

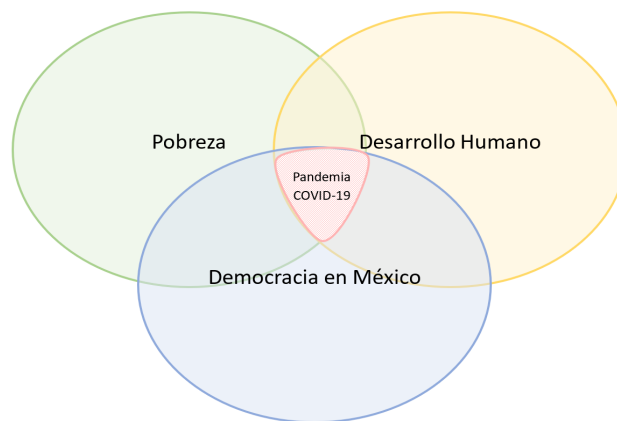
Pobreza, Desarrollo Humano, y Democracia en México

Cornelio Martínez López¹
Karen Sofía Frías Flores

Puntos principales

En México, pobreza y democracia han seguido cauces diferentes.² Si bien se trata de conceptos no conectados de forma mecánica, la presentación de tres informes durante el segundo semestre de 2022 y febrero de 2023 en torno al mismo número de indicadores compuestos que les refieren, han hecho pertinente intentar responder el siguiente tipo de preguntas:

- ¿Cuál es la naturaleza y alcance de los conceptos e indicadores: Pobreza, Desarrollo Humano y Desarrollo Democrático? ¿Qué relación existe entre estos informes recientes?
- ¿Por qué es pertinente abordar de nuevo en México, a partir de una perspectiva conjunta y complementaria, los conceptos de Pobreza, Desarrollo Humano e Índice de Desarrollo Democrático?
- Para elevar los niveles de bienestar y de desarrollo democrático de la población, ¿Qué recomendaciones de política pública pueden ser identificadas e impulsadas desde el Congreso?



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de informes relacionados con tres conceptos

¹ Investigador C adscrito a la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Datos de contacto: (55) 5722-4800 extensión 2048, cornelio.martinez@senado.gob.mx.

Pasante de la Licenciatura de Política y Gestión Social de la UAM Xochimilco, sofiafaf6@gmail.com.

² Cuando menos desde 1992, en México se documentó una reflexión sobre el tema por parte del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad y el Instituto de Estudios para la Transición Democrática a través del libro *Desigualdad y Democracia*, editado por El Nacional. En el mismo libro se define que “una democracia sólida, requiere de un piso común de satisfacciones materiales, no sólo como condición para la propia reproducción del sistema democrático, sino como base de la emergencia misma del ciudadano”. Véase Bartra, A., Bovero, M., Faletto, E., Provencio, E., Rousseau, J & Tocqueville, A. (1992).

1) Alcance de los conceptos e indicadores: Pobreza, Desarrollo Humano y Desarrollo Democrático

a) Pobreza

La pobreza es un problema grave que afecta a millones de personas en México y limita sus oportunidades y capacidades para tener una vida digna. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2020 había 55.7 millones de personas en situación de pobreza, lo que representa el 43.9% de la población total del país. La pobreza se mide de manera multidimensional, considerando el ingreso y seis indicadores sociales: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (CONEVAL, 2023).

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, presentado por el CONEVAL

tiene por objetivo presentar un diagnóstico de los contextos económico y social en México en el periodo que va de 2018 a 2022. A través de sus indicadores ofrece información sobre retos para la incidencia distributiva y la atención integral a la población de los programas y acciones de desarrollo social (CONEVAL, 2022, p. 30).

La institución referida mide la pobreza en las 32 entidades federativas a partir de los lineamientos contenidos en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, y mediante los siguientes indicadores

establecen lineamientos y criterios para la definición y medición de la pobreza: a) Ingreso corriente per cápita, b) Rezago educativo promedio en el hogar; c) Acceso a los servicios de salud, d) Acceso a la seguridad social; e) Calidad y espacios de la vivienda, f) Acceso a los servicios básicos en la vivienda; g) Acceso a la alimentación, h) Grado de cohesión social, y i) Grado de accesibilidad a carretera pavimentada (CONEVAL, s.f.b).

A partir de esos parámetros, CONEVAL mostró resultados de la pobreza para el periodo comprendido entre 2018 y 2020 por entidad federativa, obteniendo entre sus resultados los que a continuación destacan por su contraste:

- Entre 2018 y 2020, en 19 de las 32 entidades federativas se observó un aumento en el porcentaje de la población en situación de pobreza.
- Durante este periodo, CONEVAL (2022) definió las tres entidades con mayor incremento en este indicador:
 - Quintana Roo (con 30.2% en 2018 y 47.5% en 2020),
 - Baja California Sur (con 18.6% en 2018 y 27.6% en 2020) y
 - Tlaxcala (con 51.0% en 2018 y 59.3% en 2020).

