia y Uruguay (aunque inferior a 1 punto

¹¹ Se considera un ponderado de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

porcentual); y otros donde la pobreza extrema también se incrementó como Colombia y El Salvador (menos de 1 punto porcentual). En el caso de México se observó una reducción de 2.6 y 3.1 puntos porcentuales en las tasas de pobreza y pobreza extrema, respectivamente.¹²

Tabla 3
Tasas de pobreza y pobreza extrema de América Latina (18 países) para 2012-2016,^a con cifras nacionales oficiales

País	Pobreza				Pobreza extrema			
	2012	2014	2015	2016	2012	2014	2015	2016
Argentina	---	---	---	30.3	---	---	---	6.1
Bolivia	43.3	39.2	38.6	---	21.6	17.2	16.8	---
Brasil	15.9	13.3	---	---	5.3	4.2	---	---
Chile	22.2	14.4	11.7	---	8.1	4.5	3.5	---
Colombia	32.7	28.5	27.8	28	10.4	8.1	7.9	8.5
Costa Rica ^b	20.6	22.4	21.7	20.5	6.3	6.7	7.2	6.3
Ecuador	27.3	22.5	23.3	22.9	11.2	7.7	8.5	8.7
El Salvador ^c	34.5	31.8	34.9	32.7	8.9	7.6	8.1	7.9
Guatemala	---	59.3	---	---	---	23.4	---	---
Honduras	71.1	68.2	68.7	65.7	50.9	44.6	44.7	42.5
México ^d	51.6	53.2	---	50.6	20	20.6	---	17.5
Nicaragua	---	29.6	---	---	---	8.3	---	---
Panamá	26.5	25.8	23	22.1	11.1	11	10.3	9.9
Paraguay	31.4	27.2	26.6	28.9	7.4	5.5	5.4	5.7
Perú	25.8	22.7	21.8	20.7	6	4.3	4.1	3.8
República Dominicana	42.2	36.4	31.5	30	11.1	8.1	6.8	6.1
Uruguay	12.4	9.7	9.7	9.4	0.5	0.3	0.3	0.3
Venezuela ^c	21.2	32.6	---	---	6	9.5	---	---

Notas: ^a Las cifras corresponden a los años mencionados excepto en Chile (2011, 2013 y 2015).

^b Corresponde a las estimaciones del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

^c En porcentajes de hogares.

^d Estimaciones del CONEVAL.

Fuente: extraído del *Panorama Social de América Latina 2017*; p. 91.

1.4.2 Contexto regional del hambre y la inseguridad alimentaria

De acuerdo con la FAO y la Organización Panamericana de Salud (OPS), la erradicación del hambre y de las formas de malnutrición están ampliamente relacionadas con las características de los patrones alimentarios, como la calidad de la dieta alimentaria que, a su vez, tiene implicaciones en las estructuras de los sistemas alimentarios (desde la producción de alimentos hasta el consumo) (FAO, 2017b; OPS, 2017). De las últimas estimaciones de la FAO (2017b) del hambre y la inseguridad alimentaria en Latinoamérica presentadas en el documento *Panorama de la seguridad alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*, evidencian en 2016 un aumento de la prevalencia de la subalimentación de 0.3 puntos porcentuales con respecto al 2015 (6.6 y 6.3% del total de la población a nivel regional, respectivamente), es decir, para 2016 42.5 millones de personas no contaban con los alimentos

¹² En el Capítulo 2 se presenta el contexto de la pobreza en México.

necesarios para cubrir sus requerimientos energéticos diarios, un incremento de 2.4 millones de personas más respecto al año anterior.

A nivel país, al igual que la pobreza, los datos confirman diferentes niveles de hambre en la región. En la Tabla 4.1 se muestra que Brasil, Cuba y Uruguay presentan una proporción de personas subalimentadas inferior al 2.5%; le siguen Chile, México, Argentina y Costa Rica que están bajo o igual al 5%. Por su parte, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Bolivia muestran una tasa de subalimentación superior al 15% e inferior al 20%, pero es en Haití donde se presenta los índices más elevados de subalimentación: casi el 47% de su población padece hambre, lo que equivale a casi 5 millones de haitianos, cerca de dos tercios de los afectados en todo el Caribe (FAO, 2017b). Aunque México se encuentra dentro del grupo de los seis países con las tasas de subalimentación más bajas en América Latina, en términos absolutos se encuentra en segundo lugar en el mayor número de personas subnutridas (4.8 millones), sólo por debajo de Haití. No es de más comentar que, como señala la FAO, dado el tamaño de Sudamérica al concentrar cerca de 2/3 de la población de América Latina y el Caribe, 5/6 de la superficie regional y 3/4 del PIB, sus aumentos o disminuciones en subalimentación tendrán un impacto significativo en las tendencias regionales (*ibíd.*, p. 6).

Tabla 4.1
Prevalencia de subalimentación en América Latina y el Caribe (21 países), 2015-2017

País	Prevalencia de subalimentación (%)	Número de personas subnutridas (millones)
Haití	45.8	5
Bolivia	19.8	2.2
Nicaragua	16.2	1
Guatemala	15.8	2.6
Honduras	15.3	1.4
Venezuela	11.7	3.7
Paraguay	11.2	0.8
República Dominicana	10.4	1.1
El Salvador	10.3	0.7
Panamá	9.2	0.4
Perú	8.8	2.8
Ecuador	7.8	1.3
Belice	6.5	<0.1
Colombia	6.5	3.2
Costa Rica	4.4	0.2
Argentina	3.8	1.7
México	3.8	4.8
Chile	3.3	0.6
Brasil	<2.5	<5.2
Cuba	<2.5	<0.3
Uruguay	<2.5	<0.1

Nota: se presentan los 18 países de la Tabla 3, más Haití, Belice y Cuba. Se encuentran ordenados de mayor a menor porcentaje de prevalencia de subalimentación.

Fuente: FAOSTAT, datos de Seguridad Alimentaria.

Con respecto a la situación de inseguridad alimentaria a nivel regional, al igual que a nivel global la FAO utiliza la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) para estimar la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave. Únicamente se cuentan con datos para 7 países y con el promedio para América Latina y dos subregiones (Sudamérica y Mesoamérica), pero lo que nos muestran penosamente es que en la región y en sus subregiones se ha incrementado el número de personas en esta situación. En el caso de América Latina pasó de 42.2 millones en 2014-2016 a 47.1 millones en 2015-2017; en Sudamérica de 24.3 millones a 29 millones y en Mesoamérica de 17.9 millones a 18.1 millones (FAO, 2018b) (Tabla 4.2). Prácticamente el incremento de inseguridad alimentaria grave en la región durante estos dos periodos se debe al aumento de esta situación en los países sudamericanos.

Tabla 4.2
Inseguridad alimentaria grave en América Latina y el Caribe (7 países) y subregiones, 2014-2016 y 2015-2017

País	Porcentaje		Millones de Personas	
	2014-2016	2015-2017	2014-2016	2015-2017
Argentina	5.8	8.7	2.5	3.8
Chile	3.9	4.4	0.7	0.8
Costa Rica	4.8	4.8	0.2	0.2
Ecuador	7.3	7.1	1.2	1.2
El Salvador	12.2	11.7	0.8	0.7
México	9	8.9	11.3	11.3
Santa Lucía	4.5	4.5	<0.1	<0.1
América Latina	7.2	7.9	42.2	47.1
Sudamérica	5.8	6.9	24.3	29
Mesoamérica	10.4	10.3	17.9	18.1

Fuente: extraído del *Panorama de la seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018* (FAO, 2018b, p. 8).

1.4.3 Desafíos regionales ante la pobreza y el hambre

De las distintas situaciones a nivel global que han limitado los avances para erradicar la pobreza y el hambre, la incertidumbre respecto a la recuperación del crecimiento y a una mejor distribución de ingreso son dos desafíos que hay que considerar sin duda (FAO, 2016). Y esto aplica también para la región latinoamericana. Según estimaciones de la CEPAL (2018), el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina y el Caribe se desaceleró en 2018 en comparación con repuntes de la actividad económica en los últimos trimestres de 2017. De igual manera, esta actividad ha sido bastante heterogénea entre los países, puesto que en economías como las de Chile, Colombia, México y Perú el crecimiento se ha recuperado en estos últimos trimestres, pero en las de Argentina, Brasil y Venezuela éstas se han deteriorado (*ibíd.*, p. 60). Por otra parte, los países latinoamericanos tienen la peor distribución del ingreso del mundo (Bértola y Ocampo, 2013), y a pesar de que en América Latina la desigualdad de la distribución del ingreso se ha reducido desde principios de la década de 2000, el ritmo se ha desacelerado al encontrar niveles registrados en 2016 muy similares a los de 2014 (CEPAL, 2017).

Para el caso de México, en los últimos 20 años la evolución de la pobreza por ingresos en México ha mostrado un comportamiento asociado a los ciclos de la economía nacional, con una tendencia decreciente en los periodos de estabilidad económica y una tendencia ascendente en los momentos de crisis o recesión, y este comportamiento pone en evidencia la vulnerabilidad en amplios sectores de la sociedad ante los efectos negativos de la inestabilidad económica (Guillén et al., 2014). En un estudio de la relación entre el crecimiento económico y cambios en la pobreza, Campos-Vázquez y Monroy-Gómez-Franco (2016) observan que durante 2005-2014 en la mayoría de los estados de México los choques macroeconómicos no tuvieron efectos equilibrados: choques negativos aumentaron la pobreza más de lo que los choques positivos la redujeron. La Tabla 5 muestra, por ejemplo, que las contracciones económicas están relacionadas de forma significativa con aumentos en la pobreza en 14 y 11 estados (dependiendo del indicador), en comparación de los efectos del crecimiento pro pobre (3 y 4 estados, dependiendo del indicador). Además, los autores encontraron que los incrementos de pobreza que ocurrieron a causa de dichos choques no fueron revertidos durante los periodos de crecimiento, y esto explica por qué el crecimiento promedio en el periodo analizado no había podido reducir la pobreza.

Tabla 5
Efecto de las variaciones en el ingreso promedio sobre las variaciones en la pobreza

	Efecto solo de contracciones	Efecto de contracciones y expansiones	Efecto solo de expansiones	Solo efecto agregado	Ningún efecto
Porcentaje de personas en pobreza	14 estados	8 estados	3 estados	2 estados	4 estados
Profundidad de la pobreza	11 estados	3 estados	4 estados	2 estados	11 estados

Fuente: extraído de Campos-Vázquez y Monroy-Gómez-Franco, 2016, p. 179.

Por su parte, la contracción económica también repercute en el empleo. En la publicación *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* (2017b), la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señalan que para el año 2016 la tasa de desempleo urbano en esta región llegó al 8.9%, un aumento de 1.6 puntos porcentuales respecto de la de 2015, el mayor aumento anual en más de dos décadas. Además, indican que 13 de 20 países mostraron un incremento en la tasa de desempleo urbano, siendo Brasil el que mostró el aumento más pronunciado en 2016 (13%), 3.7 puntos porcentuales más que la tasa del año anterior. De acuerdo con ambas organizaciones, en Brasil se ubica cerca de 40% de la fuerza de trabajo América Latina y el Caribe, y la tendencia de la región estuvo influenciada en gran parte por el débil desempeño del mercado laboral brasileño como consecuencia de dos fuertes retrocesos económicos en 2015 y 2016, ambos de 3.5%. Por tanto, ante una lenta recuperación del PIB y un aumento del desempleo en la región, los ingresos de los hogares se ven ampliamente perjudicados, y esto en parte se ha visto reflejado en el estancamiento de la tendencia en la reducción de la pobreza y el hambre a partir del año 2013 (FAO, 2017b, p. 48).

Pero reducir la desigualdad también es clave para continuar avanzando en estos logros. Como señala la CEPAL, “si bien el crecimiento económico es un hecho fundamental para la reducción de la pobreza,

la desigualdad puede limitar significativamente ese proceso. Sin un cambio en la distribución del ingreso, incluso los altos niveles de crecimiento son insuficientes para reducir la pobreza en forma sostenible...” (2016, p. 15). Si embargo, para OXFAM, una confederación internacional de 19 organizaciones que realiza, entre otras labores, importantes estudios sobre desigualdad, las medidas para combatir la desigualdad no han sido suficientes entre los organismos multilaterales y los gobiernos ya que se ha priorizado el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza en las políticas, dejando de lado la desigualdad (OXFAM, 2015, p. 5). Para poner en perspectiva esta afirmación en América Latina y el Caribe, OXFAM menciona dos señalamientos concretos: el primero es que la región es la más desigual del mundo en ingreso per cápita, seguida de los países subsaharianos; y en riqueza y patrimonio, la desigualdad también es muy elevada, con un índice de Gini de 0.809 en 2014;¹³. Esto nos lleva a aclarar la diferencia entre ingreso y riqueza. Diego Vázquez, gerente de investigación de OXFAM México, explica que el ingreso es la entrada de dinero que recibe una persona u hogar en un periodo determinado, por ejemplo a través de un sueldo, transferencias familiares o gubernamentales, etc. Cuando el ingreso no es utilizado en el consumo de bienes y servicios, puede convertirse en riqueza si se deposita en cuentas de ahorro, si se invierte en algún tipo de activo como bonos, o si se utilizan para adquirir algún bien tangible como una casa (y de cierta manera, el ingreso utilizado para generar riqueza también genera ingresos adicionales) Por este motivo, puede existir por un lado un mayor acumulación de riqueza en un grupo reducido de personas y, por el otro, una menor desigualdad de ingresos como lo que ha sucedido en los últimos 25 años. Una posible explicación, continuando con Vázquez, sería que los ingresos de la clase pobre y de la clase media han ido aumentando, pero aún siguen siendo insuficientes para ahorrarse o invertirse como medio de acumulación de riqueza.¹⁴

El segundo señalamiento es que el ingreso del 10% más pobre corresponde al 1.3% del ingreso total regional, mientras que el 10% con ingresos más altos se queda con el 37% (OXFAM, 2015, p. 6). Esta brecha regional es incluso mayor a la brecha mundial. En el Informe *Premiar al trabajo, no la riqueza*, Vázquez et al. (2018, p. 15) señalan que el 27% del crecimiento los ingresos mundiales entre 1980 y 2016 ha quedado en manos del 1% más rico, mientras que la mitad de la población más pobre sólo recibió el 12%. Además, De 1998 a 2013 la riqueza del 10% más pobre sólo aumentó 217 dólares PPA, mientras que el 10% más rico incrementó 4,887 dólares PPA (*ibíd.*, p. 28). Un argumento interesante de OXFAM (2015) es que si entre 2011 y 2019 la desigualdad de América Latina y el Caribe fuera reducida cinco puntos, unos 17.4 millones de personas podrían salir de la pobreza; mientras que un aumento de cinco puntos podría dar lugar a unos 18 millones de nuevos pobres. De manera indicativa, sólo para poner en perspectiva la situación en México, Esquivel (2015) comenta que nuestro país está dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo: al 1% más rico le corresponde un 21% de los ingresos totales de la nación y el 10% más rico concentra el 64.4% de toda la riqueza del país (con datos del *Global Wealth Report 2014*).

¹³ El índice de Gini varía entre 0 y 1, donde 0 representa una perfecta igualdad (todas las personas tienen el mismo ingreso) y 1 corresponde a una perfecta desigualdad (una sola persona concentra todo el ingreso).

¹⁴ <https://www.oxfam.mx/historias/desigualdad-de-ingreso-y-de-riqueza-dos-tendencias-una-historia>

La desigualdad de ingreso se ha justificado de cierta manera por la creencia de que “impulsa” el crecimiento económico y el bienestar social. La teoría del efecto “goteo” (*trickle-down effect*) supone que si se favorece a los más ricos la economía generará beneficios a la base de la pirámide social, por ejemplo, con la creación de empleos. También hay quienes aún sostienen la hipótesis de Simon Kuznets de la década de los setenta en la que se argumenta que en una primera fase de crecimiento económico la desigualdad en la distribución de ingreso aumentaría, pero posteriormente se estabilizaría y finalmente disminuiría por la transferencia de mano de obra de sectores de baja productividad (rurales y agrícolas) hacia sectores de alta productividad (urbanos e industriales) (Sánchez, 2006). Bajo este argumento, primero hay que crecer y sólo después hay que distribuir. Pero también, son cada vez más los autores que rebaten estas ideas y dan cuenta del enorme impacto de la desigualdad sobre el crecimiento y el bienestar social.¹⁵ Como ejemplo histórico, Fernando Escalante (2015) menciona en su libro *Historia mínima del neoliberalismo* que la política económica de Margaret Thatcher y Ronald Reagan de la década de los ochenta estuvo impulsada en crear condiciones favorables para que los empresarios invirtieran más y produjeran más, y que este aumento de la riqueza de los ricos beneficiaría a todos. Sin embargo, el autor evidencia que no hubo ningún efecto “goteo”. En las décadas siguientes en Estados Unidos, los ricos se hicieron considerablemente más ricos y los ingresos del 40% más pobre de la población no aumentaron en absoluto.

La desigualdad en América Latina, por tanto, sigue persistiendo como un desafío para erradicar la pobreza y el hambre, y los hogares con menores ingresos son los más expuestos a continuar con los riesgos de una pobreza extrema y una alimentación insuficiente y deficiente (FAO, 2017b). Como parte de este compromiso de reducir la desigualdad y de otros que conlleven a garantizar un mejor bienestar a la población, un gran número de países latinoamericanos –incluyendo México– decidieron formar parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU. De esto hablaremos, específicamente para el caso mexicano, en el siguiente capítulo.

¹⁵ Véase Bourguignon et. al., 2002; y el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social (UNRISD por sus siglas en inglés), 2011.

Capítulo 2

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 2 en los municipios de México

En este capítulo se define el término *desarrollo sostenible* a través de un recorrido histórico de cómo se llegó a dicha propuesta internacionalmente y se pone en discusión los avances —o retrocesos— en la reducción de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria en los municipios de México desde la mirada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Los ODS forman parte de un compromiso de varios países a nivel mundial por contrarrestar problemas económicos, sociales y ambientales que padece una gran parte de la población, y México es partícipe en este compromiso. En total, la Agenda 2030 está compuesta de 17 ODS entre los que se encuentran: lograr la igualdad entre los géneros (objetivo 5), garantizar la disponibilidad de agua limpia y su saneamiento (objetivo 6), reducir la desigualdad en y entre los países (objetivo 10), adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático (objetivo 13) y promover la paz, la justicia e instituciones sólidas (objetivo 16). Dada la extensión de los ODS únicamente nos centramos en dos de ellos: poner fin a la pobreza (objetivo 1) y terminar con el hambre y la inseguridad alimentaria (objetivo 2). El monitoreo de los avances de México en el cumplimiento de estos dos objetivos se realiza desde una visión municipal. Es decir, no se analiza cuál es la tendencia del país sino la tendencia de los municipios dentro del país. El énfasis de hacer el estudio con perspectiva municipal parte de lo que muchos autores han evidenciado, que las desigualdades en las mejoras de bienestar dentro de un país pueden ser abrumadoras —en este caso, en la erradicación de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria— y que los promedios nacionales y los promedios regionales ocultan grandes diferencias entre los territorios (Bebbington *et al.*, 2016; Rimisp 2018). Se demuestra que a pesar de los logros promedio en el país registrados en los últimos años, por ejemplo, en la reducción de la pobreza, este panorama nacional es desfavorable para una gran proporción de municipios e incluso algunos de ellos retrocediendo en estos objetivos, lo que pareciera significar una tendencia desfavorable en el cumplimiento de los ODS 1 y 2 a escala municipal.

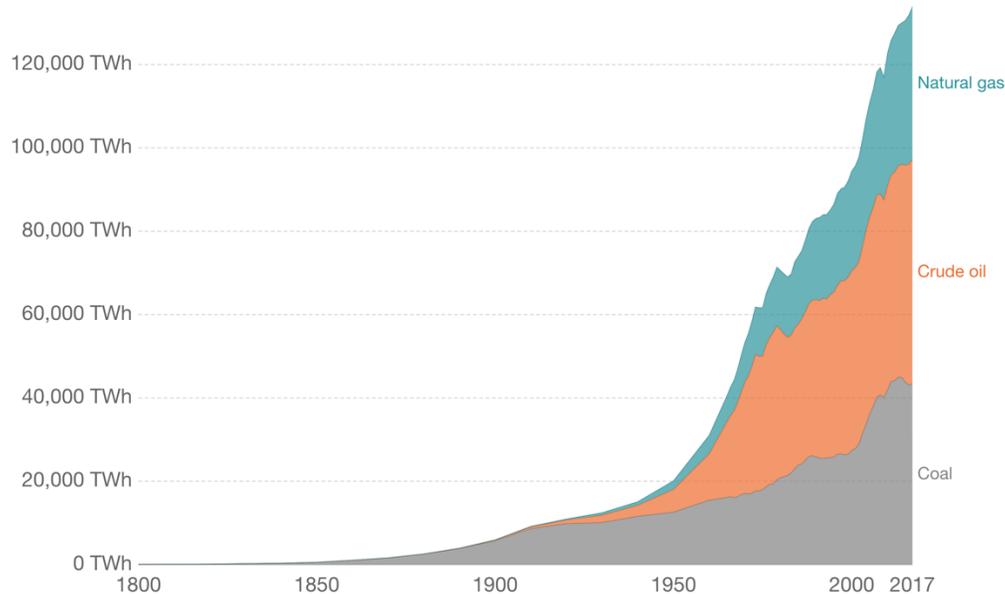
2.1 El concepto de desarrollo sostenible: origen, definición y crítica

La Revolución Industrial implicó una serie de transformaciones sociales y económicas alrededor del mundo que marcaron un antes y un después en el concepto de desarrollo (Arun, 2018). Debido a la introducción masiva de maquinaria y a la sistematización de procesos fue posible producir bienes de forma más rápida, en mayor cantidad y con menores costos; emplear a un mayor número de personas; involucrar aún más a las mujeres en el mercado laboral; y mejorar la calidad de vida de una parte (no la mayoría) de la población, entre otros aspectos. Además, los avances tecnológicos permitieron que nuevos materiales y fuentes de energía pudieran ser apropiados y utilizados para facilitar las actividades diarias. En las sociedades preindustriales dominaba el uso de energía derivada de la fotosíntesis (básicamente madera y otros seres vivos) mientras que a partir de la Revolución Industrial la sociedad ha basado su energía en combustibles fósiles, principalmente en carbón, petróleo y gas (Tommasino *et al.*, 2005). Conforme a Ritchie y Roser (2019), a partir de 1800 el consumo global de combustibles

fósiles ha aumentado más de 1,300 veces pasando del carbón como principal fuente de energía al petróleo como se refleja en el siguiente gráfico:

Consumo global de las principales energías fósiles

Medido en teravatio-horas (TWh)



Fuente: *Fossil Fuels*, Hannah Ritchie and Max Roser (2019). Publicado en OurWorldInData.org.

En las primeras décadas del siglo XX tuvo lugar la transformación del capitalismo como una forma de organización dominante mundial que ha determinado la forma en que pensamos, nos comportamos, interactuamos, pasamos nuestro tiempo, nos alimentamos y vestimos; y que se caracteriza por el sobreconsumo y la sobreproducción, la competencia económica y la acumulación de riqueza (Klein, 2015). En términos breves, el capitalismo se puede definir como:

Un sistema económico y social en el cual los medios de producción son de propiedad privada. Los propietarios, o capitalistas, se apropian del producto excedente creado por los trabajadores. Esta apropiación lleva a la acumulación de más capital, a la acumulación de riqueza, a una mayor inversión y, por lo tanto, a la expansión del capitalismo. Los productos se producen con el fin de generar ganancias y promover la acumulación. Dentro del sistema capitalista, los individuos persiguen sus propios intereses contra la competencia y las fuerzas impersonales del mercado (Klein, 2015, pp. 82-83, traducción propia).

Bajo el sistema capitalista las formas de producción que obligan a producir siempre más comenzaron a reflejar efectos negativos sobre el medio ambiente. De acuerdo con Josy O'Donnell, editor en jefe del Instituto de Conservación (Conservation Institute), la introducción de la industrialización trajo consigo la contaminación industrial que representa actualmente el mayor problema ambiental en el planeta. Las causas de la contaminación industrial son extensas pero el autor enlista algunas como el crecimiento industrial no planeado, la falta de políticas efectivas, el uso de tecnología obsoleta, la explotación de los recursos naturales, y la sobregeneración y eliminación inadecuada de residuos;

mientras que entre sus consecuencias menciona la contaminación del aire, el suelo y el agua, el calentamiento global y la extinción de especies.

Como señalan Tommasino et al., “la ideología dominante, que durante casi dos siglos de capitalismo no prestó mayor atención a los efectos degradantes de la acción humana sobre el medio ambiente, comenzó a preocuparse explícitamente. Algunos de los recursos naturales para el proceso productivo parecían agotarse, y la contaminación de cauces de agua y el aire de las ciudades generaba resultados perjudiciales para la salud humana y de gran costo económico” (2005, p.12). De esta manera, continuando con los autores, el modelo de desarrollo que pareció ser suficiente hasta la década de los cincuenta ya no lo era en un contexto donde se reconocía la destrucción ambiental, lo que llevó a la necesidad de buscar una alternativa de continuar con el progreso socioeconómico sin comprometer el medio ambiente y las generaciones futuras. En otras palabras, un desarrollo *sustentable* o *sostenible*.

Es importante aclarar que *sustentable* y *sostenible* no implican diferencias como adjetivos de la palabra desarrollo. El Informe Brundtland fue publicado en inglés y se tradujo el término *sustainable development* como *desarrollo sostenible* en los países de habla hispana. Es por eso que en este trabajo nos referimos a los objetivos de la Agenda 2030 como Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2.1.1 Origen y definición de desarrollo sostenible

En *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Naína Pierri (2005) realiza un recorrido histórico de cómo se llegó a la propuesta de desarrollo sustentable. Procedemos a recapitular los puntos que creemos necesarios para definir posteriormente dicho concepto.

La introducción del uso y conservación de recursos a nivel internacional tiene sus inicios a partir de 1949 cuando se celebró en Lake Success, Nueva York, la primera conferencia de la ONU sobre problemas ambientales. A pesar de que tuvo poca repercusión porque la atención se centraba ese entonces en la reconstrucción posguerra y la Guerra Fría liderada por Estados Unidos y la Unión Soviética, se continuaron elaborando y presentando informes científicos sobre la alarma ambiental inicial. Son los casos por ejemplo de las obras *Nuestro planeta saqueado* (*Our Plundered Planet*, 1948) de Fairfield Osborn en el que denuncia la preocupación del riesgo creado por la humanidad; *Primavera Silenciosa* (*Silent Spring*, 1962) de Rachel Carson sobre el efecto de los agroquímicos en la extinción de las aves; *Ciencia y Supervivencia* (*Science and Survival*, 1966) de Barry Commoner sobre los riesgos del complejo tecnocientífico; *La explosión demográfica* (*The population Bomb*, 1968) de Paul y Anne Ehrlich sobre la problemática del crecimiento poblacional desde una vertiente neomalthusiana; y *Los recursos y el hombre* (*Resources and Man*, 1969) de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos sobre el agotamiento de los recursos y la explosión demográfica (Pierri, 2005, p. 33).

No fue hasta finales de los sesenta y principios de los setenta cuando la crisis ambiental apareció en la agenda política. En 1972 en Estocolmo, Suecia, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano para atender los problemas de los países desarrollados y los países en

desarrollo e intentar conciliar el desarrollo tradicional con la conservación ambiental, y de la cual se emitió una declaración de 26 principios y un plan de acción con metas específicas como una moratoria de diez años a la caza comercial de ballenas y la prevención de descargas deliberadas de petróleo en el mar a partir de 1975. El documento base de la conferencia fue el informe *La Tierra es única (Only one earth: The care and maintenance of a small planet)* elaborado por Barbara Ward y René Dubos. Para Pierri, este evento marcó un punto inflexión de la política internacional en cuestiones medioambientales y la declaración emitida fue el primer antecedente de la formulación del objetivo de desarrollo sustentable de la ONU que terminaría consolidándose en el Informe Brundtland en 1987.

Diez años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, tanto los problemas sociales (pobreza extrema, amplia desigualdad económica, etc.) como ambientales aún no eran abordados adecuadamente e incluso iban en aumento. Algunos hechos que evidencian estos últimos son el crecimiento a niveles estratosféricos de un agujero en la capa de ozono ubicado sobre la Antártida; la catástrofe químico-ecológico de 1976 en Seveso, Italia, en la que una nube de dioxina contamina a todos los seres vivos de la región; el escape en la fábrica de plaguicidas Union Carbide de origen estadounidense en 1984 que provocó la muerte de 2 mil personas; y la explosión de la central nuclear de Chernóbil en 1986 que dejó 34 muertos directos y medio millón de personas propensas a morir a causa del accidente (Pierri, 2005, p. 54). Sin embargo, los países tanto del norte como del sur no estaban dispuestos a abandonar sus políticas de desarrollo basadas en el crecimiento económico.

Para afrontar la grave deterioración de la sociedad humana y los recursos naturales, en 1983 el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar de la Guerra, solicitó a la Primera Ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, presidir la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo que fue fundada ese mismo año. También conocida como la Comisión Brundtland, esta organización internacional fue creada para identificar los problemas de sustentabilidad alrededor del mundo y sugerir propuestas de soluciones. Tras cinco años de trabajo, en 1987 se publicó el Informe Brundtland también conocido como *Nuestro Futuro Común (Our Common Future)*. La importancia de este informe radica en que se utilizó por primera vez el término *desarrollo sustentable* (Pierri, 2005) definido como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987, p. 67).

A diferencia del desarrollo tradicional, el desarrollo sustentable unifica las dimensiones económica, ambiental y social reconociendo, por ejemplo, que el crecimiento económico debe ir acompañado de la conservación ambiental y, al mismo tiempo, contrarrestar problemas sociales como la pobreza y el hambre. La clave de este concepto parte de la sustentabilidad en el entendido de que vivimos en un mundo con recursos limitados y necesidades ilimitadas que nos obliga a encontrar un equilibrio en nuestra forma de vivir sin afectar la de las próximas generaciones. La sustentabilidad económica implica que las comunidades humanas en todo el mundo sean capaces de acceder a los recursos que requieren, financieros y otros, para satisfacer sus necesidades; la sustentabilidad ambiental puede conseguirse siempre y cuando el consumo y desecho de los recursos no sobrepase los límites naturales de regeneración y absorción del planeta; y la sustentabilidad social puede lograrse cuando se garantizan

los derechos humanos y las necesidades básicas a todas las personas (Zarta, 2018). Por ejemplo, la agroecología es considerada una práctica sustentable. Esta forma de agricultura sustentable se basa, entre otros aspectos, en la participación de comunidades locales e indígenas, la integración animal y la rotación de cultivos que consiste en alternar plantas de diferentes tipos en un mismo espacio permitiendo mejorar la fertilidad del suelo y controlar enfermedades de manera natural sin utilizar insumos tóxicos; a diferencia de la actividad agroindustrial que se caracteriza por la sobreexplotación del suelo y la siembra masiva de un mismo tipo de cultivo (monocultivo) que, al tratarse de una misma especie de plantación, se utilizan de manera excesiva plaguicidas y fertilizantes químicos puesto que es más fácil que las enfermedades y plagas se propaguen (Altieri, 1996).

2.1.2 El desarrollo sostenible, una crítica

De acuerdo con Pierri (2005), la versión oficial y mayoritaria sobre desarrollo sostenible en la agenda política nacional e internacional (por ejemplo de la ONU) y que nace en Brundtland parte de una propuesta desarrollista de ambientalismo moderado.¹ Algunos de los supuestos centrales de esta propuesta son que el crecimiento económico es fundamental para resolver los problemas ambientales, la conservación ambiental es necesaria para favorecer el crecimiento económico y la pobreza es parte de los problemas ambientales. Aclaremos estos puntos.

La corriente de ambientalismo moderado enfatiza como prioridad garantizar la vida humana y al reconocer que hay una problemática ambiental sin precedentes y que vivimos en un planeta con recursos finitos, la conservación de los mismos no es el fin sino un medio para continuar con y mejorar el desarrollo de la humanidad. Para lograr esto, el crecimiento económico es elemental ya que garantiza, por ejemplo, que los países puedan invertir en energías limpias (eólica, solar, etc.), eficientizar sus usos energéticos o reducir sus desechos. Además, acentúa que el crecimiento económico es vital para disminuir la pobreza. Aquí la pobreza es vista como una causa de los problemas ambientales puesto que las sociedades pobres no llevan estilos de vida “sustentables” y las repercusiones no se restringen a ellas sino también alcanzan a las sociedades ricas. Esto último puede confirmarse en un artículo publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre medio ambiente y pobreza:

La pobreza conduce a la deforestación, por el uso poco juicioso de la madera y de otros recursos necesarios para la cocina, la calefacción, la construcción de viviendas y la fabricación de objetos [...]. La contaminación del aire causada por las técnicas de producción contaminantes que los pobres utilizan por ignorancia o por incapacidad de invertir en tecnologías respetuosas con el medio ambiente, también es responsable del recalentamiento de la tierra y de los cambios climáticos que los países pobres no tienen medios de combatir [...]. Por falta de recursos, los barrios pobres no pueden organizar la recogida de basuras, que se acumulan y deterioran la salud de los habitantes.²

¹ En la misma obra de Pierri (2005) se mencionan otras tres corrientes o formas de pensamiento ambientalistas.

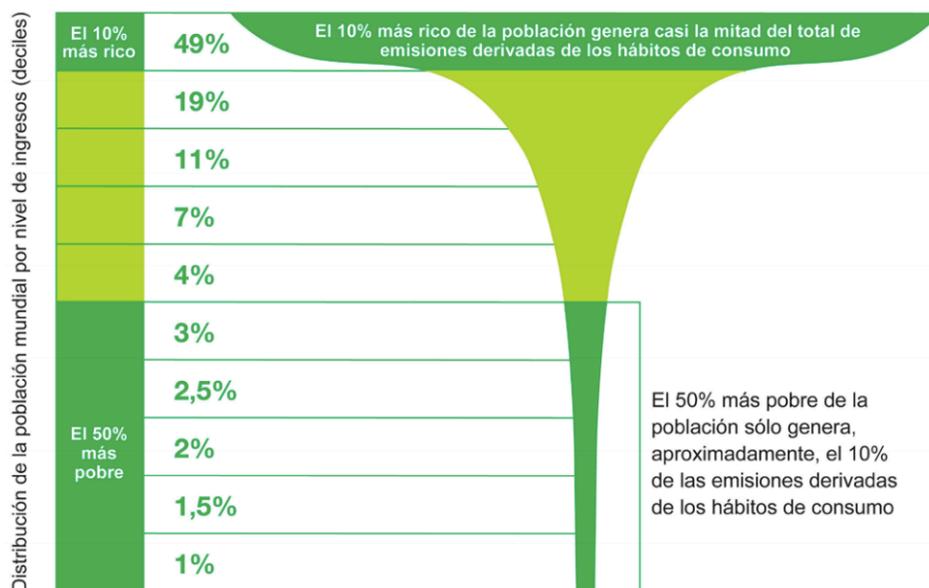
² Disponible en: http://www.teamstoendpoverty.org/wq_pages/es/visages/environnement_detail.php

En resumen, el discurso globalizado sobre desarrollo sostenible considera que el crecimiento económico, aún cuando contempla una creciente demanda de recursos y mayor generación de desechos, puede ser compatible con el mejoramiento y la conservación ambiental puesto que en el camino se desarrollan las tecnologías necesarias para lograrla y, al mismo tiempo, se supera la pobreza; todo esto posible dentro del sistema vigente (Pierri, 2005).