- Por otro lado, las tres entidades que mostraron la mayor reducción de pobreza entre 2018 y 2020 fueron:
 - Nayarit (que pasó del 35.7% de su población en 2018 a 30.4% en 2020),
 - Colima (pasó del 30.4% de su población en 2018 al 26.7% en 2020) y
 - Zacatecas (de 49.2% en 2018 pasó a 45.8% de sus habitantes en 2020).

La gráfica que reflejan estos contrastes se puede consultar en el anexo 1 del presente documento. El enfoque de la pobreza se compone por un espacio de bienestar económico y otro espacio social, delimitado por los indicadores de carencia social. Se identifican 6 indicadores asociados a carencia que son:

a) rezago educativo; b) por acceso a servicios de salud; c) por acceso a la seguridad social; d) por calidad y espacios de la vivienda; e) por acceso a los servicios básicos de la vivienda y; f) por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. (CONEVAL, 2022, p.p. 87-88).

De acuerdo con las carencias sociales anteriormente mencionadas, el CONEVAL (2022) mostró que:

en el año 2018, 68.3% de la población en México presentaba al menos una carencia social, mientras que el 20.2% de la población registra tres o más carencias. En el año 2020, el porcentaje de la población que contaba con al menos una carencia fue de 67.6% mientras que la población con tres o más carencias representó un 23.0% (ibid).

Respecto a la carencia de *población con rezago educativo*, la entidad más rezagada en el periodo que va de 2018 y 2020 fue Chiapas, con 31.2% y 32.5% respectivamente, y la entidad que tuvo el menor rezago educativo fue la Ciudad de México con 9.4% y 9.5% en ambos años (ibid, p. 90).

En relación con el indicador *población con carencia por acceso a los servicios de salud*, la entidad con mayor porcentaje entre 2018 y 2020 fue Michoacán, con 21.2% y 38.7% de la población. La entidad con menor porcentaje poblacional en esta situación durante 2018 fue San Luis Potosí con 9.0%. En 2020, lo fue Chihuahua con 17.1% de su población (ibid, p. 91).

Carencia por acceso a la seguridad social, es otro indicador muy relevante. Al respecto, la entidad que refleja la mayor falta de este indicador entre los años de 2018 y 2020 fue Chiapas con 83.1% y 78.9% respectivamente. En contraste, la entidad con más acceso fue Coahuila con 25.7% en 2018 y 28.2% de población sin acceso a seguridad social en 2020 (ibid, p. 92).

El porcentaje correspondiente a *la población con mayor carencia por calidad y espacios de la vivienda*, en 2018 fue la entidad de Guerrero con 28.8% y de 25.9% en 2020. Las entidades con menor porcentaje fueron Nuevo León, con 3.1% en 2018 y para el año 2020, Coahuila con un 2.6% (ibid, p. 93).

En cuanto a la falta de acceso a los *servicios básicos en la vivienda*, la entidad con mayor proporción de este indicador fue Guerrero con 56.3% en 2018 y 2020. El menor índice de falta de acceso lo reflejó Aguascalientes con 2.1% en 2018 y 2020 (ibid, p. 94).

El último indicador se refiere a *carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad*. La entidad que arroja el mayor porcentaje es Tabasco, que en 2018 registró 50.0% de su población y en el año 2020 obtuvo un 43.3% de la misma. Las entidades con menor carencia fueron Nuevo León en 2018 con 12.5% y Baja California en 2020 con 13.4%.³

b) Desarrollo humano

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo dio a conocer su primer informe de Desarrollo Humano a nivel mundial en 1990, el cual impulsó un cambio que permitió sentar las bases para definir, medir y analizar el desarrollo humano en los países y en su interior. De esta forma incluyó a la dimensión de la salud y la educación. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), p. 23).

En la actualidad el Informe de Desarrollo Humano se enfoca a orientar el debate público hacia la construcción de un entorno que garantice los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades de todas y todos (PNUD, 2022, p. 23).

El desarrollo humano ha sido definido como el proceso de ampliación de las opciones y libertades de las personas para que puedan vivir una vida plena y satisfactoria. Implica mejorar las condiciones materiales, sociales, culturales y ambientales que permiten el bienestar individual y colectivo. Se mide mediante el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que combina el análisis de tres dimensiones: esperanza de vida al nacer, nivel educativo y nivel de ingreso per cápita (ibid).

La dimensión de *Salud* es medida con la esperanza de vida al nacer, en la dimensión de *Educación* es medida con los años esperados de escolaridad y los años promedios de escolaridad y finalmente para la dimensión de *Ingresos*, es medida a través de los ingresos per cápita en un país o región.

Los datos más contrastantes que presenta el Informe más reciente son los que a continuación se sintetizan (PNUD, 2022, pp. 25-28).