De aquí se pueden señalar dos críticas. La primera es hacia la postura de que las sociedades o los países pobres son los principales causantes de la contaminación ambiental, si bien diversos estudios han demostrado que es desacertada. Conforme a una publicación emitida por OXFAM en 2015, la mitad de la población más pobre es responsable del 10% de las emisiones de dióxido de carbono y son quienes pagarán cerca del 75% de los costos del impacto del cambio climático, mientras que el 10% más rico del mundo genera casi la mitad del total de emisiones como se muestra en el siguiente gráfico:

Distribución de ingresos a nivel mundial (deciles) y emisiones de los hábitos de consumo asociadas a cada decil

Porcentaje de emisiones de CO2 de la población mundial



Fuente: extraído de *La desigualdad extrema de las emisiones de carbono*, OXFAM (2015).

Además se ha evidenciado que solo 100 compañías son responsables del 71% de las emisiones globales (Pemex situándose en el 7mo lugar);³ y en el caso de México que empresas como Coca-Cola, PepsiCo y Nestlé se reconocen por ser las que más contaminan con plástico del país;⁴ que conglomerados mineros continúan derramando miles de litros de ácido al mar como lo sucedido en julio de 2019 en

³ Carbon Majors Report 2017.

⁴ The Brand Audit Report 2018.

el Mar de Cortés por Grupo México;⁵ y que perdemos cada año 500 mil hectáreas de bosques y selvas a causa del crecimiento incontrolable ganadero y agrícola de corporaciones agroindustriales.⁶

Junto con esta primera crítica podemos señalar también que en la corriente de ambientalismo moderado, alineada a la teoría neoclásica, se cree que los pobres son culpables de su propia pobreza. Con base en Harvey y Reed (1992), en la economía neoclásica se argumenta que el trabajador pobre tiene una productividad económicamente marginal por sus bajas habilidades laborales y falta de educación que no le permite competir efectivamente en los mercados de trabajo; además de que la cultura de los pobres y su formas de vivir les obstaculiza sus oportunidades de moverse socialmente y obtener un trabajo estable. Bajo estas dos premisas, “si se quiere eliminar la pobreza, son los pobres, y no el sistema económico como tal, quienes deben experimentar un cambio radical” (Harvey y Reed, 1992, p. 280, traducción propia). Una crítica a esta teoría se puede encontrar desde una perspectiva marxista en la que se argumenta que la pobreza no puede erradicarse sin un cambio fundamental en los modos de producción del sistema capitalista. De acuerdo con Peet (1975), Carlos Marx sostenía que la pobreza, así como la riqueza, es una consecuencia inevitable de una sociedad capitalista. Unos pocos (el capitalista) son los que poseen los medios de producción (maquinaria, instrumentos de trabajo, etc.), quienes deciden qué producir y cómo repartir el producto (la mercancía), mientras que la mayoría (el asalariado) solo poseen su fuerza de trabajo que ponen en el mercado a la espera de ser comprada por un precio (salario). El valor que produce el asalariado al trabajar no solo cubre su salario sino genera un excedente que es apropiado por el capitalista, y en este sentido el capitalista busca constantemente el incremento de ese excedente vía, por ejemplo, la reducción de costos de producción. Pero por otro lado, no todos logran ser empleados por lo que siempre habrá una fuerza laboral desempleada dispuesta a aceptar salarios bajos, un “ejército de reserva de mano de obra” capaz y dispuesto de tomar el lugar del asalariado si no está satisfecho. Por lo tanto, continuando con el autor, el capitalista se beneficia de la existencia de la pobreza y seguirá existiendo hasta que el sistema no sea reemplazado por un sistema socialista igualitario, independientemente de cualquier intento por erradicarla.

La segunda crítica se dirige a la postura de que el desarrollo tecnológico y las innovaciones no tecnológicas son capaces de contrarrestar los problemas ambientales. Un ejemplo muy conocido es el sistema *tope y canje* (*cap-and-trade*) que forma parte de los esquemas de compensación de carbono. De manera sencilla, en este sistema los gobiernos establecen un tope (límite) a ciertas empresas en la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero que pueden emitir anualmente a la atmósfera. Si las empresas exceden su cuota pueden comprar créditos o “permisos” a otras compañías para poder continuar produciendo o haciendo negocios. El tope gradualmente se va reduciendo con el tiempo y la idea es crear un mercado de intercambio en el que se establece un precio a la contaminación (en este caso al dióxido de carbono, CO₂) que sirva como incentivo para que las empresas disminuyan sus emisiones (invirtiendo en tecnologías limpias o menos contaminantes), o se vean forzadas a comprar más créditos a otras empresas que las llevaría a que aumenten sus costos (Fidler, 2019). Sin embargo,

⁵ *El derrame de 3.000 litros de ácido al Mar de Cortés desata las críticas a la mayor minera de México*. Diario El País (2019).

⁶ *La deforestación y sus causas*. Greenpeace México (2010).

hay numerosos problemas con este sistema. Uno de ellos es que el mercado convierte a la contaminación en un mercancía, le establece un precio (usualmente por tonelada de CO₂) y se compran-venden permisos que posibilitan a las empresas obtener ganancias de dichas transacciones. Como ejemplo de esta práctica, Williams (2010, p. 121) menciona un caso de la revista *Harper* publicado en 2010 con el título “Conning the Climate: Inside the Carton-Trading Shell Game” en el cual se revela que Plantar, una empresa brasileña de recursos forestales, ha recibido más de 11 millones de créditos de carbono para un proyecto de plantación y quema de árboles de eucalipto que se terminan transformando en carbón vegetal. Se estima que Plantar recibirá ganancias alrededor de 100 millones de dólares por vender los créditos a empresas manufactureras europeas y bancos durante la vida del proyecto. Otro problema es que las empresas con más dinero, aquellas capaces de comprar más permisos, son las beneficiarias al obtener más derechos de contaminar. Pero el problema más significativo, de acuerdo con Williams (2010), es que este sistema no ha funcionado para cumplir el fin por el que fue creado: reducir las emisiones de CO₂, como en el caso de la Unión Europea (UE) en donde se estableció desde enero de 2005. En palabras del autor:

Las grandes empresas contaminantes de Europa emitieron más gases de efecto invernadero a la atmósfera en 2006 que durante el año anterior, según cifras que muestran que el sistema de intercambio de carbono de la UE no cumple con su cometido. Para los críticos, los datos subrayan la brecha entre la retórica de los líderes europeos que han prometido reducir las emisiones de CO₂ una quinta parte para 2020 y la realidad de lograrlo (Williams, 2010, p. 122, traducción propia).

Por tanto, la corriente de ambientalismo moderado en su expresión de desarrollo sostenible plantea que para atender la crisis ambiental el crecimiento económico es indispensable porque ofrece los capitales necesarios para invertir en tecnologías limpias y en mecanismos innovadores que contrarrestan la problemática; pero de igual forma ese crecimiento debe ir acorde a la conservación de los recursos ya que sin ellos no es posible el desarrollo humano (Pierri, 2005). Bajo esta teoría lo que predomina entonces es el crecimiento económico verde, el capitalismo verde.

La discusión sobre si el crecimiento económico verde es posible sobrepasa la extensión de esta investigación. Lo que sí se quisiéramos mencionar es la crisis climática es el mayor reto al que nos enfrentamos actualmente como sociedad. En palabras de Ian Angus, activista canadiense, “algunos de los efectos que ya vivimos son calentamiento global, súper tormentas, aumentos en el nivel del mar, aire tóxico y smog, acidificación de los océanos y zonas muertas, extinción de especies, erosión del suelo, agotamiento de las reservas de agua subterránea, destrucción de la capa de ozono, contaminación química del plástico, deforestación, expansión de zonas desérticas, bacterias resistentes a los antibióticos, nuevas enfermedades y plagas”,⁷ y la lista continúa. El calentamiento global es uno de los problemas ambientales más discutidos en el ámbito político y la comunidad científica ha demostrado que su principal causa es el aumento de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera provocado por la quema de combustibles fósiles (principalmente petróleo, carbón y gas). De no reducir drásticamente las emisiones de CO₂ que forman parte de los GEI al menos un 45% en

⁷ Extraído de una ponencia ofrecida en la presentación del libro *System change not climate change* el 16 de julio de 2019.

2030 y a cero para 2050 como lo declara el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), será prácticamente imposible frenar una crisis climática irreversible.

Como señaló en una entrevista Daniel Tanuro, ingeniero agrónomo y militante ecosocialista: “conocemos la amenaza, sabemos cuáles son sus causas y consecuencias. Incluso sabemos qué habría que hacer; [pero existen de por medio] enormes intereses financieros y económicos [que no permiten tomar las acciones necesarias]. Para limitar el daño, por lo menos cuatro quintas partes de las reservas de combustibles conocidas deben permanecer bajo tierra y no ser explotadas nunca. Sin embargo, estas reservas pertenecen a multinacionales muy poderosas, aparecen como activos en sus balances. Así que no usar estas reservas es como destruir su capital y los beneficios previstos. Eso supone un freno terrible”.⁸ Cabe preguntarnos entonces, ¿realmente la búsqueda de ganancias económicas debe sobreponer la sustentabilidad ambiental y social?. Por esta razón se han presentado diversas alternativas alrededor del mundo para responder a la necesidad de superar la crisis ecológica y garantizar la vida de todos los seres vivos en el planeta; alternativas que enfatizan que el desarrollo y la sustentabilidad tienen que ir de la mano pero con otro enfoque de desarrollo a la versión oficial y mayoritaria; que requieren cambios en los patrones de consumo, a los sistemas y escalas de producción dominantes (Pierri, 2005); que ponen límites a la explotación de la naturaleza y que exigen a que las sociedades se adapten a su entorno (Trápaga, 2018). La oferta de estas alternativas incluye propuestas como el *descrecimiento (degrowth)* en Europa), *el buen vivir* en Ecuador y Bolivia), y el *ecosocialismo* en Francia (Toledo, 2015).

2.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

2.2.1 De Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Uno de los mayores compromisos a inicios del siglo XXI orientado a mejorar la vida de millones de personas a nivel mundial fueron los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Tabla 6). Este pacto, que reunió a 189 líderes de todo el mundo en el año 2000 en la Sede de las Naciones Unidas, llevó a la firma de la Declaración del Milenio, un documento en el que dichos líderes “se comprometieron a alcanzar, antes de 2015, un conjunto de ocho objetivos cuantificables como la reducción de la pobreza extrema y el hambre a la mitad, la promoción de la igualdad de género o la reducción de la mortalidad infantil”.⁹ Los ODM significaron la oportunidad de enfrentar a gran escala problemas económicos, sociales y ambientales que afligían (y siguen afligiendo) una gran parte de la población mundial. Como señala la ONU (2015), los ODM representaban “una agenda universal de prioridades que trazaban una ruta definida para el desarrollo de las naciones [...], y constituyeron uno de los esfuerzos más significativos [...] para ayudar a los más necesitados”.

⁸ Disponible en: <http://iparhegoa.eus/index.php/es/talaia-2/sindicalismo-y-cambio-climatico/75-entrevista-daniel-tanuro>

⁹ <http://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>

Tabla 6
Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)

Objetivo 1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre
Objetivo 2	Lograr la enseñanza primaria universal
Objetivo 3	Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
Objetivo 4	Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
Objetivo 5	Mejorar la salud materna
Objetivo 6	Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
Objetivo 7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
Objetivo 8	Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Fuente: extraída de <http://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>

Los ODM se firmaron en 2000 para ser alcanzados en un plazo de 15 años. Para 2015, se había logrado un progreso significativo en algunos objetivos pero también fracasos en otros como reducir la mortalidad de los recién nacidos (parte del Objetivo 4) de acuerdo a un artículo de El Mundo, un periódico español.¹⁰ En el caso del Objetivo 1 se redujeron las tasas globales de pobreza extrema y hambre a la mitad.¹¹ Sin embargo, el alcance general de los logros de los ODM fue desigual. Ese mismo año, en ese entonces el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, hizo el siguiente señalamiento:

A pesar de los grandes logros, estoy profundamente consciente de que las desigualdades persisten y que el progreso ha sido desigual. La pobreza continúa concentrada predominantemente en algunas partes del mundo. En 2011, casi el 60% de los mil millones de personas extremadamente pobres del mundo vivía en solo cinco países. Demasiadas mujeres todavía mueren durante el embarazo o debido a complicaciones del parto. El progreso tiende a pasar por alto a las mujeres y a aquellos que se encuentran en los escalones económicos más bajos, o que están en desventaja debido a su edad, discapacidad o etnia. Las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas siguen siendo pronunciadas. Las experiencias y las pruebas de los esfuerzos para alcanzar los ODM han demostrado que sabemos qué hacer, pero para lograr mayores progresos necesitaremos una voluntad política inquebrantable y un esfuerzo colectivo a largo plazo (ONU, 2015, p. 3).

A manera de reflejar las lecciones aprendidas en el alcance de los ODM, en enero de 2016 estos ocho objetivos fueron reemplazados por 17 objetivos, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), dentro de una nueva agenda como una manera de continuar con la labor que comenzaron los ODM (ONU, 2016). Los ODM dieron paso a los ODS para el periodo 2015-2030.

2.2.2 La Agenda 2030 y los ODS 1 y 2

En junio de 2012 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Conferencia Rio+20) celebrada en Río de Janeiro, diversos países comenzaron a discutir y negociar un conjunto de nuevos objetivos mundiales con los que pudieran abordar los problemas económicos, sociales y ambientales que enfrenta la gran parte de la población. Tres años después, el 25 de

¹⁰ <https://www.elmundo.es/salud/2015/04/22/5536600422601d16058b457e.html>

¹¹ <http://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>

septiembre de 2015 este proceso de negociación se concretó en el marco de la 70 edición de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York en la que 193 países, incluyendo México y como sucedió con los ODM, adoptaron una agenda global de desarrollo compuesta por 17 objetivos a cumplirse en un lapso de 15 años hasta el 2030. Nos referimos a la Agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Una diferencia relevante entre los ODM y los ODS es que los segundos buscan que sus alcances vayan más allá de desafíos y logros no sólo a nivel país sino que también a nivel subnacional (llámese territorio, municipio, comunidad, localidad, etc.). Esto último forma parte de un compromiso denominado “Que nadie se quede atrás” (*no one leave behind*) que se incluyó en la Agenda 2030 de acuerdo con la Alianza Que nadie se Quede Atrás. Esta Alianza, conformada por tres organizaciones internacionales sin ánimos de lucro (CIVICUS, Development Initiatives y Project Everyone), y junto con el apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, busca que se haga realidad la promesa que lleva su nombre (Alianza Que Nadie se Quede Atrás, 2016). La siguiente cita explica de manera breve a qué refiere este mandato y su importancia de cumplirla:

En los cimientos de los ODS se encuentra el compromiso de garantizar que nadie se quede atrás, y ningún objetivo se considerará cumplido a menos que todas las naciones, pueblos y grupos de la sociedad lo hayan alcanzado. Por esta razón, aunque se han constatado grandes avances en la lucha contra la pobreza y la injusticia, todavía hay demasiadas personas –los más pobres, aquellos que se encuentran excluidos, desaventajados y que corren el riesgo de sufrir violencia y discriminación– que siguen enfrentando terribles desigualdades en lo que se refiere al acceso a los recursos, oportunidades y a ejercer sus propios derechos. [Si existe un consenso internacional de lograr un mundo mejor para todos], los esfuerzos deben centrarse en cómo llegar a estos territorios, grupos y personas más vulnerables para asegurar que sus voces sean oídas y que puedan beneficiarse del progreso (Alianza Que Nadie Se Quede Atrás, 2016: 6).

Los ODS reflejan compromisos ambiciosos como reducir la desigualdad en y entre los países (Objetivo 10) y adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (Objetivo 13), por mencionar algunos. El análisis de los 17 ODS no forma parte de este trabajo pero sí el del Objetivo 1 y 2 que son los objetivos a monitorear en este capítulo y para el caso de México.

El ODS 1 se refiere a *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*. De acuerdo con la ONU, “pese a que la tasa de pobreza mundial se ha reducido a la mitad desde al año 2000, es necesario intensificar los esfuerzos destinados a aumentar los ingresos, aliviar el sufrimiento e incrementar la resiliencia de las personas que aún viven en la pobreza extrema [...]” (2017, p. 3). Erradicar la pobreza es parte del compromiso político de los países y de los organismos internacionales que trabajan este tema, pero también es evidentemente un tema de asignar recursos económicos para lograrlo. Según el economista Jeffrey Sachs, Director del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia en Estados Unidos, para poner fin a la pobreza extrema en 20 años el costo total por año rondaría los 175,000 millones de dólares, lo que representa menos del 1% de los ingresos conjuntos de los países más ricos del mundo.¹² Pero más allá de la falta de ingresos, la pobreza también es un problema de derechos

¹² https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/1_Spanish_Why_it_Matters.pdf

humanos (ONU, 2015) y de desigualdad social en términos de género, pertenencia étnico-racial, territorio, etc. (CEPAL, 2017). Por tanto, cumplir con el ODS 1, con el compromiso “sin que nadie se quede atrás”, requiere la participación no sólo de los gobiernos y organismos internacionales, sino de todos los sectores de la sociedad (*ibíd.*)

Para proseguir con el ODS 2, es de utilidad mencionar de nuevo algunos conceptos anteriormente expuestos y explicar otros nuevos que se presentan seguidamente en este capítulo: hambre, inseguridad alimentaria, subalimentación, malnutrición y agricultura sostenible. El hambre se entiende como “el malestar, debilidad, padecimiento o dolor causado por la falta prolongada de alimentos”, es decir, una escasez prolongada de alimentos. Por su parte, la seguridad alimentaria se consigue cuando “todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”. Por tanto, la inseguridad alimentaria refiere a una ingesta insuficiente de alimentos y, si llegase a ser grave, es cuando ya se padece hambre. A su vez, la subalimentación se entiende como “la incapacidad de las personas para consumir alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de energía alimentaria” (FAO, 2014). A grandes rasgos, subalimentación es equivalente a hambre pero es común escuchar el primer término de organismos internacionales como la FAO. En específico, la prevalencia de subalimentación es un indicador utilizado por esta organización para obtener la probabilidad de que una persona o una población consuma “una cantidad de energía alimentaria insuficiente que satisfaga sus necesidades para llevar una vida activa y saludable” (FAO, 2013, p. 50). Como este indicador se basa en una definición estricta de “hambre”, lo que nos arroja sería lo equivalente a la prevalencia de hambre. Por otra parte, la malnutrición se produce “cuando la dieta de una persona contiene muy pocos o demasiados nutrientes” (FAO, 2014). Es lo que se conocería como “comer mal”, y se puede deber a una falta de nutrientes (que provocan enfermedades como anemia, problemas del corazón, etc.), o a un exceso de consumo de nutrientes (que puede provocar obesidad, diabetes, etc.). Por último, aclarando a qué se refiere la agricultura sostenible, de acuerdo con la FAO, para que esta actividad primaria pueda ser sostenible “debe satisfacer las necesidades de las generaciones presentes de sus productos y servicios, garantizando al mismo tiempo la rentabilidad, la salud del medio ambiente y la equidad social y económica”.¹³ Es decir, una agricultura sostenible cumple con la seguridad alimentaria actual pero debe realizarse de tal forma que no comprometa los recursos –que esta actividad demanda– para satisfacer la seguridad alimentaria futura.

Continuando con el ODS 2, este objetivo busca *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*. Las iniciativas encaminadas a combatir el hambre y la malnutrición en el mundo han avanzado considerablemente desde el año 2000. Como se mostró en el apartado 1.3.2 El hambre a nivel mundial, estimaciones de la subalimentación muestran que, pese al importante crecimiento de la población, el porcentaje de personas subalimentadas en el mundo disminuyó del 14.7% en 2000 al 10.8% en 2013. Sin embargo, entre 2014 y 2015 los niveles de hambre en el mundo volvieron a crecer, en gran parte por los efectos del cambio climático (sequías,

¹³ Información del sitio web de la FAO en:

<http://www.fao.org/sustainable-development-goals/overview/fao-and-post-2015/sustainable-agriculture/es/>

inundaciones, etc.) y las guerras y los enfrentamientos civiles que continúan abonando a esta catástrofe. La Iniciativa Hambre Cero, parte del ODS 2 y promovida por la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentación (PMA), proyecta que para poner fin al hambre en el mundo en 2030 se requiere invertir en la población pobre de las zonas urbanas, zonas rurales y en protección social alrededor de 267,000 millones de dólares al año durante ese periodo.¹⁴ Pero también podemos encontrar otras opiniones –más concretas– con respecto a este objetivo. Por ejemplo, un estudio del Instituto de Investigación para las Políticas Alimentarias (IFPRI) en conjunto con el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD), estima que si se focaliza la atención en los hogares más vulnerables y se invierte cerca de 11,000 millones de dólares al año hasta 2030 es posible lograr reducir el hambre al 5% de la población aunque 73 países no lograrían ese objetivo (IFPRI, 2018). De cualquier forma, erradicar o reducir la pobreza extrema y el hambre y garantizar la seguridad alimentaria siguen siendo objetivos primordiales en la Agenda 2030 de la ONU y de otros organismos internacionales; y sólo será posible resolver estos desafíos –así como los demás relacionados a los restantes 15 ODS– si persiste un compromiso a nivel mundial que se centre en los más necesitados y que garantice “que nadie se quede atrás”.

2.3 El compromiso de México en la Agenda 2030

México fue uno de los 189 países que se suscribió en la Declaración del Milenio en septiembre de 2000 como compromiso en los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM). Durante los 15 años siguientes, el país logró cumplir con ciertos objetivos referentes a pobreza extrema, salud, educación e igualdad de género y medio ambiente.¹⁵ De acuerdo con la ONU México, de 51 indicadores se reportó cumplimiento total en 37 de ellos.¹⁶ Estas fueron las metas cumplidas:

- Entre 1989 y 2014, se redujo en más de la mitad el porcentaje de personas que padecían hambre y que sobrevivían con menos de 1.25 dólares diarios, al pasar de 9.3% a 3.7% (ODM 1).
- En 2014, 95.9% de niños y niñas terminaron un ciclo completo de enseñanza primaria (ODM 2).
- Se lograron niveles más equitativos de la matrícula femenina en la educación superior, al pasar de 75 en 1990 a 97.3 mujeres por cada 100 hombres en 2014 (ODM 3).
- Se ha mantenido la prevalencia de VIH/SIDA por debajo del 0.6% en la población de 15 a 49 años (ODM 6).
- Desde 2005, se alcanzaron las metas en materia de acceso sostenible al agua y servicios de saneamiento básicos: 9 de cada 10 mexicanos contaban con agua potable (ODM 7).
- Para 2014, 44 de cada 100 personas en México eran usuarios de internet (ODM 8).

¹⁴ https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/2_Spanish_Why_it_Matters.pdf

¹⁵ <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

¹⁶ Para más información, consultar el *Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avances 2015* en: <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/>

Pero pese a los avances logrados en esa década y media aún existían (y existen) desafíos pendientes que llevó al país a la adhesión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como parte del compromiso del gobierno federal, a finales de 2015 la Presidencia de la República solicitó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) modificar el acuerdo del Comité Técnico Especializado de los ODM (CTESIODM) para convertirlo en el Comité Técnico Especializado de los ODS (CTEODS). Dicho Comité, en el que participan más de una decena de dependencias de la administración federal y organismos públicos autónomos (INEGI como Secretaría Técnica, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el CONEVAL, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, etc.), es el encargado de “generar y actualizar periódicamente la información requerida para diseñar y evaluar políticas públicas orientadas al cumplimiento de los ODS comprometidos por México”.¹⁷ En otras palabras, entre sus funciones se encuentran darle seguimiento a las metas e indicadores de los ODS y presentar los avances de los mismos.

En julio de 2016, el país participó en el primer Foro Político de Alto Nivel (FPAN) sobre el Desarrollo Sostenible que se realizó en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.¹⁸ En este foro, que representa la plataforma de la ONU para monitorear y revisar los acuerdos adoptados en la Agenda 2030, el gobierno mexicano informó sobre la creación del CTEODS como cuerpo de seguimiento de los objetivos y sobre la *Declaración de Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* firmada en 2015 en la que se promueve el acceso público a información y a datos abiertos sobre el gasto público relacionado a la implementación de la Agenda.¹⁹ Además, para la participación en el primer FPAN 2016, México junto con el PNUD preparó el *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del FPAN sobre desarrollo sostenible*, documento en el que se relató cómo se vinculan los mecanismos de coordinación del gobierno federal con los otros niveles de gobierno (estatal y local), la sociedad civil, la academia y el sector privado en cumplimiento de los ODS y cómo se alinea el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018)²⁰ con la Agenda 2030 (Presidencia de la República y PNUD, 2016). En el caso de la vinculación con gobiernos estatales y municipales, se asignó a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y a la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) como los encargados de llevar dicha agenda para impulsar el desarrollo a esos niveles y se determinó que la forma de acercar la Agenda al ámbito local fuera a través de los municipios. Bajo el principio de “que nadie se quede atrás”, se enfatizó un mayor diálogo y vinculación con los gobiernos locales para enfrentar dos retos: “el primero, se refiere a poner en marcha la agenda en un territorio desigual en desarrollo, y el segundo, a acercar la agenda a la población excluida como lo son mujeres, pueblos y comunidades indígenas, infancia, jóvenes,

¹⁷ Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía. En: https://www.snieg.mx/Documentacionportal/demografico/cte/INT_CTE_ODS.pdf

¹⁸ Información sobre las actividades internacionales del Senado, Julio 2016. En: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/180716_1.pdf

¹⁹ Publicación del gobierno federal el 28 de octubre de 2015. En: <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/declaracion-conjunta-de-gobierno-abierto-para-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>

²⁰ El PND es un documento de trabajo del Presidente de México donde se establecen las políticas y programas de la administración pública federal durante cada sexenio (Gobierno de la República).

población gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBT*TTI), adultos mayores, migrantes, personas con discapacidad, afrodescendientes y otros grupos” (*ibíd.*, p. 22).

En el caso de la coordinación con el sector privado, se consideraron a los empresarios “no solo *objetos* del desarrollo, sino fundamentalmente *sujetos* que participen activamente en el cumplimiento de los nuevos compromisos” (*ibíd.*, p. 12). Con esto, la AMEXCID (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo) creó la Alianza por la Sostenibilidad como una plataforma compuesta por 80 empresas mexicanas y multinacionales orientada a integrar los ODS en los modelos de negocio y diseñar proyectos de cooperación internacional (*ibíd.*, p. 13).²¹

Referente a la alineación del PND 2013-2018 con la Agenda 2030, se señaló en el mismo reporte que tres de las cinco metas nacionales (México Incluyente, México Próspero y México con Responsabilidad Global) van de la mano con los ODS que refieren a poner fin a la pobreza y al hambre; y también se estableció la necesidad de crear una comisión de alto nivel para la implementación de los ODS. A diferencia del CTEODS, esta comisión debiera tener por mandato priorizar la corresponsabilidad de las autoridades federales con los gobiernos estatales y locales, representantes de la sociedad civil, la academia y el sector privado en la Agenda. Para el 26 de abril de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se crea dicha comisión con el nombre de Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.²² Y el año pasado, en 2018, se aprobó la Iniciativa de Reforma del Ejecutivo Federal a la Ley de Planeación con el objetivo de incorporar en la planeación nacional (PND 2013-2018) las tres dimensiones del desarrollo sostenible (ambiental, económica y social) y los principios de equidad, inclusión y no discriminación, y como seguimiento, se busca que esta misma estrategia se incorpore al PND 2019-2024 (Gobierno de la República, 2018). Esta breve recapitulación –sin entrar a más detalle– de las acciones de México ante la Agenda 2030, hace notar que México lleva suscrito dos declaraciones con las Naciones Unidas desde el año 2000 para hacer frente a los problemas económicos, sociales y ambientales que padece. El desafío no es para nada sencillo, y su participación en los ODS no garantiza el cumplimiento de estos objetivos. Pero si hay un interés real de cumplir con la agenda, el esfuerzo debe ir más allá del gobierno federal. Es necesaria la participación de los demás niveles de gobierno y poner presente en todos los sentidos el compromiso “que nadie se quede atrás”, ya que esos problemas se hacen más evidentes cuando comparan a nivel subnacional. En este caso, a nivel municipal. De esto último hablaremos en el siguiente apartado.

2.4 La desigualdad territorial y una agenda para “no dejar a ningún territorio atrás”

Los problemas generados por la desigualdad están reconocidos en los ODS. En particular, el objetivo 10 establece *reducir la desigualdad en y entre los países*. Se continúa avanzando en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos entre países ha disminuido, pero ha aumentado dentro de los propios

²¹ Para mayor información sobre la Alianza por la Sostenibilidad, consultar:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/273197/Visi_n_de_la_AxS.pdf

²² Secretaría de Gobernación (2017). Decreto por que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

países afectando principalmente a los más vulnerables como la población rural, minorías raciales o étnicas, mujeres, niños, personas con discapacidad, entre muchas otras (ONU, 2017). Es decir, a pesar de los compromisos para lograr una sociedad más justa y equitativa, estos compromisos no deben señalarse como alcanzados hasta no ver resultados en todos los grupos sociales de cada una de las naciones, los territorios y los pueblos.

La promesa “que nadie se quede atrás” en la Agenda 2030 se ha vuelto un principio básico que requiere un trabajo conjunto y que demanda un esfuerzo en reducir la desigualdad dentro de los países. Como señala el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), un instituto de investigación en desarrollo rural para América Latina, “existe un consenso generalizado respecto de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de las personas pobres, pero no existe el mismo acuerdo respecto del grado de desigualdad que debe o puede tolerar una sociedad, y en qué medida dicha desigualdad impacta o no sobre las condiciones de desarrollo de los países” (RIMISP, 2012, p. 34).

Siguiendo con esta línea, el análisis de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria que se ha enfatizado en este trabajo debe realizarse a nivel subnacional y así poder evaluar los avances logrados en todas las regiones del país. En la serie *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad* del RIMISP (2016) se argumenta que la desigualdad entre territorios es una realidad significativa en Latinoamérica —y en México también— en ámbitos tan diversos como pobreza, educación, salud, desarrollo económico, ingresos, igualdad de género, entre otros. Además, se evidencia que “en todas estas dimensiones, los promedios nacionales ocultan grandes diferencias entre territorios rezagados y adelantados en cada país de la región [de América Latina] y que estas brechas se mantienen en el tiempo (RIMISP, 2016, p. 13, citando a RIMISP, 2012; RIMISP, 2014). En otras palabras, los valores nacionales promedio de los indicadores socioeconómicos no necesariamente reflejan un bienestar general de la población, por lo que es imprescindible tener una mirada territorial en estos indicadores para conocer a detalle qué territorios efectivamente han mejorado y cuáles no (RIMISP, 2012).

Como se ha visto notar en este apartado, el término *territorio* ha salido a relucir, lo que nos lleva a definirlo. Un territorio va más allá de una unidad territorial demarcada por límites físicos o fronterizos, como puede ser una localidad, un municipio o una entidad federativa. De acuerdo con Berdegú y Schejtman, “un territorio no es un espacio físico *objetivamente existente*, sino una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (2014, p. 5). Para Gómez-Oliver (2017), el territorio es “un espacio históricamente construido, económicamente articulado, socialmente integrado, institucionalmente regulado y culturalmente identificado”. En este sentido, la demarcación de un territorio no es fija puesto que cambia en el tiempo y de acuerdo a las interacciones que se dan entre las personas, por lo que su definición no siempre es compatible con las divisiones político-administrativas (Bebbington et al., 2016). Pero para efectos exclusivamente de este trabajo, en ocasiones cuando hablemos de desigualdad territorial nos referiremos a desigualdad municipal. Trataremos de hacer las distinciones correspondientes al momento de que se presenten.

En el caso de México, la desigualdad también atraviesa territorios, en particular estados y municipios, como lo han demostrado diferentes medios. Por ejemplo, en el estudio *Desigualdades en México 2018* de El Colegio de México se señala que las oportunidades educativas, laborales y de movilidad social²³ de una mexicana o mexicano son profundamente desiguales simplemente por el hecho de nacer en una determinada entidad o municipio. Entre los distintos resultados se expone que en Sonora el 60% de las personas tienen acceso a la seguridad social, mientras que en Puebla es menos del 30% de la población que tiene este beneficio. En línea con esta realidad, Cazzuffi (2017) indica que la desigualdad territorial en el país se ha extendido desde los años noventa teniendo efectos negativos en el bienestar y las oportunidades sobre todo en la población que se encuentra en los territorios más pobres, como lo revela el hecho de que “en 2010 el ingreso per cápita promedio en los 10 municipios más ricos era más de 50 veces superior al de los municipios más pobres”. En el *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017* del RIMISP (2018) también se evidencia desigualdades existentes en los diferentes municipios del país. Estos son algunos ejemplos:

- En el sureste del país, municipios como Balacán (Tabasco) o Calakmul (Campeche), tuvieron un aumento de más de 10 puntos porcentuales de sus tasas de pobreza alimentaria entre el 2005 y 2010 (p. 52).
- Entre 2005 y 2015, aunque la mayoría de los municipios redujeron sus tasas de mortalidad infantil, más de 520 las aumentaron. Por ejemplo, Churintzio (Michoacán), Chilcuautla (Hidalgo) y Tlaltamanalco (México), aumentaron por sobre los 80 muertos por cada mil nacidos (p. 64).
- La mayoría de los municipios incrementaron su tasa de participación laboral en 2015, respecto a 2010 (sólo un 14% de los municipios bajaron en este indicador). Sin embargo, los de mayor caída se concentraron en Oaxaca: de los 101 municipios de todo el país que redujeron sus tasas en más de 10 puntos porcentuales, 88 se encuentran en dicho estado (p. 92).
- Las brechas promedio en la participación laboral entre hombres y mujeres siguen siendo altas. Sólo en 3 de los 2,457 municipios, las mujeres tuvieron una tasa neta de participación laboral mayor que la de los hombres (p. 95).
- Durante 2010 y 2015, el porcentaje de jóvenes que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación (comúnmente denominados Nini) incrementó cerca del 98% de los municipios, aunque con importantes variaciones entre las localidades (2018: 100).
- Entre 2010 y 2015, la desigualdad en los municipios, medida como promedio simple del índice Gini, creció de 0.37 a 0.45. Los municipios que más se destacan por su alza son Santa Magdalena Jicotlán (Oaxaca), San Juan Achiutla (Oaxaca) y El Plateado de Joaquín Amaro (Zacatecas), cuyos índices subieron veinte puntos porcentuales o más (p. 106).

²³ La movilidad social se refiere a “los cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su posición en la estructura socioeconómica”. Para que esos cambios se den plenamente, se deben garantizar condiciones de igualdad en las que la “realización de vida” dependa más del talento y el esfuerzo y no de las características personales, físicas o de lugar de origen (Grajales, Vázquez y Fonseca, 2015).