- Aguascalientes y Durango. En contraste, los municipios de Veracruz, Hidalgo y Nayarit fueron los de mayor avance en la década que va de 2010 a 2020. Las entidades con mayor Subíndice de Salud son la Ciudad de México, Baja California y Nuevo León. Las entidades federativas que mantienen la mayor mortalidad infantil son Chiapas, Oaxaca y Guerrero.
- En 2020, si se revisa el Subíndice de Educación (SE), el valor mínimo corresponde al municipio de San Martín Peras en Oaxaca. El valor máximo lo registra la alcaldía Benito Juárez en la Ciudad de México.⁴

³ Para más información revisar el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022. (CONEVAL, 2022, pp. 90-96).

⁴ “En México, la alcaldía con mayor IDH fue Benito Juárez (0.908), con un IDH similar al de Emiratos Árabes (0.911) y clasificado como muy alto; presenta más del doble del puntaje respecto del indicador del municipio con menor IDH, Cochoapa el Grande, Guerrero (0.445), con un IDH similar al de Mozambique (0.446), clasificado como bajo” (PNUD, 2022, p. 94). Véase en el mapa en los anexos del documento.

Los registros en el informe de PNUD muestran que las capitales de las entidades registran los mayores Subíndices de Educación y se confirma la existencia de polarización educativa existente entre los municipios del país. A pesar de los avances de cobertura en materia educativa, el promedio nacional del Subíndice aquí analizado se encuentra lejos del estándar de referencia internacional.

- En el *Subíndice de Ingreso* (SI) el mayor valor corresponde al municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León, mientras que el valor más bajo corresponde al municipio de Santo Domingo Tonaltepec, en Oaxaca. Los niveles más altos de ingreso, nuevamente se concentran en las grandes ciudades, mientras que los más bajos prevalecen una gran cantidad de municipios poco poblados.

De acuerdo con el último informe, México es un país con un nivel medio-alto de desarrollo humano. En 2019 tenía un IDH de 0.779, lo que lo ubicaba en el puesto 76 entre 189 países. A su vez, México presenta grandes desigualdades entre regiones, grupos sociales y géneros en términos de desarrollo humano.

Este informe también incluye el Índice de Desigualdad de Género (IDG), el cual mide la desigualdad entre mujeres y hombres en un territorio específico calculado por medio de tres componentes: empoderamiento, participación en el mercado laboral y salud reproductiva (PNUD, 2022, p. 27).

De acuerdo a la información disponible, los municipios con menor desigualdad son: San Bartolomé Quialana (0.102) en Oaxaca; Ixtlahuacán en Colima (0.130) y Chigmecatitlán (0.137) en Puebla. Los valores más altos se localizan en los municipios de San Andrés Duraznal (0.609) en Chiapas, San Pablo Tlajaltepec (0.602) y San Pedro el Alto (0.564) en Oaxaca.

Una reflexión final de este apartado es que según Bielschowsky, R (2010), en sociedades altamente desiguales como la nuestra, es necesario intervenir, en primer término para garantizar una mayor igualdad de oportunidades, lo que resulta complejo, pues “las personas que están en situación de desventaja no han llegado a ella por obra de una carencia, sino de una combinación de ellas” (Bielschowsky, R., 2010, p. 158).

c) Desarrollo Democrático

El Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-Mex) muestra año con año, desde 2010, una “radiografía” del estado de la democracia en los estados mexicanos.⁵ Esta serie permite la comparación interanual de los avances y retrocesos registrados, estableciendo el progreso o avance del desarrollo democrático, tanto en aspectos institucionales como en el sistema político en conjunto y del logro de un mayor desarrollo para la sociedad local (IDD-Mex, 2022a).

⁵ P La democracia, además de una cuestión de ideales, es un proceso social que permite a los pueblos vivir mejor y lograr objetivos concretos. (*Índice de Desarrollo Democrático en México* [IDD-Mex], Konrad Adenauer Stiftung, PoliLat, INE, CEPOS, Confederación USEM, 2022a, pág. 187).

El IDD-Mex mide a las 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana y se calcula con base en un conjunto de indicadores agrupados para la medición de cuatro dimensiones del desarrollo democrático, que luego se integran y ponderan en el Índice Final. Las cuatro dimensiones son: I. Democracia de la Ciudadanía, II. Democracia de las Instituciones, III. Democracia Social y IV. Democracia Económica (IDD-Mex, 2022b).

Principales indicadores de cada dimensión

<p>Dimensión I. Democracia de la Ciudadanía⁸ Respeto pleno de los derechos y libertades civiles, compromiso ciudadano y ampliación de derechos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voto de adhesión política 2. Derechos políticos 3. Libertades civiles 4. Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad 5. Compromiso ciudadano 6. Género en el gobierno
<p>Dimensión II. Democracia de las Instituciones Estado de Derecho, calidad institucional y eficiencia política</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Percepción de la corrupción 2. Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo 3. Desestabilización de la democracia 4. Factor de anormalidad democrática 5. Factor Intervención del gobierno federal 6. <i>Accountability</i> legal y política 7. <i>Accountability</i> social
<p>Dimensión III. Democracia Social Resultados de la gestión pública que aseguran bienestar y equidad</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desempleo urbano 2. Pobreza 3. Desempeño en salud 4. Desempeño en educación
<p>Dimensión IV. Democracia Económica Resultados de gestión pública que aseguran eficiencia económica</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competitividad en la relación Estado-sociedad 2. Coeficiente de desigualdad de ingresos 3. PIB per cápita 4. Autonomía financiera 5. Inversión

Fuente: Tomado de Índice de Desarrollo Democrático en México [IDD-Mex], Konrad Adenauer Stiftung, PoliLat, INE, CEPOS, Confederación USEM, 2022a, p.186.

Existen una serie de requerimientos para evaluar la calidad de los datos de cada dimensión:

- **Integridad:** contar con información para todas las unidades de análisis.
- **Validez:** el indicador elegido debe expresar realmente el concepto teórico.
- **Confiabilidad:** para determinar la rigurosidad y el alcance de los datos deben convalidarse la confiabilidad de las fuentes que los producen y los instrumentos de medición que éstas emplean.
- **Clasificación sistémica:** se requiere de un sistema clasificatorio construido *ex ante* para la combinación y posterior agregación de los indicadores.
- **Comparabilidad:** la forma de medir las dimensiones –y los criterios aplicados en la medición– debe ser la misma para cada una de las unidades de análisis (IDD-Mex, 2022a, pp. 222-223).

En la tabla 1 anexa al presente documento, se muestra la puntuación obtenida al valorarse las cuatro dimensiones con las que se calcula el desarrollo democrático de las 32 entidades federativas de nuestro país en el año 2022.

En los datos de dicha tabla pueden apreciarse dos casos evidentemente relevantes, por su contraste:

- a) El primero es el estado de Puebla, el cual se encuentra en la última posición del *ranking* nacional. En dicha entidad destaca que las dimensiones de Democracia de las Instituciones, Democracia Social y Democracia Económica se ubican en mínimo desarrollo, mientras que Democracia de la Ciudadanía mostró un desarrollo medio; el efecto conjunto de esas dimensiones arrojó el peor desempeño del IDD-Mex (IDD-Mex, 2022a, p.149).
- b) El caso contrastante y opuesto es el estado de Yucatán, que lidera el *ranking* nacional, mostrando un comportamiento heterogéneo en las dimensiones, alcanzando un alto desarrollo en Democracia de la Ciudadanía, mientras que en Democracia de las Instituciones y en Democracia Social se posicionó con desarrollo medio y en Democracia económica tuvo un bajo desarrollo. En casi todas las dimensiones se posicionó por arriba del promedio nacional (IDD-Mex, 2022a, p. 179).

2) ¿Qué relación existe entre estos informes recientes?

La relación entre pobreza y desarrollo humano es compleja e interdependiente. Por un lado, la pobreza impide que las personas puedan acceder a los recursos y oportunidades necesarios para desarrollar sus potencialidades y participar plenamente en la sociedad.

Por otro lado, Benitez, L. (2008) menciona que el desarrollo humano puede contribuir a reducir la pobreza si se logran generar condiciones favorables para el crecimiento económico inclusivo, la equidad social, la democracia participativa y la sustentabilidad ambiental.

El común denominador que existe entre el comportamiento reciente de los tres indicadores generales revisados es un desfavorable comportamiento relacionado con la etapa en que aconteció la pandemia de COVID-19.

Mientras que Coneval reporta que como resultado de la pandemia por la COVID-19 se observó que los hogares han experimentado cambios en los patrones de consumo.

A partir de los resultados del *Informe de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social* se presentan los principales hallazgos por cada uno de los derechos sociales. Al respecto CONEVAL (2022) mostró las afectaciones que ocasionó la emergencia sanitaria del COVID-19 en sus indicadores. En el rubro de alimentación, la seguridad alimenticia se redujo en los años 2018 a 2020 pasando de un 54.8% a un 56.7% de inseguridad.

Al realizar una breve síntesis de los aspectos más relevantes del Informe, destacan los siguientes elementos:

- El poder adquisitivo de las familias disminuyó y se reflejó en el consumo de alimentos menos densos en energía y pobres en nutrientes, esto impactó en la salud de la población, pues el sobrepeso y la obesidad incrementaron durante estos años y puede estar fuertemente relacionado con el cambio de hábitos alimenticios durante la pandemia.
- En materia de educación, la población escolar se enfrentó a una nueva modalidad de estudio donde se reflejó la insuficiencia de la cobertura de internet, el acceso restringido a dispositivos móviles y computadoras, así como la falta de habilidades tecnológicas desarrolladas entre personal docente. Para el regreso a las aulas las escuelas no contaban con computadoras ni conexión a internet suficiente para los alumnos. Los plánteles educativos en el país no cuentan con los materiales necesarios para garantizar el aprendizaje.
- La salud mental durante la pandemia fue un tema importante, pues generó estrés en la población. También afectó el desarrollo de las actividades económicas y a los mercados laborales. Orilló a una gran parte de la población a percibir ingresos inferiores al valor monetario de la canasta básica. Otro problema fue que se hizo más evidente el trabajo no remunerado; las mujeres han sido desde entonces las afectadas por el cierre de escuelas y los servicios de salud saturados. Han sido las encargadas del cuidado de personas enfermas o adultas y el acompañamiento educativo de los niños, sin recibir algún tipo de retribución.
- En el ámbito rural, la carencia del derecho a la vivienda digna y decorosa se ha hecho más significativa; la relevancia de no contar con servicios básicos es mayor. Es relevante que las viviendas tengan acceso a la infraestructura y servicios básicos pues la mitad de la población carece de ellas.