Los casos que se acaban de presentar demuestran que las inequidades territoriales en diversas dimensiones socioeconómicas dificultan considerablemente el compromiso de México en los ODS. Como se mencionó, en muchas ocasiones a nivel nacional un desempeño favorable promedio en algún indicador socioeconómico no se traduce necesariamente en un cambio positivo a todos los territorios (RIMISP, 2014). Bajo este argumento y en línea con el principio de que “nadie se quede atrás” de la Agenda 2030, en el informe de RIMISP (2018) se postula a “no dejar a ningún territorio atrás” y a superar “la tiranía de los promedios” que conduce al error de asumir que el progreso beneficia a todos por igual.

Se hace énfasis de la premisa “a no dejar ningún territorio atrás” puesto que el monitoreo de México en el cumplimiento de los ODS 1 y 2 que se presenta en los siguientes apartados de este capítulo se realiza a nivel municipal con el interés de identificar cuáles son los municipios que se ven más obstaculizados para cumplir estos objetivos y cuáles son algunas de sus características socioeconómicas.

2.5 Metodología de análisis

Como se señaló al principio del capítulo, lo que se pretende realizar es un monitoreo de los avances de México en el cumplimiento de los ODS 1 y 2 desde una visión municipal siguiendo las premisas “que nadie se quede atrás” y “no dejar ningún territorio atrás” descritos en la misma Agenda 2030 y por el RIMISP, respectivamente. Se presenta también la perspectiva a nivel promedio nacional para poder hacer comparaciones en qué tan iguales o desiguales avanzan, si éste fuera el caso. Antes de continuar a describir la metodología de análisis, es importante aclarar que los ODS tienen vigencia hasta 2030 y hasta entonces podremos saber cuáles fueron los resultados efectivos de dichos compromisos. Por tanto, el análisis en este trabajo no pretende apuntar si México y sus municipios cumplirán o no, sino en mostrar cuál pareciera ser la tendencia –en términos de mejoras o deterioros– dado una revisión histórica de los indicadores que se utilizan para seguirle las pistas a estos dos objetivos.

La metodología que se utilizó para estudiar esta tendencia fue la siguiente. Cada uno de los ODS de la Agenda 2030 tiene un número de metas correspondientes, y cada una de estas metas está asociada a uno o más indicadores como forma de evaluar si la meta será o no cumplida. En el caso del ODS 1, este objetivo tiene 5 metas asociadas a 10 indicadores, mientras que en el ODS 2 son 5 metas asociadas a 9 indicadores. La lista completa de las metas y los indicadores de los 17 ODS se puede consultar en el *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Ahora, en este trabajo se seleccionaron 3 metas con 3 indicadores para analizar el ODS 1, y 1 meta con 2 indicadores para analizar el ODS 2 con base en las estadísticas disponibles. En caso de no monitorear las metas con el indicador específico descrito en el marco de indicadores, se usó uno aproximado para cada una de ellas. En total se da seguimiento a 5 indicadores –cada uno con 5

dimensiones socioeconómicas– para evaluar la evolución de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria (Tabla 7). No es de más indicar que no se realiza una evaluación a profundidad de estas dimensiones en México sino se resalta la existencia de brechas territoriales dentro del país y se examina cómo estas mismas dimensiones han evolucionado.

Para construir los 5 indicadores, tanto para observar el panorama nacional como municipal, se extrajo la información de bases de datos del CONEVAL e INEGI (en el apartado A de los Anexos se detalla de dónde provienen los indicadores). A nivel municipio se obtuvo información de un total de 2,445 municipios²⁴ únicamente disponible para los años 2010 y 2015, por lo que estos dos puntos en el tiempo son los que se utilizaron para comparar la evolución de los indicadores. Los 5 indicadores considerados, incluyendo su forma de cálculo, fuente de información utilizada y años de la información, se encuentran en el apartado B de los Anexos.

Tabla 7
Resumen de metas e indicadores por ODS y su descripción

ODS	Meta ODS	Dimensión a analizar	Indicador ODS ^(a)	Indicador analizado	Descripción del indicador analizado
1	1.2	Pobreza multidimensional	Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza	Personas en situación de pobreza (extrema y moderada)	Porcentaje de la población en pobreza multidimensional
	1.3	Protección social en salud	Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social	Personas cubiertas por sistemas de protección social en salud	Porcentaje de la población afiliada al Seguro Popular ^(b)
	1.4	Servicios básicos en la vivienda	Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Porcentaje de la población en carencia por servicios básicos en la vivienda
2	2.1	Hambre	Prevalencia de la subalimentación	Pobreza alimentaria	Porcentaje de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo
		Inseguridad alimentaria	Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave	Carencia por acceso a la alimentación	Porcentaje de la población en carencia por acceso a la alimentación

(a) <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11803Official-List-of-Proposed-SDG-Indicators.pdf>

(b) Seguro Popular o para una Nueva Generación (Incluye al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) que coordina la Secretaría de Salud (SSA)).

Fuente: elaboración propia

El análisis de los 5 indicadores se realizó de dos formas. La primera describe la evolución nacional y municipal a través de la comparación de su situación al inicio y al término del periodo correspondiente a cada indicador con apoyo de gráficos y mapas para una mejor interpretación. De esta manera fue

²⁴ De acuerdo con el INEGI, en todo el país hay 2,457 municipios. Se descartaron 12 municipios en el análisis por falta de información. La lista de estos 12 municipios se muestra en el apartado C de los Anexos.

posible tener una mirada centrada en los municipios de los distintos grados de avance o retroceso de los ODS 1 y 2. La segunda forma siguió una metodología del RIMISP utilizada en el *Informe Latinoamericano 2017* para construir una tipología de territorios *aventajados*, *promedio* y *rezagados* en cuanto a los cambios en cada indicador, combinando la información de las variaciones en cada territorio con los cambios promedio y la forma en cómo ellos se dispersan en el conjunto de los territorios. En resumen lo que se hizo fue lo siguiente:

- Se estimó la diferencia D_i del valor de cada indicador al inicio X_i y final X_f del periodo ($D_i = X_f - X_i$). Por ejemplo la tasa de personas en situación de hambre en 2013 y en 2015.
- Se calculó la desviación estándar de esa diferencia D_i , definida como DE
- A partir de los anterior se estimaron las categorías de territorios como:
 - Aventajado: $D_i > \bar{D} + DE$
 - Rezagado: $D_i < \bar{D} - DE$
 - Promedio: $\bar{D} - DE \leq D_i \leq \bar{D} + DE$

De acuerdo a las categorías, se califica como municipio aventajado en determinado indicador a aquel que muestra una variación superior en más de una desviación estándar respecto del promedio nacional. Asimismo, se califica como municipio rezagado en determinado indicador a aquel que muestra una variación inferior en más de una desviación estándar respecto del promedio nacional. Un municipio promedio en determinado indicador muestra una variación igual o menor a una desviación estándar, ya sea en sentido negativo o positivo. Para el análisis también se construyeron tablas denominadas “características de los territorios” que señalan la cantidad de municipios, la cantidad de población asociada a ellas y otras características demográficas que se califican en cada una de las tres categorías territoriales. En el apartado C de los Anexos se describe la fuente de información utilizada para la construcción de estas tablas.

Lo que resta del capítulo se estructura de la siguiente forma: en el apartado 2.5 se presenta el análisis de la evaluación de las metas e indicadores correspondientes al ODS 1, primero como ámbito nacional y posteriormente como ámbito municipal, indicando cuál pareciera ser la tendencia de cumplimiento en este objetivo. El apartado 2.6 sigue la misma organización, pero correspondiente al ODS 2. En el inicio de ambos apartados se presentan tablas similares a la Tabla 2, pero únicamente de manera informativa con la descripción completa de las metas a monitorear y los indicadores correspondientes. Por último, en el apartado 2.7 se sintetizan los perfiles de municipios clasificados como “avanzado”, “promedio” y “rezagado” en México durante los años 2010 y 2015 por tipo de trayectoria de cambio y para cada uno de los cinco indicadores.

2.6 Avances en el cumplimiento del ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

ODS	Meta ODS	Dimensión a analizar	Indicador analizado
1	1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	Pobreza multidimensional	Personas en situación de pobreza (pobreza extrema y pobreza moderada)
	1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.	Protección social en salud	Personas cubiertas por sistemas de protección social en salud
	1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.	Servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda

2.6.1 Pobreza multidimensional

En el caso de México y con base en el CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza “cuando tiene al menos una carencia social (en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y si su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias” (2014, p. 25). Mientras que la pobreza extrema se identifica cuando una persona “tiene tres o más carencias sociales de seis posibles y, además, su ingreso total es menor que la línea de bienestar mínimo” (*ibid.*, p. 26). El ingreso de las personas en situación de pobreza extrema es tan bajo que es insuficiente para comprar una canasta alimentaria básica aún si lo dedicase por completo a adquirirla. La diferencia entre el número de personas en situación de pobreza y el número de personas en situación de pobreza extrema da como resultado el número de personas en situación de pobreza moderada. Dicho de otro modo, la personas en pobreza multidimensional se compone de la suma de aquellas en pobreza extrema y aquellas en pobreza moderada.

2.6.1.1 Ámbito nacional

Para el 2016, 53.4 millones de personas en México se encontraban en situación de pobreza (moderada y extrema), equivalente al 43.6% de la población total de acuerdo con cifras del CONEVAL. Históricamente, los datos de pobreza muestran una trayectoria mixta desde la primera década del siglo XXI. Entre 2008 y 2016 hubo un incremento de 6.8 millones de personas en pobreza moderada al pasar de 37.2 a 44.0 millones, mientras que el número de personas en pobreza extrema disminuyó alrededor de 3 millones en el mismo periodo al pasar de 12.3 a 9.4 millones. Durante 2006 y 2010, el aumento de pobres se debió principalmente al incremento en el precio de la canasta básica asociada al

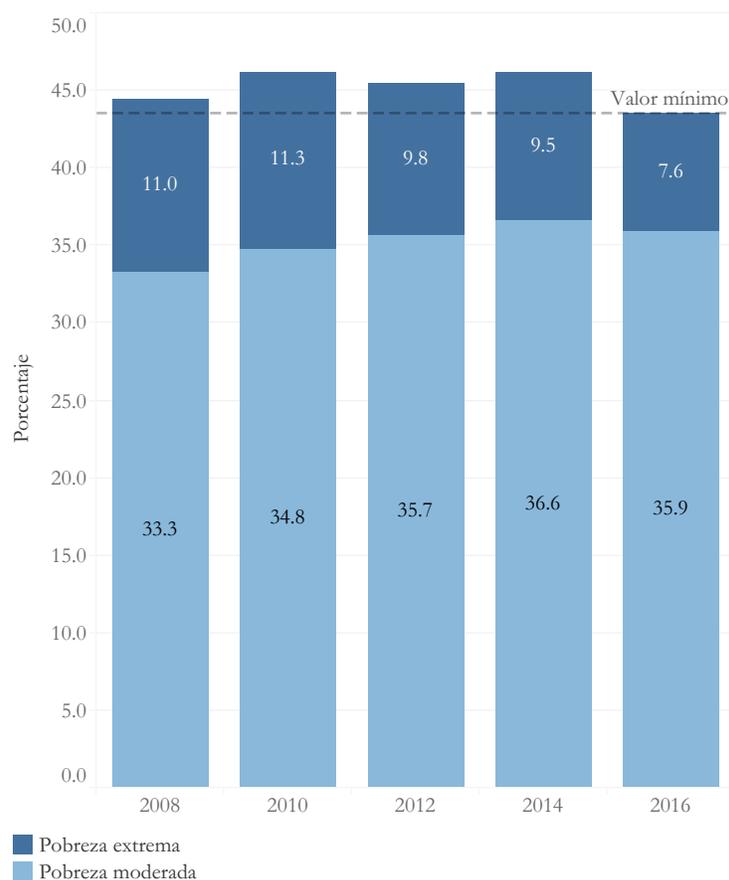
aumento global en el precio de los alimentos y a los efectos globales subsecuentes de la crisis financiera de 2008 (Scott, 2010).

Pese a la disminución nacional del número de pobres extremos en el periodo 2008-2016, este resultado no refleja necesariamente una mejora significativa en el nivel de vida de las personas si existe un alto riesgo de que la población que salió de la pobreza regrese a esa condición. Esta población con peligro permanente de retornar a la pobreza se conoce como “población vulnerable”, definiendo *vulnerabilidad* como “el umbral de ingreso per cápita del hogar bajo el cual se tiene una probabilidad mayor a 10% de caer en pobreza” (Tomaselli, 2016, p. 65, con base en los trabajos de López Calva y Ortiz Juárez, 2011). Bebbington et al. (2016) verifican que durante 1990-2012 las reducciones de incidencia de pobreza en México se habían acompañado de incrementos de la población vulnerable. En un caso específico, los autores señalan que el porcentaje de población mexicana entre 2000 y 2010 con mejoras en el bienestar subió un 13%. Sin embargo, alrededor del 3% de la población se vio vulnerable por una caída en el porcentaje de la población en clase media y por un incremento de la población en situación de pobreza. Sus resultados evidencian que “la superación de la pobreza no implica una transición permanente hacia un nivel superior de bienestar, sin hacia uno de fragilidad” (p. 21).

El Gráfico 8 muestra la evolución porcentual de la pobreza moderada y extrema a partir del 2008. A pesar del alza del número de pobres moderados, se puede observar que el porcentaje de la población en esta situación disminuyó 0.7 puntos porcentuales entre el 2014 y el 2016 (últimas dos barras de la gráfica) al pasar de 36.6% a 35.9%. El porcentaje de pobres extremos también ha venido a la baja, en este caso desde el 2010 al pasar de 11.3% a 7.6% para 2016. A grandes rasgos el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó entre 2008 y 2010, y entre 2012 y 2014, pero a partir de este último comenzó a declinar llegando al nivel más bajo en 2016 durante un periodo de ocho años, es decir, se ha reducido el promedio simple de la incidencia de pobreza.

La meta 1.2 del ODS 1 apunta a reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades en situación de pobreza para 2030. Si comparamos este indicador con las cifras de 2014, que es la línea base que estableció el gobierno federal en el marco global ante las Naciones Unidas, significa que para cumplir la meta se necesita reducir en 15 años el porcentaje de pobres de 46% a 23%, lo que equivale a sacar de la pobreza a 28 millones de personas. Dado que entre 2008 y 2016 el porcentaje de la población en pobreza disminuyó únicamente 0.8% pero deplorablemente en términos absolutos se tradujo en un aumento de 3.9 millones más de pobres, **la tendencia nacional de México en dirección al cumplimiento de la meta 1.2 del ODS 1 no es clara, aunque con un mayor sentido a ser desfavorable.**

Gráfico 8
Evolución de la pobreza moderada y extrema en México, 2008-2016



Fuente: elaboración propia con estimaciones del CONEVAL del MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH para México.

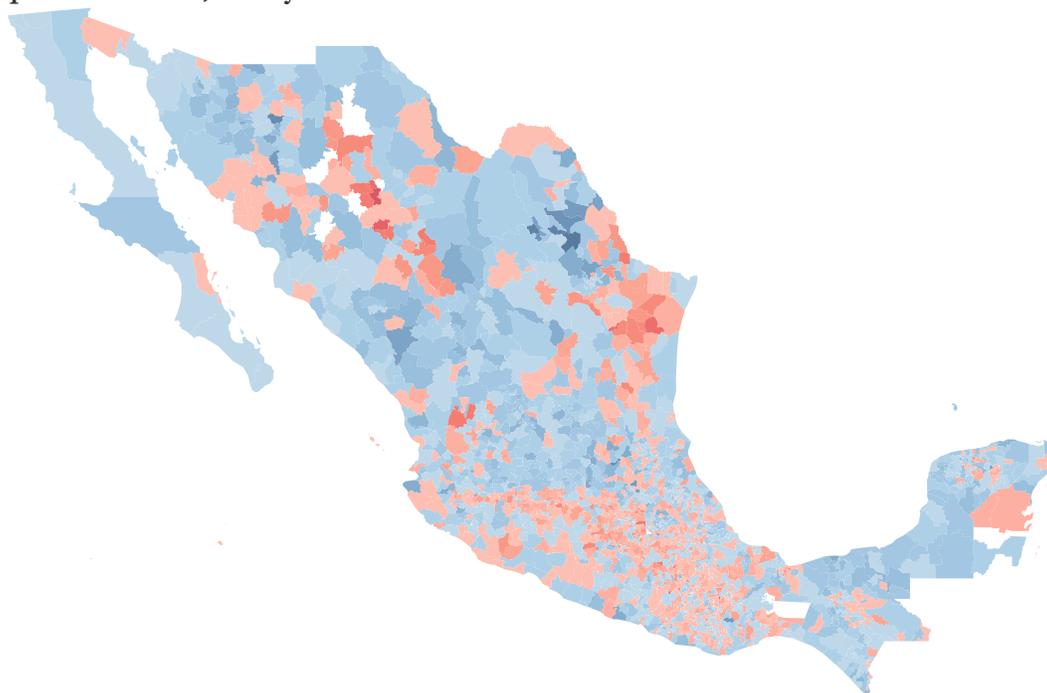
2.6.1.2 Ámbito municipal

A escala municipal se observan grandes diferencias en las dinámicas de cambio de la pobreza moderada y extrema, con un número considerable de municipios en retroceso. Para ilustrarlo, en el Gráfico 9 se muestra el cambio porcentual de la población en situación de pobreza multidimensional entre 2010 y 2015. Este caso permite apreciar las importantes diferencias en el interior de México. Por ejemplo, se observa –en color azul– que una mayoría de los municipios (56% del total) tuvieron reducciones en el porcentaje de personas en pobreza, pero el restante (44%) –color rojo– tuvieron incrementos. A grandes rasgos, los municipios con aumentos de pobreza en el periodo 2010-2015 se distribuyen a lo largo y ancho del territorio mexicano aunque es posible observar algunos grupos de municipios concentrados en los estados del sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), Veracruz (sobre el Golfo de México), Tamaulipas (noreste del país) y Chihuahua (noroeste del país). Esta concentración va de la mano con lo que Yúnez, Arellano y Méndez (2009) han señalado, que los niveles de bienestar en México varían enormemente en regiones geográficas. En un estudio empírico para México a nivel municipal, analizando tres indicadores de bienestar para los años 1990 y 2005, los autores demuestran

que los niveles más bajos de consumo per cápita y pobreza alimentaria (incapacidad para obtener una canasta alimentaria básica) tienden a estar concentrados en la parte sur del país y en zonas montañosas de difícil acceso. Por su parte, en otro estudio de los niveles de pobreza en México de 1990 a 2012, Huerta et al. (2016) observan que aumentos en niveles de pobreza muestran la vulnerabilidad en la que se encuentra una gran parte de la población en México al no poderse sostener por mucho tiempo en niveles razonables de bienestar.

Como caso ilustrativo, en el comparativo de los cambios en las tasas de pobreza entre 2010 y 2015 encontramos que el municipio con el mayor incremento porcentual de personas en pobreza fue San Juan Chicomezúchil (Oaxaca) al pasar de 20.2% en 2010 a 61.9% en 2015, representando un aumento de 65 a 211 el número de pobres. En este estado también se encuentra el municipio más pobre del país, Santo Reyes Yucuná, con 1,423 pobladores y de los cuales el 99.9% padece pobreza según cifras del 2015. Pero también hay que reconocer que muchos municipios tuvieron reducciones de pobreza durante este periodo, y una gran parte de ellos se encuentran en estados pobres del sur. En el caso de Chiapas, el 66% de sus municipios disminuyeron su pobreza (78 de 118), 15 de ellos arriba de 10 puntos porcentuales.

Gráfico 9
Cambios en el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional por municipio en México, 2010 y 2015



Notas: Los valores representados en la figura son: % personas en pobreza multidimensional 2015 - % personas en pobreza multidimensional 2010. Los municipios en rojo aumentaron su pobreza (mientras más fuerte la tonalidad del color, mayor es el aumento porcentual), y los municipios en azul la disminuyeron (mientras más fuerte la tonalidad del color mayor la reducción porcentual).

Fuente: elaboración propia con base de estimaciones del CONEVAL, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Pero los cambios porcentuales en las tasas de pobreza pueden tener significados sociales muy diferentes a los cambios absolutos en el número de pobres ya que, por ejemplo, si un cambio fue para bien pudo deberse a que aumentó el número de no-pobres o a que disminuyó el número de pobres (Gómez-Oliver) y, por tanto, es importante presentar ambos resultados. Un ejemplo para aclarar este punto es el municipio de Huehuetán, Chiapas, en el cual se redujo el porcentaje de personas en pobreza de 80.5% a 63.6% durante 2010-2015, lo que equivale a una reducción alrededor de 17 puntos porcentuales, pero en ese mismo periodo aumentó el número de personas en pobreza de 27,201 a 31,196. La Tabla 8 resume los cambios porcentuales y absolutos totales en pobreza. Lo que encontramos es que mientras 1,064 municipios tuvieron aumentos porcentuales de su población en pobreza, 1,105 municipios tuvieron aumentos absolutos. Es decir, el porcentaje de municipios en los que aumentó el número de pobres fue 49%.

Tabla 8
Cambio porcentual y absoluto en pobreza multidimensional 2010-2015 por número de municipios

Cambio	# de municipios con cambios en el porcentaje de personas en pobreza 2010-2015	Como % del total de municipios	# de municipios con cambios en el número de personas en pobreza 2010-2015*	Como % del total de municipios
Aumentó	1,064	43.5%	1,185	49.0%
Disminuyó	1,381	56.5%	1,258	51.0%

Nota: * Dos municipios no tuvieron cambios absolutos.

Fuente: elaboración propia con datos del Coneval

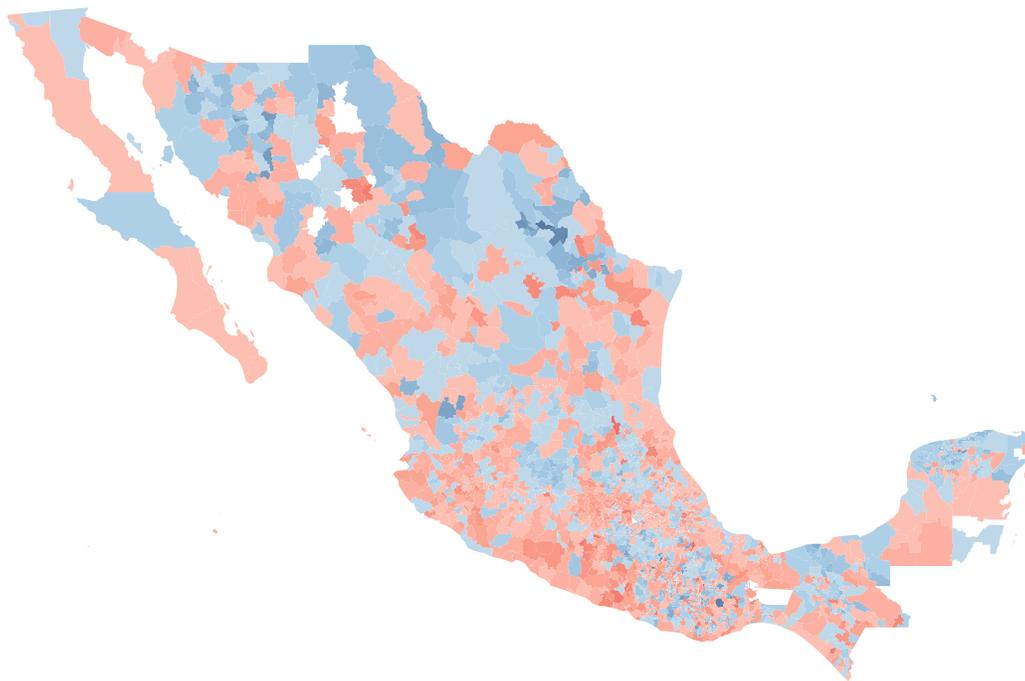
En cualquiera de los dos casos, **la tendencia hacia el cumplimiento de la meta 1.2 del ODS 1 para todos los municipios siguiendo la premisa a no “dejar ningún territorio atrás” es desfavorable, e incluso algunos con retrocesos en este objetivo.**

Ahora, los cambios en incidencia de pobreza municipal que se acaban de presentar aglomeran a dos grupos de la población pobre: 1) aquella con ingresos insuficientes para adquirir una canasta de alimentos y 2) aquella que tiene los ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria pero insuficientes para adquirir una canasta no alimentaria (transporte, educación, vivienda, cuidados de la salud, vestido, etc.). Para efectos de este trabajo, las personas pobres del primer grupo se definen como personas que padecen hambre. Por tanto, el porcentaje de la población que sufrió hambre durante el periodo analizado con sus respectivos aumentos o disminuciones está incluido en el Gráfico 9.

Con el fin de no duplicar información, dado que más adelante cuando se analice los avances en el cumplimiento del ODS 2 se muestra la incidencia de hambre, el Gráfico 9.1 presenta los cambios porcentuales durante 2010 y 2015 de la población considerada pobre pero con ingresos suficientes para comprar al menos una canasta alimentaria. En términos de CONEVAL, esta población en pobreza por ingreso es aquella que se encuentra abajo de la línea de bienestar pero arriba de la línea de bienestar mínimo.

Gráfico 9.1

Cambios en el porcentaje de personas en pobreza por ingreso (abajo de la línea de bienestar y arriba de la línea de bienestar mínimo) por municipio en México, 2010 y 2015



Notas: Los valores representados en la figura son: (% personas con ingreso inferior a la línea de bienestar 2015 - % personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo 2015) - (% personas con ingreso inferior a la línea de bienestar 2010 - % personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo 2010). Los municipios en rojo aumentaron su pobreza (mientras más fuerte la tonalidad del color, mayor es el aumento porcentual), y los municipios en azul la disminuyeron (mientras más fuerte la tonalidad del color mayor la reducción porcentual).

Fuente: elaboración propia con base de estimaciones del CONEVAL, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

De los 2,445 municipios analizados, cerca del 54% de ellos tuvieron incrementos en la incidencia de pobreza por ingreso, excluyendo a la población en situación de hambre. Al igual que la pobreza multidimensional, los incrementos de pobres por arriba de la línea de bienestar mínimo se distribuyen por todo el país, pero se puede distinguir una concentración en estados como Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz. Por tanto, el cumplimiento de la meta 1.2 del ODS 1 a nivel territorial muestra un panorama más desfavorable cuando únicamente se toman en cuenta los pobres que pueden adquirir alimentos pero cuyo ingreso es insuficiente para cubrir otro tipo de necesidades básicas no alimentarias.

2.6.2 Protección social en salud

Los sistemas de protección social ayudan, principalmente a los pobres y más vulnerables, a protegerse contra las crisis y los desastres aumentando el acceso a los servicios públicos, en particular a educación y salud (FAO, 2015). De acuerdo con RIMISP, “un adecuado estado de salud quizás sea la primera y más fundamental condición para el desarrollo material y espiritual de las personas” (2018: 18), por lo

que la protección social en este sentido es una referencia para garantizar a todos el acceso a niveles adecuados de cuidados de la salud.

Por protección social en salud se entiende a "la garantía que la sociedad otorga, por medio de los poderes públicos, para que un individuo o un grupo de individuos, pueda satisfacer sus necesidades y demandas de salud al obtener acceso adecuado a los servicios del sistema o de alguno de los subsistemas de salud existentes en el país, sin que la capacidad de pago constituya un factor restrictivo" (Organización Mundial de la Salud, 2008). En el caso de México, existe un esquema de seguridad en salud denominado Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) cuyo brazo operativo es el Seguro Popular y que tiene el objetivo de permitir el acceso igualitario a un aseguramiento médico público a la población que carece de dicha protección (Castillo et al., 2015).

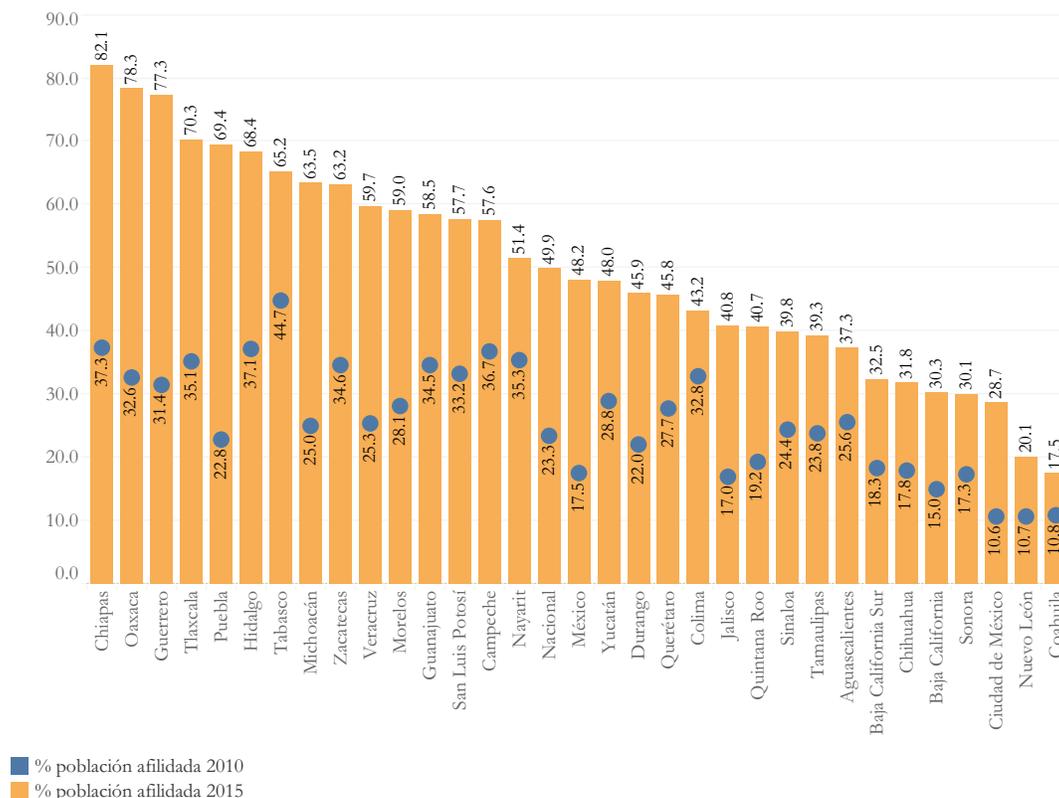
El Seguro Popular está dirigido a la población que no cuenta con seguridad social por su estatus laboral, por lo que "contribuye a la disminución del empobrecimiento de las familias mexicanas por motivos de salud" (Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud). Por tanto, busca garantizar que las limitaciones financieras de las familias no intervengan en el acceso efectivo a la salud.

2.6.2.1 Ámbito nacional

En términos generales, la cobertura del Seguro Popular en México se ha incrementado ampliamente en la última década. En 2010, el porcentaje nacional de población afiliada al Seguro Popular respecto de la población total era de 23.3%. Para el 2015, esta cobertura había llegado a alrededor de la mitad de la población en el país. Como se visualiza en el Gráfico 10, el incremento del porcentaje de la población cubierta por el Seguro Popular respecto de la población total se dio en las 32 entidades federativas durante 2010-2015.

En un estudio de los efectos del Seguro Popular sobre el gasto en salud en hogares mexicanos, Ávila-Burgos et. al. (2013) demostraron que, a 10 años de su implementación, dicho programa ha tenido un efecto positivo en las familias al reducir la probabilidad de incurrir en gastos en salud y de presentar gastos excesivos en salud. Sin embargo, la cobertura para los hogares en zonas rurales es menor que en zonas metropolitanas y ello podría deberse a la distancia de las unidades de atención y su capacidad resolutive (citando a Sosa et. al., 2011, y a Grogger et al., 2011). Por otra parte, en una investigación de calidad percibida de los servicios de salud a usuarios del Seguro Popular, realizado en Ciudad Victoria, Tamaulipas, Bernal-González et al. (2016) encontraron que el 31% de los encuestados de un total de 368, califican la calidad del servicio brindado en la categoría de pésimo a regular.

Gráfico 10
Porcentaje de población afiliada al Seguro Popular por entidad federativa, 2010 y 2015



Fuente: elaboración propia con información de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

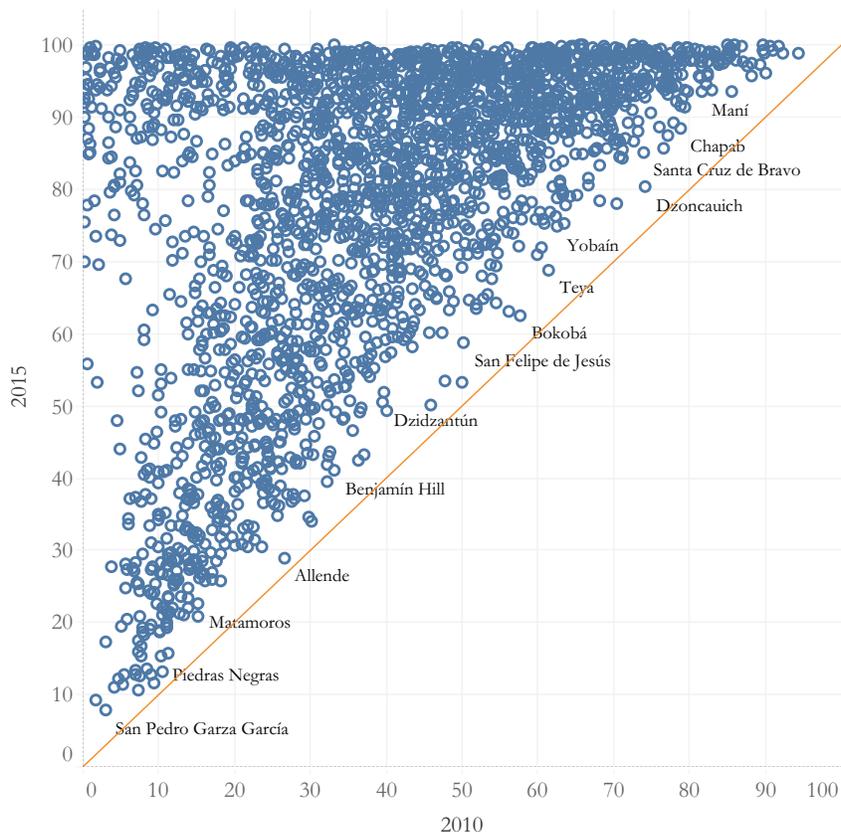
A pesar de que aun persisten retos importantes para el Seguro Popular como es la ampliación de la cobertura en el ámbito rural y en la mejora de la calidad de los servicios, el sistema público en salud ha mejorado en los últimos años, por lo que **México muestra, en promedio, una tendencia favorable al cumplimiento de la meta 1.3 del ODS 1 para 2030.**

2.6.2.2 Ámbito municipal

A escala municipal, México también presenta un crecimiento transversal del porcentaje de la población afiliada al Seguro Popular. El Gráfico 11 ilustra esta afirmación; de hecho, todos los municipios analizados incrementaron en términos porcentuales sus coberturas de protección social en salud. Cada punto en el gráfico representa el valor del porcentaje en el año 2010 (en el eje horizontal) y en 2015 (en el eje vertical). De esta manera, se puede observar tanto los niveles como los cambios en el indicador. La línea recta de 45 grados representa la situación sin cambio. Los municipios que aparecen bajo la línea (ninguno para este caso) redujeron sus tasas de afiliación al Seguro Popular en el periodo, y los que se sitúan arriba son los que han incrementado sus tasas.

Gráfico 11

Porcentaje de personas afiliadas al Seguro Popular y su evolución por municipio, 2010 y 2015



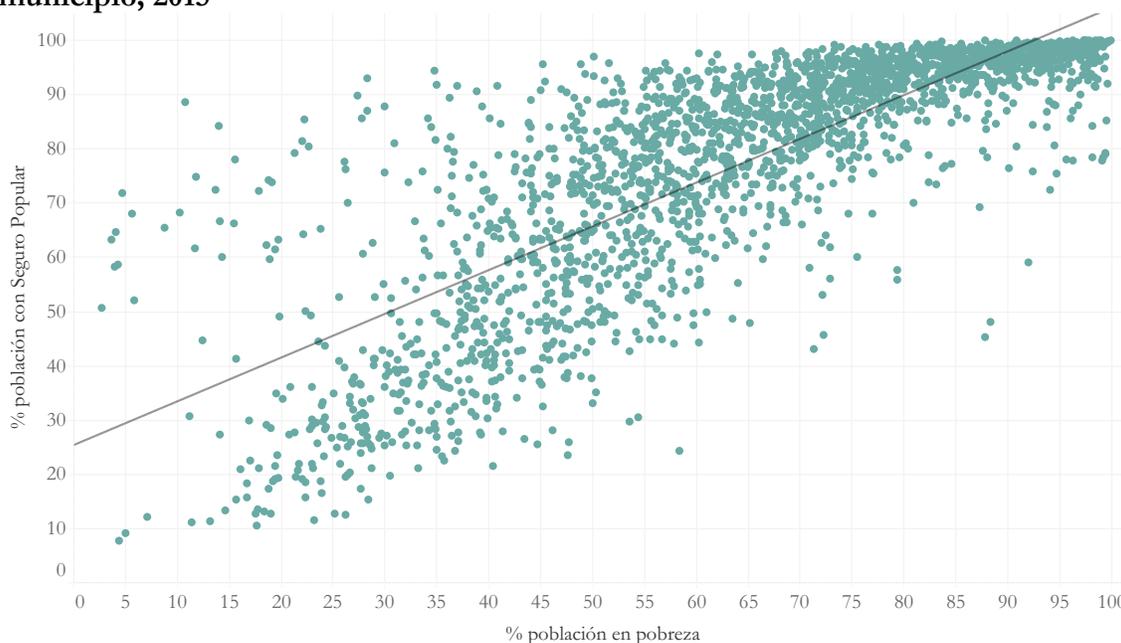
Fuente: elaboración propia con información de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

A pesar del aumento de personas afiliadas en los 2,445 municipios, algunos no mostraron importantes incrementos porcentuales durante 2010-2015 como San Pedro Garza García (Nuevo León), Matamoros (Coahuila), Benjamín Hill (Sonora), Bokobá (Yucatán) y Santa Cruz de Bravo (Oaxaca), por mencionar algunos que se nombran en el gráfico. De acuerdo con un estudio de la firma Standard & Poor's, San Pedro Garza García es el municipio más rico del México con un PIB per cápita de 25 mil 600 dólares, casi tres veces más que el PIB per cápita del país de 8 mil 900 dólares con datos de 2017, por lo que sería de cierta manera evidente que esta cobertura de salud no sea un servicio que sus residentes demanden cada vez más como otras y otros ciudadanos.

Sin embargo, lo que es importante destacar es el buen desempeño de varios municipios que aumentaron considerablemente su cobertura del Seguro Popular. Si comparamos por municipio el porcentaje de la población afiliada a este servicio y el porcentaje de la población en pobreza para 2015 encontramos una correlación positiva, es decir, a mayores niveles de pobreza de un municipio, mayor es su cobertura en Seguro Popular (Gráfico 12). Estos datos vislumbran **notables avances en la protección social en salud a través del Seguro Popular, condición que ayuda a un cumplimiento de la meta 1.3 del ODS 1.**

Gráfico 12

Relación entre porcentaje de población afiliada al Seguro popular y de población en pobreza por municipio, 2015



Nota:

Término	Valor	StdErr	t-value	p-value
% población en pobreza 2015	0.80652	0.0118093	68.2951	< 0.0001

Fuente: elaboración propia con información de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

2.6.3 Servicios básicos en la vivienda

El artículo 4° de la Constitución establece que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”. A nivel internacional, se reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada” (ONU-Hábitat, 2010). Por tanto, el acceso a servicios básicos en la vivienda es un derecho humano, y no sólo refiere a disponer de viviendas construidas con materiales sólidos sino también de servicios básicos dentro de ellas como el agua, la luz eléctrica y drenaje (CONEVAL, 2014). Para el CONEVAL (con información de la Comisión Nacional de la Vivienda, CONAVI), se pueden identificar cuatro subdimensiones de servicios básicos indispensables de toda vivienda: acceso al agua potable, disponibilidad de servicio de drenaje, servicio de electricidad y combustible para cocinar en la vivienda. El CONAVI considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

- El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
- No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que van a dar un río, lago, mar, barranca o grieta. No disponen de energía eléctrica.
- El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

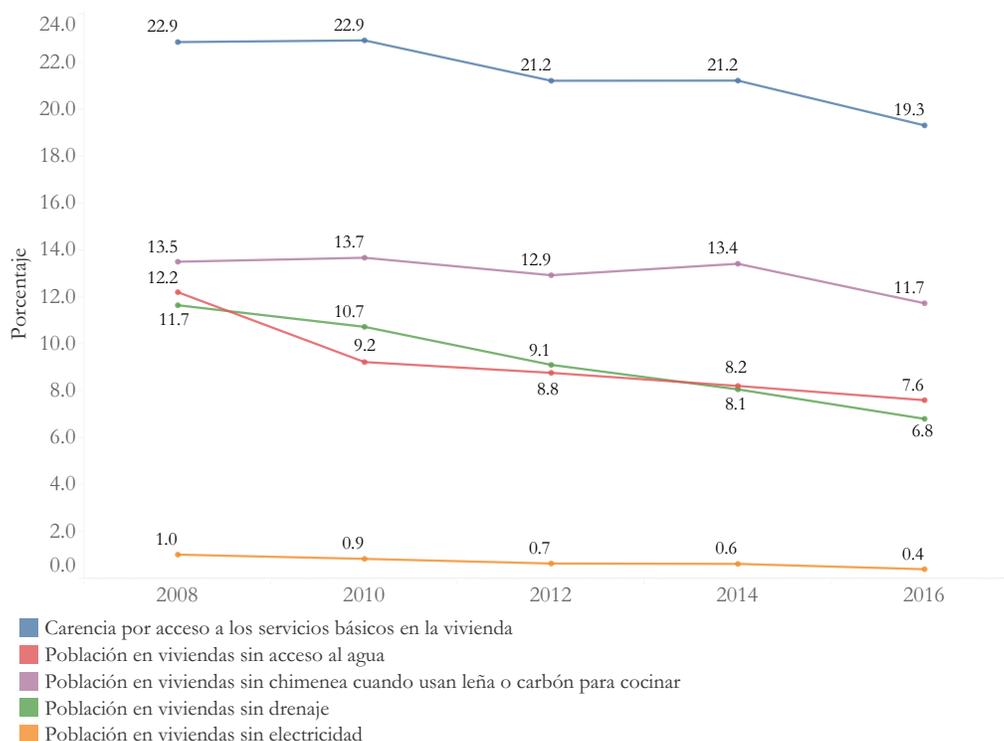
Si bien se reconoce que hay otros servicios deseables en la vivienda como cerradura de seguridad y agua caliente entre otros, el CONEVAL seleccionó las características anteriores para medir las carencias en servicios básicos en la vivienda en el país.

2.6.3.1 Ámbito nacional

El porcentaje de personas en carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en México ha disminuido desde el 2008, aunque no de manera prolongada. Como puede observarse en el Gráfico 13, esta carencia social se mantuvo constante entre 2008 y 2010 en 22.9%; posteriormente disminuyó 1.7 puntos porcentuales en 2012, manteniéndose en 21.2% hasta 2014. Para 2016, el porcentaje de la población que carecía de acceso a los servicios básicos en la vivienda a nivel nacional era de 19.3% (alrededor de 24 millones de personas). De los componentes de esta carencia social, la población en viviendas sin drenaje es el que presenta la mayor reducción porcentual durante el periodo (de 11.7% en 2008 a 6.8% en 2016). A grandes rasgos, **a nivel nacional México avanza, pero no de manera clara, en el cumplimiento de la meta 1.4 que refiere a garantizar un acceso a los servicios básicos –en vivienda para este caso– para 2030** ya que durante el periodo analizado observamos un ligero estancamiento en la reducción de esta carencia durante 2008-2010 y 2012-2014.

Gráfico 13

Porcentaje de la población en carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y sus componentes, 2008-2016



Fuente: elaboración propia con estimaciones del CONEVAL 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

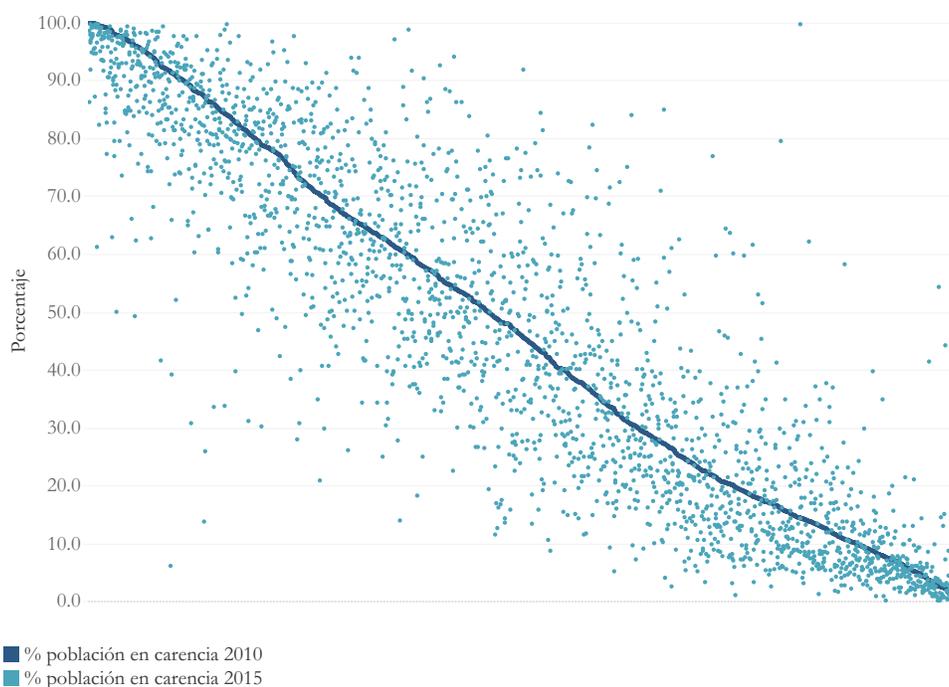
2.6.3.2 Ámbito municipal

El porcentaje de personas en carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda aumentó en varios municipios durante 2010-2015 y además se presentan diferencias importantes dentro del territorio mexicano, **lo que pareciera una tendencia en contra del cumplimiento de la meta 1.4 del ODS 1 para todos los municipios.**

El gráfico 14 muestra la evolución de la población con esta carencia para el periodo 2010-2015 por municipio. Los municipios con datos de 2010 en forma de línea (puntos apilados de color azul oscuro) se encuentran ordenados de manera descendente por su valor porcentual, mientras que aquellos municipios con datos del 2015 aparecen posicionados verticalmente arriba o debajo de dicha línea, mostrando si hubo un incremento o una reducción de la población en carencia para ese año si se compara con sus homólogos de 2010.

Gráfico 14

Evolución de la población en carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda por municipio, 2010 y 2015



Fuente: elaboración propia con base de estimaciones del CONEVAL con información del MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

En total, 997 municipios presentaron un aumento en esta carencia lo que representa el 40% del total, y de éstos, 263 se encontraban en el estado de Oaxaca, es decir, alrededor del 46% de los municipios de Oaxaca vieron incrementar su porcentaje de población carente por servicios básicos en la vivienda. El municipio con el mayor aumento porcentual fue San Pedro Jaltepetongo (Oaxaca) al pasar de 14.54% en 2010 a casi 100% en 2015. A pesar de que este municipio presenta una baja población

(alrededor de 560 personas para 2015), esta carencia está presente en casi todos sus hogares. Otro municipios que se vieron seriamente afectados fue Cuncunul (Yucatán) y Coatepec (Puebla) dado que sus tasas de carencia aumentaron en 53.7 puntos porcentuales (de 30.7% en 2010 a 84.4% en 2015) y 44.2 puntos porcentuales (de 31.1% en 2010 a 75.3% en 2015), respectivamente.

A pesar de este escenario negativo, hubo municipios que avanzaron de manera favorable en la reducción de esta carencia entre su población. El municipio de Manuel Buenavides (Chihuahua) fue el que presentó la mayor disminución porcentual al pasar de 91.5% en 2010 a 6.3% en 2015 (una disminución de 85.2 puntos porcentuales), seguido de San Andrés Cholula (Puebla) con una disminución de 73.5 puntos porcentuales (de 87.4% en 2010 a 13.9% en 2015). Con esto se expone que los avances hacia una menor carencia en los servicios básicos de la vivienda dentro de México han sido marcadamente desiguales.

2.7 Avances en el cumplimiento del ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

ODS	Meta ODS	Dimensión a analizar	Indicador analizado
2	2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.	Hambre	Pobreza alimentaria
		Inseguridad alimentaria	Carencia por acceso a la alimentación

2.7.1 Hambre

Como se refleja en el ODS 2, uno de los desafíos que enfrenta el mundo es poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y eficiente durante todo el año (FAO, 2017a). Pero también en México ya que el alto nivel de pobreza alimentaria continúa siendo uno de los grandes retos del país (Székely y Ortega, 2014).

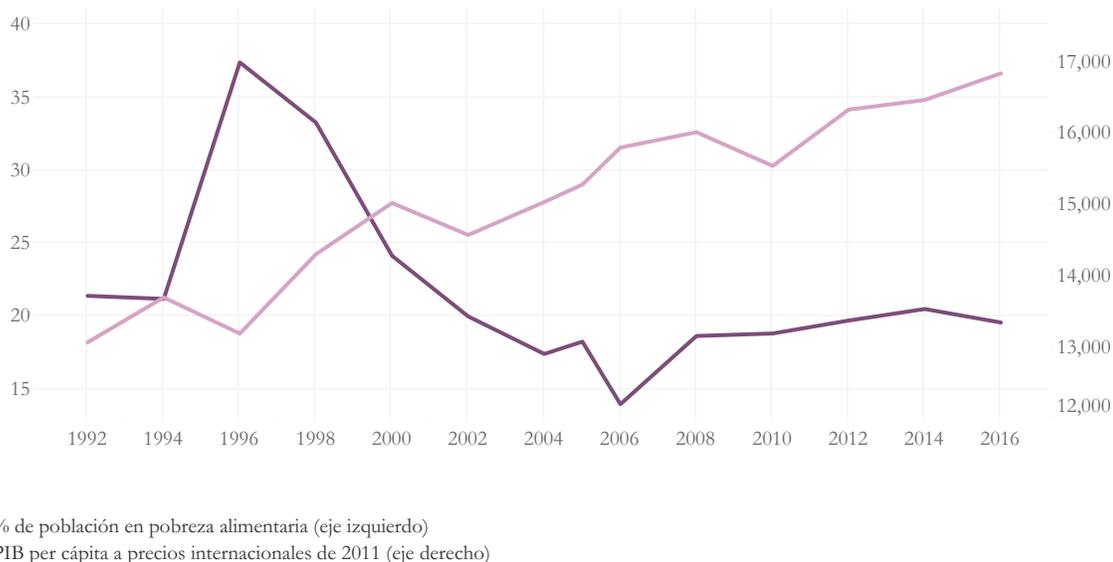
La pobreza alimentaria se define como “la incapacidad de obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta” (CONEVAL 2014). Dado que el costo de la canasta alimentaria es equivalente a la línea de bienestar mínimo, una persona que padece pobreza alimentaria es aquella que genera un ingreso menor a esta línea. Para diciembre de 2017, la línea de bienestar mínimo urbana y rural era de 1,492 y 1,067 pesos mexicanos, respectivamente.²⁵ Para efectos de este trabajo, una persona que enfrenta pobreza alimentaria es aquella que padece hambre.

²⁵ Valores mensuales por persona a pesos corrientes (Coneval).

2.7.1.1 Ámbito nacional

Los avances de México, en promedio, hacia la erradicación de las personas que padecen hambre para el año 2030 no son favorables. En 2016 el porcentaje de la población en pobreza alimentaria fue de 19.6%, únicamente 1.8 puntos porcentuales por debajo del porcentaje de 1992 (21.4%). En el Gráfico 15 se compara la evolución de la pobreza alimentaria con el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita nacional de 1992 a 2016. En ese periodo, el crecimiento acumulado del PIB per cápita fue cerca de 30%, mientras que el porcentaje de personas que padecieron hambre en 2014 fue prácticamente el mismo que en 1994. Como señala Esquivel (2015), el crecimiento económico en los últimos años no ha llevado a que la pobreza se reduzca, en este caso, a la reducción de la pobreza alimentaria. Con esto, **pareciera que en materia de erradicación del hambre el país no sigue una trayectoria oportuna al cumplimiento de la meta 2.1 del ODS 2.**

Gráfico 15
Evolución del PIB per cápita y de la pobreza alimentaria, 1992-2016



Nota: el PIB per cápita se encuentra a precios internacionales constantes de 2011.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial para PIB per cápita y del CONEVAL para pobreza alimentaria.

2.7.1.2 Ámbito municipal

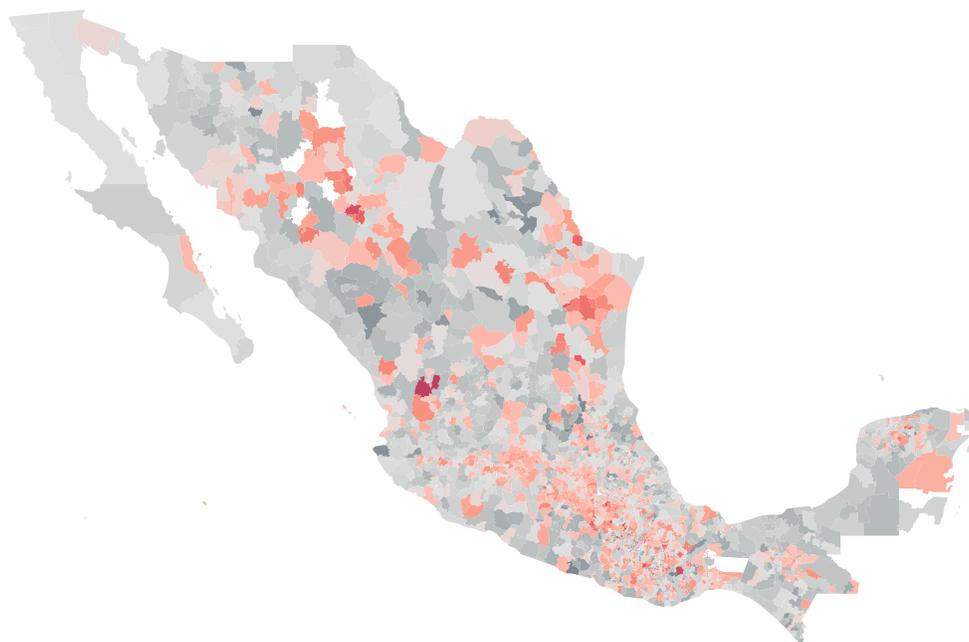
A nivel municipal cerca de la mitad de los territorios analizados (1,102 de 2,445 municipios) aumentaron su incidencia de hambre entre 2010 y 2015, es decir, . De manera preocupante, **un número considerable de municipios van en la dirección contraria al cumplimiento de la meta 2.1 del ODS 2.**

Hubo dos casos bastantes agraviantes. En términos absolutos, el municipio Ecatepec de Morelos (Estado de México) con una población cerca de 1 millón 840 mil personas, aumentó de 2010 a 2015 el número de personas en situación de hambre de 163 mil 898 a 366 mil 908 personas. En términos

porcentuales, otro caso fue el municipio de Mezquitic (Jalisco) con una población alrededor de 19 mil 700 habitantes en 2015. En este municipio se incrementó el porcentaje de población en pobreza alimentaria de 28.6% en 2010 a 70.0% en 2015, lo que representó un aumento de 8,822 personas más en situación de hambre. Los cuatro estados que tuvieron más municipios con incrementos en sus tasas de hambre fueron Oaxaca (295 municipios), Puebla (128 municipios), Estado de México (106 municipios) y Michoacán (69 municipios). El Gráfico 16 presenta la evolución por municipio de la población en situación de hambre en el periodo 2010-2015.

Gráfico 16

Cambios en el porcentaje de personas en situación de pobreza alimentaria por municipio en México, 2010 y 2015



Nota: los valores representados en la figura son: % personas en pobreza alimentaria 2015 - % personas en pobreza alimentaria 2010. Los municipios en rojo aumentaron su incidencia de hambre (mientras más fuerte la tonalidad del color, mayor es el aumento porcentual), y los municipios la disminuyeron (mientras más fuerte la tonalidad del color mayor la reducción porcentual).

Fuente: elaboración propia con base de estimaciones del CONEVAL, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Si analizamos la proporción de los municipios con aumentos en sus tasas de hambre con respecto al total de los municipios para cada estado, la Ciudad de México lidera esta lista ya que 15 de sus 16 delegaciones vieron una mayor incidencia de pobreza alimentaria, seguido de Morelos (con 30 de sus 33 municipios). En el caso de la Ciudad de México, el Gráfico 17 ilustra las brechas delegacionales dentro de esta entidad en los avances en la reducción del porcentaje de personas que padece hambre durante 2010 y 2015. Sólo la delegación de Iztacalco disminuyó su incidencia de hambre al pasar de 6.0% en 2010 a 3.8% en 2015, mientras que en resto de las demás delegaciones se evidenció un aumento. Xochimilco fue la delegación que presentó el mayor incremento porcentual de personas con hambre (de 8.2% en 2010 a 12.0% en 2015). Para comparar estos aumentos o disminuciones

porcentuales, en la Tabla 9 se muestran también los cambios absolutos en los niveles de pobreza de las mismas delegaciones y en el mismo periodo. Lo que se hace notar es que únicamente en las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuajimalpa de Morelos e Iztacalco disminuyeron el número de personas en situación de hambre.

Gráfico 17

Cambios en porcentaje de la población en pobreza alimentaria en la Ciudad de México, 2010 y 2015 (puntos porcentuales de cambio)



Nota: los valores representados en la figura son: % personas en pobreza alimentaria 2015 - % personas en pobreza alimentaria 2010. Las delegaciones en verde aumentaron su incidencia de hambre (mientras más fuerte la tonalidad del color, mayor es el aumento porcentual), y las delegaciones en azul la disminuyeron (mientras más fuerte la tonalidad del color mayor la reducción porcentual).

Fuente: elaboración propia con base de estimaciones del CONEVAL, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Tabla 9

Porcentaje y número de personas en pobreza alimentaria en Ciudad de México, 2010 y 2015

Delegación	% población en pobreza alimentaria 2010	% población en pobreza alimentaria 2015	# personas en pobreza alimentaria 2010	# personas en pobreza alimentaria 2015	Cambio porcentual 2010-2015	Cambio absoluto 2010-2015
Xochimilco	8.2	12.1	33,368	55,889	3.9	22,521
Tlalpan	5.6	9.0	36,019	61,017	3.4	24,998
La Magdalena Contreras	5.8	8.3	15,492	21,792	2.5	6,300
Azcapotzalco	3.1	5.4	12,972	21,474	2.2	8,502
Coyoacán	3.1	4.9	17,833	28,305	1.8	10,472
Tláhuac	11.2	12.9	43,672	50,871	1.7	7,199
Iztapalapa	8.0	9.6	144,206	182,442	1.6	38,236
Milpa Alta	12.4	13.7	17,860	21,336	1.3	3,476
Alvaro Obregón	4.9	6.1	36,534	45,933	1.3	9,399
Gustavo A. Madero	7.1	8.3	91,055	100,602	1.2	9,547
V. Carranza	5.6	6.3	24,943	26,944	0.7	2,001
Benito Juárez	0.3	1.0	1,106	3,226	0.6	2,120
Cuauhtémoc	3.3	3.8	16,914	17,517	0.5	603
M. Hidalgo	1.1	1.2	3,604	3,556	0.1	-48
Cuajimalpa de Morelos	6.4	6.5	12,685	12,030	0.1	-655
Iztacalco	6.0	3.8	23,895	13,641	-2.2	-10,254

Nota: ordenado de mayor a menor cambio porcentual. Las cifras en rojo representan aumentos en el porcentaje y número de personas en pobreza alimentaria.

Fuente: elaboración propia con base de estimaciones del CONEVAL, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

2.7.2 Inseguridad alimentaria

Para Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, este último es “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente [por ejemplo produciendo o recolectando el propio alimento], sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.²⁶ Como parte del derecho a la alimentación, los gobiernos deben garantizar no sólo que haya alimentos *disponibles* (en cantidad suficiente, calidad adecuada, y que sean inocuos), sino también que sean *accesibles*, es decir, que todos cuenten con los recursos necesarios para producirlos, obtenerlos y/o comprarlos (FAO, 2014; CONEVAL, 2018).

²⁶ <http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion>

Con el propósito de disponer de una medida para evaluar el avance en el derecho a la alimentación, diversos organismos internacionales han desarrollado el concepto de seguridad alimentaria. De acuerdo con la FAO (2006), “la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos”. Este concepto se encuentra estrechamente vinculado al indicador de *acceso a la alimentación* del CONEVAL que se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA). Con base en este indicador, se determina si un hogar mexicano carece de acceso a la alimentación considerando lo siguiente:

- En los últimos tres meses, por falta de dinero y recursos, algún adulto (mayor a dieciocho años)²⁷:
 - No tuvo una alimentación variada
 - Dejó de desayunar, comer o cenar
 - Comió menos de lo que debería comer
 - Se quedó sin comida
 - Sintió hambre, pero no comió
 - Hizo sólo una comida o dejó de comer durante el día

El CONEVAL parte del indicador de acceso a la alimentación para construir una escala de inseguridad alimentaria con cuatro niveles: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria; y considera que un hogar se encuentra en situación de carencia por acceso a la alimentación cuando presenta un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.²⁸

2.7.2.1 Ámbito nacional

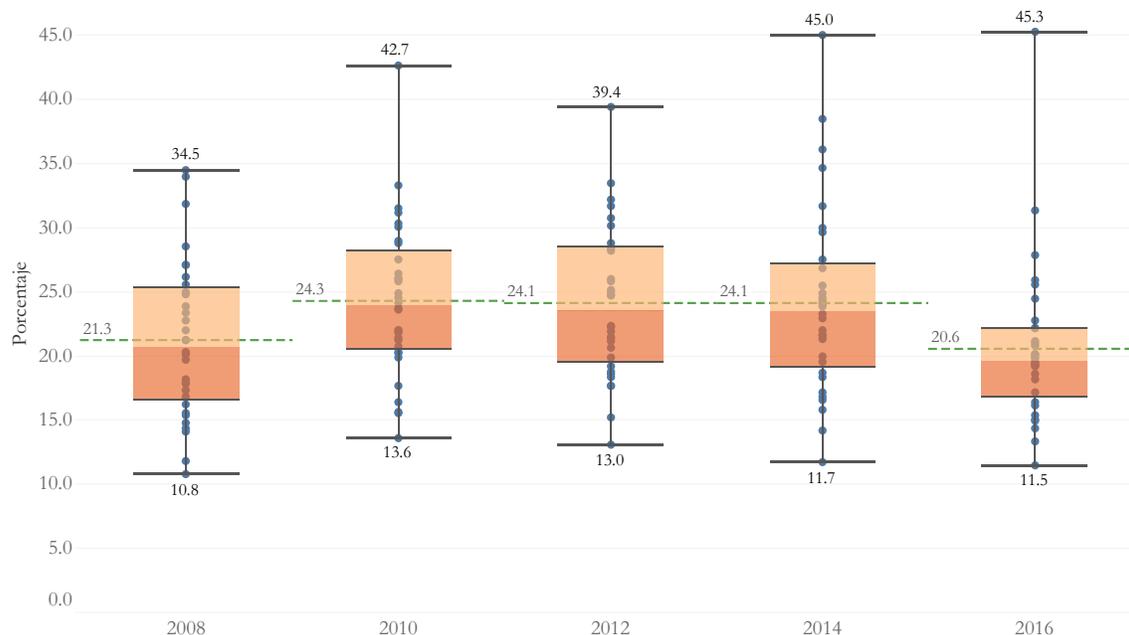
La trayectoria nacional de la carencia por acceso a la alimentación se ha movido de forma dispar de 2008 a 2016. El Gráfico 18 ilustra mediante diagramas de cajas cómo ha evolucionado en promedio las tasas de inseguridad alimentaria moderada o grave en este periodo para las 32 entidades federativas del país. En el gráfico las barras verticales representan el rango de distribución, es decir, la diferencia entre los valores máximos y mínimos de los estados, los puntos en azul reflejan los valores para cada uno de los estados del país y las líneas discontinuas en verde representan el promedio simple para cada año analizado. En 2008, el porcentaje promedio de la población en esta carencia fue 21.3% que equivale a 24.3 millones de personas. Entre 2010 y 2014, este porcentaje se mantuvo constante alrededor de 24.2% y posteriormente se redujo a 20.6% para en 2016. A pesar de esta última reducción porcentual, el número de personas en inseguridad alimentaria moderada o grave aumentó 0.3 millones

²⁷ En el caso del total de hogares donde habitan menores de dieciocho años de edad se identifican aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de dieciocho años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre, pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día. Para mayores detalles, consultar *Métodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (CONEVAL, 2014: 117-121).

²⁸ Para más información, consultar los trabajos de Pérez-Escamilla *et al.* (2007) y Melgar-Quíñonez *et al.* (2007) de los cuales el CONEVAL basa su escala alimentaria.

con respecto a 2008 al pasar a 24.6 millones de personas en 2016. Es preocupante encontrar que Guerrero y Tabasco son los estados con la mayor tasa del país durante todo el periodo analizado. Para los años 2008, 2010 y 2012, el porcentaje de la población en carencia por acceso a la alimentación fue 34.5%, 42.7% y 39.4%, respectivamente; mientras que para 2014 y 2016 en Tabasco este porcentaje correspondió a 45.0% y 45.3%, respectivamente.

Gráfico 18
Evolución nacional (y por entidad federativa) de la carencia por acceso a la alimentación, 2008-2016 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

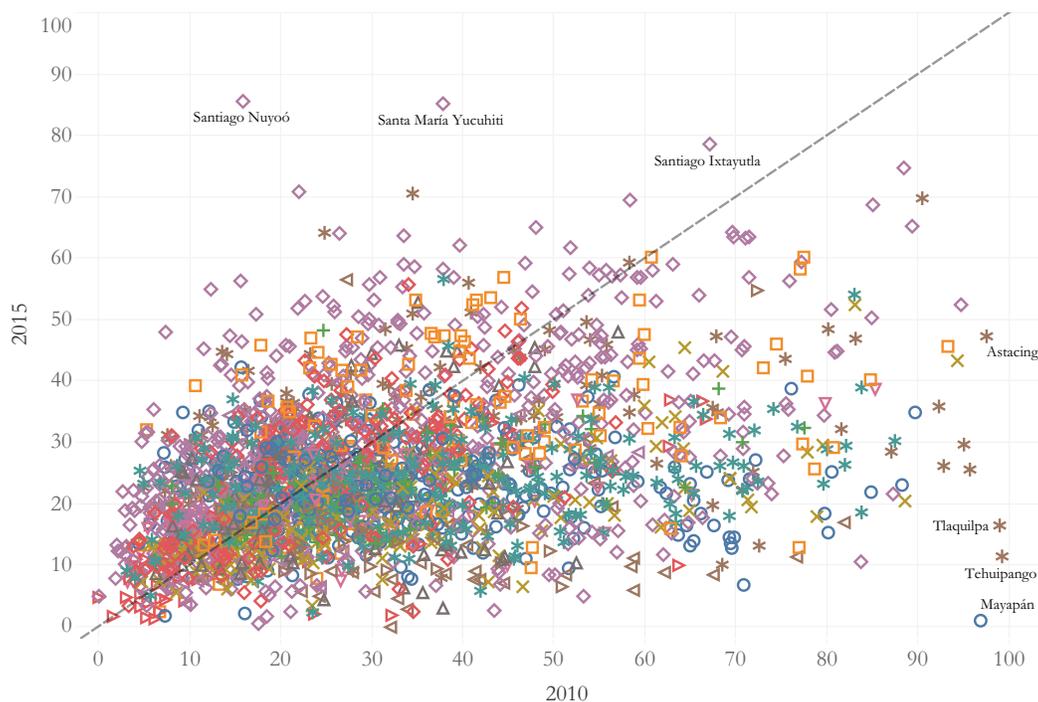
Para la meta 2.1 el gobierno de México estableció como línea base el año 2014. Si en ese año el número de personas en carencia por acceso a la alimentación era 28 millones, eso significa que para cumplir dicha meta se necesita sacar a ese número de personas en esa situación a más tardar en 2030, algo que contrasta con el aumento de alrededor 300 mil personas de 2008 a 2016. Por tanto, **se puede prever que México no avanza claramente en el cumplimiento del ODS 2, pero pareciera una tendencia desfavorable si se comparan los avances que se han tenido desde el 2008.**

2.7.2.2 Ámbito municipal

Cerca del 40% del total de municipios tuvieron incrementos relativos en sus tasas de inseguridad alimentaria moderada o grave de 2010 a 2015, y en 43% de ellos (1,056 municipios) aumentó el número de personas en esta situación. Bajo este escenario, **la tendencia de todos los municipios de México hacia el cumplimiento de la meta 2.1 del ODS 2 es completamente desfavorable.**

En el Gráfico 19 se presentan los aumentos/disminuciones en términos porcentuales de la población en carencia por acceso a la alimentación para 2010 y 2015, y para cada uno de los municipios analizados. Este gráfico se lee de la misma manera que el Gráfico 11. Cada punto representa el valor del porcentaje en el año 2010 (en el eje horizontal) y en 2015 (eje vertical) por municipio, y la línea recta que cruza representa la situación sin cambio. Los municipios que aparecen debajo de la recta redujeron sus tasas de inseguridad alimentaria grave o severa, y los que se sitúan arriba las incrementaron. A diferencia del Gráfico 11, aquí cada municipio está representado por un color y una figura, dependiendo de la entidad federativa a la que pertenecen. Por ejemplo, los municipios de Oaxaca se representan por un rombo en color púrpura y los municipios de Veracruz se muestran como un asterisco de color café. No se consideró necesario presentar las etiquetas del significado de cada figura y color dado que el interés es presentar la tendencia general de los municipios.