En México, el PNUD también reportó que la pandemia del COVID-19 afectó las relaciones intergubernamentales cuando entidades supralocales al gobierno local decidieron reasignar recursos que normalmente transitan hacia los municipios en forma de transferencias. Al haber escasez, los municipios debieron ajustar sus prioridades y presupuestos hacia ámbitos de la salud, desarrollo económico u otras problemáticas, pues en sus agendas locales estos temas se volvieron urgentes (PNUD, 2020, p.161).

En el tema educativo, se estima que, debido a la COVID-19, 435 mil personas no concluyeron el ciclo escolar 2019-2020 y 2.3 millones de personas no se inscribieron en el curso 2020-2021, los porcentajes de no finalización y de no inscripción fueron muy parecidos en ambos sexos (INEGI, 2021b) (PNUD, 2022, p.121).

En el caso del IDD-Mex podríamos resumir que las secuelas de la pandemia y su efecto sobre los actores sociales, económicos, políticos e institucionales se sostienen en el tiempo. Con impacto diverso según las regiones del país, la pandemia ha dejado su huella en los niños y los jóvenes que perdieron oportunidades educativas, en la salud de la población, en los puestos de trabajo suprimidos, en las relaciones sociales y familiares quebradas, en las libertades y derechos vulnerados, y en casi todos los ámbitos de la vida social y económica. Reconocer “esas secuelas permitirá definir los esfuerzos necesarios, en todos los sectores, para la tarea común de recuperar un camino de desarrollo democrático, con el compromiso y la cooperación de todos los actores de la sociedad” (IDD-Mex, 2022a, p. 16).

Comentarios finales

De acuerdo a Bielschowsky (2010), en países como México, el principal objetivo para mejorar el bienestar de una población se logrará únicamente fortaleciendo una perspectiva de economía dinámica y competitiva que tenga la posibilidad de resolver los desafíos que se presentan en un mundo globalizado. Al respecto, el autor abunda:

Equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de desarrollo sostenible, son, en ese sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden por sí solos, aislados de la manera en que se construye la política social, asegurar objetivos sociales (Bielschowsky, R, 2010, p.161).

El mismo autor ha señalado:

que el desarrollo debe tener como meta construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua; consolidar un orden político democrático con más participación de las personas en la gestión y las decisiones públicas; difundir el bienestar hacia quienes tienen menos acceso a los beneficios de la modernidad; tomar forma en proyectos colectivos en que los ciudadanos adquieran un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en que viven; y buscar la protección y el mejoramiento del hábitat natural para quienes lo habitan hoy y quienes lo harán en el futuro (Bielschowsky, R, 2010, p.162).

Se precisa el estudio y análisis de los cambios en las políticas sociales que se han conformado en México a lo largo de las dos primeras décadas del Siglo XXI. Si se pretende reestructurarlas, será necesario hacerlo desde una perspectiva multidisciplinaria y con conocimiento de largo alcance que aborden, desde derechos constitucionales, hasta su arquitectura institucional.

Cuando se buscan recomendaciones de política pública que pueden ser identificadas e impulsadas desde el Congreso, es posible ubicar medidas de diferentes alcances, que convergen en atender rezagos derivados del reciente periodo de pandemia COVID-19 (Cordera, R. y Ziccardi, 2022).

Al hacerlo, se puede partir de que en 2019 se estableció un nuevo enfoque de la política social. Uno de los cambios más importantes corresponde a las adiciones en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (1917), al establecer: a) la obligación del Estado de garantizar un apoyo económico a las personas con discapacidad permanente, b) pensiones a las personas adultas mayores y c) becas a estudiantes de todos los niveles educativos.

Destacan cambios importantes en materia de salud, como:

la reforma a la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, que derivaron en la desaparición de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada de operar el Seguro Popular, y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar y posteriormente en 2022, un nuevo cambio en la estrategia, para que los esfuerzos de coordinación se realicen a través del Programa IMSS-Bienestar en las entidades federativas que adopten libremente esta estrategia (CONEVAL, 2022, p. 224).

Además, y desde la perspectiva del desarrollo humano de PNUD (2022), uno de los aspectos que ha estresado la relación intergubernamental está ligada a la respuesta que los gobiernos ofrecieron a la ciudadanía ante el embate de la pandemia del COVID-19. Esto significa que hubo una afectación negativa hacia los gobiernos municipales derivada de un retraimiento del gobierno federal y de los gobiernos estatales, alterando sus grados de coordinación. Ello obligó a los gobiernos municipales a revisar sus prioridades y estrategias y consecuentemente, a lidiar con sus limitaciones con creatividad e innovación.