Gráfico 19
Porcentaje de personas en inseguridad alimentaria moderada o grave y su evolución por municipio, 2010 y 2015



Fuente: elaboración propia con base de estimaciones del CONEVAL, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Como se puede observar, el municipio de Santiago Nuyoó (Oaxaca) fue el que tuvo el mayor incremento porcentual en población con inseguridad alimentaria moderada o grave, al pasar de 15.8% en 2010 a 85.7% en 2015 (un aumento de 311 a 1,608 personas en esta situación). En términos absolutos, el municipio con el mayor aumento fue León (Guanajuato) al pasar de 271,955 de personas en 2010 en carencia por acceso a la alimentación a 481,387 personas en 2015 (un aumento de alrededor de 200 mil personas). En el gráfico también se muestra los municipios con un mejor desempeño. Por ejemplo, el municipio de Mayapán (Yucatán) pasó de 97.0% en 2010 a 0.8% en 2015 (de 3,159 a 32

personas, respectivamente), y el municipio de Tehuipango (Veracruz) de 99.3% en 2010 a 11.4% en 2015. Por su parte, la delegación de Iztapalapa en la Ciudad de México tuvo el mejor desempeño en números absolutos al tener una reducción cerca de 250,000 habitantes en carencia por acceso a la alimentación entre 2010 y 2015.

En resumen, con base en el análisis de los indicadores de arriba, si clasificamos las tendencias nacionales y municipales en el cumplimiento de cada una de las metas como favorable, no clara y desfavorable, podemos suponer –a juicio del autor– que bajo las premisas “que nadie se quede atrás” y “no dejar ningún territorio atrás” México avanza únicamente de manera favorable en 1 de las 4 metas que es la referente a implementar sistemas y medidas apropiados de protección social para todos y que forma parte del ODS 1; pero a excepción de esa meta la tendencia es no clara con tendencia desfavorable a nivel nacional y completamente desfavorable a nivel municipal para el 2030 (Tabla 10).

Tabla 10
Tendencia en el cumplimiento de las metas 1.2, 1.3, 1.4 y 2.1 de los ODS 1 y 2

ODS	Meta	Dimensión	Indicador	Tipo de tendencia promedio nacional	Tipo de tendencia promedio municipal
1	1.2	Pobreza multidimensional	Personas en situación de pobreza (extrema y moderada)	No clara	Desfavorable
	1.3	Protección social en salud	Personas cubiertas por sistemas de protección social en salud	Favorable	Favorable
	1.4	Servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	No clara	Desfavorable
2	2.1	Hambre	Pobreza alimentaria	Desfavorable	Desfavorable
		Inseguridad alimentaria	Carencia por acceso a la alimentación	No clara	Desfavorable

Fuente: elaboración propia

Esto quiere decir que es muy probable que no todos los municipios de México cumplan con los ODS 1 y 2, lo que resulta en un escenario trágico para un gran número de mexicanas y mexicanos que viven en condiciones de pobreza, hambre e inseguridad alimentaria. ¿Dónde se encuentran ubicados esos municipios? ¿Qué porcentaje de población rural, de población indígena, o de población analfabeta presentan? Lo que viene ahora es calificar a cada municipio en “avanzado”, “promedio” o “rezagado” con base a su tendencia en el cumplimiento de los dos objetivos, agruparlos en estas categorías (a los grupos de municipios los llamaremos territorios) y sintetizar algunas de sus características demográficas.

2.8 Características de los municipios con base en su desempeño de los ODS 1 y 2

Los escasos progresos de México hacia el cumplimiento de las metas analizadas correspondientes a los objetivos 1 y 2 tienen marcadas variaciones a nivel municipal. Entre otros, se observó por ejemplo que en los avances hacia la meta 1.2 de reducir al menos a la mitad las personas en pobreza, entre 2010 y 2015 el 44% y 49% de los municipios del país tuvieron aumentos en el porcentaje y número de personas en pobreza, respectivamente. Cabe preguntarse ahora cuáles son algunas de las características demográficas que muestran estos municipios. Para responder la pregunta, procedimos a clasificarlos

y agruparlos en tres categorías: avanzado, promedio o rezagado con base en su trayectoria de cambio entre 2010-2015 y en cada uno de los cinco indicadores que se utilizaron para evaluar las metas de los ODS 1 y 2. Como se señaló al principio del capítulo, para construir las categorías nos basamos en una metodología de RIMISP (2016; 2018) expuesta en el Apartado B de los Anexos. De modo general, lo que se hizo fue analizar qué tanto avanzó, se mantuvo o retrocedió un municipio para cierto indicador durante 2010 y 2015 (por ejemplo, en las tasas de pobreza) y comparar los resultados con los avances o retrocesos promedio del país en ese mismo indicador y para el mismo periodo. Si el avance de un municipio fue mayor (o el retroceso fue menor) al promedio nacional se consideró aventajado; si el avance fue menor (o el retroceso mayor) se consideró rezagado; y si el avance (o retroceso) fueron similares se consideró promedio. En la Tabla 11.1 se resumen los perfiles de estos municipios agrupados por categoría y sus características demográficas para cada uno de los cinco indicadores. La forma en la que se presenta la información nos permite hacer comparaciones de los diferentes territorios para un mismo indicador o entre varios indicadores. A continuación presentamos los resultados.

Para el indicador de pobreza multidimensional, un municipio rezagado tenía en promedio cerca de 30 mil habitantes (columna 4) donde 72 de cada 100 residían en zonas urbanas (columna 6) y 54 de cada 100 eran niños y personas de la tercera edad (columna 7), el 10% de su población era indígena (columna 8), el 6.2% analfabeta (columna 9), el 3.2% de los niños entre 6 y 14 años no asistía a la escuela (columna 10) y el 38.1% de su población mayor a 15 años tenían la educación básica incompleta (columna 11). Estos municipios representaban el 12.2% del total de los municipios en el país (columna 2) con cerca de 9 millones de personas (columna 12). Un dato interesante de los municipios rezagados es que son más pequeños de población en comparación a los promedio y rezagados. De acuerdo con Pereira y Soloaga (2014, con información del documento *Territorios Funcionales* de Soloaga y Yúnez, 2013), los territorios se pueden agrupar en cuatro tipos de poblaciones tomando en cuenta el tamaño de la localidad:

- 1) Rural: menos de 2,500 habitantes
- 2) Semi-rural: de 2,500 a 14,999 habitantes
- 3) Semi-urbano: de 15,000 a 99,999 habitantes
- 4) Urbano: 100,000 y más habitantes

Por tanto, utilizando esta categorización encontramos que los municipios que aumentaron sus tasas de pobreza por encima del promedio nacional se considerarían semi-urbanos.²⁹

²⁹ También los municipios promedio y rezagados en promedio se clasificarían como semi-urbanos al tener en promedio menos de 100 mil habitantes. Sin embargo, los rezagados son los que tienen en promedio menor población.

Tabla 11.1

Características de los municipios por tipo de trayectoria de cambio (2010-2015), cinco indicadores

Indicador / Tipo de municipio	No. de municipios (a)	Como porcentaje del total de municipios	Promedio ponderado por tipo de municipio									Población total por tipo de territorio (j)	Como porcentaje de la población total
			Población (b)	Tasa de feminidad (c)	Grado de urbanización (d)	Relación de dependencia niños y tercera edad (%) (e)	Población indígena (%) (f)	Población analfabeta (%) (g)	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (%) (h)	Población de 15 años y más con educación básica incompleta (%) (i)			
México 2010-2015													
Pobreza multidimensional													
Aventajado	329	13.5	41,494	104.2	62.8	56.9	7.2	5.9	3.5	38.7	13,651,482	11.3	
Promedio	1,817	74.3	54,233	106.1	76.8	52.6	10.0	5.5	3.3	35.0	98,541,285	81.2	
Rezagado	299	12.2	30,588	107.0	72.2	54.4	10.0	6.2	3.2	38.1	9,145,819	7.5	
Afiliación al Seguro Popular													
Aventajado	387	15.8	10,898	106.9	31.9	69.1	38.1	17.4	5.1	61.4	4,217,457	3.5	
Promedio	1,682	68.8	42,037	106.8	67.5	54.9	11.7	6.8	3.6	39.4	70,706,490	58.3	
Rezagado	376	15.4	123,443	104.5	90.0	49.1	4.0	2.6	2.9	27.5	46,414,639	38.3	
Carencia por servicios básicos en la vivienda													
Aventajado	267	10.9	30,464	107.1	57.2	57.2	10.0	7.8	3.9	42.2	8,133,902	6.7	
Promedio	1,886	77.1	57,399	105.9	77.6	52.5	9.1	5.1	3.3	34.4	108,255,269	89.2	
Rezagado	292	11.9	16,950	105.2	43.2	61.3	22.3	12.2	4.0	51.3	4,949,415	4.1	
Pobreza alimentaria													
Aventajado	344	14.1	20,919	104.3	37.5	64.3	21.7	12.2	4.4	52.2	7,196,279	5.9	
Promedio	1,760	72.0	60,652	106.0	77.3	52.3	8.5	5.0	3.3	34.1	106,748,008	88.0	
Rezagado	341	13.9	21,684	106.1	75.2	55.0	15.1	7.7	3.6	41.4	7,394,299	6.1	
Inseguridad alimentaria													
Aventajado	361	14.8	19,964	104.9	43.9	65.7	33.6	13.0	4.3	51.5	7,207,162	5.9	
Promedio	1,784	73.0	59,043	105.9	77.9	52.2	7.9	4.9	3.3	34.0	105,332,905	86.8	
Rezagado	300	12.3	29,328	107.1	63.0	54.7	11.1	8.1	3.8	42.3	8,798,519	7.3	

(a): 2,445 municipios.

(b) y (j): La cifras de población podrían diferir de las reportadas por el INEGI y CONAPO a nivel municipal dado que se tomaron de los estadísticos del Coneval y éste señala lo siguiente: “La población presentada tiene un propósito exclusivamente estadístico: está calibrada para que, en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base en la información del MCS-ENIGH 2010 o del MEC 2015 del MCS-ENIGH publicados”.

(c), (e), (f), (g), (h), (i): Información de 2015.

(d): Información de 2010.

Fuente: elaboración propia utilizando como marco de referencia la Tabla “Características de los territorios por tipo de trayectoria de cambio...” presentado en el *Informe Latinoamericano de pobreza y desigualdad 2017* del RIMISP (2018, p. 58).

Para el indicador de afiliación al Seguro Popular, observamos que los municipios aventajados tenían una población promedio de 11 mil habitantes, que es 11 veces menos que el promedio de la población de los municipios rezagados. Además, el grado de urbanización de los primeros es 3 veces menos que el de los segundos, tienen 9 veces más población indígena y 6 veces más población analfabeta. A pesar de que en este indicador el número de municipios rezagados y aventajados es similar (376 y 387, respectivamente), las diferencias demográficas demuestran que los territorios que más se beneficiaron con protección social en salud durante el periodo 2010-2015 fueron pequeños en tamaño (semi-rurales siguiendo la clasificación de Pereira y Soloaga), con alta población indígena, alta población analfabeta y alto porcentaje de adultos con educación básica incompleta. Recordemos que todos los municipios del país tuvieron incrementos en la cobertura de Seguro Popular durante este periodo, pero los aventajados son aquellos con un desempeño más favorable que el promedio.

Referente a los indicadores de pobreza alimentaria y de inseguridad alimentaria, los municipios aventajados tuvieron características demográficas similares en el sentido de un relativo bajo grado de urbanización, alta población indígena y alto porcentaje de adultos con educación básica incompleta. Por el contrario, los municipios rezagados en ambos indicadores tuvieron en promedio una población que ronda entre los 20-30 mil habitantes donde 75 de cada 100 (habitantes de los municipios rezagados en pobreza alimentaria) y 63 de cada 100 (habitantes de los municipios rezagados en inseguridad alimentaria) residían en zonas urbanas. Sorprende que los municipios con los mayores incrementos, por encima del promedio nacional, de tasas de hambre y de inseguridad alimentaria entre 2010 y 2015 no fueron municipios rurales como uno pensaría sino municipios pequeños en tamaño y semi-urbanos.

Por último, para el indicador de carencia por servicios básicos en la vivienda se encontró que los municipios rezagados tenían en promedio 17 mil habitantes y 2 veces más población indígena que sus homólogos rezagados. En resumen, es posible enfatizar tres resultados de lo mencionado hace un momento y que se presentan en la Tabla 11.1:

1. Los municipios rezagados que aumentaron su población en situación de pobreza por encima del promedio nacional tenían una menor población que los municipios promedio y aventajado en ese mismo indicador; pero su grado de urbanización, porcentaje de población indígena, de población analfabeta y de población adulta con educación básica incompleta fueron similares en los municipios de las tres categorías.
2. Los municipios aventajados en tres indicadores (por incrementar su protección social en salud a través del Seguro Popular, disminuir sus tasas de hambre y reducir sus tasas de inseguridad alimentaria), en comparación de sus homólogos promedio y aventajados, eran los más pequeños en población, tenían el menor grado de urbanización, el mayor porcentaje de población indígena, de niños y personas de la tercera edad, de población analfabeta, de niños que no asistían a la escuela y de adultos con educación básica incompleta.
3. Los municipios que tuvieron aumentos, por encima del promedio nacional, en carencias por servicios básicos en la vivienda (agua potable, servicio de drenaje, de electricidad y combustible para cocinar) tenían las mismas características demográficas de los municipios aventajados del

punto 2 (los más pequeños en población, el menor grado de urbanización, etc.), pero con la importante diferencia de que estos fueron catalogados como rezagados.

Es importante señalar que en el caso de los municipios que reflejaron las mayores reducciones relativas en sus tasas de hambre y de inseguridad alimentaria entre 2010 y 2015, catalogados como aventajados, fueron municipios con un menor grado de urbanización, una mayor población indígena y un mayor porcentaje de niños y personas de la tercera edad. Sin embargo, estos resultados no se asemejan a los que se obtienen si se hace este mismo ejercicio de categorizar a los municipios por tipo de territorio pero ahora por año y no por trayectoria de cambio. Es decir, en lugar de considerar si un municipio avanzó, se mantuvo o retrocedió en cada uno de los indicadores en comparación a la trayectoria nacional durante el periodo 2010-2015, se realizó el mismo análisis para cada año por separado, 2010 y 2015, de igual forma comparando la variación de los municipios en cada indicador respecto del promedio nacional. Por ejemplo, un municipio se cataloga como aventajado en 2010 cuando muestra una variación superior en más de una desviación estándar respecto del promedio nacional de 2010, o rezagado cuando la variación es inferior. Esto sólo para 2010, y lo mismo aplicaría para el 2015. La Tabla 11.2 presenta los resultados de este ejercicio para el año 2015.³⁰

Lo que se observa en esta tabla es que, en comparación a los municipios aventajados y promedio, los que se clasificaron como rezagados en hambre e inseguridad alimentaria ahora son los que tuvieron un menor grado de urbanización, un mayor porcentaje de población indígena y una mayor población infantil y de tercera edad. Esto contrasta con sus homólogos por trayectoria de cambio de la Tabla 11.1. Lo que se deduce es que las mayores reducciones de hambre e inseguridad alimentaria durante 2010-2015 se dieron en municipios con mayor población rural e indígena, pero para 2015 este tipo de municipios aún eran los que tenían el mayor porcentaje de la población padeciendo hambre y con incertidumbre alimenticia. Esto confirma lo que varios investigadores han demostrado con respecto a los territorios rezagados. De acuerdo con RIMISP, “los territorios y grupos sociales tradicionalmente más marginados son aquellos pequeños en tamaño, rurales, de mayor población indígena y afrodescendiente y de población infantil y de la tercera edad” (2018, p. 57). Por su parte, Escobar (2006) y Berdegué y Schejtman (2007) argumentan que las condiciones de pobreza en América Latina, incluyendo a México, se concentran en el medio rural y afectan en gran medida a los grupos excluidos como las mujeres, las etnias autóctonas y la población de ascendencia africana. En otro estudio, Bebbington et al. (2016, p. 17) encuentran que una parte significativa de los territorios *entrapados* se encuentran en el sur del país y que además estos territorios “se caracterizan por ser pequeños en términos poblacionales y también por ser menos urbanizados. Asimismo, éstos tienden a ser menos atractivos para la migración interna, presentan un mayor nivel de analfabetismo, menores tasas de participación laboral y una menor proporción de sus habitantes trabaja en rubros no primarios”. Observamos por tanto que aquellos municipios rezagados en 2015 son aquellos más marginados y vulnerables.

³⁰ Los resultados para el año 2010 son muy similares a los de 2015, por eso se decidió no presentarlos.

Tabla 11.2
Características de los municipios en 2015, cinco indicadores

Periodo/ Tipo de municipio	No. de municipios (a)	Como porcentaje del total de municipios	Promedio simple por tipo de municipio									
			Población (b)	Tasa de feminidad (c)	Grado de urbanización (d)	Relación de dependencia niños y tercera edad (%) (e)	Población indígena (%) (f)	Población analfabeta (%) (g)	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (%) (h)	Población de 15 años y más con educación básica incompleta (%) (i)	Población total por tipo de territorio (j)	Como porcentaje de la población total
México 2015												
Pobreza multidimensional												
Aventajado	427	17.5	166,333	102.8	62.2	54.4	4.6	3.6	3.2	36.1	74,849,848	61.7
Promedio	1,554	63.6	27,564	105.7	40.9	63.5	19.3	10.7	3.8	52.3	42,200,261	34.8
Rezagado	464	19.0	9,242	108.7	15.9	77.4	63.8	22.2	4.6	68.8	4,288,477	3.5
Afiliación al Seguro Popular												
Aventajado	25	1.0	2,066	109.6	7.4	80.2	67.3	21.2	4.9	72.6	51,651	0.0
Promedio	1,992	81.5	21,181	105.9	32.6	66.9	28.1	13.1	4.0	56.3	42,191,705	34.8
Rezagado	428	17.5	184,802	104.5	75.8	52.4	9.1	4.2	3.0	34.5	79,095,230	65.2
Carencia por servicios básicos en la vivienda												
Aventajado	564	23.1	135,511	103.8	67.4	56.1	2.5	3.8	3.2	37.4	76,428,037	63.0
Promedio	1,335	54.6	29,173	105.9	37.7	64.1	19.4	11.1	4.0	53.6	38,946,070	32.1
Rezagado	546	22.3	10,924	107.4	16.8	74.3	62.6	21.1	4.3	65.9	5,964,479	4.9
Pobreza alimentaria												
Aventajado	344	14.1	169,616	102.4	62.4	54.0	5.7	3.6	3.1	36.2	58,348,037	48.1
Promedio	1,651	67.5	35,996	105.6	41.9	63.1	18.3	10.4	3.8	51.7	59,429,130	49.0
Rezagado	450	18.4	7,914	108.8	15.2	77.9	65.2	22.1	4.6	68.7	3,561,419	2.9
Inseguridad alimentaria												
Aventajado	317	13.0	43,273	103.2	36.3	63.6	16.4	7.9	3.9	51.0	13,717,486	11.3
Promedio	1,779	72.8	55,494	105.8	43.2	63.4	22.0	10.7	3.7	51.1	98,724,648	81.4
Rezagado	349	14.3	25,491	107.6	26.1	70.9	49.3	19.6	4.4	62.0	8,896,452	7.3

(a): 2,445 municipios.

(b) y (j): La cifras de población podrían diferir de las reportadas por el INEGI y CONAPO a nivel municipal dado que se tomaron de los estadísticos del Coneval y éste señala lo siguiente: “La población presentada tiene un propósito exclusivamente estadístico: está calibrada para que, en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base en la información del MCS-ENIGH 2010 o del MEC 2015 del MCS-ENIGH publicados”.

(c), (e), (f), (g), (h), (i): Información de 2015.

(d): Información de 2010.

Fuente: elaboración propia utilizando como marco de referencia la Tabla “Características de los territorios por tipo de trayectoria de cambio...” presentado en el *Informe Latinoamericano de pobreza y desigualdad 2017* del RIMISP (2018, p. 58).

Además de agrupar los municipios por aventajado, promedio y rezagado para cada indicador (los expuestos en la Tablas 6.1 y 6.2), también es posible agruparlos para dos o más indicadores y así conocer cuáles son los que tienden al escenario menos o más favorable para el cumplimiento de las cinco metas analizadas de los ODS 1 y 2 e identificar sus características demográficas. Este ejercicio es la última parte del apartado y los resultados se presentan en las Tablas 12.1 y 12.2. Se explican a continuación.

En la Tabla 12.1 se identificaron los municipios que se clasificaron como rezagados en cuatro indicadores: pobreza, carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda, hambre e inseguridad alimentaria,³¹ y se agruparon por entidad federativa. Es decir, son los municipios que tienen el peor escenario para el cumplimiento de los dos objetivos que hemos ido analizando. Como se observa en la tabla, cuatro de esos municipios se encontraban en Oaxaca, dos en Puebla y uno en Veracruz. En promedio, para 2015 eran municipios con menos de 5 mil habitantes (a excepción del municipio de Catemaco en Veracruz, con 44 mil habitantes) en donde casi 86 de cada 100 habitantes era pobre, 62 de cada 100 padecía hambre, un 60% de la población no contaba con los servicios básicos en su vivienda y un 35% sufría inseguridad alimentaria moderada o grave. Además, alrededor de 80% vivía en zonas rurales, con un alto grado de dependencia de niños y de adultos y de tercera edad, y un amplio número de adultos que no había terminado la educación básica.

Por su parte, la Tabla 12.2 presenta la misma estructura pero ahora para los municipios clasificados como aventajados también en los mismos cuatro indicadores. Lo que encontramos es que los supuestos municipios que parecen tener el mejor escenario para el cumplimiento de los ODS 1 y 2 se encuentran esparcidos geográficamente en ocho entidades federativas. Y se hace el señalamiento de “supuestos” porque a pesar de que fueron los municipios con el mejor desempeño en conjunto entre 2010 y 2015 (reducción de pobreza, de carencia de servicios básicos en la vivienda, de hambre y de inseguridad alimentaria moderada y grave), en promedio para 2015 aún 64 de cada 100 de sus habitantes era pobre, 42 de cada 100 carecía de servicios básicos en la vivienda, y la mitad de su población padecía hambre e inseguridad alimentaria. De los 10 municipios, 7 de ellos tenían menos de 15 mil habitantes y los restantes menos de 35 mil habitantes, y con un promedio de 85% de su población viviendo en zonas rurales.

³¹ Se descarta el indicador *porcentaje de la población afiliada al Seguro Popular* dado que los 2,445 municipios analizados tuvieron una mejora porcentual de 2010 a 2015.

Tabla 12.1

Características de los municipios rezagados por tipo de trayectoria de cambio (2010-2015) en 4 indicadores (pobreza, carencia a servicios básicos en la vivienda, hambre e inseguridad alimentaria), agrupados por entidad federativa

Entidad federativa	Núm. de municps.	Población total en 2010 (a)	Población total en 2015 (b)	% población en pobreza (2010)	% población en pobreza (2015)	% población en carencia por serv básicos en viv (2010)	% población en carencia por serv básicos en viv (2015)	% población en pobreza alimentaria (2010)	% población en pobreza alimentaria (2015)
Oaxaca	4	2,423	2,516	79.1	92.4	28.3	63.5	61.5	76.1
Puebla	2	7,431	7,199	80.3	90.6	52.6	76.6	48.0	67.3
Veracruz	1	52,878	44,092	67.3	77.5	16.7	41.4	29.2	42.6
Total / Promedio	7	62,732	53,807	75.6	86.8	32.5	60.5	46.3	62.0

Continuación

% población en inseg alim moderada o grave (2010)	% población en inseg alim moderada o grave (2015)	Grado de urbanización (f)	Relación de dependencia niños y tercera edad (g)	Población indígena (%) (h)	Población analfabeta (%) (i)	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (%) (j)	Población de 15 años y más con educación básica incompleta (%) (k)
9.1	33.6	0.0	82.1	63.1	11.0	0.4	62.9
16.2	36.3	0.0	74.3	12.8	22.5	3.8	63.9
20.7	37.9	56.8	58.4	1.8	15.3	5.1	56.2
15.3	35.9	18.9	71.6	25.9	16.3	3.1	61.0

Nota: no se considera el indicador de afiliación al Seguro Popular ya que, como se ha mencionado, todos los municipios tuvieron una mayor cobertura entre 2010 y 2015, por lo que los rezagados en este indicador son aquellos que tuvieron el menor desempeño.

(a) y (b): La cifras de población podrían diferir de las reportadas por el Inegi y Conapo a nivel municipal dado que se tomaron de los estadísticos del Coneval y éste señala lo siguiente: “La población presentada tiene un propósito exclusivamente estadístico: está calibrada para que, en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base en la información del MCS-ENIGH 2010 o del MEC 2015 del MCS-ENIGH publicados”.

(g), (h), (i), (j), (k): Información de 2015.

(f): Información de 2010.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 12.2

Características de los municipios aventajados por tipo de trayectoria de cambio (2010-2015) en 4 indicadores (pobreza, carencia a servicios básicos en la vivienda, hambre e inseguridad alimentaria), agrupados por entidad federativa

Entidad federativa	Núm. de municps.	Población total en 2010 (a)	Población total en 2015 (b)	% población en pobreza (2010)	% población en pobreza (2015)	% población en carencia por serv básicos en viv (2010)	% población en carencia por serv básicos en viv (2015)	% población en pobreza alimentaria (2010)	% población en pobreza alimentaria (2015)
Coahuila	3	12,567	13,497	61.9	34.2	30.4	13.7	32.7	14.3
Chiapas	1	40,046	29,595	89.1	78.7	71.2	51.2	63.7	51.9
Chihuahua	1	36,274	32,661	77.8	64.9	67.8	51.9	56.6	40.8
Durango	1	7,332	9,433	80.9	68.9	68.0	44.3	52.8	34.0
Guanajuato	1	14,708	17,746	79.1	57.0	76.4	61.2	51.6	23.8
Edo. de México	1	33,958	34,581	72.8	61.8	65.2	34.5	43.0	27.8
Puebla	1	9,513	9,425	91.0	81.4	91.1	74.1	61.3	44.5
Tlaxcala	1	13,602	12,177	75.7	66.1	24.7	7.0	33.6	21.5
Total/ Promedio	10	168,000	159,115	78.5	64.1	61.8	42.2	49.4	32.3

Continuación

% población en inseg alim moderada o grave (2010)	% población en inseg alim moderada o grave (2015)	Grado de urbanización (f)	Relación de dependencia niños y tercera edad (g)	Población indígena (%) (h)	Población analfabeta (%) (i)	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (%) (j)	Población de 15 años y más con educación básica incompleta (%) (k)
38.6	7.1	10.5	61.3	0.0	4.2	4.2	50.3
55.4	19.8	48.8	68.1	82.6	26.7	15.2	61.2
56.3	25.3	29.2	69.2	66.7	21.1	10.3	62.4
50.9	6.5	0.0	67.3	0.1	6.1	5.6	54.0
52.3	27.3	0.0	75.1	2.5	14.3	3.1	51.3
57.9	24.4	16.8	63.8	30.7	7.6	2.5	41.9
66.2	18.4	0.0	66.7	93.7	18.9	7.2	62.0
51.6	26.0	56.3	60.5	1.1	5.5	3.2	39.7
53.6	19.3	20.2	66.5	34.7	13.1	6.4	52.8

Nota: no se considera el indicador de afiliación al Seguro Popular ya que, como se ha mencionado, todos los municipios tuvieron una mayor cobertura entre 2010 y 2015, por lo que los aventajados en este indicador son aquellos que tuvieron el mejor desempeño.

(a) y (b): La cifras de población podrían diferir de las reportadas por el Inegi y Conapo a nivel municipal dado que se tomaron de los estadísticos del Coneval y éste señala lo siguiente: “La población presentada tiene un propósito exclusivamente estadístico: está calibrada para que, en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base en la información del MCS-ENIGH 2010 o del MEC 2015 del MCS-ENIGH publicados”.

(g), (h), (i), (j), (k): Información de 2015.

(f): Información de 2010.

Fuente: elaboración propia.

El análisis descriptivo de las estadísticas de las Tablas 12.1 y 12.2 y su comparación nos permite añadir dos resultados más a los que se expusieron arriba:

1. A pesar de que fue posible identificar a los municipios con el mejor desempeño en los cuatro indicadores hacia el cumplimiento de los ODS 1 y 2, para 2015 éstos aún tenían tasas de pobreza, hambre y carencia por servicios básicos en la vivienda por encima del 60%, y 1 de cada 3 de sus habitantes padecía inseguridad alimentaria moderada o grave. Si este es el escenario de los municipios aventajados, hay que considerar que el panorama para los promedio (sin mencionar los rezagados) es menos alentador para cumplir con los objetivos.
2. Tanto los municipios rezagados como los aventajados en los cuatro indicadores se encuentran esparcidos geográficamente en todo el país, pero es interesante encontrar que ambos tipos de territorios son pequeños en tamaño con menos de 50 mil habitantes (rondando entre 1,000 y 45 mil), con un alto porcentaje de su población viviendo en localidades rurales y con alrededor de 1/5 de su población considerada indígena. Es decir, los municipios con el peor y mejor escenario para el cumplimiento de los objetivos son muy similares demográficamente.

De esta manera, se expone la problemática de un “desarrollo territorial heterogéneo” en el que una porción importante de los territorios del país y de su población queda relegada (Bebbington et al., 2016), en este caso, del compromiso de México hacia el cumplimiento de los ODS 1 y 2 en la Agenda 2030.

Capítulo 3

Vinculación del Presupuesto de Egresos de la Federación con los ODS 1 y 2

Hasta ahora hemos expuesto que, a nivel nacional, la tendencia en el cumplimiento de los ODS 1 y 2 para 2030 no es clara si observamos los indicadores de pobreza, carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda e inseguridad alimentaria, y es desfavorable respecto a poner fin al hambre medida con el indicador de pobreza alimentaria. Sin embargo, a nivel municipal la tendencia es desfavorable para los cuatro indicadores. Únicamente se observa un panorama favorable, tanto nacional como municipalmente, en la meta 1.3 del objetivo 1 que refiere a protección social en salud evaluada por la cobertura del Seguro Popular. Aunque no es posible ahora concluir cuál será el cumplimiento de México en la Agenda 2030, el haber agrupado los municipios en territorios rezagados, promedio y aventajados de acuerdo a su trayectoria de cambio (Tabla 11.1) y haber analizado sus características demográficas nos permitió identificar cuáles tienden a una tendencia favorable y cuáles no. Expresado de manera resumida, aquellos municipios con el mejor desempeño entre 2010 y 2015 en la reducción de la situación de hambre e inseguridad alimentaria, y en comparación de los municipios promedio y rezagados, presentaban determinadas características: eran más pequeños en población, tenían un alto porcentaje de personas viviendo en zonas rurales, mayores porcentajes de indígenas, de población analfabeta, de niños que no asistían a la escuela y de adultos con educación básica incompleta. Esto es una buena noticia si consideramos que los territorios “tradicionalmente más marginados” pertenecen a este grupo aventajado. Pero no hay que olvidar que para 2015, en estos mismos territorios más de la mitad de la población aún padecía pobreza y hambre. Las marcadas diferencias entre los distintos territorios del país permiten enfatizar la importancia de políticas de desarrollo *territorialmente focalizadas* que reconozcan las diferencias territoriales (Fernández et al., 2013) y de que se asignen los recursos públicos necesarios si se desea garantizar el cumplimiento de la Agenda 2030 bajo el compromiso de que “nadie se quede atrás”.

Como última parte de este trabajo, en este capítulo 3 discutiremos cuánto del gasto público federal¹ en 2018 y lo presupuestado en 2019, medido a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), contribuye al cumplimiento de los ODS 1 y 2. En el primer apartado explicamos a grandes rasgos el ejercicio que realizó el gobierno federal para vincular el presupuesto federal con los objetivos de la Agenda 2030. En el segundo apartado mostramos a cuánto equivalieron esos recursos y cómo se distribuyeron por objetivo y por sus metas correspondientes. Por último, dado que en este estudio se ha enfatizado señalar los avances o retrocesos de México para disminuir la pobreza y erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria a nivel municipal en cumplimiento de los objetivos 1 y 2, en el cual la participación de los gobiernos municipales es de vital importancia, en el tercer apartado analizamos qué tan efectivo es el gasto de los recursos públicos que los municipios reciben del gobierno federal para atender a su población más pobre y con los mayores rezagos sociales. En específico, presentamos cómo el municipio de Chilón, Chiapas distribuyó y ejerció los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales

¹ Únicamente el gasto programable que es aquel “que se destina a proveer bienes y servicios públicos a la población” y, por tanto, no aplica al pago de la deuda pública (SHCP).

del Distrito Federal (FAISM) en 2015, 2016 y 2017. Hablamos de un fondo en el que sus recursos se destinan exclusivamente al financiamiento de obras y acciones sociales básicas y que está directamente vinculado con la meta 1.4 “garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos...” del ODS 1. Lo interesante de este último análisis es encontrar que, tomando el caso de Chilón en Chiapas, municipios marginados reciben una gran cantidad de aportaciones del gobierno federal a través de diferentes fondos para atender a su población en pobreza extrema y con altas carencias sociales; sin embargo, la forma en la que los gobiernos municipales gastan y distribuyen estos recursos no es del todo transparente, además de que pueden utilizarse para otros fines que no corresponden a los objetivos establecidos en los lineamientos de los programas públicos. Por tanto, no exclusivamente la falta de recursos sino la opacidad en el gasto y mal uso por parte de los municipios puede ser un impedimento mayor para que se cumplan con los Objetivos de Desarrollo Sustentable en todos los territorios del país.

3.1 ¿Cómo se vincula el presupuesto del gobierno federal con los ODS?

Desde la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 y ahora con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015, el gobierno federal conformó un grupo de diversas dependencias y organismos autónomos para darle continuidad a dichos compromisos. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dependencia que forma parte del Comité Técnico Especializado de los ODS en seguimiento a la Agenda 2030, una de las deficiencias de los ODM previos a los ODS fue que “los gobiernos no informaban de forma abierta, periódica y exhaustiva sobre los recursos públicos que invertían en la consecución de los objetivos. Esto incluye desde la recaudación y gasto hasta los resultados logrados. Sin esta información, fue muy difícil realizar un seguimiento de los compromisos, las inversiones y los resultados de los ODM y comprender por qué se alcanzaron, o no, objetivos específicos” (SHCP, 2017, p. 1).

Esta dificultad para saber cómo gastaba el gobierno federal para cumplir con los ODM llevó a que la SHCP junto con la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) crearan mecanismos para identificar el presupuesto del gobierno federal vinculado a los ODS. Para esto, primeramente se alineó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 del expresidente Enrique Peña Nieto con los llamados Programas Presupuestarios (Pps) – que son una categoría que utiliza el gobierno federal para organizar las asignaciones de recursos– y posteriormente se asociaron las metas de los ODS con las metas de los Pps. De esta manera, quedó ligado el PND de México y los ODS de las Naciones Unidas de una forma que permite conocer y monitorear cuánto del dinero que asignó y seguirá asignando el gobierno a programas públicos contribuye al cumplimiento de la Agenda 2030. Este ejercicio de vinculación quedó plasmado en los *Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2018* elaborado por la SHCP en junio de 2017. A continuación describiremos el proceso.

3.1.1 Elementos básicos para la vinculación presupuestaria con los ODS

Para asociar los recursos públicos al cumplimiento de la Agenda 2030, la SHCP se basó en tres instrumentos que utiliza el gobierno federal para planear, presupuestar, monitorear y evaluar su desempeño. A estos instrumentos se les denominó “Elementos básicos para la vinculación presupuestaria con los ODS” y son tres:

1. Planeación Nacional
2. La estructura programática con base en Programas Presupuestarios (Pps)
3. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

De la Planeación Nacional surge el Proyecto de Nación que refleja lo que el gobierno quiere ser y adónde quiere llegar, y que queda plasmado en el PND. Dado que los ODS comenzaron en 2015, el PND 2013-2018 y el Plan de Nación 2019-2024 del presidente Andrés Manuel López Obrador (puesto que hasta la fecha aún no se publica el PND de su sexenio) son las hojas de ruta que aplican hasta ahora como instrumentos de vinculación con la Agenda 2030.

Además de metas nacionales, dentro del PND también se establecen programas especiales y programas regionales, ambos con objetivos más específicos que se organizan de tal forma que se puedan vincular posteriormente al presupuesto federal. Los primeros son los que refieren “a las prioridades del desarrollo integral del país”, mientras que los segundos “comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad”.² Por ejemplo, en la Tabla 13 se muestra cómo del objetivo “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población” de la meta nacional *México Incluyente* se derivan el programa especial para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND) y el programa sectorial Desarrollo Social.

Tabla 13
Vinculación de una Meta Nacional, un Programa Especial y un Programa Sectorial

Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Programa Especial	Objetivo del Programa Especial	Programa Sectorial	Objetivo del Programa Sectorial
II. México Incluyente	2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018	3. Garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de derechos.	Desarrollo Social	1. Fortalecer el cumplimiento de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.

Fuente: elaboración propia con información del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

² Glosario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez señalados los objetivos generales y específicos del PND, el gobierno federal destina recursos públicos para alcanzarlos y la estructura programática es la que permite “agrupar las asignaciones presupuestarias de forma representativa y homogénea” (SHCP, 2017, p. 11). Es decir, en la estructura programática se determina y clasifica a grandes rasgos en qué se gasta (desarrollo social, desarrollo económico y gobierno), para qué se gasta (inversión o en consumo corriente) y quién gasta (las diferentes dependencias y entidades públicas).

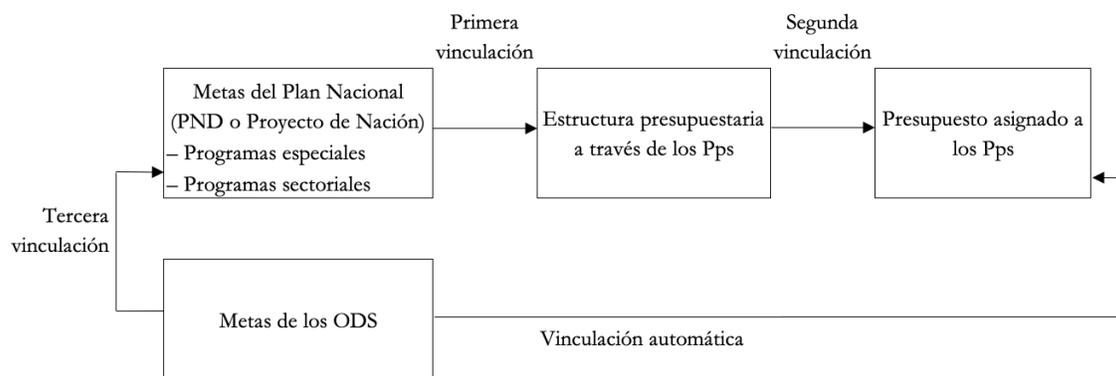
Dentro de la estructura programática, la categoría Programa Presupuestario (Pp) es la que organiza específicamente las asignaciones de recursos de programas federales. Los Pps son lo que usualmente se conocen como programas públicos y son de los más escuchados cuando el gobierno anuncia la entrega de apoyos a diferentes sectores de la sociedad. Por ejemplo, siguiendo con la vinculación de la meta nacional *México Incluyente* con sus respectivos programas especiales y sectoriales de la Tabla 13, un Pp que se añadiría a esta cadena sería el PROSPERA (Programa de Inclusión social), un programa de transferencias condicionadas cuyo objetivo general es “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar”.³ El PROSPERA forma parte de los diferentes programas presupuestarios que componen el programa sectorial Desarrollo Social.

Ahora, para evaluar si los Pps están funcionando como se esperaría, dentro de la estructura programática el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) es el instrumento que le da seguimiento a los indicadores de desempeño de cada uno de los programas. El objetivo del SED es evaluar los programas a fin de mejorar su diseño y, en su caso, incrementar los resultados y el impacto (SHCP, 2017). Los indicadores que se utilizan se encuentran en las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR). El SED también cuenta con evaluaciones de expertos o instituciones externas a la operación del Pp como forma de mejorar los programas del gobierno federal, como es el caso del CONEVAL.

La consecución de los tres elementos anteriores es necesaria para vincular el presupuesto –a través de los Pps– con los ODS. Una vez que se ha alineado el plan nacional (sea el PND o el Proyecto de Nación) con los Pps y se ha determinado cuántos recursos públicos se asignan a cada programa, la SHCP y el PNUD realizan un “análisis de coincidencia” entre las metas de los ODS y las metas del plan nacional para vincularlos, y dado que el plan nacional se encuentra alineado con los Pps, se integra de manera automática la vinculación de los ODS con los Pps (SHCP, 2017). Esto último es lo que nos interesa ya que de esta forma se puede conocer cuánto de lo que gasta el gobierno federal contribuye al cumplimiento de los ODS. El Gráfico 20 resume el proceso de vinculación.

³ Con información de las Reglas de Operación de PROSPERA publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2017.

Gráfico 20 Proceso de vinculación de los recursos públicos federales a los ODS



Fuente: elaboración propia con información de los *Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2018* de la SHCP (2017).

3.2 ¿Cuánto y cómo invierte el gobierno de México en los ODS 1 y 2?

Arriba se mencionó que la SHCP, la Oficina de la Presidencia de la República y el PNUD colaboraron para vincular el presupuesto federal con los ODS y así poder saber cuántos recursos públicos se invierten en el cumplimiento de la Agenda 2030. La importancia de esto reside en que “sin la vinculación del Presupuesto de Egresos de la Federación [con los ODS] no sabemos si estamos invirtiendo correctamente y se dificulta monitorear las acciones y sus resultados” (Gobierno de la República, 2018).

De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2018, documento en el que se justifica el gasto del gobierno para cada año, 517 programas presupuestarios (Pps) –de un total de 637– a los que se les asignó recursos del Gasto Programable de 2018, se encontraron vinculados con al menos uno de los ODS. Esto representó el 80.7% del total de los Pps. Mientras que en el PPEF 2019, 528 fueron los vinculados (82.9% del total), es decir, un incremento de 11 Pps alineados a los ODS con respecto a los del PPEF 2018.⁴ El resultado de la vinculación se encuentra en un archivo descargable en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP que funciona como una plataforma ciudadana en la que se transparenta cómo el gobierno gasta nuestros impuestos.⁵ El archivo aparece con el nombre de “Vinculación de Programas Presupuestarios del PEF a los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (bases de datos de vinculación a partir de ahora). Lo que haremos en este apartado es identificar cuánto de lo que gastó el gobierno federal en 2018 y de lo que planea gastar en 2019 en los diferentes programas públicos contribuye con los ODS. Se trabaja únicamente con información de los años 2018 y 2019 porque es la que se tiene disponible hasta el momento pero es relevante su comparación porque marca la entrada de la nueva administración federal a cargo del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

⁴ Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.

⁵ www.transparenciapresupuestaria.gob.mx

Es importante mencionar que este análisis no se considera un ejercicio que replica o sustituye lo realizado por la SHCP sino que lo complementa y extiende por dos razones:

1. Las bases de datos de vinculación no presentan resultados, evaluaciones o algún tipo de conclusiones. Esto es parte del análisis que se hace en este apartado.
2. La SHCP vinculó los Pps con las metas de los ODS pero no vinculó cuánto dinero está asignado a cada uno de esos Pps. Por ejemplo, determinó que el programa federal Pensión para Adultos Mayores se vincula con la meta 1.3 “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos...” del objetivo 1, pero no presentó cuánto recursos se asignaron a ese programa. Para lograr esto, se hizo un cruce de información de las bases de datos de vinculación y de los recursos asignados a los Pps que vienen en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 y 2019. Este cruce implicó realizar las siguientes modificaciones en la información sin afectar los datos originales:
 - a. Varios programas se vinculan con más de una meta de los ODS. Es el caso de PROSPERA que, de acuerdo a sus objetivos, contribuye a erradicar la pobreza extrema medida por un ingreso por persona inferior a 1.25 dólares de los Estados Unidos al día (meta 1 del ODS 1), a reducir al menos a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza de acuerdo a las definiciones nacionales (meta 2 del ODS 1), y a poner fin a todas las formas de malnutrición (meta 2 del ODS 2). En estos casos se consideró únicamente una meta por Pps para no duplicar los montos presupuestados. La selección fue a criterio propio. En el apartado D de los Anexos se presenta la lista de estos Pps para 2018 y 2019 que contemplan varias metas.
 - b. Algunos programas que se mencionan en la base de datos de vinculación no aparecen en los programas del PEF 2018 y 2019, y por tanto se descartaron de análisis. La lista se encuentra en el apartado E de los Anexos.
 - c. Para ser identificados, todos los programas tienen una clave ID compuesta por dígitos de acuerdo a la dependencia bajo su cargo (Ramo Administrativo) y por dígitos de cada Pp. Por ejemplo, la clave del programa Escuelas de Tiempo Completo es 11221 (11 del ID de la Secretaría de Salud y 221 del ID del Pp). Se encontraron casos donde la clave ID era la misma en la base de datos de vinculación y en el PEF 2018 y 2019; sin embargo, la descripción del programa no coincidía. Por tanto, también se descartaron estos casos. En el apartado F de los Anexos está la lista de estos programas.

Una vez expuestas estas aclaraciones, procedemos a presentar algunos resultados comparando el gasto asignado en 2018 con el asignado en 2019. Primero, presentamos información para los ODS 1 y 2 de manera general que son los objetivos de estudio que se han venido trabajando durante el transcurso de este documento. Posteriormente, detallamos el análisis de esos dos objetivos únicamente a través de las metas que se analizaron en el Capítulo 2. A saber, las metas 1.2, 1.3 y 1.4 para el objetivo 1, y la meta 2.1 para el objetivo 2.

3.2.1 Presupuesto asignado a los Pps vinculados con los ODS 1 y 2 (todas las metas)

A grandes rasgos, el gobierno entrante de AMLO asignó en 2019 mayores recursos públicos a programas sociales que buscan reducir la pobreza, el hambre o la inseguridad alimentaria en el país y que se vinculan con los objetivos 1 y 2 de las Naciones Unidas, en comparación de lo asignado en 2018 por el expresidente Enrique Peña Nieto. Como se presenta en la Tabla 14, en ambos años se vincularon 73 programas federales en total a los dos objetivos aunque con diferencias por cada objetivo. El número programas asociados al ODS 1 pasó de 49 en 2018 a 42 en 2019, mientras que los asociados al ODS 2 pasaron de 24 a 31, respectivamente.

En conjunto, estos 73 programas representaron 301 mil millones de pesos para 2018 y 338 mil millones de pesos para 2019, lo que representó un aumento de 12.4%. Para darnos una idea de la magnitud de estos recursos, el monto de 2018 equivalió aproximadamente a 1.3 veces más que lo presupuestado por el gobierno federal en vivienda y servicios a la comunidad; 3.6 veces más que en transporte; 3.9 veces más que en agropecuario, silvicultura pesca y caza; 5.4 veces más que en ciencia, tecnología e innovación; y 13 veces más que en protección ambiental.⁶ Este incremento de recursos únicamente se dio en los programas vinculados con el ODS 1 (+21.1%) puesto que el presupuesto destinado a programas vinculados con el ODS 2 disminuyó (-10.9%). Es decir, aumentaron los recursos públicos dirigidos a poner fin a la pobreza pero se redujeron los destinados a poner fin al hambre y a la inseguridad alimentaria. No obstante, hay que recordar que el hambre se vincula directamente con la pobreza ya que una persona hambrienta es una persona pobre que no tiene los recursos económicos suficientes para adquirir los alimentos necesarios, por tanto los programas asociados al ODS 2 contribuyen también al ODS 1 y viceversa.

Tabla 14
Presupuesto del gobierno federal vinculado a los ODS 1 y ODS 2, 2018 y 2019

ODS	Tipo de contribución	2018		2019		Variación porcentual 2018-2019
		# de PPs	Monto (millones de pesos)	# de PPs	Monto (millones de pesos)	
1	Directa	23	151,343.10	21	153,627.52	21.1%
	Indirecta	26	68,303.05	21	112,294.22	
	Subtotal	49	219,646.15	42	265,921.73	
2	Directa	5	13,104.52	13	51,794.46	-10.9%
	Indirecta	19	68,527.12	18	20,970.67	
	Subtotal	24	81,631.64	31	72,765.13	
Total		73	301,277.79	73	338,686.86	12.4%

Nota: a precios constantes de 2019.

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y el PEF 2018 y 2019.

⁶ Los recursos asignados por categoría (Desarrollo social, Desarrollo económico y Gobierno) y subcategoría se pueden encontrar de manera fácil en la Guía Rápida del PEF 2018.

En realidad, la disminución del 10.9% del gasto público vinculado al ODS 2 se debió principalmente a la reducción del presupuesto de programas que contribuye *indirectamente* a este objetivo. Por ejemplo, el programa de Fomento a la Agricultura, a cargo de la Secretaría de Agricultura, que tiene como finalidad “incrementar la productividad de las unidades económicas rurales agrícolas mediante incentivos económicos...”⁷ y que se vincula con la meta 2.3 “duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala...”, pasó de tener recursos por 16 mil 580 millones de pesos en 2018 a 2 mil 900 millones de pesos en 2019. Un programa con contribución *indirecta* a los ODS es aquel “que genera las condiciones que contribuyen a la meta o submeta, como consecuencia de sus acciones, más no atiende directamente alguna de las metas o submetas identificadas”; mientras que uno con contribución *directa* “contribuye al ODS y a su meta o submeta de forma clara, sin depender de resultados intermedios”.⁸ De igual forma, el aumento de 21.1% del gasto público vinculado al ODS 1 fue en gran medida por los mayores recursos que se le asignaron al Programa de Pensión para Adultos Mayores y que se vincula a la meta 1.3 “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos...”, pasando de 39 mil 500 a 100 mil millones de pesos de 2018 a 2019.

En la Tabla 15 se desglosa ahora cuántos recursos públicos se asocian ya no sólo a cada objetivo sino a cada una de sus metas correspondientes. Por ejemplo, encontramos que en ambos años la meta 1.4 “garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos...” del ODS 1 es la que tiene el mayor presupuesto (29.1% en 2018 y 35.9% en 2019) y el mayor número de programas presupuestarios (22 en 2018 y 23 en 2019) vinculados a los compromisos compartidos con la ONU. Dentro de los 22 y 23 programas asociados a esa meta en su respectivo año, se encuentra el programa Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que funciona para financiar, a nivel estatal y municipal, obras y acciones sociales en localidades de alto y muy alto nivel de rezago social en beneficio principalmente de personas en situación de pobreza extrema. Este programa representó el 86% y 64% de lo vinculado en su respectivo año.

Por otra parte, un dato relevante es el aumento de más de 600% entre 2018 y 2019 de los recursos vinculados a la meta 2.a “aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión...” del ODS 2 (Tabla 15, columna Variación porcentual 2018-2019). Esto se debe principalmente a dos nuevos programas del gobierno de AMLO que no existían dentro de los Pps del 2018: Agromercados Sociales y Sustentables, y Desarrollo Rural, y que tienen presupuestado para 2019 un monto de 6 mil 700 y 7 mil 800 millones de pesos, respectivamente.

⁷ Con información de las Reglas de Operación de SAGARPA publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2017.

⁸ Glosario de las bases de datos “Vinculación de Programas Presupuestarios del PEF a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

Tabla 15

Presupuesto del gobierno federal vinculado a los ODS 1 y ODS 2 por meta, 2018 y 2019

ODS	Meta	2018			2019			Variación porcentual 2018-2019
		# de PPs	Monto (millones de pesos)	% del monto total	# de PPs	Monto (millones de pesos)	% del monto total	
1	1.2	12	70,338.93	23.3%	6	25,821.4	7.6%	-63.3%
	1.3	7	57,394.23	19.1%	6	115,304.9	34.0%	100.9%
	1.4	22	87,598.97	29.1%	23	121,570.8	35.9%	38.8%
	1.5	5	1,498.87	0.5%	3	649.6	0.2%	-56.7%
	1.a	1	169.00	0.1%	2	173.5	0.1%	2.7%
	1.b	2	2,646.14	0.9%	2	2,401.6	0.7%	-9.2%
2	2.1	2	12,940.47	4.3%	2	11,533.1	3.4%	-10.9%
	2.2	0	0	0.0%	3	5,156.8	1.5%	100.0%
	2.3	8	46,402.57	15.4%	11	26,709.5	7.9%	-42.4%
	2.4	5	6,850.88	2.3%	6	10,451.1	3.1%	52.6%
	2.a	5	2,199.69	0.7%	6	16,587.4	4.9%	654.1%
	2.c	4	13,237.90	4.4%	3	2,327.2	0.7%	-82.4%
Total		73	301,277.65	100.0%	73	338,686.9	100.0%	12.4%

Nota: a precios constantes de 2019. Ordenado por número de meta. No se presentan las metas 1.1, 2.5 y 2.b ya que no tuvieron recursos del gobierno vinculados.

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y el PEF 2018 y 2019.

Otra forma de analizar el presupuesto del gobierno federal vinculado a los ODS 1 y 2 es por Ramo Administrativo, es decir, cualquier dependencia, organismo autónomo e institución que recibe recursos públicos para operar (Tabla 16). Como era de esperarse, la Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL), encargada de las políticas públicas en materia de desarrollo social y calidad de vida a nivel nacional, es la que tuvo el mayor presupuesto vinculado al objetivo 1 en 2018 y 2019 con un monto de 104 mil 371 millones de pesos para el primer año (34.6% del total) y 138 mil 905 millones de pesos para el segundo (41.0% del total); mientras que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER, antes SAGARPA), a cargo de la política agropecuaria del país, es la tercera con mayores recursos vinculados, en específico al objetivo 2. Por su parte, la Secretaría de Economía (SE) tuvo un incremento poco más de 2,700% de recursos vinculados entre 2018 y 2019 (Tabla 16, columna Variación porcentual 2018-2019) al pasar de 115 millones a 3 mil 285 millones, aunque para este segundo año apenas representó el 1% del monto total. Este gran aumento porcentual se debió al nuevo Programa de Microcréditos para el Bienestar del gobierno de AMLO con un monto aprobado por 3 mil 033 millones de pesos y que representa el 33.5% del presupuesto de la SE. Este programa brinda financiamiento sin intereses por 6 mil pesos a negocios de hasta 10 trabajadores.⁹

⁹ Lineamientos para la operación del programa publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2019.

Tabla 16

Presupuesto del gobierno federal vinculado a los ODS 1 y ODS 2 por ramo, 2018 y 2019

Dependencia (Ramo administrativo) (a)	Objetivos ODS	Año 2018		Año 2019		Variación porcentual 2018-019
		Monto (millones de pesos)	% del monto total	Monto (millones de pesos)	% del monto total	
SEDESOL/Secretaría de Bienestar	1	104,371.2	34.6%	138,905.6	41.0%	33.1%
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	1	86,807.8	28.8%	95,495.4	28.2%	10.0%
SAGARPA/SADER	2	66,170.7	22.0%	57,981.4	17.1%	-12.4%
SEDATU	1	15,666.5	5.2%	17,033.1	5.0%	8.7%
SEP	1 y 2	11,589.7	3.8%	10,199.0	3.0%	-12.0%
Entidades no Sectorizadas	1 y 2	5,072.3	1.7%	4,937.1	1.5%	-2.7%
SRE	1	2,646.2	0.9%	2,401.6	0.7%	-9.2%
SEMARNAT	1 y 2	2,846.0	0.9%	3,367.9	1.0%	18.3%
Provisiones Salariales y Económicas	1	2,405.8	0.8%	1,868.8	0.6%	-22.3%
SHCP (b)	1 y 2	1,914.0	0.6%	1,713.3	0.5%	-10.5%
Secretaría de Salud	1	1,095.3	0.4%	938.9	0.3%	-14.3%
SCT	1	343.0	0.1%	303.9	0.1%	-11.4%
Gobernación	1	233.3	0.1%	255.4	0.1%	9.5%
SE	1 y 2	115.9	0.04%	3,285.5	1.0%	2733.6%
Total		301,277.8	100.0%	338,686.9	100.0%	12.4%

Nota: A precios constantes de 2019. Ordenado de mayor a menor monto de 2018.

(a): La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) cambió de nombre Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) en 2019. Al igual que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) pasó a ser Secretaría de Bienestar.

(b): La SHCP estaba vinculado únicamente al ODS 1 en 2018, y para 2019 se le sumó el ODS 2.

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y el PEF 2018 y 2019.

3.2.2 Presupuesto asignado a los Pps vinculados con los ODS 1 y 2 (metas seleccionadas)

Ya que hemos presentado los recursos del gobierno federal vinculados a todas las metas de los ODS 1 y 2, procedemos ahora a analizar aquellos asociados únicamente con las metas que se evaluaron en el Capítulo 2. A saber, las metas 1.2, 1.3 y 1.4 para el objetivo 1, y la meta 2.1 para el objetivo 2 ya que fueron las que se consideraron en este trabajo para monitorear los avances de México hacia el cumplimiento de la Agenda 2030.

En total, alrededor del 75% del dinero presupuestado en 2018 a programas federales vinculados de forma directa o indirecta a los ODS 1 y 2 se asociaron solamente a estas cuatro metas. Para 2019 fue del 80%. Considerando que en la Agenda 2030 son cinco las metas del primer objetivo y cinco del segundo objetivo sumando 10 metas entre ambos, la falta de recursos no debería representar un obstáculo para cumplir al menos esas cuatro metas si se ejercen de manera apropiada. Como se observa en la Tabla 17, los recursos que se asocian a la meta 1.4 son los más altos con 87 mil 500 millones y

121 mil 500 millones de pesos para cada año, respectivamente, y que representó un aumento de casi 36%. De cierta manera nos podría sorprender que los recursos vinculados a la meta 1.2 que refiere a reducir al menos a la mitad el número de pobres se hayan reducido 63.3% de 2018 a 2019 cuando, por ejemplo, el presidente López Obrador ha reiterado que en su gobierno “Por el bien de todos, primero los pobres”. Sin embargo, no sería un indicador confiable para afirmar su falta de promesa ya que el presupuesto de las metas 1.3 y 1.4 aumentó, y que la variación total de las cuatro metas fue de +20.1%. Lo que se pudiera deducir es que el nuevo gobierno está buscando erradicar la pobreza no sólo desde una perspectiva monetaria sino también desde otras dimensiones: sistemas de protección social, acceso a servicios básicos, a la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, a servicios financieros, etc.

Tabla 17
Presupuesto federal vinculado a las metas 1.2, 1.3, 1.4 y 2.1 del ODS 1 y 2, 2018 y 2019

Objetivo y meta	Descripción de la meta	Año 2018		Año 2019		Variación porcentual 2018-019
		Monto (millones de pesos)	% del total vinculado a ODS 1 y 2	Monto (millones de pesos)	% del total vinculado a ODS 1 y 2	
ODS 1 Meta 1.2	Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones...	70,338.92	23.3%	25,821.38	7.6%	-63.3%
ODS 1 Meta 1.3	Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos...	57,394.18	19.1%	115,304.88	34.0%	100.9%
ODS 1 Meta 1.4	Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos...	87,599.02	29.1%	121,570.81	35.9%	38.8%
ODS 2 Meta 2.1	Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables...	12,940.48	4.3%	11,533.07	3.4%	-10.9%
Total		228,272.59	75.8%	274,230.13	81.0%	20.1%

Nota: a precios constantes de 2019.

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y el PEF 2018 y 2019.

El que la meta 1.4 sea la que tiene mayores recursos del gobierno federal vinculados se debe principalmente al considerable presupuesto asignado al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Para 2018, habían 21 programas federales asociados con esa meta y solamente el FAIS equivalía al 86.3% (75 mil 614 millones de pesos) del presupuesto total de esos programas. Para 2019, fueron 22 los programas vinculados a esa misma meta y el FAIS representó el 68.4% de los recursos totales, pero en términos absolutos significó un aumento dado que su presupuesto fue de 83 mil 181 millones de pesos.

Como se mencionó arriba, los gobiernos estatales y municipales utilizan este fondo para financiar obras y acciones en zonas de alto y muy alto rezago social. De hecho, para la asignación de recursos el gobierno federal divide este fondo en dos programas: uno para los estados (FAIS Entidades) y otro para los municipios (FAIS Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal). En las Tablas 18 y 19 se enlistan los programas federales con mayores recursos vinculados a las cuatro metas seleccionadas de los ODS 1 y 2,¹⁰ la primera para 2018 y la segunda para 2019, y tanto el FAIS estatal como el municipal entran en esta categoría aunque con diferencias significativas. En 2018, seis programas representaron un poco más del 80% del presupuesto asociado a estos dos objetivos de un total de 43 programas. El FAIS Municipal fue el que tuvo el mayor presupuesto con recursos por 66 mil 448 millones de pesos, cerca de 20 y 26 mil millones de pesos más que lo destinado a PROSPERA y Pensión para Adultos Mayores, respectivamente, que son de los programas más conocidos y de mayor cobertura a nivel nacional, y más de 7 veces que lo destinado al FAIS Entidades (9 mil 165 millones de pesos).

Tabla 18

Los 6 Pps con mayores recursos vinculados a las metas 1.2, 1.3, 1.4 y 2.1 del ODS 1 y 2, 2018

ODS	Meta	Descripción del Programa presupuestario (Pp)	Monto (millones de pesos)	% del total asignado al ODS 1 y 2 (a)
1	1.4	FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	66,448.72	29.1%
1	1.2	PROSPERA	47,781.67	20.9%
1	1.3	Pensión para Adultos Mayores	40,651.88	17.8%
2	2.1	Escuelas de Tiempo Completo	11,578.97	5.1%
1	1.3	FAM Asistencia Social	11,193.57	4.9%
1	1.4	FAIS Entidades	9,165.55	4.0%

Nota: A precios constantes de 2019. Ordenado de mayor a menor monto.

(a): Corresponde al % del total asignado a las metas 2, 3 y 4 del ODS 1 y meta 1 del ODS, que son las que se han estudiado a lo largo del documento.

Para 2019, siete programas representaron el 88% del presupuesto asociado a estos dos objetivos de un total de 37 programas. El FAIS Municipal bajó a segundo lugar a pesar de tener un aumento de recursos públicos, quedando por debajo de Pensión para Adultos Mayores en el que se incrementó cerca de 150% su presupuesto con respecto a 2018, pero de igual forma se le asignó recursos 7 veces más que el FAIS Entidades que bajó hasta el séptimo lugar.

¹⁰ De nuevo, nos referimos únicamente vinculados a las metas 1.2, 1.3 y 1.4 del objetivo 1, y 2.1 del objetivo 2.

Tabla 19**Los 7 Pps con mayores recursos vinculados a las metas 1.2, 1.3, 1.4 y 2.1 del ODS 1 y 2, 2019**

ODS	Meta	Descripción del Programa presupuestario (Pp)	Monto (millones de pesos)	% del total asignado al ODS 1 y 2 (a)
1	1.3	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	100,000.00	36.5%
1	1.4	FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	73,098.79	26.7%
1	1.2	PROSPERA	20,299.50	7.4%
1	1.4	Sembrando Vida	15,000.00	5.5%
1	1.3	FAM Asistencia Social	12,313.80	4.5%
2	2.1	Escuelas de Tiempo Completo	10,189.99	3.7%
1	1.4	FAIS Entidades	10,082.8	3.7%

Nota: Ordenado de mayor a menor monto.

(a): Corresponde al % del total asignado a las metas 2, 3 y 4 del ODS 1 y meta 1 del ODS, que son las que se han estudiado a lo largo del documento.

Por tanto, el FAIS Municipal es un programa de gran relevancia para los municipios por la cantidad de recursos que se le asigna y por ser un fondo que se destina exclusivamente a obras sociales básicas en beneficio de la población más pobre. Sin embargo, la gran cantidad de dinero con el que cuenta no se traduce necesariamente a que sea un programa efectivo. Para esto, se debe garantizar su buen uso, que sea transparente para las y los ciudadanos, que cumpla con los mecanismos necesarios para que pueda ser evaluado por instituciones externas y que esté enfocado a cumplir con los objetivos definidos en sus lineamientos de operación. Es decir, un gasto adecuado de este fondo sería clave para que los gobiernos municipales cumplan con reducir el número de hombres, mujeres, niños y niñas que viven en pobreza y así contribuir al cumplimiento del ODS 1 de la Agenda 2030. Pero, ¿qué tan efectivo ha sido su uso en los últimos años por parte de los municipios más vulnerables para contrarrestar las carencias sociales que presentan, al menos las carencias que refieren a infraestructura social individual (mejoramiento de viviendas) o común (agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación etc.) que es para lo cual el fondo fue creado? En los siguientes apartados trataremos de responder esta pregunta con un caso, explorando cómo el municipio de Chilón, Chiapas, ejerció este fondo en 2015, 2016 y 2017 de acuerdo con las evaluaciones que realizó el CONEVAL y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Como se detalla más adelante, se escogió Chilón por tres motivos: 1) es un municipio con altos niveles de pobreza extrema. En 2015 el 70% de su población eran pobres extremos, muy por encima del promedio en Chiapas (30%) y del promedio nacional (7.6%); 2) recibe una cantidad relativamente elevada de recursos del FAISM con respecto a su presupuesto total. Por ejemplo, en 2016 el gobierno municipal percibió participaciones y aportaciones federales por casi 678 mil millones de pesos que representaron el 77.6% de sus ingresos totales, y el FAISM fue de casi 513 millones de pesos, es decir, 58.7% de ese monto; y 3) el CONEVAL y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), siendo el segundo un órgano autónomo que se encarga de inspeccionar el uso de los recursos públicos federales a cualquier entidad pública o privada, realizaron evaluaciones e inspecciones de cómo el municipio ejerció los recursos de este fondo para los años considerados.

3.3 El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM): el caso del municipio de Chilón, Chiapas

3.3.1 ¿Qué es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)?

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FAISM en adelante) es un fondo que se destina “exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social [...], y en las zonas de atención prioritaria” (Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal). Los recursos del FAISM son parte de las aportaciones que el gobierno federal transfiere a las entidades, en este caso, a los municipios. Bajo la definición de aportaciones federales, estos recursos están condicionados a resolver las problemáticas que se reciben de tales necesidades.¹¹ Es decir, los recursos del FAIS únicamente pueden utilizarse para proyectos relacionados con “agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura...” (ibíd.). A diferencia de las aportaciones, las participaciones federales pueden ser ejercidos de manera libre por los estados y municipios.

El FAISM es uno de los dos componentes del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS). Ya habíamos mencionado que el otro componente es el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FAIS Entidades). De manera general, el FAIS es uno de los ocho grandes fondos que el gobierno federal utiliza para transferir recursos a los estados y municipios de manera condicionada a la consecución y cumplimiento de sus objetivos (Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal). Los ocho fondos son:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- Fondo de Aportaciones Múltiples
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológico y de Adultos
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

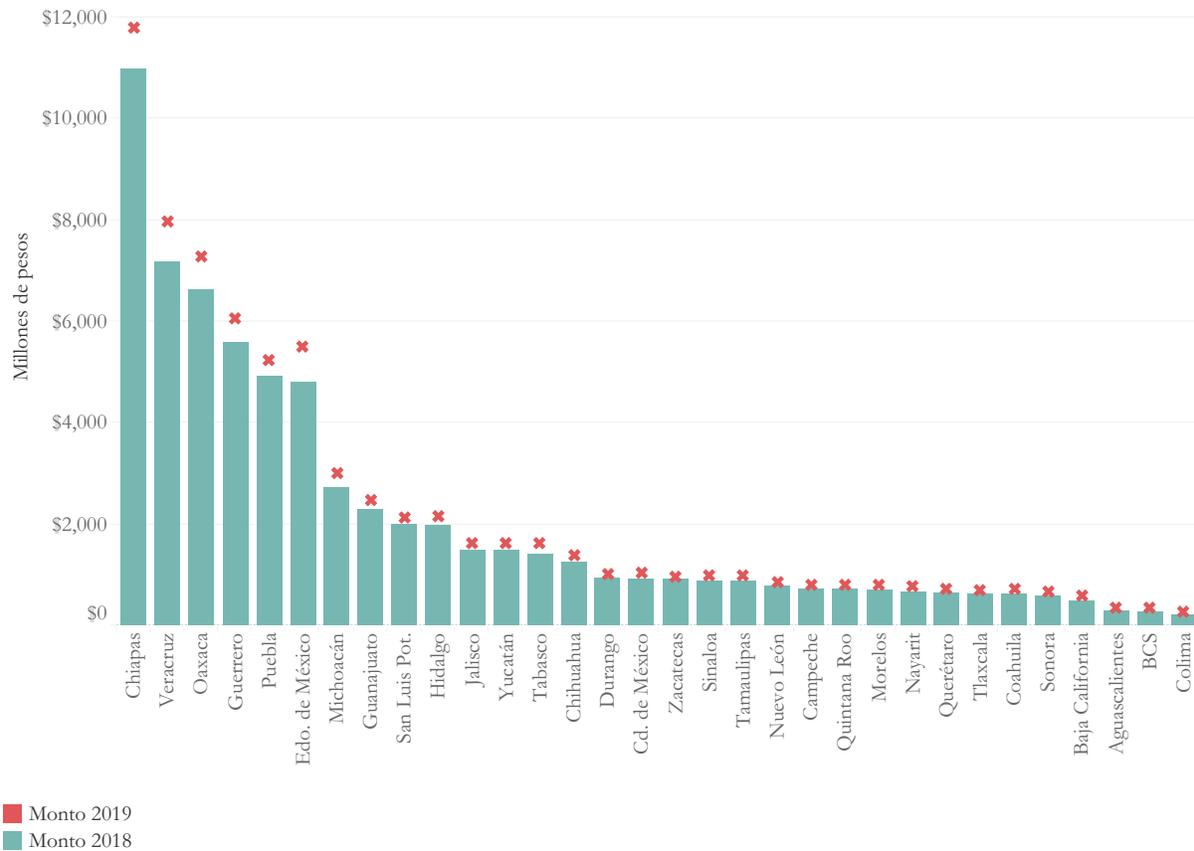
En conjunto, estos fondos integran las aportaciones que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas y municipios en materia de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, e infraestructura educativa a través del conocido Ramo 33.

¹¹ Ramo 33, Estrategia Programática del PPEF 2019.

3.3.2 La situación de pobreza, rezago social y el FAISM en Chilón

Con base en los datos del presupuesto federal, Chiapas fue el estado que mayor recursos recibió del FAISM en 2018 y 2019. Cerca de 10 mil 970 millones de pesos para el primer año y 11 mil 780 millones de pesos para el segundo (Gráfico 21). Estos montos fueron 1.6 veces más de lo que recibió Oaxaca en esos mismos años (6 mil 410 millones y 7 mil 280 millones de pesos, respectivamente), el estado con el mayor número de municipios en el país (570 municipios contra 118 municipios de Chiapas), aunque por persona pobre (per cápita contando únicamente las personas que se encuentran en pobreza) los montos fueron muy similares para ambos, alrededor de 2 mil 500 y 2 mil 800 pesos para 2019. En la Tabla 20 se muestran las cifras de los cinco estados con mayores asignaciones del FAISM.