Ello implicó un panorama de cambios y reestructuraciones en muchos de los municipios en México. El Informe de PNUD ha resaltado los retos y aprendizajes a fin de que las experiencias locales generen el aprovechamiento de oportunidades para incrementar las capacidades funcionales, técnicas y financieras de los municipios. De esta forma se puede incrementar su nivel de incidencia respecto a la identificación y atención de las necesidades de la población en los entornos municipales.

Reconoce que, si bien las características y dinámicas de los espacios locales no son homogéneas a lo largo del territorio nacional, es posible “identificar cuál es el desempeño, los avances y retrocesos municipales, así como la forma en que se relacionan las capacidades funcionales municipales y el estado de las desigualdades locales con las condiciones de desarrollo humano a nivel municipal” (PNUD, 2022, p. 31).

Señala que existen gobiernos municipales con capacidades de establecer relaciones y vínculos con actores de diferentes ámbitos y que como orden de gobierno son capaces de desarrollar sinergias con potencial para reproducirse en otros contextos; que “es necesario hacer visibles las estrategias para avanzar en la profesionalización del funcionariado público local, e incidir en la consecución de avances en materia de desarrollo humano” (ibid). Destaca la posibilidad de fortalecer, desde esos espacios, estrategias de planeación, “otorgando un carácter participativo a esos ejercicios, y reconocer el potencial que tiene la cooperación intergubernamental horizontal, tanto como la vertical” (ibid).

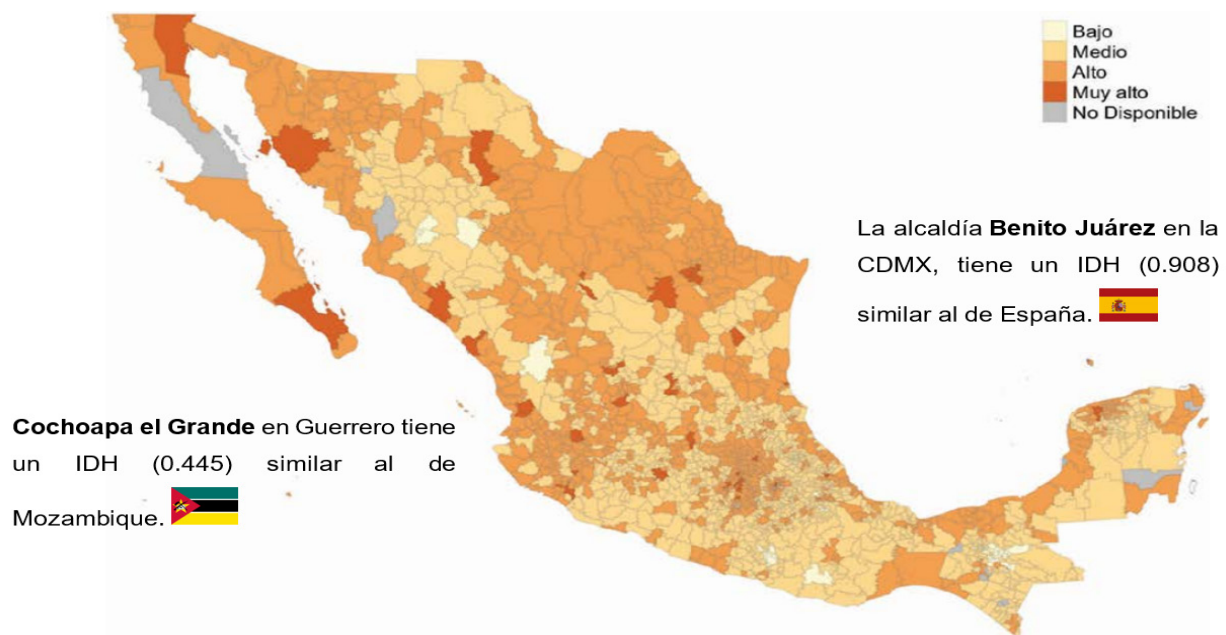
Anexo

Gráfico 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza, por entidad federativa 2018-2020



Fuente: CONEVAL, 2020, p.84

Mapa 1. El Desarrollo Humano en los municipios de México



Fuente: Canal del Congreso México (15 de febrero de 2023). Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: Una década de transformaciones locales en México. [Transmitió en vivo] Recuperado de <https://fb.watch/jgwtAofXyx/?mibextid=j8LeHn>.