Gráfico 21
Distribución de recursos del FAISM por estado, 2018 y 2019



Nota: a precios constantes de 2019. Ordenados de mayor a menor monto de 2018.

Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2018 y 2019.

Tabla 20
Los 5 estados con mayores asignaciones del FAISM en 2018 y 2019, total y por persona pobre

Estado	Personas en situación de pobreza	2018		2019	
		Monto total (millones de pesos)	Monto (pesos por persona pobre)	Monto total (millones de pesos)	Monto (pesos por persona pobre)
Chiapas	4,113,950	10,973.01	2,667.3	11,784.28	2,864.5
Oaxaca	2,847,341	6,614.04	2,322.9	7,284.49	2,558.3
Guerrero	2,314,720	5,570.03	2,406.4	6,066.04	2,620.6
Yucatán	901,864	1,489.84	1,652.0	1,608.33	1,783.3
Campeche	405,035	710.88	1,755.1	794.40	1,961.3

Nota: ordenado de mayor a menor por monto total.

Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL para las personas en situación de pobreza y de PEF 2018-2019 para los montos del FAISM.

El que Chiapas sea el estado que mayor recursos del FAISM haya recibido se justifica por los niveles de precariedad social que padece puesto que este fondo se distribuye con base en la participación relativa de cada estado en la magnitud y profundidad de la pobreza a nivel nacional (CONEVAL). La Secretaría de Desarrollo Social (Secretaría de Bienestar a partir de 2019), encargada de la administración del FAISM, elabora cada año el *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social* de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal para orientar las acciones que se realicen con los recursos del fondo. En el informe de 2019 (con datos del CONEVAL), se menciona que para 2016 el 77.1% de las y los chiapanecos se encontraban en situación de pobreza (4.1 millones de personas), de los cuales el 28.1% estaba en pobreza extrema (1.5 millones de personas). Además, el estado se considera socialmente muy rezagado. En 2015 ocupó el tercer lugar en el Índice de Rezago Social que resume cuatro indicadores de carencias sociales: educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda, sólo por debajo de Guerrero (segundo) y Oaxaca (primero). Para 2016, un cuarto de la población chiapaneca padecía carencias por calidad y espacios en la vivienda, la mitad por acceso a los servicios básicos de la vivienda y una quinta parte por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2016).

De igual forma, este informe se realiza para cada uno de los municipios. En el caso de Chilón, municipio de Chiapas con cerca de 128 mil habitantes en 2017, con altos niveles de pobreza, de carencias sociales y que entra dentro de la categoría muy alto en rezago social, la situación es grave. Casi 98 de cada 100 de sus habitantes es pobre y 70 de cada 100 es pobre extremo, cifras muy por encima del promedio nacional y estatal. Además, de las seis carencias sociales que evalúa el CONEVAL, sólo en acceso a la alimentación se encuentra por debajo del promedio nacional y estatal, y en acceso a los servicios de salud por debajo del estatal (Tabla 21).

Tabla 21

Porcentaje de la población en situación de pobreza y en indicadores de carencias sociales a nivel nacional, estatal (Chiapas) y municipal (Chilón), 2015

Entidad	% de carencias sociales por:							
	% Pobreza	% Pobreza extrema	Rezago educativo	Acceso a los servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios de la vivienda	Acceso a servicios básicos en la vivienda	Acceso a la alimentación
Nacional	43.6	7.6	17.4	15.5	55.8	12.0	19.3	20.1
Chiapas	72.5	30.0	29.9	18.9	81.2	29.0	54.6	25.0
Chilón	98.2	70.0	39.9	16.5	92.3	59.3	92.8	16.7

Nota: los datos a nivel nacional corresponden al año 2016.

Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL.

Para efectos del FAISM que es exclusivo para infraestructura social ya sea individual (por ejemplo mejoramiento de viviendas) o común (agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, etc.), garantizar una disminución en carencias por calidad y espacios de la vivienda y por acceso a servicios básicos en la vivienda es de gran relevancia para medir su efectividad. De hecho, es posible desglosar esas dos carencias para conocer los retos de garantizar el derecho digno a la vivienda. Este desglose se presenta en la Tabla 22 y lo que vemos es que cerca de 56 mil personas viven hacinadas (44.1% de la población total de Chilón), es decir, no tienen habitaciones suficientes en sus viviendas para el total de personas que residen. Además, alrededor de 36 mil personas viven en viviendas con pisos de tierra, 36 mil sin drenaje y 114 mil sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar. En el caso de este último, el problema de no contar con una chimenea para expulsar al exterior los gases de la cocina es que los que se encuentran preparando los alimentos respiran el humo que se genera y, con el tiempo, conlleva a problemas en la salud. Las mujeres que son las que usualmente cocinan en las comunidades rurales y las y los niños menores de cinco años que las acompañan representan el grupo de mayor riesgo, por lo que son susceptibles a padecer enfermedades de las vías respiratorias que representan la principal causa de morbilidad y mortalidad en este grupo (Berrueta, V. y Magallanes, A.; 2013).

Tabla 22

Número y porcentaje de personas de Chilón (Chiapas) en carencia por calidad y espacios de la vivienda y por acceso a los servicios básicos en la vivienda, 2015

Indicador	Subindicador	Población (miles)	Porcentaje
Carencia por calidad y espacios de la vivienda		76.8	59.3
	En viviendas con pisos de tierra	36.3	28.6
	En viviendas con techos de material endeble	1.8	1.4
	En viviendas con muros de material endeble	5.3	4.2
	En viviendas con hacinamiento	56.0	44.1
Acceso a los servicios básicos en la vivienda		120.1	92.8
	En viviendas sin acceso al agua	19.3	15.1
	En viviendas sin drenaje	36.3	28.6
	En viviendas sin electricidad	10.6	8.3
	En viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar	114.0	91.4

Nota: la suma de los subindicadores no necesariamente representa el total del indicador ya que pueden haber personas con más de una subcarencia.

Fuente: elaboración propia con información del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2019 de Chilón, Chiapas.

Dadas las carencias de infraestructura social en este municipio, la cantidad de recursos que recibe a través del FAISM cada año del gobierno federal es bastante considerable. En un informe del Órgano de Fiscalización del Congreso del Estado de Chiapas (OFSCE) en el que se presentaron los resultados de la revisión de los ingresos y los gastos de Chilón en 2016, se muestra que el municipio obtuvo ingresos totales por 883.8 millones de pesos y de los cuales las aportaciones federales para el FAISM correspondieron a 512.9 millones de pesos, es decir, cerca del 59% de los recursos totales.¹² Para 2017, a ese mismo fondo se asignó –para realizar 226 proyectos– un monto de 544.6 millones de pesos distribuidos en 6 rubros de la siguiente manera: 9.3% en proyectos de agua y saneamiento, 0.9% de educación, 11.92% de urbanización, 74.6% de vivienda, 0% de salud y 0% en otros proyectos (infraestructura agrícola, apícola y artesanal, nivelación y mecanización de tierras, despiedre, etc.).¹³

Es interesante observar que el municipio asignó más de tres cuartas partes de los recursos del FAISM en 2017 (con corte al 30 de junio de 2018) a proyectos relacionados a la vivienda, lo que significa un enfoque de política pública orientada a proveer o mejorar la infraestructura individual más que la infraestructura comunal. De los 226 proyectos, alrededor de 170 estuvieron etiquetados como mejoramiento de vivienda (construcción de cuartos dormitorios y construcción de cuartos para baño). Los demás fueron para la rehabilitación de caminos rurales (23 proyectos), apertura y revestimiento de caminos rurales (11 proyectos), construcción y ampliación de sistemas de agua potable (9 proyectos), pavimentación de calles (6 proyectos) y construcción de aulas didácticas (4 proyectos). Los restantes variaron desde aplicación de drenajes sanitarios y ampliación del sistema de alcantarillado sanitario hasta suministro e instalación de módulos solares y ampliación y rehabilitación de la red de distribución de energía, entre otros.¹⁴

A pesar de la situación de pobreza y de carencias sociales que padece Chilón, sigue aún predominando la “construcción de cuartos” en el gasto del FAISM. En julio de 2017 el gobernador de Chiapas, Manuel Velasco Coello, celebró la entrega de 120 cuartos dormitorios con un costo de 5.7 millones de pesos en la localidad Guadalupe Paxilá con la finalidad de “abatir el hacinamiento y dotar de mejores condiciones de vida a quienes más lo necesitan”.¹⁵ Pero a pesar de que efectivamente las carencias por calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda es evidente, pareciera que no hay claridad en el buen uso de los recursos para abatir esta problemática. Por ejemplo, en el informe de la revisión de los ingresos y gastos de Chilón de la OFSCE para 2015 se encontraron irregularidades en el gasto de proyectos para la construcción de cuartos. Se observó erogaciones no justificadas en las obras “Arrendamiento de Equipo y Transporte para Verificación y Seguimiento de las Obras y acciones” y

¹² Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Municipal 2016 para Chilón, Chiapas. En <https://www.ofscechiapas.gob.mx/infoPub/XXIX/M16/CHILON16.pdf>

¹³ Secretaría de Desarrollo Social. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2017 a nivel municipal para Chiapas, con corte al 11 de octubre de 2018.

¹⁴ Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de Chiapas. Primer trimestre de 2017. La distribución del número de proyectos por rubro no concuerda con lo que muestra la Auditoría Superior de la Federación como se verá más adelante. Creemos que se debe a que este informe es del primer trimestre y no el final.

¹⁵ Columna “Entrega MVC en Chilón, cuartos dormitorios para abatir hacinamiento” publicado en Chiapas en Contacto, el 28 de julio de 2017.

“Construcción de 57 cuartos para dormitorios segunda etapa” en la cabecera municipal y en la localidad Guadalupe Pojcol por un importe de 4.1 millones de pesos.¹⁶

3.3.3 Evaluaciones del CONEVAL al FAISM en Chiapas y en Chilón

El CONEVAL es un organismo público descentralizado que entre sus funciones, además de medir la pobreza en el país, está evaluar la política de desarrollo social con el propósito de que los diferentes niveles de gobierno cuenten con información para monitorear y evaluar sus planes y programas.

Una de las evaluaciones del CONEVAL es del Ramo 33 integrado por los ocho fondos mencionados arriba que buscan atender mayoritariamente necesidades de desarrollo social y entre los que se encuentra el FAISM, componente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).¹⁷

En esa evaluación, el CONEVAL realizó un diagnóstico de cada uno de los fondos con apoyo de estudios de campo y entrevistas a funcionarios públicos.¹⁸ En lo que refiere al FAIS, resaltamos dos de sus conclusiones (p. 50-51):

- I. A pesar de que este fondo es de los pocos que establecen una fórmula precisa de cómo se deben asignar sus recursos acorde a las carencias estatales, su distribución “no cumple con los objetivos para los cuales el FAIS fue diseñado” ya que los funcionarios entrevistados no conocen claramente cómo se deben de invertir.
- II. No existe una homogeneidad en la operación del FAISM por parte de los municipios. Es decir, cada municipio gasta de acuerdo con sus necesidades sin tener una visión más allá de sus demarcaciones territoriales.

De igual manera, las fichas de desempeño de esa misma evaluación ofrecen un análisis de los fondos pero más a detalle.¹⁹ A pesar de que el FAISM es municipal, lamentablemente en estas fichas no se desglosa la información por municipio sino en conjunto para todos los municipios de cada entidad federativa por lo que no hay como tal una evaluación para Chilón. Pero de cualquier forma arrojan resultados que valen la pena mencionar. Uno de ellos es que al igual de lo que se observó en Chilón para 2017, la mayor parte de los recursos del FAISM 2017-2018 en el estado de Chiapas se destinaron a carencia de calidad y espacios de la vivienda (3 mil 509 millones de pesos) y carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda (2 mil 573 millones de pesos) de un presupuesto de 9 mil 891 millones de pesos. Esto es cerca del 35% y 26% del total del fondo, respectivamente. Además, de las seis carencias que mide el CONEVAL, la carencia de calidad y espacios de la vivienda fue la que más incrementó porcentualmente su presupuesto ejercido de 2016 a 2017 (89.9%) mientras que la de menor crecimiento fue la carencia por acceso a la alimentación (22.4%). Esto significa que no sólo hubo una concentración de recursos del FAISM en proyectos relacionados con vivienda, sino que éstos son a los que el gobierno estatal le asignó mayores incrementos de 2016 a 2017.

¹⁶ Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Municipal 2015 para Chilón, Chiapas.

¹⁷ CONEVAL (2011). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública.

¹⁸ Las entrevistas se realizaron en siete municipios de los estados de Guanajuato, Jalisco, Sonora y Oaxaca.

¹⁹ CONEVAL (2017). Ficha de Desempeño del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Estado de Chiapas.

Otro resultado relevante del informe es que, de los 123 municipios que tiene Chiapas, únicamente 15 (el 12% del total) registraron correctamente el indicador de la inversión per cápita del FAISM. Este indicador se obtiene en tres operaciones: primero se divide el monto de recursos del FAISM destinado a localidades con alto y muy alto rezago social entre el total de la población de dichas localidades, posteriormente se divide el monto de los recursos del FAISM destinado a todos los municipios entre la población de dichos municipios, finalmente se divide el resultado de la primera operación entre el de la segunda (SHCP); y su objetivo es “medir la focalización de los recursos a la población con mayor rezago social” (ibíd.), por lo que un registro bajo por parte de los municipios se traduce a que sus gobiernos no están invirtiendo el fondo en los más pobres y más vulnerables. Como se señala en el informe, “los gobiernos municipales no se concentran en las localidades con los más altos grados de rezago social lo que puede conducir a que los objetivos del fondo no se cumplan”. De las 3,756 localidades atendidas por el FAISM en 2017 (de un total de 26,342 modalidades), la mayoría eran de un grado de rezago social medio, mientras que en términos de número de personas atendidas la mayoría residía en localidades con un grado de rezago social muy bajo (Tabla 23).

Tabla 23
Localidades de Chiapas atendidas a través del FAISM por grado de rezago social, 2017

Grado de rezago social 2010	Número de localidades 2017	Número de localidades atendidas 2017	Población total de localidades atendidas
Muy alto	645	109	10,431
Alto	2,669	806	208,717
Medio	5,256	1,938	941,617
Bajo	1,721	578	1,021,507
Muy bajo	339	94	1,331,543
Otros	15,712	231	No disponible
Total	26,342	3,756	3,513,815

Nota: clasificación de las localidades por grado de rezago social con información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Fuente: extraído de la Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 2017-2018 del CONEVAL.

Con esto podemos destacar hasta ahora dos situaciones que distinguen al estado de Chiapas y al municipio de Chilón en cuanto al uso de los recursos del FAISM. Por un lado la mayoría de sus recursos se destinan a mitigar carencias en vivienda, principalmente a través de inversiones de carácter individual y no común, aún cuando en Chilón por ejemplo los niveles de pobreza están por encima del promedio estatal y nacional. Y aunque estas carencias se consideran rasgos de pobreza, no olvidemos que también hay otras carencias igual de prioritarias de atender como el acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a alimentación y el rezago educativo. Por otro lado, vemos que la gran mayoría de los recursos no se destinan a las localidades con los mayores grados de rezago social (alto y muy alto), por lo que no se están beneficiando prioritariamente las zonas más marginadas, no se está cumpliendo con el objetivo del fondo ni tampoco se está contribuyendo como se esperaría al cumplimiento de la meta 1.4 “garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos...” del ODS 1.

3.3.4 Evaluaciones de la ASF al FAISM en Chilón

Además del CONEVAL, La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un órgano autónomo técnico especializado de la Cámara de Diputados que se encarga de inspeccionar (fiscalizar) el uso de los recursos públicos federales a cualquier entidad pública o privada que haya recibido cualquier cantidad de dichos recursos como pueden ser los estados, municipios, dependencias de gobierno, organismos autónomos, etc., específicamente recursos de la Cuenta Pública. La Cuenta Pública es un informe que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados en el que se especifica la información contable y presupuestaria (del 1ro de diciembre al 31 de diciembre de cada año) de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos autónomos y de las empresas públicas del Estado (SHCP). Tiene la misma estructura que el Presupuesto de Egresos de la Federación pero no sólo proporciona el monto aprobado sino también el modificado, devengado y pagado.

La ASF ha realizado auditorías desde el 2007 del FAISM al municipio de Chilón, Chiapas. Para este trabajo, se analizaron las últimas tres de los años 2015, 2016 y 2017 con el fin de poder comparar los avances o retrocesos del municipio en el buen uso de los recursos de este fondo. No es de más mencionar que la ASF inicia el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y presenta los informes de las auditorías en febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, por lo que los informes que salen cada año corresponden a la cuenta pública de dos años anteriores. Es decir, la auditoría que se presentó en 2017 correspondió a la revisión de la Cuenta Pública 2015, la auditoría de 2018 correspondió a la revisión de la Cuenta Pública 2016, y así sucesivamente.

A grandes rasgos, los recursos asignados al Chilón a través del FAISM se han incrementado. De 497 millones de pesos en 2015, pasaron a 513 millones en 2016 y a 544 millones en 2017. En lo que respecta a cómo se puede gastar ese dinero, la SEDESOL cuenta con un catálogo de proyectos clasificado en ocho rubros para que los estados y municipios lo puedan consultar. Por ejemplo, cuatro son los rubros que incluyen obras y acciones consideradas de infraestructura básica: agua potable, drenaje y letrinas, electrificación rural y de colonias pobres, y mejoramiento de vivienda.

En 2015, los proyectos de infraestructura básica representaron el 64.7% de los recursos ejercidos, en 2016 el 74.7% y en 2017 el 82.5%, lo que pareciera reflejar que cada año Chilón destina más dinero para mejorar la infraestructura social de sus localidades. Sin embargo, ese aumento de recursos asignados a infraestructura básica se debe completamente al rubro mejoramiento de vivienda, es decir, a infraestructura individual. Como se muestra en las Tabla 24 y 25, en 2015 los recursos destinados a mejoramiento de vivienda fueron de 160 millones de pesos (32.3%), prácticamente la misma cantidad que se le fue asignada en conjunto a agua potable, drenaje y letrinas, y electrificación rural (32.4%). Para 2016, el municipio asignó a mejoramiento de vivienda 336 millones de pesos (65.6%) que representa 7 veces más los recursos a los restantes tres rubros de infraestructura básica (46 millones o el 9.1%). Pero para 2017, a mejoramiento de vivienda se le asignó 429 millones, 21 veces más que los recursos en conjunto a los otros tres rubros (20 millones) e incluso en ese año el municipio no destinó

dinero para drenaje y letrinas. Además, el incremento de número de obras (proyectos) para mejoramiento a vivienda de 130 a 186 durante 2015-2017 está muy por debajo del aumento en 168% del presupuesto a este rubro. Estos resultados concuerdan con lo encontrado por el CONEVAL sobre que el municipio de Chilón destina la gran parte de los recursos del FAISM a mitigar carencias en vivienda principalmente de carácter individual y no de carácter común.

Tabla 24

Destino de los recursos del FAISM por rubro en el municipio de Chilón, Chiapas

Rubro	2015		2016		2017	
	# de obras	Monto asignado (miles)	# de obras	Monto asignado (miles)	# de obras	Monto asignado (miles)
Agua potable	33	68,305.5	11	29,700.9	6	13,648.0
Drenaje y letrinas	26	69,800.1	3	8,560.7	0	0
Alcantarillado	3	6,949.0	0	0	0	0
Urbanización	47	87,867.3	39	82,187.9	24	59,063.1
Electrificación rural y de colonias pobres	11	22,819.7	3	8,576.1	3	6,211.1
Infraestructura básica del sector salud y educativo	9	8,675.6	4	2,906.1	7	5,389.9
Mejoramiento de vivienda	130	160,512.9	136	336,599.3	186	429,702.3
Proyectos especiales	7	16,841.6	0	0	0	0
Otros (gastos indirectos, desarrollo institucional, comisiones bancarias)	7	36,788.7	No disp.	21,139.3	3	25,690.4
Total	269	497,044.0	196	513,035.0	229	544,744.4

Nota: a pesos corrientes. Los montos totales no necesariamente corresponden a la suma de los montos por rubro dado que no se están considerando los subejercicios y los recursos no devengados ni pagados.

Fuente: elaboración propia con información de las auditorías número 654 (2015), 649 (2016) y 686 (2017) de la ASF.

Tabla 25

Recursos del FAISM para infraestructura básica en el municipio de Chilón, Chiapas

Desglose	2015		2016		2017	
	Monto asignado (miles)	% del total del FAISM	Monto asignado (miles)	% del total del FAISM	Monto asignado (miles)	% del total del FAISM
Infraestructura básica (mejoramiento de vivienda)	160,512.90	32.3%	336,599.30	65.6%	429,702.30	78.9%
Infraestructura básica (agua potable, drenaje y letrinas, y electrificación rural)	160,925.30	32.4%	46,837.70	9.1%	19,859.10	3.6%
Infraestructura básica (los 4 rubros)	321,438.20	64.7%	383,437.00	74.7%	449,561.40	82.5%

Nota: a pesos corrientes.

Fuente: elaboración propia con información de las auditorías número 654 (2015), 649 (2016) y 686 (2017) de la ASF.

El que Chilón haya asignado cada año un mayor monto de los recursos a obras y acciones consideradas de infraestructura básica forma parte de las observaciones de la ASF para señalar que el municipio cumplió con las metas y objetivos del FAISM de manera parcial. Otras observaciones satisfactorias son que ejerció la mayoría de los recursos que se le fueron asignados; invirtió más dinero en las zonas de

atención prioritarias urbanas (ZAP)²⁰ que lo propuesto en los lineamientos establecidos por la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar); y destinó una gran cantidad de los recursos a proyectos de incidencia directa que son los que “contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional” (2017, p. 14), cada año un mayor presupuesto al igual que para infraestructura básica. Además, de las 266 obras inspeccionadas por la ASF en 2015, 49 obras en 2016 y 121 obras en 2017, se concluyó que se encontraban terminadas, en operación y que se “licitaron, adjudicaron y contrataron de conformidad con la normativa”. Es decir, no rebasaron los montos mínimos y máximos establecidos, cumplían con toda la documentación, se encontraban amparadas con contratos formalizados y los proveedores no estaban inhabilitados. Pero el cumplimiento del FAISM de manera parcial y no total fue porque se detectaron irregularidades para concluir que Chilón no realizó una gestión eficiente y transparente de los recursos del fondo. A grandes rasgos, son tres las observaciones no satisfactorias de la ASF: transparencia y rendición de cuentas de los recursos, subejercicio del fondo y gasto en proyectos que no se encuentran dentro del catálogo permitido. Explicaremos cada una de ellas.

En los lineamientos generales para la operación del FAIS publicados en el Diario Oficial de la Federación en 2014, se señala que los municipios tienen, entre otras más, las responsabilidades de:

- i. Reportar la información sobre el uso de los recursos del fondo, así como las metas y avances de los indicadores de desempeño;
- ii. Entregar a la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) la información que esta dependencia requiera para el seguimiento sobre el uso de los recursos como informes financieros y reportes de gestión de proyectos de manera trimestral. Los primeros refieren a la información del ejercicio del gasto de acuerdo a tipo de gasto (gasto corriente y gasto de inversión). Los segundos refieren a los detalles de cada proyecto: nombre, tipo (agua y saneamiento, educación, vivienda, etc.), localidad beneficiaria, ámbito (urbano o rural), etc.
- iii. Publicar en su página oficial de internet los informes de los avances de los proyectos de manera trimestral y, en su caso, evidencias de conclusión.

De acuerdo con la ASF, Chilón no reportó a la SHCP en 2015 los informes financieros trimestrales ni tampoco las metas y avances de los indicadores de desempeño. Además, no comunicó a sus habitantes sobre el uso de los recursos puesto que “no presentó evidencia de que los informes fueron publicados en el órgano local de difusión, en su página de internet o en otros medios de difusión local (2017, p. 10). A pesar de las observaciones de la ASF como acciones correctivas para los años posteriores, el municipio mejoró pero no sustancialmente la transparencia y rendición de cuentas de los recursos del fondo. En 2016, reportó a la SHCP los cuatro informes financieros trimestrales y el primero, segundo y cuarto reporte trimestral de gestión de proyectos. Es decir, únicamente no presentó el tercer reporte trimestral. No obstante, no publicó en su página de internet o en el periódico oficial el tercer y cuarto informe financiero trimestral ni tampoco los indicadores de desempeño a pesar de que era una responsabilidad administrativa ya señalada por la ASF el año anterior. Para 2017, se entregaron

²⁰ Las ZAP urbanas son las localidades que presentan un alto y muy alto grado de marginación o de rezado social (DOF). Cada año, se decreta en el Diario Oficial de la Federación la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria.

trimestralmente en tiempo y forma a la SHCP los informes financieros y de gestión de proyectos pero, de nuevo, no fueron publicados en medios locales para conocimiento de la población. Lo que observamos aquí entonces es una falta de responsabilidad del municipio para transparentar correctamente el uso y destino del FAISM. Se encontraron mejoras en la entrega de los informes y reportes a la SHCP pero no en el ámbito de informar a las y los ciudadanos. Como concluye la ASF en la última auditoría, “se detectaron incumplimientos en las obligaciones de transparencia sobre gestión del fondo ya que el municipio no informó a los habitantes el monto de los recursos recibidos, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una de ellas, así como la ubicación, los beneficiarios y las metas por alcanzar, tanto al inicio como al final del ejercicio” (2019, p. 11). Pero también, “no implementó los acuerdos establecidos con los mecanismos y plazos, a fin de superar las debilidades identificadas en la revisión de la Cuenta Pública 2016, a fin de disponer de un adecuado sistema de control interno que le permita identificar y atender los riesgos que podrían impedir el cumplimiento de los objetivos del FAISM, la observancia de su normativa y el manejo ordenado eficiente y transparente de los recursos” (2019, pp. 10-11).

La segunda observación no satisfactoria de la ASF es con respecto a que no se utilizó todo el presupuesto del FAISM. Para 2015, se detectó que el municipio únicamente utilizó el 96.3% de los recursos. Los restantes 3.7% que equivalen a 18.5 millones de pesos se consideraron un subejercicio y se catalogaron como un “probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal” (2017, p. 8). Nos referimos a una suma importante que no se ejerció para atender las necesidades de una población con altos rezagos sociales. Como bien menciona la ASF, “lo anterior limita el cumplimiento del objetivo del fondo y retrasa los beneficios para la población, lo que genera opacidad significativa que deja fuera del proceso fiscalizador a los recursos que no son aplicados” (2017, pp. 13-14). Para 2016, los recursos subejercidos fueron aun mucho mayores, 23.1 millones de pesos (4.5% del total presupuestado para el FAISM). Incluso el municipio presentó documentación para solventar el subejercicio de 9.36 millones de pesos; sin embargo, la ASF señaló que carecía validez ya que se enviaron “pólizas cheque, estimaciones y otras sin firma de los funcionarios públicos que autorizaron las operaciones, [más] no envía[ron] contratos y otros” (2018, p. 8). Para 2017 el monto subejercido se redujo considerablemente respecto a los dos años anteriores puesto que representó el 0.02% del FAISM, pero aún así el probable daño al erario federal equivalía a 836 mil pesos.

La tercera y última observación de la ASF refiere a gastos en proyectos que no se encontraron dentro del catálogo establecido en los anexos de los lineamientos generales para la operación del FAIS. Para 2015, Chilón gastó 3.21 millones de pesos en la compra de medicamentos y 1.53 millones en gasolina. Al igual que el subejercicio de los recursos, estos montos se consideraron un “probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal” (2017, p. 9 y 13). En la auditoría de la Cuenta Pública 2016 sucedió algo parecido. Del total de los recursos del FAISM, los municipios tienen la posibilidad de utilizar hasta el 2% para desarrollo institucional, es decir, para fortalecer las capacidades de gestión del recurso. En el caso de Chilón, ese 2% representó 10.26 millones de pesos y se comprobó que utilizó 6.07 millones en dicha acción, por lo que no excedió el porcentaje permitido. No obstante, de ese monto utilizó 234 mil pesos para la “adquisición de 4 equipos de aire acondicionado tipo mini

Split, reparación y colocación de los equipos ya existentes y colocación de vidrios para conservar el aire acondicionado” (2018, p. 11) cuando, al igual que en medicamentos y gasolina, no se puede gastar recursos del fondo para ese tipo de acciones. Para 2017, la ASF no encontró que el municipio haya gastado en proyectos fuera del catálogo pero sí detectó que transfirió recursos del FAISM a otros programas y fondos por 28.35 millones de pesos, de los cuales reintegró 24.19 millones y quedaron pendientes de reintegro 4.16 millones. Este último monto, además de considerarse un “probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal”, también se considera como una recuperación probable aunque al día de hoy el municipio aún no comprueba su devolución. Incluso todos los recursos invertidos en 2015 y 2016 en obras que no se encontraron en el catálogo también son recuperaciones probables, así como montos tal vez mínimos pero al igual relevantes que provienen de otras acciones como por ejemplo los intereses que se generan al transferir dinero entre diferentes cuentas bancarias.

Si sumamos los recursos subejercidos, los invertidos en proyectos que no se encontraban en el catálogo y otras recuperaciones probables para cada año, obtenemos el total del posible daño o perjuicio a la Hacienda Pública por parte del municipio de Chilón. Este ejercicio se encuentra en la Tabla 26, junto con otros indicadores de evaluación de los resultados del FAISM. Como se puede observar, para 2015 el posible daño fue de 23.25 millones de pesos, el 4.7% del presupuesto del fondo. El monto del daño para 2016 fue muy similar, y aunque para 2017 se redujo considerablemente, representó 5 millones de pesos.

Tabla 26
Indicadores de evaluación de los resultados del FAISM para Chilón, Chiapas

Indicador	2015		2016		2017	
	%	Monto (miles)	%	Monto (miles)	%	Monto (miles)
Nivel de gasto	96.3	478,560.3	95.5	489,904.3	99.8	543,908.1
Nivel de subgasto	3.7	18,483.7	4.5	23,130.7	0.2	836.3
Muestra auditada	70.3	349,286.7	76.2	390,941.9	76.3	415,644.4
Inversión ejercida en las ZAP urbanas	12.2	60,469.4	7.7	39,295.6	5.9	32,189.4
Inversión ejercida en acciones de contribución directa	66.1	328,387.3	74.7	383,237.1	82.6	450,235.5
Inversión ejercida en acciones que no se encuentran en el catálogo de proyectos	0.6	4,748.6	0.04	234.0	0.0	0
Recuperaciones probables (a)	0.004	14.9	0.005	20.2	1.0	4,159.1
Posible daño o perjuicio a la Hacienda Pública (subgasto + acciones no en catálogo + recuperaciones)	4.7	23,247.2	4.6	23,384.9	0.9	4,995.4

Nota: a pesos corrientes.

(a): de la muestra auditada.

Fuente: elaboración propia con información de las auditorías número 654 (2015), 649 (2016) y 686 (2017) de la ASF.

En resumen, de las auditorías de la ASF respecto al uso que le dio Chilón al FAISM en 2015, 2016 y 2017 podemos obtener cuatro conclusiones, una primera satisfactoria y otras tres no satisfactorias. La primera es que el municipio asignó la mayor cantidad de los recursos del fondo a mejorar la infraestructura básica de sus localidades, principalmente en las zonas de atención prioritarias urbanas

y en proyectos de incidencia directa que contribuyen de manera inmediata a mejorar la situación de las personas más pobres y vulnerables. Las obras auditadas se encontraron terminadas, en operación y cumplieron con la documentación correspondiente para su correcta licitación y contratación.

Sin embargo, en lo que refiere a la segunda conclusión es que la mayor cantidad de los recursos destinados a infraestructura básica se utilizaron para el mejoramiento de vivienda, un monto muy alto para cubrir una sola carencia social cuando en Chilón casi 98 de cada 100 de sus habitantes es pobre, 70 de cada 100 es pobre extremo, el 40% padece carencias por rezago educativo y el 17% por acceso a la alimentación. Además, estas inversiones fueron para mejorar las viviendas individuales y no para mejorar la infraestructura común que pudieran compartir varios hogares como obras para agua potable, drenaje y letrinas, y electrificación. Esto último ya lo habíamos mencionado con la evaluación del CONEVAL.

La tercera conclusión es que a pesar de que el municipio tiene la responsabilidad de reportar la información sobre el uso de los recursos del fondo tanto a la SHCP a través de informes trimestrales como a su población a través de su página de internet u otros medios locales, no lo cumplió de manera completa y constante. Existe una falta de compromiso de las autoridades locales de Chilón por transparentar cómo gastan el FAISM, y esto puede llevar a actos de corrupción. En este sentido, la corrupción no permite que los recursos se destinen adecuadamente a resolver los problemas sociales de la población y simplemente se disimula para cumplir con los requisitos establecidos en el programa y así seguir obteniendo presupuesto del fondo año tras año.

La última conclusión tiene que ver con el posible daño o perjuicio del municipio a la Hacienda Pública Federal por el hecho de subejercer recursos del fondo e invertir en proyectos que no se encontraban en el catálogo establecido. Los montos del posible daño al erario federal para 2015 y 2016 fueron mucho mayores al de 2017, pero aún así hablamos en este último de casi 5 millones de pesos. Nos referimos a una suma importante que pudo utilizarse para atender las necesidades de una población con altos rezagos sociales. Y eso que debemos de tener presente que el FAISM es uno de los 8 fondos del Ramo 33 en los que los gobiernos estatales y municipales reciben aportaciones del gobierno federal, y que Chilón es uno de los 118 municipios que conforman Chiapas. ¿De cuánto hablaríamos que pudiera ser el posible daño o perjuicio si hiciéramos un análisis como el que acabamos de presentar para cada fondo y para cada municipio de ese estado? Posiblemente una cantidad bastante considerable, una cantidad que correctamente distribuida y ejercida pudiera reducir de manera efectiva los niveles de pobreza y de carencias sociales que viven las personas de Chiapas, el estado con la mayor tasa de pobreza en el país.

Conclusiones

Aún no es claro si México en promedio nacional cumplirá con los ODS 1 y 2. En lo que refiere a pobreza y partiendo desde los niveles de 2014 que es el año base que estableció el gobierno federal ante las Naciones Unidas, mostramos que se ha dado una reducción desde entonces pero no a las tasas necesarias para alcanzar el objetivo de reducir al menos a la mitad el número de pobres para 2030. Para el caso de erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria el escenario tampoco es claro ya que de igual manera la tendencia ha sido a la baja pero los esfuerzos parecen insuficientes para lograr que todas y todos los mexicanos tengan la capacidad de mantener hoy y en el futuro un nivel aceptable de acceso a alimentos sanos y nutritivos en menos de 15 años.

No obstante, también expusimos que el cumplimiento de esos mismos dos objetivos es desfavorable bajo un estudio desde los municipios. Entre 2010 y 2015 cerca de la mitad de los 2,445 municipios observados vieron disminuir sus niveles de pobreza pero en los restantes aumentó, y aunque este análisis se realizó comparando únicamente los años 2010 y 2015 dado que los datos sobre carencias sociales a nivel municipal se arrojan cada cinco años, presenta de cierta manera la tendencia en los próximos quinquenios si no se actúa con mayor compromiso. Los municipios con incrementos en sus tasas de pobreza se distribuyen a lo largo y ancho del país pero fue posible observar algunos grupos concentrados en los estados del sur como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, lo que expresa las grandes disparidades que existen dentro del país en lo que refiere a los avances y retrocesos en el bienestar social. En lo que refiere al hambre e inseguridad alimentaria la situación es muy similar con 45% de los municipios observados manifestando incrementos en la incidencia de hambre y 43% aumentos en inseguridad alimentaria. Con esto es posible deducir que siguiendo la premisa “que nadie se quede atrás” es muy probable que una parte significativa de los municipios de México no cumplan con los ODS 1 y 2 si el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales no actúan con mayor ímpetu focalizando los esfuerzos en las regiones del país donde se encuentra la población más vulnerable y marginada.

Pero no todo luce un panorama completamente trágico ya que, partiendo del ejercicio de clasificar a los municipios en avanzados, promedio o rezagados con base en sus trayectorias de mejoras y retrocesos entre 2010-2015 en cada uno de los indicadores utilizados para evaluar los ODS 1 y 2, se encontró que los municipios con las mayores reducciones en sus tasas de hambre y de inseguridad alimentaria fueron aquellos que –en comparación con los promedio y rezagados– eran más pequeños en población, tenían un menor grado de urbanización (más personas viviendo en zonas rurales), una mayor población indígena, de población analfabeta, de niños entre 6 y 14 años que no asistían a la escuela y de población de 15 años y más que no tenían educación básica completa. Consideramos que esto es una buena noticia tomando en cuenta que los territorios “tradicionalmente más marginados” pertenecen a este grupo de municipios. Sin embargo, la otra cara de la moneda de este resultado es que aunque estos municipios fueron los de mejor desempeño, en promedio para 2015 aún 64 de cada 100 de sus habitantes eran pobres. Es decir, los municipios que en conjunto vieron las mayores reducciones de su población en hambre e inseguridad alimentaria entre 2010 y 2015 aún tenían niveles

de pobreza muy por encima del promedio nacional en el segundo año. De nuevo, esto nos lleva a deducir que se están haciendo esfuerzos parciales para mejorar la vida de la población de los municipios más rezagados pero no parecieran ser totales ni suficientes para cumplir los objetivos 1 y 2 de la Agenda 2030. Sobre todo, hablamos de una alta proporción de la población del país que no se le puede hacer esperar para cubrir al menos sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias.

Luego mostramos que la cantidad de recursos que el gobierno federal destina a sus diferentes programas públicos para contrarrestar las carencias sociales como la pobreza no es insignificante. El ejercicio que se realizó en el capítulo 3 de vincular el presupuesto público con las metas de los ODS 1 y 2 con el fin de saber cuánto del dinero que gasta el gobierno federal contribuye al cumplimiento de esos dos objetivos nos arrojó que en 2018 este monto fue de 301 mil millones de pesos, una cantidad aproximadamente a 1.3 veces más que lo presupuestado en vivienda y servicios a la comunidad; 3.6 veces más que en transporte y 5.4 veces más que en ciencia, tecnología e innovación. Entre todos esos programas públicos destaca el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) por la cantidad de recursos que se le asigna a través de los gobiernos municipales y por ser un fondo que se destina exclusivamente a obras sociales básicas en beneficio de la población pobre extrema. Por esta razón se decidió indagar si los gobiernos municipales, los cuales deben de tener una participación activa en los ODS, gastan y distribuyen de manera adecuada los recursos del FAISM para atender a su población más pobre. En específico, se estudió el caso del municipio de Chilón en Chiapas para los años 2015, 2016 y 2017, y lo que se encontró es que la mayoría de los recursos que recibió del FAISM se destinaron a mitigar carencias en vivienda principalmente de carácter individual como construcción de cuartos dormitorios y no de carácter común que pudiera beneficiar a varios hogares en conjunto como obras para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; que existió una falta de compromiso de las autoridades locales para transparentar cómo gastan y distribuyen los recursos del fondo ya que no reportaron completa y adecuadamente dicha información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ni a su población a pesar de ser una responsabilidad establecida en los lineamientos para la operación del programa; y que una parte de los recursos del fondo se invirtieron en proyectos que no se encontraban en el catálogo establecido, por ejemplo en compra de medicamentos, gasolina y aires acondicionados. Ante esta situación la Auditoría Superior de la Federación (ASF) consideró que el gobierno de Chilón incurrió en un posible daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, pero sobre todo nos referimos a una suma importante de dinero que pudo utilizarse para atender las necesidades de una población con altos rezagos sociales.

Destinar una gran cantidad de recursos a programas como el FAISM que financien proyectos de carácter social para beneficiar directamente a la población más pobre y vulnerable no se traduce necesariamente a que sean programas efectivos. Se debe garantizar que esos recursos se distribuyan y ejerzan de manera correcta, que sean transparentes para las y los ciudadanos, que cumplan con los mecanismos necesarios para que pueda ser evaluados por instituciones externas y que estén enfocados a cumplir con los objetivos definidos en sus lineamientos de operación. De lo contrario no se estará cumpliendo con los objetivos de dichos programas sociales ni tampoco con el compromiso de los ODS 1 y 2 desde los diferentes niveles de gobierno. Pero también vale la pena preguntarnos, desde el

planteamiento de desarrollo sostenible que promueve las Naciones Unidas ¿es posible erradicar la pobreza en México aún si el gobierno duplicara o triplicara sus esfuerzos, aumentara enormemente los recursos públicos para abatir las carencias sociales y se ejercieran correctamente? Para intentar responder esta pregunta realizamos un recorrido histórico de cómo se llegó a la propuesta globalizada y mayoritaria sobre desarrollo sostenible y lo que se mostró es que la postura que nace en Brundtland en 1987 se basa en una corriente que considera que el crecimiento económico es fundamental para resolver los problemas ambientales, la conservación ambiental es necesaria para favorecer el crecimiento económico y la pobreza es parte de los problemas ambientales. La crítica que se presentó a esta postura es que considera que las soluciones a los problemas económicos, sociales y ambientales en el mundo pueden resolverse dentro del sistema dominante, es decir, dentro del sistema capitalista con la sustitución del crecimiento tradicional a un crecimiento verde. La discusión sobre si la sustentabilidad económica, social y ambiental es posible mediante la búsqueda de crecimiento económico verde es tema para otra tesis, pero es importante señalar que, en nuestra opinión, la crisis climática y la desigualdad de ingresos son los mayores retos al que nos enfrentamos actualmente como sociedad, y los esfuerzos globales por reducir las emisiones de CO₂, por disminuir la desigualdad económica y por erradicar la pobreza no han funcionado a pesar de un sinnúmero de diversos acuerdos y compromisos internacionales. Compartimos la opinión de varias y varios autores de que no podemos continuar en un sistema que priorice la acumulación de riqueza por encima de todo, y por eso es necesario emprender cambios en los patrones de consumo y en los sistemas de producción dominantes. Esto solo será posible hasta que el sistema capitalista no sea reemplazado.

Anexos

A. Indicadores

En este trabajo se recolectó información a nivel municipal de 5 indicadores: 3 relacionados con 3 metas del ODS 1, y 2 relacionados con 1 meta del ODS 2. Para la selección de los indicadores se consideraron los siguientes criterios:

- Pudieran ser obtenidos con un nivel de desagregación municipal.
- Que la información para construirlos estuviese disponible de fuentes secundarias.
- Que estuviese disponible para dos momentos del tiempo, con una separación de al menos cinco años.

Los datos de los indicadores que conciernen a las dimensiones pobreza multidimensional, servicios básicos en la vivienda, hambre e inseguridad alimentaria se obtuvieron de la medición de la pobreza municipal 2010 y 2015 del CONEVAL. Para poder hacer comparables las estimaciones en el tiempo de esos indicadores, el CONEVAL utilizó principalmente dos tipos de insumos: el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) y el Modelo Estadístico para la Continuidad (MEC) del MCS-ENIGH, así como los datos de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en 2015 de la Encuesta Intercensal. De acuerdo con el CONEVAL, “el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad (MEC) del MCS-ENIGH, entregado por INEGI el 28 de agosto de 2017, permite recuperar la continuidad histórica y analizar las variaciones en la pobreza entre 2010 y 2015. Este instrumento es consistente con otras fuentes de información, tales como la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y con lo reportado trimestralmente por el Coneval a través del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)”.¹

¹ Esta información la dio a conocer la Dirección de Información y Comunicación Social del Coneval a través del comunicado de prensa No.013 en la Ciudad de México el 7 de diciembre de 2017.

B. Resumen de indicadores por ODS, metas y dimensión

ODS	Meta ODS	Dimensión a analizar	Indicador analizado	Descripción del indicador	Año de la información	Fuente de información
1	1.2	Pobreza multidimensional	Personas en situación de pobreza (pobreza extrema y pobreza moderada)	Porcentaje de la población en pobreza	2010 y 2015	CONEVAL
	1.3	Protección social (Seguro Salud)	Personas cubiertas por niveles mínimos o sistemas de protección social	Porcentaje de la población afiliada al Seguro Popular	2010 y 2015	INEGI
	1.4	Servicios básicos en la vivienda	Personas que carecen de servicios básicos en la vivienda	Porcentaje de la población en carencia por servicios básicos en la vivienda	2010 y 2015	CONEVAL
2	2.1	Hambre	Pobreza alimentaria	Porcentaje de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo	2010 y 2015	CONEVAL
	2.1	Inseguridad alimentaria	Carencia por acceso a la alimentación	Porcentaje de la población que padece inseguridad alimentaria moderada o grave	2010 y 2015	CONEVAL

C. Características demográficas

En la tabla “características de los territorios”, además de la población, se presentan otras características demográficas, que se definen y construyen de la siguiente manera:

- *Tasa de feminidad*
La tasa de feminidad sirve para conocer la relación que existe entre la población femenina y la población masculina. Se obtiene al dividir el número de mujeres entre el número de hombres y multiplicarlo por 100. La información se obtuvo de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.
- *Grado de urbanización*
Se expresa como el peso relativo de la población urbana con respecto a la población total. Para este ejercicio, se definió población urbana como aquella que reside en localidades igual o más de 2,500 habitantes. La tasa de urbanización se obtiene de dividir el número de la población urbana entre la población total y multiplicarlo por 100. La fuente de información fue el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.
- *Relación de dependencia niños y tercera edad (%)*
Se presenta en porcentaje y representa el número de personas en edades dependientes (0-14 y 65 y más años) por cada cien en edad económicamente productiva (15-64 años). La fuente de información fue la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.
- *Población indígena (%)*
La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) define “hogar indígena” como aquel donde el jefe(a), su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declararon hablar alguna lengua indígena. Todos los integrantes de este hogar se contabilizan como “población indígena” aun cuando hayan manifestado no hablar alguna lengua indígena. Por lo tanto, el porcentaje de población indígena se obtiene al dividir el número de la población en hogares indígenas entre la población total y multiplicarlo por 100. La información se obtuvo del Sistema de indicadores sobre la población indígena de México 2016 del CDI con base en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.
- *Población analfabeta (%)*
De acuerdo con el INEGI, una persona analfabeta es “aquella de 15 años o más de edad que no sabe ni leer ni escribir un recado”. La fuente de información fue estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.
- *Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (%); y Población de 15 años y más con educación básica incompleta (%)*
La fuente de información fue estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

Por otra parte, de acuerdo con el INEGI, en todo el país hay 2,457 municipios. Para efectos de esta investigación, se trabajó con información de 2,445. Se descartaron los municipios de Buenaventura, Carichí, Santa Isabel, Temósachic, Urique en Chihuahua; San Nicolás de los Ranchos en Puebla; Matías Romero Avendaño, Santa María Chimalapa, San Francisco Chindúa, Santa María Petapa en Oaxaca y Gral. Plutarco Elías Calles en Sonora, debido a que no se dispone de la información en la Encuesta Intercensal 2015.² También se excluye el municipio de Bacalar en Quintana Roo ya que fue creado en 2011 (anteriormente era parte de Othón P. Blanco) y para 2010 no se tiene información.

² Como lo especifica el Inegi en:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/eic_2015_presentacion.pdf

D. Programas presupuestarios que se vinculan con más de una meta de los ODS 1 y 2, 2018 y 2019

Programas presupuestarios de 2018

Programa Presupuestario	ODS	Meta ODS	Ramo Administrativo (conforme al PEF)
Adquisición de leche nacional	1	1	Desarrollo Social
	1	2	
	2	2	
Atención de emergencias y desastres naturales	1	5	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	4	
Comedores Comunitarios	1	1	Desarrollo Social
	1	2	
	2	1	
Coordinación, promoción y ejecución de la Cooperación internacional para el desarrollo	2	2	Relaciones Exteriores
	1	7	
	2	6	
Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	4	
	2	6	
Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	4	
	2	6	
FAIS Entidades	1	1	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
	1	2	
	1	3	
	1	4	
	1	5	
	2	3	
FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	1	1	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
	1	2	
	1	3	
	1	4	
	1	5	
	2	3	
FAM Asistencia Social	1	2	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
	1	3	
	2	1	
	2	2	
Fideicomisos Ambientales	2	4	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	5	
	2	6	
Generación de Proyectos de Investigación	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	4	
	2	6	
Infraestructura para la modernización y rehabilitación de riego y temporal tecnificado	2	3	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	4	
Inversión de Capital de Riesgo	1	4	Hacienda y Crédito Público
	1	6	

Inversión del Servicio Meteorológico Nacional	1	5	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	4	
Pensión para Adultos Mayores	1	1	Desarrollo Social
	1	2	
	1	3	
	1	4	
	2	1	
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	1	1	Desarrollo Social
	1	2	
	2	2	
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1	1	Desarrollo Social
	1	2	
	2	2	
Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	8	
Programa de Apoyos a la Comercialización	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	6	
	2	8	
Programa de Apoyos a Pequeños Productores	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	4	
	2	6	
Programa de aseguramiento agropecuario	1	4	Hacienda y Crédito Público
	2	3	
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	1	1	Desarrollo Social
	1	2	
	1	3	
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	4	
	2	6	
Programa de Fomento a la Agricultura	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	4	
	2	5	
	2	6	
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	4	
	2	5	
Programa de Fomento Ganadero	2	6	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	4	
	2	6	
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	4	
	2	6	
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	2	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	3	
	2	8	
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	1	1	Entidades no Sectorizadas
	1	2	
	2	3	

Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	1	1	Desarrollo Social
	1	2	
Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social	1	1	Desarrollo Social
	1	2	
	2	1	
PROSPERA Programa de Inclusión Social	2	2	Desarrollo Social
	1	1	
	1	2	
Servicios a grupos con necesidades especiales	1	1	Desarrollo Social
	1	4	
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	8	
Sistema Nacional de Investigación Agrícola	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	6	
Sistemas Meteorológicos e Hidrológicos	1	5	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	4	
Vinculación Productiva	2	3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	2	6	

Nota: marcado en gris se encuentran las metas que se seleccionaron a criterio propio para cada uno de los Pps.

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y el PEF 2018.

Programas presupuestarios de 2019

Programa Presupuestario	ODS	Meta ODS	Ramo Administrativo (conforme al PEF)
Apoyos a los Sectores Pesquero y Rural	2	4	Hacienda y Crédito Público
	2	8	
Coordinación, promoción y ejecución de la Cooperación internacional para el desarrollo	1	7	Relaciones Exteriores
	2	6	
Adquisición de leche nacional	2	2	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	3	
	2	4	
	2	8	
Agromercados Sociales y Sustentables	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
	2	8	
Crédito Ganadero a la Palabra	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	5	
	2	6	
Desarrollo Rural	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	

Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
FAIS Entidades	1	1	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
	1	2	
	1	3	
	1	4	
	1	5	
	2	3	
FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	1	1	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
	1	2	
	1	3	
	1	4	
	1	5	
	2	3	
FAM Asistencia Social	1	2	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
	1	3	
	2	1	
	2	2	
Fertilizantes	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
Fideicomisos Ambientales	2	4	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	5	
	2	6	
Generación de Proyectos de Investigación	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
Infraestructura para la modernización y rehabilitación de riego y temporal tecnificado	2	3	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	4	
Inversión de Capital de Riesgo	1	4	Hacienda y Crédito Público
	1	6	
Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde	1	5	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	4	
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	1	1	Bienestar
	1	2	
	1	3	
	1	4	
	2	1	

Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
	2	8	
Producción para el Bienestar	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	2	2	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	3	
	2	4	
	2	8	
Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	8	
Programa de Apoyos a Pequeños Productores	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
Programa de aseguramiento agropecuario	1	4	Hacienda y Crédito Público
	2	3	
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
Programa de Fomento a la Agricultura	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	5	
	2	6	
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	5	
	2	6	
Programa de Fomento Ganadero	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	4	
	2	6	
	2	8	
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	1	1	Entidades no Sectorizadas
	1	2	
	2	3	

Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	1	1	Bienestar
	1	2	
Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social	1	1	Bienestar
	1	2	
	2	1	
	2	2	
PROSPERA Programa de Inclusión Social	1	1	Bienestar
	1	2	
	2	2	
Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	8	
Sembrando Vida	1	4	Bienestar
	2	3	
Servicios a grupos con necesidades especiales	1	1	Bienestar
	1	4	
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	8	
Sistema Nacional de Investigación Agrícola	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	6	
Sistemas Meteorológicos e Hidrológicos	1	5	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	4	

Nota: marcado en gris se encuentran las metas que se seleccionaron a criterio propio para cada uno de los Pps.

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y el PEF 2019.

E. Programas presupuestarios que se mencionan en la bases de datos vinculación de la SHCP pero que no aparecen en el PEF, 2018 y 2019

Programas presupuestarios de 2018

Programa Presupuestario	ODS	Meta ODS	Ramo Administrativo (conforme al PEF)
Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios	1	4	Hacienda y Crédito Público
	1	6	
Constitución de garantías financieras	1	4	Hacienda y Crédito Público
	1	6	
Servicios financieros complementarios	1	4	Hacienda y Crédito Público
	1	6	
Aportaciones al fideicomiso de apoyo a municipios	1	4	Hacienda y Crédito Público
Servicios Bancarios Fronterizos	1	4	Hacienda y Crédito Público
Aportaciones al fideicomiso de apoyo a municipios	1	6	Hacienda y Crédito Público
Seguro y reaseguro agropecuario	2	3	Hacienda y Crédito Público
Estudios de preinversión	2	6	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Programa de apoyo a hogares de escasos recursos para transitar a la TDT	1	4	Comunicaciones y Transportes
Estudios de preinversión	2	4	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	6	
Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva	2	4	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	5	
Comercialización de productos lácteos	1	1	Desarrollo Social
	1	2	
	2	1	
	2	2	

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y el PEF 2018.

Programas presupuestarios de 2019

Programa Presupuestario	ODS	Meta ODS	Ramo Administrativo (conforme al PEF)
Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios	1	4	Hacienda y Crédito Público
	1	6	
Constitución de garantías financieras	1	4	Hacienda y Crédito Público
	1	6	
Servicios financieros complementarios	1	4	Hacienda y Crédito Público
	1	6	
Aportaciones al fideicomiso de apoyo a municipios	1	4	Hacienda y Crédito Público
Servicios Bancarios Fronterizos	1	4	Hacienda y Crédito Público
Aportaciones al fideicomiso de apoyo a municipios	1	6	Hacienda y Crédito Público
Seguro y reaseguro agropecuario	2	3	Hacienda y Crédito Público

Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero	2	4	Hacienda y Crédito Público
Comercialización de productos lácteos	2	1	Agricultura y Desarrollo Rural
Vinculación Productiva	2	3	Agricultura y Desarrollo Rural
	2	6	
Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	1	2	Salud
Programa de Prevención de Riesgos	1	5	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Consolidación de Reservas Urbanas	1	4	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Programa de Apoyo a la Vivienda	1	2	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Atención de emergencias y desastres naturales	1	5	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	4	
Estudios de preinversión	2	4	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	6	
Inversión del Servicio Meteorológico Nacional	1	5	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	2	4	
Fomento para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil	1	3	Bienestar
Comercialización de productos lácteos	1	1	Bienestar
	1	2	
	2	1	
	2	2	
Subsidios a programas para jóvenes	1	4	Bienestar
Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural	1	5	Bienestar
Reintegración Laboral Juvenil Mediante Economía Social	1	4	Bienestar
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	1	1	Bienestar
	1	2	
	1	3	
Programa de Empleo Temporal (PET)	1	5	Bienestar
Comedores Comunitarios	1	1	Bienestar
	1	2	
	2	1	
	2	2	
Programas nacionales estratégicos de ciencia, tecnología y vinculación con el sector social, público y privado	2	4	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y el PEF 2019.

F. Programas presupuestarios en los cuales la descripción que proviene en las bases de datos de vinculación y en el PEF no coinciden, 2018 y 2019

ID Ramo	ID Pp	Programa Presupuestario (conforme a la base de datos de vinculación)	Programa Presupuestario (conforme al PEF)	ODS	Meta ODS	Ramo Administrativo
6	11	Fomento a la capitalización del sector rural y agroindustrial	Protección y defensa de los usuarios de servicios financieros	1	4	Hacienda y Crédito Público
				1	6	
6	17	Funciones de financiamiento a proyectos de infraestructura	Apoyos a los sectores pesquero y rural	1	4	Hacienda y Crédito Público
				1	6	
6	21	Operación de financiamiento para el personal de las fuerzas armadas	Administración del fondo de pensiones	1	4	Hacienda y Crédito Público
				1	6	

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y el PEF 2018 y 2019.

Bibliografía

- Alianza Que Nadie se Quede Atrás (2016). Herramientas para leave no one behind. GoodPlanet foundation. Reino Unido.
- Altieri, Miguel (1995). Agroecology: principles and strategies for designing sustainable farming systems. Disponible en: http://www.agroeco.org/doc/new_docs/Agroeco_principles.pdf
- Altimir, Oscar (1979). La Dimensión de la Pobreza en América Latina. Cuadernos de la CEPAL, Naciones Unidas.
- Ávila-Burgos, Leticia; Serván-Mori, Edson; Wirtz, Verónica; Sosa-Rubí, Sandra y Salinas-Rodríguez, Aarón (2013). Efectos del Seguro Popular sobre el gasto en salud en hogares mexicanos a diez años de su implementación. Salud Pública de México, [S.l.], v. 55, p. S91-S99, mar. 2013. ISSN 1606-7916. Disponible en: <http://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/5103>
- Banco Mundial (2009). Handbook on poverty and Inequality. Washington, DC.
- Banco Mundial (2016). Poverty and Shared Prosperity 2016: taking on inequality. Washington, DC.
- Barneche, Pablo; Bugallo, Agustina; Ferrea, Hilario; Ilarregui, Marcia; Monterde, Carolina; Pérez María; Santa María, Tamara; Serrano, Sebastián y Angeletti, Karina (2010). Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina. Entrelíneas de la Política Económica N° 26-Año 4. Dirección Provincial de Estadística. Buenos Aires.
- Bebbington, Anthony; Escobal, Javier; Soloaga, Isidro y Tomaselli, Andrés (2016). Trampas territoriales de Pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. México.
- Berdegú, Julio y Alexander Schejtman, Alexander (2008). La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural. Documento de Trabajo Núm. 1. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP. Santiago de Chile.
- Berdegú, Julio y Schejtman, Alexander (2004). Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales No. 1. RIMISP. Santiago de Chile.
- Bernal-González, Idolina; Pedraza-Melo, Norma y Lavín-Verástegui, Jesus (2016). Calidad percibida de los servicios de salud por usuarios afiliados al Seguro Popular. ISSN: 2448-5101, Año 2, Núm. 1. Universidad Autónoma de Nuevo León. México.
- Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio (2013). El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia. Fondo de Cultura Económica. México.
- Boltvinik, Julio (2013). Medición multidimensional de pobreza: América Latina de precursora a rezagada. Revista sociedad & Equidad No. 5. El Colegio de México. México.
- Bourguignon, Francois. (2004). The Poverty-Growth-Inequality Triangle”. Banco Mundial. Washington, D.C., Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1206111890151/15185_ICRIER_paperfinal.pdf
- Cabeza-Morales, Israel (2015). Cohesión territorial: organización para reducir los desequilibrios territoriales. Bitácora 25 (1), pp. 51-56. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v25n1/v25n1a06.pdf>
- Campos-Vázquez, Raymundo y Monroy-Gómez-Franco, Luis (2016). ¿El crecimiento económico reduce la pobreza en México?. Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. México. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/01/04CamposVqz.pdf>

- Cazzuffi, Chiara (2017). Desigualdad territorial y migración interna en México. Artículo en México Social. Disponible en:
<http://mexicosocial.org/desigualdad-territorial-y-migracion-interna-en-mexico/>
- CEPAL (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. LC/G.2690(MDS.1/2). Santiago de Chile.
- CEPAL (2017). Panorama Social de América Latina 2017. Santiago de Chile.
- CEPAL (2018). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2018. LC/PUB.2018/17-P. Santiago de Chile.
- CEPAL y OIT (2017b). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral. No. 17. Santiago de Chile.
- CONEVAL (2014). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México.
- CONEVAL (2015). Manual de usuario: código para la medición de la pobreza a nivel municipal. En Programas de cálculo y bases de datos, 2015. México.
- Denis, Angela; Gallegos, Francisca y Sanhueza, Claudia (2010). Medición de pobreza Multidimensional en Chile. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Domínguez, Juana y Martín, Ana (2006). Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa. España. Disponible en:
<https://www.upo.es/revistas/index.php/RevMetCuant/article/viewFile/2058/1632>
- El Colegio de México (2018). Desigualdades en México 2018. Ciudad de México.
- Escalante, Fernando (2015). Historia mínima del neoliberalismo. El Colegio de México.
- Escobar, Germán (2006). ¿Requiere América Latina un nuevo estructuralismo para enfrentar la pobreza y desigualdad?. Debates y temas Rurales Núm. 6. RIMISP. Santiago de Chile.
- Esquivel, Gerardo (2015). Desigualdad extrema en México: Concentración del poder económico y político. Publicado para OXFAM México.
- Fan, Shenggen; Headey, Derek D.; Laborde Debucquet, David; Mason-D’Croz, Daniel; Rue, Christopher; Sulser, Timothy y Wiebe, Keith (2018). Quantifying the cost and benefits of ending hunger and undernutrition: Examining the differences among alternative approaches. IFPRI Issue Brief. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). Disponible en: <https://doi.org/10.2499/9780896292994>
- FAO (2008). Food security information for action. Rome.
- FAO (2013). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Anexo 2: El indicador de la prevalencia de la subalimentación. Roma. Disponible en:
<http://www.fao.org/3/i3434s/i3434s05.pdf>
- FAO (2017a). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Roma.
- FAO (2017b). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2017. Santiago de Chile.
- FAO (2018a). Southern Africa. Resilience Strategy 2018-2021. Rome. Disponible en:
<http://www.fao.org/3/CA1377EN/ca1377en.pdf>
- FAO (2018b). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018: Desigualdad y sistemas alimentarios. Santiago de Chile.
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier (2001). Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en:
<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/enfoques-para-la-medicion-de-la-pobreza-breve-revision-de-la-literatura.pdf>

- Fernández, María; Remy, María; Scott, John. y Carriazo, Fernando (2013). Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial. Documento de Trabajo N°23. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP. Santiago de Chile.
- Ferullo, Hugo (2006). El concepto de pobreza en Amartya Sen. Fundación Dialnet. Cultura Económica, No. 66. España.
- Foley, Jonathan (2011). Can we feed the world sustain the planet? Scientific American, Vol. 305, No. 5, pp. 60-65.
- García, María; O'Shea, Gabriel; Castañeda, Celina; Lozano, Javier y Castañeda, Guillermina (2015). Sistema de Protección Social en Salud... Una posibilidad para los pacientes oncológicos. Gestión de Servicios de Salud, Comisión Nacional de Protección Social en Salud. México.
- Gobierno de la República (2018). Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. México. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20125INFORME_NACIONAL_VOLUNTARIO_060718.pdf
- Gómez-Oliver, Luis (2017). Agricultura familiar: política de desarrollo con enfoque territorial. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Grajales, Roberto; Campos, Raymundo y Fonseca, Claudia (2015). El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. México.
- Grogger, J.; Arnold, T.; León, A.; Ome, A. y Triyana, M. (2011). Identificación y análisis de los efectos del Seguro Popular en el gasto en salud de los afiliados. Reporte interno. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Harvey, David y Reed, Michael (1992). Paradigms of poverty: a critical assessment of contemporary perspectives. International Journal of Politic, Culture, and Society, Vol. 6, No. 2.
- Hillestad, Samuel (2014). The relationship of hunger & poverty. The Borgen Project. Seattle, WA. Disponible en: <https://borgenproject.org/the-relationship-of-hunger-poverty/>
- Holt-Giménez, Eric; Shattuck, Annie; Altieri, Miguel; Herren, Hans y Gliessman, Seve (2012). We Already Grow Enough Food for 10 Billion People ... and Still Can't End Hunger. Journal of Sustainable Agriculture, 36:6, 595-598.
- Huerta, Juan; Lechuga, Rosa y Soloaga, Isidro (2016). Restricciones y trampas al crecimiento territorial: los municipios de Santa Isabel Cholula y de Tianguismanalco en el Estado de Puebla, México. En Bebbington, Anthony; Escobal, Javier; Soloaga, Isidro y Tomaselli, Andrés (coords.). Trampas territoriales de Pobreza, desigualdad y baja movilidad social: Los casos de Chile, México y Perú. (pp. 231-266). Centro de Estudios Espinosa Yglesias. México.
- Keeley, Brian (2014). The measure of poverty. OECD insights: debate the issues. París. Disponible en: <http://oecdinsights.org/2014/06/30/the-measure-of-poverty/>
- Klein, David (2015). Capitalism and Climate Change: The Science and Politics of Global Warming.
- López-Calva, Luis y and Ortiz-Juárez, Eduardo (2011). A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class. World Bank. Policy Research Working Paper 5902. Washington, DC.
- OCDE (2016). States of Fragility 2016: Understanding Violence. París. Disponible en: www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2016-9789264267213-en.htm
- O'Donnel, Josy (2018). Industrial Pollution: Causes and Effects And Biggest Culprits of Global Warming. Publicado en Conservation Institute.
- ONU (2010). Objetivos de Desarrollo del Milenio: el progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con Igualdad. Nueva York. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/1/S2010622_es.pdf

- ONU (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe de 2015. Nueva York. Disponible en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- ONU (2017). Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017: Informe del Secretario General. Nueva York. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&referer=http://www.un.org/es/documents/index.html&Lang=S
- ONU (2018). World Urbanization Prospects 2018. New York. Disponible en: <https://population.un.org/wup/>
- ONU-Hábitat (2010). El derecho a vivienda adecuada. Oficina del alto comisionado para los derechos humanos. Folleto informativo No. 21 (Rev. 1). Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- OXFAM (2015). Privilegios que niegan derechos: Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe.
- Pereira, Mariana y Soloaga, Ignacio, con la colaboración de Bravo, Eréndira (2014). Trampas de pobreza y desigualdad en México 1990-2000-2010. Serie Documentos de Trabajo N° 134. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP. Santiago de Chile.
- Perticara, Marcela y Sanhueza, Claudia (2008). La compleja tarea de identificar quién es pobre. Observatorio Económico No. 14. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/5013/pdf-observatorio-n14.pdf?sequence=1>
- Naína, Pierri (2005). Historia del concepto de desarrollo sustentable. En Foladori, Guillermo y Pierri, Naína (coords.) ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. (Pp. 27-79). Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Peet, Richard (1975). Inequality and poverty: a marxist-geographic theory. Vol. 65, No. 4.
- PNUD (2014). Informe Final: Comisión para la medición de la pobreza. Santiago de Chile. Disponible: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_comision_pobreza_2014.pdf
- Presidencia de la República y PNUD (2016). Reporte Nacional para la Revisión Voluntaria de México en el Marco del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255991/Reporte_Voluntario_Mexico_FPAN_Desarrollo_Sostenible.pdf
- Ravallion, Martin (1998). Expected poverty under risk-induced welfare variability. The Economic Journal. Vol. 98, No. 393, pp.1171–1188.
- RIMISP (2012). Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2011. Santiago de Chile.
- RIMISP (2014). Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2013. Santiago de Chile.
- RIMISP (2016). Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2015. Santiago de Chile.
- RIMISP (2018). Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2017. Santiago de Chile.
- Rojas, Mariano y Guardiola, Jorge (2017). Hunger and the Experience of Being Well: Absolute and Relative Concerns. World Development, Vol. 96, pp. 78-86. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.029>
- Sánchez, Adolfo (2006). Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets. Problemas del desarrollo, 37(145), 11-30. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362006000200002&lng=es&tlng=es

- Scott, John (2010). Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?. En Fox, Jonathan y Haight, Libby (coords.). Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. (pp. 73-128). Woodrow Wilson International Center for Scholars, y Centro de Investigación y Docencia Económicas. Universidad de California, Santa Cruz.
- Sen, Amartya (1983). Poor, relatively speaking. Oxford Economic Papers. Vol. 35, pp.153–170.
- Sen, Amartya (1984). Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford University Press. New York.
- Sen, Amartya (1999). Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Buenos Aires.
- SHCP (2017). Vinculación del Presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Anexo 2 de los lineamientos para el proceso de programación y presupuesto para el ejercicio fiscal 2018. México.
- Sosa-Rubí Sandra; Salinas-Rodríguez, Aarón y Galárraga, Omar (2011). Impacto del Seguro Popular en el gasto catastrófico y de bolsillo en el México rural y urbano, 2005-2008. Salud Publica Méx, Vol. 53, Sup. 4, pp. 425-435. México.
- Spicker, Paul (2009). Pobreza: un glosario internacional. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20140228023858/06spicker.pdf>
- Székely, Miguel y Ortega, Araceli (2014). Pobreza alimentaria y desarrollo en México. El trimestre económico, 81(321), 43-105. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2014000100043&lng=es&tlng=es
- The Hunger Project (2014). Annual Report. Nueva York.
- Tomaselli, Andrés (2016). Pobreza, vulnerabilidad y oportunidades en los territorios funcionales chilenos: 1992-2002. En Bebbington, Anthony; Escobal, Javier; Soloaga, Isidro y Tomaselli, Andrés (coords.). Trampas territoriales de Pobreza, desigualdad y baja movilidad social: Los casos de Chile, México y Perú. (Pp. 57-124). Centro de Estudios Espinosa Yglesias. México.
- Toledo, Victor (2015). ¿De qué hablamos cuando hablamos de sustentabilidad? Una propuesta ecológica política. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tommasino, Humberto; Foladori, Guillermo; y Taks, Javier. La crisis ambiental contemporánea. En Foladori, Guillermo y Pierri, Naína (coords.) ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. (Pp. 9-21). Universidad Autónoma de Zacatecas.
- UNRISD (2011). Combatir la Pobreza y la Desigualdad. Cambio estructural, política social y condiciones políticas. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Ginebra.
- Vázquez, Diego; Dovalí, Milena y Jaramillo, Máximo (2018). México Justo: Propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad. Publicado para OXFAM México.
- Vázquez, Diego; Macías, Iñigo y Lawson, Max (2018). Premiar al trabajo, no la riqueza. Publicado para OXFAM Internacional.
- Williams, Chris (2010). Ecology and socialism: Solutions to capitalist Ecological Crisis. Haymarket Books. Chicago, IL.
- Yúnez, Antonio; Arellano, Jesús y Méndez, Jimena (2009). México: Consumo, pobreza y desigualdad a nivel municipal 1990-2006. Documento de trabajo No. 31. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP. Santiago de Chile.
- Zarta, Plinio (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. Tabula Rasa, (28), 409-423. Disponible en: <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.18>