Tabla 1

Puntuación 2022						Ranking nacional
Estados	Dimensión I. Democracia de la Ciudadanía	Dimensión II. Democracia de las Instituciones	Dimensión III. Democracia Social	Dimensión IV. Democracia Económica	IDD-Mex 2022**	
Media Nacional *	4.721	3.530	0.000	0.000	4.264	
Aguascalientes	3.015 Desarrollo medio	6.172 Bajo desarrollo	0.080 Desarrollo medio	1.250 Desarrollo medio	6.035	6°
Baja California	5.135 Desarrollo medio	2.912 Mínimo desarrollo	1.162 A lto Desarrollo	-1.546 Mínimo desarrollo	3.805	19°
Baja California Sur	3.545 Bajo desarrollo	4.183 Bajo desarrollo	1.365 Alto desarrollo	0.359 Desarrollo medio	5.203	10°
Campeche	4.619 Desarrollo medio	3.875 Bajo desarrollo	-1.094 Mínimo desarrollo	1.093 A lto desarrollo	4.452	14°
Chiapas	5.508 Desarrollo medio	2.830 Mínimo desarrollo	-2.814 Mínimo desarrollo	-0.844 Bajo desarrollo	1.474	31°
Chihuahua	1.812 Mínimo desarrollo	3.234 Bajo desarrollo	0.550 Desarrollo medio	1.240 Desarrollo medio	3.158	21°
Ciudad de México	6.781 Desarrollo medio	3.250 Bajo desarrollo	-1.736 Mínimo desarrollo	2.563 Alto desarrollo	6.301	4°
Coahuila	2.855 Mínimo desarrollo	4.529 Desarrollo medio	-0.397 Bajo desarrollo	1.548 Alto desarrollo	4.487	13°
Colima	4.884 Desarrollo medio	4.923 Desarrollo medio	1.175 Alto desarrollo	0.972 Desarrollo medio	7.157	3°

La Tabla 1 continúa en la siguiente página

Puntuación 2022						Ranking nacional
Estados	Dimensión I. Democracia de la Ciudadanía	Dimensión II. Democracia de las Instituciones	Dimensión III. Democracia Social	Dimensión IV. Democracia Económica	IDD-Mex 2022**	
Durango	5.915 Desarrollo medio	4.441 Bajo desarrollo	0.246 Desarrollo medio	-0.128 Bajo desarrollo	6.000	7°
Estado de México	4.200 Bajo desarrollo	2.464 Mínimo desarrollo	-1.178 Mínimo desarrollo	0.870 Desarrollo medio	2.784	26°
Guanajuato	5.438 Desarrollo medio	3.481 Bajo desarrollo	-0.402 Bajo desarrollo	-0.420 Bajo desarrollo	4.143	16°
Guerrero	5.014 Desarrollo medio	1.778 Mínimo desarrollo	0.727 Desarrollo medio	-2.383 Mínimo desarrollo	1.830	30°
Hidalgo	4.927 Desarrollo medio	3.475 Bajo desarrollo	0.676 Desarrollo medio	0.207 Desarrollo medio	5.072	11°
Jalisco	4.558 Desarrollo medio	3.043 Bajo desarrollo	0.315 Desarrollo medio	0.916 Desarrollo medio	4.718	12°
Michoacán	3.954 Bajo desarrollo	2.233 Mínimo desarrollo	0.434 Desarrollo medio	-0.830 Bajo desarrollo	2.342	28°
Morelos	4.623 Desarrollo medio	2.693 Mínimo desarrollo	-0.028 Bajo desarrollo	-2.017 Mínimo desarrollo	1.936	29°
Nayarit	4.108 Bajo desarrollo	4.838 Desarrollo medio	2.001 Alto desarrollo	-0.098 Bajo desarrollo	6.293	5°
Nuevo León	3.751 Bajo desarrollo	3.278 Bajo desarrollo	0.877 Desarrollo medio	2.025 Alto desarrollo	5.576	9°

La Tabla 1 continúa en la siguiente página

Puntuación 2022						Ranking nacional
Estados	Dimensión I. Democracia de la Ciudadanía	Dimensión II. Democracia de las Instituciones	Dimensión III. Democracia Social	Dimensión IV. Democracia Económica	IDD-Mex 2022**	
Oaxaca	4.985 Desarrollo medio	2.345 Mínimo desarrollo	0.475 Desarrollo medio	-1.772 Mínimo desarrollo	2.531	27°
Puebla	4.960 Desarrollo medio	1.667 Mínimo desarrollo	-1.756 Mínimo desarrollo	-2.078 Mínimo desarrollo	0.000	32°
Querétaro	5.721 Desarrollo medio	4.112 Bajo desarrollo	-0.876 Bajo desarrollo	1.046 Alto desarrollo	5.633	8°
Quintana Roo	3.250 Bajo desarrollo	4.075 Bajo desarrollo	-0.580 Bajo desarrollo	-0.060 Bajo desarrollo	3.042	23°
San Luis Potosí	5.333 Desarrollo medio	2.649 Mínimo desarrollo	0.060 Desarrollo medio	0.043 Desarrollo medio	4.135	17°
Sinaloa	5.148 Desarrollo medio	4.272 Bajo desarrollo	1.932 Alto desarrollo	1.476 Alto desarrollo	7.840	2°
Sonora	3.336 Bajo desarrollo	2.706 Mínimo desarrollo	0.883 Desarrollo medio	0.952 Desarrollo medio	3.969	18°
Tabasco	5.022 Desarrollo medio	4.771 Desarrollo medio	-1.937 Mínimo desarrollo	-0.715 Bajo desarrollo	3.396	20°
Tamaulipas	3.303 Bajo desarrollo	2.746 Mínimo desarrollo	0.171 Desarrollo medio	0.470 Desarrollo medio	3.044	22°
Tlaxcala	4.654 Desarrollo medio	3.656 Bajo desarrollo	-0.478 Bajo desarrollo	-1.365 Mínimo desarrollo	2.871	25°

La Tabla 1 continúa en la siguiente página

Puntuación 2022						Ranking nacional
Estados	Dimensión I. Democracia de la Ciudadanía	Dimensión II. Democracia de las Instituciones	Dimensión III. Democracia Social	Dimensión IV. Democracia Económica	IDD-Mex 2022**	
Veracruz	7.323 Alto desarrollo	1.820 Mínimo desarrollo	-1.237 Mínimo desarrollo	-1.378 Mínimo desarrollo	2.918	24°
Yucatán	9.316 Alto desarrollo	6.249 Desarrollo medio	0.329 Desarrollo medio	-0.302 Bajo desarrollo	10.000	1°
Zacatecas	4.068 Bajo desarrollo	4.273 Bajo desarrollo	1.053 Alto desarrollo	-1.095 Mínimo desarrollo	4.302	15°

Fuente: Reelaborada a partir de Índice de Desarrollo Democrático en México (IDD-Mex, 2022, p.p. 89-184).

*Tomado de Índice de Desarrollo Democrático en México (IDD-MEX), (2022a). p. 18

** Tomado de Índice de Desarrollo Democrático en México (IDD-MEX), (2022a). p. 18

Fuentes consultadas

- Bartra, A., Bovero, M., Faletto, E., Provencio, E., Rousseau, J & Tocqueville, A. (1992). *Desigualdad y democracia*. México: El Nacional
- Benitez, L., (2008) *Desarrollo, educación y pobreza en México*. SciElo. Recuperado de <https://bit.ly/3TS-RW4E> el 16 marzo 2023
- Benitez, L., (2008) *Desarrollo, educación y pobreza en México*. SciElo. Recuperado de <https://bit.ly/3TS-RW4E> el 16 marzo 2023
- Bielschowsky, R. (2010). *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2023). CONEVAL PÁGINA PRINCIPAL, *Medición de la Pobreza*. Recuperado de <http://bit.ly/3TQKLdj> el 16 marzo 2023.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (s.f.a) *Pobreza en México*. CONEVAL. Recuperado de <http://bit.ly/41l6rAT> el 16 marzo 2023.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (s.f.b) *Evaluación de la Política Social*. Recuperado de <http://bit.ly/3JyRpl7> el 8 de marzo de 2023)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2020). Anexo estadístico 2020. *Anexo estadístico de pobreza en México*. CONEVAL. Recuperado de <http://bit.ly/43q1hW3> el 16 marzo 2023
- Cordera, R. & Ziccardi, A. (Comps.). (2022). *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales, arquitectura institucional, 2000-2018*. México: Siglo Veintiuno Editores
- Dieterlen, P. (2003) *La pobreza: un estudio filosófico*. México: Fondo de Cultura Económica
- Hubard, M. (2020) *El mayor problema de México*. Expansión. Recuperado de <http://bit.ly/3nmxsVI> el 16 marzo 2023.
- Índice de Desarrollo Democrático en México (IDD-Mex) (2022b). *Metodología*. Recuperado de <http://bit.ly/40FdVhE> el 23 febrero 2023
- Índice de Desarrollo Democrático en México (IDD-MEX), (2022a). *Índice de Desarrollo Democrático en México*. Konrad Adenauer Stiftung, PoliLat, INE, CEPOS, Confederación USEM. IDD-Mex. Recuperado de <https://idd-mex.org/> el 23 febrero 2023

- Naciones Unidas (2021). *México presenta en la ONU un plan para combatir la pobreza y dar una vida digna a 750 millones de personas*. Noticias ONU. Recuperado de <http://bit.ly/3TV4UId> el 16 marzo 2023.
- Nussbaum, M. C. & Sen, A. (1996). *La calidad de vida*. 1ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Preston, P. W. (1999). *Una introducción a la Teoría del Desarrollo*. 1ª ed. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: Una década de transformaciones locales para el desarrollo de México*. México: PNUD México.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2002). *Deconstruyendo la ciudadanía: Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Valencia, E., Gendreau, M. & Tepichín, A. (Coord.). (2000). *Los dilemas de la Política Social: ¿Cómo combatir la pobreza?* México: Amaroma Ediciones.

MIRADA LEGISLATIVA 233

Pobreza, desarrollo humano y democracia en México

**Autores: Cornelio Martínez López
Karen Sofía Frías Flores**

Cómo citar este documento:

Martínez López, C.; Frías Flores, K.S. (2023). Pobreza, desarrollo humano y democracia en México. *Mirada Legislativa No. 233*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 17p.

Mirada Legislativa, es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/>

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1871>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.